

# EU:N TULEVA RAHOITUSKEHYS: NETTOMAKSAJAN KIROUS

MATTI NIEMI

Euroopan unionin instituutiot ja jäsenvaltiot ovat käynnistäneet neuvottelut EU:n seuraavasta rahoituskehuksesta vuosille 2021-2027. Neuvotteluja leimaa ensisijaisesti takertuminen kunkin maan EU:lta saamaan rahamäärään, eli maan nettosaaja tai nettomaksaja-asemaan.

Myös suomalainen keskustelu budjetista on toistaiseksi keskittynyt kansallisen edun puolustamiseen. Rahoituskehystä on samanaikaisesti vaadittu pienennettäväksi, mutta Suomelle annettavan rahan määrää kasvatettavaksi.

EU:n rahat tulisi käyttää projekteihin, joiden toteuttamisesta EU-tasolla on eniten hyötyä. Uusien niin sanottujen omien varojen käyttöönotto sekä EU-budjetin painopisteen siirtäminen pois maatalous- ja aluerahoituksesta kohti unionitason lisäarvoa tuottavia projekteja mahdollistaisi EU:n tasapainoisemman kehittämisen.

# SISÄLTÖ

## JOHDANTO 3

- 1. Monivuotinen rahoituskehys ja nettomaksajan kirous 4**
  - 1.1. Nettomaksuajattelu haittaa EU:n kehittämistä 5
  - 1.2. Pois nettomaksuajattelusta – EU:n tulojen uudistaminen 6
  - 1.3. Lisää EU-tason lisäarvoa – mihin unionin rahoja pitäisi käyttää? 9
  
- 2. Tuleva rahoituskehyskausi 2021–2027 11**
  - 2.1. Komission esitys uudeksi rahoituskehukseksi 12
  - 2.2. Sisämarkkinat, innovaatiot ja digitaalisuus 12
  - 2.3. Koheesio ja arvot 14
  - 2.4. Luonnonvarat ja ympäristö 14
  - 2.5. Maahanmuutto, rajaturvallisuus ja puolustuspolitiikka 15
  - 2.6. Esitykset uusiksi rahoituslähteiksi 16
  
- 3. Miten rahoituskehystä voidaan uudistaa nyt? 18**
  - 3.1. Suomen asema EU:n puheenjohtajamaana 2019 20

## KUVIOT

- Kuvio 1. Budjetin osuus EU:n bruttokansantulosta 4
- Kuvio 2. Jäsenmaiden nettoasemat vuonna 2016 henkeä kohden suhteutettuna 6
- Kuvio 3. EU-budjetin käyttökohteisiin esitetyt muutokset 13
- Kuvio 4. EU-budjetin rahoitukseen esitetyt muutokset 17

## JOHDANTO

Euroopan unionin rahankäyttö tuntuu paradoksilta – rahaa on yhtäaikaisesti todella todella paljon ja todella todella vähän. Summat kuulostavat suomalaisesta näkökulmasta hulppean suurilta: kymmeniä miljardeja sinne ja satoja miljoonia tänne. Mutta toisaalta EU:n budjetti on myös samanaikaisesti pieni. Se muodostaa edelleen vain noin prosentin EU-alueen yhteenlasketusta bruttokansantulosta ja hieman yli kaksi prosenttia EU-valtioiden käyttämistä julkisista varoista.

EU:n uuden rahoituskehyskauden tulisi alkaa vuonna 2021, mutta päätöksenteolla alkaa olla jo kiire. Toukokuussa 2019 pidettävät Euroopan parlamentin vaalit vaikuttavat instituutioiden kapasiteettiin käsitellä valtavaa rahoituskehystä ja riskinä on, että rahoitusohjelmiin syntyy maksatuskatkoja ja epävarmuutta tulevaisuudesta. Euroopan komissio julkaisi esityksensä uudeksi rahoituskehyykseksi toukokuun alussa ja touko-kesäkuun vaihteessa odotetaan esityksiä alakohtaisten ohjelmien sisällöstä. Se käynnistää virallisen budjettineuvotteluprosessin.

Usein sanotaan, että EU-rahoituksella tulisi ratkaista EU-tason ongelmia. Niin kutsutun subsidiariteettiperiaatteen mukaan päätökset tulisi tehdä matalimmalla mahdollisella hallinnon tasolla, joka riittää ongelman ratkaisemiseen. Periaatteen pitäisi toimia myös toisinpäin, eli isoissa ongelmissa päätösten pitäisi tapahtua isomilla hartioilla. Tämä ei kuitenkaan käytännössä toteudu, sillä EU-tasolla on harvoin tarvittavia resursseja koko ongelman ratkaisemiseen. EU-tavoitteiden saavuttaminen pohjautuu edelleen pitkälti jäsenmaiden panostuksiin, pois lukien maatalous ja aluekehitys, joihin EU-budjetista käytetään jopa 70 prosenttia. EU:lla on vain vähän niin sanottuja omia varoja eikä käytännössä omaa veronkanto-oikeutta. Varsinkin rahoituksen osalta EU on edelleen selkeästi jäsenvaltioiden valtioliitto, ei liittovaltio.

Tämän impulssin kantava ajatus on, että EU-tason rahoituksen tulisi palvella paremmin EU-tason ongelmien ratkaisua eli tuoda niin kutsuttua EU-tason lisäarvoa. EU-budjetin kehittämistä kuitenkin haittaa se, että jäsenmaat, jotka yksimielisesti päättävät rahoituskehityksestä, keskittyvät omaan nettomaksaja- tai nettosaaja-asemaansa EU:n rahoituksessa. Se aiheuttaa absurdeja poliittisia kannanottoja, joissa halutaan samanaikaisesti sekä leikata ja kasvattaa budjettia. Pääministeri Juha Sipilä (kesk.) totesi eduskunnalle 9.5. rahoituskehyyksestä pitämässään puheenvuorossa, että ”parhaimmillaan se [rahoituskehys] toteuttaa yhteisiä eurooppalaisia päämääriä”. Lähes samaan hengenvetoon hän kuitenkin totesi, että Suomen päätavoite on ”maksimoida EU:n Suomelle palautuvat varat samalla, kun haluamme pitää nettomaksamme kohtuullisena”. Poliitikassa tulisi varmaankin tavoitella parhaimpina pitämiään ratkaisuja, mutta keskittyminen myyttiseen Suomeen etuun estää niihin pääsemisen. Tämä on nettomaksajan kirous.

# 1. MONIVUOTINEN RAHOITUSKEHYS JA NETTOMAKSAJAN KIROUS

Nykyinen Euroopan unioni sai alkunsa vuonna 1951 perustetusta Euroopan hiili- ja teräsyhteisöstä (EHTY), joka tarvitsi myös oma budjettinsa. Vaikka nimessä esiintyvätkin hiili ja teräs, yhteisön tehtävät olivat tätä laajemmat. Se esimerkiksi rahoitti satamien rakentamista ja pyrki helpottamaan hiili- ja terässektorin työntekijöiden sosiaalisia olosuhteita.<sup>1</sup>

Euroopan instituutioiden budjetin kehitys oli melko vaatimatonta ensimmäiset 10–15 vuotta. Erityisesti Espanjan, Portugalin (1986) ja Kreikan (1981) liittyminen toi mukanaan uuden haasteen, kun EU:n sisälle alkoi syntyä suuria alueiden väliä elintasoeroja. Budjettiin lähdettiin rakentamaan alueellista kehitystä tasaavia koheesiorahastoja, jotka yhdessä maatalouspolitiikan laajentumisen kanssa johtivat kokonaisbudjetin kasvuun. Vuodesta 1988, jolloin monivuotinen rahoituskehys otettiin menetelmänä käyttöön, EU-budjetti on pysytellyt suunnilleen samansuuruisena vaihdellen 0,9 ja 1,1 prosentin bruttokansantulo-osuuksien (BKTL) välillä. EU-maiden kansantulon kasvaessa EU:n käytettävissä olevien varojen absoluuttinen määrä on toki kehittynyt jatkuvasti.

Kiista budjetin koosta on rahoituskehuksesta käytävien neuvottelujen ytimessä. Budjetin koolle asetetaan rajat kehityksen yhteydessä hyväksyttävässä niin kutsutussa omien varojen päätöksessä. Yleensä käytettävän rahan rajat asetetaan hieman varsinaisia menosuunnitelmia ylemmäs, jotta budjetissa olisi tilaa mahdollisille yllättäville menoille. Euroopan komissio esitti toukokuun alussa, että seuraavan rahoituskehyskauden eli vuosien 2021–2027 menot olisivat 1,11 prosenttia saman ajanjakson EU-bruttokansantulosta, eli noin 1 135 miljardia euroa vuoden 2018 hintatasossa<sup>2</sup>.

**Budjetin osuus EU:n bruttokansantuotteesta**



<sup>1</sup> Alfredo De Feo: A History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament Part I: The European Coal and Steel Community 1952–2002 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/538883/RegData/etudes/STUD/2015/538883/EPRS\\_STU\(2015\)538883\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/538883/RegData/etudes/STUD/2015/538883/EPRS_STU(2015)538883_EN.pdf)

<sup>2</sup> EU-budjetin summat kerrotaan yleensä sekä kiinteinä hintoina (constant price), joka ei ota huomioon inflaatiota sekä nykyisinä hintoina (current price), joka olettaa kahden prosentin vuotuisen inflaation. Kiinteät hinnat ovat lakitekstissä käytettäviä lukuja, mutta nykyiset hinnat kuvaavat paremmin kunakin vuonna todellisuudessa käytettävää rahamäärää.

**Kuvio 1:** Budjetin osuus EU:n bruttokansantulosta

Samalla se esitti, että tulokattoa nostettaisiin 1,29 prosentista 1,35 prosenttiin.

Kansalaista kohti jaettuna EU:n menot olivat vuonna 2016 noin 230 euroa vuodessa. Komission usein toistaman lauseen mukaan EU maksaa kansalaisilleen vähemmän kuin yhden kupin kahvia päivässä. Politico-lehden laskelmien mukaan EU:n hinta suomalaiselle on itse asiassa noin yksi kolmasosa päivittäisen cappuccinon hinnasta (viimeisenä olevat italialaiset kärsivät kahvi-indeksissä halvan kahvinsa takia ja maksavat puolikkaan kupin verran päivässä)<sup>3</sup>. Kovin merkittävästä kontribuutiosta ei siis kansalaisten näkökulmasta välttämättä ole kyse. Toisaalta monet EU:n rahankäyttökohteet palvelevat kansalaisia vain välillisesti, ehkä maatalousyrittäjiä lukuun ottamatta. Harva näkee EU:n miljardeja muualla kuin kantaverkkoon kuuluvan moottoritien opasteissa.

Ylipäätään EU:n rahoitus ei ole, niin kuin monet muutkaan EU-kysymykset, varsinaisesti kansaa kiihottava aihe. Sen tulisi kuitenkin alueellisella ja kansallisella tasolla kiinnostaa vähintään poliittisia päättäjiä, sillä EU-rahoituksen merkitys kansallisesti merkittävissä kehityshankkeissa voi olla suuri. Etenkin EU-integraation yleiset hyödyt, kuten rauha, vakaus, pienentyvät elintasoerot ja matalista rajoista syntyvä kasvunlisä, ovat riippuvaisia siitä, miten niiden edistämiseen on käytettävissä rahaa.

<sup>3</sup> The Cappuccino Index, POLITICO <https://www.politico.eu/article/the-eu-membership-value-post-brexit-budget-coffee-index/>

KESKITTÄMINEN ALUEELLISESTI VAIKUTTAVAAN  
RAHOITUKSEEN UNIONITASON ETUJEN SIJAAN ON  
MUODOSTANUT ISON ESTEEN INTEGRAATION KEHITTÄMISELLE  
JA SITÄ KAUTTA EU-PROJEKTIN LEGITIMITEETILLE.

### 1.1. Nettomaksuajattelu haittaa EU:n kehittämistä

Keskittyminen alueellisesti vaikuttavaan rahoitukseen unionitason etujen sijaan on muodostanut ison esteen integraation kehittämiseksi ja sitä kautta koko EU-projektin legitimitetille. 1980-luvun alussa Isossa-Britanniassa nousi suuri tyytymättömyys EU-rahoitusta kohtaan. Syynä oli yhteinen maatalouspolitiikka, joka jakoi suuren osan EU:n käytössä olleista resursseista Keski-Euroopan jäsenmaille. Britit hyötyivät maataloustuista suhteellisen vähän, vaikka maksoivat budjettiin suhteellisesti paljon. Syntyi ajatus, jonka mukaan EU-budjetissa on nettomaksajia ja -saajia, ja tästä syystä maksajia on hyvitetävä ja EU-budjetin käyttöä rajattava.

Keskustelu antoi pontta Ison-Britannian euroskeptikoille ja kiista kulminoitui vuoden 1984 rahoituskehyspäätökseen, jossa Isolle-Britannialle annettiin sen kuuluisa jäsenmaksualennus. Päätös on EU:n kehityksessä merkittävä murtumakohta, ja sen vaikutukset tuntuvat tänäkin päivänä. Ensimmäistä kertaa kaikki eivät maksaneetkaan yhteiseen kassaan samoilla kriteereillä. Brittien euroskeptisismi ei tietenkään jäsenmaksualennuksen myötä taipunut, vaan nosti kunnolla päätään 2010-luvulla ja on johtanut maan eroneuvotteluihin. Sittemmin jäsenmaksualennuksia ja erivapauksia on jaettu muillekin. Ruotsi, Itävalta ja Saksa saivat nyt voimassa olevassa rahoituskehyksessä alennuksen siitä osuudesta, joka heidän tulisi maksaa Ison-Britannian alennuksesta. Järjestelmä on kaiken kaikkiaan kankea ja monimutkainen.

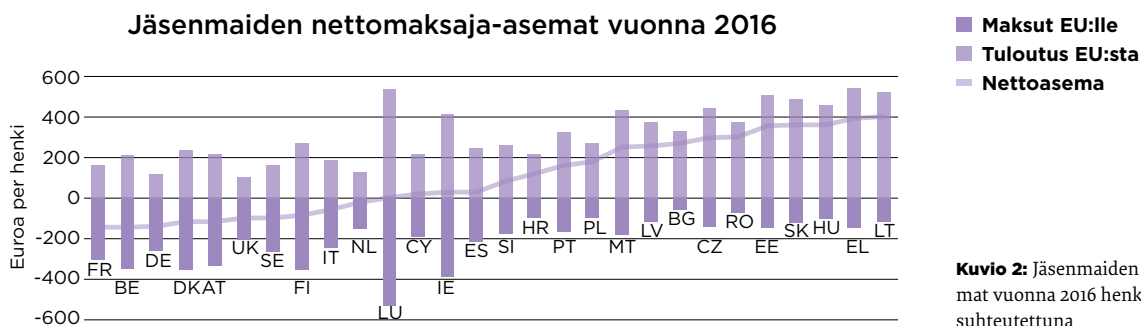
Nettomaksajien halu saada alennuksia kumpuaa nettoasema-ajattelusta, jossa jäsenmaat laskevat EU:n kyseisen maan alueelle antamia varoja ja toisaalta maan

maksamia maksuja. EU-kielessä nettotasapainon laskemista kutsutaan juste retour-periaatteenksi ja sen on nähty olevan merkittävä este EU:n rakenteiden ja erityisesti rahoituksen uudistamiselle.

Nettosaaaja- tai nettomaksaja-aseman laskeminen on periaatteessa helppoa, koska EU tilastoi vuosittain kunkin jäsenmaan alueella käytetyt varat ja koska 70 prosenttia rahoista kohdistuu suoraan alueille. Kuvio 2 kertoo jäsenvaltioiden maksut ja tulot sekä nettoaseman henkilöä kohden laskettuna, tosin siten, että hallintokulujen vaikutus on poistettu.

Nettoaseman laskeminen maittain on kuitenkin erittäin harhaanjohtava tapa esittää EU:n tulojen ja menojen *vaikuttavuutta*. Hiukkaskiihdyttimen kehitykseen käytetty euro jää tilastollisesti Ranskaan, mutta valmistuessaan se hyödyttää suuresti kaikkia eurokansalaisia, myös suomalaisia. Nettomaksu-aseman laskeminen jättää huomiotta todelliset lopputulokset ja keskittyy vain alueellisen distribuution optimointiin. EU:n politiikan painopisteillä ja tavoitteiden, vaikkapa Agenda 2000 -kilpailukykyohjelman tai 2030-ilmastotavoitteiden, saavuttamisella ei tällöin ole merkitystä. Rahat ja puheet eivät kohtaa.

Nettomaksukeskustelulla on myös synkempi, maiden väliseen solidaarisuuteen liittyvä puolensa. Erityisesti euroskeptikot ja kansallispopulistiset voimat kysyvät, miksi meidän pitäisi maksaa muiden maiden elintason kohottamisesta? Nettomaksu-asema on osittain verrannollinen maan vauraustasoon, koska valtaosa menopuolesta on sidottu bruttokansantulomittariin. Mitä isompi tulo, sitä isompi jäsenmaksu EU:lle. Tämä ei kuitenkaan ole koko kuva, koska jäsenmaksusta on annettu lukuisia alennuksia ja EU-rahamen käyttökohteet vaihtelevat. Lisäksi EU:n perusajatukseen kuuluu solidaarisuus vähemmän menestyneitä alueita ja jäsenmaita kohtaan. Samanhenkistä keskustelua pienituloisten tukemisesta harvoin käydään hyvinvointivaltion sisällä, mutta jostain syystä muiden maiden köyhät eivät aina näydy yhtä tärkeinä.



**Kuvio 2:** Jäsenmaiden nettoasemat vuonna 2016 henkeä kohden suhteutettuna

Nettomaksuperiaatteeseen nojaaminen on ollut vahingollista EU:n kehittämiselle. Nettoasema edellä kulkeminen aiheuttaa sen, että nettomaksajien kannattaa pyrkiä minimoimaan EU-budjetin kokoa ja nettosaaajien puolestaan maksimoimaan EU-ohjelmista saamaansa rahaa. Koska päätöksenteko perustuu yksimielisyyteen, ei järkeviä, rahan käytön tarpeellisuudesta tai poliittisista arvolähtökohdista kumpuavia uudistuksia voida juurikaan tehdä. Tämä on ollut omiaan johtamaan myös EU:n legitimitietin heikkenemiseen. Nettoasema- tai juste retour -ajattelusta irtipääseminen on tietenkin helpommin sanottu kuin tehty, mutta EU-budjetin tulo- ja menopuolen rakenteen uudistaminen on välttämätöntä, jos EU:n toiminnalla halutaan saada aikaan nykyistä parempia tuloksia.

## 1.2. Pois nettomaksuajattelusta – EU:n tulojen uudistaminen

Nettobalanssiajattelun purkamisen on usein ajateltu lähtevän EU-budjetin tulopuolen uudistamisesta. Mikäli EU:n rahoitus perustuisi enemmän muille kuin jäsenmai-

den suorille jäsenmaksuille, syntyisi vähemmän intressiä laskea maksujen ja saannon tasapainoa. EU:n omien varojen avulla voitaisiin myös suoraan saavuttaa EU:n politiikkatavoitteita, esimerkiksi hillitä muovin käyttöä muoviveron avulla.

Euroopan hiili- ja teräsyhteisön budjetti haluttiin aikoinaan irrottaa kuuden perustajavaltion omista budjeteista, ja sille luotiin ensimmäinen niin kutsuttu omien varojen järjestelmä, joka koostui pääosin hiili- ja teräskaupalle asetetuista tulleista ja maksuista. Kun vuonna 1957 samat perustajavaltiot loivat Euroopan talousyhteisön

## NETTOMAKSUPERIAATTEeseen NOJAAMINEN ON OLLUT VAHINGOLLISTA EU:N KEHITTÄMISELLE.

(ETY), sen rahoitus haluttiinkin hoitaa jäsenmaiden jäsenmaksuilla. Näin toimittiin myös atomienergiayhteistyötä vaaliseen Euratomin suhteen. Vuoden 1965 yhdistymissopimuksessa näiden kolmen instituution rakenteet ja budjetit sovitettiin yhteen lähes sellaisenaan, ja tämän seurauksena nykyisenkin EU:n rahoitus koostuu osin jäsenmaksuista ja osin varoista, joita EU saa kerätä itse.

Teknisestä näkökulmasta ajateltuna EU:n omien maksujen ja verojen voidaan ajatella vastaavan paremmin niihin politiikkoihin, joita EU-tasolla ajetaan. Tämä oli alun perin perusteena esimerkiksi tullimaksujen siirtämiseen EU-kassaan. EU:n halutaan toimivan jäsenvaltioiden rajat ylittävissä asioissa, joten esimerkiksi ilmastonmuutokseen liittyvien ympäristöverojen voidaan ajatella olevan veroresurssi, joka olisi järkevämpää kerätä ylikansallisella kuin kansallisella tasolla. Lisäksi on arveltu, että keskittymällä enemmän jäsenmaiden taloudelliseen aktiivisuuteen perustuviin veroihin voitaisiin tasoittaa jäsenmaiden maksutasojen eroja pelkkään BKT-maksuun verrattuna.

Ehkä tärkeämpi peruste uusille esityksille on kuitenkin poliittinen ja liittyy suoraan nettomaksuaseman merkityksen vähentämiseen. EU:n omassa omistuksessa olevat varat ovat nimenomaan EU:n, ei jäsenmaiden. Tämän ajatellaan vähentävän jäsenmaissa esiintyvää menojen ja saantojen pikkutarkkaa laskentaa sekä vähentävän jäsenmaiden halua vaatia erilaisia alennuksia jäsenmaksuihinsa. Se vapauttaisi tilaa EU:n kehittämiseksi ja EU:n tehtävien uudistamiselle, sillä silloin EU:n ”veronmaksajia” olisivat sen 500 miljoonaa kansalaista, eivätkä vain sen 28 valtiota. Mario Montin korkean tason työryhmä, joka on valmistellut nyt käsiteltävää omien varojen uudistusta, totesi raportissaan, että mikäli EU-budjettia katsottaisiin yksittäisen kansalaisen tai sisämarkkinoiden käyttäjän näkökulmasta, sen rahoitus varmasti näyttäisi hyvin erilaiselta kuin pelkästään jäsenmaiden BKTL-osuuksiin perustuva vertailu.<sup>4</sup>

Nykyisellään budjetti rahoitetaan keräämällä rahaa neljästä eri lähteestä.

- a) Maatalousmaksut
- b) Tullimaksut
- c) Osuus jäsenmaiden ALV-kertymästä
- d) Jäsenmaiden bruttokansantuloon perustuva jäsenmaksu

Maatalous- ja tullimaksujen keräämisestä vastaavat jäsenmaat, ja ne tilitetään suoraan EU:n budjettiin. Jäsenmaat saavat vähentää summasta sen keräämisestä koituvat kulut. Lisäksi osa (voimassa olevan rahoituskehyyksen aikana 0,3 prosenttia) jäsenmaiden ALV-kertymästä kerätään EU:n kassaan. Tulojen ja menojen erotus katetaan lopulta jäsenmaksuilla, jotka perustuvat jäsenmaiden bruttokansantuloon. Kaksi ensimmäistä resurssia muodostavat EU:n niin sanotut perinteiset omat varat (*tradi-*

<sup>4</sup> FUTURE FINANCING OF THE EU Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources December 2016 [http://ec.europa.eu/budget/mjff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report\\_20170104.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mjff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf)

**Montin työryhmän arviointikriteerit omille resursseille:**

1. Reiluus/tasa-arvo
2. Tehokkuus
3. Riittävyys ja tasapaino
4. Läpinäkyvyys ja yksinkertaisuus
5. Demokraattinen vastuu ja budjettikuri
6. Eurooppalaisen lisäarvon osuus
7. Subsidiariteettiperiaate
8. Poliittisten transaktiokustannusten vähyys

*tional own resources, TOR)*  
ja kaksi jälkimmäistä lasketaan jäsenmaiden kontribuutioiksi EU:n budjettiin.

Mistä lähtökohdista ja kriteereistä käsin omien varojen järjestelmää olisi sitten syytä uudistaa? Nykyisen rahoitusjärjestelmän

pääpiirteet ovat lähinnä historiallisista syistä johtuvia (maatalous- ja tullimaksut) tai jäsenmaiden talouksien koon mukaiseen tulonjakoon perustuvia (ALV-maksu sekä suora jäsenmaksu). Montin työryhmä listasi työssään yhteensä kahdeksan kriteeriä eri rahoituslähteiden arvioimiseksi (ks. oheinen laatikko). Näistä jäsenmaiden välinen tasa-arvo tai reilun periaate, subsidiariteettiperiaatteen noudattaminen sekä tehokkuus ovat periaatteina varmasti useiden toimijoiden hyväksyttävissä. Sen sijaan eurooppalaisen lisäarvon, demokraattisen vastuun tai läpinäkyvyyden kriteerit eivät ole perinteisesti EU:n rahoituskeskustelussa esiin nousevia piirteitä.

Suorat jäsenmaksut rahoituslähteinä menestyvät Montin työryhmän arviossa kohtuullisen hyvin, sillä vaikka jäsenmaksualennukset vääristävät jäsenmaiden välistä tasa-arvoa, rahoituslähteinä ne ovat kohtuullisen tehokkaita ja läpinäkyviä. Eurooppalaista lisäarvoa niiden kautta ei kuitenkaan synny, vaan kyseessä on puhtaasti jäsenmaakohtainen laskelmointi. Lisäksi nykyinen ALV-pohjainen resurssi sai raportissa lähinnä risuja, eikä sen koettu olevan kovin tehokas eikä ainakaan läpinäkyvä järjestelmä.

Montin ryhmä tutki kaikkiaan yhdeksää ehdotusta uudeksi resurssiksi. Ne voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään: ympäristöpohjaisiin veroihin tai maksuihin sekä finanssipohjaisiin maksuihin. Lisäksi arvioitiin ALV-järjestelmän kehittämistä.

Arvioidut ympäristöverot ovat hiilidioksidimaksu, tuottojen tulouttaminen EU:n päästökauppajärjestelmästä, polttoainemaksu sekä sähköveroon liittyvä maksu. Finanssijärjestelmän puolelta pääesitykseksi nousee EU:n yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan (CCCTB) perustuva maksu. Lisäksi ryhmä arvioi finanssitransaktioveron (FTT), erillisen pankkimaksun sekä Euroopan keskuspankin seteleiden liikkeellelaskusta saamien seigniorage-maksujen siirtämistä EU-budjettiin. Esityksiä on käsitelty tarkemmin Montin raportissa, eikä tässä ole tarkoituksenmukaista toistaa kaikkia arvioita. Yhteisöveromaksua tosin esitellään tarkemmin komission rahoituskehysesityksen arvioinnin yhteydessä.

On kuitenkin hyvä pohtia, miksi juuri nämä esitykset voisivat ratkaista EU-rahoituksen kipeimpiä ongelmia. Ympäristö- ja finanssipohjaiset resurssit ovat oivia kandidaatteja uusiksi rahoituslähteiksi, sillä eittämättä ehkä juuri näillä kahdella alalla EU-maiden välinen yhteistyö voi tuoda rajat ylittäviä hyötyjä, joita jäsenmaiden yksittäinen toiminta ei ratkaisisi. Nämä esitykset tulisikin ymmärtää niiden politiikkaan, ihmisiin ja yrityksiin vaikuttavan luonteensa kautta, ei pelkkinä rahoituslähteinä. Esimerkiksi finanssitransaktiovero, jonka valmisteluun Suomi ei ole ollut halukas osallistumaan, on ennen kaikkea työkalu finanssisektorin riskinoton ja keinottelun hallintaan sekä finanssikriisien ehkäisyyn – ja vasta toissijaisesti uusi rahoituslähde.

Uusien rahoituslähteiden käyttöönottoon tulisi suhtautua avoimesti. Ne toisivat EU:n rahoituksen rakenteeseen tarvittavaa heterogeenisyyttä, ja ne voisivat samalla tukea EU:n ja jäsenmaiden poliittisia tavoitteita. Bruttokansantulo-osuuteen perustuva ”jäsenmaksu” säilyisi edelleen EU:n pääasiallisena rahoituslähteenä, eikä EU



voisi jatkossakaan tehdä alijäämisiä budjetteja. Siltä osin muutokset olisivat rajattuja, mutta jos jäsenmaiden osaoptimointi näin vähenisi, muutoksilla voisi olla kauaskantoinen poliittinen merkitys.

### 1.3. Lisää EU-tason lisäarvoa – mihin unionin rahoja pitäisi käyttää?

Nettoasemakeskustelu on myös suoraa seurausta EU-budjetin rakenteesta. Jos EU-rahalla haetaan ennen kaikkea paikallisia hyötyjä (esimerkiksi suorat maatalous-

UUSIEN RAHOITUSLÄHTEIDEN KÄYTTÖÖNOTTOON TULISI SUHTAUTUA AVOIMESTI. NE TOISIVAT EU:N RAHOITUKSEN RAKENTEeseen TARVITTAVAA HETEROGEENISYYTTÄ, JA NE VOISIVAT SAMALLA TUKEA EU:N JA JÄSENMAIDEN POLIITTISIA TAVOITTEITA.

tuot ja aluekehitysrahastot), on paikallisia nettovaikutuksia helppo laskea. Rahojen käytön painopistettä muuttamalla voidaan nettomaksuaseman merkitystä vähentää, mikä mahdollistaisi EU-rahaman käyttämisen EU-tason politiikkaan.

Budjetin käyttökohteet ovat pysyneet historiallisesti vakaina. Suurimpia budjetin osa-alueita on maatalous, joka vuonna 1985 muodosti yksinään 73 prosenttia budjetista. Tutkimus- ja tuotekehitys, joka nykyään nähdään yhtenä parhaista EU-rahaman käyttökohteista, aloitti vaatimattomalla 3,8 miljardin budjetilla vuonna 1984 (n. 3,6 % budjetista), kun kuluvalle kehyskaudella siihen on osoitettu noin 80 miljardia. Viime vuodet maatalouspolitiikan rahoitus on pysytellyt alle 40 prosentin rajan, mutta yhdessä koheesiorahoituksen kanssa se on ollut toinen EU-budjetin kivijaloista käytännössä koko yhteisön olemassaolon ajan. EU:n rahoituskehys on hyvin polku-riippuvainen, joten sen rakenne ja menotason muuttuvat hitaasti.

EU:n budjetissa on paljon elementtejä, joilla voidaan sanoa olevan niin kutsuttua EU-tason lisäarvoa. Tuottaakseen EU-tason lisäarvoa hankkeen tai rahoituselementin tulisi tuottaa enemmän hyötyä kuin pelkästään jäsenmaiden oma tai niiden kesken koordinoitu toiminta tekisi – tai toiminnalla tulisi olla selkeästi rajat ylittävä luonne ja vaikutus. EU-lisäarvon käsite nousi kunnolla keskusteluun EU:n itälaajentumisen yhteydessä. Nyt siitä on tullut EU-budjetin kuuma iskulause ja monet tulevaa rahoituskehystä valmistelleet ehdotukset ja mietinnöt nojaavat tämän lisäarvon määrittelyn varaan.

EU-lisäarvon tarkka laskeminen on kuitenkin ongelmallista, eikä arviointiin olekaan toistaiseksi löytynyt yhteistä selkeää tapaa. Usein lisäarvoa selitetään negaation kautta, eli erittelemällä hankkeita, joissa sitä ei ainakaan ole. Moniin ohjelmiin EU-tason elementtejä onkin lisätty myöhemmin. Yhteiseen maatalouspolitiikkaan varatut rahat oli alun perin tarkoitettu hyvin paikalliseen, jopa sosiaalipoliittiseen tarkoitukseen – viljelijöiden toimeentulon turvaamiseen. Nämä niin kutsutut ensimmäisen pilarin tuet muodostavat noin kolme neljäsosaa koko maataloustukipotista. Linkejä EU-tason politiikkaan, kuten ilmastonmuutoksen hillintään, on lisätty vasta myöhemmin niin sanotun toisen pilarin rahoituksen kautta.

Rajat ylittäviä vaikutuksia on esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjuntaan sekä EU:n ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen käytetyillä rahoilla. Kuitenkin esimerkiksi EU-rajavalvonnan merkittävän lisäämisen esteenä on sen alueellisen rahanjaon koh-

distuminen vain tietyille maille (erityisesti Etelä-Euroopassa), vaikka periaatteessa hyödyt ovat huomattavasti laajemmat, jos turvallisuus paranee kaikkialla Euroopassa ja turvapaikanhakijoiden inhimillistä kohtelua voidaan parantaa.

Aluekehitys- ja maataloustuet eivät tietenkään ole täysin vailla EU-lisäarvoa. Niiden linkittymistä EU:n kasvu-, kilpailukyky- ja vaikkapa energiapoliittisiin tavoitteisiin on myös tasaisesti kasvatettu. Lisäksi tilanne on ruusuisempi kuin miltä nettomaksaja-asemastaan valittavat kertovat: EU-rahoituksella on havaittu olevan talouskasvua kasvattava kerrannaisvaikutus myös rikkaissa maissa. Uusien, yksityistä ja julkista rahoitusta yhdistävien rahastojen, kuten Euroopan strategisen infrastruktuurin rahaston, on myös havaittu lisäävän rikkaisiin jäsenmaihiin siirtyviä EU-panostuksia.

EU on polkuriippuvainen organisaatio – iso laiva, joka kääntyy hitaasti. Elämme aikaa, jolloin yhteiskunnalliset tehtävät ovat yhä enenevässä määrin nousseet tasolle, jossa ne voidaan ratkaista vain valtioiden ylikansallisella yhteistyöllä, mutta EU:n rooli siinä ei pääse kehittymään. Syynä on sen rahoituksen hidasjänteisyys ja yksimielisyyteen perustuva päätöksentekojärjestelmä, jossa jokainen jäsenmaa kyttää omaa saantoaan. EU:ta ei tarvitse silmittömästi rakastaa voidakseen olla samaa mieltä siitä, että EU-tasolla vaikuttavia asioita olisi parempi rahoittaaakin EU-tasolla.

EU:TA EI TARVITSE SILMITTÖMÄSTI RAKASTAA VOIDAKSEEN  
OLLA SAMAA MIELTÄ SIITÄ, ETTÄ EU-TASOLLA VAIKUTTAVIA  
ASIOITA OLISI PAREMPI RAHOITTAAKIN EU-TASOLLA.

## 2. TULEVA RAHOITUSKEHYSKAUSI 2021–2027

EU-jäsenmaiden ja parlamentin on määrä sopia vuosien 2018–2020 aikana tulevasta rahoituskehyksestä. Kehys kattaa seitsemän vuoden ajanjakson vuodesta 2021 vuoteen 2027. Euroopan komission esitys rahoituskehyksestä julkaistiin toukokuussa 2017, eli yli puoli vuotta alkuperäistä aikataulua jäljessä, sillä komissio pyysi lisäaikaa valmisteluihin erityisesti Ison-Britannian EU-eron aiheuttamien muutosten takia. Tästä huolimatta Brexitin vaikutusta budjettikehykseen ei vielääkään voida varmasti sanoa, sillä maan osallistuminen erityisesti tutkimuksen puiteohjelmaan, esimerkiksi Galileo-satellittiyhteistyöhön, on edelleen auki<sup>5</sup>.

Monivuotinen rahoituskehys on muodollisesti jäsenmaiden tekemä päätös, johon kuitenkin tarvitaan Euroopan parlamentin hyväksyntä. Prosessi kirjattiin EU:n perussopimukseen ensi kertaa Lissabonin sopimuksessa. EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen artikla 312:n mukaan jäsenmaiden päätöksen tekee Euroopan unionin neuvosto eli ministerineuvosto yksimielisesti. Tätä ennen sen on saatava parlamentin hyväksyntä, johon riittää yksinkertainen enemmistö.

Vaikka Lissabonin sopimuksessa puhutaan nimenomaan ministerineuvostosta, jäsenmaat tekevät päätöksensä käytännössä valtionpäämiesten muodostamassa Eurooppa-neuvostossa, eivät esimerkiksi budjettiministerien neuvostossa. Eurooppa-neuvostolla ei perussopimusten mukaan ole lainsäädännöllistä valtaa, vaan sen tehtävänä on määrittää unionin kehittämisen yleinen poliittinen suunta ja prioriteetit. Tästä huolimatta MFF:n yhteydessä päämiesten neuvosto käyttää välillä hyvinkin yksityiskohtaista lainsäädännöllistä valtaa päättäessään eri ohjelmien sisällön suuntaamisesta. EU:n instituutioiden välisessä valtakamppailussa tämä luonnollisesti herättää närää erityisesti meppien keskuudessa.

Parlamentti ei voi muodollisesti muuttaa jäsenmaiden esityksen sisältöä: se voi sanoa vain kyllä tai ei. Siksi parlamentti pyrkii vaikuttamaan rahoituskehysten sisältöön etukäteen lobbaamalla komissiota ja jäsenmaita ja kertomalla hyvinkin yksityiskohtaisesti niitä reunaehtojaan, joita sen hyväksynnän saamiseksi tarvitaan. Parlamentti hyväksyi maaliskuussa täysistunnossaan rahoituskehystä koskevan oma-aloitemietinnön. Parlamentin tahtotilana oli linjata sille tärkeimpiä kysymyksiä jo hyvissä ajoin ennen komission esitystä, jotta ne voitaisiin ottaa siinä huomioon. Esimerkiksi mepit halusivat merkittävästi kasvattaa Erasmus+ -nuorisovaihto-ohjelmaa sekä tutkimuksen puiteohjelmaa. Parlamentin kannanotossa kritisoidaan voimakkaasti vuosien 2014–2020 rahoituskehysten neuvottelujen viivästymistä, mikä johti vuosina 2014–2015 useiden maksatusten myöhästymiseen.

Sama riski voi toteutua myös tällä neuvottelukierroksella. Eurovaalit toukokuussa 2019 vaikeuttavat budjettikehysten hyväksyntää aikataulussa. Jotta toimeenpano-ongelmilta vältytään, kehysten pitäisi olla valmis vuoden 2019 loppuun mennessä tai viimeistään alkuvuodesta 2010. Joka tapauksessa sektorikohtaisten lakiesitysten hyväksymiselle tulee kiire ja varsinkin uusien ohjelmien toimeenpano tuskin alkaa täysimääräisesti kehyskauden alusta. Toisaalta unionissa ei ole vaaraa Yhdysvaltojen kaltaisesta julkisen hallinnon jäädytyksestä, mikäli sopimukseen ei päästä. Jos uusi rahoituskehys ei ole voimassa edellisen päättyessä, jatketaan edellisen kehysten vii-

**5** BBC News 25.4.2018 Galileo: UK plan to launch rival to EU sat-nav system <http://www.bbc.com/news/uk-politics-43891933>

meisen vuoden summilla, kunnes sopuun on päästy.

Euroopan parlamentti ja komissio ovat esittäneet, että seuraava monivuotinen rahoituskehys pyrittäisiin hyväksymään jo ennen toukokuun 2019 vaaleja. Se tarkoittaisi, että jäsenmaiden tulisi hyväksyä omat kantansa viimeistään vuoden 2018 loppuun mennessä ja jäsenmaiden ja parlamentin väliset neuvottelut – jotka viimeksi kestivät äänestyksineen noin yhdeksän kuukautta – saataisiin valmiiksi kolmessa neljässä kuukaudessa. Ajatus on kaunis, mutta sen toteuttaminen lähes mahdotonta.

Parlamentin budjettikomitealle tehdyssä analyysissä arvioidaan, että pääosa jäsenmaiden keskinäisistä neuvotteluista käytäisiin joulukuun 2018 ja syksyn 2019 välillä. Samalla uusi parlamentti, joka pitää ensimmäisen istuntonsa heinäkuussa 2019, voisi vahvistaa tai tarvittaessa uudelleen muotoilla kantaansa rahoituskehysten sisältöön. Neuvottelut neuvoston ja parlamentin välillä voisivat alkaa syyskuussa ja kestää vuodenvaihteen tienoille. Kehyksen lopullinen hyväksyntä ajoittuisi alkuvuoteen tai viimeistään kesään 2020.

### 2.1. Komission esitys uudeksi rahoituskehykseksi

Kun Euroopan komissio julkaisi esityksensä rahoituskehykseksi, komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker saapui Euroopan parlamenttiin esittelemään sitä tuoreeltaan. Hänen mukaansa esityksellä on ”esitetty sekä visio haluamastamme unionista että käytännön suunnitelma sen toteuttamiseksi”. Käytännössä kehysesitys seuraa pitkälti voimassaolevan kehysten linjauksia, minkä komissio auliisti myöntää<sup>6</sup>.

Esitys on kuitenkin sikäli rohkea, että EU:n budjettia esitetään kokonaisuutena kasvatettavaksi Ison-Britannian EU-erosta huolimatta. Merkittävimmät uudet menokohteet ovat seuraavan tutkimuksen puiteohjelman (HorizonEU) rahoituksen kasvattaminen 100 miljardiin euroon, EU:n rajavalvontakapasiteetin merkittävä kasvattaminen ja maahanmuuton entistä suurempi rahoitus sekä Erasmus-vaihto-ohjelman budjetin kaksinkertaistaminen. Säästöjä haetaan puolestaan leikkaamalla maatalous- ja koheesiorahoitusta noin 5–6 prosentilla. Tämä toisi näiden perinteisten menokohdeiden yhteenlasketun osuuden noin 40 prosenttiin kehyskauden aikana. Seuraavassa on käyty läpi komission esityksen pääkohtia pääluokittain.

Komission esityksen julkaisu käynnisti laskukoneet niin pääkaupungeissa, parlamentissa kuin Brysselin edunvalvontapäämajoissa. Ensimmäinen kiista on syntynyt budjetin kokonaissummasta. Parlamentin laskelmien mukaan vertailukelpoinen luku olisi 1,08 prosenttia bruttokansantulosta, eikä 1,11 kuten komissio esittää. Syynä on Euroopan kehitysyhteistyörahaston ottaminen mukaan budjetin sisään, mikä syö kokonaissummasta 0,03 prosenttia. Suomi taas haluaa laskea summaan mukaan varsinaisen kehysten ulkopuoliset menot, jolloin ehdotuksen kokonaistasoksi muodostuu 1,14 prosenttia<sup>7</sup>. Jo siis pelkästään budjetin koosta on ainakin kolme eri käsitystä, mikä kuvaa neuvottelijoilla edessään olevaa savotaa. Lisäksi vertailua nykytilanteeseen vaikeuttaa EU:n pienentyminen yhdellä jäsenmaalla.

### 2.2. Sisämarkkinat, innovaatiot ja digitaalisuus

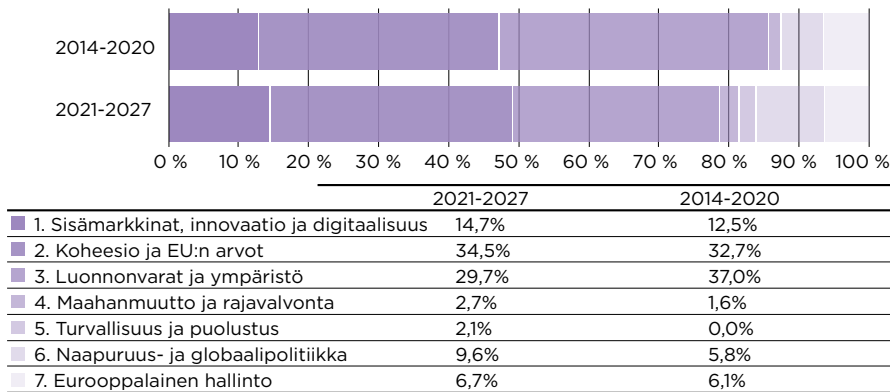
EU-budjetin valopilkkana on jo vuosia pidetty tutkimus- ja innovaatorahoitusta. Eurooppalaiset yliopistot, tutkimuslaitokset ja johtavat yksityiset yritykset ovat voineet päästä EU:n tutkimuksen puiteohjelmien kautta käsiksi suurempiin rahavirtoihin kuin puhtaasti kansallisesti on ollut saatavalla. Samalla tutkimushankkeet yhdistävät eri huippuyksiköitä ympäri Eurooppaa, joten tutkimusrahoituksella on ollut vahva yhteiseurooppalainen luonne.

Ei ole siis ihme, että useat tahot ovat ehdottaneet tutkimuksen puiteohjelman kasvattamista tulevalle rahoituskehyskaudella. Euroopan parlamentti esitti vuonna 2017, että tulevan puiteohjelman koko pitäisi nostaa 120 miljardiin, kun nykyisen ohjelman koko on ollut noin 80 miljardia. Komission toukokuuisessa esityksessä Horizon Europe

<sup>6</sup> European Commission – Fact Sheet. A modern budget for a Union that protects, empowers and defends: Questions and Answers [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-3621\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3621_en.htm)

<sup>7</sup> Valtioneuvoston kanslia: Komission tiedonanto sekä ehdotukset vuosia 2021–2027 koskevaksi Euroopan unionin monivuotiseksi rahoituskehykseksi, VNEUS 2018-00348

## EU-budjetin käyttökohteisiin esitetyt muutokset



Kuvio 3: EU-budjetin käyttökohteisiin esitetyt muutokset

-nimellä kulkevalle uudelle ohjelmalle esitetään 97,6 miljardin euron varausta – jos käytetään nykyisten hintojen, eli inflaation sisältävää lukua. Staattinen vertailu vuoden 2018 hinnoissa osoittaa kuitenkin vain 13,5 prosentin kasvua eli noin 10 miljardin lisäystä. Tämä ei varmasti tule tyydyttämään tiedeyhteisöä, yrityksiä tai parlamenttia, joka toivoi merkittävää lisäystä kroonisesta alirahoituksesta kärsivälle ohjelmalle.

Samalla ohjelman rakennetta uudistetaan: komissio haluaa tehdä ohjelmasta vahvan tekijän innovaatioiden markkinoille saattamisessa ja kasvuyritysten rahoituksessa. Perinteisempien pilarien eli huippututkimukseen suunnatun Open Science -pilarin ja teollisuuden tuotekehitykseen ja EU:n politiikka-alueiden tukemiseen tarkoitettua Global Challenges -pilarin rinnalle luodaan Open Innovation -pilari, josta rahoitetaan tulevaisuuden läpimurtoteknologioita sekä vahvan kasvukyvyn omaavia yrityksiä.

Myös uusi rakenne on ehtinyt herättää Brysselissä huolta niin yliopistoväen kuin teollisuuden piirissä. Halu rahoittaa start-upeja ja houkutella ”seuraava Facebook” Eurooppaan on ymmärrettävää, mutta samalla perinteiset tuotekehittäjät pelkäävät, että eurooppalaisia tällä hetkellä paljon työllistävien alojen rahoitus vähenee. Tarkemmat esitykset tutkimusohjelman rakenteesta saadaan vasta kesäkuun alkupuolella, mutta pelkän rahan määrän lisäksi Horizonin rakenne tulee varmasti olemaan vahvasti keskustelun kohteena.

Toinen merkittävä sisämarkkina-asia on esitys uudeksi kasvuinvestointien rahoitusinstrumentiksi. InvestEU-nimeä komission esityksissä kantava rahasto muistut-

EUROOPAN KOMISSION ESITYS RAHOITUSKEHYKSEKSI ON SIKÄLI ROHKEA, ETTÄ EU:N BUDJETTIA ESITETÄÄN KOKONAISUUTENA KASVATETTAVAKSI ISON-BRITANNIAN EU-EROSTA HUOLIMATTA.

taa pitkälti vuonna 2015 lanseerattua Euroopan strategisten investointien rahastoa, ESIRiä (engl. EFSI). Rahastolla yritetään saada liikkeelle yksityisiä investointeja EU:n politiikkatavoitteiden mukaisiin kohteisiin. Tavoite on kunnianhimoinen – 38 miljardin EU-takauksilla yritetään saada liikkeelle jopa 650 miljardia euroa yksityisiä investointeja. Takaukset olisivat noin kaksinkertaiset nykyiseen ESIR-rahastoon nähden.

Ylipäätään komission esitys sisämarkkinoiden parantamiseksi heijastelee hyvin viime vuosien keskustelua: investoinnit nähdään olennaisena osana talouskasvun luomista, ja tutkimukseen ja uuden kehittämiseen panostaminen nähdään järkevänä politiikkana. Komission esitys heijastelee ajatusta, jossa EU-lisäarvoa omaavat projektit ovat järkevämpiä rahoituskohteita kuin kansallista saantoa maksimoivat. Rahoitus on kilpailtua, perustuu meriitteihin eikä sijaintipaikkoihin ja tukee ilmastomuutoksen torjunnan kaltaisia rajat ylittäviä poliittisia haasteita.

### 2.3. Koheesio ja arvot

Tulevalla rahoituskehyskaudella koheesiorahoitusta esitetään leikattavaksi noin seitsemällä prosentilla. Silti koheesiopolitiikka muodostaa jatkossakin EU:n suurimman yksittäisen lohkon vieden noin 35 prosenttia tulevan rahoituskehyskauden rahoituksesta. Kuten aikaisemmin on kuvattu, koheesiopolitiikka linkittyy vahvasti EU:n kehitykseen ja se on nähty eurooppalaisen solidaarisuuden osoituksena. Rikkaat maat tukevat köyhiä, jotta niiden elinolot parantuisivat ja lähenisivät EU:n keskiarvoa.

Koheesiorahoituksen hallinnointia on tarkoitus tulevina vuosina yksinkertaistaa ja sen käyttö linkittää paremmin EU:n muihin politiikkatavoitteisiin. Koheesiorahoitusta voi esimerkiksi saada puhtaan energian käyttöönoton edistämiseen tai koulutus- ja innovaatiopolitiikkaan.

Koheesiorahoituksen leikkaus tulee varmasti herättämään keskustelua esimerkiksi Suomessa, jossa se on ollut merkittävä rahoituksenantaja Itä- ja Pohjois-Suomen alueella. Leikkaus uhkaa jäädä kuitenkin toisenlaisen poliittisen myrskyn varjoon, sillä komissio esittää, että osa rahoituksesta olisi jatkossa sidoksissa jäsenmaan kykyyn noudattaa oikeusvaltioperiaatteita ja esimerkiksi huolehtia velvollisuuksistaan turvapaikanhakijoiden vastaanotossa. Uusi työkalu on suunnattu viime vuodet EU:n kanssa ongelmissa olleiden Puolan ja Unkarin suuntaan ja on potentiaalisesti vaikutuksiltaan merkittävä. Erittäin EU-vastaisen Unkarin julkisista investoinneista yli puolet on EU-rahoitteisia. Se tarkoittaa samalla, että esityksestä näyttää muodotuvan yksi budjettineuvottelujen vaikeimmista esteistä, sillä lopulliseen sopuun tarvitaan jäsenmaiden yksimielisyyttä. Jonkinlainen uhkamekanismi lopputulokseen todennäköisesti jää, mutta samalla voidaan huomata, etteivät EU:n aikaisemmatkaan uhkasakot, esimerkiksi kasvu- ja vakaussopimuksen noudattamisesta, ole tuottaneet juuri minkäänlaista muutosta jäsenmaiden politiikkaan.

Euroopan unionille on vuosikaudet haluttu vahvempaa roolia elinkeinopolitiikan lisäksi myös työelämäasioissa ja sosiaalisten erojen tasoittamisessa. Syksyllä 2017 hyväksytty EU:n sosiaalisten asioiden pilari vahvisti sosiaalisen ulottuvuuden merkitystä unionin politiikassa. Rahoituskehyksessä tätä elementtiä edustaa Euroopan sosiaalirahasto, jota myös esitetään kasvatettavaksi – tai pikemminkin, että sosiaalisektorin pienemmät alaohjelmat yhdistetään siihen ja rahojen käyttöä pyritään tehostamaan luomalla eri rahastoille yhteiset säännöt. Komission esityksessä ehdotetaan yli 100:aa miljardia euroa muun muassa työntekijöiden lisäkoulutukseen, erityisesti digitaalisten taitojen kehittämiseen.

Etukäteen paljon huomiota on saanut myös opiskelijavaihtoon tarkoitettun Erasmus-ohjelman jatkokausi. Nuorisojärjestöt ovat vaatineet jopa sen budjetin kymmenkertaistamista, mutta komissio päätyi esityksessään ”vain” kaksinkertaistamaan rahamäärän 30 miljardiin euroon.

### 2.4. Luonnonvarat ja ympäristö

EU:n toinen budjetillinen mammutti, yhteinen maatalouspolitiikka, ei saa komission esityksessä silkkihanskakäsittelyä. Paitsi että komissio esittää rahoituksen tasoon pientä laskua verrattuna aiempaan budjettiin, se puskee eteenpäin useita muutoksia yhteiseen maatalouspolitiikkaan (YMP). Komissio aikoo esittää maatalouspolitiikan

uudeksi kulmakiveksi ”yhteisen maatalouspolitiikan strategisia suunnitelmia”, eli että jatkossa jokainen jäsenmaa saisi itse esittää, miten se käyttäisi YMP:n alla jaettavia rahoja. Tarkoituksena on ennen kaikkea vähentää maataloustukien jakamiseen liittyvää byrokratiaa ja valvontaa tai ainakin siirtää sitä enemmän jäsenmaiden vastuulle. Muutos on herättänyt vastustusta esimerkiksi maataloustuottajien järjestössä Copa-Cocegassa, koska sen pelätään johtavan maatalouspolitiikan hajautumiseen

KOMISSION ESITYS HEIJASTELEE AJATUSTA, JOSSA EU-LISÄARVOA OMAAVAT PROJEKTIT OVAT JÄRKEVÄMPIÄ RAHOITUSKOhteITA KUIN KANSALLISTA SAANTOA MAKSIMOIVAT.

EU-maiden välillä<sup>8</sup>. Saman huolen ovat ilmaisseet myös jäsenmaiden maatalousministerit. Toisin kuin eurooppalaiset sisarorganisaationsa, Suomessa maataloustuottajien keskusliitto MTK on kannattanut YMP:n uudistusta ja samalla vaatinut myös rahoituskehysten kasvattamista 1,2 prosenttiin, jotta tukitasot pysyisivät jäsenmaissa ennallaan<sup>9</sup>.

Suurin kiista tullaan käymään suorien maksujen osuudesta. Suorat maksut ovat maanviljelijöiden tulonsiirtoja, jotka eivät ole sidottuja tuotantoon. Viljelijä voi saada suoraa maksuja, mikäli hän täyttää tiukat ehdot esimerkiksi eläinten- ja ympäristönsuojelun osalta. Komissio haluaa vähentää tukia maltillisesti ja kohdentaa niitä paremmin. Suorien tukien eräs ongelma on, että ne keskittyvät kaikkein suurimmille viljelijöille – 20 prosenttia viljelijöistä saa jopa 80 prosenttia tulonsiirroista. Suomessakin Antti Herlinin ja Björn Wahlroosin maataloustuet ovat joka vuosi ilta-päivälehtien pilkan kohteena. Komissio aikoo esittää, että tuen määrää rajoitettaisiin tilakohtaisesti tai vaihtoehtoisesti maksatus pieneneisi tilakoon kasvaessa. Lisäksi jäsenmaat saisivat siirtää kansallisissa suunnitelmissaan rahoja maaseudun kehittämissä ja suorien tukien pilarin välillä.

Uudistukset eivät todennäköisesti saa maataloustuottajien varauksetonta suosiota, joten poliittinen paine YMP:n uudistamiseen ja rahanjaon tiukentamiseen todennäköisesti kasvaa, kun rahoituskehysneuvottelut etenevät. Esimerkiksi suorien tukien rajoittaminen on aiheuttanut huolta suomalaisissa viljelijöissä, sillä suunniteltu tukikatto, 60 000 euroa, ei riitä tyypillisen perhetilan pyörittämiseen. Muutos hidastaisi maatalouden rakennemuutosta.

Samalla paine YMP:n uudistamiseen on kova, sillä tuki- ja valvontajärjestelmän monimutkaisuus on laajalti tiedostettu ongelma. Uudistukset olisivat kuitenkin maltillinen askel ja maatalouden osuus EU:n budjetista säilyy suurena. Suomessa esimerkiksi Erkki Tuomioja on jo vuosia esittänyt maataloustukien maksatuksen siirtoa kotimaahan<sup>10</sup>. Näin luotaisiin tilaa rahoituskehyksissä muille EU-lisäarvoa tuottaville rahoituskohteille. Niin pitkälle komissiokaan ei ole vielä uskaltanut mennä maataloustuottajien ja esimerkiksi Ranskan kovan vastustuksen takia.

## 2.5. Maahanmuutto, rajaturvallisuus ja puolustuspolitiikka

Eräs selkeistä muutoksista EU:n rahoituskehyksessä on panostaminen rajaturvallisuuteen, puolustuspolitiikkaan sekä maahanmuuton kustannusten jakautumiseen. Komissio ehdottaa EU:n rajavalvontaviranomaisen Frontexin henkilöstömäärän kas-

<sup>8</sup> Copa and Cogeca outline initial reaction to new EU Commission plan on future CAP <http://www.copa-cogeca.be/Download.ashx?ID=1748296&fmt=pdf>

<sup>9</sup> MTK:n lausunto Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle E 106/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2018 [https://www.mtk.fi/ajankohtaista/lausunnot/lausunnot\\_2018/fi\\_FI/09022018\\_lausunto\\_eduskunta\\_Mmv\\_EU\\_vaikuttamisstrategia\\_2018\\_tiainen/](https://www.mtk.fi/ajankohtaista/lausunnot/lausunnot_2018/fi_FI/09022018_lausunto_eduskunta_Mmv_EU_vaikuttamisstrategia_2018_tiainen/)

<sup>10</sup> Erkki Tuomioja 27.6.2010: EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen <https://tuomioja.org/blogi/2010/06/eun-yhteisen-maatalouspolitiikan-uudistaminen/>

vattamista 10 000 hengen vahvuuteen, kun sillä vielä vuonna 2016 oli vain 402 työntekijää. Yhteensä rajaturvallisuuden ja maahanmuuttoon käytettävien rahojen määrä 2,6-kertaistuisi tulevalla rahoituskehyskaudella nykyiseen verrattuna.

Puolustuspolitiikan saralla komissio haluaa panostaa puolustustutkimukseen ja puolustusteollisuuden yhteistyön parantamiseen. Puolustusrahasto, joka luotiin tällä rahoituskaudella ja jonka budjetti nostetaan 500 miljoonaan vuodesta 2020 alkaen, saa komissiolta suuren lisäyksen. Yhteensä kaudella 2021–2027 rahastosta esitetään jaettavan yli 11 miljardia rahaa tutkimukseen ja puolustushallinnon yhteensovittamiseen.

Komissio esittää myös lisäyksiä EU:n kehitysyhteistyörahoitukseen ja naapuruuspolitiikkaan. Jälleen tarkoituksena on rakenteita keventämällä tehdä koneistosta hieman tehokkaampi, mutta samalla esitetään myös uusia instrumentteja, kuten *European Peace Facility*, joka on tarkoitettu rauhanturvaamiseen ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alla tapahtuvaan toimeenpanon rahoitukseen.

Lopuksi komissio esittää, ettei EU:n enää tarvitsisi leikata henkilöstöstään. Viime rahoituskehyksessä sovittiin, että EU-virkamiesten määrää vähennetään viidellä prosentilla. Lisäksi finanssikriisin yhteydessä sovittiin, että virkamiesten palkoista pidätetään erillinen, toki pienehkö, solidaarisuusvero kriisin ajan. Eurooppalainen julkishallinto muodostaa alle seitsemän prosenttia koko rahoituskehysten koosta. EU-virkamiehet ja heidän etunsa ovat usein ensimmäisenä kohteena, kun osoitellaan Brysselin lihapatojen paksuutta. Kuitenkin tosiasiasa hallintoon menee EU-budjetista yllättävän pieni osa ja valtaosa rahoista käytetään konkreettisiin hankkeisiin ja ohjelmiin.

## 2.6. Esitykset uusiksi rahoituslähteiksi

Komissio esittää omien varojen järjestelmään rajattuja, mutta selkeitä muutoksia sekä kolmea uutta rahanlähettä EU:lle. Nykyisten resurssien osalta komissio lisäisi hieman ALV-resurssin sekä tullimaksujen osuutta (pienentämällä sitä osuutta, jonka jäsenmaa voi pitää itsellään keräämisestä aiheutuviin kuluihin). ”Jäsenmaksu” jäisi ennalleen, mutta sen osuutta kokonaisrahoituksesta pyritään pienentämään.

Komission esitykset uusiksi rahoituslähteiksi ovat

- (a) osuus yritysverosta (perustuen yhteiseen yhdistettyyn yritysveropohjaan)
- (b) osuus EU:n päästökauppajärjestelmän tuloista ja
- (c) osuus kierrättämättömälle muoville asetettavasta uudesta maksusta.

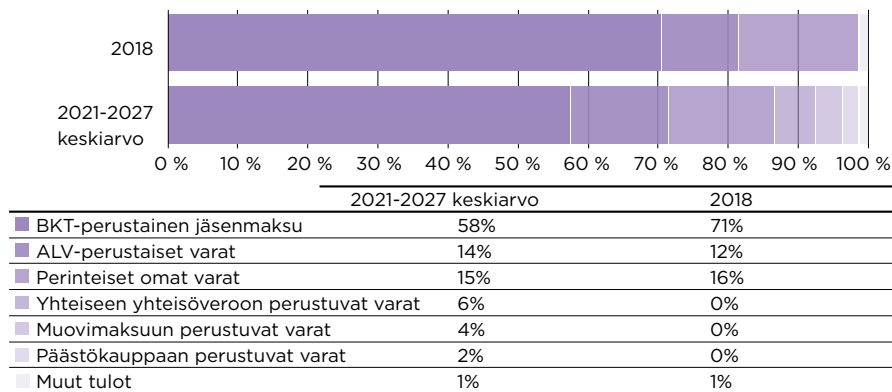
Esityksissä yhtäkään näistä resursseista ei otettaisi kokonaan EU:n käyttöön, vaan EU-budjettiin menisi esimerkiksi 1–6 prosenttia EU-alueen yritysveroista.

Yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa on EU:ssa neuvoteltu vuodesta 2011 lähtien, jolloin komissio ensimmäisen kerran esitti yritysverotuksen harmonisointia EU-maille. Ajatus on periaatteessa yksinkertainen. Koska yhä useampi yritys toimii rajat ylittävästi sisämarkkinoilla, tulisi niiden verotuksen olla samankaltaista jäsenmaasta toiseen. Samalla olisi mahdollisuus ehkäistä erilaisten vähennysten hyväksikäyttämiseen perustuvaa verovälttelyä. Järjestelmä koskisi vain suurimpia, globaalisti yli 750 miljoonaa euroa vuodessa ansaitsevia, yrityksiä. Komission uudistetun ehdotuksen mukaisesti ensin sovitaan tavasta, jolla yritysvero lasketaan (mm. erilaiset verosta tehtävät vähennykset). Toisessa vaiheessa sovitaan säännöistä, joilla monikansallisen yrityksen maksama vero jaetaan jäsenvaltioiden kesken. Jako ottaa huomioon yhtiön kyseisessä jäsenmaassa omistaman omaisuuden, sen käyttämän työvoiman sekä jäsenmaassa tapahtuneet myynnit. Uudistuksesta neuvotellaan parhaillaan jäsenvaltioiden kesken.

Nyt komissio siis ehdottaa, että vuodesta 2023 eteenpäin osa tästä jäsenmaiden



## EU-budjetin rahoitukseen esitetyt muutokset



**Kuvio 4:** EU-budjetin rahoitukseen esitetyt muutokset

kesken jaettavasta verotulosta voitaisiin siirtää yhteiseen EU-budjettiin. Isoimpien yritysten EU-yritysvero soveltuu sikäli hyvin EU-tason resurssiksi, että juuri nämä yritykset hyötyvät eniten EU:n sisämarkkinapolitiikasta, kun toimiminen rajojen yli on helpottunut. Se myös tasoittaisi jäsenvaltioiden välisiä eroja ja tekisi yritysten toimintaympäristöstä yksinkertaisemman. Toisaalta yhteisen veropohjan neuvotte- lut ovat olleet tähänkin asti erittäin vaikeita. Tarvitaan vielä monta laskentakierrosta, jotta jäsenmaat vakuuttuvat siitä, että niiden kannattaa siirtää osa yritysverosta suo- raan EU-budjettiin. Joidenkin arvioiden mukaan sellaista tahtotilaa ei välttämättä tule löytymään, sillä yksinkertaisesti laskettava jäsenmaakohtainen osuus EU-verosta ei poista nettomaksaja-asemasta tapahtuvaa poliittista linjaa rikkaammissa EU-maissa<sup>11</sup>.

Kierrättämättömän muovin määrään perustuva maksu sekä EU:n päästökauppa- järjestelmän myyntituloista EU-kassaan kotiutettava maksu edustavat niin ikään pyrki- mystä luoda suurempi linkki EU:n tekemän politiikan ja sen budjetin tulopuolen välille. Muovin käytön vähentäminen sai lisää pontta EU-agendalla alkuvuodesta 2018, kun komissio julkaisi niin kutsutun muovistrategian. Osana sitä se esitti fiskaalisten ele- menttien hyödyntämistä muovin käytön vähentämiseksi. Uusi ”muovivero” perustuisi kussakin jäsenmaassa kierrättämättä jääneen muovin kilomäärään. Nykyään EU:ssa kier- rätetään noin 40 prosenttia muovista, ja muovistrategian avulla määrä on tarkoitus nos- ta 55 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. EU-jäsenmaat saivat päästöoikeuksien myyn- tituloista noin 21 miljardin euron tulot vuosien 2013–2017 välillä. Nyt komissio esittää, että osa (n. 1,2–3 miljardia vuodessa) tuloista siirrettäisiin rahoittamaan EU-budjettia. Jo nyt vähintään puolet päästöoikeuksien myyntituloista tulee käyttää energia- ja ilmastopoliit-

<sup>11</sup> Schratzenstaller et. al 2016: EU Taxes as Genuine Own Resource to Finance the EU Budget <http://ec.europa.eu/budget/mff/Library/hlgor/selected-readings/40-DOC-COMM-EuTaxes-Schratenstalle.pdf>

ISOIMPIEN YRITYSTEN EU-YRITYSVERO SOVELTUU SIKÄLI HYVIN EU-TASON RESURSSIKSI, ETTÄ JUURI NÄMÄ YRITYKSET HYÖTYVÄT ENITEN EU:N SISÄMARKKINAPOLITIIKASTA.

tisiin toimiin. Koska osa toimista tapahtuu rajat ylittävästi EU-tasolla, voisi järjestelmän rahoituksessa tältä osin olla logiikkaa. Ongelmaksi saattaa kuitenkin muodostua EU:n päästökauppamekanismin monimutkaisuus. Mekanismi sisältää niin kutsuttuja ilmaisia oikeuksia energiasektorille sekä tiettyjä solidaarisuuspohjaisia lisäoikeuksia köyhimmille jäsenmaille. Näiden eri tekijöiden ottaminen huomioon uuden päästöveron luomi- sessa voi aiheuttaa harmaita hiuksia ainakin niille jäsenmaille, joille oman energia- sektorin uudistaminen on ollut tähän astikin vaikeaa (esim. Puola ja Bulgaria).

### 3. MITEN RAHOITUSKEHYSTÄ VOIDAAN UUDISTAA NYT?

Komission esitys rahoituskehukseksi edustaa samaa, EU:ta kehittävää maltillisen federalistimyönteistä linjaa kuin Junckerin komission muutkin esitykset. Jo komission EU:n tulevaisuutta käsittelevät tulevaisuusasiakirjat osoittivat, mikä on EU:n johdossa tällä hetkellä olevan porukan tahtotila: Riippuvuutta jäsenmaiden suorista maksuista halutaan vähentää ja suoria tulonsiirtoja alueille korvata EU-lisäarvoa tuovilla hankkeilla. EU-budjetin pitäisi investoida enemmän yritysten kehityshankkeisiin, eikä merkittäviä lisäyksiä sosiaalisen Euroopan kehittämiseksi ole näköpiirissä.

Komission esitys on eräänlainen pyrkimys ratsastaa sillä kevyellä pro-eurooppalaisuuden aallolla, joka virisi maanosaan Emmanuel Macronin voitettua Ranskan presidentinvaalit. Hyvä taloudellinen suhdanne auttaa hieman pahimpien leikkauspaineiden välttämiseksi. Vaikka Britannia lähtee, budjettia esitetään kasvatettavaksi.

Koska kyseessä on kuitenkin yli triljoonan euroon nouseva rahoituspaketti, voidaan olla varmoja, että kritiikkiä ja muutospaineita syntyy. Uuteen rahoituskehysdotukseen sisältyy neljä pääasiallista kipukohtaa, joiden voidaan arvella aiheuttavan eniten keskustelua ja tarvetta neuvotteluille. Ne ovat:

- a) Maatalous- ja koheesiorahojen leikkaaminen
- b) Maksatusten sitominen oikeusvaltioperiaatteeseen
- c) Omien varojen järjestelmän uudistaminen
- d) Budjetin lopullinen koko ja Brexitin vaikutus

Maataloustuottajat ovat hyviä lobbareita Brysselissä. Järjestöt ja maaseututaustaiset poliitikot tulevat varmasti tekemään kaikkensa, että yhteisen maatalouspolitiikan leikkauksia voidaan loiventaa. Myös kansallisen soveltamisvaran lisääminen aiheuttaa voimakasta kritiikkiä erityisesti Etelä-Euroopassa. Järjestöt ovat kuitenkin sikäli tukalassa tilanteessa, että ne yrittävät puolustaa ainoaa elementtiä, jolla on mahdollista tehdä budjettiin liikkumatilaa. Joidenkin arvioiden mukaan komissio tuli jo esitysvaiheessa sektoria vastaan, koska esitetyt leikkaukset jäivät pienemmiksi kuin oli pahimmillaan pelätty. YMP:n ja sen rahoituksen ympärillä käytävä keskustelu tulee olemaan tässä paperissa kritisoidun nettomaksajanäytelmän suurin huijenta. Erilaisten pilarien välisten siirtojen, maksatussääntöjen tai tukikattojen vaikutusta jäsenmaiden nettoasemaan lasketaan pilkuntarkasti. Varmaa on myös se, että Suomessa syntyy painetta kompensoida leikkauksia kansallista tukea entisestään lisäämällä.

Koheesiorahojen ja muiden EU-maksatusten sitominen oikeusvaltioperiaatteeseen on mielenkiintoinen avaus, joka herätti heti tuoreeltaan vahvoja vastalauseita niin Unkarissa kuin Puolassa – joita vastaan uudistus on ennen kaikkea suunnattu, vaikka sitä ei suoraan sanotakaan. Toisaalta koska rahoituskehys hyväksytään yksimielisesti, on syntymässä erittäin vaikea tilanne, jossa Puolan ja Unkarin pitäisi hyväksyä mekanismi, joka on suunnattu erityisesti heitä vastaan. Ne saattavatkin yrittää korvata potentiaaliset leikkaukset vaatimalla jonkinlaista lehmänkauppaa muualla budjetissa, esimerkiksi päästöoikeuksien mahdollisen verottamisen puolella. Puolan energia-

sektori nojaa edelleen yrityksistä huolimatta vahvasti hiilienergiaan, eikä haluja muutokseen ole juuri ollut, ainakaan ilman ulkopuolista rahoitusta. Toisella puolen argumenttia ovat EU:n nettomaksajat, jotka laskevat, että ne voisivat saada hieman lisää rahaa, jos kaikkea ei jaetakaan sääntöjä rikkoville maille. Muun muassa Suomi on ilmoittanut kannattavansa uutta järjestelmää lämpimästi. Toivoa sopii kuitenkin, että oikeusvaltioperiaatteen noudattamista käsiteltäisiin myös periaatteellisena kysymyksenä eikä vain nurkkakuntaisena taloudellisena intressinä.

Omien varojen järjestelmän suhteen EU-budjetissa voivat olla edessä suurimmat muutokset pitkään aikaan. Komission esitystä on pohjustettu pitkällisesti muun muassa Mario Montin johtaman korkean tason työryhmän avulla. Ison-Britannian EU-ero tarjoaa mahdollisuuden luopua jäsenmaksuallennuksista ja korvata rahoitusvajetta uusilla resursseilla, ei vain lisämaksuilla nettomaksajamailta. Samalla on kuitenkin selvää, että kaikkien uusien veroesitysten on vaikea selvittää jäsenmaiden tiukasta neuvottelumyllystä. Muoville suunniteltu maksu muistuttaa eniten nykyisiä perinteisiä omia resursseja, joten se saattaa olla helpoiten hyväksyttävä. Päästökaupparamaksun monimutkaisuus voi puolestaan mutkistaa neuvotteluja ja yritysverotusosuuden toteutumiseksi jäsenmaiden tulisi ensin päästä sopimukseen uudistuksesta, joka on ollut useita kertoja esillä, mutta aina kaatunut. Muovimaksun poimiminen erikseenkään ei toimi, sillä omat varat olisi paras hyväksyä ”korina”, jolloin yksittäisen maksun vaihtelut vaikuttaisivat vähiten budjetin kokonaisuuteen. Suomessa esityksestä on syntynyt huoli EU:lle nyt annettavasta verotusoikeudesta ja siten suuresta symbolisesta siirtymästä kohti liittovaltiota. Kriitikot kuitenkin unohtavat, että monet uusista veroista kerättäisiin samoin kuin tullimaksut on kerätty jo 1950-luvulta alkaen, eli niin että jäsenmaat hoitavat laskennan ja keräämisen sekä tilittävät hallinnointipalkkion jälkeen sovitun osuuden EU:lle. On enemmän valtiofilosofinen kuin pragmaattisen politiikan kysymys, onko tämä välillinen veronkanto yhtä kuin EU:n verotusoikeus.

Ison-Britannian EU-erosta on tullut koko budjettia alleviivaava tekijä: jos EU:n jäsenmäärä pienenee, tulisiko budjetin pienetä samassa suhteessa? Kyllä, vastaavat euroskeptikot ja esimerkiksi pääministeri Juha Sipilä<sup>12</sup>. Ei, sanovat ne, jotka haluavat tehdä budjettiin tilaa EU:n kehittämiselle ja jotka haluavat suunnata rahoja toimintaan, joka on hyödyllisintä toteuttaa EU-tasolla. Budjetin lopullisesta koosta tulee lopullinen symbolinen väännön kohde. Siinä kohtaa, kun yksityiskohtaiset päätökset eri ohjelmien päälinjoista ja budjetin rakenteesta sekä omista varoista on

KOMISSION ESITYS ON PYRKIMYS RATSASTAA SILLÄ KEVYELLÄ PRO-EUROOPPALAISUUDEN AALLOLLA, JOKA VIRISI MAANOSAAN EMMANUEL MACRONIN VOITETTUA RANSKAN PRESIDENTINVAALIT.

jo tehty, päämiehet vääntävät lopuksi budjetin kokonaiskoosta pitkin yötä. Yhden prosentin BKTL-ajan rikkomista on pidetty symbolisena, mutta todennäköistä on, että sen ylitys hyväksytään. Parlamentti on vaatinut budjetin kooksiksi 1,3 prosenttia, neuvosto on esittänyt 1,0 prosenttia ja komissio 1,1 prosenttia. Parlamentin kanta lienee liian kaukana jäsenmaiden liikkumavarasta, mutta se, päädytäänkö lopulta lähemmäs komission vai neuvoston kantaan, kertoo paljon jäsenmaiden todellisesta

halusta EU:n kehittämiseen.

Suomessa ensireaktiot rahoituskehykseen ovat keskittyneet ennen kaikkea maatalous- ja koheesiorahojen leikkaamiseen sekä siitä seuraavaan Suomen nettomaksuosuuden laskemiseen. Kuten aikaisemmin on todettu, pelkkä maksu- tai saantosuuden seuraaminen ei ole kaikkein järkevintä politiikkaa, mikäli haluamme käyttää julkista rahaa mahdollisimman tehokkaasti. Suomen kannattaisi keskittyä uudistamaan EU-budjettia siten, että yhteiset rahat tulisivat mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön. Kotimaisella koulutus-, tiede-, maaseutu- ja aluerahoituksella voitaisiin tarvittaessa tukea EU-budjetin painopisteitä tai paikata niitä aukkoja, joita EU-budjetin muutosten myötä mahdollisesti jää.

### 3.1. Suomen asema EU:n puheenjohtajajaksossa 2019

Suomen neuvotteluasetelmaa sekä helpottaa että vaikeuttaa heinäkuussa 2019 alkava Suomen puheenjohtajajaksossa. Puheenjohtajajaksossa on uuden EU-vaalikauden ensimmäinen ja sen aikana valitaan kaikki EU:n keskeiset uudet johtohenkilöt (komission puheenjohtaja, ulkopoliittikan korkea edustaja, muut komissaarit, Eurooppa-neuvoston pysyvä puheenjohtaja ja Euroopan keskuspankin pääjohtaja). Lisäksi Suomen kaudella tullaan jatkamaan rahoituskehysneuvotteluja, mikäli komission ja parlamentin tahtotila nopeista neuvotteluista ei realisoidu. Paine on varmasti kova, sillä jos viime rahoituskehysneuvottelujen viivästymisen ongelmat halutaan välttää, tulisi rahoituskehys tai ainakin sen pääelementit sopia jäsenmaiden kesken Suomen puheenjohtajajaksossa.

Asema on Suomelle herkullinen – puheenjohtajajaksossa Suomen tuleva pääministeri ja muu hallitus ovat avainasemassa, kun kompromisseja haetaan. Tämän voisi ajatella avaavan mahdollisuuksia itselle edullisten lopputulosten varmistamiseen neuvotteluissa. Valitettavasti puheenjohtajajaksossa on kuitenkin usein vähemmän ruusuinen. Jos tärkein tavoite on saada sopu aikaiseksi, on oltava valmis ensisijaisesti tarjoamaan kompromisseja eri osapuolten välillä ja vasta toissijaisesti laskemaan omia etujaan. On melkoisen vaikeaa ajatella tilannetta, jossa puheenjohtajajaksossa viimeisenä suojelisi omaa etuaan ja vastustaisi kompromisseja. Suomalaisten poliitikkojen pitää silloin ajatella EU-hattu päässään. Puheenjohtajajaksossa asema ei nimitäin mitenkään erityisesti tarkoita, että kyseinen maa olisi prosessin johdossa. EU:ssa isojen maiden ääni painaa (demokratian perusteiden mukaisesti) pieniä enemmän, ja jos Suomi ei ole neuvotteluissa kuskin paikalla, päätökset kyllä tehdään jossain muualla, todennäköisesti Berliini–Pariisi-puhelinlinjalla.

Suomessa rahoituskehysneuvotteluihin varmistavasti valmistaudutaan huolella myös tästä näkökulmasta. Suomalaisten poliittisten toimijoiden ja suomalaisen julkisen keskustelun tulisi kuitenkin hyvissä ajoin alkaa varautua tilanteeseen, jossa se kuuluisa Suomen etu ja Suomen nettomaksuosuus eivät olekaan rahoituskehysneuvotteluiden ensimmäinen prioriteetti. Tämä ei ole tärkeää vain neuvottelujen onnistumisen kannalta, vaan jotta Euroopan unionia voidaan kehittää tasapainoisesti niin, että EU-tason yhteistyöllä toteutetaan niitä hankkeita, joilla on koko EU:n kannalta paras vaikutus.

## KIRJOITTAJA

MATTI NIEMI, VTM, työskentelee Euroopan parlamentissa erityisavustajana vastuualueellaan erityisesti energia- ja teollisuuspolitiikkaan liittyvät kysymykset. Hän on aikaisemmin toiminut erityisavustajana valtiovarainministeriössä sekä vaikuttajaviestinnän konsulttina. Vuosina 2010-2011 Niemi toimi Eurooppaunionin puheenjohtajana.

# Impulsseja-sarjan uusimpia julkaisuja

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.)