

EU:n budjetti keskittyy vääriin asioihin*

Mika Widgrén

Professori, Turun kauppakorkeakoulu

Tutkija, ETLA

Research Fellow, CEPR ja CESifo

1. Johdanto

Euroopan unionin budjetti nostattaa suuria tunteita. Ne ovat kenties eniten pinnassa, kun neuvotellaan EU:n budjettikehyksistä. Sen tarkoituksena on sopia budjetin koosta, rahoitustavoista sekä karkeasti siitä, mihin rahaa kohdennetaan. Budjettikehyksillä määritellään EU:n budjetin tulo- ja menopuolen rakenne seitsemäksi vuodeksi kerrallaan. Kehyksillä on suuri merkitys myös EU:n politiikkojen kanalta.

Budjettikehyksiä alettiin laatia unionin 1980-luvun kassakriisin vuoksi. Siihen asti tuloista ja menoista oli päätetty vuosittain. Keskeisenä pontimena kehyksille oli Ison-Britannian haluttomuus maksaa omaa maksusuutetaan, koska se ei hyötynyt EU:n maatalouspolitiikasta samalla tavalla kuin muut maat. Kehysten syntyyn vaikutti myös EU:n laajenemi-

nen vuonna 1986. Vuonna 1988 syntyi niin sanottu Delors I -paketti, jossa luotiin koheesiorahastot. Niillä suunnattiin tukea EU:n tuoloin neljälle köyhimmälle maalle Kreikalle, Portugalille, Espanjalle ja Irlannille.

Kehyksillä määritellään myös se, kuinka suuri EU:n budjetti suurimmillaan voi olla suhteessa EU:n bruttokansantuloon (BKTL) (aiemmin bruttokansantuotteeseen (BKT)). Iberian laajennuksen jälkeen budjettikattoa nostettiin 1,1 prosentista suhteessa EU:n BKT:hen 1,27 prosenttiin. Itälaajenemisen yhteydessä budjettikattoa on pyritty alentamaan. Se on nykyisin 1,24 prosenttia suhteessa EU:n bruttokansantuloon, mutta useat maat haluaisivat alentaa sitä. Käytännössä unionin budjetin loppusumma on viime vuosina ollut noin 1,1 prosenttia suhteessa BKTL:ään.

Tässä artikkelissa arvioidaan EU:n budjetin tulo- ja menopuolen rakennetta ja tuoreimman budjettikehyksen tuomaa muutosta. Lopuksi arvioidaan nykyrakenteen järkevyyttä ja tulevaisuutta.

* Muokattu versio esitelmästä Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä 9.2.2006. Kiitän Pentti Pikkarasta ja Kirsi Widgréniä kommentista, jotka paransivat tekstiä huomattavasti.

2. EU:n budjetin rahoitus ja sen kehitys¹

EU:n budjetin rahoitus perustuu niin sanottuihin omiin resursseihin. Ne koostuvat jäsenmaiden keräämistä tullituloista unionin ulkorajalla, maatalousmaksusta, arvonlisäveropohjaan perustuvasta maksuosuudesta ja tulotasoperusteisesta maksusta. Viimeksi mainitun niin sanotun neljännen resurssin tarkoituksena on tasapainottaa EU:n budjetti. Nykyään se on merkittävin rahoituserä. Omat resurssit ovat ikään kuin jäsenmaiden unionille maksamia veroja tuonnille, kulutukselle ja tuloille. EU ei voi ottaa lainaa.

Omien resurssien keskinäinen painotus on ajan myötä hieman muuttunut. Vielä 1960-luvulla, kun EU:n budjetti oli hyvin pieni, EU:n ulkorajojen tullitulot ja maatalousmaksu riittivät rahoittamaan koko budjetin. Lähinnä maatalouspolitiikan menoista johtunut EU:n budjetin nopea kasvu 1970-luvulla edellytti uusia omia resursseja. Tällaiseksi muodostui vuonna 1970 tehty päätös kerätä prosentti jäsenmaiden arvonlisäveropohjasta EU:n yhteiseen kassaan. ALV-maksua alettiin kerätä vuonna 1979. Se oli merkittävin rahoituserä 1990-luvun loppupuolelle asti.

Vuonna 1988 luotiin neljäs resurssi, joka on jäsenmaiden tulotasoon perustuva maksu. Se on tietty osuus jäsenmaiden bruttokansantulosta. Osuus vaihtelee vuosittain, koska neljännen resurssin alkuperäisenä tarkoituksena oli tasapainottaa EU:n budjetti. Se on muodostunut merkittävimmäksi rahoituseräksi, koska arvonlisäveropohjaan perustuvaa maksua on pienennetty huomattavasti. Tämä kehitys jatkuu, kos-

ka ALV-pohjaan perustuvaa maksua pienennetään edelleen vuonna 2007. Taulukossa 1 on esitetty EU:n budjetin rahoituksessa tapahtuneet muutokset ja lisäykset ja kuviossa 1 eri resurssien osuudet budjetin rahoituksesta vuosina 1971–2001.

EU:n budjetin rahoitusta on noin 20 vuoden ajan säädelty niin sanotuilla rahoituskehysillä. Niiden tarkoituksena on arvioida unionin budjetin euromääräinen suuruus seitsemäksi vuodeksi kerrallaan. Edellisen kerran vuosien 2000–2006 kehyksistä päätettiin vuonna 1998 Agenda 2000:na tunnetun maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä.

Euroopan unionin budjetin rahoituskehykset syntyivät 1980-luvun puolivälin rahoituskriisissä, jonka kulminaatiopisteenä oli *Fontainebleaun kompromissi* vuonna 1984. Se seurasi jälkimaininkina vuoden 1979 EU-huippukoukselle, jossa silloinen Ison-Britannian pääministeri Margaret Thatcher löi käsilaukkunsa pöytään huutaen: ”*I want my money*”.

Syynä Thatcherin purkaukseen oli Ison-Britannian asema budjetin suurimpana nettomaksajana koko sen siihenastisen jäsenyyden aikana. Huono budjettiasema oli seurausta siitä, että budjetin painottuminen maatalouden tukemiseen ei hyödyttänyt Britanniaa yhtä paljon kuin esimerkiksi Ranskaa. Tätä taustaa vasten Iso-Britannia ei myöskään sulattanut ALV-maksua, jota oli juuri alettu kerätä.

Syntyi Britanniaa koskeva erikoissääntö, *the UK rebate*, jolla Ison-Britannian rahoitusosuutta EU:n budjettiin pienennettiin. Tämä kompensoitiin kasvattamalla muiden jäsenmaiden maksurasitusta. Ison-Britannian saama poikkeus budjettimaksuille on yksi budjettikehysneuvottelujen kiistanaihe.

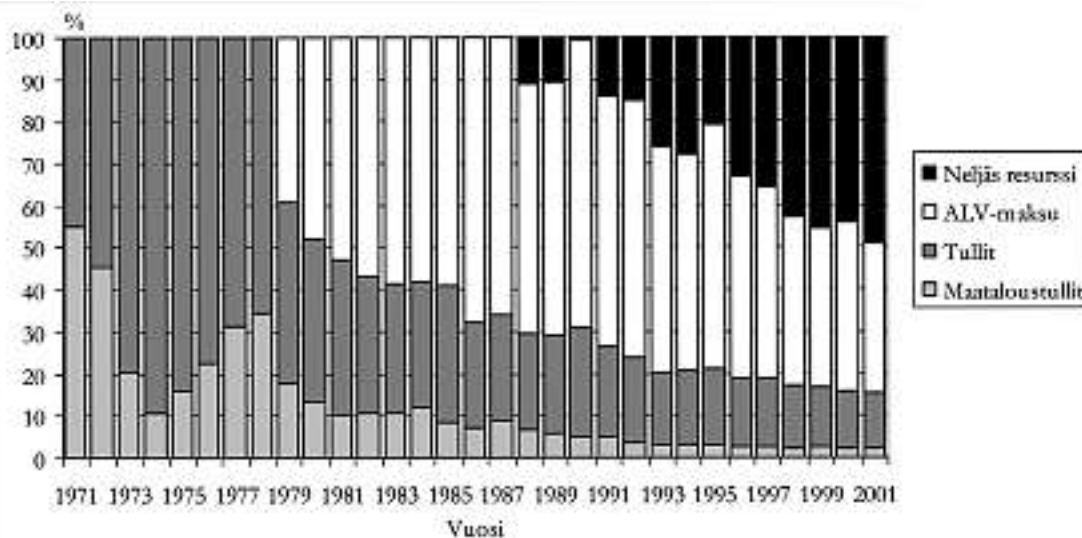
Rahoituskriisin ratkaisu johti myös pidemmän aikavälin rahoituskehysten laadintaan.

¹ *Perusesitys EU:n budjetin rahoituksen ja menojen kehityksestä, ks. myös Baldwin ja Wyplosz (2006).*

Taulukko 1. EU:n budjetin rahoituksessa tapahtuneet merkittävimmät muutokset

Muutoksen kohde	Ajankohta	Muutos
ALV-maksu	1970	Määriteltiin 1 %:ksi ALV-pohjasta. Alettiin kerätä 1979.
ALV-maksu	1985	Nostettiin 1,4 %:iin ALV-pohjasta
Ison-Britannian maksu-helpotus (ns. UK rebate)	1985	Pudotti Ison-Britannian maksuosuutta noin kolmanneksella
Budjettikatko	1988	Nostettiin 1,1:stä 1,2 %:iin suhteessa EU:n kansantuloon vuodesta 1992 alkaen
Budjettikatko	1994	Nostettiin 1,27 %:iin suhteessa EU:n kansantuloon vuoteen 1999 mennessä
ALV-maksu	1994	Laskettiin asteittain 1,0 %:iin suhteessa ALV-pohjaan vuoteen 1999 mennessä. Lisäksi maksun määrätymisessä käytettävän ALV-pohjan ylärajaksi säädettiin 50 % suhteessa kansantuloon aiemman 55 %:n sijaan.
ALV-maksu	2000	Laskettiin 0,75 %:iin ALV-pohjasta 2002 ja edelleen 0,50 %:iin 2004
Ison-Britannian maksu-helpotus	2000	Itävalta, Ruotsi, Hollanti ja Saksa saivat alennuksen Ison-Britannian maksuosuuspienennyksen rahoituksessa
Budjettikatko	2000	Alennettiin 1,24 %:iin EU:n kansantulosta
ALV-maksu	2007	Lasketaan 0,3 %:iin EU:n kansantulosta ²

Kuvio 1. EU:n budjetin rahoitus 1971–2001



Lähde: http://ec.europa.eu/budget/publications/budget_in_fig_en.htm

² Vuosina 2007–2013 se on kuitenkin Itävaltalle 0,225 %, Saksalle 0,15 % sekä Hollannille ja Ruotsille 0,10 %.

Niitä on laadittu tähän asti neljästi vuosille 1988–1994, 1994–2000, 2000–2006 ja 2007–2013.

Neuvottelut vuosien 2007–2013 kehyksistä aloitettiin vuonna 2004 ja jäsenmaat pääsivät niistä sopuun joulukuussa 2005. Jäsenmaiden sopima kompromissi pyrki supistamaan EU:n budjettia pudottamalla kuluvan kehysjakson budjetin sitoumusten ylärajan 1,14 prosentista yhteen prosenttiin suhteessa EU:n bruttokansantuloon vuoteen 2013 mennessä.

Rahoituskehysten hyväksyntä edellyttää kuitenkin myös Euroopan parlamentin ja komission hyväksynnän.³ Euroopan parlamentti hylkäsi jäsenmaiden aikaansaaman sovun tammiukuussa 2006. Kiista parlamentin ja jäsenmaiden välillä aiheutui siitä, että parlamentti vaati omassa kannanotossaan 12 miljardin euron lisäystä sitoumuksiin vuosille 2007–2013.

Lähes koko kevään kestäneiden neuvotte- lujen jälkeen sitoumuksiin tehtiin kosmeettisia muutoksia. Ne laskevat 1,01 prosenttiin EU:n kansantulosta vuoteen 2013 mennessä. Sitoumusten määrä kasvoi neljällä miljardilla eurolla koko periodilla vuoden 2004 hinnoin. Lisäys suunnattiin pääasiassa tutkimus- ja kehitystoimintaan, Euroopan laajuisiin verkkoihin ja kansalaisten turvallisuutta koskevaan erään. Sitoumusten yhteissumma koko periodilla on 864 miljardia euroa vuoden 2004 hinnoin. Keskimäärin sitoumukset ovat 1,045 prosenttia EU:n kansantulosta. EU:n budjetin katto jätettiin edelleen 1,24 prosenttiin EU:n kansantulosta. Sitoumusten ja varsinaisen budjettikaton väliin siis luotiin nykyistä suurempi marginaali.

3. EU:n budjetin menot ja niiden kehitys

Vaikka EU:n budjetti oli unionin alkuvuosina pieni, sen institutionaalinen rakenne löytyy pitkälti jo Rooman sopimuksesta (ks. Blankart ja Kirchner 2004). Sopimuksen artikla 40⁴ perustaa maatalouden ohjaus- ja takuurahaston, joka toimi pohjana myöhemmin käynnistyneelle yhteiselle maatalouspolitiikalle. Artikla 123⁵ puolestaan loi Euroopan sosiaalirahaston, joka toimi pohjana rakennerahastoille ja EU:n aluepolitiikalle. Näiden rahastojen tarkoituksena oli tasoittaa yhteismarkkinoiden hyötyjä jäsenmaiden välillä.

Eryyisesti ajateltiin, että yhteismarkkinat hyödyttävät teollisuuden korkean osuuden omaavaa Saksaa, mutta ei niinkään maatalousvaltaista Ranskaa. Italian argumentti sosiaalirahastolle oli tuki maan rakennemuutokselle maatalousvaltaisesta teollistuneeksi maaksi. Toinen jakolinja EEC-maiden välillä oli talouksien avoimuus. Saksa ja erityisesti Benelux-maat olivat suhteellisen alhaisten kaupan esteiden (tullien) maita, Ranska ja Italia puolestaan korkeiden tullitasojen maita (ks. tarkemmin Sapir 1992). Ranska ja Italia pelkäsivät, että tiivistyvä integraatio johtaa kasvavaan divergenssiin jäsenmaiden välillä ja näin ne halusivat institutionalisoida tulonjakovälineet Rooman sopimukseen. Syynä tähän pidettiin ulkomaankaupan nopeaa sopeutumiskykyä ja maatalouden sekä työmarkkinoiden hidasta sopeutumiskykyä. Ranska oli EEC:n maatalousvaltaisina maa ja Italiassa työmarkkinoiden rakennemuutosta pidettiin syynä mahdollisiin tappioihin

⁴ Amsterdamin sopimuksesta lähtien artikla 34.

⁵ Amsterdamin sopimuksesta lähtien artikla 146.

³ Niin sanottu instituutioiden välinen sopimus.

(Blankart ja Kirchner 2004). Divergenssi vs. konvergenssi keskustelu on uuden talusmaantieteen myötä edelleen ajankohtainen teema taloudellisen integraation yhteydessä.

Nykyisin noin 80 prosenttia menoista kohdistetaan EU:n maatalouspolitiikkaan ja rakennerahastoihin. Loppu käytetään ulkosuhteisiin, tutkimus- ja kehitystoimintaan sekä hallintoon.

Kuviossa 2 on esitetty EU:n budjetin menojen jakauman kehitys vuodesta 1975 nykypäivään. Siitä huomataan, että vaikka maatalouspolitiikan ja rakennerahastojen menojen yhteenlaskettu osuus on säilynyt käytännössä vakiona, niiden keskinäinen jakauma on muuttunut tasaisesti 1970-luvulta alkaen. Muutos kiihtyi 1980-luvun lopulla, kun Espanja ja Portugalil liittyivät EY-jäseniksi.

Euroopan integraation alkuvuosina maatalousbudjetin osuus oli ylivoimaisesti suurin. Maatalouspolitiikasta päätettiin ministerineuvostossa, mutta sosiaalirahastojen säännöt oli kirjattu Rooman sopimukseen. Kukin maa maksoi tietyn ennalta määritellyn prosenttiosuuden rahastojen ennalta kiinnitetyistä menoista. Näillä kontribuutioilla katettiin 50 prosenttia sosiaali-, rakenne- tai aluepoliittisista ohjelmista jäsenmaissa. Jokainen ohjelma edellytti kaikkien jäsenmaiden tuen, mikä ymmärrettävästi piti sosiaalirahaston koon pienenä (Blankart ja Kirchner 2004).

Maatalouspolitiikka sen sijaan perustui poliittiseen päätöksentekoon. Jaettava kakku ei ollut kiinteä, vaan myös siitä päätettiin erikseen. Maatalouspolitiikan päätöksenteossa piti siirtyä määräänemistön käyttöön vuoden 1966 alusta. Tämä olisi todennäköisesti estänyt Ranskaa viemästä läpi sille tärkeän maatalouspolitiikan laajentamista. Ranska jättäytyi pois EEC:n kokouksista syksyllä 1965 ja sai niin sa-

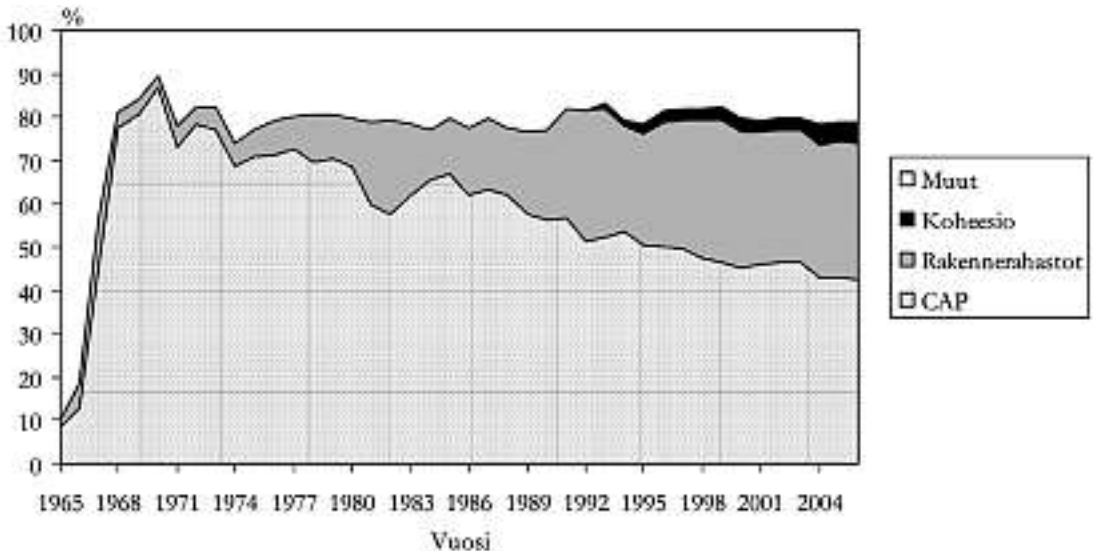
notun *Luxemburgin kompromissin* kautta käytännössä kumottua määräänemistön käytön. Samalla se osoitti uskottavasti, että on valmis eroamaan EEC:stä. Vastaavaa uskottavaa uhkaa ei vapaakauppaorientoituneilla maillo ollut. Näin ollen Ranska sai helpommin tahtonsa läpi. Tämä kasvatti maatalousmenojen osuutta (Blankart ja Kirchner 2004).

Ison-Britannian jäsenyys ja sisämarkkinaohjelma muuttivat asetelmaa, mikä näkyy budjetin menojen rakenteen muutoksena 1980-luvulla. EU:n budjetin rahoitus muuttui, kun käyttöön otettiin niin sanotut omat resurssit. Budjetti rahoitettiin vuodesta 1970 alkaen EEC:n ulkorajojen tullituloilla ja jäsenmaiden arvonalisäveropohjaan perustuvalla maksulla. Tämä poisti tarpeen rahoittaa sosiaalirahaston menoja kiinteillä prosenttiosuuksilla.

Ison-Britannian ja myöhemmin erityisesti Kreikan, Portugalin ja Espanjan jäsenyydellä oli myös suuri merkitys. Omat resurssit olivat Isolle-Britannialle epäedulliset. Niistä päätettiin kolme vuotta ennen Ison-Britannian jäsenyyttä, kun sen jäsenyys alkoi näyttää varmalta Ranskan presidentin Charles de Gaullen jäätyä eläkkeelle. Iso-Britannia kykeni kuitenkin uhkaamaan EY:tä erolla järjestämällä kansanäänestyksen jäsenyydestään vuonna 1975 jo liitettävään jäseneksi. Negatiivinen tulos olisi ollut EY:n tulevaisuudelle haitaksi, kun se muutenkin paini euroskleroosin paineessa. Iso-Britannia ei hyötynyt maatalouspolitiikasta, koska sen oma tuotanto oli varsin pieni. Samalla sen keräämät ulkotullit olivat suhteellisen suuret, joten Isosta-Britanniasta tuli merkittävä nettomaksaja. Kuten edellä on todettu, tämä johti Ison-Britannian maksuosuuden alennukseen ja samalla paineeseen supistaa maatalouspolitiikan menoja.

Kreikan, Portugalin ja Espanjan jäsenyys

Kuvio 2. EU:n budjetin menojen rakenne 1965–2006



Lähde: http://ec.europa.eu/budget/publications/budget_in_fig_en.htm.

vuosina 1981 ja 1986 nosti jälleen esille kysymyksen tiivistyvän integraation voittajista ja häviäjistä. Vanhat EY-maat olivat valmiita kompensoimaan sisämarkkinoiden mahdolliset haittavaikutukset uusille jäsenmaille populismin ja kommunismin pelossa. Tuoreet demokratiat oli varta vasten sidottu EY:hyn pitkällisten neuvottelujen tuloksena. Tämän seurauksena rakennerahastot kasvoivat merkittävästi. Lisäksi perustettiin uusille jäsenmaille sekä Irlannille kohdistettu koheesiorahasto vuonna 1992. Nyt päätetty budjettikehys kasvatti koheesiorahaston osuutta (ks. kuvio 2) ja muutti sen luonnetta, koska sen tukea voi saada mikä tahansa kriteerit täyttävä jäsenmaa.⁶

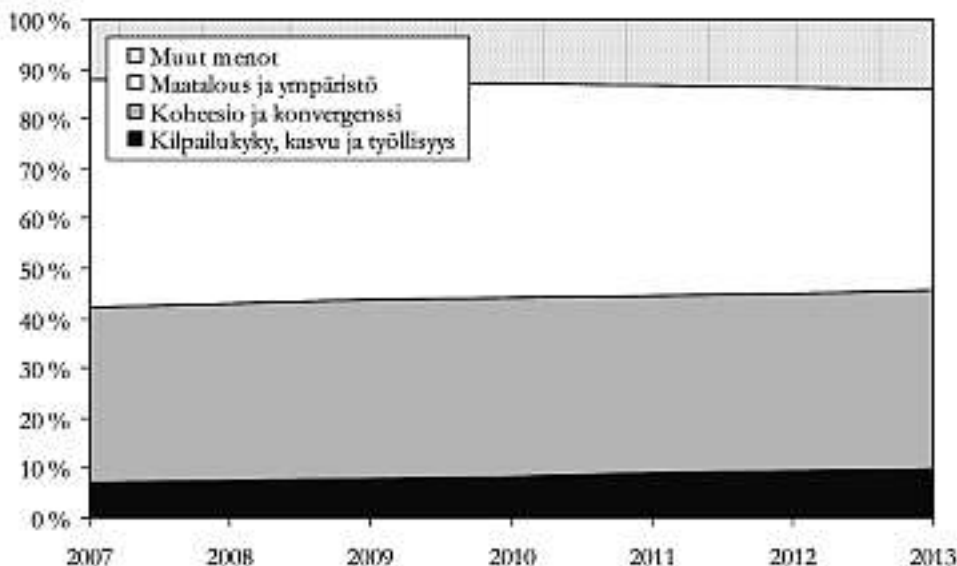
⁶ Maa voi saada koheesiorahaston tukea, jos sen ostovoimakorjattu tulotaso on alle 90 prosenttia EU25:n ostovoimakorjatusta tulotasosta.

Sisämarkkinaohjelmasta voidaan katsoa kumpuavan myös seuraava vaihe EU:n budjetin menojen kehityksessä. Ohjelmaan liittyen määränemistöpäätösten merkitys nousi huomattavasti, koska sisämarkkinalainsäädännöstä päätettiin määränemistöllä. Usein tämä on tulkittu Luxemburgin kompromissin päättymiseksi. Määränemistöllä tehtävät päätökset nostavat maiden vaikutusvallan aivan uuteen asemaan, koska yksikään yksittäinen maa ei voi estää päätöksiä. Tämän vuoksi on todennäköistä, että päätöksenteko kokonaisuutena perustuu äärimmäisen monimutkaisiin lehmänkaupoihin.

4. Budjettikehys 2007–2013: muuttuiko mikään?

Yleislinjaltaan EU:n sovittu budjettikehys ei muuta asioita juuri lainkaan. Maatalouspoliti-

Kuvio 3. Vuosien 2007–2013 budjettikehyksen rakenne



kan ja rakennerahastojen yhteenlaskettu osuus on 79 prosenttia. Tämä siitakin huolimatta, että suhteellisesti Lissabonin tavoitteita palveleva 'kilpailukykyä, kasvua ja työllisyyttä' tukeva sekä 'kansalaisten turvallisuutta, vapautta ja oikeuksia' koskevat erät kasvavat eniten: edellinen 69 prosenttia ja jälkimmäinen peräti 78 prosenttia. Ne ovat kuitenkin olleet edellisessä budjettikehyksessä euromääräisesti niin pieniä, että rakenne- ja koheesiorahastojen 21 prosentin kasvu riittää pitämään niiden suhteellisen osuuden käytännössä ennallaan. Rakenne- ja koheesiorahastojen kasvun toisena puolena on maatalouspolitiikan menojen leikkaus (ks. kuvio 3). Osin tähän liittyvänä yksityiskohtana voidaan pitää Ison-Britannian maksuosuuslennuksen pienentymistä.

Yksi merkittävä piirre uudessa budjettikehyksessä on, että siihen sisältyvien sitoumusten määrä suhteessa EU:n kansantuloon laskee.

Tämä siitakin huolimatta, että uudet jäsenmaat ovat tulotasoltaan huomattavasti vanhoja jäsenmaita köyhempiä. Koheesiorahastot ulottuvat nyt laajemmalle maajoukolle⁷, mutta koheesiotukien ylärajaa säädellään maan tulotason mukaan. Rakennerahastoissa keskeisenä elementtinä säilyy niin sanottu 75 prosentin sääntö, jonka mukaan alueet, joiden tulotaso alittaa 75 prosentin tason EU25:n keskiarvosta. Koheesiorahastojen tuki kasvaa suhteellisesti huomattavasti enemmän kuin rakennerahastojen.

Kaiken kaikkiaan vuosien 2007–2013 budjettikehyksessä on hienoinen askel tulonjakoon painottuvasta budjetista EU-tason julkishyödykkeitä rahoittavaan budjettiin, mutta muutos on tässä suhteessa varsin mitätön.

⁷ Maille, joiden tulotaso oli vuosina 2001–2003 alle 90 prosenttia EU25:n tulotasosta.

5. EU:n budjettia koskeva kritiikki: mitä olisi pitänyt tehdä?

Useat ekonomistit ovat kritisoineet EU-budjetin liiallista painottumista tulonjakoon. Budjetti rahoittaa EU-tason hankkeita vain hyvin vähän. Kun otetaan maatalouspolitiikka, rakennerahastot ja hallinto pois, jäljelle jää noin 15 prosentin osuus eli 18 miljardia euroa vuoden 2006 budjetissa. Tabellini (2002) kuvaa tätä osuvasti: *”Now the whole discussion on the EU budget only concerns who gains and who loses, and in particular which countries are beneficiaries or net payers and how much.”*

Myös Baldwin (2005a) kritisoi budjetin rakennetta samasta näkökulmasta. Hänen mukaansa EU:n budjetin tulisi keskittyä nollasummapolitiikkojen sijaan positiivisen summan aktiviteetteihin. Edellisistä voidaan mainita esimerkkinä EU:n maatalouspolitiikka ja jälkimäisistä integraation instituutioiden muodostaminen, ulkosuhteet, yhteiset ulkoiset kauppasuhteet, yhteistyö kehitysavussa, yhteistyö EU:n ulkorajan valvonnassa jne. Taloudellinen integraatio (kaupan ja tuotannon tekijäliikkeiden vapaus) on itsessään positiivisen summan politiikkaa. Vaikka se tuottaa voittajia ja häviäjiä kaikissa jäsenmaissa, voittajat hyötyvät enemmän kuin häviäjät menettävät kussakin jäsenmaassa, jolloin tulonjakoelementti voidaan jättää jäsenmaiden huoleksi (ks. Baldwin 2005a).

Lääkkeeksi budjetin rakenteellisiin ongelmiin Baldwin (2005a) tarjoaa kolmea ratkaisua. Ensimmäiseksi hänen mukaansa EU:n maatalouspolitiikka tulisi kansallistua. Kukin jäsenmaa voisi tällöin tukea maanviljelijöitään samalla tavalla kuin esimerkiksi taiteilijoita. Sen lisäksi, että EU:n maatalouspolitiikka on tarpeetonta nollasummapeliä, Baldwin (2005b)

kritisoi maataloustukien suuntautumista. Jos maatilat järjestetään suuruusjärjestykseen, suurimmat 6 prosenttia maataloista saa 53 prosenttia maatalouspolitiikan tuesta ja suurin 1,5 prosenttia 27 prosenttia. Suurimmat tilat ovat tyypillisesti myös rikkaimpia.⁸ Viljelijää kohti laskettuna eniten EU:n maataloustukia saavat tanskalaiset ja belgialaiset viljelijät, vähiten puolestaan tsekkiläiset ja virolaiset viljelijät. Viljelijää kohti lasketuissa tuissa uudet jäsenmaat saavat kymmenen viimeistä sijaa EU25:ssä. Baldwin (2005b) kutsuukin EU:n maatalouspolitiikkaa *dooH niboR* -järjestelmäksi.⁹

Toiseksi rakennerahastojen tuki tulisi Baldwinin mukaan muuttaa projektirahoitukseksi. Hänen perusargumenttinsa on, että ei ole lainkaan selvää, hyödyttääkö esimerkiksi rakennerahastojen tavoitealue I:n tuki alueita, joiden tulotaso on alle 75 prosenttia EU:n keskiarvosta. Projektirahoituksessa keskeiseen rooliin nousisi projektien arviointi, mikä Baldwinin mukaan vähentäisi rakennerahastojen menoja nykyisestä ja lisäisi tuen käytön tehokkuutta. Mielienkiintoista on, että Baldwinin ehdotus muistuttaa etäisesti rakennerahastoja edeltäneitä Rooman sopimuksen sosiaalirahastoja.

Kolmantena kohtana Baldwin esittää EU:n budjetin radikaalia jopa 80 prosentin supistamista. Supistustarve olisi sitä pienempi mitä enemmän budjetin menot suuntautuisivat yhteisiin positiivisen summan politiikkoihin.

⁸ Alkuvuodesta 2006 julkaistun Eurobarometer-kyselyn mukaan 29 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että yhteinen maatalouspolitiikka on onnistunut pienten ja keski suurten tilojen tukemisessa. Kielteisten vastausten osuus oli 48 prosenttia (European Commission 2006a). Suomessa vastaukset olivat erityisen kielteisiä: vain yhdeksän prosenttia vastaajista katsoi maatalouspolitiikan onnistuneen ja 86 prosenttia epäonnistuneen.

⁹ *Robin Hood väärinpäin kirjoitettuna.*

Taulukko 2. Kolme ehdotusta EU:n budjetin rakenteeksi ja toteutunut budjettikehys, % EU:n budjetista pl. hallintomenot

Budjettierä	Sapir	Gros ja Micossi	Komissio	Toteutunut
Kasvu ja kilpailukyky	45	37,5	13	9
Konvergenssi	40	40	35	38
Rakenteellinen sopeutuminen	0	0	10	0
Maatalouspolitiikka	15	0	30	46
Ulkosuhteet	0	7,5	10	6
Sisäinen turvallisuus	0	7,5	2	1
Yhteinen puolustus	0	7,5	0	0
Yhteensä	100	100	100	100
Budjettikatto/BKT, %	1,00	1,00	1,24	1,24

Lähteet: Gros ja Micossi (2005), Sapir (2003), European Commission (2004) ja omat laskelmat.

Myös Gros ja Micossi (2005) muuttaisivat EU:n budjetin rakennetta radikaalisti. Sen tulisi heidän mukaansa keskittyä tutkimukseen ja innovaatiotoimintaan sekä ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen maatalouspolitiikan sijaan. Taulukossa 2 on esitetty numeroina Grosin ja Micossin ehdotus EU:n budjetin rakenteeksi. Lisäksi taulukkoon on koottu Sapirin (2003) raportin esitys, komission esitys vuodelta 2004 (European Commission 2004) ja toteutunut keväällä hyväksytty budjettikehys. Luvuissa ei ole mukana hallintomenoja, joiden osuus on noin viisi prosenttia. Ne on jätetty pois myös hyväksytyyn budjettikehysten luvuista.

Taulukosta on helppo huomata, että akateemiset ehdotukset (Sapir 2003 ja Gros ja Micossi 2005) ovat huomattavasti radikaalimpia kuin komission esitys toteutuneesta puhumattakaan. Hyväksytty budjettikehys muutti olemassa olevaa rakennetta vain kosmeettisesti ja vaikka maatalouspolitiikan menot hieman laskevat, ne säilyttävät pääroolin EU:n budjetissa.¹⁰ Komis-

sio olisi laskenut maatalouspolitiikan merkitystä noin kolmanneksella ja siirtänyt painopistettä rakennerahastoihin ja rakenteellisen sopeutumisen menoihin. Toteutunut kehys ja komission esitys säilyttävät budjettikaton ennallaan suhteessa BKT:hen, mutta Sapirin sekä Grosin ja Micossin ehdotukset pudottaisivat sen yhteen prosenttiin. Jälkimmäisten merkittävin keskinäinen ero on se, että Sapir ei käyttäisi budjettia ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen lainkaan, kun taas Gros ja Micossi antavat niille varsin suuren painon ja lisäksi ainoana ehdotuksista käyttäisivät budjettia myös yhteiseen puolustukseen.¹¹

Lissabonin strategian toteuttaminen (kasvu ja kilpailukyky) näkyy komission esityksessä ja toteutuneessa kehityksessä vain hyvin pienellä painolla. Tässä suhteessa Grosin ja Micossin sekä Sapirin esitykset ovat paljon rohkeampia. Jos lasketaan kasvu ja kilpailukyky, sisäinen ja

¹⁰ Myös EU:n päätöksenteossa maatalouteen liittyvien päätösten osuus on yli 40 prosenttia (ks. Alesina et al. 2005).

¹¹ Keväällä julkaistun ja myös aiempien Eurobarometerkyselyiden perusteella kansalaismielipide on useimmissa jäsenmaissa hyvin suopea ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden merkityksen nostamiselle EU:ssa (ks. esim. European Commission 2006b tai Alesina et al. 2005).

ulkoinen turvallisuus sekä puolustus EU:n laajuisiksi julkishyödykkeiksi, Grosin ja Micossin esittämä budjetti kohdentaisi 60 prosenttia näihin ja 40 prosenttia tulonjakoon. Tässä suhteessa se on kvalitatiivisesti arvioiden lähimpänä Baldwinin (2005a) esitystä, joskaan ei yhtä radikaali.

Yksi yleinen johtopäätös on, että akateeminen EU-budjettia käsittelevä kirjallisuus suhtautuu rakennerahastoihin tai konvergenssitavoitteen säilyttämiseen EU:n budjetissa suotavampana kuin maatalouspolitiikan (mm. Sapir 2003, Gros ja Micossi 2005, Tabellini 2002, Baldwin 2005a). Nykyisenkaltaiset rakennerahastot saavat kuitenkin osakseen voimakasta kritiikkiä muun muassa läpinäkymättömyytensä ja tukien käytön arvioinnin puutteen vuoksi. Lisäksi rakennerahastoista myönnettyjen tukien kohdentaminen haluttaisiin siirtää jäsenmaiden tasolle (Tabellini 2002). Arvioidessaan nykyistä järjestelmää Boldrin ja Canova (2001) päätyvät johtopäätökseen, että EU:n aluepolitiikalla ei ole ollut vaikutusta tulotasokonvergenssin kannalta.¹² Midelfart-Knarvik ja Overman (2002) puolestaan argumentoivat, että rakennerahastojen tuet ovat väärinä tuotannon sijoittumista maiden suhteelliseen etuun nähden.

6. Voiko muutos toteutua?

Hyvällä syyllä voidaan sanoa, että Euroopan unionin budjetti keskittyy väriin asioihin. Vuosille 2007–2013 hyväksytty budjettikehys muuttaa budjetin aiempaa rakennetta vain kos-

meettisesti ja on jyrkästi ristiriidassa Lissabonin strategiaan nähden.

Jos Lissabonin strategia todella koetaan tärkeäksi, niin miksi budjetin rakennetta ei muovata siihen suuntaan? Vastaus löytyy valtiopoliitiikasta. Jäsenmaat eivät ole niinkään kiinnostuneita budjettipolitiikan sisällöstä, vaan siitä kuinka paljon kukin maa kykenee saamaan takaisin maksamiaan budjettimaksuja. Jäsenmaiden maksut EU:n budjettiin ovat paria poikkeusta lukuun ottamatta prosentti suhteessa BKTL:ään. Suurimmat poikkeukset ovat Belgia ja Hollanti, joiden maksuosuus ylittää prosentin lähinnä tullitulojen vuoksi ja Iso-Britannia, joka on selvästi alle prosentin maksuhelpotuksensa vuoksi. Tulevalla budjettikehyskaudella jäsenmaiden maksut ovat todennäköisesti vieläkin tarkemmin jokin kiinteä osuus BKTL:stä, koska arvonlisäveromaksun merkitys vähenee olennaisesti.

Budjettikehys määrittelee varsin tarkasti sen, kuinka paljon kukin maa maksaa eivätkä maat pääse siihen vaikuttamaan. Menopuolella kehys määrittelee ainoastaan sen, mihin rahaa käytetään, mutta ei sitä, miten sitä maittain käytetään.¹³ Ensi näkemältä voisi luulla, että budjetin menot suuntautuvat erityisen maatalousvaltaisiin ja köyhiin maihin. Tätä *joulupukkimalliajatus* voidaan testata estimoimalla yksinkertainen regressio, jossa selittävinä muutujina on jokin maatalousvaltaisuutta kuvaava muuttuja ja jokin tulotasoindeksi. Selitetävä muuttuja on maan tulot EU:n budjetista. Osoittautuu, että tämäntyyppinen malli toimii erittäin huonosti.¹⁴

¹² Vastaavanlaista näkemystä edustaa Braunerhjelm et al. (2000). Rakennerahastotukien menestystarina pidetään yleensä Irlantia. Mezzogiorno puolestaan edustaa vastakkaista ääripäätä.

¹³ Lukuun ottamatta vanhoja koheesiorahastoja. Niissäkin suurin maa Espanja hyötyi muita maita enemmän.

¹⁴ Tulotasomuuttuja saa jopa väärän etumerkin (ks. Baldwin et al. 2001).

Valtapolitiikkamallissa maiden tuloja EU:n budjetista selitetään vaikutusvallalla. Kauppi ja Widgrén (2004, 2006) tarkastelevat mallia, jossa maiden osuuksia EU:n budjetin menoista selitetään Shapley-Shubik -indeksillä, joka voidaan tulkita kakunjako-ongelman yhdeksi ratkaisukäsitteeksi tai vaikutusvallan mittariksi.¹⁵ Shapley-Shubik -indeksi laskee todennäköisyyden maiden vaa'ankieliasemille, kun päätösäännöt (äänimäärät ja käytetty määräenemistösääntö) ovat tiedossa. Se on varsin abstrakti käsite, mutta on saanut viime aikoina empiiristä tukea. Kauppi ja Widgrén (2006) käyttävät aineistoa EU:n budjettimaksuista vuosilta 1975–2002 ja he päätyvät seuraavaan yhtälöön

$$\text{BUDSHARE} = -0,005 + 1,003 \cdot \text{SSI} + 0,0287 \cdot \text{GEFR},$$

(0,80) (13,48) (2,79)

jossa BUDSHARE on maan osuus EU:n budjetin menoista, SSI on Shapley-Shubik -indeksi ja GEFR on Saksa-Ranska -dummy, joka saa arvon yksi Saksalle ja Ranskalle ja arvon nolla muille maille. Yhtälöstä huomataan, että SSI:n kerroin on teorian mukaisesti tasan yksi, vakio ei teorian mukaisesti poikkea merkitsevästi nollostakaan. Ranska-Saksa -dummy on mielenkiintoinen lisä, joka voidaan helposti tulkita EU-historiaa vasten.¹⁶ Mallin selitysaste on 90 prosenttia.

¹⁵ Kun jako ei edellytä yksimielistä päätöstä, silloin vastaava käsite on Nash-ratkaisu. Ks. tarkemmin Shapley (1953) ja Shapley & Shubik (1954).

¹⁶ Vaikutusvallan kannalta ks. Widgrén (1994). Ilman Saksa-Ranska -dummya SSI:n kerroin ei ole yhtä tarkasti yksi, mutta ei poikkea tilastollisesti merkitsevästi ykkösestä viiden prosentin merkitsevyydellä (Kauppi ja Widgrén 2004, 2006).

Kauppi ja Widgrénin (2004, 2006) tulokset tukevat yllä esitettyä Tabellinin ajatusta, että loppujen lopuksi EU-maat ovat ainoastaan kiinnostuneita siitä, kuinka paljon ne voivat hyötyä EU:n budjetista. Tulokset eivät kuitenkaan selitä sitä, miksi budjetin rakenne on säilynyt sellaisena kuin se Kreikan, Espanjan ja Portugalin jäsenyyden, Rooman sopimuksen sekä Ranskan ja Ison-Britannian vaikutuksesta on muovautunut. EU:n budjetin suurin rakenteellinen muutos on sen painopisteen trendinomaisen siirtyminen maatalouspolitiikasta rakennerahastoihin, missä Iberian maiden ja Kreikan jäsenyydellä on ollut suuri merkitys (ks. esim. Baldwin et al. 1997). Maatalouspolitiikan ja rakennerahastojen yhteenlaskettu osuus on kuitenkin säilynyt käytännössä vakiona, mikä on merkinnyt nollasummapolitiikan osuuden pysymistä noin 80 prosentissa budjetin loppusummasta.

Mikä estää EU:n budjetin painopisteen siirtymisen tulonjaosta yhteisiin politiikkoihin? Taulukko 3 antaa tähän vastauksen, joka sekin liittyy valtapolitiikkaan. Taulukossa 3 on esitetty jäsenmaiden nettomaksut EU:n budjettiin vuosina 2003 (EU15) ja 2004 (EU25) sekä maiden äänet ministerineuvostossa kyseisinä vuosina. Sisämarkkinaohjelman myötä yhä suurempi osa EU-päätöksistä tehdään määräenemistöllä, joka vuonna 2003 oli 62 ääntä 87:stä ja itälaajenemisen jälkeen 232 ääntä 322:sta.

Taulukon 3 luvut osoittavat, että sekä nettomaksajilla että nettosaajilla on riittävä määrä ääniä hallussaan estääkseen mitkä tahansa budjettiin kaavailut muutokset, joilla olisi vaikutusta niiden nettomaksuasemaan. Jos valtapolitiikka selittää maiden saamiset EU:n budjetista, potentiaaliset muutokset voivat koskea lähinnä budjettikehystä. Nettomaksujen ja nettosaamisten valtasapaino pitää sen kuitenkin

Taulukko 3. Nettomaksut EU:n budjettiin ja äänet ministerineuvostossa vuosina 2003 ja 2004

	Nettomaksu 2003 milj. euroa	Nettomaksu 2004 milj. euroa	Äänet neuvostossa 2003	Äänet neuvostossa 2004
Espanja	-8455	-7972	8	27
Kreikka	-3322	-4065	5	12
Portugali	-3477	-3080	5	12
Irlanti	-1563	-1563	3	7
Puola		-1409		27
Belgia	-745	-1089	5	12
Luxemburg	-857	-851	2	4
Liettua		-368		7
Tsekki		-250		12
Latvia		-199		4
Unkari		-175		12
Slovakia		-168		7
Viro		-146		4
Slovenia		-111		4
Kypros		-52		4
Malta		-45		3
Suomi	-9	71	3	7
Tanska	283	350	3	7
Itävalta	359	427	4	10
Ruotsi	1047	1231	4	10
Ranska	1725	3073	10	29
Hollanti	2923	3153	5	14
Italia	1093	3421	10	29
Iso-Britannia	3755	4557	10	29
Saksa	8566	8486	10	29
Nettomaksajien äänet			59	164
Nettosajien äänet			28	158

Lähde: Baldwin (2005a) ja omat laskelmat.

muuttumattomana (ks. myös Blankart ja Kirchner 2004).

Mielenkiintoista on, että ennen itälaajenemista Suomi näytti olevan vaa'ankieliasemassa. Nettosajien äänimäärä 28 vuonna 2003 riittää vain nipin napin estämään päätöksiä. Vuosina 1998–99 ja 2001 Suomi oli nettomaksaja (ks. Baldwin 1995a), jolloin nettosajien äänimäärä putoaa alle 26:n, joka tarvittiin ennen itälaajenemista päätösten estämiseen.

Valtapolitiikkanäkemyksessä tukee siis ajatusta, että EU:n budjetin rakenne tulonjaon ja yhteisten politiikkojen välillä on hyvin vakaa. Äänimäärälukujen perusteella näyttää siltä, että itälaajeneminen olisi tehnyt sen entistäkin vakaammaksi.

Valtapolitiikkanäkemyksessä tukee kuitenkin sitäkin ajatusta, että EU:n budjetissa tapahtuu mittavia muutoksia. Uudet jäsenmaat saavat kakkosluokan kohtelun sekä maatalouspoliti-

kassa että erityisesti rakennerahastoissa, joissa EU-tukien yläraja suhteessa vastaanottajamaan tulotasoon on säädelty. Tästä johtuen uusien jäsenmaiden saamat rakennerahastotuet asukasta kohti alittavat selvästi vanhojen jäsenmaiden vastaavan (ks. Baldwin 2005a).

Jos valtopolitiikka on toiminut EU:n budjettimaksujen määrääjänä tähän asti, ei ole mitään syytä uskoa, että asetelma muuttuisi. Tämä kasaa paineita uusien jäsenmaiden brutto- ja nettosaamisten merkittävälle kasvulle, kun ne varmuudella tulevat vaatimaan yhtäläistä kohtelua vanhojen jäsenmaiden kanssa. Seuraavista budjettikehysneuvotteluista voi tämänkin vuoksi odottaa erittäin vaikeita. Maatalouspolitiikan kansallistaminen ja budjetin rohkea rakenteellinen uudistus helpottaisi tämänkin ongelman ratkaisua. □

Kirjallisuus

- Alesina, A., Angeloni, I. ja Schuknecht, L. (2005), "What does the European Union do?", *Public Choice* 123: 275–319.
- Baldwin, R. (2005a), "The real budget battle", CEPS Policy Brief No. 75.
- Baldwin, R. (2005b), "Who pays the Queen's CAP payments? The CAP as a dooH niboR scheme", CEPS Policy Brief No. 88.
- Baldwin, R., Francois, J. ja Portes, R. (1997), "The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe", *Economic Policy* 24: 125–176.
- Baldwin, R., Berglöf, E., Giavazzi, F. ja Widgrén, M. (2001), *Nice try: should the Treaty of Nice to be Ratified*, Monitoring European Integration 11, CEPR, Lontoo.
- Baldwin, R. ja Wyplosz, C. (2006), *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill, Lontoo.
- Blankart, C. ja Kirchner, C. (2004), "The deadlock of the EU budget: analysis of ways in and ways out", teoksessa Blankart, C. ja Mueller, D. (eds), *A constitution for the European Union*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Boldrin, M. ja Canova, F. (2001), "Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies", *Economic Policy* 32: 205–253.
- Braunerhjelm, P., Faini, R., Norman, V., Ruane, F. ja Seabright, P. (2000), *Integration and regions: how the right policies can prevent polarization*, Monitoring European integration 10, CEPR, Lontoo.
- European Commission (2004), *Financing the European Union*, Commission Report on the operation of the own resources system, COM(2004) 501 final.
- European Commission (2006a), *Europeans and the common agricultural policy*, Special Eurobarometer 242.
- European Commission (2006b), *The future of Europe*, Special Eurobarometer 251.
- Gros, D. ja Micossi, S. (2005), *A better budget for the European Union. More value for money, more money for value*, CEPS Policy Brief No. 66.
- Kauppi, H. ja Widgrén, M. (2004), "What Determines EU Decision-making? Needs, Power or Both", *Economic Policy* 39: 221–266.
- Kauppi, H. ja Widgrén, M. (2006), "Voting Rules and Budget Allocation in an Enlarged EU", ilmestyy *European Journal of Political Economy*.
- Midelfart-Knarvik, K. ja Overman, H. (2002), "Delocation and European integration: is structural spending justified", *Economic Policy* 35: 321–360.
- Sapir, A. (1992), "Regional integration in Europe", *Economic Journal* 102: 1491–1506.
- Sapir, A. (2003), *An agenda for growing Europe: making the EU system deliver*, Report of independent high-level established at the initiative of the President of the European Commission, Oxford University Press.
- Shapley, L. (1953), "A value for n-person cooperative games", teoksessa Kuhn, H. ja Tucker, A.

- (eds.), *Contributions to the theory of games, Annals of Mathematical Study*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Shapley, L. ja Shubik, M. (1954), "A method for evaluating the distribution of power in a committee system", *American Political Science Review* 48: 787–795.
- Tabellini, G. (2002), "Principles of policy making in the European Union", *CESifo Forum* 3: 16–22.
- Widgrén, M. (1994), "Voting Power in the EU and the consequences of two different enlargements", *European Economic Review* 38: 1153–70.