LAUSUNTO EDUSKUNNAN SUURELLE VALIOKUNNALLE

Aika: keskiviikko 7.11.2018 klo 13.00

Asia: U 45/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista 1.) ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2021—2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta (rahoituskehysasetus); 2.) ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (omien varojen päätös); 3.) ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä (omien varojen täytäntöönpanoasetus); 4.) ehdotus neuvoston asetukseksi yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan, Euroopan unionin päästökauppajärjestelmään ja kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen käyttöön asettamisessa noudatettavista menetelmistä ja menettelystä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä (omien varojen käyttöönasettamisasetus); 5.) ehdotus neuvoston asetukseksi arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 muuttamiseksi (ALV-omien varojen asetus) sekä; 6.) ehdotus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliseksi toimielinten sopimukseksi talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta (toimielinten sopimus talousarvioyhteistyöstä)

Kiitän mahdollisuudesta tulla kuulluksi EU:n monivuotista rahoituskehystä koskevassa asiassa.

Esitän tässä lausunnossani lyhyesti (1) budjettineuvottelujen taustan; (2) tutkimuskirjallisuudessa esiintyvät keskeisimmät kriteerit rahoituksen ohjaamiselle sekä (3) näkemykseni komission ehdotusten painopisteistä kriteereihin nojaten. Keskeiset argumentit ovat:

- EU-budjettia määrittää **yksimielisyyden vaatimus** sekä historiallinen **polkuriippuvuus**, mutta sitä pyritään maltillisesti uudistamaan. On tärkeää, että Suomi suhtautuu avoimesti uudistustyöhön.
- Tutkimus ei anna vastausta **oikeaan rahoitustasoon**. Rahoituskehyksessä tärkeintä olisi keskittyä **vaikuttavimpiin** politiikkatoimenpiteisiin, jotka luovat aidosti **eurooppalaista lisäarvoa**.
- Reaaliarvoilla mitattuna **leikkauksia** on luvassa maatalouspolitiikkaan ja koheesiopolitiikkaan, **panostuksia** tutkimukseen, maahanmuuton hallintaan, rajaturvallisuuteen ja naapuruuspolitiikkaan. Suunta on oikea vaikuttavuuden näkökulmasta.
- **EMU:n** kehittämiseen suunnatut instrumentit vaikuttavat pääosin riittämättömiltä.

HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI
VALTIOTIETEELLINEN TIEDEKUNTA
STATSVETENSKAPLIGA FAKULTETEN

Eurooppa-tutkimus, PL 9 (Yliopistonkatu 4), 00014 Helsingin yliopisto
Puhelin 02941 19991,
Europa forskning PB 9 (Universitetsgatan 4), FI-00014 Helsingfors universitet
Telefon +358 2941 19991, www.helsinki.fi
European Studies, P.O. Box 9 (Yliopistonkatu 4), FI-00014 University of Helsinki

Taustaa: EU-budjetti syntyy uuteen toimintaympäristöön

Neuvottelut Euroopan unionin monivuotisesta rahoituskehyksestä (MRK, engl. MFF) käynnistyivät virallisesti 2.5.2018 komission tiedonannolla (COM 2018, 321). Neuvottelujen taustalla oli helmikuussa 2018 annettu tiedonanto, johon komissio kuuli niin Euroopan parlamenttia, jäsenvaltioita, kansallisia parlamentteja, EU:n rahoituksen saajia kuin muita sidosryhmiä.

Komissio nimesi ehdotuksen ”nykyaikaiseksi talousarvioksi unionille, joka suojelee, puolustaa ja tarjoaa mahdollisuuksia”. Sen julkilausuttuja tavoitteita ovat EU-tason lisäarvon kasvattaminen, selkeys, byrokratian vähentäminen sekä tuloksellisuus. Sen taustalla on EU:n muuttunut toimintaympäristö nykyisen budjettikauden aikana: kiristynyt geopoliittinen tilanne, vuonna 2015 kärjistynyt turvapaikkatilanne, Itä-Euroopan oikeusvaltiokehitys sekä tietenkin brexit, Iso-Britannian päätös lähteä EU:sta. Komission ehdotuksessa näkyvät uudet prioriteetit: muuttoliikkeiden hallinta, rajaturvallisuus, naapuruuspolitiikka, nuorisotyöttömyys, digitalisaatio sekä tutkimus.

Brexit jättää budjettiin vuosittain noin 17 miljardin euron loven (laskettuna 2013-2015 keskiarvoon nähden), joka vastaa noin 12% koko EU-budjetista. Monet rahoituskehykseen liittyvistä uudistuksista kytkeytyvät juuri näihin kehityskulkuihin.

EU:n rahoituskehyksen uudistamisesta on puhuttu vuosia. Jo vuonna 2003 ilmestynyt Sapirin raportti piti EU-budjettia ”historiallisena jäänteenä” ja ehdotti merkittäviä uudistuksia EU-budjettiin. Rahankäyttöön liittyy monia erityistekijöitä, joista keskeisimpiä on historiallinen polkuriippuvuus: budjetin keskeiset painopisteet kuten maatalous- ja rakennepolitiikka tulevat vuosikymmenten takaa. Myös budjetin koko suhteessa maiden BKT:een on pysynyt vakiona 1980-luvulta lähtien (n. 1% BKT:sta, joka myös EU:n tavoite). Maatalous- ja kalastustuet sekä aluekehitykseen liittyvät tuet muodostavat unionin budjetista noin 80%. Maataloustukien määrä on tosin tippunut 2000-luvun alun tasosta, jolloin niiden osuus oli 50% budjetista, nykyiseen reiluun 30%:iin. Nyt käsiteltävänä oleva rahoituskehysehdotus on vuoden 2018 hinnoin yhteensä 1 160 606 milj. euroa, joka vastaa 1,14 % jäsenvaltioiden yhteenlasketusta bruttokansantulosta. Koska rahoituskehyksen hyväksyntä vaatii sekä EU-parlamentin hyväksynnän että jäsenmaiden yksimielisen tuen, on lopputulos väistämättä kompromissi.

Miten budjettia pitäisi arvioida?
EU:n rahoituskehyksen kokoa ja painopisteitä voidaan arvioida kahdesta näkökulmasta: poliittisesti ja tutkimustiedon valossa. Poliittinen arvio koskee sitä, mihin EU:n halutaan keskittyvän ja millaiseksi instituutioksi sen halutaan kehittyvän. Budjettiin liittyy useita arvonäkökulmia, joita eri maat, puolueet, kansalaisjärjestöt jne. painottavat eri tavoin. Monitieteisessä EU-tutkimuksessa arvioidaan puolestaan sitä, millaisia tuloksia budjetilla saavutetaan ja millaisia vaikutuksia käytetyllä rahalla ajatellaan olevan. Näkökulmat eivät ole toisiaan poissulkevia: arvolähtökohdistakin voi keskittyä kaikkein vaikuttavimpiin keinoihin.

Tutkimuskirjallisuudessa esiintyvät usein ainakin seuraavat kriteerit:

EU-budjetista tehtävien investointien on oltava vaikuttavia.
Yksinkertaisesti tulkittuna kriteeri tarkoittaa sitä, että investoinnin tuoton tulisi ylittää siihen suunnatut panostukset. Yleensä kriteerin tulkitaan tarkoittavan rahoitusinstrumenttien suuntaamista kohteisiin, joiden vaikutus pitkän aikavälin kilpailukykyyn on merkittävin. Tällaisia ovat modernin kasvuteorian valossa muun muassa T&I-sektori, koulutus sekä infrastruktuurihankkeet.

Kriteerin tulkintaan vaikuttaa kuitenkin budjetin tarkoitus. Esimerkiksi rakennerahastojen vaikuttavuuden analyysi riippuu siitä, tarkastellaanko asiaa kilpailupolitiikan vai sosiaalipolitiikan näkökulmasta. Rahastojen käyttöä on pitkään ohjannut periaate, jonka mukaan tulonsiirrot eivät saisi muodostua pysyviksi, vaan rahoituksen tulisi olla lähtökohtaisesti projektiluontoista. Tutkimuskirjallisuus osoittaa, että rahoituksen

tuottama lisäarvo on yleensä korkeampi, jos alueen teollisuus- ja koulutusrakenne on edes tyydyttävällä tasolla.

EU-budjetissa pitäisi keskittyä asioihin, joissa unioni voi tuoda eniten ”lisäarvoa” (added value).
Komissio omaksui lisäarvon käsitteen keskeiseksi arviointikriteeriksi ennen vuoden 2014 rahoituskehystä. Lisäarvo voidaan määritellä kahdella tavalla:

Komission oman määritelmän mukaan tämä tarkoittaa ”sellaisten hankkeiden tai investointien tukemista, jotka eivät olisi syntyneet ilman EU:n mukanaoloa”. Kyse voi olla siis hankkeista, jotka ovat liian suuria yksittäisen valtion toteutettaviksi (esimerkiksi EU:n satelliittihanke).

Toisaalta ”lisäarvolla” voidaan viitata hankkeisiin, joissa vaikuttavin lopputulos saadaan nimenomaan yhteistyöllä. Puhutaan rajat ylittävien hankkeiden skaalaeduista: Tällaisia hankkeita ovat esimerkiksi EU:n ulkosuhteisiin liittyvät kehityshankkeet tai vaikkapa kyberuhkien torjunta, jossa parhaaseen lopputulokseen päästään keskitetyillä instituutioilla ja valtioiden välisellä tiedonvaihdolla.

EU-budjettia tulisi käyttää myös hyvän hallintotavan (good governance) edistämiseen
Ajatus ”eurooppalaisen hallintotavan” edistämisestä nousi komission tavoiteohjelmiin 2000-luvun alussa. Sen keskeisiä periaatteita oli viisi: avoimuus, osallisuus, vastuullisuus, vaikuttavuus ja johdonmukaisuus (*coherence*). Hyvän hallintotavan edistäminen on ollut keskeinen osa EU:n kehitys-, naapuruus- ja jäsenhakemuspolitiikkaa (*accession policy*), ja siihen on kiinnitetty yhä enemmän huomiota myös EU:n oman rahoituskehyksen ja rakennerahastojen puitteissa.

Ajatuksena on, että taloudellisen kilpailukyvyn ohella EU:n investointien pitäisi edistää vastuullista hallintotapaa ja laajemmin demokraattista kulttuuria. Konkreettisesti tämä tarkoittaa esimerkiksi rakennerahastojen kautta myönnettävän rahoituksen parempaa valvomista. Se voi tarkoittaa myös rahoituksen ehdollistamista suhteessa demokratia- ja oikeusvaltiokehitykseen.

Miten näitä kriteerejä voidaan soveltaa käsiteltävissä olevaan ehdotukseen?
Komission ehdotus EU:n monivuotiseksi rahoituskehykseksi vuosille 2021—27 heijastaa yleisellä tasolla myös edellä mainittuja kriteerejä. Rahoituskehyksen vertailua tosin hankaloittaa hieman budjetin rakenteen muuttuminen, sillä osa menoista on siirtynyt eri momenteille.

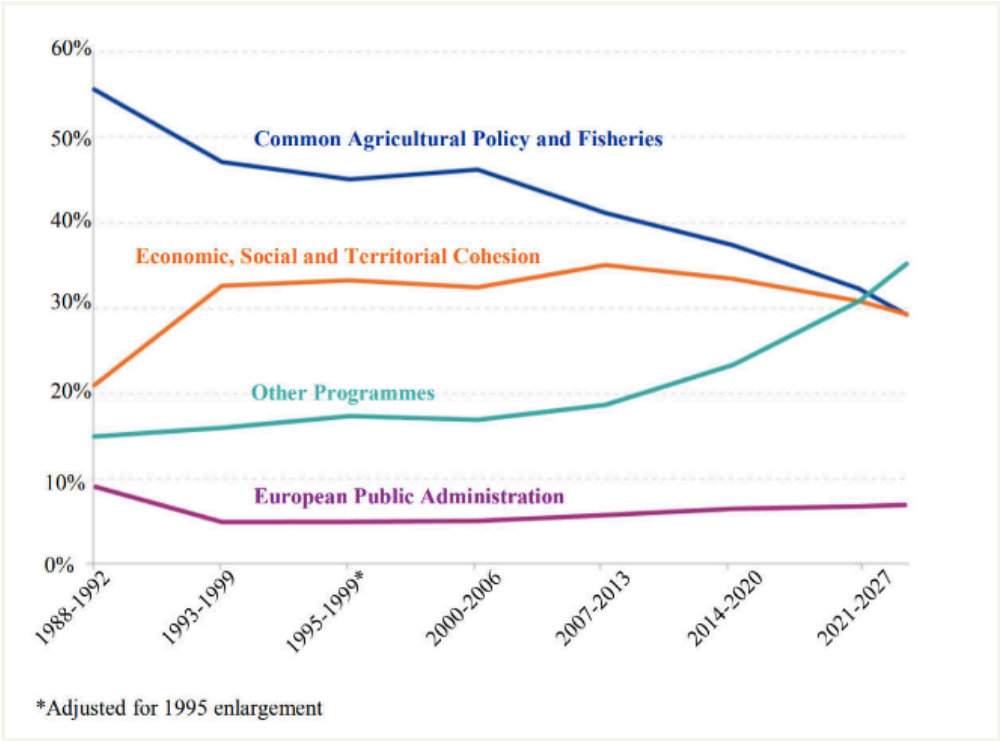
Mitä tulee **budjetin kokonaistasoon** valtioneuvosto ”korostaa erityisesti tarvetta löytää taso, joka ei kasvata maksutaakkaamme kohtuuttomasti mutta mahdollistaa keskeiset painotukset ja turvaa merkittävimpiä saantojamme. Kuluvalla rahoituskehyskaudella Suomen saannoista selkeästi suurin osuus maksetaan yhteisestä maatalouspolitiikasta. Lisäksi saannot alue- ja rakennepolitiikasta sekä Horisonttiohjelmasta ovat merkittäviä.”

Tavoite ei nähdäkseni ole täysin johdonmukainen. Jos Suomi ei halua brexitin jälkeen nostaa maksuosuuttaan, mutta haluaa säilyttää ennallaan kaikkein suurimmat menoerät, maksuosuuden nostoa on vaikea välttää. Maailmanpoliittisen tilanteen muuttuessa uudet panostukset rajaturvallisuuteen ja naapuruuspolitiikkaan ovat perusteltuja.

Tutkimus ei anna yksiselitteistä vastausta budjetin oikeaan tasoon. Nähdäkseni Suomen lähtökohtana tulisi olla pikemminkin (a) tavoitteiden asettaminen, (b) rahoituksen mitoittaminen suhteessa asetettuihin tavoitteisiin sekä (c) keskittyminen kaikkein vaikuttavimpien keinojen edistämiseen.

Suhteessa komission ehdottamiin tavoitteisiin ehdotettu maksuosuus on nähdäkseni kohtuullinen. Taustalla on yleinen siirtymä maatalouteen ja alueille annetusta tuesta EU-tason julkishyödykkeisiin. Bruegel-ajatushautomon laskelmien mukaan esimerkiksi koheesiorahaston nominaalinen arvo on 6 prosenttia edel-

listä rakennekehystä suurempi, mutta inflaatiokorjattu reaaliarvo 7 prosenttia pienempi. Maatalouspolitiikassa nominaaliarvon leikkaus on noin 4 prosenttia, reaalisesti 15 prosenttia.



Kuvio: EU-budjetin kehitys (reaaliarvot)

Yhteisestä maatalouspolitiikasta (CAP) ei ole nähdäkseni ilmestynyt viime vuosina kokonaisvaltaista tutkimusta. On yleisesti tunnettua, että maataloustukeen liittyy ruokaturvan ja biodiversiteetin edistämisen lisäksi selkeitä sosiaalipoliittisia tavoitteita. Yleinen ongelma on, että sektorikohtainen tuki ei ole erityisen tehokas instrumentti. 80 prosenttia tuesta menee 20 prosentille viljelijöitä (COM 2018).

Komission teettämät tutkimukset kuitenkin viittaavat tehottomuuksiin erityisesti ympäristövaikutuksiin ja biodiversiteetin ylläpitoon liittyvissä toimenpiteissä. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2017 ilmestynyt selvitys osoitti, että vuodesta 2013 käynnistetyt ”vihreään” maatalouteen liittyneet hankkeet eivät ole olleet erityisen tehokkaita.

Nähdäkseni Suomen olisi syytä edistää keskustelua maatalouspolitiikan kokonaisvaltaisesta uudistamisesta. Uudistamista voitaisiin tehdä asteittain esimerkiksi 1–2 rahoituskehyskauden puitteissa. Yksi vaihtoehto olisi soveltaa yhteisrahoitusmenettelyä (*co-financing*) myös ”ensimmäisen pilarin” maataloustukiin (suorat maksut). Osa tuesta tulisi näin kansallisesta budjetista.

Rakenne- ja aluepolitiikan vaikuttavuutta on sen sijaan arvioitu useissa selvityksissä ja akateemisissa tutkimuksissa. Yleisellä tasolla rakennepolitiikka on todettu vaikuttavaksi, mutta sen teho vaihtelee alueittain. Ongelmia on ainakin kolme. (1) Rakennepolitiikan teho riippuu usein poliittisten instituutioiden toimintakyvystä: rakennepolitiikka on heikointa siellä, missä sille olisi eniten tarvetta. (2) Rakennepolitiikan teho on todettu valitettavan lyhytaikaiseksi. (3) EU-maat lähentyvät taloudellisesti toisiaan, mutta maiden sisällä alueelliset erot kasvavat.

Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty ainakin kahta ratkaisua. Alue- ja kehitysrahastoista maksettavan tuen tulisi suuntautua nykyistä pitkäkestoisempiin hankkeisiin, jotka tukisivat paremmin pitkän aikavälin kilpailukyvyn edistämistä. Toiseksi rahastoja tulisi käyttää entistä tehokkaammin hyvän hallintotavan (*good go-*

vernance) edistämiseen. Tutkimuskirjallisuudessa ratkaisuksi on esitetty muun muassa yhteisrahoitusmenettelyn lisäämistä, jolloin mailla olisi suurempi omistajuus rahankäyttöön.

On positiivista, että valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti EU-budjetin suojaamiseen tilanteissa, joissa jäsenmaissa esiintyy oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä rikkomuksia.

Osana rakennepakettia komissio on ehdottamassa myös rakenneuudistusten tukiohjelmaa. Sen tausta on eurooppalaisen ohjausjakson implementoinnissa, joka on heikentynyt vuosittain. Nyt käsillä olevan uudistuksen tarkoituksenmukaisuus on kuitenkin epäselvä. Ohjausjaksoon sisältyy nykyiselläänkin merkittäviä ongelmia, ja suurilla mailla tuskin olisi insentiiviä toteuttaa rakenteellisia uudistuksia näin pienillä summilla.

Tutkimus- ja innovaatiotoimintaan ehdotettu lisärahoitus on perusteltua monesta syystä. Useimpien kasvuteorioiden mukaan tutkimus- ja innovaatiotoiminta on keskeisessä osassa talouskasvun luomisessa. T&I-investoinneissa Eurooppa (n. 2% BKT:sta) on jäänyt jälkeen USA:ta (n. 3% BKT:sta).

Tutkimusrahoitukseen liittyy myös aito eurooppalaisen tason lisäarvo. Yliopistot ja tutkijat joutuvat kilpailemaan rahoituksesta eurooppalaisessa kontekstissa, mikä säästää hakemusmenettelyyn laitettavia panostuksia ja lisää tieteen kansainvälistymisen tarvetta. Rahoitukset ovat myös tarpeeksi isoja, mikä kannustaa suomalaisia yliopistoja kilpailemaan parhaista kyvyistä esimerkiksi tenure track –urapolkujen kautta. Horisontti-ohjelman lisäpanostukset ovat tästä syystä toivottavia.

Uusi rahoituskehys ehdottaa merkittäviä lisäyksiä **rajaturvallisuuden lisäämiseen** sekä maltillisen lisäyksen **maahanmuuton hallintaan**. Ehdotukset ovat perusteltuja, sillä kyse on aidosti EU-tason julkishyödykkeistä, joille on ollut selkeä tarve erityisesti vuoden 2015 pakolaiskriisin jälkeen. Rajaturvallisuus ja maahanmuuton hallitseminen on keskeinen osa esimerkiksi Schengen-järjestelmää, jonka romahtaminen tarkoittaisi merkittäviä taloudellisia menetyksiä: Bertelsmann-ajatushautomon mukaan vuosittaiset kustannukset voisivat nousta vuosittain jopa 50 miljardiin euroon.

Korotusta ehdotetaan myös **naapuruus- ja kehityspolitiikkaan.** Maailmanpoliittisen tilanteen kiristyessä lisäykset ovat hyvin perusteltuja.

Euroopan talous- ja rahaliiton eli **EMU:n syventämiseen ehdotetut välineet** näyttävät pääosin riittämättömiltä. Investointien vakautusjärjestelystä käyty keskustelu osoittaa, että välineen koko (30 miljardia euroa) on luultavasti riittämätön (vrt. EVM:n 500 miljardia euroa) ja sen hyödyt suhteessa EKP:n OMT-ohjelmaan ovat epäselviä. Kriisin koittaessa välineen hyöty olisi täysin marginaalinen. Finanssipolitiikan joustot on parempi toteuttaa kansallisesti ja keskittyä kehittämään kunnianhimoisempaa instrumenttia asymmetristen shokkien varalle.

Timo Miettinen
FT, yliopistotutkija
PL 9, Eurooppa-tutkimuksen keskus
Helsingin yliopisto
timo.pa.miettinen@helsinki.fi
02941 28881

Lähteet

Alliance Environnement and the Thünen Institute. 2017. Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment. European Commission. Directorate-General for Agriculture and Rural Development.

Becker, S. O., P. H. Egger and M. von Ehrlich. 2018. Effects of EU regional policy: 1989– 2013. In: Regional Science and Urban Economics 69. 143–152.

Bertelsmann-säätiö. 2016. Departure from the Schengen Agreement Macroeconomic impacts on Germany and the countries of the European Union. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Departure_from_Schengen.pdf

Claeys, G. 2018. New EMU stabilisation tool within the MFF will have minimal impact without deeper EU budget reform. May 9. Bruegel blog.

Claeys, G. and Z. Darvas. 2018. The Commission's proposal for the next MFF: A glass half-full. May 25. Bruegel blog.

Crescenzi, R. and M. Giua. 2017. Different approaches to the analysis of EU Cohesion Policy – Leveraging complementarities for evidence-based policy learning. In: Bachtler, J., P. Berkowitz, S. Hardy and T. Muravska (eds.). EU cohesion policy – Reassessing performance and direction. Routledge.

Darvas, Z. and G. B. Wolff. 2018. Rethinking the European Union's post-Brexit budget priorities. Bruegel Policy Brief 2018/01.

ECORYS – Institute for European Environmental Policy and Wageningen University & Research. 2016. Mapping and analysis of the implementation of the CAP. European Commission. Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Available at https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/mapping-analysis-implementation-cap_en.

Euroopan komissio. 2018a. A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020 – The European Commission's contribution to the Informal Leaders' meeting on 23 February 2018. COM(2018) 98 final.

Euroopan komissio. 2018b. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions: A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021–2027. COM(2018) 321 final.

Euroopan tilintarkastusvirasto. 2017. Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective. Special Report 21. Fratesi, U. and G. Perucca. 2014. Territorial capital and the effectiveness of cohesion policies: an assessment for CEE regions. In: Investigaciones Regionales 29. 165–191.

Hoelgaard, L. 2018. A modern Common Agricultural Policy (CAP) post 2020.

Marzinotto, B. 2018. The growth effects of EU cohesion policy: A meta-analysis. Working Paper 2012/14. Bruegel.

Monti, M., D. Daianu, C. Fuest, K. Georgieva, I. Kalfin, A. Lamassoure, P. Moscovici, I. Simonyte, F. Timmermans and G. Verhofstadt. 2016. Future financing of the EU – Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources.

Pe'er, G., L. Dicks, P. Visconti, R. Arlettaz, A. Báldi, T. G. Benton, S. Collins, M. Dieterich, R. D. Gregory, F. Hartig, K. Henle, P.R. Hobson, D. Kleijn, R. K. Neumann, T. Robijns, J. Schmidt, A. Shwartz, W. J. Sutherland, A. Turbé, F. Wulf and A. V. Scott. 2014. EU agricultural reform fails on biodiversity. In: Science 344(6188). 1090–1092.