

”Ratkaisiko EU:n budjettisopun (budjetti-)ongelmat?”*

Ilkka Kajaste

Apulaisosastopäällikkö

Kansantalousosasto, Valtiovarainministeriö

Puheenvuoron otsikko on muuttunut hieman sen jälkeen, kun sain kommentointipyyntöni. Puheenvuorossa ei rajoituta vain EU:n budjettiongelmiin, vaan unionin toimintaa koskeviin ongelmiin yleisemmin. Rahoituskehysten käsittely kuvastaa niitä varsin hyvin. Varsinaiset budjettiasiantuntijat näyttävät olevan samoilla linjoilla professori Mika Widgrénin esityksen johtopäätösten kanssa.

Jos EU:n ongelmat voitaisiin ratkaista yhteisöbudjetin avulla, kannattaisi unionin budjettivarat kaksinkertaistaa heti kättelyssä. Silloinkaan ei EU-budjettia voitaisi vielä läheskään rinnastaa Yhdysvaltojen liittovaltiobudjettiin. Kaikki budjettisopun etsintään käytetty tuska ja vaiva on tuskin oikeassa suhteessa asian taloudelliseen merkitykseen. On hyvä muistaa, että merkittävä, vaikkakin vaihteleva osa jäsenmaksuista palaa takaisin jäsenvaltioihin. Itse EU-byrokratian pyörittämiseen tarvitaan vain murto-osa budjetista.

Budjettisopun löytyminen vähensi tuntuvasi Suomen puheenjohtajakauden ongelmia.

* *Kommenttipuheenvuoro professori Mika Widgrénin esitelmään Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä 9.2.2006.*

Toisaalta vaikka suurimmat huolestamme ovat väistyneet budjettisopun löytyttyä, monet budjettiratkaisuun liittyvät asiat odottavat vielä päätöksiä. Myös parlamentti saattaa aiheuttaa ongelmia. Edessä on siis monta koitosta, jotka liittyvät budjettivarojen kohdentamiseen ja erilaisten rahoitusinstrumenttien yksityiskohtiin.

EU:n yhteisiä politiikkoja ja varainkäyttöä arvosteltaessa unohdetaan helposti unionin yhteinen arvopohja sekä sosiaalista koheesiota ja unionialueen sisäistä solidaarisuutta koskevat keskeiset periaatteet. Nämä seikat eivät kuitenkaan valtuuta Euroopan unionia holtittomaan varainkäyttöön. Terveen järjen käytön tulisi olla mahdollista, kun unionin toiminnasta sovitaan. Tämä ei aina näytä olevan asiantila.

Ekonomistit on yleensä pidetty käsivarrenmitan päässä, kun yhteisistä EU-politiikoista ja yhteisöbudjetista on tehty päätöksiä. Eivätkä nämä ole myöskään tunteneet suurta tarvetta näihin asioihin sekaantua. Tästä syystä Widgrénin esitys on tärkeä. Ekonomistien on ollut vaikea ymmärtää, mikä on se lisäarvo, joka saadaan, kun varoja kierrätetään Brysselin kautta. Ainoa selvä argumentti tukipolitiikkojen kansallistamista vastaan on, että sopimalla yhteis-

tä pelisäännöistä on voitu hillitä kilpailua vääristäviä kansallisia elinkeinotukia.

Noin vuoden kuluttua odotettavissa on kiinnostava tapahtuma, kun OECD ottaa ensi keran tutkittavakseen EU-tason politiikkojen vaikutukset. Tähän mennessä OECD on järjestänyt vain euroalueen tutkintoja. Nyt avautuu uusi mahdollisuus hyödyntää järjestön laaja-alaista asiantuntemusta. Tutkinnassa sovellettavista menettelytavoista sopiminen on vienyt paljon aikaa ja aiheuttanut komissiolle ja Coreperille runsaasti päävaivaa. Tulevia arvioita yhteisen kauppaa-, maatalous- ja rakennepoliittikan vaikutuksista odottavat mielenkiinnolla monet muutkin kuin niiden järjestämistä vaatineet Euroopan ulkopuoliset maat.

Yksi ilmeinen seuraus saavutetusta budjetitsovusta on se, että Suomen asema nettomaksajana on selkiytynyt entisestään. Tämä ei ole ollut mikään yllätys vaan aivan looginen ja kohtuullinen seuraus unionin laajentumisesta. Se seikka, että unionin jäseniksi on tullut/tulossa suuri joukko maita, joiden tulotaso on huomattavasti meitä matalampi, muuttaa rahoitusasemaamme väistämättä. On kiinnostavaa pohtia, kuinka muutos asemassamme tulee vaikuttamaan Eurooppa-politiikkaamme. Monille perinteisille nettomaksajille unionin toiminnan järjeistäminen on ollut jo pitempään keskeinen Eurooppa-politiikan lähtökohta. Suomen Eurooppa-politiikassa tämä ei ole välttämättä noussut esiin samalla tavalla.

Näkökulman vaihtaminen voi olla hedelmällistä. Suomessa eikä monessa muussakaan maassa ei ole liiemmin osoitettu ymmärtämystä Saksan valituksille sen kohtuuttomasta taakasta Euroopan laskunmaksajana. Jos asettuu saksalaisten housuihin, Euroopan asetelmat näyttävät kovin erilaisilta. Omasta mielestään he ovat jo viisitoista vuotta maksaneet laskua Sak-

san jälleenyhdistymisestä, Euroopan vakaudesta ja rauhasta. Laskun suuruus on ollut samaa luokkaa kuin Saksan julkisen talouden alijäämä viime vuosina. Eikä urakalle näy loppua. Ei ihme, että heidän on ollut joskus vaikea asettaa etusijalle vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämävaatimusten kiireistä täytöntöönpanoa.

Tätä taustaa vasten on myös helppo ymmärtää, miksi uusien jäsenvaltioiden kasvavaa rahoitusosuutta yhteisöbudjetista tarkastellaan nettomaksajamaissa kriittisesti. Unioniin ei ole milloinkaan ollut tarkoitus rakentaa sisäistä tulontasaus/-siirtojärjestelmää liittovaltion tapaan. Rakennerrahoitus on ollut projektiluontoista ja pyrkinyt edistämään muutosta. Yhteiseen maatalouspolitiikkaan (CAP) saattaa liittyä tulontasauksen piirteitä, mutta samalla yleinen käsitys lienee se, että CAP edustaa historiaa. Sisämarkkinoiden ja tullionin luominen ts. rajaesteiden poistaminen ei olisi ollut mahdollista, jos olisi pidetty kiinni kansallisesta maataloustuotteiden tukipolitiikasta. CAP oli tavallaan hinta markkinaintegraation syvenemiselle. Nyt muutospaineet tulevat lähinnä ulkoa käsin.

Riskiä siitä, että rahoitusinstrumenttien luonne on muuttumassa lisää näkymä Bulgarian ja Romanian sekä pitemmällä aikavälillä Turkin jäsenyydestä. On vaikea uskoa, että maatalousbudjettia tämän kehityksen myötä voitaisiin edelleen vahvistaa. Yleisemmin voi sanoa, että unionin toimintaa ja sen ongelmia näyttäisi selittävän edessä oleva laajentuminen ja siihen liittyvät haasteet. Jo nykyistä laajentumista edelsi tiiviimpi aktiivisuuden vaihe, jonka aikana yritettiin saada aikaan vaikeita päätöksiä vanhojen jäsenvaltioiden kesken ennen kuin päätöksentekijöiden piiri laajenee ja päätöksenteko mutkistuu. Paineet lisääntyvät erityisesti Turkin vuoksi. Tästä syystä lienee mahdollista,

että vuosille 2008–2009 ajoittuva välitarkistus tuottaa kaikista ongelmista huolimatta tuloksia. Toisaalta jo edellisten ratkaisujen yhteydessä uusilta jäsenvaltioilta (ml. Puola) onnistuttiin viemään joitakin sellaisia etuja, joihin vanhat jäsenvaltiot säilyttivät oikeuden.

Nettomaksajamaiden näkökulmasta on olemassa huomattava riski siitä, että yhteisöbudjetista muodostuu enemmän tai vähemmän pysyvä tulonsiirtomekanismi. Näin käy, koska suurten tulo- ja kehityserojen vuoksi jo nykyisen unionialueen sisäinen lähentymis-/kiinnikuromisprosessi vanhojen ja uusien jäsenvaltioiden välillä tulee laskelmien mukaan viemään vähintään 20–30 vuotta. Helposti käy niin, että kysymys ei ole vain väliaikaisista tulonsiirroista ja projektiluontoisesta rahoituksesta. Tähän liittyy ongelmia.

Pitkäaikaiset tulovirrat unionin budjetista korruptoivat ja luovat tukiriippuvuutta. Sen voi havaita Suomessakin. Suuressa osassa maata rakennepoliittikan ymmärretään olevan EU:n rakennerahastoista saatavia tukia ja niillä rahoitettavia erilaisia projekteja. Tämä poikkeaa tuntuvasti siitä, miten ekonomistit mieltävät rakennepoliittikan ja sen tehtävän.

Onnellinen päätös oli se, että jäsenvaltioihin suuntautuville tukimaksuille asetettiin aikoinaan 4 %:n (BKT:sta) katto. Toisaalta vaikka tällainen katto onkin olemassa, täytyy tukiintensiteetin nousta todella tuntuvaksi erityisesti köyhimpien maiden kaikkein köyhimmillä alueilla. On hyvä kysymys, missä määrin EU-tuet voivat edistää omaehtoista kasvua ja elinkeinotoimintaa tällaisilla alueilla. Tukipoliittikan vaikutusten kriittiselle arvioinnille on selvästikin tilaa ja tarvetta.

EU:n maatalouspolitiikkaa on harva yrittänyt ymmärtää. Sen kummallisimpia ilmenemismuotoja on Viro, jossa on siirrytty hyvin libe-

raalista maatalouspoliittisesta regiimistä lähes kivikauteen. Pienen maan ohutta virkakuntaa kuormittaa nyt paisuva maatalousbyrokraatia. Sama koskee tietysti myös muita maita mukaan lukien Suomi, joka pyrkii panostamaan julkisen sektorin tuottavuuden vahvistamiseen. EU-byrokraatia näyttää ainakin ministeriötasolla olevan yksi suurimmista esteistä tässä hankkeessa.

Uusien jäsenvaltioiden vuosittain laatimia vakausohjelmia tarkasteltaessa on ollut leimallista, että niiden budjettipolitiikassa keskeiseksi julkilausutuksi tavoitteeksi on noussut rakennerahastotulojen maksimointi. Tämä on luonnollista vahvojen kannustimien vuoksi. Ongelmallista on kuitenkin se, että rakennerahastoilla on erittäin voimakas ohjaava vaikutus uusien jäsenvaltioiden budjettivaroihin ja erityisesti julkisten investointien mitoitukseen ja kohdentumiseen.

Monissa maissa on jouduttu punnitsemaan nimellisen ja reaalisen konvergenssin välistä painotusta. Selvää lipsumista on tapahtunut sitoutumisessa niihin lähentymisaikatauluihin, joiden tulisi viime kädessä johtaa euroalueen jäsenyyteen. Tällainen harkinta saattaa olla perusteltua, mutta sen seurauksena harjoitetun löysän budjettipoliittikan hinta saattaa olla makrovakauden vakava häiriintyminen. Siirtövaiheen hallinta on selvästi ongelmallista.

* * *

Euroopan unionissa haetaan ratkaisua perustuslaillisen sopimuksen aiheuttamaan umpikujaan. Yleinen diagnoosi unionin ongelmiin ja epäsuosioon näyttää olevan se, että unioni ei ole kyennyt vastaamaan kansalaisten jokapäiväisiin ongelmiin kuten työttömyys, köyhyys ja syrjäytyminen. Tämä huoli heijastui jo osin uuden sopimuksen tekstissä, jossa on haluttu

painottaa unionin luonnetta arvoyhteisönä. Epäselvää on kuitenkin se, mitä tämä tarkoittaa käytännössä.

Sama huoli on heijastunut siinä, että unionin toimintaa on viime vuosien aikana pyritty laajentamaan monelle uudelle alueelle. On syntynyt eri tasoista – hallitusten välistä yhteistyötä ja koordinaatiota – ilman varsinaista unionitason toimivaltaa. Tätä kutsutaan avoimeksi koordinaatioksi. Avointa koordinaatiota on ryhdytty harjoittamaan mm. sosiaalisen syrjäytymisen, eläkepolitiikan, urheilun ja koulutuksen alueilla. Voidaan kysyä, mitä ovat ne rajat ylittävät vaikutukset, jotka perustelevat tätä laajenevaa EU-tason yhteistoimintaa.

Unionin toimintaa ohjaa toissijaisuusperiaate, joka on oikeudellisesti sitova. Sen mukaan unionin toimivallan ei tulisi laajentua sellaisille alueille, joissa on järkevämpi toimia ja tehdä päätöksiä kansallisella tai alueellisella tasolla ja joissa ulkoisvaikutuksilla ei ole keskeistä merkitystä. Tämä voidaan rinnastaa fiskaaliseen federalismiin, jonka perusteella ekonomistit määrittävät ne alueet, joissa on hyödyllistä harjoittaa rajat ylittävää yhteistyötä ja koordinaatiota tai harkita unionin toimivallan laajennuksia.

Nämä kaksi lähestymistapaa lyövät selvästikin toisiaan korville. Yhtäältä nähdään, että Euroopan unionin tulisi olla mukana lähes kaikessa inhimillisessä toiminnassa, jotta EU:n kansansuosioita ja legitimitettiin voitaisiin vahvistaa. Toisaalta voidaan argumentoida, että unionin tulisi keskittyä ydinalueisiinsa ja että sen ongelmat ovat aiheutuneet itse asiassa siitä, että se on liikaa sekaantunut asioihin, joista tulisi päättää kansallisesti. Käsitys Euroopan unionin heikkoudesta on seurausta siitä, että se lupaa saada aikaan tuloksia sellaisilla alueille, joihin se ei voi vaikuttaa. Kun komissio on ryh-

tyntynyt ahdistamaan jäsenvaltioiden hallituksia, on syntynyt poliittinen vastakkainasettelu hallitusten ja unionin välillä. Komissio – erityisesti edellinen Prodin johtama komissio – on tehnyt tässä yhteydessä monia poliittisia virheitä. Tämän seurauksena monien jäsenvaltioiden hallitukset ovat etääntyneet yhteisistä tavoitteista ja sitoumuksista.

Esimerkiksi vakaus- ja kasvusopimuksen ongelmat voidaan tulkita aiheutuneen osittain siitä, että komissio katsoi saaneensa talous- ja rahaliiton myötä merkittävää, uutta toimivaltaa jäsenvaltioiden kansalliseen budjettipolitiikkaan nähden. Euroopan tuomioistuimen päätös heinäkuussa 2004 palautti budjettivallan takaisin pääkaupunkeihin, mutta sitä ennen oli komissio jo ehtinyt tulehduttaa suhteensa monien keskeisten maiden hallituksiin. Uusi vakaussopimus on tässä suhteessa realistisempi ja uusi Barroson komissio on selvästi varovaisempi ja yhteistyöhaluisempi.

Monet muutkin viime aikojen esimerkit itse asiassa tukevat tätä tulkintaa. Itse asiassa Euroopan unionin heikkous ja epäsuosio kansalaisten ja ulkopuolisten silmissä saattaa johtua siitä, että komissio yrittää toimia ja vaikuttaa alueille, joissa sillä ei ole oikeata toimivaltaa ja jossa jäsenvaltioiden hallitukset viime kädessä haluavat pitää ohjat hallussaan, kuten kansallisessa budjettipolitiikassa.

Perustuslaillisen sopimuksen kohtalosta huolimatta on ilmeistä, että keskustelu toissijaisuusperiaatteesta ja toimivaltajaosta unionin ja jäsenvaltioiden välillä tulee jatkumaan ja lisääntymään. Nykyinen puheenjohtajavaltio tuo näitä aiheita esiin Euroopan tulevaisuus -keskustelun yhteydessä. On myös ilmeistä, että globalisaatioprosessi on muuttamassa ja on jo muuttanut asetelmia siten, että toimivaltajakoa on aika ajoin arvioitava uudelleen.

Ongelmana on se, että unionia ja sen käytettävissä olevia politiikkoja ja instrumentteja ei nähdä juurikaan ratkaisuna Euroopan tämänhetkisiin ongelmiin. Esimerkiksi Lissabonin strategian yhteydessä on korostettu erityisesti pääkaupungeissa toteutettavien rakenteellisten uudistusten merkitystä. Liian helposti on unohdettu ne potentiaaliset hyödyt, jotka liittyvät markkinaintegraation tiivistämiseen Euroopas-

sa, laajeneviin sisämarkkinoihin palvelu-, rahoitus- ja työmarkkinoilla. Nämä kaikki ovat erittäin ajankohtaisia haasteita. Palveludirektiivin kohtalo osoittaa, kuinka kauas on ajauduttu siitä ajattelusta, jolla perusteltiin sisämarkkinaohjelmaa ja joka leimasi keskustelua 15 vuotta sitten, kun Suomi oli liittymässä unionin jäseneksi. □