

Kotilainen, Markku et al.

Working Paper

EU:N rahoituskehykset - Suomen asema seuraavalla kehyskaudella 2014-2020

ETLA Discussion Papers, No. 1207

Provided in Cooperation with:

The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Helsinki

Suggested Citation: Kotilainen, Markku et al. (2009) : EU:N rahoituskehykset - Suomen asema seuraavalla kehyskaudella 2014-2020, ETLA Discussion Papers, No. 1207, The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Helsinki

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/44493>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

ETLA

ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS

THE RESEARCH INSTITUTE OF THE FINNISH ECONOMY
Lönrotinkatu 4 B 00120 Helsinki Finland Tel. 358-9-609 900
Telefax 358-9-601 753 World Wide Web: <http://www.etla.fi/>

Keskusteluaiheita – Discussion papers

No. 1207

Markku Kotilainen – Sixten Korkman – Jyrki Niemi –
Nuutti Nikula – Hannu Kaseva – Lauri Kettunen

**EU:N RAHOITUSKEHYKSET
– SUOMEN ASEMA SEURAAVALLA
KEHYSKAUDELLA 2014-2020**

Tutkimuksen on rahoittanut valtioneuvoston kanslia.

KOTILAINEN, Markku – KORKMAN, Sixten – NIEMI, Jyrki – NIKULA, Nuutti – KASEVA, Hannu – KETTUNEN, Lauri, EU:N RAHOITUSKEHYKSET – SUOMEN ASEMA SEURAAVALLA KEHYSKAUDELLA 2014-2020. Helsinki: ETLA. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, The Research Institute of the Finnish Economy, 2009, 102 s. (Keskusteluaiheita, Discussion Papers, ISSN, 0781-6847; No. 1207).

TIIVISTELMÄ: Tutkimuksessa arvioidaan Euroopan unionin rahoituskehyksiä ja Suomen asemaa seuraavalla rahoituskaudella 2014-2020. Tarkastelu suoritetaan budjetin otsakkeittain, joista keskeisiä ovat luonnonvarat (maatalous ja maaseutu), koheesio (alue- ja rakennepolitiikka) sekä kilpailukyky. Tulevaisuutta koskevat arviot kytetään vaihtoehtoihin skenaarioihin budjetin koostumuksesta. Suomen nettomaksuaseman kehitystä arvioidaan erilaisilla kokonaistuotannon kasvuvauhdeilla. Useimpien tarkasteltujen skenaarioiden keskeinen oletus on, että luonnonvarojen sekä alue- ja rakennepolitiikan osuus EU:n budjetissa pienenee tuntuvasti. Myös budjetin kokoa voidaan samalla haluttaessa leikata. Tutkimuksen mukaan Suomi kykenee sopeutumaan budjetin rakenteen muutokseen suhteellisen hyvin. Maatalouden osalta tilakoon kasvu, tuottavuuden kohoaminen ja erityisesti kansallisen maataloustuen oletettu jatkuminen merkitsevät sitä, että tuotannon taso ei merkittävästi muutu. Aluepolitiikassa EU-tukien kasvun hidastumista tai niiden leikkausta voidaan kompensoida haluttaessa kansallisilla alueilla. Sopeutumispainetta uudella rahoituskehyskaudella vähentää se, että merkittävä osa sopeutumisesta on toteutunut jo kuluvalle kaudella. Suomi pystyy sopeutumaan myös kilpailukykyrahoituksen kasvuun, kunhan se kehittää valmiuksiaan tutkimus- ja muun kilpailukykyrahoituksen haussa.

Asiasanat: Euroopan unioni, Suomi, EU:n budjetti, maatalouspolitiikka, aluepolitiikka, kilpailukyky, tutkimus ja kehitys (t&k)

JEL-koodit: O52, F53, F55, H87, Q18, R58, I28

KOTILAINEN, Markku – KORKMAN, Sixten – NIEMI, Jyrki – NIKULA, Nuutti – KASEVA, Hannu – KETTUNEN, Lauri, EU:N RAHOITUSKEHYKSET – SUOMEN ASEMA SEURAAVALLA KEHYSKAUDELLA 2014-2020. Helsinki: ETLA. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, The Research Institute of the Finnish Economy, 2009, 102 p. (Keskusteluaiheita, Discussion Papers, ISSN, 0781-6847; No. 1207).

ABSTRACT: The study analyses the financial framework of the European Union in 2014-2020 and the prospects of Finland in this framework. The study is structured according to budget headlines the most central of which are the natural resources (agriculture and rural development), cohesion (regional and structural policies), and competitiveness. Scenarios concerning the future are built upon alternative developments in the composition of the budget. The development of Finland's net payment position is analysed using different assumptions of GDP growth. A central assumption in most scenarios is the fact that the budget shares of the natural resources and regional and structural policies will decline substantially, also giving room to cut the size of the budget. According to our study, Finland will be able to adjust to the changes in the structure of the budget. In the case of agriculture, an increase in the size of farms, productivity growth, and especially the assumed continued national agricultural support will have an outcome that the level of agricultural output does not change substantially. In regional policy, a decrease in the growth of or cuts in EU regional subsidies can be compensated for by national subsidies. The pressures for adjustment which Finland will face during the future financial framework will be decreased because during the current financial period Finland already experienced many adjustments. Finland will be able to respond to the growth of funding under the competitiveness headline, if the country will be able to develop capabilities to apply for research and other competitiveness funding.

Key words: European Union, Finland, EU budget, agricultural policy, regional policy, competitiveness, research and development (R&D)

JEL-codes: O52, F53, F55, H87, Q18, R58, I28

Esipuhe

Tutkimus on tehty kevään ja kesän 2009 aikana Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen (ETLA) ja MTT/taloustutkimuksen yhteistyönä. MTT/taloustutkimus on vastannut maataloutta koskevista ja ETLA muista luvuista. Tutkimuksen on rahoittanut valtioneuvoston kanslia. Kiitämme valtioneuvoston kansliaa rahoituksesta sekä valtiosihteeri Kare Halosta, alivaltiosihteeri Jukka Salovaaraa ja erityisasiantuntija Meri Virolaista hyvästä yhteistyöstä koko tutkimusprosessimme aikana.

Käsikirjoituksen kommentoinnista kiitämme finanssineuvos Ilkka Kajastetta valtiovarainministeriön kansantalouselosastolta, lainsäädäntöneuvos Martti Anttista, budjettineuvos Paavo Kytömäkeä ja budjettisihteeri Armi Liinamaata valtiovarainministeriön budjettiosastolta sekä neuvotteleva virkamies Kari Valosta maa- ja metsätalousministeriöstä. Työ- ja elinkeinoministeriön alueiden kehittämissyksikköä ja saman ministeriön innovaatio-osastoa kiitämme kollektiivisesti eri henkilöiltä kerätyistä kommentteista.

Tutkimuksemme pohjautuu pääosin julkaistuihin aineistoihin, mutta koska kaikkea aineistoa ei ole julkaistu, olemme joutuneet vaivaamaan myös eri alojen asiantuntijoita. Haluamme kiittää avusta tutkimuspäällikkö Terttu Luukkosta ETLAsta, asiantuntijoita Eija Aurasta ja Maija Hakkarasta Suomen t&k-sihteeristöstä, teollisuusneuvos Pertti Valtosta, yli-insinööri Pentti Puhakkaa, ylitarkastaja Maria Kekkiä ja aluekehitysjohtaja Kielo Karioja-Mäkelää työ- ja elinkeinoministeriöstä, neuvotteleva virkamies Arto Kohoa sosiaali- ja terveysministeriöstä, maakuntajohtaja Timo Puttosta Etelä-Karjalan liitosta, rahoituspäällikkö Jouko Lankista Kaakkois-Suomen TE-keskuksesta sekä suunnittelujohtaja Matti Hiltusta Tekesistä. Aluepolitiikkaa koskevasta mielenkiintoisesta keskustelusta kiitämme Päijät-Hämeen maakunnan maakuntajohtajaa Esa Halmetta ja Etelä-Suomen EU-toimiston johtajaa Tuula Loikkasta.

Kaikki tässä tutkimuksessa esitetyt näkemykset, arviot ja mahdolliset virheet ovat omalla vastuullamme.

Markku Kotilainen on toiminut projektin johtajana ja kirjoittanut luvut, 1, 3.2.1-3.2.3, 3.3, 4.3, 4.4 ja 5 sekä yhdessä Hannu Kasevan kanssa luvun 3.2.4. Sixten Korkman on kirjoittanut luvun 2, Jyrki Niemi luvun 3.1 ja yhdessä Lauri Kettusen kanssa luvun 4.2. Nuutti Nikula on kirjoittanut luvun 4.1.

Helsingissä marraskuussa 2009

Kirjan tekijät

Sisällysluettelo

1 Johdanto	1
2 EU:n budjetin perusteet ja painopisteet	4
3 Suomen menestyminen EU-rahoituksen hankinnassa ja käytössä	14
3.1 Maatalous	14
3.2 Aluepolitiikka	25
3.3 Kilpailukyky	35
3.4 Miten Suomi on saanut rahoitusta muihin maihin verrattuna?	46
4 Suomen saamat varat EU:lta eri skenaarioissa vuosina 2014-2020	49
4.1 Rahoituskehyykset eri skenaarioissa	49
4.2 Maatalouden tuotanto ja tulot eri skenaarioissa	63
4.3 Aluepolitiikka eri skenaarioissa	75
4.4 Kilpailukyky eri skenaarioissa	79
5 Yhteenveto ja johtopäätökset	87
Lähteet	96
Liite 1 Maalyhenteet	100
Liite 2 Rakennerahasto-ohjelmat eri kausilla	101

1 JOHDANTO

Euroopan unionissa (aiemmin Euroopan yhteisö) on koko sen olemassaolon ajan keskusteltu budjetista ja siihen liittyen unionin tavoitteista. EU vaikuttaa jäsenmaissa periaatteessa neljällä tavalla: 1) keskinäisen koordinoinnin kautta, 2) delegoimalla tehtävät jollekin elimelle (erityisesti komissiolle ja Euroopan keskuspankille), 3) säätämällä unionia koskevia normeja ja 4) rahoittamalla EU:n budjetin kautta yhteisesti sovittuja toimia. Näiden instrumenttien välillä on keskinäistä riippuvuutta, mutta niiden kesken voidaan tehdä myös valintaa. Budjetin kannalta keskeinen kysymys on, mitä rahoitusta kannattaa kierrättää EU:n kautta ja mikä kannattaa jättää ns. läheisyysperiaatteen mukaisesti jäsenmaiden itsensä rahoitettavaksi.

Vuotuisten budjettien ohella EU on laatinut seitsemänvuotiset rahoituskehyskset, jotka suuntaavat unionin tuloja ja menoja keskipitkällä aikavälillä. Nyt on meneillään rahoituskehyskausi 2007-2013 ja seuraavaa rahoituskehyskautta 2014-2020 koskevat keskustelut alkavat toden teolla vuonna 2010. EU:n komissio toteutti jo internetsivuillaan laajan keskustelun budjetin yleisistä periaatteista.¹ Tähän keskusteluun hallituksilla, kansalaisilla ja heidän järjestöillään oli mahdollisuus osallistua. Keskustelu on vilkasta myös tutkijoiden ja erilaisten EU:n tulevaisuutta pohtivien ajatushautomojen (think tank) piirissä. Suomen hallitus linjasi huhtikuussa 2009 annetussa EU-selonteossa muutamia suuntaviivoja myös budjetin osalta. Hallitus ottaa tarkemmin kantaa rahoituskehysiin neuvotteluprosessin kuluessa.

EU:n budjetin menoista on perinteisesti suuri osa mennyt yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) rahoittamiseen. Viime vuosina EU:n alue- ja rakennepolitiikan menot ovat kasvaneet maatalousmenojen rinnalle suurimmaksi menoeräksi. Kuluvalla rahoituskehyskaudella budjetin luokitusta muutettiin niin, että uudeksi otsakkeeksi määriteltiin kilpailukyky. Tämän otsakkeen menot kasvavat tuntuvasti jo vuoteen 2013 mennessä. Kilpailukykyotsakkeen rahoituksen osuus on kuitenkin vuonna 2009 vain noin 9 prosenttia, kun luonnonvarojen (maatalous ja maaseutu) osuus on 44 prosenttia ja koheesion osuus on 36 prosenttia. Kilpailukykyotsakkeen menot jatkanevat kasvuaan myös seuraavalla kehyskaudella.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on arvioida Euroopan unionin rahoituskehyskiä ja Suomen asemaa seuraavalla rahoituskaudella 2014-2020. Tutkimuksen alussa paneudutaan koko EU:n tason kysymyksenasetteluihin ja sen jälkeen keskitytään budjetin vaikutuksiin Suomessa. Tarkastelu kytketään erilaisiin skenaarioihin budjetin koostumuksesta ja arvioidaan, mitä kukin skenaario merkitsee kyseisellä sektorilla. Tämän lisäksi arvioidaan Suomen nettomaksu- aseman kehitystä erilaisilla kokonaistuotannon kasvuvauhteilla.²

Luvussa 2 esitettävässä EU-tason arvioinnissa tarkastellaan talousteorian välinein kriteerejä optimaaliselle EU-budjetille. Relevantti kysymys on: mitä varoja kannattaa kierrättää EU:n kautta ja millä tavoilla. Lisäksi kiinnitetään huomiota vallalla oleviin poliittisiin ja taloudellisiin paineisiin, jotka vaikuttavat siihen vaihteluväliin, jolla todennäköisesti rahoituskehysissä liikutaan.

¹ http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/article_5961_fi.htm Suomen hallituksen kananotto on julkaistu sivulla http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm.

² Tutkimuksen pääsuuntaviivat skenaariokuvauksineen on määritelty valtioneuvoston kanslian tarjouspyynnössä 17.12.2008 (dnr 1761/23/2008).

Talousteoreettinen keskustelu muodostaa yleisen periaatteellisen pohjan jo nyt käytäville keskusteluille eikä sitä voida sivuuttaa. EU:n budjetin kehityksessä on kuitenkin oma hitausmomenttinsa jo teknisistä syistä. Jyrkkiä muutoksia ei voida toteuttaa myöskään siitä syystä, että niihin sopeutumiseen on annettava aikaa sekä jäsenvaltioiden julkiselle sektorille että yksityisille taloudenpitäjille. Lisäksi EU:n budjetti on voimakkaiden poliittisten intressien kohde ja lopulta päätökset ovat poliittisia. Koko EU:n tasolla esitetyillä argumenteilla on merkittävä vaikutus myös siihen, miten Suomi muodostaa oman neuvottelustrategiansa.

Luvussa 3 arvioidaan Suomen menestystä EU-varojen saamisessa ja käytössä edeltäneellä ja kuluvalla rahoituskaudella. Arvio tehdään budjetin otsakkeiden mukaisesti. Suomen maatalouden kehitystä ja maataloustuen merkitystä arvioidaan tuotannonaloittain. Alue- ja rakennepolitiikan osalta arvioidaan myös tuen kohdentumista ja sen avulla saatuja tuloksia. Kilpailukykyotsakkeen osalta arvioidaan Suomen menestystä tämän sektorin rahoituksen saamisessa ja kohdentamisessa. Tämä arvioluku luo pohjan eri skenaarioissa tehtävälle tulevaisuudensuunnitelmalle.

Luvussa 4 tarkastellaan vuosia 2014-2020 koskevia EU:n rahoituskehyksiä ja niiden vaikutuksia erilaisissa skenaariovaihtoehdoissa. Ensimmäisessä aluvuossa kuvataan skenaariot ja niissä käytetyt oletukset. Kaikissa skenaarioissa budjetin sitoumukset ovat 1 prosentti bruttokansantulosta ja Suomen maksuosuus on 0,95 prosenttia bruttokansantulosta. Skenaariot on laadittu koko EU:lle ja niistä on johdettu Suomen skenaariot.

Skenaariossa 1 oletetaan, että rahoituskehysten meno-otsakkeiden suhteelliset osuudet pysyvät vuoden 2007 tasolla (vaihtoehto a) ja vuoden 2013 tasolla (vaihtoehto b). Skenaariossa 2 maatalouden (ja maaseudun) sekä alue- ja rakennepolitiikan tuet jäävät absoluuttisesti vuoden 2007 tasolle, muiden otsakkeiden menot kasvavat, kilpailukykytuen osuus kaksinkertaistuu (vuoden 2007 osuuteen verrattuna). Skenaariossa 3 maatalouden (ja maaseudun) sekä alue- ja rakennepolitiikan tuet jäävät absoluuttisesti vuoden 2004 tasolle ja kilpailukykyotsakkeen tuen osuus kolminkertaistuu (vuoden 2007 osuuteen verrattuna).

Edellä mainittujen skenaarioiden lisäksi on laskettu neljäs skenaario, joka on relevantti erityisesti aluepoliittisten tukien kannalta. Siinä maatalouden ja maaseudun sekä alue- ja rakennepolitiikan menot on kiinnitetty vuoden 2008 tasolle. Syy lisälaskelmalle on se, että vuonna 2008 Suomen saamat aluepoliittiset tuet alenivat kolmanneksella vuoden 2007 tasosta.

Ensimmäisessä aluvuossa tarkastellaan myös Suomen nettomaksuja EU:lle eri vaihtoehdoissa. Tulopuolen osalta nojaututaan arvioihin eri skenaarioissa. Maksupuolella lähtökohtana ovat arviot Suomen taloudellisesta kehityksestä. Perusvaihtoehdon ohella laaditaan Suomen taloudelliselle kasvulle kolme vaihtoehtoista kehitysuraa.

Kunkin budjetin otsakkeen muodostamassa aluvuossa arvio tehdään kyseiselle alueelle sopivimmilla menetelmillä. Maatalouspolitiikan analyysissä tarkastellaan eri vaihtoehtojen vaikutuksia Suomen maatalouden keskeisille tuotannonaloille. Analyysimenetelmänä käytetään muun muassa dynaamista, rekursiivista ekonometrista mallia AGMEMOD:ia. Alue- ja rakennepolitiikan analyysissä käytetään hyväksi aiemmin tehtyjä tutkimuksia sekä tehdään tilastollisia laskelmia aluetuen vaikutuksista alueiden menestykseen ja alueellisen tulonjaon kehitykseen. Maatalouden ja koheesion osalta sekä EU:lle että Suomelle on olemassa EU:n komission tuottamat alustavat rahoituksen allokatiot kuluvalle rahoituskehyskaudelle. Niitä hyödynnetään näitä alaotsakkeita koskevissa luvuissa.

Kilpailukykyanalyysissä käytetään hyväksi aiemman tutkimuksen tuloksia sekä lasketaan erilaisia kilpailukyky- ja tutkimusrahoitusta koskevia indikaattoreita. Kilpailukyky- ja rakennevaroilla on oma kytkentänsä siltä osin kuin aluetuki on edistänyt innovatiivisuutta ja kilpailukykyä.

Sekä luvussa 3 että luvussa 4 tehtävät arviot keskittyvät eri budjettiotsakkeiden välittömiin, Suomeen kohdistuviin vaikutuksiin. Muualla kuin Suomessa käytetyn EU-rahoituksen välilliset vaikutukset Suomeen rajataan empiirisen tutkimuksen ulkopuolelle. Näitä arvioidaan kuitenkin periaatteellisella tasolla luvussa 2.

Luvussa 5 esitetään tutkimuksen yhteenveto ja tärkeimmät johtopäätökset. Se on kirjoitettu tarkoituksella laajaksi, jotta kiireinen lukija saa siitä selville raportin keskeisen sisällön.

2 EU:N BUDJETIN PERUSTEET JA PAINOPISTEET

Euroopan unionin budjetilla on useita merkittäviä ja osin merkillisiäkin ominaispiirteitä. Budjetti on melko pieni suhteessa jäsenmaiden yhteenlaskettuun kokonaistuotantoon (noin 1 %), ja jäsenmaat ovat sopineet menoille vahvasti sitovan katon. Budjetin varat tulevat pääsääntöisesti jäsenmailta, poikkeuksena nyttemmin vähämerkitykselliset ns. perinteiset omat varat (erityisesti tullimaksut), sillä unionilla ei ole verotusoikeutta.

Toisin kuin jäsenmaissa, budjetin on oltava vuosittain tasapainossa. Tästä ja pienuudestaan johtuen EU:n budjetilla ei ole roolia makrotaloudellisen vakauden kannalta. Myös sen merkitys tulonjaon kannalta on varsin rajallinen, joskin koheesiopolitiikan voidaan osaltaan tulkita pyrkivän tulojen siirtämiseen rikkaista maista köyhille alueille ja maille. Maatalouden osuus kokonaismenoista on vähenemässä mutta edelleen varsin suuri. Alue- ja maatalouspolitiikkaan verrattuna EU käyttää silmiinpistävästi vähän varoja ympäristö- ja energiapolitiikkaan, tutkimukseen ja innovaatiotoimintaan sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Muuttuvat olosuhteet ja monet uudet haasteet huomioon ottaen, menneisyydestä peritty EU:n budjetin menorakenne aiheuttaa enenevästi kysymyksiä ja kriittistä keskustelua. Usein esitetty tokaisu onkin, että EU:n pitäisi vastedes panostaa rahallisesti ”tulevaisuuteen pikemmin kuin menneisyyteen”.

Meneillään oleva EU:n budjetin ja etenkin sen menopuolen uudelleen arviointi on tarkoitettu perinpohjaiseksi. Nyt on oikea aika tarkastella budjettia perustavaa laatua olevien kysymysten ja perimmäisten periaatteiden valossa. Mihin EU:n budjettia tarvitaan? Millä kriteerein tulisi arvioida menojen perusteluja? Miten tulisi muuttaa menojen painopisteitä niiden aikaansaamien lisäarvojen voimistamiseksi? Näihin kysymyksiin kaivataan selkeitä vastauksia edessä olevissa EU:n budjetin rakenteen uudistamiseen tähtäävissä neuvotteluissa.

Tässä luvussa kartoitetaan taloustieteen antamia vastauksia tai valaistusta kysymykseen siitä, mihin EU:n budjettivaroja tulisi käyttää.³ Vastausta haettaessa on esitetty kysymys syytä pilkkoa kolmeen:

- 1) Milloin tarvitaan *politiikkaa*, poliittista interventiota, eli mitkä ovat ne ongelmat, joita ei voi jättää markkinoiden ja siellä toimivien yksityisten talousyksiköiden varaan?
- 2) Milloin tarvitaan *politiikkaa EU-tasolla* kansallisen ja/tai paikallisen politiikan lisäksi tai sijaan?
- 3) Milloin politiikan tueksi tarvitaan EU:n *budjettivaroja* ylikansallisen säätelyn tai hallitusten välisen koordinaation lisäksi?

Seuraavassa näitä kysymyksiä käsitellään tässä järjestyksessä. Ensin esitetään kuitenkin lyhyt arvio EU:n toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista ja uusien haasteiden merkityksestä yhteisen budjetin suuruuteen ja rakenteeseen kohdistuvien poliittisten vaatimusten kannalta.

³ Aiheesta on olemassa laaja kirjallisuus. Yleisesityksiä EU:n budjetista ja sen uudistamisen tarpeellisuudesta löytyy mm. seuraavista kirjoituksista: Cipriani (2007), Nunerz Ferrer (2008), Korkman (2005), Kajaste (2008) ja Tabellini (2009).

EU:n budjetti ja politiikan haasteet

Monet talouden toimintaympäristössä tapahtuvat haasteet aiheuttavat vastedes enenevästi paineita muuttaa yhteisen budjetin kokoa ja/tai koostumusta. Meneillään oleva kriisi ei ole näistä tärkein, vaikka sekin osaltaan vaikuttaa budjettipolitiikan asetelmiin mm. kasvattamalla merkittävästi jäsenmaiden valtioiden velkaantumista. Pitkällä tähtäimellä tärkeämpiä ovat kuitenkin talouden toiminnan puitteita koskevat muutokset ja mahdollisesti myös EU:n laajeneminen.

Globalisaatio on merkittävä trendi, joka kriisin vaikutusten vaimennettua tulee edelleen jatkumaan. Aasia ja muut kehittyvät taloudet valtaavat alaa etenkin teollisuustuotteiden tuotannossa, mutta osin myös palvelualoilla. Eurooppa joutuu hakemaan itselleen uuden roolin kansainvälisessä työnjaossa panostamalla voimakkaammin tutkimukseen ja innovaatiotoimintaan. Jäsenmaiden ohella myös EU:n odotetaan lisäävän tutkimustoiminnan rahoitusta.

Ilmastopolitiikka on nousemassa koko maailmassa yhä keskeisempään asemaan, EU:n toivomusten mukaisesti; onhan EU ollut tässä kentässä pitkälti edelläkävijä. Tätä taustaa vasten on välttämätöntä, että jäsenmaat ja EU ovat valmiita myös ilmastopolitiikan edellyttämiin rahoituskellisiin päätöksiin. Laajemminkin EU:lla on ambitioita vahvistaa rooliaan *kansainvälisenä toimijana* oman ja koko maailman turvallisuuden lisäämiseksi. Näidenkin tavoitteiden saavuttaminen asettaa vaatimuksia EU:n kyvylle löytää yhteinen näkemys. Se edellyttää myös näihin tavoitteisiin käytettävissä olevien resurssien lisäämistä.

Lähivuosina *EU:n laajeneminen* ei liene laajuudeltaan sellainen, että se kovin merkittävästi edellyttäisi lisää EU:n budjetin kautta kulkevaa rahaa. Pidemmällä aikavälillä on kuitenkin suuri merkitys sillä, eteneekö Turkki kohti EU-jäsenyyttä vai ei. Joka tapauksessa tunnistettavissa olevat haasteet ovat omiaan kasvattamaan EU:n budjettiin kohdistuvia toiveita ja vaatimuksia.

Toisaalta EU:n jäsenmaat ovat ajautumassa julkisen sektorin rahoituksen osalta yhä suurempiin vaikeuksiin. Kriisi johtaa valtion velkaantumisen merkittävään kasvuun, ja velalle on jatkossa maksettava korkoa. Vielä merkittävämpi tekijä on *väestön ikääntyminen*, joka lisää eläke- sekä terveydenhuolto- ja vanhusten hoivamenoja varsin voimakkaasti tulevina vuosina. Tätä taustaa vasten on helppo ennakoida, että jäsenmaat ovat entistä haluttomampia kasvattamaan EU:n budjetin kokoa. Taistelu EU:n menojen jakaantumisesta tulee olemaan entistäkin kovempaa oloissa, joissa keskeinen keino menolisäysten toteuttamiseksi pakostakin on priorisoinnin muuttaminen. Tästäkin syystä on perusteltua pohtia priorisoinnin lähtökohtia ja perusteita.

Milloin tarvitaan poliittista interventiota?

Taloustieteessä painotetaan markkinatalouden roolia. Hintamekanismin ja kilpailun nähdään toteuttavan useita kansantalouden toiminnan kannalta tärkeitä tehtäviä: hinnat välittävät informaatiota ja ohjaavat tuotannontekijöiden kohdentumista, kannustavat työntekoon ja yrittäjyyteen sekä tasapainottavat kysyntää ja tarjontaa markkinoilla. Hyvin toimiva markkinatalous on tehokas keino voimavarojen hyödyntämiseksi ja kuluttajien hyvinvoinnin edistämiseksi. Ekonomistien keskuudessa on kuitenkin konsensus myös siitä, että monet markkinatalouden puutteet (”market failures”) puoltavat sitä korjaavia tai täydentäviä toimia julkisen vallan toimesta. Tärkeimpiä julkisen vallan interventiota tai politiikkaa perustelevia seikkoja ovat:

- *julkishyödykkeet*, joista kaikki hyötyvät ja joiden kulutusta ei voi rajoittaa yksilökohtaisesti (minkä takia tuotannon kannustimet jäävät markkinataloudessa yhteiskunnan kannalta liian vähäisiksi);
- *ulkoisvaikutukset*, jolloin liiketoimet aiheuttavat hyötyä tai haittaa kolmansille osapuolille (minkä takia hinnat eivät heijasta yhteiskunnallisia kustannuksia);
- *skaalaeduct*, jolloin toiminnan tehokkuus ei ole sovitettavissa yhteen kilpailun vaatimusten kanssa (minkä takia julkisen vallan on syytä vastata toiminnasta); sekä
- *informaatio-ongelmat*, joiden takia talousyksiköt ja markkinat eivät kykene tehokkaiisiin ratkaisuihin (minkä takia tarvitaan mm. julkisia vakuutusratkaisuja).

Julkishyödykkeiden esimerkkeinä mainitaan oppikirjoissa tyypillisesti majakat ja (yleiset) puistot. Käytännössä tärkeämpiä esimerkkejä ovat mm. yleinen hallinto sekä puolustus (ulkoinen turvallisuus) ja oikeusjärjestelmä (sisäinen turvallisuus). Näiden olemassaolo ei voi nojautua markkinoilla tapahtuviin liiketoimiin, oikeusturva ja hallinnon perusrakenne kun ovat markkinatalouden keskeisiä edellytyksiä.

Ilmeisiä ulkoisvaikutuksia liittyy ympäristöön sekä tutkimukseen ja koulutukseen, joiden vaikutukset heijastuvat laajasti koko yhteiskuntaan. Siksi ei vain yksilöllä vaan myös yhteiskunnalla on intressiä edistää ympäristönsuojelua ja investointeja inhimilliseen pääomaan. Skaalaeduct ovat merkittäviä mm. liikenneverkkojen kohdalla, jolloin julkinen monopoli on luonteva tapa esim. tie- ja rataverkoston ylläpitämiseksi.

Julkisen vallan interventiot edellyttäviä informaatio-ongelmia esiintyy monessakin muodossa. Yksilöiden lyhytnäköisyys (myopia) on perustelu kollektiivisten ja pakollisten eläkejärjestelmien luomiselle. Epäsuotuisa valikoituminen ("adverse selection") ja moraalikato ("moral hazard") puoltavat nekin kattavia ja pakollisia vakuutusratkaisuja vanhuuden, sairauden ja työttömyyden varalta sekä esimerkiksi rahoitusmarkkinoiden valvontaa. Näistä yleisistä lähtökohdista löytyy vahvoja perusteluja niin yövärtijavaltiolle kuin hyvinvointivaltiolle.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi on ainakin kolme merkittävää tekijää, joiden yleisesti katsotaan edellyttävän julkisen vallan politiikkaa talouden kentässä. Ensinnäkin poliittinen päätöksenteko antaa tietyille hyödykkeille suuremman painon kuin valintoja tekevät yksilöt antaisivat (ns. "merit goods"). Kyse voi olla yhteiskunnan päättäjien *paternalistismista* tai ulkoisvaikutuksista, joiden takia julkinen valta haluaa tukea määrättyjen hyödykkeiden tuotantoa ja kulutusta (esim. koulutus- ja terveystaloudet). Toiseksi markkinatalous voi johtaa *tulonjakoon*, jota ei pidetä poliittisesti hyväksyttävänä. Siksi julkinen valta pyrkii korjaamaan tulonjakoa niin verotuksen ja tulonsiirtojen kuin menojen kautta. Kolmanneksi talouspolitiikalla pyritään *stabilisaatiopoliittisiin tavoitteisiin* eli vakauttamaan kokonaistaloudellista kehitystä sekä tukemaan talouden kasvua ja työllisyyttä.

Markkinatalouden merkitystä kieltämättä on kaiken kaikkiaan helppo löytää vahvoja periaatteellisia perusteluja julkisen vallan toimille ja politiikalle. Julkisen sektorin rooli onkin kaikkialla keskeinen ja sen osuus koko kansantaloudesta on etenkin Euroopassa suuri. Toisaalta politiikan rooli on jatkuva keskustelun ja erimielisyyksien aihe. Kriitikot katsovat, että poliittinen järjestelmä käytännössä ruokkii julkisen sektorin toiminnan jatkuvaa paisumista ja johtaa talouden toiminnan kannalta liian kireään verotukseen. Markkinataloudessa on toki puutteensa, mutta myös poliittiseen päätöksentekoon ja julkiseen byrokraatiaan liittyy tehottomuutta ja vinoutumia.

Joka tapauksessa politiikan ja julkisen vallan interventioiden perustelut eivät sellaisenaan tai suoraan päde kansainvälisellä tasolla, ne koskevat ensisijaisesti toimintaa paikallisella tai kansallisella tasolla. EU:n toiminnan perusteita haettaessa on huomio kiinnitettävä sen jäsenmaiden keskinäiseen riippuvuuteen ja rajat ylittävää yhteistoimintaa puoltaviin seikkoihin.

Milloin tarvitaan EU-tason politiikkaa?

Läheisyysperiaate eli subsidiariteettiperiaate on yleinen ja tärkeä lähtökohta tai näkökulma EU:n toiminnan arvioinnissa. Periaate edellyttää, että päätösvalta pidetään mahdollisimman lähellä päätösten kohteena olevia kansalaisia. Paikallisella tasolla on parempi tieto taloudellisista ja sosiaalisista olosuhteista sekä ihmisten arvoista ja asenteista. Olosuhteiden ja arvojen erilaisuudesta johtuen yksi ja sama päätös ei aina sovi yhtä lailla Euroopan joka kolkkaan. Demokraattisen vastuullisuuden toteuttaminen on vaikeampaa päätöksenteon tapahtuessa etäällä kansalaisista. Siksi päätöksentekoa tulee siirtää paikalliselta tai kansalliselta tasolta EU-tasolle vain erityisen painavista syistä; läheisyysperiaatteen mukaan todistustaakka on aina EU-tason päätöksentekoa suosittavalla kannalla.

Edellisessä luvussa esitettyyn tarkasteluun nojautuen voidaan läheisyysperiaatteen tyydyttäviä ja EU-tason politiikkaa puoltavia seikkoja tunnistaa seuraavasti:

- *kansainväliset julkishyödykkeet;*
- *rajat ylittävät ulkoisvaikutukset; ja*
- *kansainvälisen ulottuvuuden omaavat skaalaedut.*

On luonnollista, että julkishyödykkeet, ulkoisvaikutukset ja skaalaedut voivat omata rajat ylittävän ulottuvuuden. (Informaatio-ongelmien kohdalla tästä on vaikeampi esittää esimerkkejä.) Vähemmän ilmeistä on, että kansainvälinen ulottuvuus kattaisi EU:n alueen pikemmin kuin sitä pienemmän tai suuremman kokonaisuuden. EU:n keskeinen asema perustuukin sen poliittiseen kannatukseen ja instituutioihin. Niiden ansiosta Eurooppaan on kyetty luomaan toimivat sisämarkkinat, joiden turvaamiseen tarvittava lainsäädäntö ja hallinto muodostavat tärkeimmän EU-tason julkishyödykkeen. Rajat ylittäviä vaikutuksia esiintyy, ei vain Euroopassa vaan myös maailmanlaajuisesti, mm. ympäristön ja perustutkimuksen kentässä. Tämä perustelee EU-tason toimintaa ympäristösuojelun ja perustutkimuksen edistämiseksi, koska koko EU hyötyy yksittäisten maiden panostuksista näillä aloilla. Euroopan taseisia skaalaetuja voidaan hyödyntää mm. eri maita yhdistävillä liikenneverkoilla, joiden luomisessa EU voi toimia katalysaattorina ja rahoittajana.

Perusrakenteen ja rakennepolitiikan lisäksi EU:lla voi olla roolinsa myös makrotalouden ja tulonjaon kannalta. *Yhteinen rahapolitiikka ja/tai finanssipolitiikan koordinaatio* voi omata parempia edellytyksiä kokonaistaloudellisen kehityksen vakauttamiseen kuin kansallisesti harjoitettu makrotalouspolitiikka. *EU-tasoinen tulonjakopolitiikka* on tarpeen, jos pyrkimyksenä on tulojen tasaaminen myös maiden välillä, ei vain niiden sisällä. Lisäperuste yhteisötason toiminnalle on, että jäsenmaiden yhteinen *voima kansainvälisissä neuvotteluissa* on suurempi EU:n ansiosta kuin jos kukin jäsenmaa toimisi vain kansallisesti. EU on keino, jonka avulla Euroopan maat voivat pyrkiä muokkaamaan kansainvälisen yhteisön pelisääntöjä eduksansa esim. kauppapolitiikan, rahoitusvalvonnan tai ilmastopolitiikan saralla. EU voi myös pyrkiä rajoittamaan jäsenmaiden politiikan rajat ylittäviä vaikutuksia *järjestelmäkilpailun* muodossa (esim. verokilpailu ja sosiaalinen alennusmyynti).

Kuten edellä jo todettiin, poliittiseen päätöksentekoon ja julkisen vallan toimintaan liittyvät usein omat ongelmansa ja vinoutumansa, ja riskit ovat kulttuurierojen takia suurempia EU:n kohdalla kuin kansallisella tasolla. Brysselin päätöksenteko voi olla liian kankeaa ja byrokraattista tai se voi olla kallellaan etu- ja painostusryhmien vaatimuksille. Jäsenmaiden väliset ristiriidat voivat lamauttaa päätöksentekoa ja sen demokraattinen vastuullisuus on kansalaisten näkökulmasta vaikeasti mielletävissä. Näistä ja muista syistä läheisyysperiaatetta on syytä tulkita siten, että EU:n politiikan perusteiden pitää aina olla erittäin vahvat ja selkeät.

Milloin tarvitaan EU:n budjettirahaa?

Läheisyysperiaatetta täydentävä EU:n toiminnan ohjenuora on ns. *suhteellisuusperiaate*, jonka mukaan yhteistoimintaa ei pidä viedä pidemmälle kuin mikä on välttämätöntä politiikan tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä periaate puoltaa usein muiden keinojen käyttöä kuin EU:n budjettia, joka edustaa hyvin pitkälle menevää ylikansallisen politiikan tekoa.

Hallitusten välinen yhteistyö riittää, jos jäsenmaiden sitoumus siihen on uskottava tai jos tarve yhteiseen toimintaan ei ole kovin suuri. Ylikansallisen politiikan toteuttamiseksi on toisaalta myös muita keinoja kuin EU:n budjettivarojen käyttäminen. Periaatteessa EU:n puitteissa taapahtuvan yhteistoiminnan vaihtoehdot voidaan nähdä seuraavasti⁴:

- *säätely*, eri muodoissaan tapahtuva yhteisöläinsäädäntö;
- *delegointi*, toimivallan luovuttaminen määrätulle EU:n instituutiolle;
- *koordinaatio*, hallitusten välinen vapaaehtoinen yhteistyö; ja
- *EU:n budjetti*, yhteisötason menoina heijastuva politiikka.

Yleisen käsityksen mukaan EU on ennen kaikkea sääntöjä tuottava yhteisö pikemmin kuin varoja keräävä ja menoja rahoittava unioni. Säätely tapahtuu pääasiassa Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteispäätösmenettelyn pohjalta syntyvien säädösten muodossa. Hyvin suuri osa näin syntyvästä lainsäädännöstä ei aiheuta hallinnollisia kuluja ylittäviä menoja yhteisötasolla.

Valtaa jäsenmaat ovat EU:n perussopimuksen mukaan delegoineet mm. komissiolle (esim. kilpailu- ja valtioneuvoston politiikka) ja Euroopan keskuspankille (rahapolitiikka). Nämä politiikka-alueet, jotka ovat EU:n ydintoimintaa, eivät myöskään aiheuta menopaineita EU:n budjetin kannalta.

Jäsenmaiden talous- ja työllisyyspolitiikkaa koordinoidaan nykyään laajasti Lissabonin prosessin puitteissa sekä vakaus- ja kasvusopimuksen ja talouspolitiikan yleisten suuntaviivojen toteuttamiseksi. Mahdolliset menopaineet kohdistuvat näiltä osin lähinnä jäsenmaiden budjet-teihin.

Yhteinen budjetti on kaiken kaikkiaan vain yksi EU:n politiikan keino muiden joukossa, jota lisäksi pitäisi käyttää hyvin valikoivasti. EU-tason politiikkaa tarkasteltaessa on lisäksi syytä korostaa, että budjettimenojen käyttö parhaimmillaankin voi vain tukea politiikan toteuttamista. Olennaista on, että politiikan sisältö sekä sitä koskeva päätöksenteko ja valvonta ovat asianmukaisia.

⁴ Ks Sapir et al. (2003), Tabellini (2003) tai Korkman (2005).

Yhteenvedona voi todeta, että EU:n budjettivaroja pitäisi käyttää yhteisötason politiikan tukemiseksi silloin, kun rajat ylittävät ja merkittävät julkishyödykkeet, skaalaedut tai ulkoisvaikutukset sitä vahvasti perustelevat. Kääntäen tämä tarkoittaa, että EU:n budjettimenojen perusteeksi ei riitä, että kyseessä on unionin tai sen kansalaisten kannalta tärkeä ongelma. Lisäksi on voitava perustella, että ongelman tehokas lieventäminen ei ole mahdollista kansallisin toimin vaan edellyttää EU-tason politiikkaa ja myös yhteisötason rahoitusta. Näiden kriteerien soveltaminen voi monesti olla vaikeaa ja edellyttää harkintaa, mutta ne antavat silti hyödyllisen näkökulman EU:n budjetin menorakenteen arvioimiseksi.

EU:n budjetin painopisteet arviointikriteerien valossa

Menorakennetta tarkasteltaessa on silmiinpistävää, että suuri osa EU:n budjetista käytetään aluepolitiikan ja maatalouden rahoittamiseksi. Näin on ollut jo pitkään, vaikka jälkimmäisen osuus on vähentynyt ja edellisen lisääntynyt viime vuosikymmenen aikana. Menorakenteessa heijastuu eräänlainen ”polkuriippuvuus”, jonka takia se muuttuu vain hitaasti yli ajan. Tähän vaikuttaa rahoituskehyksiä koskeva yksimielisyysvaatimus, joka merkittävästi vaikeuttaa menojen priorisoinnin muuttamista. Vaikka viime vuosina on voimakkaasti korostettu kasvupolitiikan asettamia vaatimuksia ja rakenteellisten uudistusten tarvetta, ovat heijastukset EU:n budjetissa jääneet kokonaisuutena ottaen vähäisiksi.

Mitä EU:n budjetin painopisteistä ja niiden muuttamisen tarpeesta voi sanoa edellä esitettyjen kriteerien valossa? Seuraavassa tästä kysymyksestä esitetään joitakin yleisluonteisia huomautuksia, joita havainnollistetaan jäljempänä esitettävän taulukon avulla. Tarkastelu ei tähtää tarkkoihin johtopäätöksiin, ainoastaan näkemykseen suunnan muuttamisen tarpeesta.⁵ Yleinen johtopäätös on, että valtaosa EU:n nykyisistä menoista on esitettyjen kriteerien valossa heikosti perusteltuja ja että monet tärkeät alueet jäävät rahoituksessa liian vähälle. Tämän mukaisesti menorakenteen melko radikaali uudistaminen on jo vuosia ollut ekonomistikunnan mielessä, ja sille on poliittista tukea monessa Pohjois-Euroopan maassa (esim. Tanska, Ruotsi, Hollanti).

Oheisessa taulukossa 2.1 EU:n menot on jaettu riveillä karkeasti eri kokonaisuuksiin.⁶ Taulukon sarakkeilla on esitetty kyseisten menojen osuus koko budjetista vuonna 2007 (ensimmäinen sarake) sekä suositukset muutoksen suunnasta (toinen sarake) ja viittaus suosituksen perusteluun (kolmas sarake). Menosupistuksia on indikoitu niissä tapauksissa, joissa perusteita menoilta ei esitetyn tarkastelun perusteella näytä olevan esitettävissä. Taulukko on pakostakin ylimalkainen ja siitä on syytä esittää useita huomautuksia.

Aluepolitiikka käsittää koheesio-, sosiaali- ja aluekehitysrahastot. Kokonaisuutena näiden menojen osuus on ollut laajentumisen myötä kasvussa ja ne muodostavat lähes kolmanneksen koko budjetista. Jäsenmaat sopivat alun perin aluepolitiikasta osana poliittista kompromissia muun muassa sisämarkkinoiden ja rahaliiton synnyttämiseksi. Etenkin Etelä-Euroopan maat ovat vaatineet ja saaneet itselleen kompensaaion (”side payments”) sillä oletuksella, että ne eivät hyötyisi tai hyötyisivät muita vähemmän sisämarkkinoista tai rahaliitosta. Perusteluna on esitetty, että näin voitaisiin edistää köyhien alueiden konvergointia rikkaampien alueiden tasolle. EU:n laajentuminen itään on luonnollisesti lisännyt aluepolitiikan rahoituksen tarvetta.

⁵ Näitä kysymyksiä pohtivat myös Sapir et al. (2003), Copenhagen Economics (2009) ja ECORYS Nederland BV et al. (2009). Copenhagen Economics käytti työnsä tukena eurooppalaisista professoreista ja tutkimuslaitosten johtajista koostuvaa asiantuntijapaneelia, johon Suomesta osallistui Korkman.

⁶ Menojen ryhmittely perustuu ECORYS Nederland BV et al. (2009) tarkasteluihin.

Taulukko 2.1 EU:n budjetin rakenne arviointikriteerien valossa

	Meno-osuus, % vuonna 2007	Muutoksen suunta	Muutoksen Peruste
Aluepolitiikka	31,7	-	Solidaarisuus
- matalan tulotason maat		+	
- korkean tulotason maat		-	
Maatalous	40,8	-	
- markkinatuki		-	
- suora tulotuki		-	
Tutkimus	3,5	+	Ulkoisvaikutukset
Infra (kuljetus, energia)	2,6	+	Skaalaedut
Ympäristö	6,6	+	Ulkoisvaikutukset
Ulkoinen avustus	5,5	+	Skaalaedut ja EU:n näkyvyys
Puolustus	-	+	Julkishyödyke
Sisäinen turvallisuus	0,7	+	Julkishyödyke
Muut menot	8,6		

Aluepolitiikan perustelut ovat esitettyjen kriteerien valossa hatarat. Ei ole ilmeisiä, rajat ylittäviä ulkoisvaikutuksia tai skaalaetuja, joiden takia aluerahoitusta olisi kuljetettava Brysselin kautta.⁷ Tutkimusten mukaan alueellinen kasvu riippuu pääasiassa aivan muista tekijöistä kuin alueille kanavoidusta tuesta. Läheisyysperiaatteen mukaisesti jokainen jäsenmaa voisi itse päättää aluepolitiikastaan, jos kohta sisämarkkinoiden ja valtiontukipolitiikan vaatimuksia kunnioittaen.

Toisaalta rakennerahastojen kautta tapahtuu tulonsiirtoa matalan tulotason maiden eduksi, mitä voidaan perustella EU:n sisäisellä solidaarisuudella. Usein esitetty ajatus onkin, että EU voisi vastedes edelleen myöntää varoja köyhimpien maiden aluepolitiikkaan. Tähän käytettyjä varoja voisi lisätäkin, jos Euroopan sisäinen solidaarisuus (valmius tulonsiirtoihin köyhempien maiden eduksi) on riittävän vahva. Eri asia on, että tällöinkin voisi olla syytä luopua aluepolitiikan ohjaamisesta Brysselistä käsin, paitsi jos jäsenmaan hallinnon pätevyys tai luotettavuus arvioidaan heikoksi.

Sen sijaan ei näyttäisi olevan mitään vahvoja perusteluja jatkaa yhteisötason aluepolitiikkaa keski- ja korkean tulotason maiden osalta. Viime vuosina aluepolitiikkaa on haluttu enenevästi kytkeä Lissabonin prosessin tavoitteisiin, mikä voi kuitenkin johtaa osin varojen käytön tehokkuutta vaikeuttavaan sekä sekavaan ja ristiriitaiseen tavoitteiden asetteluun. Siksi taulukossa on indikoitu rahoituksen supistaminen suosituksena aluepolitiikalle kokonaisuutena ja erityisesti muiden kuin köyhien maiden osalta.

Maatalous sai vuonna 2007 edelleen yli 40 prosenttia budjetin kaikista varoista. Tätä voi pitää varsin suurena osuutena erityisesti sitä silmällä pitäen, että maatalouden osuus tuotannosta ja työllisyydestä on useimmissa EU-maissa tätä nykyä varsin pieni. Lisäksi maatalouden menoja EU:n budjetissa on esille otettujen kriteerien valossa vaikea perustella. Tutkimusten mukaan maataloustuki lähinnä nostaa maanviljelysmaan hintaa, mikä vaikeuttaa nuorten ja aloittavien viljelijöiden tilannetta.⁸ Tässäkin tapauksessa on kyse siitä, että maataloustuesta sovittiin vuosikymmeniä sitten osana Saksan ja Ranskan välistä integraatiopoliittista kompromissia.

⁷ Ks esim. Santos (2008) tai Korkman (2005) ja niissä esitetyt viitteet; toisenlaista kantaa edustaa Barca (2009).

⁸ Ks. esim. Copenhagen Economics (2009).

Menojen perustelut ovat vähentyneet edelleen sitä myötä, että EU:n maatalouspolitiikassa on siirrytty markkinatuesta suoraan tulotukeen. Periaatteessa ei ole kovin suurta estettä sille, että suora tulotuki siirrettäisiin osittain tai jopa pääosin jäsenmaiden harkittavaksi ja maksettavaksi.

Viime vuosina maatalouden hyväksi koituvia menoja on haluttu perustella myös ympäristöön ja elävään maaseutuun liittyvin argumentein, jolloin voi vedota ympäristön osalta ulkoisvaikutuksiin ja elävän maaseudun osalta julkishyödykkeeseen. Ei ole osoitettu, että näin olisi tehokkaasti edistetty ympäristön tilaa. Nämä näkökohdat sekä EU:n elintarviketurvan ja -turvallisuuden ylläpitäminen tarjoavat kuitenkin potentiaalisesti käyttökelpoisia aineksia EU:n maksaman maataloustuen perustelemiseksi. Luonnollisesti on tärkeää, että EU esiintyy kansainvälisissä neuvotteluissa (esim. WTO) yhtenäisesti. Maatalouden rahoituksen siirtäminen kokonaisuudessaan jäsenmaiden harteille voisi vuorostaan vaarantaa yhteisten sääntöjen noudattamista. Näistä argumenteista huolimatta on perusteltua ja realistista lähteä siitä, että maatalouden osuus budjetista tulee vastedes alenemaan tuntuvasti. Luonnollista on, että muutosten tulee tapahtua asteittain. Muussa tapauksessa aiempiin poliittisiin linjauksiin perustuvien odotusten varassa tehdyt maatalouden investoinnit voisivat johtaa viljelijöiden kannalta kohtuuttomiin vaikeuksiin.

Tutkimus on EU-budjetin kasvavia menoeriä, myös suhteellisesti. Tähän on vahvoja perusteita, koska ulkoisvaikutukset ovat merkittäviä ja leviävät laajalle. Monet luonnontieteen tutkimuksen hankkeet ovat myös suuria ja kalliita, jolloin niihin liittyy skaalaetuja. Tutkimukseen voidaan lukea myös sellaiset pilottiprojektit, joilla pyritään löytämään tehokkaita keinoja esim. hiilipäästöjen sitomiseksi (CCS eli carbon capture and storage). Jonkin verran voi myönteisiä ulkoisvaikutuksia liittyä myös opiskelijoiden liikkumiseen Euroopan sisällä sekä yliopistojen välisten verkostojen edistämiseen. On luonnollisesti erinomaisen vaikea määrittää EU:n budjetin kannalta mielekästä tutkimuksen meno-osuutta; tutkimuksen rahoittamiselle on kuitenkin vahvat taloudelliset perusteet ja näiden menojen osuutta voisi nostaa tulevina vuosina osana eurooppalaista kasvupolitiikkaa.

Infrastruktuurien eli liikenteen ja energiajakelun perusrakenteen osalta voi niinkään viitata selviin perusteluihin etenkin suurten skaalaetujen takia. Verkostoja rakentamalla voidaan edistää sisämarkkinoiden toimintaa ja Euroopan integraatiota. Energian osalta tämä johtaisi luontevasti yhtenäisempään energiapolitiikkaan ja välillisesti se tukisi myös EU-tasoisena Venäjä-politiikan muodostumista. Varojen puutteen takia monet perusrakenteen hankkeet (TENs eli Trans-European Networks) ovat takavuosina edenneet hyvin kituliaasti, samalla kun EU:n laajentuminen ja ympäristöpolitiikan tavoitteet vaatisivat lisäpanostuksia. Näin ollen on selkeitä perusteluita suosittaa näiden menojen lisäämistä.

Ympäristö on yhä selvemmin muodostumassa EU:n politiikan tärkeäksi prioriteetiksi. Ympäristö- ja ilmastopolitiikka tapahtuu suurelta osin lainsäädännön muodossa, ja siitä aiheutuvat kustannukset kohdistuva pääasiassa kotitalouksille ja yrityksille sekä jäsenmaiden julkishallinnoille. Usein rajat ylittävät ulkoisvaikutukset huomioon ottaen EU voisi toisaalta hyvinkin rahoittaa ympäristöön liittyviä hankkeita merkittävästi.

Ulkomaanapu pitää sisällään sekä EU:n myöntämän kehitysavun että lähialueille tai naapurimaille myönnetyn tuen. Osaltaan nämä menot tukevat EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisia pyrkimyksiä. Skaalaedut ja parempi näkyvyys voivat myös puoltaa avunannon toteuttamista EU:n pikemmin kuin jäsenmaiden kautta. Nyt kullakin jäsenmaalla on huomattavan iso hallinnollinen järjestelmä kehitysavun jakamiseksi ja maailmalla ei juuri tiedosteta sitä tosiasiaa, että EU (jäsenmaiden kehitysapu huomioon ottaen) on ylivoimaisesti suurin kehitysavun antaja.

(Toisaalta jäsenmaiden kehitysavun suuntautumisen erot ja niihin kytkeytyvät kansalliset tavoitteet ovat tältä osin hankaluutena.)

Puolustus ei esiinny EU:n budjetin menopuolella, koska perussopimus ei tätä mahdollista. Silti EU-maiden yhteistyö tälläkin saralla on selvästi etenemässä. Kriteerien valossa puolustus olisi erinomainen EU-budjetin kautta rahoitettavaksi sopiva meno; onhan kyseessä ilmeinen EU-tason julkishyödyke. Taloudelliselta kannalta voi siten pitää suotavana EU kehittymistä yhteisen ja yhteisesti rahoitetun puolustuksen suuntaan. Perimmiltään ratkaisu on kuitenkin poliittinen.

Sisäisen turvallisuuden osuus budjetista on tätä nykyä varsin pieni. Tältäkin osin on maiden välisiä ulkoisvaikutuksia ja skaalaetuja, jotka voivat perustella pidemmälle menevää yhteistyötä ja EU-rahoitusta esim. rikollisuuden torjumiseksi ja yhteisesti rahoitetun rajavallvonnan ja maahanmuuttopolitiikan luomiseksi. Näillä alueilla rahoitus ei ole politiikan keskeinen keino mutta voi olla paremman yhteistyön merkittävä avittaja.

Taloustieteestä ammennetut kriteerit voivat kaiken kaikkiaan perustella varsin merkittävää EU:n budjetin menorakenteen muuttamista alue- ja maataloudesta tutkimuksen, ympäristön, kasvupolitiikan sekä ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden edistämisen suuntaan.

EU-budjetin kipupiste: nettomaksut

Pyrkimykset unionin budjetin uudistamiseksi johtavat aina paljon aikaa vieviin neuvotteluihin mutta harvoin merkittäviin muutoksiin. Syy tähän on keskusteluja seurattaessa ilmeinen: jokainen jäsenmaa haluaa lisätä/vähentää niitä menoeriä, joista otaksuu itse hyötyvänsä keskimääräistä enemmän/vähemmän. Näin toimiessaan jäsenmaat pyrkivät minimoimaan nettomaksuaan EU:n budjettiin. Yhdistettynä yksimielisyysvaatimukseen neuvotteluista tulee pakostakin kovin vaikeita, kun asetelma näyttäytyy jäsenmaiden kannalta nollasummapelin kaltaiselta. EU:n budjettia ei voi saattaa rationaaliselle pohjalle ottamatta kantaa nettomaksun minimoimisesta aiheutuviin ongelmiin.

Perinteinen näkemys on, että EU:n menoista ja tuloista päätetään erikseen ja ilman mitään niiden välistä kytkentää. Tällöin kunkin jäsenmaan nettomaksu muodostuisi erikseen päätettyjen menojen ja maksujen jäännöksenä, residuaalina. Tässä ei ole mitään pulmaa, jos jäsenmaiden keskeisenä tavoitteena on koko unionin edun tavoittelu.

Käytännössä jäsenmaiden poliittiset päättäjät antavat kuitenkin varsin suuren painon kansalliselle näkökulmalle. Tällöin perinteinen näkemys törmää ongelmiin: nettomaksajat vastustavat menoratkaisuja niistä itselleen aiheutuvien maksurasitusten takia. Erityisesti maatalouspolitiikka synnyttää tältä osin ongelmia, koska menot jakaantuvat jäsenmaiden välillä epätasaisesti (maatalouspolitiikka hyödyttää erityisesti Ranskaa). Menoista hyötyvät jäsenmaat korostavat vuorostaan, että EU:n budjetin menoeriä ei pidä tarkastella ”kameraalisesti” vaan niiden kaikki vaikutukset huomioon ottaen. Välilliset vaikutukset huomioon ottaen koko EU ja kaikki sen jäsenmaat hyötyvät menoista, jos nämä perustuvat hyvään harkintaan ja kohdistuvat hyviin tarkoituksiin. Nettomaksujen korostaminen heijastaa kriitikkojen mukaan perusteetonta nollasumma-ajattelua.

Nettomaksujen saamaa suurta painoa voi valittaa ja pitää perusteettomanakin, mutta se on silti budjettineuvotteluihin voimakkaasti vaikuttava poliittinen realiteetti. Sen seurauksena Iso-

Britannia sai jo kauan sitten neuvoteltua itselleen maksualennuksen, ja sittemmin helpotusta maksuihin ovat vaatineet ja saaneet myös Saksa, Hollanti, Itävalta ja Ruotsi. Monet jäsenmaat suhtautuvat kovin varauksellisesti tutkimukseen kohdistettujen menojen lisäämiseen, koska pelkäävät menestyvänsä huonosti kilpailussa näistä varoista. Menojen ja maksujen välisten kytkentöjen takia EU:n budjetista on muodostunut yhä mutkikkaampi kokonaisuus, johon mikään jäsenmaa ei näytä olevan tyytyväinen. Varsin yleisesti vaaditaan maksualennuksista luopumista, mutta suuret nettomaksajat vaativat jonkinlaisia takeita oman maksunsa suurenemisen varalta.

Nämä ongelmat johtivat jo vuosia sitten komission ehdotukseen siitä, että maksurasituksen jakautumista säädeltäisiin ”yleisellä korjausmekanismilla” (generalized correction mechanism). Järjestelmä tavallaan yleistäisi nyt käytössä olevat maksualennukset koskemaan kaikkia jäsenmaita, joiden nettomaksu uhkaisi muodostua määrättyä tasoa suuremmaksi. Nettomaksu ei enää olisi pelkästään budjetin meno- ja tulopäätöksistä määräytyvä residuaali, ja jäsenmaat voisivat nettomaksua koskevan katon ansiosta kenties helpommin ottaa kantaa eri menovaihtoehtoihin niiden todellisten ansioiden pikemmin kuin pelkästään oman maan nettomaksun kannalta. Mekanismia voisi toki soveltaa niin, että rikkaat maat maksavat EU:n budjetin menoista suuremman osan kuin köyhät maat.

Tuoreen ehdotuksen mukaan EU:n menot voitaisiin luokitella kahteen eri kategoriaan: EU-tasoisien julkishyödykkeiden rahoittaminen tapahtuisi kansantuloon suhteutetuilla maksuilla, kun taas tuloja uudelleen jakavat, ”redistributiiviset” menot rahoitettaisiin siten, että kullekin jäsenmaalle määritettäisiin oma nettomaksunsa.⁹ Nämäkin ehdotukset johtaisivat luonnollisesti jäsenmaiden välisiin kiistoihin maksurasituksen jaosta. Etuna voi kuitenkin pitää sitä, että tulojaosta sovittaisiin menoeristä riippumatta, mikä helpottaisi järkiperäisen menorakenteen aikaan saamista.

Johtopäätöksiä

Yhteenvetona edellä esitetystä voi todeta, että EU:n budjetin menorakenteen perusteita soisi pohdittavan huolellisesti budjetin uudistamisesta päätettäessä. Menoerille pitäisi aina voida esittää erityinen perustelu rajat ylittävän ulottuvuuden omaavan interventiotarpeen muodossa (Eurooppa-tasoiset julkishyödykkeet, ulkoisvaikutukset, skaalaedut). Lisäksi perustelun pitäisi olla läheisyysperiaatteen mukaisesti riittävän vahva ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sellainen, että ongelmaa ei voida paremmin ratkoa yhteisötasolla muita keinoja käyttäen (sääntely, delegointi, koordinaatio). Nykyinen menorakenne näyttää taloudellisessa mielessä olevan hyvin heikosti perusteltu, se on ”jäännös menneisyydestä”. Menojen painopisteiden muuttaminen maataloudesta ja osin aluepolitiikasta tutkimuksen, ympäristön ja eurooppalaisten perusrakenteiden sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden vahvistamiseksi olisi toivottavaa. Se voi kuitenkin tapahtua vain jos EU:n budjetin kipupisteeseen, riitoihin maksurasituksen jakamisesta, löytyy järkevä menopolitiikan mahdollistava ratkaisu.

⁹ Ks. Santos ja Neheider (2009).

3 SUOMEN MENESTYMINEN EU-RAHOITUKSEN HANKINNASSA JA KÄYTÖSSÄ

Tässä luvussa tarkastellaan Suomen menestymistä EU-rahoituksen hankinnassa aiemmillä ja kuluvalla rahoituskehyskaudella. Maatalouden osalta menestyminen heijastelee pitkälle maatalouspolitiikan muutoksia. Alue- ja rakennepolitiikan ja kilpailukykyrahoituksen osalta myös suomalaisten toimijoiden aktiivisuus on vaikuttanut rahan saamiseen. Toinen, merkittävämpi kysymys on se, kuinka tehokkaasti Suomeen saatu rahoitus on käytetty. Tähän kysymykseen vastaaminen on vaikeaa, koska tehokkuudella ei ole yksiselitteisiä kriteerejä. Tässä raportissa nojataan aiempaan tutkimukseen ja laskelmiin rahoituksen suuruudesta ja sen käytön vaikutuksista. Luvun lopussa verrataan vielä kootusti Suomen eri otsakkeilta saamaa rahoitusta muiden EU-maiden rahoitukseen.

3.1 *Maatalous*

3.1.1 EU:n maatalousbudjetti

Maatalousmenojen osuus EU:n budjetista on huomattavan suuri, yli 40 prosenttia budjetin kaikista varoista vuonna 2007. Samalla on kuitenkin muistettava, ettei EU:lla ole muilla sektoreilla yhtä laajalle ja syvälle edennyttä integraatiota ja yhteistä politiikka kuin mitä maataloudessa yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) kautta toteutetaan. Maatalouspolitiikka on ollut Euroopan yhteisön perustamisesta vuodesta 1957 lähtien yksi yhteisön tärkeimmistä politiikkalohkoista ja sen tavoitteena on Rooman sopimuksen artiklan 39 mukaan: (i) maatalouden tuottavuuden lisääminen, (ii) maatalousväestön kohtuullinen tulotaso, (iii) vakaat elintarvikemarkkinat, (4) turvattu elintarvikehuolto, ja (v) kohtuulliset kuluttajahinnat.

YMP:n keskeiset toteuttamisperiaatteet ovat puolestaan yhteiset markkinat, unionipreferenssi eli jäsenmaiden tuotannon asettaminen etusijalle suhteessa kolmansien maiden tuotantoon sekä jäsenmaiden yhteinen rahoitus. YMP:n rahoitus jaetaan nykyään I ja II pilariin. Suurin osa rahoituksesta kohdennetaan I pilariin, eli lähinnä markkina- ja tilatukeen. Selkeästi pienempi osa Luonnonvarat -otsakkeen tuista käytetään II pilariin eli ns. maaseudun kehittämistoimenpiteisiin (Rural Development Programmes, RDP).

Maataloustuotteiden markkinapolitiikkaa on toteutettu EU:ssa 1960-luvulta lähtien tuotekoh- taisten markkinajärjestelmien avulla. Peruslähdekohta on, että unionin sisäisten hintojen aleneminen määrätyn tason alapuolelle estetään julkisin interventioin ja samalla tuontielintarvik- keiden hintataso kohotetaan EU-hintojen tasolle tullien avulla. Lisäksi ylijäämät on viety EU:n vientituen avulla kolmansiin maihin. Vielä 1990-luvun alussa suurin osa YMP:n varoista käytettiin maataloustuotteiden vientitukiin ja muihin markkinainterventioihin. Vuosina 1992, 1999 ja 2003 tehtyjen politiikkauudistusten myötä maataloustuotteiden kuten viljojen, nau- danlihan ja maidon interventiohintoja on alennettu EU:ssa kohti maailmanmarkkinahintoja. Hintojen alennuksia on kompensoitu suorilla tuilla, minkä seurauksena pinta-ala-perusteisten tukien asema on muodostunut erittäin keskeiseksi YMP:n menoista. Vuonna 2008 niiden osuus EU:n luonnonvarat -otsakkeen alla olevista varoista oli yli 67 prosenttia. Vientitukiin ja muihin maataloustuotteiden markkinainterventioihin käytettiin vuonna 2008 enää noin seitsemän prosenttia kyseisen otsakkeen varoista.

Taulukko 3.1.1. EU:n luonnonvarat -otsakkeen budjetti vuosina 2007 ja 2008

	2007		2008	
	Mrd. euroa	%-osuudet	Mrd. euroa	%-osuudet
Maatalouden suorat tuet	37,0	67,8	36,8	67,1
Vientituet ja muut markkinatoimenpiteet	4,8	8,8	3,7	6,8
Maaseudun kehittämisen	10,9	20,0	10,5	19,2
Kalastus	0,8	1,4	0,6	1,1
Muut menot	1,1	2,0	3,2	5,8
Luonnonvarat, yht.	54,6	100,0	54,8	100,0

Lähde: EU Commission (2008) EU Budget 2007, Financial Report.

Maaseudun kehittämiseen myönnetty II pilarin mukainen rahoitus on kasvattanut viime vuosina osuuttaan ”Luonnonvarat” -otsakkeen menoista. Vuonna 2008 sen osuus oli noin viides YMP:n varoista. Suomessa II pilari sisältää maatalouden ympäristötuet ja luonnonhaittakorvaukset, maa- ja metsätalouden rakenne- ja investointituet sekä sellaiset kehittämis- ja yritystukihankkeet, jotka kohdistuvat myös muuhun kuin maatalouden tukemiseen.

II pilarin maaseudun kehittämisohjelmat ja sitä täydentävät kansalliset toimenpiteet ovat EU:n merkittävin politiikkainstrumentti, jolla voidaan välittömästi vaikuttaa juuri maaseudun kehittämiseen. EU-tasolla maaseutualueiden kehittämisen näkökulmasta YMP:n lisäksi rakennerahastojen - Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) – toimenpiteillä vaikutetaan maaseutualueiden kehitykseen, mutta maaseudun kehittämiseen välittömästi tai ensisijaisesti tähtäviä työkaluja ne eivät ole.

EU:n maatalouspolitiikan viimeaikaisiin uudistuksiin on sisällynyt ns. modulaatio, jolla asteittain kasvava osuus I pilarin maataloustuista on siirretty EU:n budjetin kautta II pilarin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin. Vuonna 2008 yli 5000 euroa vuodessa suoraa tukea saavien viljelijöiden tuista leikattiin 5 prosenttia. Vuonna 2009 leikkaus nousee 7 prosenttiin ja tästä vuosittain yhdellä prosenttiyksiköllä. Vuonna 2012 se on 10 prosenttia. Leikkaus ei koske kunkin tilan tuen ensimmäistä 5000 euroa. Näiden ns. modulaatiovarojen avulla halutaan vastata ilmastonmuutoksen torjumiseen, uusiutuvan energian edistämiseen, vesienhoidon parantamiseen ja luonnon monimuotoisuuden suojelemiseen, näihin liittyviin innovaatioihin sekä maitokiintiöiden alasajon vaikutusten lieventämiseen.

3.1.2 Mistä Suomen maatalousbudjetti koostuu?

Vuonna 2007 Suomen saamat tulot ”Luonnonvarat” -otsakkeesta olivat yli 68 prosenttia kaikista maahan tulleista EU-budjetin tuloista ja noin 0,54 prosenttia bruttokansantuotteesta. I pilarin osuus Suomeen kohdennetuista maataloustuista oli ohjelmakaudella 2000-2006 runsaat 60 prosenttia ja II pilarin puolestaan vajaat 39 prosenttia.

Suomessa II pilarin tukia on painotettu ohjelmakaudella 2000 – 2006, kuten myös nykyisellä kaudella 2007 – 2013, moniin muihin EU-maihin verrattuna selvästi enemmän. Tämän myötä II pilarin osuus YMP:sta saaduista varoista on Suomessa selkeästi suurempi kuin EU:ssa kes-

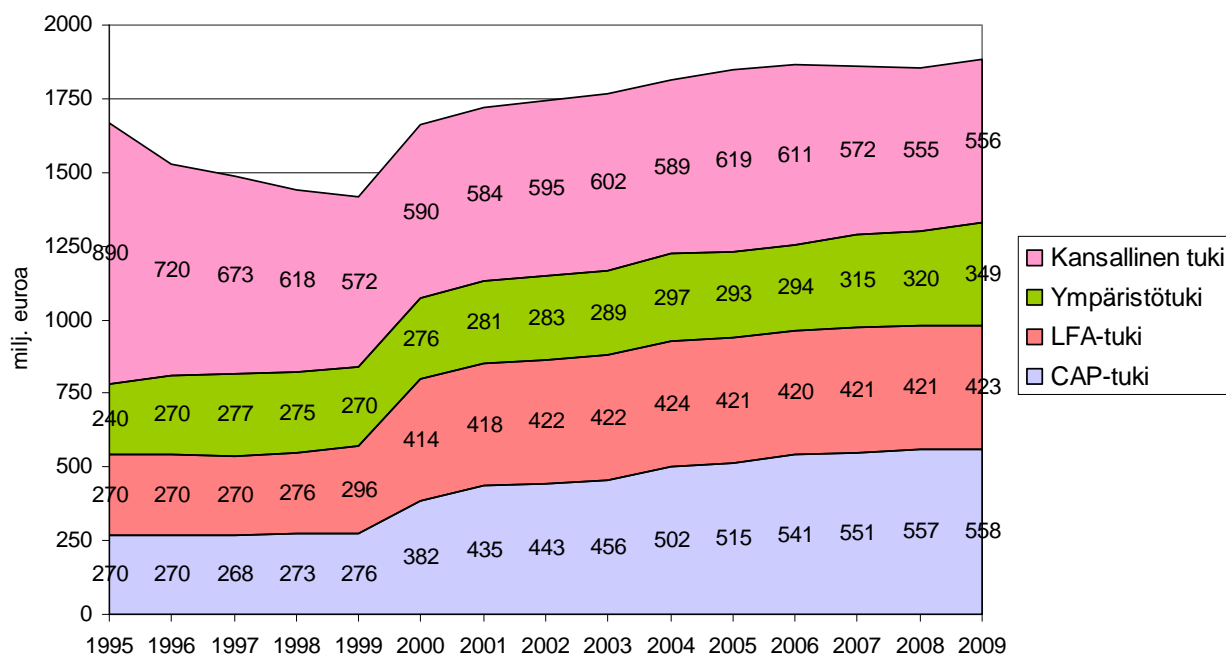
kimäärin (vertailua muihin maihin on esitetty luvussa 3.1.3). Rahallisesti merkittävimmät II pilarin tuet (ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus) maksetaan peltopinta-alaperusteisesti eli valtaosin maataloilille. Rakennerahastokaudella 2000-2006 luonnonhaitta- ja ympäristötukeen käytettiin Suomessa yli 80 prosenttia maaseudun kehittämiseen varatuista määrärahoista.

Taulukko 3.1.2. Suomen EU:n budjetin luonnonvarat -otsakkeelta saamien tulojen koostumus vuosina 2007 ja 2008

	2007		2008	
	Milj. euroa	%-osuus	Milj. euroa	%-osuus
Maatalouden suorat tuet	547,9	56,3	543,4	64,7
Vientituet ja muut markkinatoimenpiteet	38,4	3,9	15,2	1,8
Maaseudun kehittäminen	372,1	38,3	273,8	32,6
Kalastus	9,4	1,0	2,4	0,3
Muut menot	5,0	0,5	5,0	0,6
Luonnonvarat, yht.	972,8	100,0	839,8	100,0

Rakennerahastokaudella 2000-2006 Suomi sai YMP:n järjestelmien mukaisia EU:n budjetin kautta kulkevia tukia keskimäärin 827 milj. euroa vuodessa. Noin 75 prosenttia näistä tuista maksettiin pinta-alaperusteisesti. Pinta-alaperusteiset tuet olivat joko EU:n kokonaan rahoittamia tai EU:n ja Suomen yhteisesti rahoittamia. Niin sanotut CAP-tulotuet rahoitettiin kokonaisuudessaan EU:n budjetista. Luonnonhaittakorvauksesta EU maksoi noin 32 prosenttia ja ympäristötuesta 55 prosenttia. Loput maksettiin kansallisista varoista.

Kuvio 3.1.1. Suomen maatalouden saama tuki vuosina 1995-2009e



Lähde: Niemi ja Ahlstedt (2009).

Näin ollen YMP:n järjestelmien mukaisia pinta-alaperusteisia tukia maksettiin Suomen maataloustuotannolle vuosina 2000-2006 keskimäärin 1 133 milj. euroa vuodessa. Tuki koostui peltokasvien ja kotieläinten CAP-tuesta (502-558 milj. euroa), epäsuotuisten maatalousalueiden luonnonhaittakorvauksesta (421-424 milj. euroa) ja ympäristötuesta (293-320 milj. euroa).

EU-tukien lisäksi suomalaisille maataloille maksettiin vuosina 2000-2006 kansallista tukea keskimäärin lähes 600 milj. euroa vuodessa. Kansallinen tuki koostui pohjoisesta tuesta (327-387 milj. euroa), Etelä-Suomen kansallisesta tuesta (90-127 milj. euroa), luonnonhaittakorvauksen kansallisesta lisäosasta (120 milj. euroa) ja eräistä muista kansallisista tukimuodoista (17-20 milj. euroa).

Taulukko 3.1.3. EU:n rahoittamat ja osarahoitteiset maataloustuet vuosina 2003-2008, milj. euroa

	2003	2004	2005	2006e	2007	2008
Yhteensä	1 167	1 223	1 229	1 255	1 286	1 298
CAP-tulotuki	456	502	515	541	551	557
- Peltokasvien CAP-tuki	345	362	351			
- Muut peltoalatu	10	10	10			
- CAP-eläintuki	101	130	154			
Luonnonhaittakorvaus	422	424	421	420	421	421
- EU:n osuus	132	133	132	131	118	118
- Kansallinen osuus	290	291	289	289	303	303
Ympäristötuki*	289	297	293	294	315	320
- EU:n osuus	162	158	144	102	88	89
- Kansallinen osuus	127	139	149	192	227	231
<i>EU:n osuus yhteensä</i>	<i>750</i>	<i>793</i>	<i>791</i>	<i>774</i>	<i>757</i>	<i>764</i>
<i>Kansallinen osuus yhteensä</i>	<i>417</i>	<i>430</i>	<i>438</i>	<i>481</i>	<i>529</i>	<i>534</i>

*Ympäristötukeen on sisällytetty myös eläinten hyvinvointiin ja ei-tuotannollisiin investointeihin liittyvät tuet.

Lähde: Niemi ja Ahlstedt (2009).

EU:n maksamat tulotuet

Pääosa EU:n kokonaan rahoittamista CAP-tuista maksetaan Suomessa EU:n vuonna 2003 hyväksymän tilatukijärjestelmän kautta. CAP-tuki jakautuu kahteen pääkomponenttiin: tuotannosta irrotettuun tilatukeen ja tuotantosidonnaiseen osaan. Tukeen on liitetty erilaisia ympäristöön, pellon viljelykunnan ylläpitoon, elintarviketurvallisuuteen ja eläinten hyvinvointiin liittyviä ehtoja.

Suomessa yli 90 prosenttia CAP-tuista irrotettiin tuotannosta vuodesta 2006 alkaen. Tuotantosidonnaista CAP-tukea maksetaan Suomessa emolehmillä, sonneilla ja uuhilla sekä tärkkelysperunalla. Peltokasvien CAP-tuki on irrotettu tuotannosta lähes kokonaan. Osana tilatukijärjestelmää eräille peltokasveille kuitenkin maksetaan tuotantosidonnaista tukea yhteensä 5,8 milj. euroa vuodessa.¹⁰

¹⁰ Ks. Niemi ja Ahlstedt (2009).

Marraskuussa 2008 EU:n maatalousministerit päättivät yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksesta, jota myös terveystarkastukseksi kutsutaan. Päätös on jatkoa edellisille uudistuksille ja linjaukselle lisätä EU:n maatalouden markkinasuuntautuneisuutta. Uudistuksessa laajennetaan tuotannosta irrotettujen CAP-tukien määrää ja puretaan tuotantorajoitteita, jotta viljelijät voivat vastata paremmin markkinoiden kysyntään.

Suomen kannalta uudistuksen keskeisiä asioita ovat maitokiintiöjärjestelmän alasajoon liittyvät toimet sekä tuotantosidonnaisten tukien maksamisen mahdollisuudet. EU:n kokonaan rahoittamien CAP-tukien kokonaismäärä säilyy Suomessa uudistuksen myötä nykyisellä tasolla eli noin 570 miljoonassa eurossa vuodessa vuoteen 2013 saakka.¹¹

Terveystarkastuksen myötä valtaosa viimeisistä tuotantoon sidotuista CAP-tuista irrotetaan tuotannosta ja siirretään tilatukijärjestelmään. Kymmenen prosenttia kaikista CAP-tuista voidaan kuitenkin edelleen ohjata erityisvaikeuksista kärsiville aloille niin sanotun artikla 68:n kautta. Tästä kymmenen prosentin osuudesta kolme ja puoli prosenttia saa olla tuotantoon sidottua. Suomi sai poikkeuksen maksaa koko kymmenen prosentin osuuden tuotantoon sidottuna, jolloin tuotantosidonnaisen CAP-tuen määrä voi kasvaa Suomessa vajaalla 20 miljoonalla eurolla vuoden 2007 tasosta.

Epäsuotuisten maatalousalueiden luonnonhaittakorvaus (LFA)

Tietyt maaseutualueet on luokiteltu EU:ssa epäsuotuisiksi alueiksi. Luonnonhaittakorvaus eli LFA-tuki on tarkoitettu turvaamaan maatalouselinkeinon jatkuvuus näillä alueilla ja säilyttämään samalla maaseutu asuttuna. Jäsenyysneuvotteluissa sovittiin, että 85 prosenttia Suomen peltoalasta (B- ja C-tukialueet) kuuluu LFA-tuen piiriin. Kesäkuussa 2000 komissio hyväksyi Suomen esityksen alueen laajentamisesta myös Etelä-Suomeen tukialueelle A. Näin ollen LFA-tuki kattaa Suomessa koko viljellyn peltoalan (2,16 miljoonaa hehtaaria).

Vuosina 2004-2008 LFA-tukea on maksettu Suomessa keskimäärin 421 milj. euroa vuodessa. Vuodelle 2009 LFA-tukea on budjetoitu maksettavaksi 423 milj. euroa. EU:n rahoitusosuus luonnonhaittakorvausten osalta on tavoite 1 -alueilla 50 prosenttia ja muualla Suomessa 25 prosenttia. Rakennerahastokaudella 2000-2006 EU:n keskimääräinen rahoitusosuus oli 32 prosenttia. Suomi maksoi loput 68 prosenttia.

Luonnonhaittakorvauksella on perinteisesti ollut erityinen rooli maaseutu- ja maatalouspolitiikkojen rajapinnalla. Vaikka sen saaminen on ollutkin sidottu maatalouden harjoittamiseen, luonnonhaittakorvaukseen on EU:ssa aina liittynyt voimakkaita maaseutu- ja aluepoliittisia näkökohtia. EU:ssa on parhaillaan käynnissä mittava LFA-alueiden uudelleen arviointi. Vuodeksi 2010 valmisteltavan uudistuksen tavoitteena on luoda jäsenmaille yhtenäinen LFA-järjestelmä, joka ottaa tarkemmin huomioon eri maiden erityisolot.

Nykyistä luonnonhaittakorvausjärjestelmää on arvosteltu erityisesti siitä, että kriteerit, joilla korvauksiin oikeutetut alueet on määriteltä, vaihtelevat suuresti jäsenmaittain, eivät ole läpinäkyviä ja pohjautuvat vanhentuneille tilastotiedoille alueiden taloudellis-sosiaalisesta kehityksestä. Siksi komissio pyrkiikin löytämään sellaiset kriteerit luonnonhaittakorvauksen määrittämiseksi, jotka olisivat yhtenäiset kaikissa jäsenmaissa, perustuisivat luonnonhaitan osoittamiseen ja olisivat johdettavissa ajantasaisesta tietopohjasta.

¹¹ Ks. Lehtonen ja Niemi (2009).

Maatalouden ympäristötuki

EU:n osarahoittama ympäristötukijärjestelmä on osa vuoden 1992 CAP-reformin yhteydessä laadittua EU:n ympäristöohjelmaa. Maatalouden ympäristötuella korvataan tuotannon vähenemisestä ja kustannusten lisääntymisestä aiheutuneet tulonmenetykset viljelijöille, jotka sitoutuvat maatalouden ympäristökuormitusta vähentäviin toimenpiteisiin. Itävallan, Ruotsin ja Suomen liittyessä unioniin vuonna 1995 ympäristötuki oli kaikkien kolmen uuden jäsenen liittymisneuvotteluissa tärkeä osa maatalousratkaisua. Suomessa maksettavan maatalouden ympäristötuen pääkohde on vesien suojeleminen. Lisäksi pyritään rajoittamaan päästöjä ilmaan, vähentämään torjunta-aineiden käytöstä aiheutuvia riskejä sekä huolehtimaan maaseutumaisesta ja luonnon biologisesta monimuotoisuudesta.

Valtaosa ympäristötukisopimuksista päättyi Suomessa vuoden 2006 lopussa ja vuonna 2007 siirryttiin EU:n uuden ohjelmakauden tukijärjestelmän mukaisiin sopimuksiin. Uuden ympäristötuen yleistavoitteet säilyivät kuitenkin samansuuntaisina kuin aiemmissakin ohjelmissa. Tärkeimpänä tavoitteena on tuotannon harjoittaminen nykyistä pienemmällä ympäristökuormituksella. Lisäksi maatalouden luonnon monimuotoisuus ja kulttuurimaisemien säilyminen turvataan ja luodaan edellytykset tuotannon harjoittamiselle myös pitkällä aikavälillä. Tavoitteena on vähentää myös peltomaan eroosiota ja lisätä humuksen määrää maaperässä. Vuosina 2004-2008 ympäristötukea on maksettu Suomessa keskimäärin 304 milj. euroa vuodessa. Vuodelle 2009 ympäristötukea on budjetoitu maksettavaksi 349 milj. euroa. Rakennerahastokaudella 2000-2006 EU:n rahoitusosuus ympäristötuesta oli keskimäärin 55 prosenttia.

3.1.3 Miten Suomi on menestynyt maatalousrahoituksen saannissa ja käytössä?

Miten rahoitusta on saatu?

Suomi on menestynyt maatalousrahoituksen saannissa varsin hyvin aina EU-jäsenyyden toteutumisesta lähtien. Suomen liittyessä EU:iin tuotiin painokkaasti esiin Suomen maatalouden poikkeukselliset ilmasto-olosuhteet. EU:n taholta tämä tosiasia on tunnustettu niin maamme liittymissopimuksessa kuin EU:n myöhemmissäkin päätöksissä. EU-jäsenyyden viiden ensimmäisen vuoden aikana EU osallistui mm. tuottajahintojen kertosopeutuksen aiheuttamiin kustannuksiin yhteensä 500 milj. euron summalla.

Ohjelmakaudella 2000-2006 suurimmat EU:n maataloustuen saajat maataloustuotannon arvoon suhteutettuna olivat vanhoista jäsenmaista Irlanti, Suomi ja Kreikka. Kokonaistuotantoon (bkt) suhteutettuna suurimmat maataloustuen saajat vanhoista jäsenmaista olivat puolestaan Kreikka, Irlanti, Espanja, Tanska, Suomi, Ranska sekä Portugali. Vähiten maataloustukea bkt:hen suhteutettuna saivat vanhoista jäsenmaista Luxemburg, Iso-Britannia ja Alankomaat.

Absoluuttisesti eniten maatalousrahoitusta sai Ranska, yhteensä 62 miljardia euroa eli 23 prosenttia kaikista YMP:n varoista. Seuraavina olivat suuruusjärjestyksessä Saksa, Espanja, Italia, Iso-Britannia ja Kreikka (Taulukko 3.1.4.).

Taulukko 3.1.4. EU-15:n maataloustuet eri jäsenmaissa ohjelmakaudella 2000-2006

	Milj. euroa	Josta maaseudun kehittämis- tukien osuus (%)	Jäsenmaan osuus maatalouden EU-tuista (%)	Jäsenmaan osuus EU-15:n maatalous- tuotannosta (%)	EU-tuen osuus jäsen- maan BKT:sta
Alankomaat	6932,8	6,2	2,6	7,2	0,21
Belgia	6163,6	5,3	2,3	2,6	0,31
Espanja	35551,7	10,1	13,2	12,3	0,64
Irlanti	11466,7	21,2	4,3	2,0	1,17
Iso- Britannia	25835,2	4,6	9,6	8,4	0,21
Italia	32851,1	14,0	12,2	15,0	0,35
Itävalta	7746,5	42,1	2,9	2,0	0,49
Kreikka	14200,4	7,1	5,3	4,0	1,17
Luxemburg	255,9	34,5	0,1	0,1	0,14
Portugali	4961,7	25,2	1,8	2,1	0,51
Ranska	62035,7	8,8	23,0	22,6	0,55
Ruotsi	5853,8	19,7	2,2	1,6	0,30
Saksa	41860,2	13,1	15,5	15,5	0,27
Suomi	5791,9	38,5	2,1	1,4	0,56
Tanska	8171,4	4,0	3,0	3,2	0,61
EU-15	269678,6	12,2	100,0	100,00	0,40

Lähde: EU Commission (2008) EU Budget 2007, Financial Report.

Suomen saama YMP:n tuki ohjelmakaudella 2000-2006 oli kaikkiaan 0,56 prosenttia tuon ajanjakson bruttokansantuotteesta (bkt). EU:n komission Suomelle vuodelle 2013 arvioima maataloustuki 855 miljoonaa euroa puolestaan on 0,41 prosenttia tuolle vuodelle arvioidusta bruttokansantuotteesta (ks. luku 4.1).¹² Vuodesta 2007 tässä on alenemaa 45 miljoonaa euroa, mikä on 0,15 prosenttiyksikköä bkt:sta. Koko rahastokaudella 2007-2013 Suomen saama maataloustuki alenee ohjelmakauteen 2000-2007 verrattuna vajaalla 5 prosentilla.

Miten rahoituksen käytössä on onnistuttu?

Suomalaisen maa- ja elintarviketalouden toimintaympäristö muuttui varsin radikaalisti vuoden 1995 alussa, kun elinkeino siirtyi YMP:n markkina- ja ohjausjärjestelmien piiriin Suomen EU-jäsenyyden toteuduttua. Jäsenyyden myötä elintarvikeketjun hallinnollisen ohjauksen tilalle tuli suurempi markkinaohjautuvuus. Maataloustuotteiden markkinahintojen tasoa ei voitu enää entiseen tapaan säädellä kansallisella rajasuojalla ja vientituella. Vapaa tuonti ja vienti EU-maiden kesken pakottivat niin maatalouden kuin elintarviketeollisuudenkin toimimaan yhä enemmän markkinoilta tulevien tarpeiden mukaan. Suomen maatalous joutuu kuitenkin samalla toimimaan muuhun Eurooppaan verrattuna varsin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Pohjoisesta sijainnista ja luonnonoloista aiheutuu pysyviä haittoja Suomen maataloustuotannolle.

¹² http://ec.europa.eu/budget/library/documents/multiannual_framework/2007_2013/tab_cohesion_2007-2013.pdf

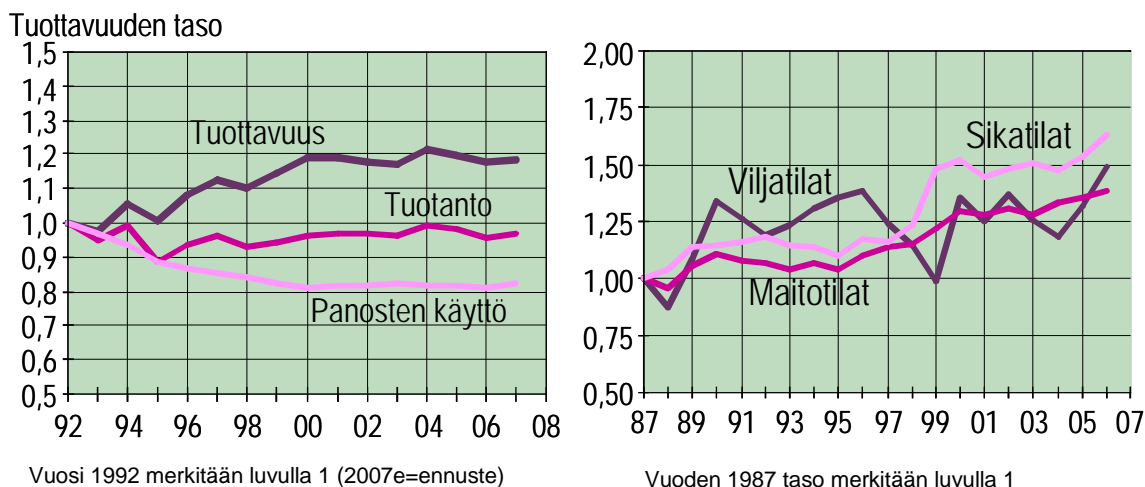
Suomen kansallisten maatalouspoliittisten tavoitteiden keskeinen lähtökohta onkin ollut koko EU-jäsenyysajan suomalaisen maatalouden olosuhteista aiheutuvan kilpailukykyhaitan kompensoiminen, jotta kotimainen tuotanto menestyisi EU:n yhteismarkkinoilla.¹³ Maataloustuen vaikutuksista on kertynyt vuosien mittaan runsaasti tutkimusten tuottamaa tietoa. EU- ja kansallinen rahoitus muodostavat kuitenkin kokonaisuuden, joiden yksittäisten osien vaikuttavuutta on vaikea erotella ja arvioida. Maatalouspolitiikan perustan ovat muodostaneet EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tukimuodot, joita ovat unionin kokonaan rahoittamat suorat tuet sekä osaksi rahoittamat luonnonhaittakorvaus ja maatalouden ympäristötuki. Näitä tukia on täydennetty Suomessa kansallisista varoista maksettavalla pohjoisella tuella, Etelä-Suomen kansallisella tuella ja luonnonhaittakorvauksen kansallisella lisäosalla sekä eräillä muilla tukimuodoilla.

Maatalouden tuottavuuskehitys

Taloudellisen toimintaympäristön muutos on korostanut tarvetta suomalaisen maatalouden ja elintarviketeollisuuden kilpailukykyyn ja tuottavuuden parantamiseen. Myönteinen tuottavuuskehitys maataloudessa onkin yksi keskeisimpiä EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) ja kansallisen maatalouspolitiikan tavoitteita. Tuottavuuskehitys pitkälti ratkaisee kuinka suomalaisen maatalouden kilpailukyky kehittyi EU:n yhteismarkkinoilla ja millaiseen tulotasoon viljelijöillä on mahdollisuudet päästä.

Vuonna 2007 Suomen maataloudessa saatiin samalla panosmäärällä aikaan noin 18,5 prosenttia enemmän tuotosta kuin vuonna 1992. Tuotannon kokonaismäärä oli 97 prosenttia ja panosten käyttö 82 prosenttia vuoden 1992 tasosta. Maatalouden tuottavuus nousi tarkasteluajankohtana keskimäärin 1,1 prosenttia vuodessa. Kehitys on ollut myönteistä, mutta Suomen maatalouden kilpailukykyyn paraneminen EU:n yhteismarkkinoilla edellyttäisi vieläkin nopeampaa tuottavuuskasvua.

Kuvio 3.1.2. Tuottavuuden kehitys Suomen maataloudessa kokonaistasolla vuosina 1992-2007 ja maatalouden eri tuotantosuosunnissa vuosina 1987-2007



Lähde: Niemi ja Ahlstedt (2008).

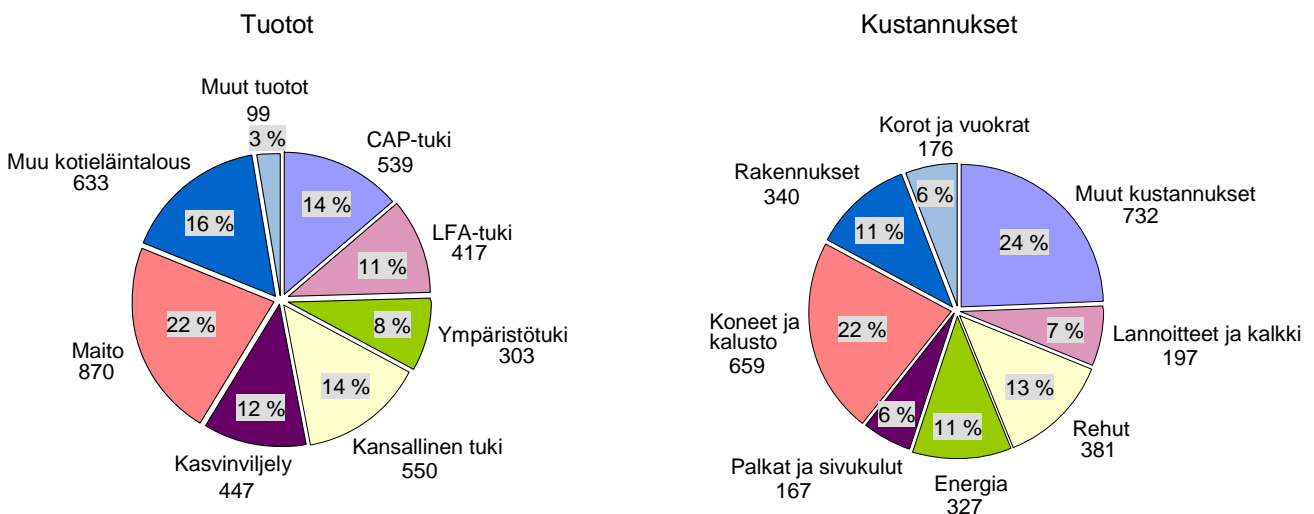
¹³ Valtioneuvoston maatalouspoliittinen selonteko (Valtioneuvosto, 2005).

Tuottavuuskehitys on ollut rakennekehityksen ansiosta nopeaa erityisesti suomalaisilla kotieläintiloilla. Toisaalta viljanviljelyyn erikoistuneiden tilojen tuottavuuden tasossa ei ole tapahtunut kymmenessä vuodessa kovinkaan paljon muutosta. Vuonna 2007 maitotiloilla saatiin samalla panosmäärällä aikaan keskimäärin 39 prosenttia enemmän tuotantoa kuin vuonna 1987. Sikatiloilla vastaava tuottavuuskasvu oli peräti 63 prosenttia. Suotuisasta tuottavuuskehityksestä huolimatta suomalaisten maitotilojen tuottavuus jää alhaiseksi tanskalaisiin ja ruotsalaisiin tiloihin verrattuna. Tuottavuuden taso on samankokoisilla tanskalaistiloilla 20 – 30 prosenttia korkeampi kuin Suomessa. Tämä merkitsee, että Suomen tilat saavat samalla panosmäärällä aikaan vain 70 – 80 prosenttia tanskalaistilojen aikaansaamasta tuotoksesta. Vastaava ero eteläruotsalaistiloihin on noin 10-20 prosenttiyksikköä.¹⁴

Maatalouden tulokehitys

Pelkkä tuottavuuden nousu ei ole riittänyt turvamaan suomalaisten maatalousyrittäjien tulojen säilymistä EU-jäsenyyttä edeltäneellä tasolla, joten alenevia tuottajahintoja ja pohjoisista luonnonolosuhteista aiheutuvia haittoja on kompensoitu erilaisilla tuilla. Tuen merkitys maatalouden tulomuodostuksessa onkin Suomessa selvästi suurempi kuin muissa EU-maissa. Vuosina 2000-2008 tukien kokonaismäärä on ollut vuositasolla keskimäärin lähes 1,8 mrd. euroa, mikä on vastannut noin 40-45 prosenttia maa- ja puutarhatalouden kokonaistuotosta.

Kuvio 3.1.3. Maatalouden tuotot (3 860 milj. euroa) ja kustannukset (2 979 milj. euroa) vuonna 2007, milj. euroa



Lähde: Niemi ja Ahlstedt (2008).

Maatalouden tulot ovat tukien kasvusta huolimatta laskeneet. Vuodesta 1994 vuoteen 2008 maa- ja puutarhatalouden nimellinen maataloustulo on laskenut noin 38 prosenttia. Kiintein hinnoin laskien maataloustulo oli vuonna 2008 noin 51 prosenttia alempi kuin vuonna 1994.¹⁵ Maataloustulo laski erityisen jyrkästi EU-jäsenyyden alussa. Vuonna 1994 nimellinen yrittäjä-

¹⁴ Sipiläinen (2008)

¹⁵ Maa- ja puutarhasektorin tuottoja ja kustannuksia sekä tulosta seurataan MTT Taloustutkimuksessa vuosittain laadittavan kokonaislaskelman avulla. Tulokehitystä arvioidaan kokonaislaskelmassa maataloustulo -käsitteen avulla. Maataloustulo kuvaa yrittäjäperheen työlle ja omalle pääomalle jäävää euromääräistä korvausta (Niemi ja Ahlstedt 2009).

tulo oli 1 407 milj. euroa. Se laski vuoteen 1998 mennessä noin 40 prosenttia. Vuonna 1999 maataloustulon pudotus loppui ja sen arvo alkoi maltillisesti nousta. Maataloustulo ylsi 1 148 milj. euroon vuonna 2002, jonka jälkeen on tapahtunut lähinnä kokonaiskustannusten noususta johtuvaa alenemista. Vuonna 2008 maataloustuloa kertyi runsaat 869 milj. euroa. Viime vuosina maatalouden kustannuksia ovat nostaneet erityisesti öljyn raaka-ainehinnan kallistumisesta johtuneet poltto- ja voiteluaineiden, rehujen sekä erityisesti lannoitteiden hintanousut. Myös rakentamisen kustannukset ovat nousseet viime vuosina selvästi yleistä inflaatiövauhtia nopeammin.¹⁶

Taulukko 3.1.5. Aktiivimaatilojen lukumäärä ja maataloustulo vuosina 1994–2008

	Maatiloja kpl	Muutos ed. vuodesta, %	Muutos vuodesta 1994, %	Maataloustulo vuoden 2008 hinnoin, milj. €	Indeksi 1992–94 keskiarvo: 100
2008	65 282	-2,3	-37	869	53
2007	66 821	-2,8	-35	1 063	65
2006	68 766	-0,5	-33	964	59
2005	69 088	-2,8	-33	1 059	65
2004	71 100	-1,3	-31	1 172	72
2003	72 000	-1,9	-30	1 229	76
2002	73 386	-2,7	-29	1 271	78
2001	75 384	-3,2	-27	1 239	76
2000	77 896	-5,2	-24	1 189	73
1999	82 142	-4,1	-20	1 121	69
1998	85 690	-3,0	-17	1 073	66
1997	88 370	-3,2	-14	1 304	81
1996	91 281	-4,5	-11	1 353	84
1995	95 562	-7,2	-7	1 549	96
1994	103 000 ¹			1 769	109

¹ MTT Taloustutkimuksen arvio

Lähteet: MTT:n kokonaislaskelma, MMM:n tukirekisteri.

Maataloustuotannon kehitys

EU-jäsenyyden luomassa toimintaympäristössä Suomelle on ollut erittäin tärkeitä myös se, että maataloustuotannon volyymit maassamme säilyvät, vaikka luonnonolot ovatkin maataloudelle epäsuotuisat. Kansallisen maatalouspolitiikan tuotantotavoite on muotoiltu seuraavasti: ”Maatalouspolitiikalla luodaan edellytykset kuluttajien odotuksia vastaavalle tehokkaalle ja luontoa kunnioittavalle elintarviketuotannolle.” EU-tasolla tämä kansallinen tavoite on merkinnyt sen korostamista, että maataloustuotannon edellytykset turvataan koko EU:n alueella, mukaan luettuna ne alueet, joilla on erityisiä ongelmia.¹⁷

Maataloustuotannon volyymit ovat kehittyneet Suomessa vuodesta 1995 vuoteen 2008 varsin vakaasti. Maidon tuotantomäärä laski EU-jäsenyyden alkuvuosina 1–2 prosenttia vuodessa. Maitomäärä kääntyi kuitenkin nousuun vuosina 1997–1998 ja saavutti huippunsa vuonna

¹⁶ Ks. Niemi ja Ahlstedt (2009).

¹⁷ Valtioneuvoston maatalouspoliittinen selonteko (Valtioneuvosto 2005).

2001. Vuonna 2008 meijereihin toimitettiin 2 188 milj. litraa maitoa. Määrä on 8 prosenttia pienempi kuin vuonna 2001 ja 5 prosenttia pienempi kuin vuonna 1995.

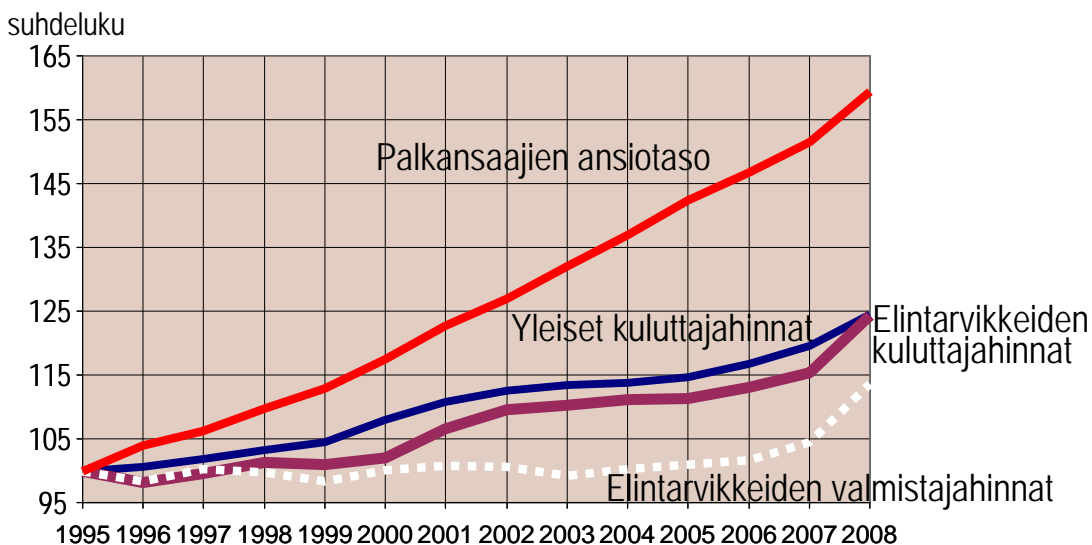
Naudanlihaa tuotettiin Suomessa vuonna 2008 runsaat 80 milj. kiloa. Tämä on lähes 17 prosenttia vähemmän kuin vuonna 1995. Suomen naudanlihaomavaraisuus on laskenut EU-jäsenyysaikana 100 prosentista 84 prosenttiin. Sianlihan tuotanto on sitä vastoin lisääntynyt 29 prosenttia vuosien 1995-2008 aikana. Vuonna 2008 sianlihaa tuotettiin jo 217 milj. kiloa. Sianlihaa kulutettiin vuonna 2008 lähes 187 milj. kiloa, eli lähes 14 prosenttia enemmän kuin vuonna 1995. Tuotannon lisäys onkin mennyt pääosin vientiin, joka nousi uuteen ennätykseen, yli 55 milj. kiloon vuonna 2008. Vientimäärä oli yli kolminkertainen vuosiin 1994-1995 verrattuna. Siipikarjanlihan tuotanto on lisääntynyt EU-jäsenyyden aikana keskimäärin 9 prosenttia vuodessa. Vuoden 2008 tuotantomäärä, 101 milj. kiloa, on yli kaksinkertainen vuosien 1994-1995 tuotantoon verrattuna. Kanamunien tuotantomäärä ja kulutus ovat sitä vastoin laskeneet vuodesta 1995 lähtien runsaat 22 %.¹⁸

Viljeltyä alaa (ml. kesanto) oli Suomessa vuonna 2008 yhteensä 2 2257 400 ha. Viljelty ala on kasvanut tasaisesti yhteensä noin 116 000 ha eli 3,6 prosenttia vuodesta 1995 lähtien. Alan kasvuun on myötävaikuttanut pinta-alatukien käyttöönotto. Kun tuet maksetaan pinta-alaperusteisesti, viljelykäyttöön on otettu lisää heikkotuottoisempia lohkoja ja lisäksi peltoa on raivattu.

Elintarvikkeiden hintojen kehitys

Elintarvikkeiden hinnat putosivat EU-jäsenyyden myötä keskimäärin 11 prosenttia, vaikka ruoan arvonlisäveroa tuolloin korotettiin muutamalla prosenttiyksiköllä 17 prosenttiin. Elintarvikkeiden hinnanalennuksen vuonna 1995 aiheutti se, että maatalouden tuottajahinnat laskevat muiden jäsenmaiden tasolle ja elintarvikkeiden tuonti muista EU-maista vapautui. Maatalouden tuottajahintataso aleni Suomessa keskimäärin 40 prosenttia heti vuoden 1995 alussa.

Kuvio 3.1.4. Elintarvikkeiden kuluttajahintojen, yleisten kuluttajahintojen sekä ansiotason kehitys Suomessa vuosina 1995-2008



Lähde: Niemi ja Ahlstedt (2009).

¹⁸ Ks. Niemi ja Ahlstedt (2009).

Tarkasteltaessa elintarvikkeiden hintakehitystä pitkällä aikavälillä voidaan todeta ruoan hintakehitykseen olleen keskimääräistä inflaatiokehitystä hitaampaa vuosien 1995 - 2007 aikana. Ruoka kallistui tuolla aikajaksolla aikana nimellisesti noin 15 prosenttia. Yleinen kuluttajahintaindeksi nousi samassa ajassa lähes 20 prosenttia, joten ruoan reaalin hinta pysyi aina vuoteen 2007 alle vuoden 1995 tason.

Vuonna 2008 elintarvikkeet tosin kallistuivat Suomessa poikkeuksellisen nopeasti eli 8,6 prosenttia. Kuluttajahintaindeksin vuosimuutos oli 4,1 prosenttia, joten elintarvikkeiden hintakehitys oli selvästi keskimääräistä inflaatiokehitystä nopeampaa. Ruoan reaalin hinta nousi vuonna 2008 näin ollen hieman vuoden 1995 tasoa korkeammaksi. Elintarvikkeiden valmistajahinnat ovat kuitenkin nousseet koko tarkastelujakson 1995-2008 aikana selvästi keskimääräistä inflaatiokehitystä hitaammin.

Ansiotasoon suhteutettuna ruoka on EU-aikana halventunut selvästi, sillä palkat ovat nousseet lähes 60 prosenttia vuodesta 1995 vuoteen 2008. Kotiin hankittujen peruselintarvikkeiden osuus kotitalouksien kulutusmenoista laski vuonna 2007 lähelle 12 prosenttia. Ennen EU-jäsenyyttä vuonna 1994 osuus oli runsaat 16 prosenttia.

3.2 Aluepolitiikka

3.2.1 EU:n koheesiobudjetti

Koheesio on kasvattanut viime vuosina osuuttaan EU:n budjetista. Vuonna 2009 sen osuus on 36 prosenttia, kun luonnonvarojen osuus on 42 prosenttia. Kasvu on tapahtunut matalan tulo-tason maille tarkoitetussa konvergenssi-tavoitteessa. Suomelle tärkeämmän ”alueellinen kilpailukyky ja työllisyys” -tavoitteen osuus sen sijaan on alentunut ja alenee edelleen kuluvalle rahoituskaudella. Ns. vanhojen EU-maiden tuet vähenevät, kun niiden käytettävissä olevat siirtymäkauden tuet alenevat (ns. phasing out – ja phasing in -tuot). Suomessa phasing in-tukea saa nykyisin Itä-Suomi.

Vuodelle 2009 budjetoidusta koheesiotuesta 80 prosenttia on kohdistettu konvergenssiin, 17 prosenttia alueelliseen kilpailukykyyn ja työllisyyteen sekä 2,5 prosenttia alueelliseen yhteistyöhön. Keskeiset rahoitusinstrumentit ovat köyhiä EU-maita avustava Koheesiorahasto, Aluekehitysrahasto (EAKR) sekä Euroopan sosiaalirahasto (ESR). EU:n sisärajoilla alueellista yhteistyötä rahoitetaan merkittävästi Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR). Näitä ns. Interreg IVA, IVb ja IVC –ohjelmia kutsutaan Euroopan alueellinen yhteistyö –tavoitteen ohjelmiksi. EU:n ulkorajoilla naapurialueiden kehittäminen ja yhteistyö tapahtuu ns. ENPI CBC-ohjelmien puitteissa. Ulkorajoilla tapahtuvaa yhteistyötä rahoitetaan budjetin ulkosuhdeotsakkeelta.

Taulukko 3.2.1 EU:n koheesiobudjetti vuodelle 2009

	Mrd. euroa	%-osuudet	Muutos v:sta 2008
Konvergenssi	39,0	80,6	4,4
Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys	8,1	16,7	-5,6
Alueellinen yhteistyö	1,2	2,5	-1,3
Koheesio, yht.	48,4	100,0	2,5

Lähde: Euroopan komissio (2009) EU:n talousarvio 2009.

Liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA) korvasi tammikuusta 2007 alkaen joukon ehdokasmaille ja mahdollisille ehdokasmaille tarkoitettuja EU-ohjelmia ja rahoitusvälineitä. Niitä ovat olleet Phare, Phare CBS, Ispa, Sapard, Cards ja Turkiaa koskeva rahoitusväline.

Komissio arvioi, että koko EU:n koheesiorahoitus nousee 54,2 miljardiin euroon vuoteen 2013 mennessä. Kasvu tapahtuu matalan tulotason maissa. Korkean tulotason maissa tuki alenee absoluuttisesti.¹⁹

3.2.2 Mistä Suomen koheesiobudjetti koostuu?

Vuonna 2007 Suomen saamat koheesiotulot olivat 22,6 prosenttia kaikista maahan tulleista EU:n budjetin tuloista. Ne olivat 0,18 prosenttia bruttokansantuotteesta (vertailua muihin maihin on esitetty luvussa 3.4). Vuonna 2008 vastaavat osuudet olivat 16,2 ja 0,11 prosenttia.

Suomen saama koheesiorahoitus tulee kokonaan ns. rakennerahastoista ja erillisistä instrumenteista. Rakennerahastoja ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahasto (ESR). Suomi ei saa lainkaan rahoitusta koheesiorahastosta, joka rahoittaa matalan tulotason EU-maita.

Maaseudun kehittämiseen myönnettävä rahoitus on ”Luonnonvarat”-pääotsakkeella. Tämä rahoitus on kuluvalle rahoituskaudella jonkin verran suurempi kuin koko Suomen saama koheesiorahoitus. Suomessa maaseudun kehittämiseksi annettua EU-tuesta 71 prosenttia on luonnonhaittakorvauksia ja maatalouden ympäristötukia. Runsaat 10 prosenttia kohdistuu erilaisiin maatalouden modernisointitoimiin. Loput tuesta annetaan muille maaseudun elinkeinoille ja maaseudun elinvoimaisuutta edistävälle toimijoille. Kolmannes maaseudun kehittämis- ja yritystukihankkeisiin kohdennetusta rahoituksesta toteutetaan Leader-toimintatavan kautta. Leader-toimintatavalla voidaan rahoittaa maaseudun kehittämis- ja yritystukihankkeiden lisäksi myös eräitä erityisympäristötukia ja ei-tuotannollisia investointeja sekä alueellisia ja kansainvälisiä hankkeita.²⁰

Rakennerahastojen ohjelmointiprosessi on kolmiportainen. Sen tasot ovat: 1) koheesiopolitiikan yleiset suuntaviivat, 2) kansallinen strateginen viitekehys (Suomen rakennerahastostrategia) ja 3) alueelliset toimenpideohjelmat. Kuluvalle rakennerahastokaudella rakennerahastostrategia on pyrkinyt painottamaan entistä enemmän ns. Lissabonin prosessin tavoitteita, jotka pyrkivät kilpailukykyyn ja innovatiivisuuden lisäämiseen.²¹

Rakennerahastoilla pyritään ns. vipuvaikutukseen, jolloin EU:n lisäksi rahoittajina ovat kansalliset hallitukset, muut julkiset kansallisen tason toimijat, alueelliset toimijat sekä yritykset ja järjestöt. Suomi saa rakennerahastoista arvioiden mukaan noin 1,7 miljardia euroa vuosina 2007 - 2013. EAKR:n osuudeksi arvioidaan yhteensä 1098 miljoonaa euroa ja ESR:n osuu-

¹⁹

http://ec.europa.eu/budget/library/documents/multiannual_framework/2007_2013/tab_cohesion_2007-2013.pdf

²⁰

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/244&format=HTML&aged=1&language=FI&guiLanguage=en>

²¹ Suomen kansallinen rakennerahastostrategia 2007-2013, 2007, 5.

deksi 618 miljoonaa euroa.²² EU-ohjelmiin sitoutuu kansallista julkista rahoitusta noin 2,01 miljardia euroa (valtio 75 %, kunnat 25 %). Ohjelmiin on myös arvioitu käytettävän noin 2,3 miljardia euroa yksityistä rahoitusta. Kokonaissummaa suurempi hyöty saadaan uusista toimintamalleista ja osaamisesta, jota rahoituksella toteutetuilla hankkeilla luodaan.²³

Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) tavoitteena on vahvistaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa vähentämällä alueellista epätasapainoa.

EAKR:sta rahoitetaan:

- suoraa investointitukea yrityksille, ensisijaisesti pk-yrityksille, pysyvien työpaikkojen luomiseksi
- tutkimukseen ja innovaatiotoimintaan, televiestintään, ympäristöön, energiaan ja liikenteeseen liittyviä infrastruktuureja
- rahoitusvälineitä (riskipääomarahastoja, paikallisia kehitysrahastoja jne.) alueellisen ja paikallisen kehityksen tukemiseksi sekä kaupunkien ja alueiden välisen yhteistyön lisäämiseksi
- teknistä tukea jäsenvaltioissa tapahtuvaan ohjelmien hallinnointiin.²⁴

Viime aikoina EAKR-rahoituksessa on pyritty kasvattamaan rahoituksen innovatiivisuutta. Rahoituksesta merkittävä osa suuntautuu tutkimukseen ja tuotekehitykseen. (Vrt. luku 3.3.) Ohjelmakaudella 2007-2013 Suomen kansallisen strategian painopisteet ovat:

- 1) yritykset ja innovaatiot,
- 2) osaaminen, työvoima, työllisyys ja yrittäjäyys,
- 3) kilpailukykyiset toimintaympäristöt.

Manner-Suomessa laaditaan ohjelmakaudelle 2007-2013 neljä suuralueittaista (NUTS II) EAKR-toimenpideohjelmaa (Etelä-Suomi, Itä-Suomi, Länsi-Suomi ja Pohjois-Suomi). EAKR-toimenpideohjelmat on laadittu maakunnan liittojen johdolla kumppanuusperiaatetta noudattaen. Kussakin maakunnassa ohjelmaesitykset käsitellään maakunnan yhteistyöryhmissä ja hyväksytään maakunnan liitoissa. Itä- ja Pohjois-Suomen toimenpideohjelmissa EAKR:n ja kansallisen julkisen rajoituksen suhde on 50/50. Muissa suhde on 40/60.

Euroopan sosiaalirahaston (ESR) avulla pyritään parantamaan työllisyyttä ja työllistymismahdollisuuksia Euroopan unionissa. ESR:sta myönnetään rahoitusta lähentymistavoitteen ja alueellisen kilpailukyyn ja työllisyyden tavoitteen mukaisesti. Suomessa voimassa on vain viimeksi mainittu tavoite. Itä-Suomelle on siirtymäkaudella allokoitu sille korvamerkitty tukisumma.

Rahastosta tuetaan valtioiden toimenpiteitä seuraavilla aloilla:

- työntekijöiden ja yritysten sopeutumiskyvyn parantaminen: kehitetään elinikäiseen oppimiseen tähtäviä järjestelmiä sekä suunnitellaan ja levitetään innovatiivisia työn organisointitapoja;

²² <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2183>

²³ <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2183>

²⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_fi.htm

- työnhakijoiden, työmarkkinoiden ulkopuolella olevien henkilöiden sekä naisten ja maahanmuuttajien työllistymisen helpottaminen;
- epäedullisessa asemassa olevien henkilöiden sosiaalisen osallisuuden vahvistaminen ja työmarkkinoilla tapahtuvan syrjinnän torjuminen;
- inhimillisen pääoman lisääminen koulutusjärjestelmien uudistamisen ja koulutuslaitosten verkottumisen avulla.

Manner-Suomen valtakunnallisen ESR-toimenpideohjelman ohjeistuksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Hallinnonalojen välistä ESR-toimien koordinoitua varten on asetettu eri ministeriöiden ja eräiden alueellisten toimijoiden edustajista koostuva koordinaatioryhmä.

Suomi on rahastokaudella 2007-2013 mukana useissa rajat ylittävissä alueellisen yhteistyön ohjelmissa. Niiden EU-rahoitus tulee joko Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) tai Euroopan naapuruusinstrumentista (ENPI). Lisäksi ohjelmat saavat kansallista julkista ns. vastinrahoitusta. Keskeiset rajat ylittävät yhteistyöohjelmat (alueellinen yhteistyö ja ENPI) ovat:

- *Pohjoinen* (rajat ylittävä yhteistyö; Suomi, Ruotsi ja Norja; EAKR-rahoitus n. 34 miljoonaa euroa)
- *Botnia-Atlantica* (rajat ylittävä yhteistyö; Suomi, Ruotsi ja Norja; EAKR-rahoitus n. 30 miljoonaa euroa)
- *Keskinen Itämeri* (rajat ylittävä yhteistyö; Suomi, Ruotsi, Norja ja Latvia; EAKR-rahoitus n. 102 miljoonaa euroa)
- *Itämeri* (valtioiden välinen yhteistyö; Suomi, Ruotsi, Tanska, Saksa, Puola, Viro, Latvia, Liettua, Norja, Venäjä ja Valko-Venäjä; EAKR-rahoitus n. 208 miljoonaa euroa ja ENPI –rahoitus n. 23 miljoonaa euroa, eli EU-rahoitus yhteensä n. 231 miljoonaa euroa)
- *Pohjoinen Periferia* (valtioiden välinen yhteistyö; Suomi, Ruotsi, Skotlanti, Irlanti, Pohjois-Irlanti, Norja, Grönlanti, Islanti ja Färsaaret; EAKR-rahoitus n. 35 miljoonaa euroa)
- *Interreg IV C* (alueiden välinen yhteistyö; kaikki EU-maat + Norja ja Sveitsi; EAKR-rahoitus n. 321 miljoonaa euroa)
- *Interact II* (verkosto-ohjelma; kaikki EU-maat + Norja ja Sveitsi; EAKR-rahoitus n. 34 miljoonaa euroa)
- *Urbact II* (verkosto-ohjelma; kaikki EU-maat + Norja ja Sveitsi; EAKR-rahoitus n. 53 miljoonaa euroa)
- *ESPON 2013* (verkosto-ohjelma; kaikki EU-maat + Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi; EAKR-rahoitus n. 34 miljoonaa euroa)
- *Kolarctic ENPI CBC* (rajat ylittävä yhteistyö; Suomi, Ruotsi, Norja ja Venäjä; ENPI-rahoitus n. 28 miljoonaa euroa)
- *Karelia ENPI CBC* (rajat ylittävä yhteistyö; Suomi ja Venäjä; ENPI-rahoitus n. 23 miljoonaa euroa)
- *Kaakkois-Suomi - Venäjä ENPI CBC* (rajat ylittävä yhteistyö; Suomi ja Venäjä; ENPI-rahoitus n. 36 miljoonaa euroa)

Vuonna 2007 ”kilpailukyky ja työllisyys” –tavoitteeseen kohdistunut rahoitus oli 57 prosenttia kaikista EU:lta saaduista aluepoliittisista tuista. Itä- ja Pohjois-Suomen saamat konvergenssitavoitteen mukaiset edellisen rahoituskauden ”tavoite 1” -tuet muodostivat vielä runsaan kolmanneksen ja alueellinen yhteistyö runsaat 7 prosenttia tuloista.

Vuonna 2008 ”tavoite 1” –tuet alenivat tuntuvasti ja ”kilpailukyky- ja työllisyys” –tavoitteen osuus kasvoi, vaikka jaettava rahamäärä pieneni siinäkin tuntuvasti. Koko koheesiotuki aleni noin kolmanneksen edellisvuotisesta.

Ohjelmakaudella 2007-2013 konvergenssitavoitteen mukaista uutta rahoitusta ei enää myönnetä. Itä-Suomi saa vielä ”kilpailukyky ja työllisyys” -tavoitteeseen sisältyvää siirtymäkauden ns. phasing in -tukea. Siitä 60 prosenttia kattaa EAKR ja ESR loput.

Taulukko 3.2.2 Suomen EU:n budjetin koheesio-otsakkeelta saamien tulojen koostumus vuosina 2007 ja 2008

	2007		2008	
	Milj. euroa	%-osuus	Milj. euroa	%-osuus
Konvergenssi ¹	114,6	35,6	50,1	23,4
Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys	183,5	57,0	136,3	63,8
Alueellinen yhteistyö	23,9	7,4	24,6	11,5
Tekninen apu	0,0	0,0	2,7	1,3
Koheesio, yht	322,0	100,0	213,7	100,0

¹Suomi ei kuulu rahastokaudella 2007-2013 konvergenssitavoitteen piiriin, vaan tässä mainittu tuki on edelliseltä rahastokaudelta periytyvää ”tavoite 1” –tukea, joka on maksettu vuosina 2007 ja 2008. (http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/index_en.htm).

Lähde: EU Budget 2008 Financial Report, liitetiedot http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_07_data_en.pdf

3.2.3 Miten Suomi on menestynyt koheesiorahoituksen saannissa?

Suomen menestystä rahoituksen saannissa voidaan pitää hyvänä aina Suomen EU-jäsenyydestä lähtien. Tämä on johtunut siitä, että Itä- ja Pohjois-Suomi saivat ns. tavoite 1 -tukea matalan tulotasonsa vuoksi. Nykyiselle kaudelle tullessa Pohjois-Suomi menetti erityisasemansa ja Itä-Suomelle räätälöitiin aleneva siirtymäkauden phasing in –tuki. Sekä Itä- että Pohjois-Suomelle myönnettiin kuitenkin neuvottelujen tuloksena harvaan asuttujen alueiden erityistukena 35 euroa henkilöä kohti.

EU:n komission Suomelle vuodelle 2013 arvioima koheesiotuki 226 miljoonaa euroa on 0,11 prosenttia tuolle vuodelle arvioidusta bruttokansantuotteesta (ks. luku 4.1).²⁵ Vuodesta 2007 tässä on alenemaa 106 miljoonaa euroa, mikä on 0,07 prosenttiyksikköä bkt:sta. Koko rahastokaudella 2007-2013 Suomen saama koheesiotuki alenee ohjelmakauteen 2000-2007 verrattuna 24 prosenttia.

²⁵ http://ec.europa.eu/budget/library/documents/multiannual_framework/2007_2013/tab_cohesion_2007-2013.pdf

Kuvio 3.2.1 Suomen saama koheesiotuki suhteessa bruttokansantuotteeseen, %¹

¹ Vuosina 1995-2007 otsake ”Rakenteelliset toimet” ja vuodesta 2007 alkaen otsake ”Koheesio”. Vuosien 2000 ja 2001 koheesiotuista on otettu keskiarvo, koska maksatukset olivat vuonna 2000 huomattavasti etupainotteisia niin, että vuodelle 2001 jäi hyvin vähän maksettavaa. Vuosia 1995-2008 koskevat luvut ovat toteutuneita maksuja Suomelle. Vuosille 2009-2013 on käytetty EU:n komission alustavaa maittaista allokatiota.

Lähteet: Tilastokeskus (bkt); EU Commission (2009) EU Budget 2008, Financial Report ; http://ec.europa.eu/budget/library/documents/multiannual_framework/2007_2013/tab_cohesion_2007-2013.pdf (vuosien 2009-2013 koheesiotuki).

Absoluuttisesti eniten koheesiorahoitusta sai vuonna 2007 Espanja, 5,4 miljardia euroa. Seuraavina olivat suuruusjärjestyksessä Kreikka, Italia, Saksa ja Puola 4-4,5 miljardin euron summilla. Portugalin, Ranskan ja Ison-Britannian saama tuki liikkui 2,5 miljardin euron tuntumassa. Tämän maaryhmän jälkeen sijoittui useita Itä-Euroopan uusia EU-maita. Niiden kärjessä oli Unkari ja seuraavina Tsekki ja Slovakia. (Taulukko 3.2.3.)

Kokonaistuotantoon suhteutettuna suurimmat koheesiotuen saajat olivat Itä-Euroopan uudet jäsenmaat sekä Kreikka ja Portugali. Suomen sijoitus oli EU27-maiden keskiarvon alapuolella. Vanhoista jäsenmaista (EU15) edellä mainittujen lisäksi Suomea enemmän tukea saivat vain Espanja ja Italia. Huomionarvoista on, että Irlanti, joka on perinteisesti saanut runsaasti EU:n koheesiotukea, sijoittui elintasonsa nousun vuoksi selvästi Suomen alapuolelle.

Taulukko 3.2.3 EU-maiden koheesiotulot vuonna 2007

	% bkt:sta	Milj. euroa
Latvia	2,07	437,2
Kreikka	2,01	4591
Liettua	1,64	465,5
Portugali	1,51	2456
Viro	1,42	216,8
Puola	1,36	4217,1
Unkari	1,29	1304,2
Slovakia	1,16	635,2
Malta	0,90	49,1
Tsekki	0,72	918,1
Espanja	0,52	5429,6
Bulgaria	0,50	144,9
Slovenia	0,46	158,9
Romania	0,34	421,4
EU27	0,30	36945,1
Italia	0,29	4452,5
Kypros	0,22	34,4
SUOMI	0,18	322
Saksa	0,18	4311,8
Irlanti	0,14	263,7
Ranska	0,13	2449,3
Iso-Britannia	0,12	2357
Belgia	0,10	346,8
Itävalta	0,10	264,7
Ruotsi	0,09	303,5
Tanska	0,06	129,3
Alankomaat	0,04	251,4
Luxemburg	0,04	13,5

Lähde: EU Commission (2008) EU Budget 2007, Financial Report.

3.2.4 Miten rahoituksen käytössä on onnistuttu?

Tutkimuksessa Kotilainen (toim.) (2009) EU:n aluerahoituksen vaikutuksia lähestyttiin kahdesta näkökulmasta: 1) yritys­kyselyssä kysyttiin EU-ohjelmiin osallistumista ja yhdistettiin se yrityksen menestystä kuvaaviin muuttujiin ja 2) tarkasteltiin EAKR-yritystuen ja sen julkisen vastinrahoituksen vaikutuksia alueellisiin tuloeroihin.

Yrityskyselyn pohjalta tehdyssä analyysissä havaittiin, että EU-rahoituksen saanti 1) lisää verkostoitumisen todennäköisyyttä, 2) EU-ohjelmiin osallistumisella kolmen edellisen vuoden aikana on tilastollisesti merkitsevä yhteys yrityksen menneen kasvun kanssa. Verkostoitumisen todennäköisyyden kasvu on luonnollista, koska EU-rahoitusta haetaan yleensä yhdessä eri toimijoista koostuvan verkoston kanssa. EU-ohjelmiin osallistumisen yrityksen lyhyen aikavälin kasvua voimistava vaikutus taas viittaa siihen, että rahoituksella on todennäköisesti käynnistetty projekteja, joita ei olisi muuten käynnistetty tai käynnistetyt projektit ovat toteutuneet suurempina kuin ne olisivat muuten toteutuneet. Tämä tulos ei vielä kerro sitä, onko rahoituksella pitkällä aikavälillä positiivisia vaikutuksia kasvuun vai kuihtuuko vaikutus rahoituksen loppumisen myötä.

EAKR-yritystukien havaittiin alustavan analyysin pohjalta tasaavan maakuntien välisiä tuloeroja. Tämä vaikutus kertoo siitä, että EAKR-tuet on kohdistettu matalan tulotason alueille ja että tuilla on ollut toivottu vaikutus. Tämänkin tulos koskee lähinnä lyhyttä aikaväliä.

EU:n antaman aluetuen pitkän aikavälin vaikutuksista ei ole Suomessa tutkimustuloksia. EU-tasolla asiaa ovat tutkineet Midelfart-Knarvik ja Overman (2002). Heidän tulostensa mukaan EU-tuet eivät ole harvoja tapauksia lukuun ottamatta edistäneet alueellisten tuloerojen kaventumista. Varga ja in't Veld (2009) havaitsevat EU:n komission Quest III –mallilla tekemisiin simuloinneissa kuitenkin merkittäviä rakennerahastojen potentiaalisia tuottavuutta kohottavia vaikutuksia. Tässä analyysissä tarkastelu suoritettiin maatasolla ja tulokset koskivat maiden välistä koheesiotukea. Suomi oli tässä tutkimuksessa pelkästään maksaja eikä sen saamien aluetukien vaikutuksia tarkasteltu.

Suomessa tuloerojen tasaamisen kannalta merkittäviä ovat valtion budjetin kautta toteutetut tulonsiirrot, jotka tasaavat sekä kuntien että niissä asuvien henkilöiden välisiä tuloeroja (ns. suuri aluepolitiikka). EU:n antamilla EAKR- ja ESR-tuilla sekä niiden synnyttämällä kansallisella ja yritysrahoituksella pyritään ennen kaikkea luomaan edellytyksiä alueiden omalle kehitykselle (ns. pieni aluepolitiikka).

EU:n alue- ja rakennepoliittisen tuen vaikutuksista on runsaasti sosiaali- ja rakennerahastojen arviointien yhteydessä syntyntä evaluointitietoa.²⁶ Tämän tiedon etuna on konkreettisuus ja arvioinnin kytkeminen ohjelmien tavoitteisiin. Niiden ongelma on kuitenkin se, että suurelta osin haastattelutietoon perustuvissa arvioinneissa on vaikea erottaa vaikutuksia, jotka olisivat toteutuneet myös ilman EU-rahoitusta. Toiseksi, haastateltavilla on luonnollinen taipumus korostaa ohjelmien rahoituksen hyviä puolia, koska kyseinen rahoitus on edistänyt toimintaa, johon he itse ovat työllistyneet tai josta he ovat muuten hyötyneet. Ohjelma-arvioinnit keskittyvätkin enemmän itse ohjelmien toteutuksen tehokkuuteen (ns. sisäinen tehokkuus, efficiency) kuin kansantaloudellisia vaikutuksia koskeviin arvioihin (ns. ulkoinen tehokkuus, effectiveness).

Seuraavassa arvioidaan kuluneita rakennerahastokausia 1995-1999 ja 2000-2006 sekä kuvataan rakennerahastojen merkitystä ja rahastovarojen kohdentumisesta NUTS 2-alueille (ks. liite 2). Aineistona on käytetty evaluointitutkimusten pohjalta koottua materiaalia ja hankkeista koottua Fimos-tietokantaa..

Rakennerahastokausi 1995-1999

Ensimmäisellä rakennerahastokaudella, joka käynnistyi historiallisen syvän talouslaman jälkimainingeissa vuonna 1995, Suomi oli jaettu kolmeen ohjelma-alueeseen. Pohjois- ja Itä-Suomessa toteutettiin harvaan asuttujen alueiden tavoite 6 -ohjelmaa, teollisuuden rakenneuudostusalueiden tavoite 2 -ohjelmaa sekä maaseudun kehittämiseen tähdännyttä tavoite 5b -ohjelmaa. Lisäksi toteutettiin yhteensä kuutta yhteisöaloiteohjelmaa sekä kahta horisontaalista sosiaalirahaston ohjelmaa. Kaikkien alueohjelmien lopputavoitteena oli alueellisten erojen kaventaminen. Ne sisälsivät laaja-alaisia toimenpiteitä yritysrahoituksen, työllisyys- ja koulutusmäärärahojen sekä infrastruktuuri-investointien lisäämiseksi.²⁷

²⁶ Evaluointitietoa on esitetty tiivistettynä muun muassa asiakirjassa Suomen rakennerahastostrategia 2007-2013. Evaluointeja ovat suorittaneet eri aikoina useat konsultit ja tutkimuslaitokset.

²⁷ Helsinki Consulting Group ym. (2000).

Ensimmäisellä rakennerahastokaudella EU-rahoitus koko maan bruttokansantuotteesta oli keskimäärin 0.26 prosenttia ja additionaliteetin mukainen valtion ja kuntien rahoitusosuus mukaan lukien julkinen kokonaispanos kohosi 0.6 prosenttiin. Kun tähän lisätään yksityisen sektorin oma rahoitusosuus, kohosi kokonaisohjelman vaikutus 0.9 prosenttiin kokonaistuotannosta.²⁸

Alueohjelmien osuus EU-osarahoituksesta ja kokonaisrahoituksesta oli 65 prosenttia. Alueohjelmien EU-osarahoituksesta kanavoitiin 57 prosenttia tavoite 6 -alueelle. Tavoite 6-alueen bkt:sta koko rahoitus oli vuosittain keskimäärin 2 prosenttia alueen bkt:sta. Itä- ja Pohjois-Suomen saamasta huomattavasta lisäpanostuksesta huolimatta tuotannon määrällä ja tuloilla mitatut alue-erot muuhun maahan nähden kasvoivat rajusti. Fimos -tietojärjestelmään kerättyjen indikaattoritietojen mukaan uusia työpaikkoja luotiin tavoite 6- alueelle lähes 20 000 kappaletta ja kaikille ohjelma-alueille yhteensä 51 000.

Ensimmäisen rakennerahastokauden laadulliset arvioinnit keskittyivät ohjelman hallintaan ja ohjelmastrategian ja siihen sisältyneen toimenpideohjelman yhteensopivuuteen. Ohjelman toteuttamista haittaavaksi tekijäksi nousi valtava toimintalinjojen monilukuisuus ja niiden päällekkäisyys. Lisäksi ohjelma- ja projektiperusteinen aluepolitiikka oli kaikille toimijoille vierasta. Kokemuksen puutteen vuoksi hanketarjoukset laadittiin usein hankkeen käynnistäjän ja aluetason viranomaisten (lähinnä TE -keskus) yhteistyöllä.²⁹

Suurimman ongelman muodosti kuitenkin ohjelman keskitetty ohjaus. Ohjelmia hallinnoivia viranomaisia (samalla maksatusviranomaisia) oli kaiken kaikkiaan 8 ja ministeriöiden välinen koordinaatio ja yhteys maakuntatasolle haki vasta uomiaan. Myös rekisteritiedoissa ohjelman etenemisestä, maksatuksista ja tavoiteindikaattorien toteutumisesta oli vakavia puutteita. Kaiken kaikkiaan ensimmäistä rakennerahastokautta voi kuvata EU:n tavoitteiden mukaisen pienen aluepolitiikan harjoitteluperiodiksi.

Rakennerahastokausi 2000-2006

Toinen rakennerahastojen ohjelmakausi (2000-2006) käynnistyi EU:n laajentumisen merkeissä. Uusien ja vähemmän kehittyneiden maiden tulo yhteisöön merkitsi vanhoille jäsenmaille alue- ja rakennetukien supistumista.³⁰

Itälaajentumiseen liittyvän Agenda 2000 -ohjelman myötä EU:n rakennerahastot uudistettiin. Uudistuksen myötä Itä-Suomen suuralueen neljä maakuntaa (Etelä- ja Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Kainuu) sekä Pohjois-Suomen osalta Lappi kokonaan sekä osia Pohjois-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Keski-Suomen maakunnista pääsivät korkeimman EU-tuen piiriin eli ns. tavoite 1 -alueiksi.

EU:n rakennerahastouudistuksessa myös ohjelmatoimintaa keskitettiin tehokkuuden lisäämiseksi ja rakennerahastojen tavoitteiden ja yhteisöaloitteiden määrää supistettiin. Rakennerahastojen uudistaminen vaikutti myös Suomen tavoiteohjelmiin ja hallintokäytäntöön. Maakunnat saivat uuden hallintolain mukaan itsenäisemmän roolin EU-ohjelmien suunnittelussa ja toteutuksessa. Keskushallinnon asemaksi jäi lähinnä varmistaa tarvittavien voimavarojen siirto ja varojen käytön seuranta.

²⁸ Alue-Integraattori (2000).

²⁹ Valtioneuvoston kanslia (2000).

³⁰ Valtiovarainministeriö (2000).

Hyväksytyjen uusien rahoituskehyksien mukaan Suomestakin oli tulossa ohjelmakauden 2000-2006 aikana nettomaksaja. Nimellisesti Suomen saamat alue- ja rakennerahastovarot pysyivät ennallaan, mutta suhteessa bruttokansantuotteeseen ne supistuivat. Pohjois- ja Itä-Suomen maakunnissa EU:lta saadut tuet suhteessa alueen omaan kokonaistuotantoon pysyivät likimain ennallaan. Sen sijaan Etelä – ja Länsi-Suomen alueilla EU:n aluetukien osuus alueen kokonaistuotannosta putosi lähes puoleen. Maakunnittain tarkasteltuna EU-tukien kokonaistuotannon kasvueroja tasaava vaikutus hienokseltaan pieni.

Seurantatietojen mukaan uusia työpaikkoja luotiin yhteensä noin 75 000 kappaletta, joista EAKR -rahaston yritysrahoitustoimenpiteillä 44 000. Kokonaisrahoituksesta yritysrahoitukseen käytettiin 42 prosenttia. Tekesin myöntämää t&k -rahoitusta siitä oli 7 prosenttia. Rahoituksen vipuvaikutuksen perusteella ylivoimaisesti parhaimmat kasvuvaikutukset saavutettiin kaikissa ohjelmissa yritysrahoitustoimenpiteillä (toimintalinja 1.1).³¹

Kvalitatiiviset arviot kansallisesta rakennerahasto-ohjelmasta viittaavat toisen kauden sujuneen jo huomattavasti paremmin. Ministeriöjohteisesta ohjelman toteuttamisesta on siirrytty lähes kokonaan maakuntatasolle, kun maakuntaliittojen roolia aluesuunnittelun ja rahoituksen yhteen sovittajana vahvistettiin. Alueohjelmien toteutuksen vieminen maakuntatasolle on huomattavasti parantanut ohjelman toteutettavuutta ja samalla tuonut rakennerahastot lähemmäksi alue- ja paikallistoimijoita.

Suomen rakennerahastojen toteuttamien EU-hankkeiden vaikuttavuus on hyvin moniulotteista ja vaikeasti mitattavaa. Ohjelmien moninaisuuden, kymmenien tuhansien hankkeiden ja hajautuneen tietojärjestelmän vuoksi ohjelmista tehdyt arviot ovat toistaiseksi olleet lähinnä kvalitatiivisia, ohjelman hallintoihin ja aluetoimijoiden omiin mielipiteisiin sekä heidän tekemiin raportteihinsa perustuvia. Lisäksi ohjelmien kansallisista hallintokustannuksista on täysin mahdoton tehdä mitään arviota, koska olennaisia tietoja ei kerätä tietojärjestelmiin. Suomessa on tuhansia ihmisiä, joiden päätyö käsittää EU -projektijohtamista, -hanke-suunnittelua ja -koordinointia.

Erityinen ongelma liittyy ohjelmien tavoiteindikaattoreihin. Esimerkiksi menneellä ohjelmakaudella Fimos -tietojärjestelmän mukaan EU-tukialueille syntyi ohjelmakauden aikana uusia työpaikkoja bruttomääräisesti 75 000 kappaletta. Työllisyysvaikutus on ohjelman pienuuteen verrattuna poikkeuksellisen suuri. Merkittävä osa työpaikoista on kuitenkin ollut lyhytaikaisia projektitehtäviä.

EAKR:n osarahoitusta voidaan käyttää myös julkisyhteisöjen ja kolmannen sektorin investointien rahoittamiseen. EU-jäsenyyden aikana kuntien perustamat elinkeinoyhtiöt ja erityyppiset välittäjäorganisaatiot ovatkin laajentaneet toimintaansa. Erityyppistä aluekehittämistyötä ja elinkeinopolitiikkaa harjoittavat yhtiöt voivat saada huomattavan määrän toimintaympäristötukea ja hyötyä myös sosiaalirahaston hankkeista mm. konsulttitoiminnalla. Välittäjäorganisaatioiden toiminnassa EU-hankkeet ovat kuitenkin vain yksi toimintamuoto.³²

On hyvä muistaa, että alue- ja rakennerahastotoiminnan tavoitteena on aikaansaada pysyviä vaikutuksia toimintaan osallistuneiden kohderyhmien kilpailukykyyn ja työllisyyden parantamisessa. Hankkeiden valinnassa ja rahoituksessa olisi enemmän kiinnitettävä huomiota pysyväisluonteisen hyödyn aikaansaamiseen.³³

³¹ Hermans ja Jääskeläinen (2008) ja Laakso ym. (2005).

³² Syrjä ym. (2006).

³³ Valtiontalouden tarkastusvirasto (2004).

EU-osarahoittamien projektien vipuvaikutus osoittautui suurimmaksi investointien rahoituksessa. Fimos-maksatusaineistosta laskettu EAKR-osarahoittama yritysrahoitustoimenpiteen vipukerroin oli ohjelmakaudella 2000-2006 keskimäärin 7.6. Eli yhtä EAKR -tukieuroa kohden saatiin 7.6 euroa muuta rahoitusta. Muussa rahoituksessa (valtaosin ESR-rahoitusta) eli toimintalinjoissa 2,3 ja 4 vipukerroin oli keskimäärin 2.2. EU-tukiprosentit vaihtelevat kuitenkin toiminnosta riippuen, mistä syystä vipukertoimet eivät ole suoraan verrannollisia keskenään.

Johtopäätökset kaudelle 2007-2013

Suomen rakennerahastostrategia 2007-2013 -asiakirjassa on koottu eri evaluaatioissa saatua tietoa rakennerahastokauden 2000-2006 kokemuksista. Arviointien mukaan eri rakennerahastotoimia on pidetty kansallista toimintaa täydentävinä, mutta työnjaon selkiinnäyttämiseksi ja koordinoinnin parantamiseksi on tarvetta. Evaluaatioissa on korostettu kansallisten ja EU:n eri aluepoliittisten toimien koordinoinnin tarvetta maakuntatasolla. Ylimaakunnallisten ja aiempaa suurempien teemakohtaisten hankkeiden luomista ja kehittämistä on pidetty tärkeänä.

Tavoite 1 -ohjelma-alueilla ohjelman on todettu olleen resursseiltaan riittämätön suhteessa ongelmiin erityisesti syrjäisen maaseudun kehittämisessä. Tässä suhteessa on kuitenkin syytä muistaa, että kyseisellä kaudella rakennemuutos oli niin voimakasta, että millään ohjelmalla ei olisi sen vaikutuksia voitu eliminoida. Toisaalta rakennemuutoksen pysäyttäminen ei olisi ollut taloudellisen tehokkuuden kannalta toivottavaakaan. Kuluvalle rahastokaudella tuki vähennee entisestään aiemmalla tavoite 1 -alueella, mikä saattaa synnyttää tarpeen korvata rakennerahastorahoitusta kansallisella rahoituksella ja muulla EU-rahoituksella.

Rahastokautta 2000-2006 koskevista evaluaatioista on vedetty seuraavia johtopäätöksiä kuluvalle rahastokaudelle:

- tarve lisätä ohjelmien temaattisuutta
- tarve lisätä eri kehittämistoimien välistä koordinaatiota ja yhteensovitusta tehokkuuden ja vaikuttavuuden edistämiseksi
- tarve lisätä suuraluetasoista ja suuralueiden välistä yhteistyötä ja hankkeistusta
- tarve yksinkertaistaa indikaattorijärjestelmää ja sen luotettavuutta
- tarve yksinkertaistaa hallintojärjestelmää ja yhdenmukaistaa eri hallinnonalojen hallinnollisia käytäntöjä
- tarve kohdentaa rakennerahastovaroja siten, että ne tuovat todellista lisäarvoa kansalliseen kehittämistoimintaan.

Nämä opetukset ovat olleet keskeisellä sijalla, kun nykyistä rakennerahastostrategiaa on rakennettu. Nykyisen EAKR-kauden evaluaatio on alkanut vuoden 2009 syksyllä ja ESR-kauden jo sitä aiemmin.

3.3 Kilpailukyky

3.3.1 EU:n kilpailukykybudjetti

Julkisen sektorin toimilla kilpailukykyyn edistämiseksi pyritään korvaamaan markkinapuutteita. Kyse on tehtävistä, joita markkinamekanismi ei hoitaisi tai ei hoitaisi niitä riittävässä laajuus-

nessa. Koulutus, tutkimus, energia- ja liikenneverkot sekä sosiaalipolitiikka ovat esimerkkejä alueista, joilla julkinen sektori on perinteisesti ollut aktiivinen. EU-tason kysymyksiksi nämä nousevat erityisesti silloin, kun on kyse rajat ylittävistä toimista ja toimista, joissa tarvitaan suurta mittakaavaa. (Ks. luku 2.)³⁴

Vuotta 2009 koskevassa talousarvossa koko EU:lle budjetoitiin kilpailukykyotsakkeelle 11,8 miljardia euroa, missä oli kasvua edellisestä vuodesta 6,2 prosenttia. Vuonna 2008 kasvua oli peräti 18 prosenttia, kun energia- ja liikenneverkkoihin käytettävä rahamäärä lähes kaksinkertaistui. Rahasumma jakautuu EU:n talousarvion mukaan vuonna 2009 alaotsakkeiden kesken taulukossa 3.3.1 kuvatulla tavalla.

Taulukko 3.3.1 EU:n kilpailukykybudjetti vuodelle 2009

	Mrd. euroa	%-osuudet	Muutos v:sta 2008
Koulutus	1,1	9,3	6,6
Tutkimus	6,8	57,6	10,9
Kilpailukyky ja innovointi	0,5	4,2	22,2
Energia ja liikenneverkot	1,9	16,1	-4,6
Sosiaalipoliittinen ohjelma	0,2	1,7	5,5
Kilpailukyky, yht.	11,8	100,0	6,2

Lähde: Euroopan komissio (2009) EU:n talousarvio 2009.

Kilpailukykyotsakkeen alla jaettavasta EU-rahoituksesta noin 58 prosenttia on vuonna 2009 tutkimusrahoitusta. Vuonna 2007 tutkimuksen osuus kilpailukykyvaroista oli vielä lähes 60 prosenttia.³⁵ Viime aikoina erityisesti energia- ja liikenneverkkoihin allokoitu rahoitus on kasvanut voimakkaasti.³⁶

Vuonna 2007 Suomi sai kilpailukykyotsakkeelta rahoitusta komission arvion mukaan 94,6 miljoonaa euroa, mikä oli 1,4 prosenttia kaikista EU:n kyseisen otsakkeen menoista ja 1,7 prosenttia EU27-maiden saamista tuloista.^{37 38} Suomen osuus kaikista EU27-maiden tutkimus- ja kehitysmenoista oli 2,8 prosenttia vuonna 2005 eikä tuo luku liene paljoa poikennut vuonna 2007. Suomen saama EU:n kilpailukykyrahoitus on siis ollut pienempi kuin Suomen suhteellinen asema EU:n tutkimus- ja kehityskentässä.

Vuonna 2008 kilpailukykyotsakkeelta Suomeen tullut rahoitus kasvoi tuntuvasti. Se oli peräti 235,1 miljoonaa euroa. Tämä oli 2,3 prosenttia kaikista EU:n kilpailukykyotsakkeen menoista ja 2,8 prosenttia kaikista EU27 -maiden saamista ko. tuloista. Edellä mainitut prosenttiluvut kuitenkin sisältävät 0,5-0,6 prosenttiyksikköä (61 miljoonaa euroa) hajautettujen virastojen otsakkeelta (kemikaalivirastolle) tullutta rahoitusta. Koska muilla mailla ei ole merkittävästi vastaavia hajautettuja virastoja tällä otsakkeella, on järkevää tarkastella lukuja ilman hajautettuja virastoja. Tällä korjauksella Suomi sai yhä vähemmän kilpailukykyrahoitusta kuin sen osuus on koko EU:n t&k-menoista. (Rahoituksen rakennetta tarkastellaan alaluvussa 3.3.2.)

³⁴ Aiemmasta suomalaisesta keskustelusta ks. Kajaste (2008).

³⁵ EU:n komissio, 2007.

³⁶ Kilpailukykyotsake on ollut käytössä vasta vuodesta 2007 alkaen.

³⁷ Ero syntyy siitä, että osa kilpailukykyvaroista käytettiin EU:n ulkopuolisissa maissa.

³⁸ EU Commission, 2008.

Kilpailukykyotsakkeen osuus Suomen kaikista EU:lta saamista tuloista oli 6,6 prosenttia vuonna 2007. Kaikissa 27 EU-maassa keskimäärin se oli 5,3 prosenttia. Täten Suomi on saanut suhteellisesti keskimääräistä enemmän kilpailukykytulota kaikkiin tuloihin nähden. Saksassa vastaava osuus oli 4,7, Ruotsissa 11,0 ja Tanskassa 6,6 prosenttia. Kilpailukykyotsakkeen rahoituksen osuus riippuu, paitsi kilpailukykytulojen, myös muiden otsakkeiden rahoituksen koosta. Esimerkiksi Ruotsin osuuden suuruus johtuu osaltaan sen saamista suhteellisen pienistä koheesio- ja maataloustuloista.

Taulukko 3.3.2 EU:n kilpailukykytulot maittain vuonna 2007 suhteessa bruttokansantuotteeseen, tutkimus- ja kehitysmenoihin ja henkeä kohti laskettuna

Kilpailukykytulot % bkt:sta		Kilpailukykytulot % tutkimus- ja kehitysmenoista		Kilpailukykytulot henkeä kohti, euroa	
Luxemburg	0,27	Liettua	18,44	Luxemburg	209,45
Belgia	0,20	Luxemburg	16,87	Belgia	63,33
Liettua	0,15	Portugali	16,38	Irlanti	21,61
Malta	0,09	Slovakia	13,37	Alankomaat	20,75
Viro	0,08	Kypros	12,90	Ruotsi	20,12
Slovenia	0,08	Bulgaria	12,39	Itävalta	19,11
Portugali	0,07	Kreikka	11,08	SUOMI	17,96
Kreikka	0,06	Belgia	10,66	Tanska	17,48
Latvia	0,06	Latvia	10,43	Slovenia	13,64
Slovakia	0,06	Viro	7,37	Kreikka	13,03
Bulgaria	0,06	Alankomaat	7,27	Liettua	12,64
Alankomaat	0,06	Puola	5,95	Malta	12,56
Itävalta	0,06	Slovenia	5,47	Ranska	11,72
Kypros	0,06	Unkari	5,47	EU27	11,18
Ruotsi	0,06	Italia	3,78	Italia	10,80
Unkari	0,05	Irlanti	3,66	Iso-Britannia	10,55
SUOMI	0,05	EU27	2,42	Saksa	10,51
Irlanti	0,05	Itävalta	2,28	Kypros	10,26
EU27	0,04	Espanja	2,24	Portugali	10,11
Tanska	0,04	Tseki	1,93	Viro	9,52
Italia	0,04	Ranska	1,83	Espanja	6,77
Ranska	0,04	Iso-Britannia	1,74	Slovakia	6,25
Puola	0,04	Tanska	1,64	Latvia	5,73
Saksa	0,04	Ruotsi	1,53	Unkari	5,31
Iso-Britannia	0,03	SUOMI	1,52	Tseki	3,69
Tseki	0,03	Saksa	1,41	Puola	2,99
Espanja	0,03	Romania	0,28	Bulgaria	2,25
Romania	0,02	Malta	0,05	Romania	1,37

Lähde : EU Commission (2008) EU Budget 2007, Financial Report.

Kilpailukykyvaroista absoluuttisesti suurimman summan sai vuonna 2007 Saksa. Seuraavina olivat Ranska, Belgia, Iso-Britannia ja Italia. Luokkaa pienemmän kilpailukykyrahoituksen saivat Alankomaat ja Espanja.³⁹ Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna suurimman rahoituksen sai Luxemburg (0,34 %). Seuraavina olivat Belgia (0,20 %) ja Liettua (0,16 %). Luxemburgin ja Belgian suuret osuudet selittyvät näihin maihin sijoittuneilla tutkimus- ja kehitysorganisaatioilla sekä ohjelmilla, jotka työllistävät myös muiden maiden kansalaisia. Liettuan

³⁹ Emt., 28.

suuresta osuudesta runsaat puolet kohdistettiin Ignalinan ydinvoimalan alasajoon. Seuraavina järjestyksessä olivat Malta, Viro ja Slovenia. Suomi oli kahdeksastoista bkt:hen suhteutetulla mittarilla. Suomen osuus oli runsaat 0,05 prosenttia bkt:sta. Suomen piestä prosentuaalista osuutta selittää osaltaan maamme korkea bkt. Ruotsin ja Tanskan sijoitus oli samaa luokkaa. (Kilpailukykytulojen jakautumisesta maittain eri mittareilla vuonna 2007 ks. taulukko 3.3.2.)

3.3.2 Mistä Suomen kilpailukykyrahoitus koostuu?

Samoin kuin koko EU:n tasolla, myös Suomessa kilpailukykyvarat ovat painottuneet tutkimuksen puiteohjelmiin. Suomi on osallistunut niihin vuodesta 1987 lähtien. Osallistuminen lisääntyi merkittävästi Suomen liittyttyä EU:hun vuonna 1995. Tutkimus- ja kehityspolitiikassa vastuuministeriö on työ- ja elinkeinoministeriö, joka koordinoi toimintaansa opetusministeriön kanssa. Tutkimuksen puiteohjelmien hallinnoinnissa keskeisessä vastuussa ovat Tekes ja Suomen Akatemia.

Suomalaiset osapuolet saivat EU:n kuudennesta puiteohjelmasta kaikkiaan 342,4 miljoonaa euroa runsaasta tuhannesta projektista. Puiteohjelmakausi alkoi vuonna 2002 ja viimeisiä rahoja käytettiin vielä vuonna 2007. Jos puiteohjelmärahoitus jaetaan karkeasti viidelle vuodelle, Suomen vuotuiseksi rahoitukseksi saadaan keskimäärin 68,5 miljoonaa euroa. Vuodesta 2007 alkoi seitsemäs puiteohjelmakausi.

Vuonna 2007 Suomi sai EU:n budjetin seurantatietojen mukaan tutkimuksen puiteohjelmista 57,8 miljoonaa euroa. Tämä oli 61 prosenttia koko kilpailukykyotsakkeen rahoituksesta. Vuonna 2008 tutkimuksen puiteohjelmärahoitus kasvoi noin kaksinkertaiseksi, kun 7. puiteohjelmakauden projektit pääsivät vauhtiin. (Taulukko 3.3.3.) Tutkimusrahoitusta selvitetään tarkemmin alaluvussa 3.3.3.

Taulukko 3.3.3 Suomen EU:n budjetin kilpailukykyotsakkeelta saamien tulojen koostumus vuosina 2007 ja 2008

	2007		2008	
	Milj. euroa	%-osuudet	Milj. euroa	%-osuudet
Tutkimuksen puiteohjelmat	57,8	61,1	117,3	49,9
Rajat ylittävät verkot (TEN)	5,8	6,1	27,4	11,7
Elinikäinen oppiminen	16,1	17,0	20,3	8,6
Kilpailukykyyn ja innovoinnin puiteohjelma	1,2	1,3	2,4	1,0
Sosiaalipoliittinen agenda	1,2	1,3	1,0	0,4
Customs 2013 ja Fiscalis 2013	0,5	0,5	0,6	0,3
Euroopan globaalisatiio-rahasto	2,0	2,1	0,0	0,0
Hajautetut virastot	2,3	2,4	61,0	25,9
Muut	7,7	8,1	5,1	2,2
Kilpailukyky yhteensä	94,6	100,0	235,1	100,0

Lähde EU Budget 2007 Financial Report, liitetiedot http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_07_data_en.pdf

Tutkimukseen läheisesti liittyvä rahoituskanava on EU-tasoinen koulutusyhteistyö. Elinikäisen oppimisen otsakkeelta Suomeen tuli vuonna 2007 kaikkiaan 16 miljoonaa euroa ja vuonna 2008 noin neljänneksen enemmän. Tässä keskeinen on Erasmus-ohjelman kautta tapahtuva opiskelijoiden, opettajien ja muun korkeakouluhenkilökunnan vaihto. Ohjelmaan voivat osallistua myös yritysten ja julkisen hallinnon edustajat. Yleisenä tavoitteena on EU:n kilpailukyvyyn ja innovatiivisuuden edistäminen saattamalla yhteen eri maiden osajia. Erasmus-ohjelmasta jaettiin vuonna 2007 suomalaisille noin 7,5 miljoonaa euroa, mikä on noin 8 prosenttia kyseisen vuoden kilpailukykyrahoituksesta.⁴⁰ Perusasteella opiskelijavaihto tapahtuu Cornelius-ohjelman, ammattioppilaitoksissa Leonardo da Vinci-ohjelman ja aikuiskoulutuksessa Grundtvig-ohjelman puitteissa. Näiden ohjelmien rahallinen merkitys on vähäisempi.

Kilpailukykyotsakkeen alle kuuluu myös kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmasta (CIP, Competitiveness and Innovation Framework Programme) saatu rahoitus. Ohjelman yleisenä tavoitteena on tukea yritysten innovointia. CIP-rahoitusta on annettu muun muassa teknologiakeskuksille, pk-yrityksille suunnattuihin pääomasijoituksiin sekä innovatiivisiin energiaratkaisuihin. Tästä ohjelmasta Suomeen tuli 1,2 miljoonaa euroa vuonna 2007. Vuonna 2008 CIP-rahoitus kaksinkertaistui edellisvuotisesta. Vuonna 2008 kasvoi erityisesti yrittäjyyteen ja innovaatioihin sekä innovatiivisiin energiaratkaisuihin allokoitu tuki. Ohjelman hallinnointi kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle.

Energia- ja liikenneverkko (ns. TEN, Trans-European Networks) -alaotsakkeelta Suomeen saatiin vuonna 2007 rahoitusta 5,8 miljoonaa euroa. Rahoituksen suuruus vaihtelee tuntuvasti vuosittain hankkeiden etenemisen mukaan. Vuonna 2008 saatiin peräti 27 miljoonaa euroa.

Liikenneverkkorahoitus on selvästi tärkeämpää. Vuosina 1995-2006 Suomi sai TEN-tukea liikenneinvestointeihin yhteensä 160 miljoonaa euroa, vuosittain keskimäärin 15 miljoonaa euroa. Merkittävimmät liikenteen TEN-hankkeet nykyisellä ohjelmakaudella 2007-2013 ovat ns. Pohjolan kolmion ratahankkeet (Lahti-Vainikkala, Kouvola-Kotka ja pääkaupunkiseudun kehärata) sekä Muurla-Lohja ja Helsinki-Vaalimaa tiehankkeet. Lahti-Vainikkala -rataosuuden parantamiseen monivuotista tukea myönnettiin kaikkiaan 23 miljoonaa euroa ja kehäradan rakentamiseen 18 miljoonaa euroa. Vuoden 2008 haussa saatiin 9,3 miljoonaa euroa Seinäkoki-Oulu -rataosuuden parantamiseen. Suomen TEN-prioriteettilistalla on Pohjola kolmion lisäksi Itämeren moottoritie-hanke, jossa pyritään edistämään Itämeren merenkulkua laajalla rintamalla.⁴¹

TEN-energiահankkeet ovat viime aikoina keskittyneet Itämeren alueen energiayhteyksiä parantavien verkkojen suunnitteluun (feasibility study). Sähkön osalta tällainen on Suomen ja Viron sähköverkkojen yhdistäminen. Venäjältä Manner-Eurooppaan Itämeren alta kulkeva Nord Stream -maakaasuputkihanke on myös hyväksytty TEN-energiահankkeeksi. Suomen ja Viron välisen maakaasuputken (Baltic Connector) suunnitteluun on myös saatu TEN-rahoitusta. Kaiken kaikkiaan TEN-energiահankkeet ovat olleet merkittävästi pienempiä kuin liikennehankkeet, muutaman sadan tuhannen euron suuruusluokkaa. Vuosille 2007 ja 2008 ei ajoittunut yhtään TEN-energiaprojektia.

Euroopan globalisaatorahaston (EGR) tavoitteena on auttaa maailmankaupan muutosten vuoksi työttömiksi jääneitä työntekijöitä. Kun suuryritys lopetetaan, tehdas siirretään EU:n ulkopuolelle tai jonkin teollisuudenalan työpaikat vähenevät jyrkästi samalla seudulla, rahaston tuella voidaan auttaa irtisanottuja pääsemään uuteen työhön mahdollisimman nopeasti.

⁴⁰ <http://www.cimo.fi/Resource.phx/cimo/elinikainen-oppiminen/erasmus.htx>

⁴¹ Liikenne- ja viestintäministeriö, 2008.

Tukea voidaan antaa tähän tarkoitukseen vuosittain yhteensä enintään 500 miljoonaa euroa.⁴² Ehtona on, että irtisanottujen määrä on vähintään 500 henkeä. Aiemmin määrä oli 1000 henkeä, mutta 11.6.2009 minimiä alennettiin, mikä sopii Suomen kaltaiselle pienelle maalle.

Suomi sai vuonna 2007 globalisaatorahastosta 2 miljoonaa euroa Perloksen Joensuun ja Kontiolahden tehtailta irtisanottujen työntekijöiden sekä alihankkijoiden ja jatkojalostajien irtisanomien henkilöiden tukemiseen. Tämä oli pari prosenttia koko kilpailukykyotsakkeelta saaduista tuloista

EU:n sosiaalipoliittinen agenda -otsakkeelta on jaettu tukea Progress-ohjelman puitteissa pääasiassa järjestöille. Jossakin määrin myös julkiset toimijat ovat olleet mukana. Progress on EU:n ohjelma työllisyyden ja sosiaalisen yhteisvastuun edistämiseksi Euroopan unionissa. Ohjelman avulla rahoitetaan mm. tutkimus-, selvitys-, kehitys- ja tiedotustoimia työllisyyssektorilla, sosiaalisen suojelun alalla, työntekijöiden työsuojelun ja työoikeudellisen aseman parantamiseksi sekä syrjinnän torjumiseksi ja sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Ohjelma on toiminnassa vuoden 2007 alusta vuoden 2013 loppuun. Muita sosiaalipoliittisen agendan ohjelmia ovat kansanterveysohjelma sekä lapsiin, nuoriin ja naisiin kohdistuvan väkivallan vastustamiseen keskittyvä Daphne-ohjelma. Sosiaalipoliittisen agendan rahoitus Suomelle on ollut suhteellisen pieni, miljoonan euron luokkaa. Keskeinen hyöty siitä on ollut verkottumisen edistäminen.

Esimerkkejä Progress-ohjelman avulla rahoitettavista toimista ovat erilaiset tutkimukset ja tilannearviot, tilastollisten menetelmien ja indikaattoreiden kehittäminen, yhteisön lainsäädännön ja tavoitteiden täytäntöönpanon seuranta jäsenvaltioissa, verkottuminen ja verkostojen toiminnan edistäminen, hyvien toimintatapojen levittäminen sekä kansalaisten tietoisuuden lisääminen.⁴³

Customs 2013- ja Fiscalis 2013-ohjelmista Suomi sai noin puoli miljoonaa euroa sekä vuonna 2007 että vuonna 2008. Ensin mainittu ohjelma keskittyy rajojen turvallisuuden edistämiseen EU:n sisä- ja ulkorajoilla sekä tullimenettelyjen nopeuttamiseen. Viimeksi mainitulla pyritään vastaamaan verotuksen nykyisiin ja tuleviin haasteisiin parantamalla sisämarkkinoiden verotusjärjestelmien toimivuutta osallistujamaiden keskinäisen yhteistyön avulla.

Hajautettujen virastojen otsakkeella keskeinen Suomessa toimiva virasto on Euroopan kemikaalivirasto (ECHA). Tälle otsakkeelle kanavoitu rahoitus kasvoi vuoden 2007 parista miljoonasta eurosta yli 60 miljoonaan euroon vuonna 2008. Kasvu aiheutuu kemikaaliviraston toiminnan täysitehoisesta käynnistymisestä.

Edellä mainituissa instrumenteissa ei ole kovin paljoa keskinäisiä päällekkäisyyksiä. Tutkimusvarat on suunnattu korkeatasoiseen tutkimukseen kansainvälisissä tutkimusryhmissä, CIP-ohjelman varat yritysten innovointitoiminnan edistämiseen ja TEN-verkkorahat suuriin julkisen hyödykkeen luonteen omaaviin infrastruktuurihankkeisiin. Globalisaatorahastosta saadut varat on suunnattu tarkasti määritellyillä ehdoilla annettaviin kertaluonteisiin tukiin, joilla autetaan globalisaation vuoksi työttömiksi joutuneita. Viimeksi mainittu tuki on lisänä rakennemuutospaikkakunnille annettaville kansallisille avustuksille.

Kilpailukykyotsakkeen rahoitusinstrumentit ja niiden käyttökohteet täyttävät yleisellä tasolla luvussa 2 kuvatut kriteerit. Kriteerejä voidaan kuitenkin tulkita erilaisella tiukkuudella. Hyvin tiukasti tulkiten Suomessa toteutettuihin hankkeisiin sisältyy sellaisiakin, joilla ei ole suoraa

⁴² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=fi>

⁴³ <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2479>

EU-tason lisäarvoa. Niitä on kaikentyyppisissä hankkeissa. Löysemmin tulkiten esimerkiksi maan sisäisten väylähankkeiden voidaan katsoa täyttävän kriteerit, jos ne edistävät esimerkiksi ulkomaankauppaa ja muuta elinkeinoelämän kansainvälistymistä sekä kytkeytyvät rajat ylittäviin väyliin. Tarkempi arvio edellyttäisi hanketason tarkastelua, mihin ei tässä yhteydessä ole mahdollisuutta.

Arvioitaessa Suomen menestystä kilpailukykyvarojen käytössä on keskeistä, miten tutkimusvaroja on kyetty hyödyntämään.⁴⁴ Kun hajautettujen virastojen otsakkeelta kemikaalivirastolle annettu rahoitus poistetaan, tutkimuksen puiteohjelmarahoitus oli 67 prosenttia koko kilpailukykyotsakkeelta Suomeen vuonna 2008 tulleista tuloista. Seuraavassa keskitytään tutkimuksen puiteohjelmarahoituksen arviointiin. Jatkossa yhä tärkeämpiä ovat rajat ylittävät infrastruktuurihankkeet, CIP-hankkeet ja tutkimusinfrastruktuuri.

3.3.3 Suomen menestys tutkimusrahoituksen saannissa

Tutkimuksen kuudennessa puiteohjelmassa projektien ja osallistujien määrä pieneni verrattuna neljänteen ja viidenteen puiteohjelmaan, mutta kokonaisrahoitus kasvoi. Tämä merkitsi sitä, että projektit olivat aiempaa suurempia. Suomalaisia osapuolia projekteissa oli 1440. Osapuolistista 38 prosenttia oli korkeakouluista, 27 prosenttia tutkimuslaitoksista, 19 prosenttia yrityksistä ja 15 prosenttia muista organisaatioista. Saksassa, Ranskassa ja Italiassa yritysten osuus oli suurempi kuin Suomessa, mutta muuten osallistujien koostumuksessa ei ollut suuria maiden välisiä eroja. (EU:n tietokanta FP6-puiteohjelman sopimuksista ja osallistujista.)

Tekes on rahoittanut EU:n tutkimusohjelmien arviointeja Suomen kannalta. Kuudes puiteohjelma arvioitiin julkaisussa Kuitunen, S. ym. (2008).⁴⁵ Tässä tutkimuksessa keskitytään kuudennen puiteohjelman tulosten arviointiin, koska se muodostaa keskeisen osan Suomen saamista ei-alueellisesta kilpailukykyyn liittyvästä rahoituksesta. Seitsemännen puiteohjelman osalta on olemassa vain väliaikatietoja, joiden pohjalta on liian aikaista tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Näihin tietoihin viitataan alaviitteissä.

Absoluuttisesti eniten kuudennen puiteohjelman rahoitusta saivat saksalaiset toimijat, yhteensä runsaat 3 miljardia euroa (EU:n FP6-tietokanta). Seuraavina olivat Iso-Britannia (2,4 mrd. eur.), Ranska (2,2 mrd. eur.), Italia (1,5 mrd. eur.) ja Alankomaat (1,1 mrd. eur.). Suomen 342 miljoonaa euroa oli kolmanneksitoista suurin rahoitussumma. Suomen edelle sijoittui myös EU:n ulkopuolinen Sveitsi ja heti Suomen jälkeen sijoittui Norja. Nämä maat ovat saaneet rahoitusta paitsi tutkimuksensa korkean tason, myös hyvän maantieteellisen sijaintinsa ja kiinnostavan yritystoimintansa vuoksi.

Väkilukuun suhteutettuna Suomi sai viidenneksi eniten rahoitusta (taulukko 3.3.3). Suomen edelle sijoittuivat Ruotsi, Tanska, Alankomaat ja Belgia. Ruotsin korkeinta sijoitusta selittää osittain maan EU-maiden suhteellisesti korkein tutkimus- ja kehityspanos. Tässä suhteessa Suomelta olisi voinut odottaa hieman korkeampaa sijoitusta, koska Suomen vastaava tutkimus- ja kehityspanostus sijoittuu heti Ruotsin jälkeen. Belgian sijoitusta nostanee jonkin verran maan asema EU:n hallinnon sijaintipaikkana, minkä vuoksi monet tutkimusorganisaatiot ja tutkimuksen tukioorganisaatiot ovat sijoittuneet Brysseliin (vaikka niiden henkilökunta on-

⁴⁴ Tutkimus-, tuotekehitys- ja innovointirahoitusta sisältyy kilpailukyky-otsakkeen lisäksi muihin otsakkeisiin. Muun muassa koheesio-tavoitteen alla erityisesti ”alueellinen kilpailukyky ja työllisyys” sisältää enemmän tai vähemmän innovatiivista ja kilpailukykyä kohentavaa toimintaa.

⁴⁵ Viidennen puiteohjelman arvioivat Uotila ym. (2004).

kin peräisin useasta maasta). Alankomaiden etuja ovat maan korkea tieteellinen taso, tutkijoiden hyvä kielitaito, maan keskeinen maantieteellinen sijainti Euroopan ytimessä sekä vakiintuneet tutkimuskontaktit suuriin EU-maihin (Saksa, Ranska ja Iso-Britannia). Tanskassa tutkimus- ja kehityksen suhteessa bkt:hen ovat suhteellisen matalat (ks. luku 4.4). Siellä on kuitenkin paljon kansainvälisesti orientoituneita tutkijoita, joilla on hyvät kontaktit suuriin EU-maihin ja Pohjoismaihin.

Taulukko 3.3.4 EU:n kuudennen tutkimuksen puiteohjelman rahoitus eri maille henkeä kohti sekä suhteessa vuosien 2003-2007 bruttokansantuotteeseen ja t&k-menoihin

	Euroa henkeä kohti	% vuosien 2003-2007 bkt:sta	% vuosien 2003-2007 t&k-menoista
Ruotsi	74,6	0,05	1,22
Tanska	72,9	0,04	1,52
Alankomaat	67,8	0,04	2,47
Belgia	67,3	0,05	2,50
SUOMI	65,0	0,04	1,23
Sveitsi	62,1	0,03	
Norja	60,9	0,02	1,48
Itävalta	51,4	0,03	1,44
Irlanti	47,1	0,02	1,93
Iso-Britannia	39,2	0,03	1,47
Slovenia	38,1	0,05	3,63
Kreikka	37,6	0,04	7,38
Saksa	36,8	0,03	1,06
Ranska	35,5	0,03	1,18
Kypros	31,3	0,04	10,06
Israel	25,7		
Viro	25,2	0,06	5,85
Italia	24,8	0,02	
Malta	24,7	0,04	7,95
Espanja	21,5	0,02	1,80
Portugali	16,2	0,02	2,52
Unkari	14,9	0,03	3,63
Tseki	12,8	0,03	1,81
Liettua	8,1	0,03	3,27
Latvia	8,0	0,03	4,72
Slovakia	6,8	0,02	3,65
Puola	5,7	0,02	3,19
Bulgaria	5,3	0,04	7,37
Romania	2,5	0,01	2,92
Kroatia	1,6	0,01	1,01
Turkki	0,8	0,00	0,53
Venäjä	0,4		0,14
Yhdysvallat	0,0	0,00	0,00
Kiina	0,0		0,03

Lähteet: EU:n tietokanta FP6-puiteohjelman sopimuksista ja osallistujista; Suomen tilastollinen vuosikirja 2008; Eurostat.

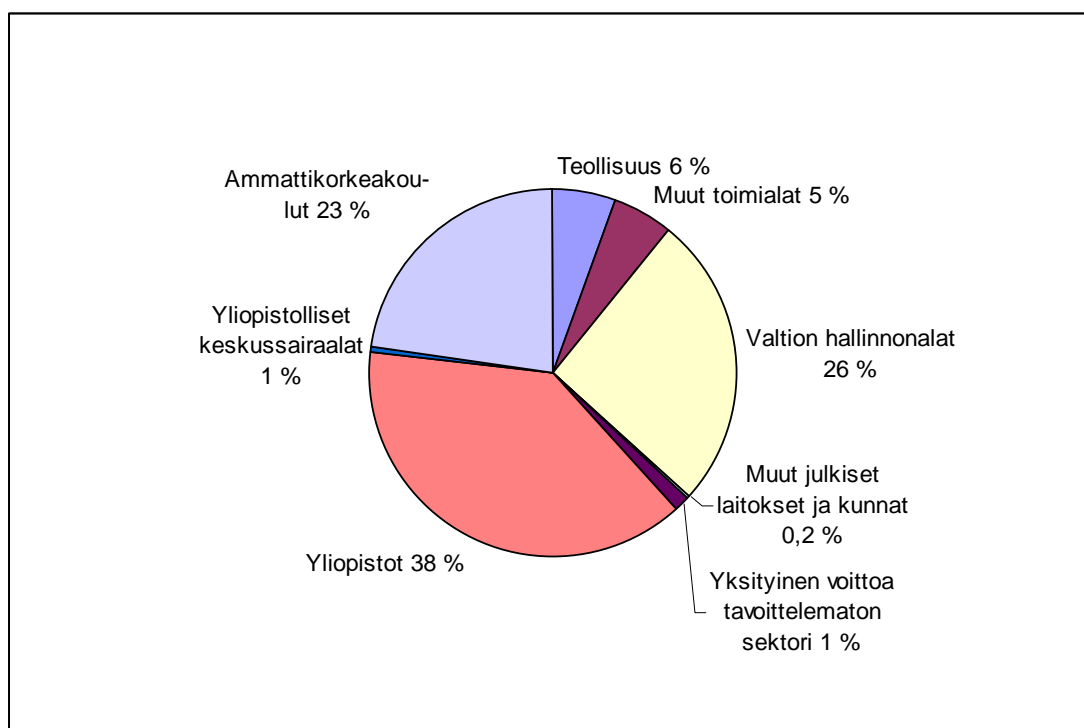
Suhteessa vuosien 2003-2007 bruttokansantuotteeseen kärjessä olivat Viro, Slovenia, Belgia ja Ruotsi. Seuraavina suunnilleen yhtä suurilla osuuksilla tulivat Alankomaat, Suomi, Kreikka,

Malta, Kypros, Islanti ja Bulgaria. Seuraavan ryhmän muodostivat Itävalta, Unkari, Sveitsi, Saksa, Latvia, Tsekki, Iso-Britannia, Liettua ja Ranska. Suomen sijoitus bkt:hen suhteutettuna oli siis kuudes. Tämä ei poikennut paljoa väestöön suhteutetusta sijoituksesta.

Verrattuna maiden koko t&k-menoihin suurimmat puiteohjelmärahoituksen osuudet olivat ns. uusilla jäsenmailla. Kärjessä oli Kypros yli kymmenellä prosentilla vuosien 2003-2007 koko t&k-menoista. Seuraavina olivat Malta, Kreikka, Bulgaria, Viro, Latvia, Slovakia ja Slovenia. Loppupäässä EU-maista olivat Saksa, Ranska, Ruotsi ja Suomi runsaan prosentin osuudella koko vuosien 2003-2007 t&k-menoista.

Suomen menestystä kuudennen puiteohjelman rahoituksen saannissa voidaan pienestä koko t&k-osuudesta huolimatta pitää kohtalaisen hyvänä. Suomella on silti opittavaa meitä paremmin menestyneiltä pieniltä kehittyneiltä mailta. Vaikka eri mittarit antavat hieman erilaista informaatiota, näiden maiden joukossa ovat ainakin Ruotsi, Belgia ja Alankomaat. Uudet jäsenmaat saavat suhteellisesti enemmän t&k-rahaa, koska niiden oma t&k-rahoitus on vähäistä ja koska moniin projekteihin on haluttu edustaja myös uusista jäsenmaista. Tämä edistää konvergenssia, mutta saattaa synnyttää projekteihin ns. kahden kerroksen ongelman.

Kuvio 3.3.1 EU:n rahoittamat tutkimus- ja kehittämismenot Suomessa sektoreittain vuosina 2005-2007, %-osuudet



Lähde: Tilastokeskus.

Tilastokeskuksen t&k-tilastojen mukaan Suomi sai EU:lta tutkimus- ja kehitysrahoitusta vuonna 2007 yhteensä 124,2 miljoonaa euroa.⁴⁶ Tästä arviolta 35-45 prosenttia oli muuta kuin kilpailukykytavoitteen mukaista t&k:ta⁴⁷ – pääasiassa rakennerahastojen alueellisilla perus-

⁴⁶ Tilasto perustuu kyselyaineistoon, jossa ei ole eritelty EU:lta tulevaa t&k-rahoitusta rahoitusohjelman mukaan (esim. puiteohjelmista vs. rakennerahastoista). Eurostatilla on meneillään projekti, josta mahdollisesti saadaan tällaista tietoa vuoden 2010 puolella.

⁴⁷ Arvioitu puiteohjelmärahoituksen, kilpailukyky- ja innovaatio (CIP) -ohjelman rahoituksen sekä TEN-verkkorahoituksen pohjalta. Osa TEN-verkkorahoituksesta käytetään t&k:hon.

teilla kohdistettua kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteen mukaista rahoitusta. Toisaalta EU:n budjetin kilpailukykyotsakkeen menoihin kuuluu muutakin kuin puhtaasti t&k-menoja.⁴⁸

Arviolta 10-15 prosenttia Suomen rakennerahastotuesta kohdistui tutkimukseen ja kehitykseen rakennerahastokaudella 2000-2006. Luku saattaa kasvaa edellä mainitusta noin 20-25 prosenttiin, jos mukaan luetaan innovaatiotoiminta laajasti ymmärrettyinä.⁴⁹ Luku on selvässä kasvussa nykyisellä rakennerahastokaudella (ks. luku 4.). Se myös vaihtelee vuosittain tuntuvasti mm. Tekesin kautta kanavoitavan rahoituksen mukaan.

Vuosina 2005-2007 EU:lta saadut t&k-menot jakautuivat sektoreittain kuvion 3.3.1 kuvamalla tavalla.

Suurimpia EU:n t&k-rahoituksen käyttäjiä ovat olleet valtion eri hallinnonalat, yliopistot ja ammattikorkeakoulut (kuvio 3.3.1). Yritysten osuus oli vuosina 2005-2007 yhteensä 11 prosenttia, julkisen sektorin (ml. yksityinen voitto tavoittelematon) 27 prosenttia ja korkeakoulusektorin yhteensä 62 prosenttia.

EU:n osuus koko Suomen t&k-menoista on viime vuosin ollut pari prosenttia. Julkisella sektorilla (pl. korkeakoulut) EU on viime vuosina rahoittanut 5,5-6 prosenttia tutkimuksesta ja kehityksestä. Yliopistoissa EU:n osuus koko t&k-rahoituksesta oli keskimäärin 5 prosenttia vuosina 2005-2007. Ammattikorkeakouluissa tämä osuus oli peräti neljännes. Yliopistot saivat EU:lta t&k-menoihinsa keskimäärin 46 miljoonaa euroa vuodessa ja ammattikorkeakoulut keskimäärin 27 miljoonaa euroa.

Julkisen sektorin eri hallinnonalojen ja ammattikorkeakoulujen t&k-rahoitus on ollut suurelta osin peräisin rakennerahastoista (eikä siten kuulu kilpailukykyotsakkeen piiriin). Ammattikorkeakoulujen t&k on ollut käytännönläheisempää ja vähemmän tieteellistä kuin yliopistojen.

Koko EU:lta saatu t&k-rahoitus kasvoi tarkastellun kolmen vuoden aikana kymmenellä miljoonalla eurolla. Yliopistojen rahoitus kasvoi tuntuvasti. Vuonna 2005 se oli 37,5 miljoonaa euroa, mutta vuonna 2007 jo 55 miljoonaa euroa. Ammattikorkeakoulujen EU:lta tuleva t&k-rahoitus säilyi suunnilleen ennallaan. Yritysten ja julkisen sektorin rahoitus supistui.

Kuudennessa puiteohjelmassa oli kaikkiaan seitsemän temaattista aluetta, joille projektit sijoituivat. Alueet olivat:

- 1) biotieteet (life sciences), perinnöllisyystiede ja terveyden bioteknologia,
- 2) tietoyhteiskunnan teknologiat,
- 3) nanoteknologia ja nanotieteet, tietopohjaiset monikäyttöiset materiaalit sekä uudet tuotantoprosessit ja laitteet,
- 4) ilmailu ja avaruus,
- 5) ruuan laatu ja turvallisuus,
- 6) kestävä kehitys, globaali muutos ja ekosysteemit,
- 7) kansalaiset ja hallinto tietoyhteiskunnassa.

Temaattisten alueiden lisäksi puiteohjelmassa oli poikkileikkaavia ja eurooppalaista tutkimus- aluetta edistäviä tavoitteita:

⁴⁸ EU:n komission tilastoimat kilpailukykytavoitteen mukaiset menot olivat 94,6 miljoonaa euroa vuonna 2007.

⁴⁹ Erawatch, 2009, 32/85.

- EU:n politiikkaa tukeva ja ennakoiva tieteellinen ja teknologinen työ,
- pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevat horisontaaliset tutkimukset,
- kansainvälistä yhteistyötä tukevat erityistoimet,
- toimintojen koordinoinnin tuki,
- tutkimus- ja innovaatiopolitiikan johdonmukaisen kehityksen tuki,
- tutkimus ja innovointi,
- tiede ja yhteiskunta,
- inhimilliset resurssit ja yhteiskunta,
- Euratom,
- muut.

Kuudennessa tutkimuksen puiteohjelmassa saatujen ja haettujen projektien määrien suhteella mitattuna onnistumisprosentti oli 28 prosenttia.^{50 51}

Neljännes suomalaisten osapuolten saamasta rahoituksesta kohdistui temaattiselle alueelle 2 (tietoyhteiskunnan teknologiat), 17 prosenttia alueelle 6 (kestävä kehitys), 14 prosenttia alueelle 3 (nanoteknologia ym.), 13 prosenttia alueelle 1 (biotieteet ym.) sekä 8 prosenttia inhimillisten resurssien ja liikkuvuuden tavoitteeseen. Loput 23 prosenttia jäivät muiden tavoitteiden jaettavaksi. Rahoituksesta 43 prosenttia kohdistui korkeakouluille, 28 prosenttia tutkimuslaitoksille, 14 prosenttia suurille yrityksille ja 9 prosenttia pienille yrityksille.⁵² Seitsemännän puiteohjelman alussa vuosina 2007-2008 pienten yritysten osuus on noussut 13 prosenttiin.⁵³

Kuitusen ym. (2008, 13) kyselytutkimuksessa havaittiin, että eri osapuolten motiivit kuudennen puiteohjelmaan osallistumiselle poikkesivat hieman toisistaan. Pienten ja keskisuurten yritysten keskeiset motiivit olivat uudet kontaktit, kansainvälinen yhteistyö (cooperation) sekä uusi tuote tai uusi piirre olemassa olevaan tuotteeseen. Suurilla yrityksillä kolme tärkeintä tavoitetta olivat t&k-toiminnan seuraaminen, kansainvälinen yhteistyö (cooperation) ja yhteistyön (collaboration) tiivistyminen. Tutkimuslaitoksilla ja yliopistoilla keskeinen syy osallistumiselle oli kansainvälinen yhteistyö. Seuraavina järjestyksessä olivat uuden tutkimustiedon tuottaminen, uudet kontaktit sekä syvenevä yhteistyö. Voittoa tavoittelemattomilla organisaatioilla tärkeysjärjestys oli: uudet kontaktit, kansainvälinen yhteistyö ja uudet toimintatavat.

Noin 60 prosenttia kaikista kyselyyn osallistuneista kuudennen puiteohjelman suomalaisista osapuolista piti verkottumista ja yhteistyötä suurimpana hyötynä. Haastatellut korostivat uusien sopimusten ja olemassa olevien verkostojen tiivistymisen hyötyjä. Muita saavutettuja tavoitteita olivat uudet rahoitusresurssit sekä tutkijoiden ja organisaatioiden kansainvälistyminen.

Kaikkiaan 67 prosenttia vastaajista katsoi, että projekti oli menestyksellinen organisaation näkökulmasta. Vastaajista 61 prosenttia oli sitä mieltä, että yhteistyö onnistui hyvin.

Pienet ja keskisuuret yritykset katsoivat, että erityisesti patenttien, lisenssien ja uusien liiketoimintamahdollisuuksien saavuttamisessa ei onnistuttu lainkaan. Myös suuret yritykset pitivät uusien liiketoimintamahdollisuuksien ja lisenssien saavuttamista vaikeana.

⁵⁰ Kuitunen ym., 2008, 11.

⁵¹ Seitsemännessä puiteohjelmassa onnistumisprosentti rahoitushakemuksissa oli vuoden 2009 alkuun mennessä toteutuneissa päätöksissä 24 prosenttia, mikä oli EU-maiden keskitasoa (22 prosenttia) parempi (<http://www.tekes.fi/eu/fin/7po/tilastot/index.html>).

⁵² EU:n tietokanta FP6-puiteohjelman sopimuksista ja osallistujista.

⁵³ <http://www.tekes.fi/eu/fin/7po/tilastot/index.html>

Kuudennen puiteohjelman projekteissa yhteistyötä tehtiin pääasiassa jo ennestään tunnettujen osapuolten kanssa. Kuitusen ym. (2008) kyselyn mukaan 73 prosentilla osallistujista oli ollut merkittävää yhteistyötä muiden partnereiden kanssa. Kuudenteen puiteohjelmaan osallistuneista 80 prosenttia katsoi, että projektia ei olisi toteutettu ilman puiteohjelmarahoitusta. Neljännessä puiteohjelmassa vastaava prosentti oli 50 ja viidennessä puiteohjelmassa 70.⁵⁴ Ohjelmarahoitus on siten toteuttanut hyvin ns. additionaliteettitavoitteen. Osa projektien tavoitteista olisi kuitenkin todennäköisesti toteutettu jossakin pienemmässä muodossa.

Tutkimusprojektien tavoitteiden saavuttaminen vaihteli tutkimusaloittain. Kuitunen ym. (2008) arvioivat kuudennen puiteohjelman onnistumista kolmella erityisalalla: 1) energia ja ympäristö, 2) informaatio- ja kommunikaatioteknologia (ICT) ja 3) metsäsektori. Näistä kahdella ensin mainitulla alalla projekteihin oltiin yleisesti ottaen hyvin tyytyväisiä.

Metsäsektorilla sen sijaan vain neljä yhdeksästä haastatellusta organisaatiosta katsoi, että yhteistyö oli ollut menestyksellistä tai hyvin menestyksellistä. Näiden tulosten taustalla merkittävä tekijä oli se, missä määrin osapuolten tavoitteet olivat yhteneviä. Kahdella ensin mainitulla alalla tavoitteiden yhteisyys toteutui. Metsäsektorilla sen sijaan osittain sektorin sisäisestä tuotantorakenteesta ja osallistujien heterogeenisuudesta johtuen yhteisyys oli vähäisempi. Metsäsektorin suhteellinen merkitys vaihtelee maittain tuntuvasti. Suomessa myös paperiteollisuus on selvästi dominoiva toimiala, monessa muussa maassa puuteollisuuden suhteellinen merkitys on suurempi. Lisäksi Suomessa keskimääräinen yrityskoko on suurempi.

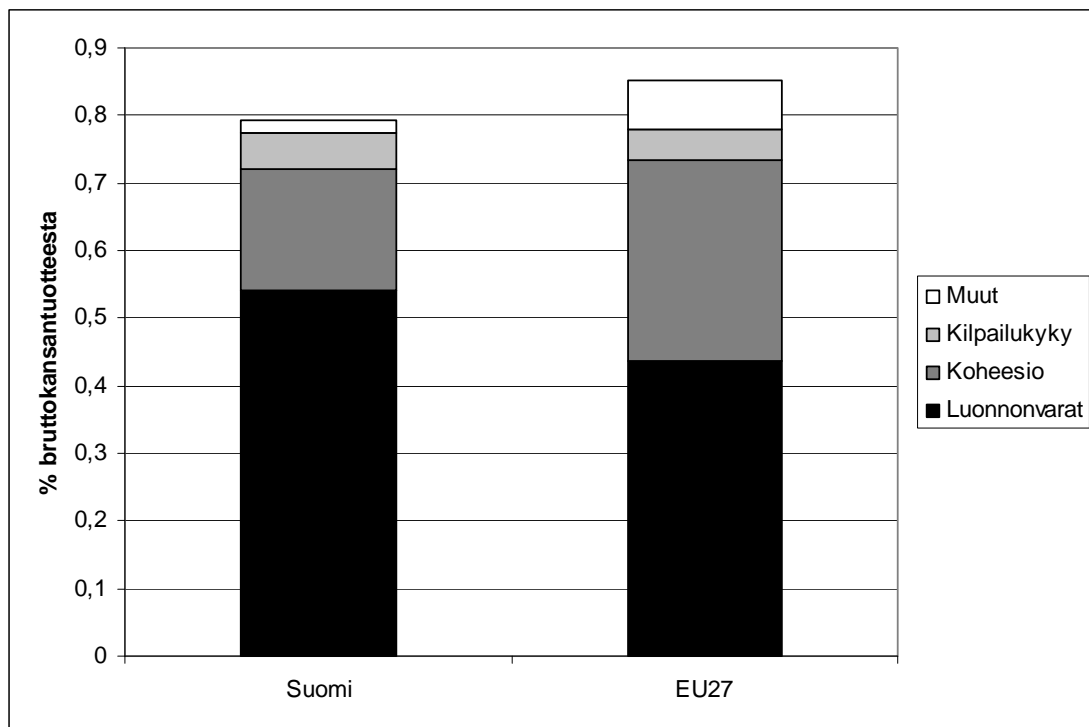
3.4 Miten Suomi on saanut rahoitusta muihin maihin verrattuna?

Edellä tarkasteltiin Suomen menestystä EU-rahoituksen saannissa ja käytössä EU-budjetin otsakkeiden mukaisesti. Tässä alaluvussa verrataan vielä kootusti Suomen menestystä rahoituksen saannissa muihin EU-maihin. Mittarina on kyseisen otsakkeen alla saadun rahoituksen osuus kunkin maan bruttokansantuotteesta vuonna 2007. Yhden vuoden tilanne kuvastaa kohtalaisen hyvin rahoituksen rakennetta, koska vuotuiset muutokset ovat yleensä pieniä.

Suomen EU:n budjetista vuonna 2007 saamat tulot suhteessa bruttokansantuotteeseen olivat kaikkiaan 0,79 prosenttia. Luonnonvarojen osuus oli 0,54, koheesion osuus 0,18, kilpailukyvyyn 0,05 ja muiden 0,02 prosenttia. EU:n 27 jäsenmaan vastaavat luvut olivat: kaikki tulot yhteensä 0,85, luonnonvarat 0,44, koheesio 0,30, kilpailukyky 0,04 ja muut 0,07 prosenttia. Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna Suomi menestyi siten hyvin luonnonvara- ja kilpailukykytulujen hankinnassa. Koheesio- ja erityisesti muiden tulojen hankinnassa Suomen menestys oli EU:n keskimääräistä huonompi. (Kuvio 3.4.1 ja taulukko 3.4.1.)

⁵⁴ Emts. 20.

Kuvio 3.4.1 Suomen ja EU27-maiden tulot EU:n budjetista suhteessa bruttokansantuotteeseen budjettierittäin, %



Lähde: EU Commission (2008).

Vuonna 2007 luonnonvaraotsakkeelta eniten rahoitusta suhteessa bruttokansantuotteeseen saivat Latvia, Kreikka ja Puola. Seuraavilla sijoilla oli useita uusia jäsenmaita. Vanhoista jäsenmaista EU27-maiden keskiarvon ylittivät Portugali, Espanja, Ranska, Suomi sekä Tanska. Vähiten maataloustukea saivat Romania, Bulgaria, Luxemburg, Malta, Iso-Britannia ja Alankomaat.

Aluepoliittisen rahoituksen saannissa kärjessä olivat vuonna 2007 Latvia ja Kreikka, joista ensin mainittu sai EU-rahoitusta 2,1 prosenttia bkt:sta ja viimeksi mainittu 2,0 prosenttia. EU27-maiden keskiarvon (0,3 %) yläpuolella olivat kaikki uudet jäsenmaat sekä vanhoista jäsenmaista Kreikan lisäksi Portugali ja Espanja. Vähiten aluetukea saivat Luxemburg, Alankomaat, Tanska, Ruotsi ja Itävalta.

Kilpailukykytuloja suhteessa bkt:hen saivat eniten Luxemburg ja Belgia merkittävältä osin kansainvälisten alan organisaatioiden sijainnin vuoksi. Vanhoista jäsenmaista hyvin menestyivät myös Portugali, Kreikka, Alankomaat, Itävalta, Ruotsi ja EU27-keskiarvoa paremmin myös Suomi. (Ks. tarkemmin alaluku 3.3.)

Taulukko 3.4.1 EU:n budjetin tulot otsakkeittain vuonna 2007, % bruttokansantuotteesta

	Yhteensä	Luonnon- varat	Koheesio	Kilpailu- kyky	Muut	Nettotulot EU:lta *
Alankomaat	0,34	0,21	0,04	0,06	0,02	-0,77
Iso-Britannia	0,36	0,21	0,12	0,03	0,01	-0,29
Ruotsi	0,50	0,33	0,09	0,06	0,02	-0,38
Saksa	0,52	0,29	0,18	0,04	0,02	-0,38
Itävalta	0,59	0,42	0,10	0,06	0,02	-0,23
Tanska	0,64	0,52	0,06	0,04	0,02	-0,34
Ranska	0,73	0,55	0,13	0,04	0,02	-0,16
Italia	0,73	0,38	0,29	0,04	0,02	-0,16
SUOMI	0,79	0,54	0,18	0,05	0,02	-0,11
Kypros	0,81	0,39	0,22	0,06	0,14	-0,28
EU27	0,85	0,44	0,30	0,04	0,07	-0,04
Slovenia	1,13	0,52	0,46	0,08	0,07	0,09
Irlanti	1,14	0,92	0,14	0,05	0,03	0,30
Espanja	1,22	0,66	0,52	0,03	0,01	0,28
Romania	1,29	0,02	0,34	0,02	0,91	0,41
Tsekki	1,35	0,56	0,72	0,03	0,04	0,44
Malta	1,63	0,16	0,90	0,09	0,48	0,59
Belgia	1,70	0,26	0,10	0,20	1,13	0,39
Slovakia	1,97	0,69	1,16	0,06	0,06	1,03
Bulgaria	2,05	0,02	0,50	0,06	1,46	1,04
Unkari	2,39	0,94	1,29	0,05	0,11	1,54
Portugali	2,39	0,80	1,51	0,07	0,03	1,50
Viro	2,47	0,79	1,42	0,08	0,17	1,31
Puola	2,51	1,00	1,36	0,04	0,11	1,60
Liettua	3,20	0,88	2,07	0,06	0,18	2,25
Luxemburg	3,52	0,15	0,04	0,27	3,06	2,71
Latvia	3,67	1,70	1,64	0,15	0,18	2,72
Kreikka	3,69	1,60	2,01	0,06	0,02	2,37

* Nettotulot mukaan lukien EU:n keräämät maksut. Nettorahoitusasema voidaan laskea sekä ilman EU:n keräämiä maksuja että niiden kanssa. Tässä on käytetty viimeksi mainittua tapaa. Yksi peruste tälle on se, että myös tulopuolella on EU:n eri maissa toteuttamaa toimintaa (Suomessa muun muassa kemikaalivirasto). Maiden suhteellisen aseman kannalta laskutavalla ei ole suurta merkitystä.

Lähde: EU Commission (2008).

4 SUOMEN SAAMAT VARAT EU:LTA ERI SKENAARIOIS- SA VUOSINA 2014-2020

Tässä luvussa tarkastellaan Suomen menestymismahdollisuuksia EU-rahoituksen hankinnassa erilaisilla oletuksilla uusista rahoituskehyksistä. Alaluvussa 4.1 kuvataan eri skenaariot ja kvantifioidaan niiden kokonaisvaikutukset Suomen nettomaksuasemaan. Alaluvuissa 4.2-4.4 tarkastellaan eri skenaarioiden mukaisia kehitysuria maataloudessa, aluepolitiikassa ja kilpailukyvyssä. Maatalouden osalta arviot on tehty 25 jäsenmaata käsittävällä EU:n maataloutta kuvaavalla ekonometrisella AGMEMOD-mallilla. Rakennepolitiikan ja kilpailukyvyn osalta vastaavaa mallia ei ole käytössä eivätkä ne luonteensa vuoksi ole helposti mallitettavissa. Niitä arvioidaan kvalitatiivisesti ja käyttämällä erilaisia kvantitatiivisia indikaattoreita.

4.1 Rahoituskehykset eri skenaarioissa

Tässä osiossa käsitellään EU:n tulevaa budjettia neljässä erilaisessa skenaariossa. Kaikille näille on yhteistä se, että niissä on tehty sama oletus EU:n ja Suomen tulevasta talouskasvusta ja että niissä oletetaan EU:n kokonaisbudjetin muodostuvan tietyin kiintein oletuksin.

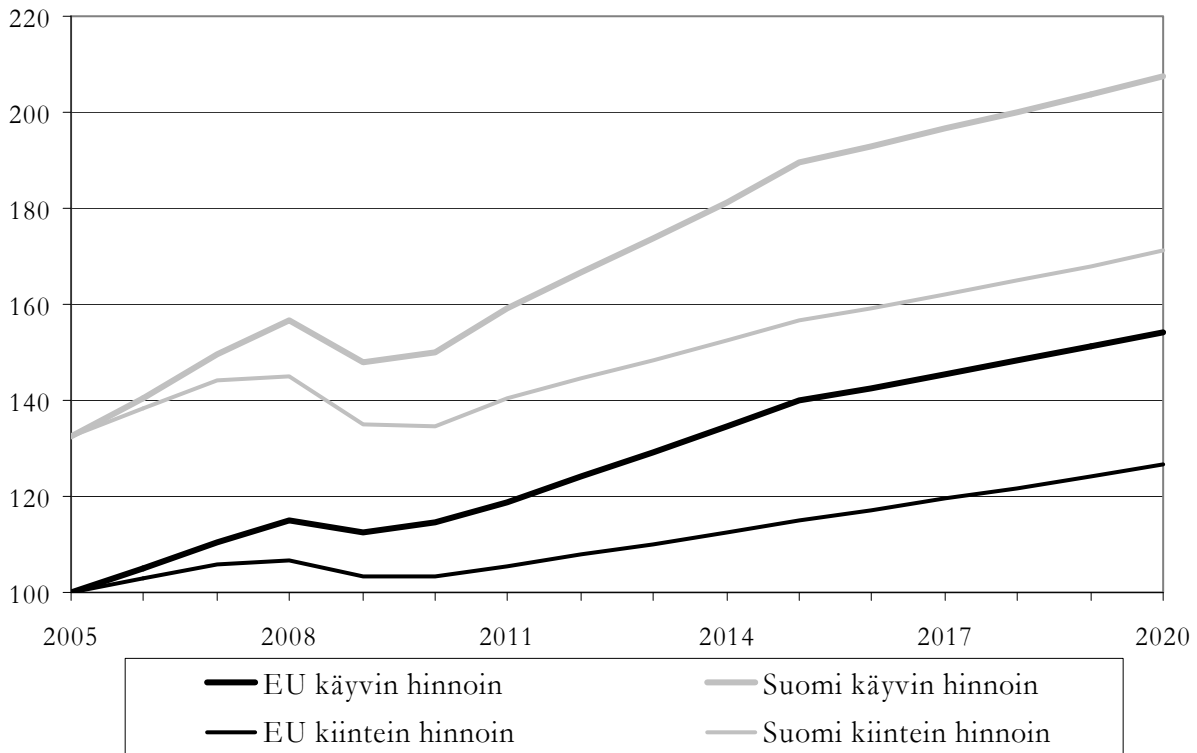
Ennuste EU:n ja Suomen tulevasta talouskasvusta perustuu ETLAn ennusteryhmän pitkän aikavälin ennusteisiin, joita on tehty aina vuoteen 2015 asti. Käytetty ennuste on julkaistu maaliskuussa 2009. Vuodesta 2015 eteenpäin talouskasvuksi on oletettu sekä EU:n että Suomen osalta kaksi prosenttia. Koska ennusteissa laadittu talouskasvu on kiinteähintaista, on ennuste muutettu käypähintaiseksi soveltamalla siihen pitkän aikavälin inflaatioennustetta, joka on myös olemassa vuoteen 2015 saakka. Tämän vuoden jälkeen on kokonaistuotannon hinnan muutokseksi oletettu niin ikään kiinteä kaksi prosenttia vuodessa.

Kuviossa 4.1.1 on esitetty perusvaihtoehdossa⁵⁵ käytetyt ennusteet EU:n ja Suomen nimelliselle ja vuoden 2005 hintaiselle reaaliselle bkt per henkilö kehitykselle. Kuviossa vuoden 2005 bkt per henkilö EU:ssa on normeerattu arvoon sata eli vuonna 2005 Suomen bkt henkeä kohti oli noin 30 prosenttia suurempi kuin muussa EU:ssa. Vuonna 2020 tämä ero on kasvanut jo yli 50 prosenttiin niin reaalisesti kuin nimellisestikin. Tällainen mittaus ei kuitenkaan ota huomioon Suomen muuta EU:ta heikompaa ostovoimaa, esimerkiksi vuonna 2005 Suomen ostovoima oli vain noin 86 prosenttia EU:n ostovoimasta.

Kuviosta nähdään myös, että vuoden 2009 kansainvälinen taantuma vaikuttaa Suomeen enemmän kuin muuhun EU:hun. Toisaalta Suomen kasvuvauhti on tämän jälkeen nopeampaa. Tämä ennuste jo itsessään tarkoittaa sitä, että Suomen EU:lle suorittamat maksut tulevat todennäköisesti ylittämään EU:lta saadut tuet, sillä Suomi tulee sen mukaan jatkossa olemaan vielä entisestään EU:n keskivertoa vauraampi maa.

⁵⁵ Suomen nettomaksuaseman tarkastelemiseksi esitetään myöhemmin alaluvussa 4.1.5 kolme vaihtoehtoista kehityskulkua Suomen talouskehityksestä.

Kuvio 4.1.1 EU:n ja Suomen bruttokansantuote henkeä kohti vuosina 2005–2020, käyvin hinnoin ja kiintein vuoden 2005 hinnoin, EU 2005 = 100



Lähde: ETLA.

Kaikissa skenaariolaskelmissa tarvitaan myös oletusta EU:n ja Suomen maksuosuuksista EU:n budjettiin. Tarjouspyynnön oletusten mukaan EU:n budjetin sitoumukset ovat yhden prosentin EU-maiden yhteenlasketusta bruttokansantulosta. Suomen maksuosuus EU:n budjettiin on laskelmissa 0,95 prosenttia Suomen bruttokansantulosta.⁵⁶ Koska kyse ei ole tarkoista ennusteista, vaan suuruusluokkaa koskevista skenaarioista, EU:n maksujen ja sitoumusten välille ei ole tehty systemaattista eroa.⁵⁷ Erolla on merkitystä nettomaksuaseman tason osalta, mutta se ei vaikuta erilaisten skenaarioiden keskinäisessä vertailussa.

Seuraavassa esitetään ensin laskelma, jossa EU:n maksut ovat prosentin bkt:sta ja Suomen kontribuutio 0,95 prosenttia Suomen bkt:sta. Suomen keskimäärin muuta EU:ta pienempi kontribuutio tarkoittaa, että vastaavasti myös Suomen nettomaksuasema on tehdyissä laskelmissa kevyempi kuin sellaisissa laskelmissa, joissa maksuosuus olisi sama EU:lla ja Suomella. Nettomaksuasema on laskettu alaluvussa 4.1.6 myös sellaisessa tapauksessa, jossa Suomen ja EU:n maksuosuus on sama molemmilla (kuvio 4.1.8).

EU:n budjetin kehityksestä laaditaan neljä skenaariota. Ensimmäisessä skenaariossa EU:n budjetin oletetaan pysyvän maksuperustaltaan nykyisen kaltaisena. Toisessa, kolmannessa ja neljännessä skenaariossa maatalouden tukien suhteellinen osuus pienenee ja kilpailukykyyn myönnettävät tuet kasvavat. Skenaarioita kuvataan tarkemmin alla. Kolme ensimmäistä skenaariota perustuvat tutkimuksen tilaajien pyyntöön ja neljäs skenaario on päivitetty versio skenaarioista kaksi ja kolme.

⁵⁶ Suomen maksuosuutta koskevaa oletamaa on nostettu tarjouspyynnössä määritellystä 0,87 prosentista 0,95 prosenttiin. Bruttokansantulon (bktl) oletetaan kehittyvän samoin kuin bruttokansantuote (bkt).

⁵⁷ Ks. käsitteiden erosta http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/article_5961_fi.htm

4.1.1 Skenaario yksi

Skenaariossa yksi käsitellään kaikkein yksinkertaisimpia tulevaisuuden vaihtoehtoja EU:n budjetiksi. Skenaario 1 jakaantuu kahteen alaskenaarioon, joissa EU:n ja Suomen budjettien oletetaan olevan pääotsakkeiden tasolla rakenteeltaan identtisiä vuosien 2007 ja 2013 budjettien kanssa. Budjettien absoluuttiset summat kasvavat, mutta eri otsakkeiden osuudet pysyvät kiinteinä. Skenaarion yksi eri versiot eli vuoden 2007 ja vuoden 2013 rakenteilla lasketut on nimetty skenaarioiksi 1a ja 1b, niin että skenaariolla 1a tarkoitetaan vuoden 2007 ja skenaariolla 1b vuoden 2013 painoilla laskettuja budjetteja. Skenaario 1a toimii erilaisissa vertailuisissa lähtötasona, johon budjettiin tehtyjä muutoksia verrataan.

Taulukossa 4.1.1 on kuvattu sekä EU:n että Suomen budjettikehykset vuosina 2007 ja 2013. Vuoden 2013 rakenne perustuu EU:n omiin arvioihin. Koska EU budjetista ei ole tehty kattavaa kansallista arviota⁵⁸, on ennuste Suomen vuoden 2013 budjetista tehty mekaanisesti ennakkoimalla samat muutokset kuin EU:n kokonaisbudjetissa on arvioitu tapahtuvan. Tässä laskutoimituksessa on tehty kuitenkin poikkeus kohdan esijäsenyys ja kompensatio kohdalla. Tämän menoerän kasvun on oletettu menevän muille jäsenmaille kuin Suomelle, joten siihen allokoitu osuus on jaettu Suomen kohdalla tasan muiden menoerien kanssa. Koska Suomen kohdalla vuoden 2013 budjettipainotuksista ei ole olemassa kattavaa tietoa, on pääpaino tehdyssä tarkastelussa skenaarioiden 1a, 2, 3 ja 4 välillä. Skenaario 1b ei ole Suomen kohdalla sellaisenaan uskottava, mutta se on laskettu mukaan yhdenmukaisuuden takia.

Taulukko 4.1.1 EU:n ja Suomen budjettien rakenteet vuosina 2007 ja 2013

	EU		Suomi	
	Rakenne 2007, %	Rakenne 2013, %	Rakenne 2007, %	Rakenne 2013, %
Osuus EU:n budjetista	100	100	1,2	1,2
Kilpailukyky	5,9	10,8	6,6	13,9
Koheesio	32,4	38,1	22,6	24,2 ¹
Luonnonvarat	48,0	43,0	68,3	55,1 ¹
Vapaus, turvallisuus, oikeus	0,2	1,2	0,1	2,3
Kansalaisuus	0,7	0,5	0,6	1,6
Hallinto	6,0	6,4	1,6	2,9
Esijäsenyys ja kompensatio	6,8	6,7*	0,0	0,0*

Lähde: EU Commission (2008).

¹ Suomen osalta tässä laskelmassa ei ole otettu huomioon sitä, että luonnonvara- ja koheesiotulot alenevat jo tehtyjen päätösten seurauksena. Tältä osin skenaario 1b ei ole relevantti.

*Vuoden 2013 budjetissa kohta ”Esijäsenyys ja kompensatio” sisältää myös vuonna 2008 käyttöön tulleen budjettinimikkeen ”EU globaalina toimijana”.

Taulukon 4.1.1 ensimmäisellä rivillä on kuvattu kummankin alueen budjetin osuus koko EU:n budjetista. EU:n kohdalla tämä on tietysti 100 prosenttia, mutta Suomen tapauksessa luku on 1,2 prosenttia. Tämä on siis se osuus EU:n budjetista, joka kohdistetaan Suomeen. Tämän

⁵⁸ Joistakin budjetin otsakkeista, kuten ”Koheesio” ja ”Luonnonvarat”, on olemassa alustavia virallisia arvioita Suomen kohdalle vuodelle 2013. Rahoitusaseman kokonaisuudesta ei kuitenkaan ole olemassa tietoa.

prosenttiosuuden oletetaan pysyvän samana kaikissa eri skenaarioissa eli Suomeen EU:sta tuleva rahamäärä oletetaan samaksi kaikissa mallilaskelmissa. Jos tämä osuus on tulevaisuudessa pienempi, vaikuttaa se negatiivisesti Suomen nettomaksuasemaan. Koska Suomi kuuluu EU:n vauraimpiin jäsenvaltioihin, osuuden voidaan olettaa pienenevän.

EU:n budjetti jakaantuu seitsemään päänimikkeeseen. Näistä nimikkeistä merkittävimmät ovat ”Luonnonvarat” ja ”Koheesio”. ”Luonnonvarat” – otsakkeen alla ovat lähinnä maatalous- ja maaseutupolitiikan menot. Nimike olikin vielä vuoden 2006 budjetissa nimeltään ”Maatalous”. ”Koheesio” -nimikkeen alla olevia varoja jaetaan jäsenmaille koheesio-, sosiaali- ja rakennerahastoista, joilla pyritään tasoittamaan alueiden välisiä tuloeroja sekä parantamaan alihyönteiden alueiden työllisyyttä. Nämä kaksi nimikettä käsittivät vuonna 2007 yli 80 prosenttia EU:n budjetista ja yli 90 prosenttia Suomen EU:lta saamista varoista. Näihin kahteen budjettinimikkeeseen sisältyvät Suomen kohdalla myös kaikkein suurimmat laskupaineet.

Vuoden 2013 budjettiarviosta nähdään, että ”Kilpailukyky” -nimikettä tullaan kasvattamaan EU:n tasolla noin kaksinkertaiseksi ja uusi nimike ”EU globaalina toimijana” tulee nousemaan merkittäväksi menoeräksi. Suomen kohdalla kilpailukykytukea maksetaan jo nyt suhteellisesti enemmän kuin EU:ssa keskimäärin. Koska vuoden 2013 tapauksessa Suomen budjetin on oletettu muuttuvan samassa suhteessa kuin EU:ssa, on menoerä vuonna 2013 edelleen suurempi kuin muussa EU:ssa keskimäärin.

Taulukossa 4.1.2 on laskettu euromääräisesti se, miten EU:n budjetti tulee jakaantumaan skenaarioissa 1a ja 1b eri menoerien kesken vuosina 2014–2020. Taulukossa esitetään tulokset, jotka on laskettu sekä vuoden 2007 että 2013 painotuksilla. Kokonaisbudjetti on molemmissa laskelmissa sama eli yksi prosenttiyksikkö koko EU:n arvioidusta bkt:sta.

Taulukko 4.1.2 EU:n budjetti eri menoerissä skenaarioissa 1a ja 1b, miljoonaa euroa käyvin hinnoin

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Koko budjetti	150847	157095	163379	169914	176710	183779	191130
Rakenne vuoden 2007 koostumuksen mukaan, skenaario 1a							
Kilpailukyky	8920	9289	9661	10047	10449	10867	11302
Koheesio	48946	50973	53012	55132	57338	59631	62017
Luonnonvarat	72341	75338	78351	81485	84745	88134	91660
Vapaus, turvallisuus, oikeus	281	293	304	316	329	342	356
Kansalaisuus	1109	1155	1201	1249	1299	1351	1405
Hallinto	9009	9382	9757	10148	10554	10976	11415
Esijäsenyys ja kompensatio + EU globaalina toimijana	10241	10665	11092	11536	11997	12477	12976
Rakenne vuoden 2013 koostumuksen mukaan, skenaario 1b							
Kilpailukyky	16348	17025	17706	18414	19150	19916	20713
Koheesio	57399	59777	62168	64654	67240	69930	72727
Luonnonvarat	64921	67610	70314	73127	76052	79094	82258
Vapaus, turvallisuus, oikeus	1759	1832	1906	1982	2061	2144	2229
Kansalaisuus	757	789	820	853	887	923	960
Hallinto	9634	10033	10434	10852	11286	11737	12207
Esijäsenyys ja kompensatio + EU globaalina toimijana	10164	10585	11008	11448	11906	12382	12878

Lähde: EU Commission (2008) ja omat laskelmat.

Taulukosta nähdään euromääräisenä se, miten rahat eri menoerien kesken jakaantuvat. Muutos vuosien 2007 ja 2013 rakenteissa on suurinta budjettinimikkeiden ”Kilpailukyky” ja ”Luonnonvarat” alla, joten myös euromääräisesti muutokset niissä ovat suuria.

Taulukkoon 4.1.3 on laskettu budjettiskenaariot 1a ja 1b Suomelle. Rahanjako noudattaa samoja pääpiirteitä kuin taulukossa 4.1.2 eli suurimmat muutokset tapahtuvat menoerien ”Kilpailukyky” ja ”Luonnonvarat” alla.

Skenaariota 1a käytetään niin sanottuna perusskenaarioina eli se toimii vertailukohtana muille laskelmille, joissa EU:n budjettirakenteen oletetaan muuttuvan. Siihen vertaamalla tulevia muutoksia ja niiden perusteella laskettuja skenaarioita voidaan arvioida olemassa olevaan tilanteeseen.

Taulukko 4.1.3 Suomen budjetti eri menoerissä skenaarioissa 1a ja 1b, miljoonaa euroa käyvin hinnoin

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Koko budjetti	1884	1962	2041	2122	2207	2296	2387
Rakenne vuoden 2007 koostumuksen mukaan, skenaario 1a							
Kilpailukyky	125	130	136	141	147	153	159
Koheesio	426	444	462	480	499	519	540
Luonnonvarat	1288	1341	1395	1451	1509	1569	1632
Vapaus, turvallisuus, oikeus	3	3	3	3	3	3	4
Kansalaisuus	12	12	13	13	14	14	15
Hallinto	31	32	33	34	36	37	39
Esijäsenedyys ja kompensatio + EU globaalina toimijana	0	0	0	0	0	0	0
Rakenne vuoden 2013 koostumuksen mukaan, skenaario 1b							
Kilpailukyky	261	272	283	294	306	318	331
Koheesio ¹	456	474	493	513	534	555	577
Luonnonvarat ¹	1039	1082	1125	1170	1217	1265	1316
Vapaus, turvallisuus, oikeus	44	45	47	49	51	53	55
Kansalaisuus	31	32	33	34	36	37	39
Hallinto	54	56	59	61	63	66	69
Esijäsenedyys ja kompensatio + EU globaalina toimijana	0	0	0	0	0	0	0

¹ Suomen osalta tässä laskelmassa ei ole otettu huomioon sitä, että luonnonvara- ja koheesiotulot alenevat jo tehtyjen päätösten seurauksena. Tältä osin skenaario 1b ei ole relevantti.

Lähde: EU Commission (2008) ja omat laskelmat.

4.1.2 Skenaario kaksi

Skenaariossa 2 lasketaan EU:n ja Suomen tuleva budjettikehitys tekemällä tiettyjä muutoksia vuoden 2007 menoeriin. Näiden muutoksien mukaan menoerät ”Luonnonvarat” ja ”Koheesio” jäävät absoluuttisesti mitaten vuoden 2007 tasolle. Tämä tarkoittaa, että inflaation ja talouskasvun myötä niiden suhteellinen asema budjetissa pienenee. Tämän lisäksi menoerän ”Kilpailukyky” osuus kaksinkertaistuu vuoden 2007 osuuteen verrattuna. Tämä tarkoittaa sitä, että sen osuus on EU:lla yli kymmenen ja Suomella yli 13 prosenttia koko budjetista.

Taulukkoon 4.1.4 on laskettu muuttuneiden budjettiraamien vaikutukset EU:n ja Suomen budjetteihin rahoituskaudella 2014–2020. Menoerät ovat nimikkeiltään samat kuin aiemmissa laskelmissa mutta uutena on kohta ”Uusi jakovara”. Tällä menoerällä tarkoitetaan sitä rahsummaa, joka jää budjetista yli, johtuen uusista rajoitteista menoerien kasvulle. Skenaariossa kaksi lähdetään siitä, että budjetti kerätään kuten aiemminkin (prosentti EU:n bkt:sta), joten pienentyneet menoerät tuottavat uutta jakovaraa.

Taulukko 4.1.4 Budjettinimikkeiden suuruudet skenaariossa kaksi EU:ssa ja Suomessa, miljoonaa euroa käyvin hinnoin

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU27	150847	157095	163379	169914	176710	183779	191130
Uusi jakovara	13720	18374	23055	27923	32986	38251	43727
Uuden jakovaran osuus koko budjetista, prosenttia	9,1	11,7	14,1	16,4	18,7	20,8	22,9
Kilpailukyky	17840	18578	19322	20094	20898	21734	22603
Koheesio	39810	39810	39810	39810	39810	39810	39810
Luonnonvarat	58838	58838	58838	58838	58838	58838	58838
Vapaus, turvallisuus, oikeus	281	293	304	316	329	342	356
Kansalaisuus	1109	1155	1201	1249	1299	1351	1405
Hallinto	9009	9382	9757	10148	10554	10976	11415
Esijäsenyys ja kompensatio	10241	10665	11092	11536	11997	12477	12976
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SUOMI	1884	1962	2041	2122	2207	2296	2387
Uusi jakovara	195	261	327	396	467	542	619
Uuden jakovaran osuus koko budjetista, prosenttia	10,3	13,3	16,0	18,6	21,2	23,6	25,9
Kilpailukyky	250	261	271	282	293	305	317
Koheesio	347	347	347	347	347	347	347
Luonnonvarat	1047	1047	1047	1047	1047	1047	1047
Vapaus, turvallisuus, oikeus	3	3	3	3	3	3	4
Kansalaisuus	12	12	13	13	14	14	15
Hallinto	31	32	33	34	36	37	39
Esijäsenyys ja kompensatio	0	0	0	0	0	0	0

Lähde: EU Commission (2008) ja omat laskelmat.

Taulukosta nähdään, että koko EU:n tapauksessa ”uuden jakovaran” osuus kasvaa vuoden 2014 noin 10 prosentista yli 20 prosenttiin vuonna 2020. Se, miten tämä uusi jakovara tulitaisiin kohdistamaan, nousee merkittäväksi poliittiseksi kysymykseksi, jos maiden taloudet kehittyvät oletetulla tavalla. EU:n eri jäsenmaat tuskin tulevat hyväksymään kovin merkittäviä muutoksia nettomaksuasemaansa.

Suomen kohdalla uusi jakovara on prosentuaalisesti vielä suurempi kuin koko EU:n tapauksessa. Tämä johtuu siitä, että Suomelle ”Luonnonvarat”-erä on suhteellisesti suurempi kuin EU-maille keskimäärin. Kun suurin menoerä, eli käytännössä maataloustuet, sidotaan vuoden 2007 tasolle, niiden suhteellinen merkitys tulee pienentymään. Se, että Suomen kohdalla uusi jakovara nousee suuremmaksi kuin EU-maissa keskimäärin, voi muodostua tulevaisuudessa ongelmalliseksi. Jos esimerkiksi EU:n budjettia pienennettäisiin koko uuden jakovaran verran, Suomen nettomaksu- asema heikkenisi, sillä uutta jakovaraa syntyy nimenomaan Suomen kaltaisissa jäsenmaissa, joissa esim. maataloustuet ovat suhteellisesti suurempia, kuin muussa EU:ssa. Toisaalta EU:n hallinnoimien varojen pienentyminen voisi olla kokonaistaloudellisesti muutoin edullinen vaihtoehto.

4.1.3 Skenaario kolme

Skenaariossa kolme menoerät ”Koheesio” ja ”Luonnonvarat” jäädytetään vuoden 2004 tasolle. Tämä pienentää niiden merkitystä verrattuna skenaarioon kaksi, sillä inflaatio ja talouskasvu ovat pienentäneet niiden suhteellista osuutta kaksi vuotta enemmän. Toisaalta ”Kilpailukyky”-nimikkeen osuus kolminkertaistetaan, joten sen merkitys kasvaa skenaarioon 2 verrattuna.

Taulukossa 4.1.5 on kuvattu skenaarion kolme lähtöoletusten merkitys niin EU:lle kuin Suomelle. Taulukosta nähdään, että uuden jakovaran osuus kasvaa EU:n kohdalla vuonna 2020 jo lähes 30 prosenttiin. Tämä tarkoittaa sitä, että varoja muihin menoeriin vapautuu merkittävästi. Suomen kohdalla uuden jakovaran osuus koko budjetista kasvaa noin 28 prosenttiin. Tämä on seurausta siitä, että nimike ”Luonnonvarat” on Suomelle suurempi, kuin muulle EU:lle. Kun kyseinen budjettinimike pienenee, suhteellinen ero kasvaa.

Taulukko 4.1.5 Budjettinimikkeiden suuruudet skenaariossa kolme EU:ssa ja Suomessa, miljoonaa euroa käyvin hinnoin

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU27	150847	157095	163379	169914	176710	183779	191130
Uusi jakovara	25670	29955	34264	38746	43407	48254	53296
Uuden jakovaran osuus koko budjetista, prosenttia	17,0	19,1	21,0	22,8	24,6	26,3	27,9
Kilpailukyky	26759	27868	28982	30142	31347	32601	33905
Koheesio	34198	34198	34198	34198	34198	34198	34198
Luonnonvarat	43579	43579	43579	43579	43579	43579	43579
Vapaus, turvallisuus, oikeus	281	293	304	316	329	342	356
Kansalaisuus	1109	1155	1201	1249	1299	1351	1405
Hallinto	9009	9382	9757	10148	10554	10976	11415
Esijäsenyys ja kompensatio	10241	10665	11092	11536	11997	12477	12976
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SUOMI	1884	1962	2041	2122	2207	2296	2387
Uusi jakovara	231	292	353	416	482	551	622
Uuden jakovaran osuus koko budjetista, prosenttia	12,3	14,9	17,3	19,6	21,8	24,0	26,1
Kilpailukyky	376	391	407	423	440	458	476
Koheesio	362	362	362	362	362	362	362
Luonnonvarat	870	870	870	870	870	870	870
Vapaus, turvallisuus, oikeus	3	3	3	3	3	3	4
Kansalaisuus	12	12	13	13	14	14	15
Hallinto	31	32	33	34	36	37	39
Esijäsenyys ja kompensatio	0	0	0	0	0	0	0

Lähde: EU Commission (2008) ja omat laskelmat.

4.1.4 Skenaario neljä

Skenaariot 2 ja 3 pohjautuvat EU:n vuoden 2007 rahoitusraporttiin, joka oli niiden tekohetkellä tuorein saatavissa oleva yhtenäinen toteutunutta budjettia koskeva aineisto koko EU:lle. Skenaarioissa 2 ja 3 käytetyt tasot perustuivat myös tutkimuksen tilaajien määrittelyyn, jonka mukaan budjettinimikkeet ”Luonnonvarat” ja ”Koheesio” kiinnitettiin vuoden 2007 tasolle.

Skenaariossa neljä käytetään tuoreinta vuoden 2008 rahoitusraporttia⁵⁹, jonka tietojen mukaan budjettinimikkeet ”Luonnonvarat” ja ”Koheesio” olivat huomattavasti pienempiä kuin vuonna 2007. Esimerkiksi ”Koheesio” nimike on vuonna 2008 vain 213,7 miljoonaa euroa, kun se vuonna 2007 oli 322 miljoonaa euroa. Skenaario 4 on siis eräänlainen päivitetty versio skenaarioista 2 ja 3.

”Kilpailukyky” -tuen kohdalla on käytetty vuoden 2008 osuutta, jonka on oletettu pysyvän vakioisena vuoteen 2020 saakka. Ero skenaarioon 1a on kuitenkin suuri, sillä kilpailukyyn vahvistamiseen tarkoitetut tuet ovat yli kaksinkertaistuneet vuonna 2008 vuodesta 2007.

Taulukko 4.1.6 Budjettinimikkeiden suuruudet skenaariossa neljä EU:ssa ja Suomessa, miljoonaa euroa käyvin hinnoin

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU27	150847	157095	163379	169914	176710	183779	191130
Uusi jakovara	26598	31442	36315	41382	46652	52133	57833
Uuden jakovaran osuus koko budjetista, prosenttia	17,6	20,0	22,2	24,4	26,4	28,4	30,3
Kilpailukyky	13017	13556	14098	14662	15248	15858	16493
Koheesio	35555	35555	35555	35555	35555	35555	35555
Luonnonvarat	54813	54813	54813	54813	54813	54813	54813
Vapaus, turvallisuus, oikeus	504	525	546	568	591	615	639
Kansalaisuus	1192	1241	1291	1343	1396	1452	1510
Hallinto	9439	9830	10223	10632	11057	11500	11960
Esijäsensyy ja kompensatio	9730	10133	10538	10960	11398	11854	12328
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SUOMI	1884	1962	2041	2122	2207	2296	2387
Uusi jakovara	449	511	574	639	707	777	850
Uuden jakovaran osuus koko budjetista, prosenttia	23,8	26,1	28,1	30,1	32,0	33,8	35,6
Kilpailukyky	335	349	363	378	393	408	425
Koheesio	214	214	214	214	214	214	214
Luonnonvarat	840	840	840	840	840	840	840
Vapaus, turvallisuus, oikeus	7	7	8	8	8	9	9
Kansalaisuus	9	10	10	11	11	11	12
Hallinto	30	31	33	34	35	37	38
Esijäsensyy ja kompensatio	0	0	0	0	0	0	0

Lähde: EU Commission (2008) ja omat laskelmat

Taulukosta 4.1.6 nähdään, että skenaariossa 4 kohta ”Uusi jakovara” ylittää Suomen kohdalla vuonna 2020 jo 35 prosenttia koko budjetista. Tämä johtuu ”Luonnonvarat” ja ”Koheesio” -nimikkeiden muita skenaarioita alemmista lähtötasoista.

Skenaarioissa 2, 3 ja 4 esiintyvä uusi jakovara on merkittävä tekijä arvioitaessa Suomen nettomaksuasemaa. Todennäköisesti uudelle jakovaralle keksittäisiin jotain uutta käyttöä, joten Suomen maksuaseman osuus riippuisi siitä, miten tämä uudelleenallokointi tehtäisiin. Koska skenaarioissa 2, 3 ja 4 uusi jakovara absoluuttisesti mitaten kasvaa niin paljon, se asettaa suuria haasteita tulevaisuuden budjettineuvotteluille. Koska jaettava rahasumma on suuri, on todennäköistä, että sen jakamisesta tulisi myös suuri kysymys. Uudelleenjaon ohella keskuste-

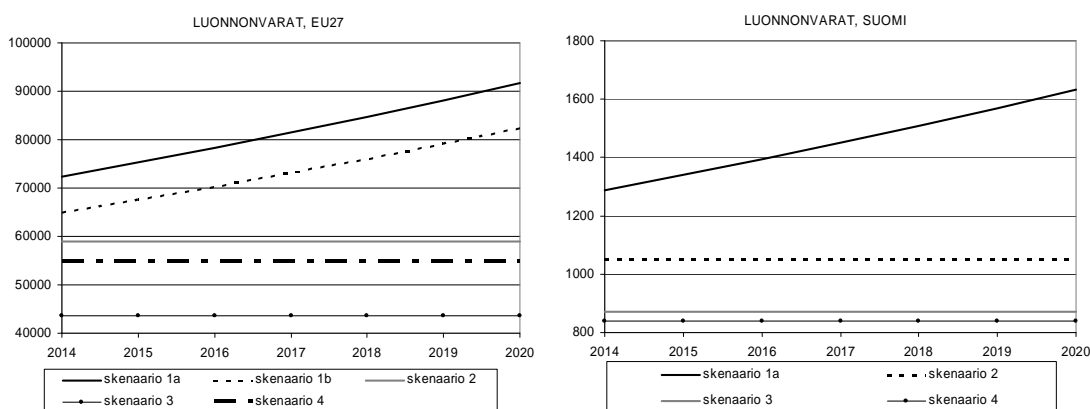
⁵⁹ EU:n vuoden 2008 rahoituskertomus ilmestyi 22.9.2009 eli noin viikon ennen tutkimuksen luovutuspäivää, joten sitä on voitu hyödyntää tehdyssä tutkimuksessa vain joiltakin osin.

luun nousisi koko EU:n budjetin pienentäminen. Syntyneitä ”uutta jakovaraa” voidaan ajatella käytettävän esim. yhteisessä ympäristö- ja energiapolitiikassa, johon suunnattavien varojen voidaan olettaa olevan kasvussa.

4.1.5 Eri skenaarioiden merkitys eri budjettinimikkeille

Alaluvuissa 4.1.1 – 4.1.4 käytiin läpi eri skenaarioiden merkitystä koko EU:n ja Suomen budjeteille. Tässä osiossa näytetään se, miten merkittävimpien budjettinimikkeiden käy eri vaihtoehtoisissa suhteessa toisiinsa. Tärkeimmät nimikkeet ovat ”Luonnonvarat”, ”Kilpailukyky” ja ”Koheesio”. Nämä kolme nimikettä muodostivat vuonna 2007 yli 85 prosenttia EU:n yhteenlasketusta budjetista ja yli 95 prosenttia Suomeen tulevasta EU-rahasta. Nämä kolme budjettinimikettä ovat myös ne, joihin eri skenaarioissa on tehty muutoksia.

Kuvio 4.1.2 EU:n ja Suomen luonnonvaroihin käyttämä rahoitus eri skenaarioissa, miljoonaa euroa käyvin hinnoin



Huomautus: Skenaariota 1b ei ole kuvattu Suomelle, koska se ei ole relevantti.

Lähde: EU Commission (2008) ja (2009) sekä omat laskelmat.

Kuviossa 4.1.2 on kuvattu ”Luonnonvarat”-nimikkeen rahoituksen kehitys EU:ssa ja Suomessa eri skenaarioissa. Koko EU:lle ja Suomelle on yhteistä se, että rahoitus laskee molemmissa radikaalisti verrattuna skenaarioon 1a. Tämä on luonnollista, sillä skenaarioissa 2, 3 ja 4 tuet on kiinnitetty absoluuttisille tasoille (skenaariossa 2 vuoteen 2007, skenaariossa 3 vuoteen 2004 ja skenaariossa 4 vuoteen 2008), jolloin niiden suhteellinen merkitys pienenee. Skenaariossa 1a tuki pysyy osuudeltaan vakiona, joten sen taso kasvaa ajan myötä.

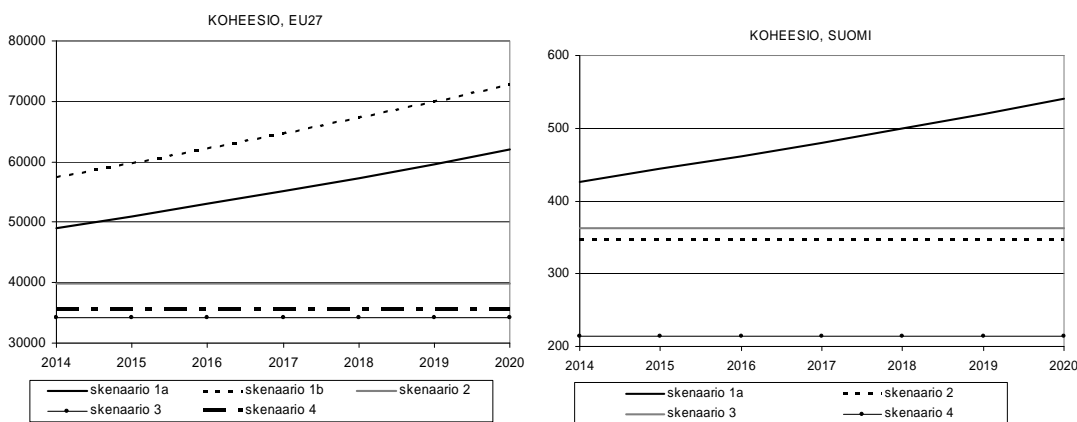
Koko EU:ssa skenaarioiden 1a ja 1b erot perustuvat siihen, että vuoden 2013 budjettiraameissa maatalouden tuet ovat suhteellisesti laskeneet vuodesta 2007. Erotus nykytilanteeseen (skenaario 1a) on EU:ssa skenaariossa 2 vuonna 2020 luonnonvarojen osalta yli 32 miljardia euroa ja koko kehyskaudella 2014–2020 yli 160 miljardia euroa. Vastaavat erot EU:ssa skenaarioon 3 ovat 48 miljardia euroa vuonna 2020 ja yhteensä 267 miljardia euroa. Skenaario 4 sijoittuu koko EU:n kohdalla vaikutuksiltaan skenaarioiden 2 ja 3 välimaastoon. Se eroaa vuoden 2020 kohdalla noin 37 miljardia euroa skenaariosta 1a ja koko kehyskaudella 2014–2020 188 miljardia euroa.

Suomen tapauksessa erotus skenaarioon 1a on skenaariossa 2 vuonna 2014 lähes 600 miljoonaa euroa ja vuosina 2014–2020 liki kolme miljardia euroa. Skenaariossa 3 erot ovat 760 mil-

joonaa euroa vuonna 2014 ja koko tulevalla rahoituskehyskaudella hieman yli neljä miljardia euroa. Suomen kohdalla skenaario 4 aiheuttaa kaikkein suurimmat muutokset perusskenaarioon 1a verrattuna. Koko kehyskaudella muutos on noin 4,3 miljardia euroa ja vuonna 2020 liki 800 miljoonaa euroa.

EU:n budjetin toiseksi suurin menoerä on ”Koheesio”, jolla tarkoitetaan pääasiassa koheesio-, sosiaali- ja rakennerahastojen kautta kanavoitavia tukia, joilla pyritään tasoittamaan valtioiden ja eri alueiden taloudellisia eroja. Tätä politiikkaa on kritisoitu, sillä se toimii vastoin talouden luonnollisia kasautumisvoimia ja siten voi jarruttaa koko EU:n tasolla tapahtuvaa vaurastumista. Tästä syystä tukien suhteellisen osuuden oletetaan pienentyvän tulevaisuudessa.

Kuvio 4.1.3 EU:n ja Suomen aluetukiin käyttämä rahoitus eri skenaarioissa, miljoonaa euroa käyvin hinnoin



Huomautus: Skenaariota 1b ei ole kuvattu Suomelle, koska se ei ole relevantti.

Lähde: EU Commission (2008) ja (2009) sekä omat laskelmat.

Kuviossa 4.1.3 on esitetty ”Koheesio”-tukien jakaantuminen eri skenaarioissa. Kuten ”Luonnonvarat”-tukien tapauksessa, myös ”Koheesio”-tuet on skenaarioissa 2 ja 3 jäädytetty vuosien 2007 ja 2004 tasolle. Skenaariossa 4 tuet on vastaavasti jäädytetty vuoden 2008 tasolle. Erotuksena maataloustukien tapaukseen on se, että ”Koheesio”-tukien on ennakoitu rakenteellisesti kasvavan EU-tasolla vuoteen 2013 mennessä, joten skenaariossa 1b tukien määrä on suurempi kuin skenaariossa 1a.

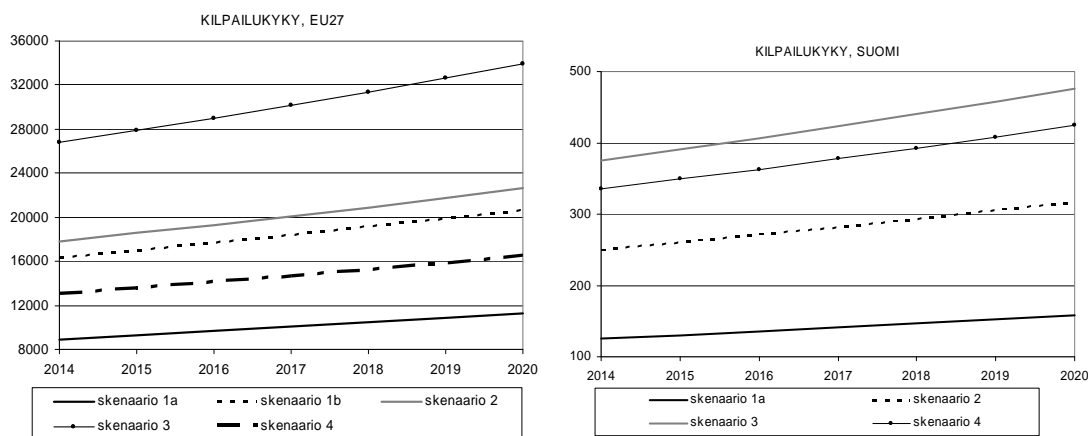
Erotus skenaarion 1a ja vaihtoehtoskenaarioiden 2 ja 3 kohdalla on koko EU:n kohdalla kehyskaudella 2014–2020 skenaarion 2 kohdalla 108 miljardia euroa ja skenaarion 3 kohdalla 147 miljardia euroa. Suomen osalta vastaavat erot ovat 944 miljoonaa euroa ja 837 miljoonaa euroa.

Skenaario 4 asettuu vaikutuksiltaan EU:n kohdalla skenaarioiden 2 ja 3 välimaastoon. Suomen kohdalla erot ovat kuitenkin suurempia, koska aluetukien oletetaan laskevan suhteellisesti enemmän Suomen kaltaisessa rikkaassa jäsenvaltiossa. Ero nykytilanteen kaltaiseen kehitykseen on koko kehyskaudella 2014–2020 lähes 1,9 miljardia euroa eli noin kaksi kertaa enemmän kuin skenaarioissa 2 ja 3.

EU:n kilpailukyvn vahvistamiseen käyttämät varat ovat suhteellisesti mitaten vaatimattomampia kuin maatalouteen ja aluepolitiikkaan käyttämät varat, mutta niiden merkityksen oletetaan kasvavan. Kuviossa 4.1.4 on kuvattu ”Kilpailukyky”-nimikkeen alla olevien varojen kasvu ja muutos eri skenaarioissa.

Skenaariossa 2 kilpailukykymenojen rahoitusosuus on kaksinkertaistunut vuoteen 2007 verrattuna, skenaariossa 3 kolmikertaistunut vuoteen 2007 verrattuna ja skenaariossa 4 rakenne pysyy vuoden 2008 tasolla. Skenaariossa 1b tapauksessa tuet ovat merkittävästi suurempia kuin skenaariossa 1a, mikä osoittaa, että EU:ssa ollaan jo pitkällä kilpailukykytukien kasvattamisessa.

Kuvio 4.1.4 EU:n ja Suomen kilpailukykyyn käyttämä rahoitus eri skenaarioissa, miljoonaa euroa käyvin hinnoin



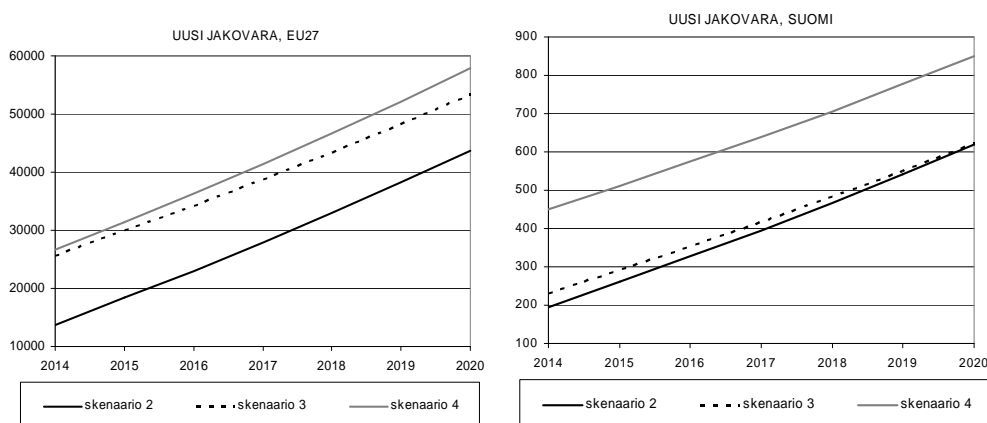
Lähde: EU Commission (2008) ja (2009) sekä omat laskelmat.

Toisin kuin ”Luonnonvarat” ja ”Koheesio” -tukien kohdalla, kilpailukykyyn käytettävät varat kasvavat tulevalla kehyskaudella kaikissa skenaarioissa. Erotus nykytilanteeseen on EU:ssa skenaariossa 2 ja 3 koko tulevalla kehyskaudella 70 ja 141 miljardia ja Suomessa vastaavasti noin yksi ja kaksi miljardia euroa. Se, että skenaario 4 on koko EU:n kohdalla matalammalla tasolla kuin skenaario 1b, osoittaa, että kilpailukykyyn käytettävien tukien osuuden ennakoidaan kasvavan vielä kuluvan kehyskauden aikana

Eri rahoituslaskelmissa kolme suurinta budjettinimikettä ovat muuttuneet vuoteen 2020 mennessä niin, että suurimmat menoerät ovat pienentyneet ja kolmanneksi suurin menoerä eli ”Kilpailukyky” on osuudeltaan kaksin- tai kolminkertaistunut. Tämä tarkoittaa sitä, että yhteenlasketuina muutokset ovat pienentäneet EU:n budjettimenoja. Koska laskelmissa oletetaan EU:n kokonaisbudjetin olevan aina yksi prosenttiyksikkö EU:n yhteenlasketusta bruttokansantulosta, tarkoittaa tämä sitä, että mallilaskelmissa kerätään EU:n kassaan enemmän rahaa kuin mitä sieltä maksetaan. Koko ylijäävän rahamäärän allokoiminen budjetin muihin menoeriin on epäuskottavaa, sillä esimerkiksi hallintokustannusten kasvattaminen pelkän rahan käytön takia on epärealistista. Ainakaan se ei ole taloudellisen kasvun kannalta toivottavaa. Tulevaisuudessa voi syntyä uusia suuria menoeriä esim. yhteisen ympäristöpolitiikan takia, mutta tällaisten uusien budjettinimikkeiden ennakointi on melko mekaanisissa mallilaskelmissa mahdotonta. On järkevämpää käsitellä yli jääneitä varoja summana, jonka käyttötarkoituksesta voidaan neuvotella.

Taulukoissa 4.1.4, 4.1.5 ja 4.1.6 ylijäävä budjettiraha on osoitettu menoerään ”Uusi jakovara”. Kuviossa 4.1.5 tämä uusi jakovara on kuvattu EU:n ja Suomen tapauksissa eri skenaarioissa. Skenaarioissa 1a ja 1b uutta jakovaraa ei synny, sillä niissä eri menoerien osuudet kattavat koko EU:n ja Suomen budjetin.

Kuvio 4.1.5 EU:n ja Suomen käyttämättömät varat (uusi jakovara) eri skenaarioissa, miljoonaa euroa käyvin hinnoin



Lähde: EU Commission (2008) ja (2009) sekä omat laskelmat.

Kuviosta 4.1.5 nähdään, että sekä EU:n että Suomen tapauksessa uusi jakovara on pienin skenaariossa 2. Tämä johtuu siitä, että vaikka siinä maatalouden tuet on jäädytetty korkeammalle tasolle kuin skenaariossa 3, niin kilpailukykytuki on siinä pienempi.

Suomen kohdalla skenaarioiden 2 ja 3 vaikutus syntyvään uuteen jakovaraan on melko samanlainen. Skenaariossa 4 ero on suurempi. Kun skenaariot 2 ja 3 eroavat toisistaan koko budjettikauden aikana 142 miljoonaa euroa, eroaa skenaario 4 niistä 1,70 ja 1,56 miljardia euroa. Tämä on osoitus siitä, että suuri rakenteellinen muutos Suomen saamassa EU-rahoituksessa on tapahtunut jo vuonna 2008.⁶⁰

Koko EU:ssa skenaario 2 on selvästi matalammalla tasolla kuin kaksi muuta. Koko kehyskautena se eroaa skenaariosta 3 yhteensä 75 miljardia euroa ja skenaariosta 4 noin 94 miljardia euroa.

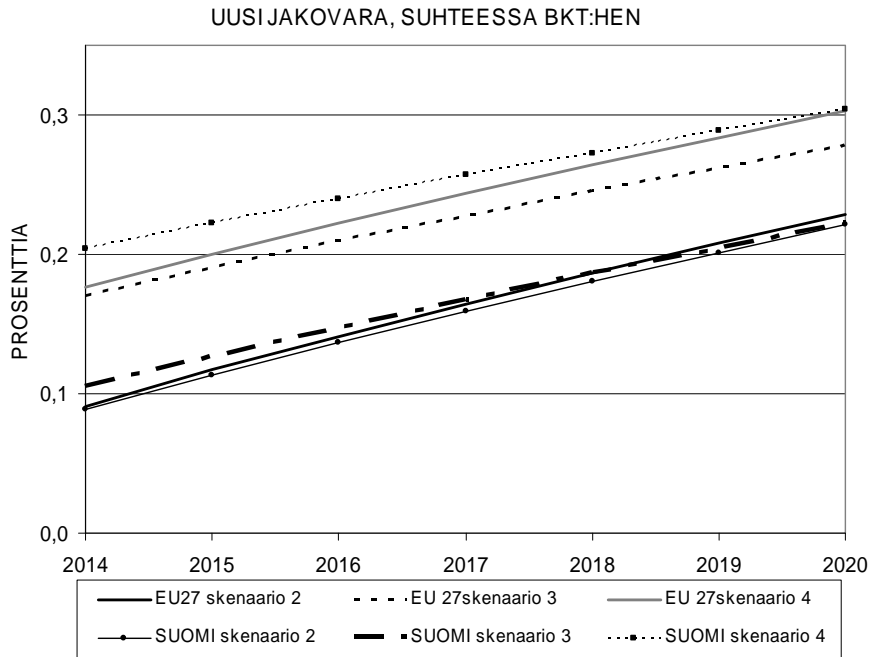
Uuden jakovaran absoluuttinen määrä ei kerro koko kuvaa eri budjettiskenaarioiden vaikutuksista eri alueisiin. Suhteuttamalla uusi jakovara alueen bkt:hen, voidaan tutkia sitä, mitkä maat EU:n budjetin pienentämisestä hyötyvät tai vastaavasti sen kasvusta maksavat. Kuviossa 4.1.6 on esitetty kuvion 4.1.5 uusi jakovara suhteutettuna koko EU:n ja Suomen ennustettuun bkt:hen.

Kuviosta 4.1.6 nähdään, että skenaarioissa 2 ja 4 uuden jakovaran osuus bkt:sta on koko EU:ssa ja Suomessa hyvin samantyyppinen. Skenaariot sen sijaan eroavat toisistaan niin, että skenaariossa 4 uusi jakovara on korkeammalla tasolla kuin muissa skenaarioissa. Skenaariossa 3 erot EU:n ja Suomen välillä ovat suurempia. Suomen kohdalla erot skenaarioiden 2 ja 3 välillä ovat pieniä, mutta skenaario 4 on huomattavasti korkeammalla tasolla.

Uuden jakovaran merkitystä ja kokoa kuvaa se, että vuonna 2007 Suomen saamat koheesiotuet olivat yhteensä 0,18 prosenttia bkt:sta eli suunnilleen saman verran kuin uusi jakovara skenaarioissa 2 ja 3 vuonna 2018. Vuonna 2020 uusi jakovara on niissä Suomen kohdalla jo yli neljänneksen koko vuoden 2007 EU:sta tulevista varoista. Skenaariossa 4 summat ovat vielä suurempia.

⁶⁰ Luonnollisesti yhden vuoden lukuihin sisältyy myös maksatusten ajoittumisesta aiheutuvaa satunnaisvaihtelua. Koheesio- ja luonnonvarojen osalta muutos heijastaa kuitenkin vahvasti myös trendiä.

Kuvio 4.1.6 EU:n ja Suomen käyttämättömät varat (uusi jakovara) suhteessa bkt:hen eri skenaarioissa, prosenttia



Lähde: EU Commission (2008) ja (2009), Eurostat sekä omat laskelmat.

4.1.6 Suomen nettomaksuasema eri skenaarioissa

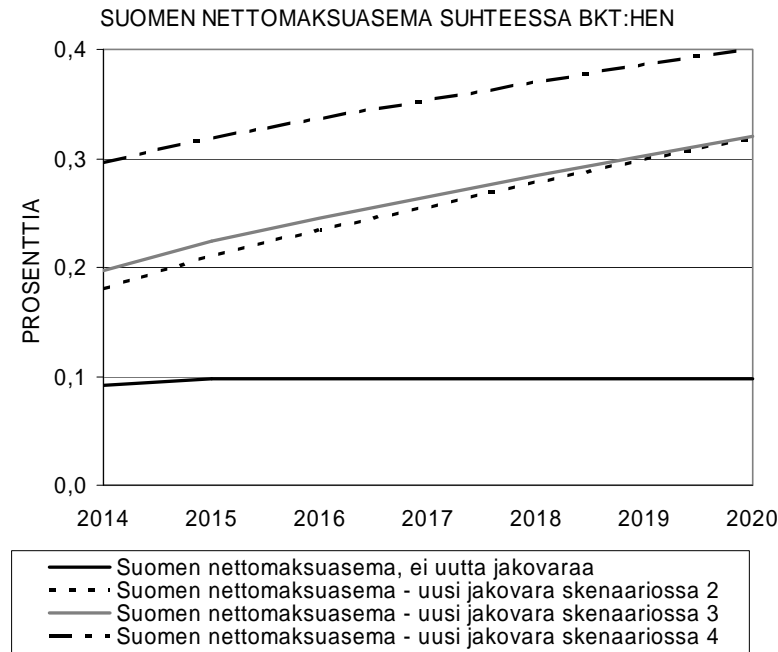
Edellisen alaluvun lopussa käsiteltiin budjettilaskelmissa syntyneen uuden jakovaran merkitystä eri skenaariossa. Tässä alaluvussa tutkitaan sitä, miten tämän uuden jakovaran käyttö muuttaa Suomen nettomaksuasemaa EU:ssa. Lisäksi Suomen nettomaksuasemaa tarkastellaan erilaisissa kasvuvaihtoehdoissa. Erilaiset kasvu-urat vaikuttavat Suomen maksuasemaan, sillä laskelmien lähtöoletuksissa Suomen maksuosuus EU:lle riippuu Suomen bkt:sta. Jos kasvu on hidasta, myös maksut ovat pienempiä.

Kuviossa 4.1.7 on esitetty Suomen nettomaksuasema eri skenaarioissa. Musta viiva kuvaa tilannetta, jossa koko budjetti käytetään. Tällaisessa tilanteessa eri skenaarioiden tuottama uusi jakovara allokoitetaan muihin menoeriin tasaisesti jäsenmaiden maksujen perusteella. Kuvioista nähdään, että Suomen nettomaksut EU:lle ovat noin prosentin kymmenyksen bkt:sta koko tulevalle kehyskaudella 2014–2020. Suomelle tullut kokonaiskertymä tällaisessa tilanteessa koko kehyskaudelta on noin 1,7 miljardia euroa.

Jo aiemmin todettiin, että on epärealistista uskoa, että eri budjettiskenaarioissa syntyneitä uutta jakovaraa voitaisiin kokonaisuudessaan allokoida Suomessa muihin budjetinimikkeisiin. Tämän vuoksi kuviossa 4.1.7 on laskettu myös sellaiset nettomaksuasemat, joissa uusi jakovara on lisätty Suomen nettomaksuasemaan. Tällainen laskuasetelma kuvaa tilannetta, jossa kaikki Suomen eri skenaarioissa käyttämättä jääneet varat tuloutetaan EU:lle ja käytetään muissa jäsenmaissa kuin Suomessa. Kuvioista 4.1.7 nähdään, että tällaisessa tilanteessa Suomen nettomaksuasema heikkenee huomattavasti. Skenaarioissa 2 ja 3 koko kehyskaudella nettomaksuasema olisi noin 4,5 miljardia euroa alijäämäinen ja nettomaksut olisivat vuonna 2020 jo yli 0,3 prosenttia Suomen bkt:sta. Toisaalta kuvio 4.6 osoittaa myös sen, että skenaarioissa

rio 2 ja skenaario 3 eivät eroa merkittävästi uuden jakovaran osalta. Skenaariossa 4 erot olisivat kaikkein suurimpia; nettomaksuosuus olisi vuonna 2020 jo yli 0,4 prosenttia bkt:sta.

Kuvio 4.1.7 Suomen nettomaksuasema suhteessa bkt:hen eri skenaarioissa, prosenttia



Lähde: EU Commission (2008) ja (2009) ja omat laskelmat.

Lopullinen päätös uuden jakovaran käytöstä tuskin olisi näin selkeä eli Suomen nettomaksuasema tuskin heikkenisi aivan niin paljon kuin kuvion 4.1.7 skenaariolaskelmissa osoitetaan. Silti uuden jakovaran merkittävästä koosta, niin Suomen kuin EU:n kohdalla, voidaan päätellä se, että EU:n budjetin nykyinen koko eli yksi prosentti EU:n bkt:sta tuottaa skenaarioissa 2, 3 ja 4 ”liian suuren” kokonaisbudjetin.

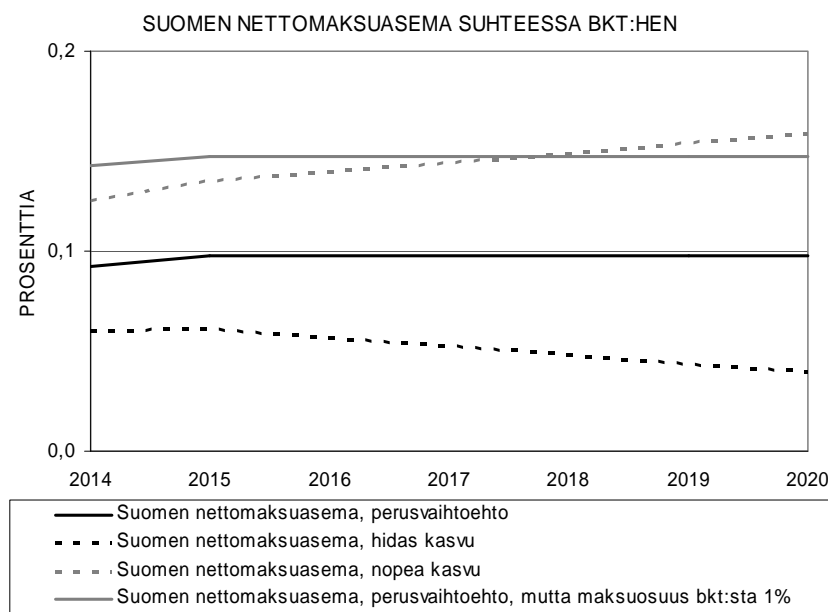
Jos budjetin menoeriä muutetaan eri skenaarioissa käytetyin menetelmin, olisi loogista keventää myös jäsenmaiden EU:lle tekemiä maksuvelvoitteita. Laskelmien mukaan EU:n budjetin maksuosuuden keventäminen noin 0,8 prosenttiin EU:n yhteenlasketusta bkt:sta tuottaisi rahamäärän, jolla kaikki skenaarioissa 2 ja 3 tehdyt muutokset voitaisiin toteuttaa. Skenaariossa 4 kohdalla maksuosuus voisi olla vielä tätä alempi.

Tilanne, jossa EU:n budjetti pysyy nykyisessä koostumuksessaan ja nykyisessä suhteessa bruttokansantuloon, tuottaa tilanteen, jossa EU:n varainkäyttö kasvaa nopeammin kuin mikä olisi järkevää. Budjetin kiinteät nimikkeet, kuten hallinto, ovat sellaisia menoeriä, että niiden kasvattaminen yhdenmukaisesti talouden kasvun kanssa ei tuottane toivottavaa lopputulosta.

Koska Suomen nettomaksuasema riippuu oleellisesti Suomen tulevasta talouskasvusta, on kuviossa 4.1.8 laskettu nettomaksuasema erilaisia kasvuoletuksia käyttäen tulevalle kehyskaudelle 2014–2020. Kuviossa on käytetty kolmea eri versiota Suomen tulevasta talouskasvusta. Hitaan kasvun tapauksessa talouskasvun on oletettu olevan vuosittain 0,5 prosenttiyksikköä hitaampaa kuin alussa kuvatussa perusvaihtoehdossa. Nopean kasvun laskelmassa kasvu on oletettu 0,5 prosenttiyksikköä nopeammaksi kuin perusvaihtoehdossa. Vaihtoehtoiset oletukset antavat kuvan siitä vaihteluvälistä, missä suomalaisten maksuasema voisi olla.

Neljännessä variaatiossa on vielä kuvattu tilanne, jossa on luovuttu tehdystä lähtöoletuksesta, jonka mukaan Suomen maksuosuus on 0,95 prosenttia bkt:sta. Tässä vaihtoehdossa maksuosuus on nostettu 1 prosenttiin Suomen bkt:sta eli saman suuruiseksi kuin EU:n budjetin sitoumukset, ja samalla oletuksen mukaan maksut, ovat EU:n bkt:sta.

Kuvio 4.1.8 Suomen nettomaksuasema suhteessa bkt:hen erilaisissa bruttokansantuotteen kasvuvaihtoehdoissa, prosenttia*



*Suomen EU:lta saamien tulojen osuus on kiinnitetty vuoden 2007 osuuden suuruiseksi.

Lähde: EU Commission (2008), Eurostat ja omat laskelmat.

Kuviosta nähdään, että suomalaisten nettomaksuosuus kehyskaudella 2014–2020 olisi huomattavasti suurempi tapauksissa, joissa Suomen talouskasvu olisi 0,5 prosenttiyksikköä nopeampaa. Tällainen nopeampi talouskasvu tuottaisi hyvin samanlaisen tilanteen, kuin sellainen tapaus, jossa Suomen maksuosuus bkt:sta olisi yksi prosentti bkt:sta. Jos Suomen talous kasvaisi vuositasolla 0,5 prosenttiyksikköä hitaammin kuin perusvaihtoehdossa oletetaan, olisivat maksut EU:lle huomattavasti pienempiä.

Eri skenaarioissa esiintyneiden uusien jakovarojen merkitystä ei ole kuvion 4.1.8 laskelmissa otettu huomioon eli sen esittämissä tilanteissa uusi jakovara on oletettu kohdistettavan muihin budjettimenoihin. Kuten aiemmin on todettu, tämä ei ole kovin todennäköistä eli nettomaksuasema tulee todennäköisesti olemaan huonompi kuin kuviossa 4.1.8, jos eri skenaarioiden budjettioletukset toteutuvat.

4.2 Maatalouden tuotanto ja tulot eri skenaarioissa

Tämän luvun tavoitteena on tarkastella edellä kuvattujen rahoituskehysvaihtoehtojen vaikutuksia Suomen maatalouden tuotantovolyymeihin eri tuotantosuunnissa, maatalouden tuottavuus- ja tulokehitykseen sekä elintarvikkeiden hintakehitykseen ottaen huomioon maatalouspolitiikassa tapahtuneet viimeaikaiset muutokset. Tarkastelussa joudutaan tekemään oletuksia niin maataloustuotteiden ja tuotantopanosten hintakehityksestä kuin maatalouspolitiikasta var-

sinkin vuoden 2013 jälkeen. Taustaoletuksissa on lisäksi oletettu nykyisten kansallisten maataloustukien jatkuvan sellaisina, kuin ne ovat tällä hetkellä. Siksi tuloksia ei tule pitää tarkkoina ennusteina tulevasta kehityksestä, vaan niitä tulee tarkastella suhteessa tehtyihin oletuksiin. Tuloksia tulee ensisijassa tarkastella pareittaisina vertailuina ns. perusskenaarion ja yksittäisen vaihtoehtoskenaarion välillä. Vertaamalla keskenään perusskenaarion ja vaihtoehtoskenaarioiden tuloksia voidaan tehdä johtopäätöksiä EU:n politiikkamuutosten vaikutuksista maatalouden tuotantomääriin, maataloustuotteiden ulkomaankauppaan ja maataloustuloon.

4.2.1 Tutkimusmenetelmä

Laskelmat maataloustuotannon ja -tulon kehityksestä vaihtoehtoisissa rahoituskehyskenaarioissa tehdään AGMEMOD-mallilla, joka on kehitetty osana laajempaa EU-rahoitteista hanketta (<http://www.tnet.teagasc.ie/agmemod/>), jossa MTT taloustutkimus on mukana. AGMEMOD-malli on 25 jäsenmaata käsittävä EU:n maataloutta kuvaava ekonometrinen markkinamalli. Mallin avulla voidaan analysoida markkina- ja politiikkamuutosten vaikutuksia EU:n maatalous- ja elintarvikemarkkinoihin.⁶¹ Malli on rekursiivis-dynaaminen, ja siinä otetaan huomioon politiikkamuutosten ohella mm. tuottavuuden ja tuotannon tehokkuuden kasvu sekä muutokset kulutustottumuksissa. Tuottavuus kasvaa mallissa satotason ja eläinten keski-tuotosten noustessa.

AGMEMOD-mallin tärkeimpiä tarkastelukohteita ovat maataloustuotteiden tuotanto, kulutus, ulkomaankauppa ja varastojen taso. Tärkeimpiä kehitykseen vaikuttavia tekijöitä ovat tuote- ja panoshintojen muutokset, jotka vaikuttavat eläinten ruokintaan, tuotostasoon ja pellonkäyttöön, ts. hintasuhteiden muutoksiin sopeudutaan maatalouden sisällä. Mallin tuottamat trendit riippuvat myös makromuuttujien (BKT:n kasvu, hintojen yleinen kehitys, väestön kasvu, valuuttakurssit) kehityksestä. Lisäksi elintarvikkeiden kulutustrendit on otettu huomioon.

AGMEMOD-mallin perustan muodostavat kansalliset maatalousmallit, jotka on yhdistetty koko EU-alueen kattavaksi malliksi (Kuvio 4.2.1). Kansalliset mallit on liitetty toisiinsa hintojen ja ulkomaankaupan avulla. Tämä kytkentämalli saa kansallisista malleista ulkomaankaupan tarjottavat määrät. Kytkentämalli ratkaisee EU:n markkinahinnat (mallin avainhinnat), jotka tasapainottavat hyödykemarkkinat koko EU:n tasolla⁶². Avainhintojen (pääosin Ranskan ja Saksan hintojen) tasoon vaikuttavat EU:n sisäisen kysyntä- ja tarjontatilanteen lisäksi maailmanmarkkinahintojen ja valuuttakurssien kehitys ja EU:n ulkomaankauppaa koskevat säännökset kuten tullit ja tuontimaksut. Malli olettaa maailmanmarkkinahinnat annetuiksi, joten ne ovat tärkeitä skenaariomuuttujia.

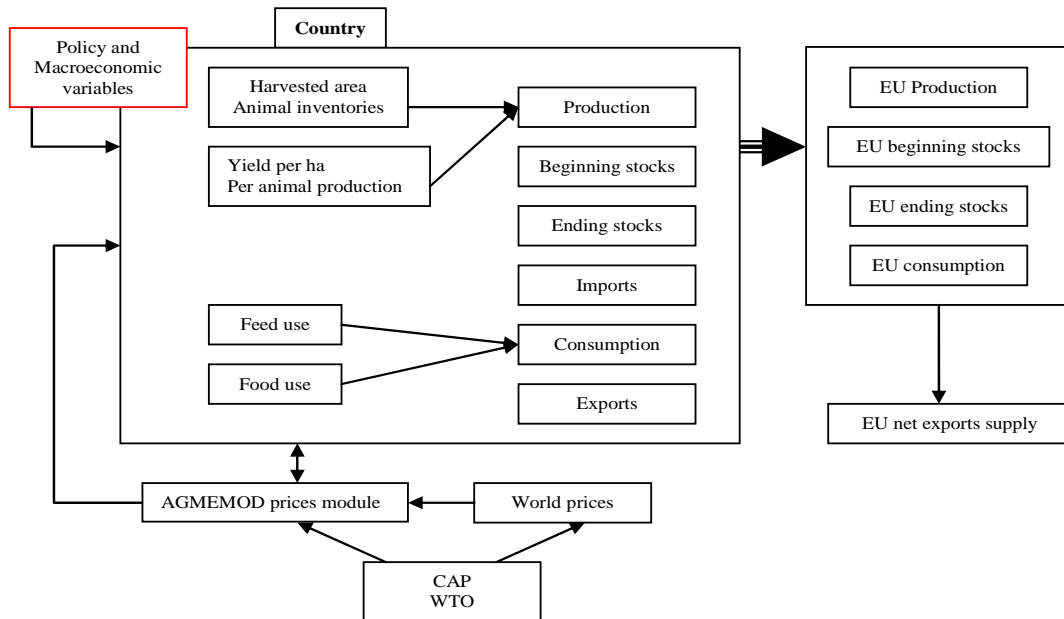
MTT taloustutkimuksessa on rakennettu muiden maamallien kanssa riittävässä määrin yhteensopiva ekonometrinen malli Suomen maataloudesta.⁶³ Se on Suomen maatalouden päätuotantosuunnat ja niiden ulkomaankaupan kattava malli, jossa on tarkka EU-tukipolitiikan kuvaus. Parametrien arvot on saatu malliin estimoimalla annetuista aikasarjoista. Malli on validoitu, ts. sovitettu tuotannon ja hintojen toteutuneeseen kehitysuraan 1995–2007, käyttäen perusteina ensisijassa havaittuja tuotantomäärien ja tuottajahintojen kehitystä. Validoinnissa on hyödynnetty myös ns. asiantuntijamenettelyä, jossa yleisesti hyväksytyjä kysyntä- ja tarjontajoustoja käytetään mallin parametrien (regressiokertoimien) määrittämiseen.

⁶¹ Ks. Chantreuil ym. (2005, 2008), Bartova ja M'barek (2007).

⁶² Ks. Salamon ym. (2008).

⁶³ Ks. Niemi ym. (2005).

Kuvio 4.2.1 . AGMEMOD-mallin perusrakenne.



Perusskenaarion ja vaihtoehtoskenaarioiden määrittely

Keskeistä maatalouspolitiikan vaihtoehtojen vaikutusten arvioinnissa on se, mihin tilanteeseen vaikutuksia verrataan. Viime vuosien aikana on toteutettu lukuisia maatalouspolitiikan uudistuksia kuten vuonna 2003 päätetty CAP-reformi, muutokset ympäristö- ja LFA-tukiin 2007, sekä muutokset kotieläintalouden kansallisissa tuissa. Maatalouden tuote- ja panoshinnoissa on niin ikään tapahtunut muutoksia. Marraskuussa 2008 EU:n maatalousministerit päättivät uudesta yhteisen maatalouspolitiikan reformista eli ns. terveystarkastuksesta. Päätös on jatkoa edellisille uudistuksille ja linjaukselle lisätä EU:n maatalouden markkinasuuntautuneisuutta. Suomen maatalouden kannalta uudistuksen keskeisiä asioita ovat maitokiintiöjärjestelmän alasajoon liittyvät toimet sekä tuotantosidonnaisten tukien maksamisen mahdollisuudet.⁶⁴

Rekursiivis-dynaamisessa AGMEMOD-mallissa on mahdollista arvioida maatalouspolitiikan ja markkinoiden muutoksia varsin yksityiskohtaisesti. Tämän vuoksi on määriteltävä ns. perusskenaario, jossa täsmennetään oletukset maatalouspolitiikasta ja hintasuhteiden kehityksestä ilman että politiikassa tapahtuisi muutoksia. Nämä määrittelyt asettavat politiikan ja ulkoiset hintasuhdemuutokset kehyksiin, joissa ne vaikuttavat Suomen maatalouteen.

Perusskenaarion oletukset

Maatalouden perusskenaariossa oletetaan ”Luonnonvarat” -otsakkeen menojen jäävän absoluuttisesti mitaten vuoden 2007 tasolle vuoteen 2020 saakka (edellisessä luvussa kuvattu skenaario 2). Samalla oletetaan vuoden 2008 terveystarkastuspäätöksessä sovitun maatalouspolitiikan jatkuvan aina vuoteen 2020 saakka. Tämä politiikka on varsinaisesti voimassa vuoden 2013 loppuun saakka. Maitokiintiöiden oletetaan poistuvan vuoteen 2015 mennessä.

Terveystarkastuksen myötä valtaosa viimeisistä tuotantoon sidotuista EU:n maksamista pelto- kasvi- ja kotieläintuista irrotetaan tuotannosta ja siirretään tilatukijärjestelmään. Tärkkelyspe-

⁶⁴ Ks. Lehtonen ja Niemi (2009).

runan tuotantotuki irrotetaan tuotannosta vuonna 2012. Naudanlihan tuotannossa sonnipalkkiosta ja muista nautojen tuotantopalkkioista luovutaan viimeistään vuonna 2012.⁶⁵

Makromuuttujien (bkt:n volyymin ja deflaattorin sekä väestön) arvot ovat perusskenaariossa ETLA:n ennusteiden mukaiset. Maailmanmarkkinat hinnat ovat puolestaan FAPRI:n ennusteita maaliskuulta 2009 (<http://www.fapri.iastate.edu/>).

Lähtökohtana perusskenaariossa ovat vuoden 2007 tuotteiden ja panosten hintasuhteet, joita muutetaan tiedossa olevien maatalouspoliittisten uudistusten ja globaalien markkinanäkymien perusteella.

- FAPRI:n 2009 ennusteen mukaan viljojen hinnat ovat vuosina 2009-2020 keskimäärin noin 20-25 prosenttia vuosien 2000-2005 tasoa korkeampia.
- Maitotuotteiden maailmanmarkkinahinnoissa on vain vähäisiä muutoksia vuosina 2009-2020
- FAPRI:n 2009 –ennustetta mukaillen lihan hinnat säilyvät korkealla tasolla vuoteen 2020. Siipikarjanlihan hinta nousee 12 prosenttia vuosien 2006-2008 tasolta. Sianlihan hinnannousu jäisi vähän alle 5 prosentin
- Maatalouden ulkopuolisille tuotantopanoksille (ei rehuviljalle ja muille rehuille), myös energialle, inflaatio noin 2 prosenttia vuodessa (sisältäen työn hinnan nousun); tämä tarkoittaa sitä, että maataloustuotteiden reaalihintaa hitaasti alenee
- Maitokiintiöitä kasvatetaan 2 prosenttia vuonna 2008 ja edelleen 1 prosentin vuodessa 2011 alkaen
- CAP-tuki ja muu EU-tuki on kokonaismääränä kiinnitetty vuoden 2007 tasolle.
- Kansallinen tuki pidetään vuoden 2007 tasolla

Näiden perusskenaario-oletusten päälle toteutetaan vaihtoehtoiset skenaario-oletukset, ts. luvussa 4.1 esitetyt poliittiset rahoituskehyskkenaariot (Taulukko 4.2.1). Luvussa 4.1. esitettyä skenaariota 1a ei kuitenkaan pidetä realistisena maatalouden osalta, koska siinä yhteisen maatalouspolitiikan menotaso nousisi roimasti, joten sitä ei ole tässä tutkimuksessa analysoitu. Skenaariossa 1b oletetaan, että maatalous- ja maaseututukien suhteellinen osuus pysyy ennallaan vuoden 2013 painotuksella. Tämä merkitsisi Suomessa EU-maataloustuen 14 prosentin nousua vuoden 2007 tasosta vuoteen 2020 mennessä. Skenaariossa 2b EU:n maataloustuet jäävät absoluuttisesti vuoden 2007 tasolle, mutta samalla tuet irrotetaan kokonaan tuotannosta vuodesta 2014 alkaen ja siirrytään niin sanottuun tasatukimalliin koko unionissa, mikä tarkoittaisi, että hehtaarikohtainen tuki olisi sama koko EU:ssa. Tämä merkitsisi Suomessa nimellisen maataloustuen säilymistä lähes ennallaan vuoden 2007 tasossa. Skenaariossa 3 maatalouden ja maaseudun tuet palautuvat absoluuttisesti vuoden 2004 tasolle, mikä merkitsisi Suomen EU:lta saamien maataloustukien 9 prosentin laskua nimellisin hinnoin vuoden 2007 tasosta vuoteen 2020 mennessä. Yhtäältä CAP-tuki laskee skenaariossa 3 lähes 12 prosenttia vuoden 2007 tasosta, mutta toisaalta LFA- ja ympäristötuki säilyvät vuoden 2007 tasolla aina vuoteen 2020 saakka.

⁶⁵ Suomi sai kuitenkin terveystarkastuspäätöksen yhteydessä poikkeuksen maksaa kymmenen prosentin osuuden CAP-tuista edelleen tuotantoon sidottuna, mikä tarkoittaa, että Suomessa maksettavat EU-nautatuet voivat säilyä tuotantoon sidottuina myös vuoden 2012 jälkeen (ks. Lehtonen ja Niemi 2009).

Taulukko 4.2.1. Suomen maatalouden saamat EU-tuet eri skenaarioissa, miljoonaa euroa käyvin hinnoin

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Perusskenaario	777	777	777	777	777	777	777
CAP-tuet	570	570	570	570	570	570	570
LFA-tuki	118	118	118	118	118	118	118
Ympäristötuki	89	89	89	89	89	89	89
Skenaario 1b	788	807	822	839	854	871	886
CAP-tuet	581	593	604	616	627	639	650
LFA-tuki	118	122	124	127	129	132	135
Ympäristötuki	89	92	94	96	98	100	101
Skenaario 2b	777	777	777	777	777	777	777
CAP-tuet	570	570	570	570	570	570	570
LFA-tuki	118	118	118	118	118	118	118
Ympäristötuki	89	89	89	89	89	89	89
Skenaario 3	767	758	748	738	728	719	709
CAP-tuet	560	551	541	531	521	512	502
LFA-tuki	118	118	118	118	118	118	118
Ympäristötuki	89	89	89	89	89	89	89

Lähde: EU:n vuosikertomus 2007 ja omat laskelmat.

On huomattava, että tehdyt taustaoletukset eivät ota huomioon EU:n maataloustukien mahdollisten muutosten vaikutusta kansallisiin tukiin. Muutoksilla CAP-tuen tasossa ja muodossa on luonnollisesti heijastusvaikutuksensa kansallisiin tukiin. Jos EU-tukien tasoa alennetaan, sillä on todennäköisesti alentava vaikutus siihen, minkä suuruisia kansallisia tukia komissio voi katsoa hyväksyvänsä. Ellei kansallisia tukia alennettaisi yhteisön tukia leikattaessa, niillä katsottaisiin olevan entistä ”vääristävämpi” vaikutus sisämarkkinoilla, mitä komissio tuskin hyväksyy.

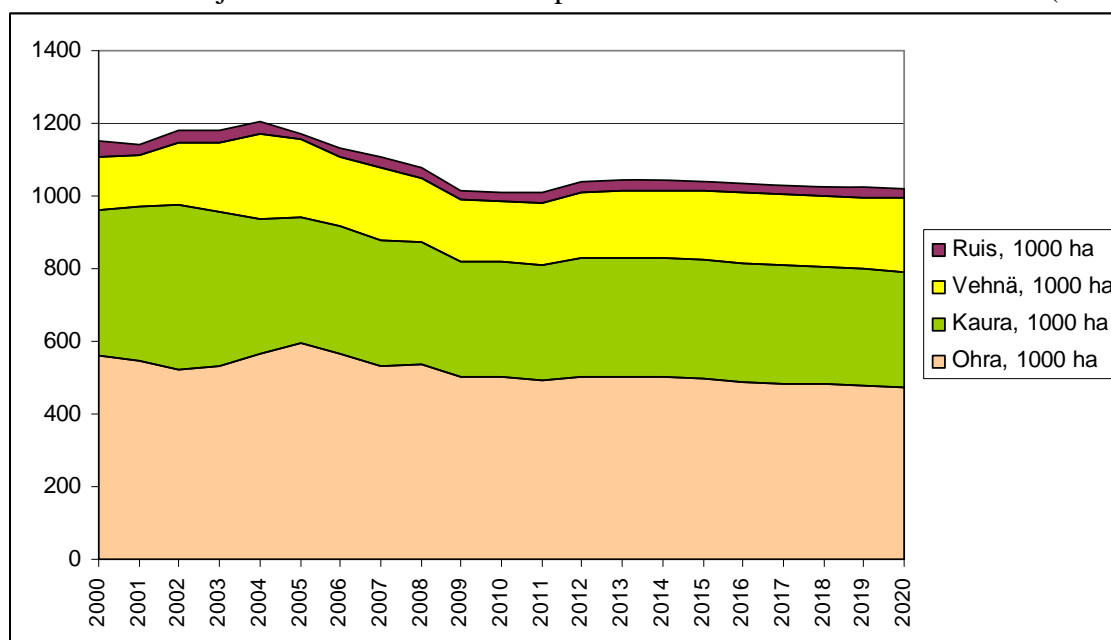
Myös EU-tuen kehittyminen tiettyyn suuntaan (tasatuki tai täysin tuotannosta irrotettu tuki, mikä on todennäköinen kehityssuunta) heijastuu kansallisiin tukiin. Komissio ei todennäköisesti hyväksy sellaisia kansallisia tukia, jotka ovat ristiriidassa yhteisön politiikan / markkinaorganisaatio-lainsäädännön kanssa. Eli jos ja kun EU-tuissa siirrytään kohti täyttä dekoplausta tai tasatukea, tämä lienee edessä ainakin suurelta osin myös kansallisten tukien puolella. Seuraavassa analyysissä ei ole kuitenkaan lähdetty arvioimaan sitä, minkälaisia heijastusvaikutuksia EU-tukien muutoksilla olisi kansallisen tuen tasoon ja muotoon.

4.2.2 Maataloustuotanto eri skenaarioissa

Peltokasvituotanto

Suomen kokonaisvilja-ala pienenee mallin perusskenaariossa jonkin verran vuoteen 2020 mennessä. Vilja-ala on ollut lähellä 1,2 milj. hehtaaria ja perusskenaariossa se alenee vuoteen 2020 mennessä runsaat 11 prosenttia vuoden 2005 tasosta (Kuvio 4.2.2). Mallin antama vilja-alan aleneminen johtuu viljan hintojen voimakkaasta vaihtelusta, mitä myös Suomen hinnat seuraavat lähes samassa suhteessa. Maailmanmarkkinahintojen kehittyminen on tässä suhteessa keskeisessä asemassa.

Kuvio 4.2.2. Viljantuotannon kokonaisala perusskenaariossa vuosina 2000-2020 (1000 ha)



Vehnän pinta-ala on perusskenaariossa noin 200 000 ha, joten se säilyy lähes nykyisellä tasollaan. Myös rukiin vilja-ala säilyy nykyisellä tasollaan. Ohran ja kauran pinta-alat pienenevät perusurassa kokonaisvilja-alan putoamisen takia. Viljelyalan pienentymisestä huolimatta viljan kokonaistuotanto vähenee vain hieman, kun satotaso vastaavasti nousee. Viljojen satotaso määräytyy mallissa pääasiassa trendin mukaan, mutta myös hinta on mukana satotasoyhtälössä. Trendiennuste olettaa keskisadon kasvavan jatkossa samalla vauhdilla kuin ajanjaksolla 1995-2007. Oletetun keskisadon kasvun seurauksena kaikkien viljojen satotaso kasvaa yhteensä noin 6-7 prosenttia eli noin 200 kilolla hehtaaria kohti vuoteen 2020 mennessä.

Koska suurin osa kasvinviljelystä on rehukasvien viljelyä, eläintuotannon laajuus määrää paljolti kotimaisen käytön laajuuden. Kotieläintuotannon määrässä tapahtuu perusskenaarioissa lievää laskua. Lisäksi lypsylehmien, emakkojen ja munivien kanojen keskituotosten nousu ja rehunkäytön tehostuminen vähentävät rehuntuotantoon tarvittavaa pinta-alaa. Näin ollen viljan kotimainen käyttö alenee perusskenaariossa enemmän kuin viljan kokonaistuotanto. Vientiin riittää siis edelleen runsaasti ohraa ja kauraa. Maidon ja naudanlihan tuotannon alentuessa myös osa laidunalasta saattaa siirtyä viljanviljelyyn, mutta muutoin kokonaisvilja-ala ei voi kasvaa. Osa huonotuottoisesta pellosta tulee jäämään pois tuotannosta ja osa pellosta käytetään muuhun tarkoitukseen.

Seuraavassa verrataan vaihtoehtoisten *rahoituskehyskenaarioiden* vaikutusta viljantuotantoon. Tuotannon suhteellinen muutos *eri skenaarioissa* perusurään verrattuna on esitetty taulukossa 4.2.2. Lähtökohtana tulosten tarkastelulle on, että EU-tuen nostaminen pitäisi näkyä tuotannon lisääntymisenä ja markkinahinnan alentumisena. Vastaavasti EU-tuen alentumisen pitäisi merkitä tuotannon alentumista ja toisaalta markkinahintojen nousua.

Tulokset ovat odotusten mukaisia. Tuen nosto vaihtoehtoskenaariossa 1b lisää pinta-aloja ja tuotantoa, mutta pudottaa joidenkin viljakasvien hintoja tarjonnan lisäyksen takia. Tasatukiskenaario 2b vaikuttaa vähiten tuotantoa alentavasti ja 12 prosentin suuruinen CAP-tuen pudotus skenaariossa 3 alentaa eniten tuotantoa. Kaiken kaikkiaan esitettyjen vaihtoehtoskenaarioiden vaikutukset viljan tuotantovolyymeihin ovat kuitenkin hyvin pieniä.

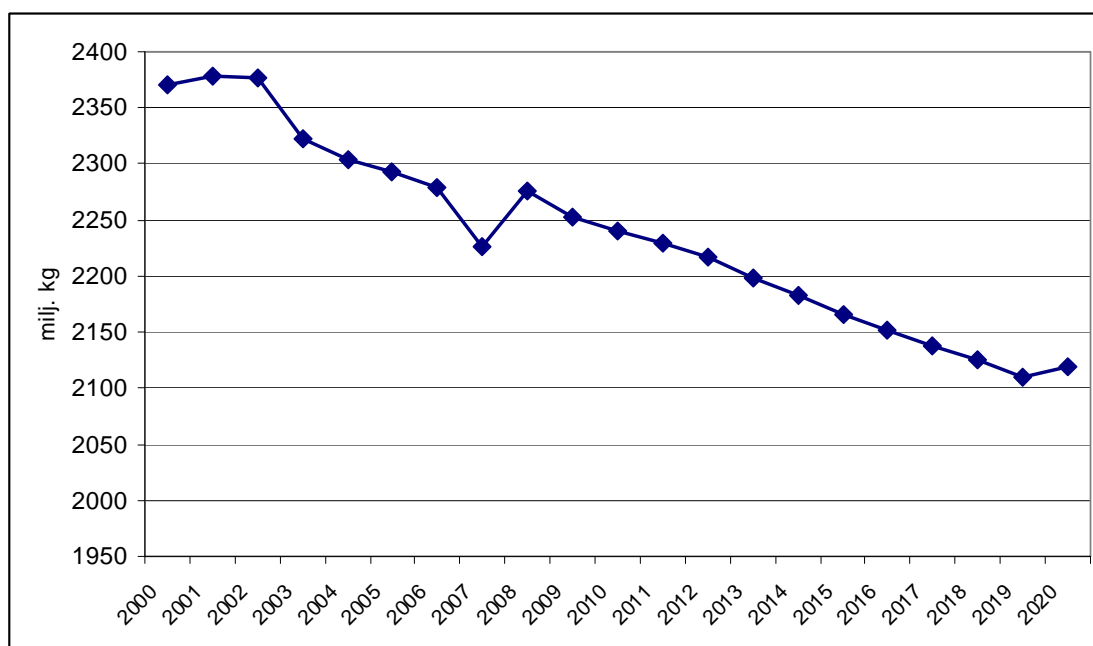
Taulukko 4.2.2. Vaihtoehtoisten skenaarioiden vaikutukset viljantuotantoon: tulosten %-poikkeamat perusskenaariosta vuonna 2020

		Skenaario 1 b +14 %	Skenaario 2b EU-tasatuki 247 e/ha	Skenaario 3 -11,9
Viljat yhteensä				
Tuotanto	1,000 ton	0,39	-0,07	-0,62
Vehnä				
Tuotanto	1,000 ton	0,39	-0,11	-0,64
Hinta	euro/100kg	0,02	0,12	0,10
Ohra				
Tuotanto	1,000 ton	0,40	-0,06	-0,63
Hinta	euro/100kg	-0,02	0,22	0,20
Kaura				
Tuotanto	1,000 ton	0,40	-0,12	-0,66
Hinta	euro/100kg	0,02	0,13	0,11
Ruis				
Tuotanto	1,000 ton	0,39	-0,07	-0,61
Hinta	euro/100kg	-0,00	0,32	0,31

Maidontuotanto

Tiedossa olevat maatalouspolitiikan muutokset perusskenaariossa, erityisesti maitokiintiöistä luopuminen vuoteen 2015, ovat maitotuotteiden kohtuullisen hyvistä kysyntä- ja markkinanäkymistä huolimatta haasteellisia Suomen maitosektorille. Jo aiemmin tehdyt politiikkauudistukset (vuonna 2006 toteutettu CAP -reformi) heikentävät maidon tarjontaa Suomessa.⁶⁶ Kannustinongelmaa kärjistää viljan hinnan nousu. Tämä korostaa maidon hintatason ja kansallisen tuen merkitystä Suomen maitosektorille. AGMEMOD-mallin tulosten mukaan maidontuotanto jäisi perusurassa noin 6 prosenttia alemmalle tasolle vuonna 2020 kuin 2007 (Kuvio 4.2.3).

Kuvio 4.2.3. Maidon kokonaistuotanto perusskenaariossa vuosina 2000-2020 (milj. litraa)



⁶⁶ Ks. Lehtonen (2004a, 2004b, 2007).

Maidon kotimaisessa kokonaiskulutuksessa ei oleteta tapahtuvan suuria muutoksia. Muutokset kulutustottumuksissa, esim. maitonesteiden kulutuksen lasku, suuntaus kohti vähärasvaisia maitotuotteita sekä juustojen kulutuksen kasvu, vaikuttavat kuitenkin maidon jalostuksen kautta myös maidontuotantoon. Pitkälle jalostettujen tuotteiden kulutuksen kasvu (esim. juustot) ja maitonesteiden kulutuksen väheneminen altistavat maitosektoria yhä enemmän ulkomaiselle kilpailulle.

Tarkastelluissa *vaihtoehtoisissa rahoituskehyskenaarioissa* maidon lievästi nousevat hinnat suhteessa perusskenaarioon ovat osallisia maidontuotannon lievään nousuun. Kaiken kaikkiaan vaihtoehtoisten skenaarioiden vaikutukset maidontuotantoon ovat kuitenkin erittäin pieniä (Taulukko 4.2.3). Tämä johtuu siitä, että CAP-tuen osuus maidon insentivihinnasta on lähes merkityksetön. Suomen maitosektorin kannalta on huomattavasti oleellisempaa kansallisen litra-kohtaisen tuen sekä investointitukien säilyminen. Mallin eri skenaarioissa kansallisen tuen oletetaan säilyvän ennallaan aina vuoteen 2020 saakka. On kuitenkin hyvä pitää mielessä, että jos EU-tuet tullaan jatkossa irrottamaan kokonaan tuotannosta, tämä lienee edessä suurelta osin myös kansallisten tukien puolella. Suomen kansallisen litra-kohtaisen tuen säilyminen ei ole siten maitosektorilla mitenkään itsestään selvää.

Taulukko 4.2.3. Vaihtoehtoisten skenaarioiden vaikutukset maidontuotantoon: tulosten %-poikkeamat perusskenaariosta vuonna 2020

		Skenaario 1 b +14 %	Skenaario 2b EU-tasatuki 247 e/ha	Skenaario 3 -11,9
Maito				
Tuotanto	1,000 ton	0,03	0,02	0,02
Keskituotos	kg/cow	0,02	-0,00	-0,03
Kulutus per cap	kg/head	-0,01	-0,01	-0,01
Hinta	euro/100kg	0,06	0,09	0,09

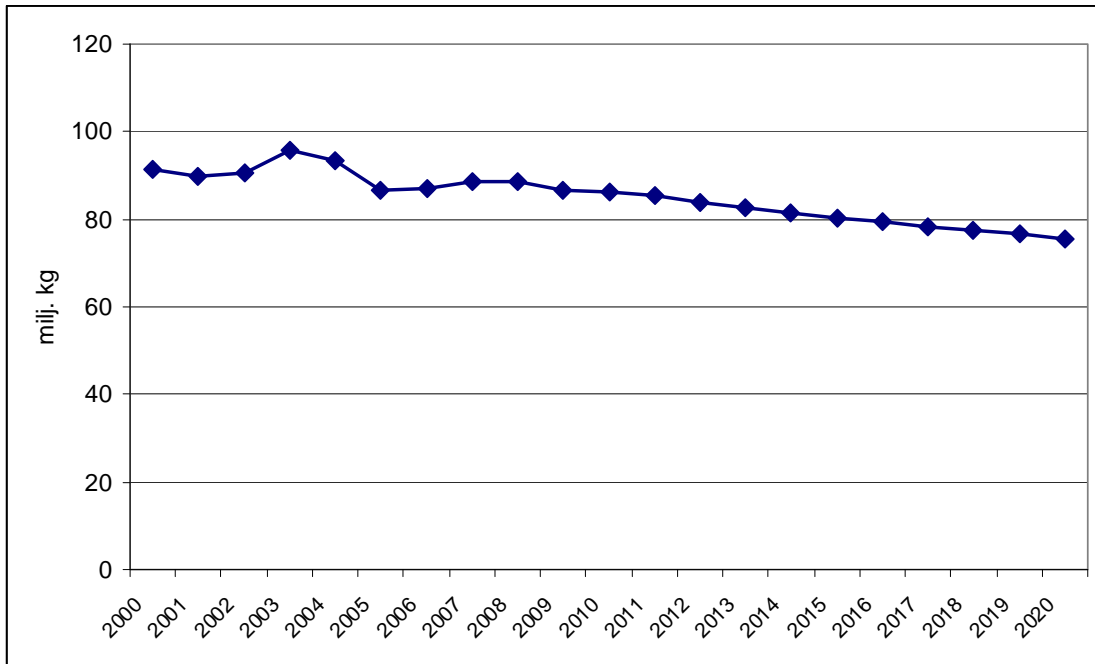
Naudanlihantuotanto

Naudanlihantuotannon, joka on Suomessa erittäin riippuvainen lypsylehmien lukumäärästä, arvioidaan tulevina vuosina laskevan maidontuotannon laskun ja toisaalta lypsylehmien keskituotoksen kasvun seurauksena. AGMEMOD-mallin perusskenaariossa naudanlihantuotanto vähenee 87 miljoonan kilon tasolta yhteensä lähes 13 prosenttia vuoteen 2020 mennessä, jätään noin 76 miljoonaa kiloon (Kuvio 4.2.4).

Erikoistuvan naudanlihantuotannon kasvu perusskenaariossa ei riitä korvaamaan lypsylehmien vähenemisestä seuraavaa naudanlihantuotannon vähenemistä. Naudanlihantuotantoon tarkoitettuja emolehmiä on alle 50 000, joten sieltä tulevien vasikoiden lukumäärä on kaikkiaan vajaa 20 prosenttia koko maan vasikkamäärästä. Emolehmätuotannon yleistyminen on EU-jäsenyysvuosien aikana selvästi hidastanut naudanlihantuotannon vähenemistä.

Naudanlihan kulutuksessa ei oleteta tapahtuvan merkittäviä muutoksia vuoteen 2020 mennessä. Naudanlihan tuonti kasvaakin perusskenaariossa tasaisesti samalla kun kotimainen tuotanto vähenee.

Kuvio 4.2.4.. Naudanlihan kokonaistuotanto perusskenaariossa vuosina 2000-2020 (milj. kg)



Kun tarkastellaan naudanlihan tuotannon kehitystä *vaihtoehtoisissa rahoituskehyskkenaarioissa*, merkillepantavaa on se, että mallin tuottamien tulosten mukaan naudanlihan tuotanto ei muuttuisi Suomessa juuri ollenkaan tarkastelluissa skenaarioissa (Taulukko 4.2.4). Tämä johtuu siitä, että skenaarioissa (ml. perusskenaario) ei oleteta muutoksia tuotantosidonnaisen tuen käyttömahdollisuuksiin. Erityisesti emolehmistä maksettavan, tuotantosidonnaisen CAP-tuen ja kansallisen tuen merkitys kotimaisen naudanlihan tarjonnassa on varsin suuri. Arvioiden mukaan emolehmäpalkkioiden irrottaminen katkaisisi emolehmien määrän kasvun, mikä nopeuttaisi entisestään naudanlihan tuotannon vähenemistä. Tilanteessa jossa EU:n maksamia nautapalkkioita on jo irrotettu tuotannosta Suomessa vuonna 2006, kansallisten tuotantosidonnaisten tukien merkitys luonnollisesti korostuu.

On kuitenkin huomattava, että tehty oletus kansallisten tukien säilymisestä ennallaan CAP-tukien muuttuessa saattaa olla epärealistinen, koska CAP-tuen tasolla ja muodolla on väistämättä vaikutuksensa myös kansallisiin tukiin. Eli jos EU-tukien tasoa alennetaan, sillä on vaikutus siihen, minkä suuruisia kansallisia tukia komissio voi katsoa hyväksyvänsä.

Mallin tulosten mukaan EU:n maksaman CAP-tuen alentamisskenaariot syventäisivät naudanlihan tuotannon alenemista vain hyvin lievästi. Pääosiltaan naudanlihan tuotannon väheneminen johtuu kaikissa skenaarioissa (ml. perusskenaario) maidontuotannon ja lypsylehmien vähenemisestä, ja tässä mielessä CAP-tuen alenemisen aiheuttamalla tuotannon laskulla ei ole juurikaan merkitystä.

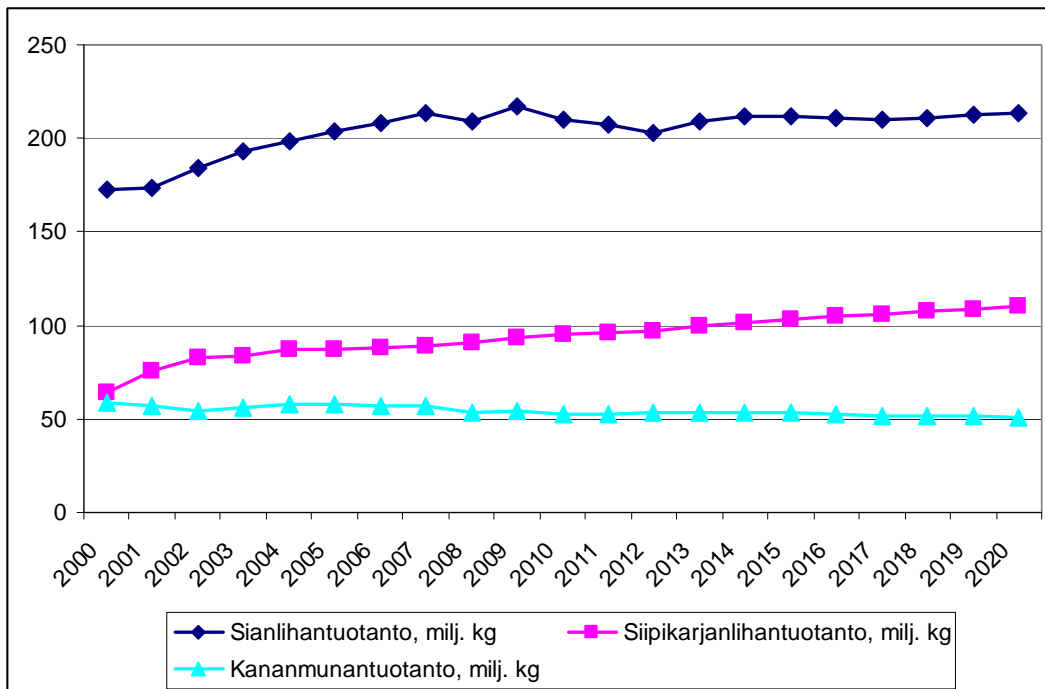
Taulukko 4.2.4. Vaihtoehtoisten skenaarioiden vaikutukset naudanlihan tuotantoon: tulosten %-poikkeamat perusskenaariosta vuonna 2020

		Skenaario 1 b +14 %	Skenaario 2b EU-tasatuki 247 e/ha	Skenaario 3 -11,9 %
Naudanliha				
Tuotanto	1,000 ton	0,10	-0,01	-0,10
Kotimainen käyttö	1,000 ton	-0,01	-0,00	-0,00
Hinta	euro/100kg	0,12	0,13	0,13

Sika- ja siipikarjatalous

Sian- ja siipikarjanlihantuotanto ovat olleet viime vuosina voimakkaassa kasvussa. Sianlihan tuotanto on kasvanut Suomessa vuodesta 1995 lähes 30 prosenttia. Vuonna 2008 sianlihaa tuotettiin 217 milj. kiloa. AGMEMOD-mallin perusskenaariossa sianlihaa ennakoitaan tuotettavan Suomessa myös pitkällä aikavälillä yli 200 miljoonaa kiloa. Arvion pohjana on, että viljan oletettu, korkeana pysyvä hinta siirtyy myös sianlihan hintaan. Myös siipikarjanlihantuotannon ennakoitaan perusskenaariossa nousevan edelleen kasvavan kulutuksen tahdissa. Siipikarjanlihan tuotanto on kasvanut vuosien 1995-2008 aikana keskimäärin 9 prosenttia vuodessa. Vuoden 2008 tuotantomäärä, 101 milj. kiloa, on yli kaksinkertainen vuosien 1994–1995 tuotantoon verrattuna. Kanamunien tuotanto on sitä vastoin vähentynyt tasaisesti koko EU-jäsenyysajan, yhteensä 22 prosenttia vuodesta 1995. Kanamunien tuotantomäärän ennakoitaan perusskenaariossa laskevan nykyiseltä tasoltaan edelleen runsaat 10 prosenttia vuoteen 2020 mennessä (Kuvio 4.2.5).

Kuvio 4.2.5. Sian- ja siipikarjanlihan sekä kananmunien kokonaistuotanto perusskenaariossa vuosina 2000-2020 (milj. kg)



Perusskenaarion toteutumiseen on kuitenkin suhtauduttava suurella varauksella. Sika- ja siipikarjanlihantuotanto ovat varsin joustavia, joten pitkän aikavälin ennusteet eivät ole kovin järkeviä. FAPRI ennustaa sekä sian- että siipikarjanlihan maailmanmarkkinahinnan nousua, mutta rehuviljan hinnan samanaikainen nousu nostaa rehukustannuksia ja siten kannattavuus ei välttämättä parane. Näin ollen viljan suhteellisen korkeana pysyvä hinta on iso haaste Suomen sika- ja siipikarjataloudelle samalla kun yksimahaisten eläinten kansallinen tuki irrotetaan tuotannosta vuodesta 2009 alkaen. Tämän vuoksi perusskenaarion tuottamat projektiot sian- ja siipikarjanlihantuotannolle toimivat enemmän vertailukohtina vaihtoehtoisille skenaarioille kuin varsinaisina ennusteina tuotannon tasosta.

Sika- ja siipikarjatalouden tuotantovolyymit pysyvät lähes samana kaikissa tarkasteluissa skenaarioissa, ts. tarkasteltujen *vaihtoehtoisten rahoitusskenaarioiden* vaikutukset sika- ja siipi-

karjatalouteen ovat erittäin pieniä (Taulukko 4.2.5). Viljan lievästi nousevat hinnat vaihtoehtoisskenaarioissa perusskenaarioon verrattuna ovat osallisia sianlihantuotannon lievään vähenemiseen.

Taulukko 4.2.5. Vaihtoehtoisten skenaarioiden vaikutukset sika- ja siipikarjatalouteen: tulosten %-poikkeamat perusskenaariosta vuonna 2020

		Skenaario 1 b +14 %	Skenaario 2b EU-tasatuki 247 e/ha	Skenaario 3 -11,9
Sianliha				
Tuotanto	1,000 ton	0,03	-0,02	-0,01
Kotimainen käyttö	1,000 ton	0,02	0,02	0,02
Hinta	euro/100kg	0,02	0,03	0,03
Siipikarjanliha				
Tuotanto	1,000 ton	0,05	0,06	0,06
Kotimainen käyttö	1,000 ton	-0,02	-0,04	-0,03
Hinta	euro/100kg	0,10	0,17	0,17
Kananmunat				
Tuotanto	1,000 ton	0,04	0,06	0,06
Kotimainen käyttö	1,000 ton	-0,01	-0,02	-0,02
Hinta	euro/100item	0,10	0,16	0,16

4.2.3 Vaikutukset tuottavuuskehitykseen ja maataloustuloon

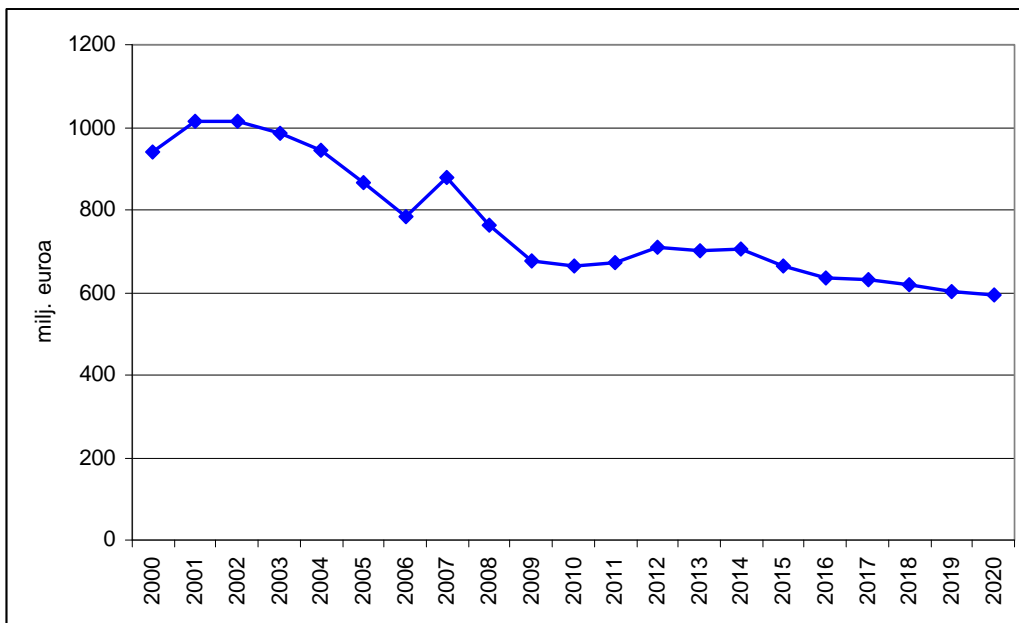
Suomen maatalous on kokenut voimakkaan rakenteellisen muutoksen viimeisten vuosikymmenien aikana. Sille on ollut ominaista tilaluvun ja työvoiman väheneminen, tuotannon koneellistuminen ja tehostuminen sekä alueellinen ja tilakohtainen erikoistuminen. Maatilojen määrä on vuodesta 1995 laskenut vuosittain keskimäärin kolmen prosentin vauhtia ja kotieläintaloudessa vielä tätäkin nopeammin. Esimerkiksi maidontuotantoon erikoistuneiden tilojen määrä on laskenut lähes seitsemän prosentin vuosivauhtia. Toistaiseksi ei ole merkkejä siitä, että rakennemuutos olisi pitkällä aikavälillä hidastumassa. Vapautuva maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kauppa pyrkii edelleenkin keskittämään toimialaa voimakkaasti.⁶⁷ Mikäli tilojen määrä alenee nykyistä nopeutta vuoteen 2020, maatilojen määrä laskee alle 40 000 tilaan, kun EU jäsenyyden kynnyksellä tiloja oli vielä yli 100 000. Maidontuotantoon erikoistuneiden tilojen määrä laskee 5 000 tilaan vuoteen 2020 mennessä, kun vuonna 1994 niitä oli vielä 35 000.

Tässä tutkimuksessa esitetyillä poliittisilla rahoituskehyskenaarioilla on hyvin vähän vaikutusta maatalouden rakennekehitykseen ja sitä kautta tuottavuuskehityksen nopeuteen. Rakennemuutoksen suunnan tai nopeuden merkittävä muuttaminen vaatisi erittäin järeitä politiikka-keinoja. Suomalaisen maatalouden ja elintarvikesektorin kilpailukykyyn parantaminen edellyttää nykyisen kaltaista, varsin rivakkaa rakennekehitystä ja yrityskoon kasvua. Jo yksin teknologinen kehitys johtaa siihen, että maatilojen koko kasvaa. Uuden teknologian avulla voidaan lisätä tuottavuutta, alentaa yksikkökustannuksia sekä tehostaa suunnittelua ja työn käyttöä. Vuodesta 1992 vuoteen 2007 tarkasteltaessa maatalouden tuottavuus nousi keskimäärin 1,1 prosenttia vuodessa.

⁶⁷ Ks. tarkemmin Lehtonen ja Pyykkönen (2005) sekä Niemi ja Pietola (2005, 2006).

Olettamalla rakennerationalisoinnin tuoman tuottavuuskasvun säilyvän 1 prosentin suuruisena myös aikajaksolla 2008-2020 on saatu kuviossa 4.2.7 esitetty projektio maataloustulon kehityksestä. Maataloustulon aleneminen jatkuu perusurassa, sillä tuotantokustannusten ennakoidaan nousevan lähes yleisen hintakehityksen (bkt- deflaattorin) mukaisesti markkinahintojen ja tukien säilyessä lähes ennallaan. Eksogeenisesti asetettu 1 prosentin tuottavuuden kasvu, joka koostuu hehtaarisatojen ja eläintuotoksen kasvusta ei ole näin ollen riittävä inflaation ja kustannusten nousun kompensoimiseksi. Maataloustulo alenee perusskenaariossa vuoden 2007 vajaan 880 miljoonasta eurosta hiukan alle 600 miljoonaan euroon.

Kuvio 4.2.7. Maataloustulon kehitys perusskenaariossa vuosina 2000-2020 (milj. euroa)



Arvio maataloustulon kehityksestä vaihtoehtoskenaarioissa saadaan ottamalla huomioon oletetut CAP-tuen muutokset (Taulukko 4.2.6). CAP-tuen muutoksilla on luonnollisesti varsin suuri vaikutus maataloustulon tasoon, koska arvioitu CAP-tuen taso (570 milj. euroa vuonna 2020) on arvioituun maataloustulon tasoon (595 milj. vuoden 2020 euroa) suhteutettuna erittäin merkittävä.

Vaihtoehtoskenaariossa 1b maataloustulo nousee EU-tukien nousun ansiosta runsaat 12 prosenttia perusskenaarion verrattuna vuoteen 2020 mennessä. Vaihtoehtoskenaariossa 2b maataloustulo pysyy kutakuinkin ennallaan. Vaihtoehtoskenaariossa 3 maataloustulo puolestaan laskee EU-tukien laskun myötä runsaat 13 prosenttia.

Taulukko 4.2.6. Vaihtoehtoisten skenaarioiden vaikutukset maatalouden tuottoihin, kustannuksiin sekä maataloustuloon: tulosten %-poikkeamat perusskenaariosta vuonna 2020

		Skenaario 1 b +14 %	Skenaario 2b EU-tasatuki 247 e/ha	Skenaario 3 -11,9
Maataloustulolaskelma				
Kokonaistuotto	milj. Euroa	2,2	-0,1	-2,3
Kokonaiskustannus	milj. Euroa	0,0	-0,0	-0,0
Maataloustulo	milj. Euroa	12,5	-0,7	-13,1

4.2.4 Vaikutukset elintarvikkeiden hintoihin

Esitettyjen vaihtoehtoisten rahoituskehyskenaarioiden ja EU:n maatalouspolitiikan muutosten vaikutukset elintarvikkeiden hintakehityksen ovat hyvin vähäisiä. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että maataloustuotteiden tuottajahinnat muuttuvat eri skenaarioissa perusskenaarioon verrattuna hyvin vähän. Toiseksi, maatalousraaka-aineiden osuus elintarvikkeiden ja juomien kokonaiskulutusmenoista on Suomessa nykyisin selvästi alle viidennes. Suomalaiset kuluttajat ostavat elintarvikkeensa yhä jalostetummassa muodossa. Ja mitä jalostetumpi tuote, sitä pienempi osuus raaka-aineella on elintarvikkeen vähittäishinnassa. Maatalousraaka-ainehintojen pienillä muutoksilla ei siten ole ruoan kuluttajahintaan kovin suuria vaikutuksia.

Lisäksi on syytä huomata, että jatkossa maataloustuotteiden ja valmiiden elintarvikkeiden hintoja heiluttavat niin EU:ssa kuin Suomessakin yhä enenevässä määrin vaihtelut ruoan maailmanmarkkinahinnoissa. Suomen maatalous- ja elintarvikemarkkinat ovat vahvasti kytköksissä eurooppalaisiin ja laajempiin kansainvälisiin markkinoihin. Kansainvälisillä markkinoilla puolestaan erilaiset odotukset markkinanäkymistä, spekulatio ja jopa paniikki voivat pahimmillaan heiluttaa maataloustuotteiden hintoja erittäin merkittävästi, mikä on näkynyt ruoan maailmanmarkkinoilla erityisesti viimeisten 2-3 vuoden aikana. Pienetkin viestit globaalien satonäkymien muutoksista heijastuvat nykyisin nopeasti maailmanmarkkinahintoihin ja heijastuvat tietyllä viiveellä myös Suomen markkinoille. Maataloustuotteiden hintavaihtelut tulevat EU-markkinoilla kasvamaan myös sen vuoksi, että suojaverkkona perinteisesti toimineita EU:n markkinainterventioita on karsittu ja tullaan edelleen karsimaan. Ilmaston lämpeneminen lisää omalta osaltaan säävaihteluita ja äärimmäisiä sääoloja.

4.3 Aluepolitiikka eri skenaarioissa

Skenaariossa 1 oletetaan, että rahoituskehysten meno-otsakkeiden suhteelliset osuudet pysyvät koko EU:lle ennallaan vuoden 2007 tasolla (vaihtoehto a) ja vuoden 2013 tasolla (vaihtoehto b). Suomelle lasketut luvut on saatu käyttämällä samoja muutosprosentteja kuin koko EU:lle. Koska Suomen saama aluetuki laskee kuluvalle kehyskaudella, skenaario 1b ei ole Suomen koheesiotulojen kannalta relevantti. Skenaariossa 2 alue- ja rakennepolitiikan tuet jäävät absoluuttisesti vuoden 2007 tasolle. Skenaariossa 3 alue- rakennepolitiikan tuet jäävät absoluuttisesti vuoden 2004 tasolle.

Koska vuodelle 2007 ajoittui merkittävästi edellisellä kehyskaudella haetun tavoite 1 –tuen maksatuksia, Suomen alue- ja rakennepoliittiselle tuelle on laskettu lisäksi skenaario 4, jossa tuen on oletettu jäävän vuoden 2008 tasolle. Tämä taso vastaa paremmin myös koko kuluvan kehyskauden rahoituksen suuruusluokkaa.

Oletukset on nähtävä kiintopisteinä, joihin erilaista kehitystä voidaan verrata. Vertailua voidaan tehdä skenaarioiden kesken, mutta ne antavat pohjaa myös sen miettimiselle, mitä aivan muunlaiset skenaariot voisivat merkitä.

EU:n koheesiomenot ovat olleet kasvussa kuluvalle rahoituskehyskaudella. Vuosina 2008-2009 keskimääräinen kasvu oli lähes 3 prosenttia. Kasvu on tapahtunut ”Konvergenssi”-alaotsakkeen menoissa, joissa kasvua oli vuosina 2008-2009 keskimäärin noin 5 prosenttia vuodessa. ”Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys” -otsakkeen menot vähenivät keskimäärin 5,4 prosenttia vuodessa. ”Alueiden välinen yhteistyö” -otsakkeen menot kohosivat vain hie-

man. Komissio arvioi koheesiomenojen kasvavan 54,2 miljardiin euroon vuoteen 2013 mennessä.⁶⁸

Taulukossa 4.3.1 on kuvattu EU:n koheesiobudjetti eri skenaarioissa sillä oletuksella, että budjetin sisäinen koostumus säilyisi samana kuin se on vuonna 2013 EU:n komission alustavan rahoitusallokaation mukaan.⁶⁹ Tämä on hyvin epätodennäköinen oletus, koska luvussa 2 jo argumentoitiin, että painopisteen siirtäminen matalan tulotason maihin eli konvergenssiin on taloudellisesti perusteltua. Suomen kannalta tärkeimmässä aluerässä ”alueellinen kilpailukyky ja työllisyys” rahamäärä siten voi pienentyä vielä kuluvan rahoituskehyskauden jälkeenkkin.

Taulukko 4.3.1 EU:n koheesiobudjetti eri skenaarioissa

	2009		2013*	2020*			
	Mrd. euroa	%-osuudet	%-osuudet	Skenaario 1a, mrd. euroa	Skenaario 1b, mrd. euroa	Skenaario 2, mrd. euroa	Skenaario 3, mrd. euroa
Konvergenssi	39,0	80,6	84,6	52,5	61,5	31,3	28,9
Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys	8,1	16,7	12,9	8,0	9,4	4,8	4,4
Alueiden välinen yhteistyö	1,2	2,5	2,5	1,6	1,8	0,9	0,9
Koheesio, yht.	48,4	100,0	100,0	62,0	72,7	37,0	34,2
Koheesiomenot % EU:n bkt:sta	0,39		0,37	0,33	0,38	0,19	0,18

* Arviolaskelma.

Lähteet: Euroopan komissio (2009) EU:n talousarvio 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/dec_i_en.htm (budjetin koostumus vuonna 2013) ja omat laskelmat.

Taulukossa 4.3.2 on kuvattu Suomen koheesiotulojen kehitys edellä kuvatuissa skenaarioissa. Tulot vähenevät kuluvan rahoituskehyskauden aikana samansuuntaisesti kuin ”Kilpailukyky ja työllisyys” -otsakkeen menot alentuvat koko EU:n tasolla. Alenemiseen vaikuttaa tavoite 1:n korvaavien siirtymäkauden tukien aleneminen. Suomessa ns. phasing in -tukea saa Itä-Suomi. Pohjois-Suomi jäi niiden ulkopuolelle korkeamman bkt/henkilö -lukujensa vuoksi. Tämä johtui pikemminkin NUTSII-aluejaon muutoksesta kuin itse bkt:n kehityksestä Pohjois-Suomessa. Suurin aluetuen aleneminen tapahtui jo vuonna 2008, jolloin Suomi sai runsaat 100 miljoonaa euroa vähemmän EU:n aluetukea kuin edellisenä vuonna, jolloin vielä maksettiin aiemmin haettuja tavoite 1 -tukia.

Komission arvion mukaan Suomi saa koheesiorahoja 226 miljoonaa euroa vuonna 2013.⁷⁰ Tämä on 0,11 prosenttia kyseiselle vuodelle luvussa 4.1 arvioidusta bkt:sta. Tähän verrattuna

⁶⁸ http://ec.europa.eu/budget/library/documents/multiannual_framework/2007_2013/tab_cohesion_2007-2013.pdf

⁶⁹ EU:n virallinen lehti (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/dec_i_en.htm).

⁷⁰ Emt.

kaikki muut skenaariot, paitsi skenaario 4, merkitsevät kasvua vuoden 2013 tasosta absoluuttisesti mitattuna. Suhteessa bruttokansantuotteeseen tuki säilyy jopa skenaarioissa 2 ja 3 suunnilleen samana kuin vuonna 2013.

Taulukko 4.3.2 Suomen koheesiotuki EU:lta eri skenaarioissa

	2007	2008	2020*				
			Skenaario 1a	Skenaario 1b	Skenaario 2	Skenaario 3	Skenaario 4
Koheesiotulot, yht., milj. euroa	322	213,7	540	577	322	362	214
Koheesiotulot % Suomen bkt:sta	0,18	0,11	0,19	0,21	0,11	0,13	0,08
Koheesiotulot EU:lta, % **							
-ns. pienestä aluepolitiikasta	25,8						
-ns. isosta aluepolitiikasta	1,6						

* Arviolaskelma. Suomen bkt-ennuste on ETLAn ennusteen mukainen. Skenaariot 1a ja b eivät ole Suomen kannalta relevantteja, koska koheesiotulot alenevat jo kuluvalle rahoituskehyskaudella.

** Pienellä aluepolitiikalla tarkoitetaan EU:n aluetukea nauttivien toimenpiteiden kokonaisrahoitusta mukaan lukien kansallinen julkinen ja yksityinen rahoitus. Laskelmassa mukana on EAKR- ja ESR-rahoitus. (EU-rahoituksen ja kotimaisen rahoituksen suhteesta eri ohjelmakausilla ja eri alueilla ks. liite 2.) Ns. suuri aluepolitiikka sisältää yleisen sosiaali- ja veropolitiikan alueellisia tuloeroja tasaavat toimet.

Lähde: EU Commission (2009) EU Budget 2008, Financial Report ja omat laskelmat.

Skenaariot 1a ja b vaikuttavat näillä näkymin epärealistisimmilta. Suomelle kohdistuva EU:n aluetuki on ollut laskussa absoluuttisestikin. Myös skenaarioissa 2 ja 3 aluetuki nousee kuluvalle rahoituskehyskauden lopun lukemista. Suhteessa bruttokansantuotteeseen alenemaa vuodesta 2007 on 0,05-0,07 prosenttiyksikköä. Vuoden 2008 lukuihin verrattuna bruttokansantuoteosuus säilyy samoissa lukemissa.

Skenaariossa 4 Suomen EU:lta saama aluetuki alenee suhteessa bruttokansantuotteeseen 0,03 prosenttia vuodesta 2008. Tämä on pieni alenema verrattuna siihen, että pelkästään yhtenä vuonna 2008 alenema oli 0,07 prosenttiyksikköä. Skenaariota 4 on pidettävä edellä mainittuja realistisempänä. Siinäkin Suomen saama aluetuki saattaa olla liian suuri.

Suomen saamaa aluetukea on viime aikoina pyritty käyttämään entistä innovatiivisempiin kohteisiin ns. Lissabonin prosessin hengessä. Tämä tavoite on myös eksplisiittisesti kirjattu kuluvalle rahastokauden strategiaan.⁷¹ Arviolta noin parikymmentä prosenttia rakennerahastorahoituksesta on ollut luonteeltaan innovatiivista (ks. luku 3.3). Tästä osa on alueohjelmiin sisältyvää tutkimusrahoitusta, osa muuta innovaatiotoimintaa tukevaa rahoitusta. Osa innovatiivisesta rahoituksesta kohdistuu suoraan yrityksille ja muille innovatiivisille toimijoille. Osa pyrkii parantamaan alueen yleistä innovaatioinfrastruktuuria. Tämän rahoitusosuuden kehitys riippuu siitä, miten suuri osa absoluuttisesti jäädytetyistä rahoista (skenaariot 2, 3 ja 4) käytetään innovatiivisiin tarkoituksiin. Täytyy kuitenkin korostaa, että tarkastelluissa skenaarioissa sopeutuminen on tapahtunut suurelta osin jo kuluvalle rahastokaudella.

⁷¹ Suomen kansallinen rakennerahastostrategia 2007-2013, 2007.

Jos innovatiivista rahoitusta halutaan preferoida, siihen voidaan kanavoida rahoitusta kolmesta lähteestä:

- 1) EU:lta haettavan aluetuen sisäistä painopistettä muuttamalla,
- 2) kilpailukykyotsakkeen mukaisesta innovaatio- ja tutkimusrahoituksesta tai
- 3) lisäämällä innovaatioita tukevaa kansallista aluetukea. (Ks. luvut 3.3, 3.4 ja 4.4).

Vaihtoehdossa 2 alueiden toimijat joutuvat hakemaan rahoitusta samoilla ehdoilla kuin kaikki muutkin hakijat. Vaihtoehdoissa 1 ja 3 poliittisilla päätöksillä on tärkeä sija. Aluetuen sisäisen painopisteen muuttamisessa alueellisilla toimijoilla on merkittävä rooli. Yleisen alueille kohdennetun innovaatiotuen kasvu taas riippuu kansallisista päätöksentekijöistä ja innovaatiotuen kriteereistä. Puhtaasti taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta aluekriteerit voivat vääristää resurssien kohdentumista.⁷² Alueellista tukea voidaan perustella, mikäli arvioidaan, että markkinamekanismi ei toimi riittävän tehokkaasti t&k-rahoituksen allokoinnissa ja/tai että työvoiman liikkuvuus on hyvin jäykkää. Käytännössä tutkimus- ja kehitysrahoitus on painotunut nopeimmin kasvaville alueille.⁷³

Muu kuin innovatiivinen aluetuki on kohdistettu pääosin suoraan tuloerojen kaventamiseen, infrastruktuuriin tai äkillisen rakennemuutoksen aiheuttamien ongelmien lieventämiseen. Tuloerojen kaventamistavoitteen osalta on olemassa EU-tason tutkimuksia, joissa on havaittu, että EU:n aluepolitiikka ei ole kovin hyvin onnistunut tuloerojen tasauksessa (ks. esim. Midelfart-Knarvik ja Overman (2002) ja muita lähteitä julkaisusta Widgrén ym., 2007). Suomen osalta julkaisussa Kotilainen (toim.) (2009) saatiin kuitenkin positiivisempia tuloksia. Siinä havaittiin, että EU:n aluetuki on 1) lisännyt verkostoitumista, 2) nopeuttanut yritysten kasvua lyhyellä aikavälillä ja 3) EAKR-yritystuki on tasannut maakuntien välistä tulonjakoa. Perinteinen aluepolitiikka voi kuitenkin positiivisista tulonjako- ja lyhyen aikavälin vaikutuksista huolimatta olla pitkällä aikavälillä ristiriidassa taloudellisen tehokkuuden kanssa – vielä suu-remmassa määrin kuin alueellinen innovaatiopolitiikka.⁷⁴

Äkillisen rakennemuutoksen vaikutuksen lieventämiseen annettu tuki on sen sijaan hyvin perusteltu uusiin olosuhteisiin sopeutumisen kannalta. Tällöinkin on syytä varoa luomasta tuotantoa, joka ei ole markkinataloudellisesti kannattavaa. Rakennemuutosten vaikutusten hallintaan annetaan tukea erityisesti kilpailukykyotsakkeelle kuuluvasta globalisaatorahastosta (ks. luku 3.3). Käytännössä näihin ongelmiin tulee tukea myös Euroopan sosiaalirahastosta, vaikka sen rahoituksen tavoite onkin työelämän pitemmän aikavälin tavoitteissa.

Itä-Suomen saaman ns. phasing in -siirtymäkauden tuen aleneminen ja poistuminen aiheuttaa sopeutumiso ongelmia. Tämä sopeutuminen toteutuu osin jo kuluvan rahoituskehyskauden aikana. Itä-Suomen erityisongelmiin voidaan tarvittaessa kohdentaa ”normaalia” kilpailukyky- ja työllisyystukea ja kansallista aluetukea. Monilla Itä-Suomen alueilla väestö, erityisesti työikäinen, vähenee tuntuvasti muuttoliikkeen ja ikääntymisen myötä. Tämä vähentää osaltaan elinkeinopoliittisen tuen tarvetta. Yleisen tulotuen tarve voi sen sijaan kasvaa, mutta sitä on lisättävä pääosin kotimaisista lähteistä.

”Alueiden välinen yhteistyö” -otsakkeella Suomella on meneillään useita rajat ylittäviä projekteja maan eri suunnilla (ks. luku 3.2). Tällaisia projekteja voidaan myös jatkossa hyvin pe-

⁷² Ks. esim. Kotilainen (toim.), 2009, 106-117.

⁷³ Emt..

⁷⁴ Ks. Widgrén ym., 2007.

rustella EU-lisäarvolla. Yleinen kansainvälistyminen lisää myös rajat ylittävän yhteistyön tarvetta. Suomen menestys rahoituksen saannissa riippuu ideoiden ja suunnitelmien laadusta.

Skenaarioissa tehdyt oletukset merkitsevät sitä, että suurin sopeutuminen tapahtui jo kuluvalle rahoituskaudella. On kuitenkin mahdollista, että koheesiorahoitus alenee myös vuoden 2013 jälkeen. Erityisesti ”kilpailukyky- ja työllisyys” -tavoitteen mukainen rahoitus on kritiikin kohteena, koska siitä saavat tukea korkean tulotason maiden alueet. EU:n parlamentissa tavoitteen rahoituksen jatkumiselle on vahvaa kannatusta. Myös Saksa on sitä tukenut, koska tätä rahoitusta pidetään tärkeänä itäisen Saksan alueelliselle kehitykselle.

Jos ”kilpailukyky ja työllisyys” -tavoitteen mukainen rahoitus poistettaisiin tai sitä leikattaisiin merkittävästi, koko aluepoliittisen rahoituksen suuruutta ja rakennetta jouduttaisiin miettimään uudestaan. Jos aluepoliittisen tuen tarve ei merkittävästi alene ja sille on olemassa poliittinen legitimaatio, edessä on EU-rahoituksen korvaaminen kotimaisella rahoituksella. Tämä ei ole pitkällä aikavälillä mahdoton tehtävä, koska EU-tuki on kaikkiaan suhteellisen pieni osa koko aluepoliittisesta tuesta. Ns. pienen aluepolitiikan menoista osuus oli neljänneksen luokkaa vuonna 2007 ja ns. isosta aluepolitiikasta 1,6 prosenttia (taulukko 4.3.2). Pienellä aluepolitiikalla tarkoitetaan EU:n aluetukea nauttivien toimenpiteiden kokonaisrahoitusta mukaan lukien kansallinen julkinen ja yksityinen rahoitus. Ns. suuri aluepolitiikka sisältää yleisen sosiaali- ja veropolitiikan alueellisia tuloeroja tasaavat toimet.

Vuonna 2008 maksettua 136 miljoonan euron suuruisia kilpailukyky- ja työllisyys –tukea voidaan verrata myös 110 miljoonan euron summaan, jonka Suomi ”menetti” yhtenä vuonna 2008 konvergenssituen alentuessa. EU-tuen korvaaminen kotimaisella rahoituksella edellyttää kuitenkin ennakkovarautumista ja painopisteiden määrittelyä uudelta pohjalta.

”Alueiden välinen yhteistyö” -tavoite säilyy varmasti myös jatkossa, koska sillä voidaan osoittaa olevan selvää EU-lisäarvoa. ”Kilpailukyky ja työllisyys” -tavoitteen mukaisen tuen mahdollista alenemista voidaan kompensoida jossakin määrin tätä tukea kasvattamalla. Merkittävää korvaamista ei kuitenkaan voida toteuttaa, koska rahoitettavat kohteet on määritelty eri tavoilla.

Jos koheesiorahoituksen supistaminen koskisi koko EU:ta, myös maksut EU:n budjettiin voisivat pienentyä, mikä loisi lisää kotimaisia resursseja. Lisäksi EU-tuen korvaaminen kotimaisella aluepoliittisella tuella tuottaisi kustannussäästöjä, kun hallinto kevenisi. Aluepoliittisen rahoituksen tarvekin voi muuttua alueiden taloudellisen kehityksen sekä elinkeino- ja väestörakenteen muutoksen myötä. Lisäksi aluepolitiikan prioriteeteissa voi tapahtua muutoksia. Näiden kysymysten pohtiminen on kuitenkin jatkotutkimuksen tehtävä. Tällainen työ on jo osaltaan menossa, kun valtionhallinnossa valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriön johdolla alueiden kehittämisen vuoteen 2020 ulottuvaa pitkän aikavälin strategiaa.⁷⁵

4.4 Kilpailukyky eri skenaarioissa

Tutkimuksessa tarkasteltava skenaario 1 jaetaan kahteen alaskenaarioon. Vaihtoehdossa a kilpailukyky-otsakkeen osuus koko EU:n budjetin menoista on vuoteen 2020 asti 5,9 prosenttia, joka se oli vuonna 2007 (luku 4.1). Suomen saamista tuloista tuo osuus oli 6,6 prosenttia. Kilpailukykymenojen osuus EU:n budjetissa on tästä noussut selvästi jo kuluvalle rahoitus-

⁷⁵ <http://www.tem.fi/index.phtml?s=3301>

kaudella. Tätä laskelmaa on sen vuoksi pidettävä vain vertailukohtana muille skenaarioille. Vaihtoehdon *a* lisäksi esitetään vaihtoehto *b*, jossa kilpailukykykymenöiden osuus budjetista on se, minkä EU:n komissio on sen arvioinut olevan vuonna 2013. Suomen osalta vastaavaa arviota ei ole olemassa, joten Suomen osalta on oletettu vastaava kehitys kuin koko EU:ssa.

Skenaariossa 2 kilpailukykytuen osuuden EU:n budjetissa oletetaan kaksinkertaistuvan vuoteen 2007 verrattuna.

Skenaariossa 3 kilpailukykyotsakkeen tuen osuuden EU:n budjetissa oletetaan kolminkertaistuvan vuoden 2007 osuuteen verrattuna.

Taulukossa 4.4.1 on kuvattu luvussa 4.1 esitettyjen skenaarioiden toteutuminen EU:lle kilpailukykyyn osalta sillä oletuksella, että kilpailukykykymenöiden sisäinen koostumus säilyy muuttumattomana vuodesta 2009.⁷⁶

Taulukko 4.4.1 EU:n kilpailukykybudjetti eri skenaarioissa

	2009		2020*			
	Mrd. euroa	%-osuudet	Skenaario 1a, mrd. euroa	Skenaario 1b, mrd. euroa	Skenaario 2, mrd. euroa	Skenaario 3, mrd. euroa
Koulutus	1,1	9,3	1,1	1,9	2,1	3,2
Tutkimus	6,8	57,6	6,5	11,9	13,0	19,5
Kilpailukyky ja innovointi	0,5	4,2	0,5	0,9	0,9	1,4
Energia ja liikenneverkot	1,9	16,1	1,8	3,3	3,6	5,5
Sosiaalipoliittinen ohjelma	0,2	1,7	0,2	0,4	0,4	0,6
Kilpailukyky, yht.	11,8	100,0	11,3	20,7	22,6	33,9
Kilpailukykykymenöt % EU:n bkt:sta	0,09		0,06	0,11	0,12	0,18

* Arviolaskelma.

Lähde: Euroopan komissio (2009) EU:n talousarvio 2009 ja omat laskelmat.

Tutkimus on varmasti myös jatkossa keskeinen menoerä, koska sillä pyritään kohentamaan unionin kilpailukykyä. Energia- ja liikenneverkkojen osuus kasvoi tuntuvasti vuonna 2008 ja näiden menojen osuus on jo suhteellisen korkea. Jo tämän osuuden säilyminen ennallaan tuo merkittävästi lisää varoja rajat ylittäviin energia- ja liikennehankkeisiin. Kilpailukykykymenöiden tarkka jakautuminen alaotsakkeittain on kuitenkin varmasti vilkkaan poliittisen keskustelun aihe. Erityisesti käsitykset rajat ylittävien verkkojen hyödyistä vaihtelevat maittain.

Suuri muutos EU:n kilpailukykyvarojen budjettiosuudessa on tapahtunut jo vuosina 2007-2009, jolloin osuus kasvoi 5,5:stä prosentista vuonna 2007 noin 9,4 prosenttiin vuonna 2009 (menoarvion mukaan). Vuonna 2013 tuon osuuden arvioidaan olevan jo 11 prosenttia. Vuosina 2014-2020 EU:n kilpailukykyvarat kasvavat skenaarioissa 1b ja 2 suunnilleen saman verran kuin bkt. Skenaariossa 3 kilpailukykyvarojen bkt-osuus kohoaa 0,06 prosenttiyksiköllä.

⁷⁶ Myös skenaariossa 1a käytetään vuonna 2009 vallitsevaa jakoa, koska vuonna 2007 luokitus poikkesi nykyisestä.

Taulukossa 4.4.2 on esitetty skenaariot Suomelle. Jakoa alaotsakkeittain ei ole järkevää tehdä, koska eri otsakkeilta saatu rahamäärä riippuu oleellisesti Suomen menestyksestä kyseisen rahoituksen saannissa.

Taulukko 4.4.2 Suomen kilpailukykytulot EU:lta eri skenaarioissa

	2007	2009*	2020**			
			Skenaario 1a	Skenaario 1b	Skenaario 2	Skenaario 3
Kilpailukykytulot, yht., milj. euroa	94,6	159	159	331,0	317,0	476,0
Kilpailukykytulot % Suomen bkt:sta	0,05	0,09	0,06	0,12	0,11	0,17
Kilpailukykytulot % Suomen t&k-menoista	1,5	2,6	1,4	3,0	2,8	4,2

* Oletus, jossa Suomen kilpailukyky-otsakkeelta saamat tulot kehittyvät samoin kuin EU:n budjetin kilpailukykyotsakkeen menot. Suomen bkt-ennuste on ETLAn ennusteen mukainen ja t&k-menojen oletetaan olevan 3,5 prosenttia bkt:sta.

** Arviolaskelma. Suomen t&k-menojen on oletettu olevan 4 prosenttia bkt:sta vuonna 2020.

Skenaariossa 1a kilpailukykytulojen osuus bkt:sta ei juuri poikkea siitä, mikä se oli vuonna 2007. Jos Suomen kilpailukykyotsakkeen mukaiset tulot EU:lta kehittyisivät samalla tavalla kuin EU-maissa keskimäärin, niiden suhde bkt:hen olisi vuonna 2009 noin 0,09 prosenttia. Tällöin skenaariossa 1a tuo suhde alenisi. Skenaarioissa 1b ja 2 nousu olisi vaatimaton, vain 0,02-0,03 prosenttiyksikköä suhteessa bkt:hen.

Tutkimukseen ja muihin kilpailukykytavoitteisiin Suomessa käytettävien varojen osuus bkt:sta oletettavasti kasvaa yhä tuotannon tietosisällön kasvun ja väestön koulutustason kasvun myötä. Suomen tavoite on Lissabonin tavoitteiden mukaisesti kohottaa kaikkien t&k-menojen bkt-osuus 4 prosenttiin.⁷⁷ Vuonna 2008 tuo osuus oli 3,37 prosenttia.⁷⁸

EU:sta tulevat kilpailukykytulot kasvaisivat nopeammin kuin Suomen t&k-menot kaikissa muissa skenaarioissa paitsi vaihtoehdossa 1a. Skenaarioissa 1b ja 2 EU:n osuuden nousu olisi kuitenkin vaatimaton vuodelle 2009 oletetuista lukemista.⁷⁹ Skenaariossa 3 potentiaalisesti käytettävissä olevat EU:n kilpailukykyvarat kasvaisivat merkittävämmän, mutta tämäkin nousu jäisi vajaaseen 0,1 prosenttiyksikköön bkt:sta. EU:sta tulevien kilpailukykytulojen osuus Suomen koko t&k-menoista kasvaisi noin 1,5 prosenttiyksikköä, minkä ei pitäisi olla Suomen vastaanottokyvyille vaikeaa. Osuus olisi samaa luokkaa kuin EU-maiden mediaani vuonna 2007 eli vain hieman korkeampi kuin Italiassa kyseisenä vuonna (ks. taulukko 3.3.2.)

Se, missä määrin Suomi kykenee käytännössä hyödyntämään EU:n kilpailukykyvaroja, riippuu siitä, kuinka menestymme tutkimusrahoituksesta käytävässä kilpailussa ja kuinka hyviä ehdotuksia suomalaisilla osapuolilla on esittää rajat ylittäviksi energia- ja liikenneverkoiksi.

⁷⁷ Ks. esim. Ministry of Finance (2008), 49.

⁷⁸ T&k-menojen bkt-osuus on vaihdellut viime vuosina. Korkeimmillaan se oli 3,48 prosenttia vuonna 2005.

⁷⁹ Tällöin oletetaan, että tutkimuksen osuus EU:n kilpailukykymenoista ei nouse merkittävästi mm. rajat ylittävien verkkojen kustannuksella. Tämä lienee realistinen oletus, koska myös verkkoihin halutaan käyttää lisää rahaa.

EU:n kilpailukykyvarojen saaminen Suomeen riippuu ainakin seuraavista tekijöistä:

- 1) Suomen vastaanottokyky: kuinka paljon kilpailukykyvaroja kyetään hyödyntämään,
- 2) Suomen kilpailukyky EU-rahoitusta haettaessa,
- 3) Muiden maiden kiinnikurominen (ns. catching up) kansantalouksien tutkimusintensivisyydessä (mm. Saksa ja uudet jäsenmaat)
- 4) Kilpailukykyvarojen sisäisen koostumuksen kehitys (tutkimus vs. rajat ylittävät verkot).

Edellä esitetyissä skenaarioissa hahmoteltu mahdollinen kasvu Suomen kilpailukykytulossa ei vaikuta ongelmalliselta Suomen yleisen vastaanottokyvyn kannalta olettaen, että Suomen tavoitteet t&k-menojen yleiseksi nostamiseksi toteutuvat. Pääosa t&k-rahoituksen määrällisestä kasvusta täytyy toteuttaa muista kuin EU:n kilpailukykytavoitteen mukaisista varoista.

Suomessa t&k-rahoituksen lähtötaso suhteessa bkt:hen on korkea. Suomen hallituksen keinoja t&k-osuuden nostamisessa nykyisestä noin 0,5 prosenttiyksiköllä 4 prosenttiin ovat muun muassa tutkimus- ja korkeakoulujärjestelmän uudistaminen, yliopistojen perusrahoituksen lisääminen, ns. Aalto-yliopiston perustaminen, riskirahoitusmahdollisuuksien kohentaminen ja yksityisen pääomasijoittamisen kehittäminen. Kansantalouden innovaatiokapasiteettia kohennetaan strategisilla investoinneilla valituille aloille. Innovaatio-organisaatioiden toimintaa tehostetaan niiden välistä yhteistyötä kehittämällä. Alueellisia innovaatiojärjestelmiä kehitetään muun muassa erikoistumista lisäämällä ja kriittistä massaa kasvattamalla.⁸⁰ Yksi innovaatiojärjestelmän kehittämisinstrumentti on kansallinen innovaatiostrategia, jota koskeva raportti valmistui 12.6.2008.⁸¹ Osaltaan EU-kilpailukykyrahoituksen saaminen myös endogeenisesti parantaa itse vastaanottokykyä.

Yleisen vastaanottokyvyn ohella voi erotella erityisen EU-rahoituksen vastaanottokyvyn. Tämän osatekijöitä ovat puiteohjelmarahoituksen osalta tutkijoiden kansainväliset yhteistyövalmiudet, tutkijaryhmien hallinnollinen osaaminen, tieteellisen osaamisen vastaavuus puiteohjelmien sisällön kanssa, tiedonvälitys puiteohjelmien projekteista jne. Muun kilpailukykyrahoituksen vastaanottokyvyn osalta esimerkkejä ovat valmiudet rajat ylittävien verkkojen rakentamiseen mm. Venäjän ja muiden Itämeren maiden kanssa. Suurta osaa edellä mainituista vastaanottokyvyn elementeistä voidaan kehittää.

Vaikka Suomi sijaitsee EU:n reunalla eikä sen vuoksi ole unionin sisäisten liikenne- ja muiden virtojen keskiössä, asema porttina itään tarjoaa mahdollisuuksia ottaa vastaan myös verkkorahoitusta. Tältä osin joudutaan kuitenkin kilpailemaan ideoilla Manner-Euroopan maiden kanssa.

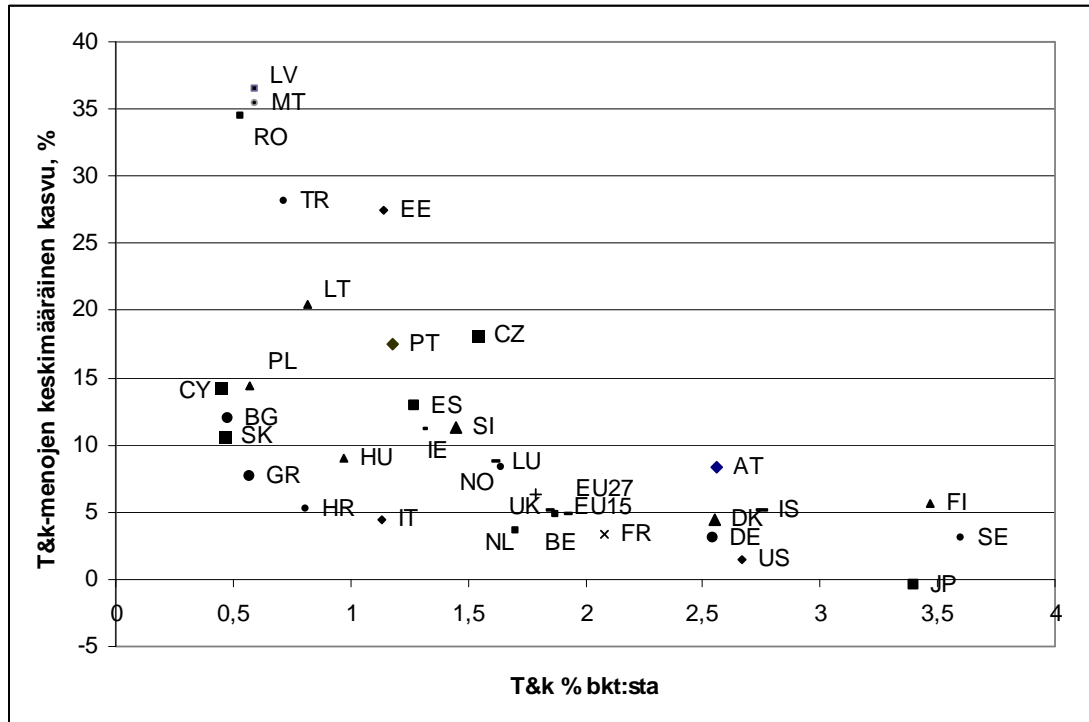
Suomessa t&k-menot suhteessa bkt:hen ovat Ruotsin jälkeen EU-maiden toiseksi suurimmat (kuvio 4.4.1). Uusissa EU-maissa ne ovat keskimääräistä selvästi matalammat, mutta ne ovat kasvaneet viime vuosina ripeästi, osittain EU:n tutkimusrahoituksen siivittämänä. Lissabonin sopimuksessa määriteltyjen tavoitteiden mukaan EU-maiden pitäisi nostaa t&k-menojen suhte bkt:hen vähintään 3 prosenttiin. Suomessa on liikuttu viime vuosina lähellä 3,5 prosenttia. Ruotsissa osuus on jonkin verran suurempi. Suomen ja Ruotsin sijoituksia nostaa erityisesti yrityssektorin t&k. Julkisen sektorin t&k:ssa Ranska ja Saksa sijoittuvat Suomen ja Ruotsin edelle. Korkeakoulujen t&k:ssa Ruotsi on ensimmäisenä, mutta toisesta sijasta kilpailevat Suomen kanssa Itävalta ja Tanska.⁸²

⁸⁰ Ks. esim. Ministry of Finance (2008), 49.

⁸¹ <http://www.innovaatiostrategia.fi/fi/etusivu>.

⁸² <http://cordis.europa.eu/erawatch/index.cfm?fuseaction=ri.content&topicID=73&parentID=71&countryCode=EU>.

Kuvio 4.4.1 Tutkimus- ja kehitysmenot suhteessa bruttokansantuotteeseen (GERD) EU-maissa ja eräissä muissa maissa vuonna 2007 sekä t&k-menojen keskimääräinen kasvu vuosina 2004-2007, %⁸³



Huomautus: Italian ja Japanin t&k/bkt on vuodelta 2006 ja kasvu vuosilta 2004-2006. Islannin t&k-menojen keskimääräinen kasvu on vuosilta 2006-2006.

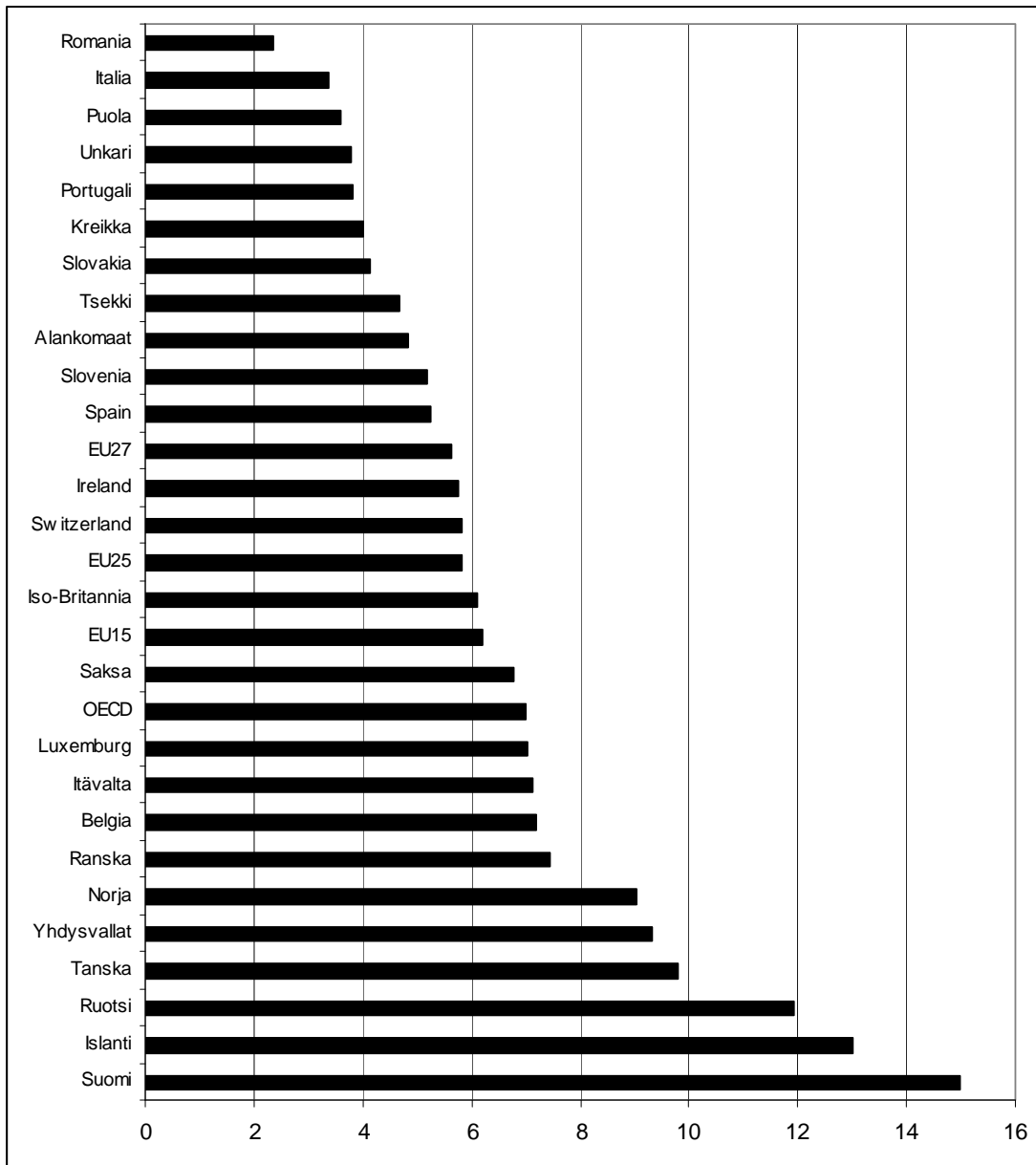
Lähde: Eurostat.

Suomessa on myös tutkijoiden lukumäärä merkittävästi suurempi kuin EU-maissa keskimäärin (kuvio 4.4.2). Vuonna 2005 Suomessa oli noin 15 kokopäiväistä tutkijaa 1000 työvoimaan kuuluvaa kohti. EU27:ssä tämä lukumäärä oli 5,6 ja EU15:kin vain 6,2 eli alle puolet siitä, mitä se oli Suomessa. Suomen kohdalla täytyy kuitenkin ottaa huomioon maan pieni koko. Kriittisen massan aikaansaaminen eri aloilla edellyttää suhteellisesti suurta tutkijamäärää. Tutkijoiden suuri määrä heijastelee myös korkeakoulutettujen suurta osuutta ikäluokasta.

Kaiken kaikkiaan Suomen kilpailukyky tutkimusrahoitusta haettaessa on tällä hetkellä hyvä muihin EU-maihin verrattuna, kun kilpailukykyä mitataan yleisillä tutkimuksen tasoa kuvaavilla indikaattoreilla. Spesifi EU-rahoituksen hakua koskeva kilpailumenestyskin on ollut hyvä, vaikka siinä on ollut parantamisen varaa. Ruotsin lisäksi muun muassa Tanska, Alankomaat ja Belgia ovat saaneet enemmän puiteohjelmärahoitusta henkeä kohti kuin Suomi (ks. luku 3.3). Suomen kilpailukykyotsakkeelta saama EU-rahoitus on myös ollut pienempi kuin Suomen kaikkien t&k-menojen osuus koko EU:n t&k-menoista (taulukko 4.4.3).

⁸³ Kuviossa käytetyt maalyhenteet ovat: AT=Itävalta, BE=Belgia, CY=Kypros, CZ=Tšekki, DE=Saksa, DK=Tanska, EE=Viro, ES=Espanja, EU15=15 EU-maata (ennen Itä-Euroopan maiden mukaantuloa), EU27=27 EU-maata (nykyiset EU-maat), FI=Suomi, FR=Ranska, GR=Kreikka, HR=Kroatia, HU=Unkari, IE=Irlanti, IS=Islanti, IT=Italia, JP=Japani, LT=Liettua, LU=Luxemburg, LV=Latvia, MT=Malta, NL=Alankomaat, NO=Norja, PL=Puola, PT=Portugali, RO=Romania, SE=Ruotsi, SI=Slovenia, SK=Slovakia, TR=Turkki, UK=Iso-Britannia ja US=Yhdysvallat.

Kuvio 4.4.2 Tutkijoiden lukumäärä 1000 työvoimaan kuuluvaa kohti vuonna 2005 (kokopäiväisiksi muunnettuna)



Lähde: OECD.

Jos muut EU-maat pystyisivät nostamaan t&k-menonsa ja tutkijoidensa määrän suhteellisesti samoille lukemille kuin Suomi, niiden vastaanotto- ja kilpailukyky EU:n kilpailukykyrahoituksen suhteen kasvaisi merkittävästi. Tämä lisäisi myös kilpailua EU:n tutkimusrahoituksesta. Toisaalta nämä maat voisivat korvata nykyisin EU:lta saamaansa t&k-rahoitusta omalla rahoituksellaan. Tämä koskee erityisesti ns. uusia jäsenmaita. Suomen osuus EU:n kilpailukykytuloista on ollut pienempi kuin Suomen osuus koko unionin t&k-menoista (luku 3.3 ja taulukko 4.4.3).

Taulukkoon 4.4.3 on koottu hypoteettinen laskelma siitä, miten EU27-maiden ja Suomen t&k-rahoitus sekä EU:lta saadut kilpailukykytulot voisivat kehittyä tietyillä oletuksilla. Laskelmassa on oletettu, että Suomen t&k-menot ovat vuonna 2020 Suomen hallituksen tavoit-

teeksi asettamat 4 prosenttia bkt:sta ja EU:27:n menot ovat keskimäärin 3,5 prosenttia bkt:sta eli hieman enemmän kuin Lissabonin sopimuksessa aikanaan tavoitteeksi asetettu 3 prosenttia bkt:sta. EU27-maiden osalta oletusta on pidettävä optimistisena – pikemminkin ylärajana kuin ennusteena.

Laskelmissa Suomen t&k-menojen osuus koko EU27-maiden t&k-menoista on 1,7 prosenttia vuonna 2020 eli juuri sama osuus, joka Suomella oli vuonna 2007 EU27-maiden EU:lta saamista kilpailukykytulosta. Edellä lasketut skenaariot 1a, 2 ja 3 merkitsevät teknisesti sitä, että Suomen osuus kilpailukykyvaroista säilyy samana kuin vuonna 2007.⁸⁴

Taulukko 4.4.3 Tutkimus- ja kehitysrahoitus Suomessa ja EU25-maissa vuonna 2005 ja 2020 sekä Suomen osuus EU:n kilpailukykybudjetista, %

	2007			2020*		
	T&k % Bkt:sta	T&k % EU27:n t&k:sta	Osuus EU27:n kilpailukyky- budjetista	T&k % bkt:sta	T&k % EU25:n t&k:sta	Osuus EU27:n kilpailukyky- budjetista vuonna 2020
EU25	1,9	100,0	100,00	3,5	100,0	100,00
Suomi	3,5	2,7	1,7	4,0	1,7	1,7**

* Arviolaskelma.

** Skenaariot 1a, 2 ja 3.

Lähteet: Eurostat ja omat laskelmat.

Suomi voisi siis hyvin perustella nykyisen 1,7 prosentin kilpailukykyrahoitusosuuden säilymistä koko t&k-budjettinsa koon perusteella. Suhteessa väestöön Suomi on saanut runsaasti EU:n kilpailukykyrahoitusta. Verrattuna bkt:hen Suomi on myös sijoittunut kärkipäähän. Näillä mittareilla muista EU-maista tulee siten painetta Suomen osuuden alentamiseksi.

EU:lla ei kuitenkaan ole mitään kiintiöitä kilpailukykyrahoitukselle, vaan puiteohjelmarahoitus jaetaan tutkimustarjousten laadun perusteella ja muu rahoitus hyvien ideoiden ja perustelujen pohjalta. Suomen onkin sen vuoksi syytä kehittää erityisesti EU-rahoituksen hakemisen yleisiä ja spesifejä valmiuksia. Ensin mainittu tarkoittaa tutkimuksen yleisen tason nostamista, kriittisen massan luomista eri tutkimusaloille ja kansainvälistymistä. Viimeksi mainittu taas edellyttää muun muassa parempaa tiedonvälitystä haettavina olevista projekteista, aktiivisuutta projektien ideoinnissa ja kontaktien luomisessa, tutkimusyksikköjen projektinhallinnan kehittämistä ja vaikuttamista puiteohjelmien sisältöön ennakoita niin, että se vastaa parhaalla mahdollisella tavalla Suomen tutkimustarpeita ja vahvuuksia.

Suomalaisten opiskelu EU-maissa on laajaa. Myös opiskelun osalta on kuitenkin parantamisen varaa. Erityisesti jo työssä olevien asiantuntijoiden jatko-opiskelu ulkomailla on ongelmallista taloudellisista ja perhesyistä.

Kilpailukykyyn ja innovoinnin puiteohjelman (CIP) osalta on syytä kiinnittää huomiota rahoituksen EU-lisäarvoon ja sopivuuteen EU:n yleisten tavoitteiden kannalta. Tämä parantaa hankkeiden läpimenoa. Innovatiiviset energiaratkaisut ovat korkealla sijalla EU:n tavoitelisella, mikä helpottaa rahoituksen saamista tämän alan hankkeisiin.

⁸⁴ Skenaariossa 1b on käytetty vuodelle 2013 arvioitua painoja, joten tässä skenaariossa Suomen osuus on hieman korkeampi.

Rajat ylittävien energia- ja liikenneverkkojen osalta on syytä korostaa Venäjän, Pohjoismaiden ja muiden Itämeren maiden välisten yhteyksien kehittämisen tarvetta. Myös Suomen pitkät etäisyydet ja harva asutus voivat olla perusteita kuljetus- ja tietoliikenneverkkojen kehittämiseksi EU:n rahoituksella.

Rahoituksen koostumukseen vaikuttaa se, missä määrin maan sisäiset verkot kuuluvat jatkossa rahoituksen piiriin vai keskittyykö rahoitus maiden välisiin verkkoihin. Luvussa 2 esitettyjen kriteereiden pohjalta EU:n budjetista rahoitettaviksi sopivat parhaiten maiden väliset verkot. Useissa tapauksissa rajanveto ei ole yksiselitteistä, koska rajat ylittävä verkko kulkee aina jonkin valtion ja alueen maaperällä. Maiden sisäiset verkot voivat myös edistää elinkeinoelämän kansainvälistymistä ja kansainvälistä saavutettavuutta, kun ne kytkeytyvät kansainvälisiin verkkoihin. Energiaverkot ovat tähän mennessä saaneet niukasti rahoitusta, mutta niiden painoarvo on nousemassa energiakysymysten yleisen painoarvon kasvaessa. Komissio on käynnistänyt TEN-suuntaviivojen uudistustyön ja vuonna 2010 julkistetaan komission ehdotus uudistetuksi suuntaviivapäätökseksi ja rahoitusasetukseksi.⁸⁵

⁸⁵ Suomen linjauksista TEN-verkkojen suhteen ks. esimerkiksi Liikenneministeriö (2008).

5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Mitä rahoja kannattaa kierrättää EU:n budjetin kautta?

Tutkimuksessa arvioidaan EU:n budjetin menorakenteen perusteita taloustieteellisestä näkökulmasta. Tarkastelussa lähdetään liikkeelle vastaamalla kysymyksiin: 1) mihin tarvitaan markkinaratkaisun sijasta politiikkaa, 2) mihin tarvitaan EU-tasoista politiikkaa ja 3) mihin tarvitaan nimenomaan EU-tason budjettia. EU:n keskeinen periaate on ns. läheisyysperiaate (subsidiariteettiperiaate), joka edellyttää, että päätösvalta pidetään mahdollisimman lähellä päätösten kohteena olevia kansalaisia. Päätöksenteon vieminen EU-tasolle edellyttää sen vuoksi erityisiä perusteluja. Astetta vaativimmat perustelut on annettava sille, että EU-tason normiohjaus ei riitä vaan että resurssit on allokoitava EU-tason budjetin kautta.

Läheisyysperiaatteen tyydyttäviä ja EU-tason budjettia puoltavia seikkoja ovat seuraavat:

- 1) *kansainväliset julkishyödykkeet;*
- 2) *rajat ylittävät ulkoisvaikutukset; ja*
- 3) *kansainvälisen ulottuvuuden omaavat skaalaeduct.*

Maatalousmenot eivät yleisesti ottaen täytä mitään edellä esitetystä kriteereistä. Menojen perustelut ovat vähentyneet edelleen sitä myötä, että EU:n maatalouspolitiikassa on siirrytty markkinatuesta suoraan tulotukeen. Periaatteessa ei ole kovin suurta estettä sille, että suora tulotuki siirrettäisiin osittain tai jopa kokonaan jäsenmaiden harkittavaksi ja maksettavaksi, kuitenkin yhteisiä pelinsääntöjä noudattaen. Jo nyt merkittävä osa Suomenkin maataloudesta on ns. kansallista tukea. Sisämarkkinoiden häiriöttömän toiminnan vuoksi tuen antamisen säännöistä on kuitenkin sovittava. Sääntöjen sisältö riippuu myös siitä, minkälaisia ratkaisuja Maailman kauppajärjestön (WTO) piirissä tehdään.

Viime vuosina maatalouden hyväksi koituvia menoja on haluttu perustella myös ympäristöön ja elävään maaseutuun liittyvin argumentein. Tätäkään tukea ei tarvitse kierrättää Brysselin kautta, vaan kunkin maan ympäristönhoidosta, jolla ei ole rajat ylittäviä vaikutuksia, voidaan huolehtia kansallisin budjettivaroin. Maatalousmenoihin kiistämättä sisältyy esimerkiksi elintarviketurvallisuuden kannalta tärkeitä menoja, joilla on EU-lisäarvoa. Näiden menojen osuus ei kuitenkaan ole merkittävä.

Luonnollista on, että muutosten tulee tapahtua asteittain. Muussa tapauksessa aiempiin poliittisiin linjauksiin perustuvien odotusten varassa tehdyt maatalouden investoinnit voisivat johdattaa viljelijöiden kannalta kohtuuttomiin vaikeuksiin. Mutta suunnasta ei ole epäselvyyttä: maatalouspolitiikka on osuudeltaan selvästi supistuva menoerä – jo siitä syystä, että joidenkin muiden menojen kasvattamiselle on hyvät taloudelliset ja poliittiset perusteet. EU:n maataloustuista käydään kuitenkin varmasti kiihvasta keskustelua. Jotkin vaikutusvaltaiset maat hyötyvät niistä merkittävästi (esimerkiksi Ranska) ja toiset maat taas hyötyvät suhteellisesti vähän ja haluavat tukea vähentää (esimerkiksi Iso-Britannia ja Ruotsi). Suomi saa EU:n maataloustukea suhteessa bkt:hen suunnilleen yhtä paljon kuin Ranska. Suurimmat bkt-osuudet ovat kuitenkin Liettuassa, Kreikassa, Puolassa ja Latviassa.

Myös EU:n budjetin kautta toteutettavan *aluepolitiikan* perustelut ovat esitettyjen kriteerien valossa hatarat. Aluetuilla ei ole ilmeisiä, rajat ylittäviä ulkoisvaikutuksia tai skaalaetuja, joi-

den takia aluerahoitusta olisi kuljetettava Brysselin kautta. Tutkimusten mukaan alueellinen kasvu riippuu pääasiassa aivan muista tekijöistä kuin alueille kanavoidusta tuesta. Läheisyysperiaatteen mukaisesti jokainen jäsenmaa voisi itse päättää aluepolitiikastaan, jos kohta sisämarkkinoiden ja valtioneuvoston politiikan vaatimuksia kunnioittaen. Toisaalta rakennerahastojen kautta tapahtuu tulonsiirtoa matalan tulotason maiden eduksi, mitä voidaan perustella EU:n sisäisellä solidaarisuudella. Usein esitetty ajatus onkin, että EU voisi vastedes edelleen myöntää varoja köyhimpien maiden aluepolitiikkaan. Tähän käytettyjä varoja voisi lisätäkin, jos Euroopan sisäinen solidaarisuus (valmius tulonsiirtoihin köyhempien maiden eduksi) on riittävän vahva. Eri asia on, että tällöinkin voisi olla syytä luopua aluepolitiikan ohjaamisesta Brysselistä käsin, paitsi jos jäsenmaan hallinnon pätevyys tai luotettavuus arvioidaan heikoksi.

Sen sijaan ei näyttäisi olevan mitään vahvoja perusteluja jatkaa yhteisötason aluepolitiikkaa keski- ja korkean tulotason maiden osalta. Viime vuosina aluepolitiikkaa on haluttu enenevästi kytkeä Lissabonin prosessin tavoitteisiin, mikä voi kuitenkin johtaa osin varojen käytön tehokkuutta vaikeuttavaan sekä sekavaan ja ristiriitaiseen tavoitteiden asetteluun. Myös kansallista aluetukea voidaan käyttää järkevällä ja alueellista kilpailukykyä edistävällä tavalla.

Vuoden 2007 budjetissa käyttöön otettu *kilpailukyky*-otsake kostuu pääosin tutkimusmenoista. Seuraavaksi suurimpia alaluokkia ovat elinikäinen oppiminen sekä kuljetus- ja energiaverkot. Pienemmällä painoilla mukana ovat innovaatio-ohjelma (CIP), hajautetut virastot sekä eräät sosiaalipoliittiset toimet. Tältäkin osin keskeistä on, että rahoitetaan sellaisia hankkeita, jotka ovat EU-tason julkishyödykkeitä, joilla on rajat ylittäviä ulkoisvaikutuksia ja/tai merkittäviä skaalaetuja. Kilpailukykybudjetti on vielä pieni ja siinä suhteessa on mahdollisuuksia löytää nykyistä enemmän kriteerit täyttäviä hankkeita. Tämän menoerän tavoitteena on välttää kansallisvaltioiden erillisistä toimista aiheutuvaa pirstaloitumista ja kohottaa koko unionin kilpailukykyä. Yhteisissä tutkimusprojekteissa voidaan yhdistää eri maista tulevien tutkimusryhmien osaamista, saada projekteihin lisää skaalaa ja välittää osaamista. Tutkimuksen puiteohjelmien sisältö voidaan määritellä niin, että ne palvelevat koko unionin tavoitteita. Tutkimusohjelmat eivät kuitenkaan nykyisellään aina täytä tavoitteita ja niitä on syytä kehittää. Jotkin tutkimusalueet ovat sellaisia, että ne luonteeltaan ylittävät valtioiden väliset rajat, esimerkiksi ympäristökysymykset.

Valtioiden rajat ylittävät liikenne- ja energiaverkkohankkeet ovat perimmältä luonteeltaan kansainvälisiä julkishyödykkeitä, niillä on suuret ulkoisvaikutukset ja ne ovat usein skaalataan suuria. Osassa yksityisten toimijoiden rooli voi olla merkittävä, mutta hyvin usein ne edellyttävät useiden valtioiden päätöksentekoa ja julkista rahoitusta. Tällaisen rahoituksen luontevana lähteenä on Euroopan unioni.

Luontevia EU-tasoisien rahoituksen kohteita edellä mainittujen kriteereiden pohjalta ovat myös otsakkeen *EU globaalina toimijana* alle kuuluvat toiminnot. Näistä keskeisiä ovat *eu-rooppalainen naapurisuus*, *kehitysapu* sekä *turvallisuus*. Ensin mainittu otsake koskee EU:n ulkopuolisia Euroopan maita, joiden kanssa EU:lla on monella sektorilla yhteisiä etuja. Jo nyt osa kehitysavusta kanavoidaan EU:n kautta. Laajentamalla EU:n kautta maksettavaa osuutta voidaan koordinoita toimia, saada kustannussäästöjä ja kasvattaa mittakaavaa. Ulkoisen turvallisuuden osalta päätökset ovat pohjimmiltaan turvallisuuspoliittisia. Taloudelliselta kannalta EU-tason toimet täyttävät hyvin kriteerit. Myös sisäinen turvallisuus riippuu yhä enemmän muiden maiden toimista, joten EU-rahoituksen laajentamiselle löytyy hyviä perusteita.

Edellä esitetty arvio pohjautuu taloustieteelliseen argumentaatioon EU:n budjetin ja sen eri otsakkeiden perusteista. Tämänkaltaisen argumentaatio on eräänlainen referenssi vuosia

2014-2020 koskevan rahoituskehysten valmistelussa. Näihin argumentteihin nojaavat erityisesti EU:n komissio ja useat nettomaksajamaat. Poliittisissa keskusteluissa näkökannat eri otsakkeiden osalta vaihtelevat varmasti sen mukaan, mistä kukin maa hyötyy. Yhteisten ja kansallisten intressien välinen painotusero heijastelee myös kulloinkin vallassa olevan hallituksen näkemyksiä.

Nettomaksajat nostanevat keskusteluissa profiiliaan. Viime aikoina kannatusta on saanut ns. ”yleinen korjausmekanismi”, jolla rajoitettaisiin nettomaksujen kohoaminen kohtuuttomiksi. Suomen hallitus on myös EU-selonteossaan asettunut kannattamaan nettomaksuille kattoa, joka voisi olla esimerkiksi 0,4 prosenttia bruttokansantulosta.

Kuinka Suomi on menestynyt rahoituksen hankinnassa ja sen käytössä?

Suomen EU:n budjetista vuonna 2007 saamat tulot suhteessa bruttokansantuotteeseen olivat kaikkiaan 0,79 prosenttia. Luonnonvarojen osuus oli 0,54, koheesion osuus 0,18, kilpailukykyyn 0,05 ja muiden 0,02 prosenttia. EU:n 27 jäsenmaan vastaavat keskimääräiset luvut olivat: kaikki tulot yhteensä 0,85, luonnonvarat 0,44, koheesio 0,30, kilpailukyky 0,04 ja muut 0,07 prosenttia.

Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna Suomi menestyi siten hyvin luonnonvara- ja kilpailukykytulosten hankinnassa. Koheesion ja erityisesti muiden tulojen hankinnassa Suomen menestys oli EU:n keskimääräistä huonompi. Koheesiovarojen osalta on tietysti muistettava, että niiden painopiste on ollut uusissa jäsenmaissa. Edellä mainitut luvut kuvaavat hyvin Suomen menestystä useampanakin vuonna, koska menorakenteet ovat olleet suhteellisen vakaat. Suomen koheesiotulojen bkt-osuus laskee tuntuvasti kuluvalle rahoituskehyskaudella.

Suomalaisen *maatalouden* toimintaympäristö muuttui varsin radikaalisti vuoden 1995 alussa, kun elinkeino siirtyi EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) markkina- ja ohjauksjärjestelmien piiriin Suomen EU-jäsenyyden toteuduttua. Sitoutuminen yhteiseen maatalouspolitiikkaan merkitsi suomalaiselle maa- ja elintarviketaloudelle lyhyessä ajassa suurta taloudellisen toimintaympäristön muutosta.

EU-jäsenyyden myötä elintarvikeketjun hallinnollisen ohjauksen tilalle tuli suurempi markkinaohjautuvuus. Maataloustuotteiden markkinahintojen tasoa ei voitu enää entiseen tapaan säädellä kansallisella rajasuojalla ja vientituella. Lisäksi EU:n takaamat maataloustuotteiden minimihinnat ovat tuntuvasti Suomen aikaisempien maataloustulolakien takaamia tuottajahintoja alhaisemmat. Maatalouden tuottajahintataso alenikin Suomessa 40–50 prosenttia heti vuoden 1995 alussa. Vapaa tuonti ja vienti EU-maiden kesken pakottivat niin maatalouden kuin elintarviketeollisuudenkin toimimaan yhä enemmän markkinoilta tulevien tarpeiden mukaan.

Suomen maatalouden kohtaama markkinaympäristö ei ole kuitenkaan ollut yhteisöjäsenenäkään täysin avoin vapaalle kilpailulle. Epäedullisissa oloissa toimivaa maataloutta tuetaan EU:ssa mm. maaseutu- ja sosiaalipoliittisista syistä. Esimerkiksi vuoristoisten ja epäedullisten maatalousalueiden tuotantoa ylläpidetään erityisen tukijärjestelmän avulla. Lisäksi Suomi sai liittymissopimuksessa oikeuden tukea maatalouttaan kansallisella tuella tietyin ehdoin. Tuki sidottiin pinta-aloihin ja kotieläinten lukumääriin sekä kiinteisiin tuotantokattoihin.

Suomen kansallisten maatalouspoliittisten tavoitteiden keskeinen lähtökohta on ollut EU-jäsenyyssajan suomalaisen maatalouden olosuhteista aiheutuvan kilpailukykyhaitan kompensoiminen, jotta kotimainen tuotanto menestyisi EU:n yhteismarkkinoilla. Tähän on pyritty se-

kä EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kehittämällä Suomen tarpeita vastaavaan suuntaan että liittymisehtojen mahdollistamalla kansallisilla toimenpiteillä.

Suomessa harjoitettavan maatalouspolitiikan perustan muodostavat siten EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tukimuodot, joita ovat unionin kokonaan rahoittamat suorat tuet sekä osaksi rahoittamat luonnonhaittakorvaus ja maatalouden ympäristötuki. Näitä tukia täydennetään Suomessa kansallisista varoista maksettavalla pohjoisella tuella, Etelä-Suomen kansallisella tuella ja luonnonhaittakorvauksen kansallisella lisäosalla sekä eräillä muilla tukimuodoilla.

Alue- ja rakennetuet voidaan jakaa esimerkiksi kahteen luokkaan: 1) perinteinen aluetuki ja 2) ns. innovatiivinen aluetuki. Ensin mainittu pyrkii tasaamaan tuloeroja, parantamaan työllisyyttä ja edistämään yleisellä tasolla kasvua. Viimeksi mainittu pyrkii samoihin perustavoitteisiin, mutta edistämällä innovaatioita ja siten suoraan taloudellista kasvua. Suomen EU:lta tulevasta aluetuesta on arviolta parikymmentä prosenttia ollut enemmän tai vähemmän innovaatioita edistävää.

Periaatteessa kaikki aluetuki puuttuu markkinamekanismin toimintaan ja saattaa hidastaa koko kansantalouden kasvua. Tukea voidaan kuitenkin antaa, jos katsotaan, että markkinamekanismi ei toimi riittävän tehokkaasti tai jos halutaan edistää alueiden tasa-arvoa. Tässäkin suhteessa aluepolitiikalla voidaan saavuttaa vain rajattuja tuloksia.

On olemassa joitakin EU-tason tutkimuksia, joissa on havaittu, että EU:n aluepolitiikka ei ole kovin hyvin onnistunut tuloerojen tasauksessa. Suomen osalta on kuitenkin saatu positiivisempia tuloksia. On havaittu, että EU:n aluetuki on 1) lisännyt verkostoitumista, 2) nopeuttanut yritysten kasvua lyhyellä aikavälillä ja 3) EAKR-yritystuki on tasannut maakuntien tulonjakoa. EU:n antaman aluetuen pitkän aikavälin vaikutuksista ei kuitenkaan ole Suomessa tutkimustuloksia. Aluekehitysohjelmien evaluoinneissa ovat haastatellut todenneet niillä olevan positiivisia vaikutuksia. Haastattelututkimuksissa on kuitenkin vaikea mitata vaikutuksia tilanteeseen ilman ohjelmarahoitusta. Haastatellut ovat myös usein toimijoita, joiden oma toiminta on ollut sidoksissa EU-rahoitukseen.

Kilpailukykytulosten hankinnassa eri maiden menestys riippuu indikaattorista, jolla menestystä mitataan. Kilpailukykytulot EU:lta henkeä kohti laskettuna olivat vuonna 2007 Suomessa 18 euroa, mikä oli seitsemänneksi korkein sijoitus. Suomen edellä olivat Luxemburg, Belgia, Irlanti, Alankomaat, Ruotsi ja Itävalta.

Suhteessa bruttokansantuotteeseen Suomen sijoitus oli hieman EU:n 27 jäsenmaan keskiarvon yläpuolella ja järjestyksessä seitsemästoista. Tällä mittarilla Suomen edellä olivat vanhoista jäsenmaista Luxemburg, Belgia Portugal, Kreikka, Alankomaat, Itävalta ja Ruotsi sekä useat uudet jäsenmaat.

Suomen sijoitus EU:n kilpailukykyrahoituksen saannissa oli heikko, kun sitä verrataan maiden koko tutkimus- ja kehitysmenoihin. Tällä mittarilla Suomen sijoitus oli neljänneksi huonoin. Suomen taakse jäivät vain Malta, Romania ja Saksa. Ruotsi sijoittui Suomea hieman paremmin.

Suurin ja vakaimmin kehittyvä aluerä kilpailukykymenoissa ovat tutkimusmenot, joiden jakautuminen maittain heijastelee pitkälle koko kilpailukykyerän jakoa. Vuosina 2002-2007 toiminnassa olleen EU:n tutkimuksen kuudennen puiteohjelman temaattisista alueista yli puolet Suomen saamasta rahoituksesta kohdistui tietoyhteiskunnan teknologioita, kestäväää kehitystä ja nanoteknologiaa koskeviin tutkimuksiin. Saatujen ja haettujen projektien määrien suhteella mitattuna onnistumisprosentti oli 28 prosenttia.

Koulutusyhteistyöhön kohdistuvia EU-varoja on saatu tuntuvasti korkeakoulujen opiskelijoille, opettajille ja tutkijoille suunnatusta Erasmus-ohjelmasta. Muiden ohjelmien merkitys on ollut vähäinen.

Rajat ylittäviin verkkoihin tarkoitettua rahoitusta on saatu merkittävästi liikenneverkkoihin. Energiaverkkoihin saatu rahoitus on ollut vähäistä. Tämä heijastelee energiaverkkojen painoarvon pienuutta koko EU:n alueella. Tässä suhteessa tilanne on muuttumassa ja energiaverkkojen rahoitus on kasvussa.

Suomen menestystä kilpailukykyvarojen saannissa voidaan pitää kaiken kaikkiaan kohtalaisen hyvänä. Suomen korkea tutkimus- ja kehitysrahoituksen taso ei kuitenkaan ole heijastunut merkittävästi tutkimusrahoituksen saantiin. Tämä selittyy vain osittain uusien jäsenmaiden hyvällä menestyksellä.

Erilaisten rahoituskehysvaihtoehtojen vaikutukset Suomeen

Tutkimuksessa tarkastellaan vuosia 2014-2020 koskevia EU:n rahoituskehysjä ja niiden vaikutuksia *erilaisissa skenaariovaihtoehdoissa*. Kaikissa skenaarioissa budjetin sitoumukset ovat 1 prosentti bruttokansantulosta ja Suomen maksuosuus on keskimäärin 0,95 prosenttia bruttokansantulosta. Laskelmissa on oletettu, että bruttokansantulo kehittyy samoin kuin bruttokansantuote. Budjetin menojen osalta tarkastellaan kolmea skenaariota, joista yksi jakautuu kahteen alaskenaarioon..

Skenaariossa 1 oletetaan, että rahoituskehysten meno-osakkeiden suhteelliset osuudet pysyvät vuoden 2007 tasolla (vaihtoehto 1a) ja vuoden 2013 tasolla (vaihtoehto 1b). Skenaariossa 2 maatalouden (ja maaseudun) sekä alue- ja rakennepolitiikan tuet jäävät absoluuttisesti vuoden 2007 tasolle, muiden osakkeiden menot kasvavat, kilpailukykytuen osuus kaksinkertaistuu (vuoden 2007 osuuteen verrattuna). Skenaariossa 3 maatalouden (ja maaseudun) sekä aluerakennepolitiikan tuet jäävät absoluuttisesti vuoden 2004 tasolle ja kilpailukykyotsakkeen tuen osuus kolminkertaistuu (vuoden 2007 osuuteen verrattuna).

Lisäksi lasketaan neljäs skenaario, jossa luonnonvara- ja koheesiotuet kiinnitetään vuoden 2008 tasoon ja käytetään muiden erien osalta vuoden 2008 painoja. Tämä skenaario on relevantti erityisesti koheesion ja nettomaksujen kannalta. Vuonna 2008 koheesiotulot alenivat merkittävästi vuodesta 2007.

Tutkimuksessa tarkastellaan Suomen nettomaksuja EU:lle eri vaihtoehdoissa. Budjetin menopuolen osalta nojaututaan arvioihin eri skenaarioissa. Maksupuolella lähtökohtana ovat arviot Suomen taloudellisesta kehityksestä. Perusvaihtoehdon ohella laaditaan Suomen bkt:n kasvulle kolme vaihtoehtoista kehitysuraa: perusvaihtoehtoa parempi, sitä huonompi sekä sama kasvu kuin EU-maissa keskimäärin.

Skenaarioissa 1a ja 1b EU:n saamat tulot ja Suomen maksamat maksut kehittyvät bruttokansantulon (ja samalla bruttokansantuotteen) kehityksen mukaisesti. Taloudellisen kasvun tuomat lisätulot jaetaan vaihtoehdossa 1a vuoden 2007 ja vaihtoehdossa 1b vuoden 2013 osuuk-sien mukaisesti eri menoluokkiin vuoteen 2020 asti. Skenaarioissa 2 ja 3 maatalouteen ja koheesioon käytettävien varojen jäädyttäminen merkitsee mittavaa lisäjaettavaa muiden menoluokkien kesken, kun tulopuoli on sidottu kokonaistuotannon kehitykseen. Kilpailukykyotsakkeen merkittävä kasvu ei riitä ”kuluttamaan” syntyvää lisätuloa, vaan budjettiin syn-

tyy ”uusi jakovara”, joka voidaan joko käyttää muihin meno-otsakkeisiin tai pienentää budjetin kokoa.

Vaihtoehtoisia menokohteita olisivat hallinto tai menoluokat ”EU globaalina toimijana” ja ”kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus”. Uusi jakovara on sitä suuruusluokkaa, että sen käyttö kokonaan edellä mainittuihin kohteisiin vaikuttaa epärealistiselta. Ainakin voidaan epäillä, edistäisikö rahan käyttö niihin unionin taloudellista kasvua. Varteenotettava vaihtoehto on siten, että budjetin kokoa pienennetään. Pienennysvara on maksimissaan vuonna 2014 noin 0,1-0,2 ja vuonna 2020 jo 0,2-0,3 prosenttiyksikköä EU:n bruttokansantulosta.

Skenaarioissa 2 ja 3 sekä lisäskenaariossa 4 Suomen nettomaksuasema heikkenisi tuntuvasti, jos uudesta jakovarasta merkittävä osa käytettäisiin EU:n yleisiin menoihin. Jos Suomi katsoisi, että se ei hyötyisi riittävästi kyseisten menojen kasvattamisesta, sen kannattaisi oman nettomaksuasemansa näkökulmasta edistää budjetin pienentämistä.

Nettomaksut kasvavat vuosina 2014-2020 myös skenaariossa 1, jos Suomen kokonaistuotanto kasvaa nopeammin kuin EU:n kokonaistuotanto keskimäärin. Nettomaksut säilyvät suunnilleen ennallaan henkeä kohti laskettuna, jos Suomen bkt kasvaa suunnilleen saman verran kuin EU:n bkt.

Maatalouspolitiikan analyysissa tarkastellaan eri vaihtoehtojen vaikutuksia Suomen maatalouden keskeisille tuotannaloille. Analyysimenetelmänä käytetään muun muassa dynaamista, rekursiivista ekonometrista mallia AGMEMODia. Skenaarioissa on yleisten koko tutkimuksessa määriteltyjen oletusten lisäksi tehty täsmennyksiä, jotka ottavat huomioon jo tehdyt tai tiedossa olevat muutokset EU:n maatalouspolitiikassa. Edellä kuvattujen skenaarioiden lisäksi maataloudessa on skenaario 2 jaettu kahteen alaskenaarioon 2a ja 2b.

Maatalouden perusskenaario eli skenaario 2a olettaa ”luonnonvarat” -otsakkeen menojen jäävän absoluuttisesti mitaten vuoden 2007 tasolle ja vuoden 2008 terveystarkastuspäätöksessä sovitun maatalouspolitiikan jatkuvan aina vuoteen 2020 saakka. Tämä politiikka on varsinaisesti voimassa vuoden 2013 loppuun saakka. Maitokiintiöiden oletetaan poistuvan vuoteen 2015 mennessä. CAP-budjetti ja kansalliset tukikatot säilyvät vuoden 2007 tasolla. Lähes kaikki CAP-tuet on irrotettu tuotannosta. Lähtökohtana ovat vuoden 2007 tuotteiden ja panosten hintasuhteet, joita muutetaan tiedossa olevien maatalouspoliittisten uudistusten ja globaalien markkinanäkymien perusteella.

Näiden oletusten päälle toteutetaan vaihtoehtoiset skenaariot, ts. luvussa 4.1 esitetyt poliittiset rahoituskehyskenaariot. Skenaariossa 1b oletetaan, että maatalous- ja maaseututukien suhteellinen osuus pysyy ennallaan vuoden 2013 painotuksella. Tämä merkitsisi Suomessa EU-maataloustuen 14 prosentin keskimääräistä nousua nimellisin hinnoin vuoden 2007 tasosta.

Skenaariossa 2b EU:n vuoden 2007 maataloustuet irrotetaan kokonaan tuotannosta ja siirytään niin sanottuun tasatukimalliin koko unionissa, mikä tarkoittaisi, että hehtaarikohtainen tuki olisi sama koko EU:ssa. Tämä merkitsisi Suomessa nimellisen maataloustuen säilymistä lähes ennallaan vuoden 2007 tasossa. Skenaariossa 3 maatalouden ja maaseudun tuet laskevat absoluuttisesti vuoden 2004 tasolle, mikä puolestaan merkitsisi Suomessa nimellisen EU-maataloustuen 12 prosentin keskimääräistä laskua vuoden 2007 tasosta.

Yleisenä lopputuloksena maataloutta koskevasta analyysistä on se, että EU:n kautta kierrätetävän maataloustuen kasvun pysähtyminen, jopa lasku, ei vaikuta merkittävästi Suomen maa-

taloustuotannon tasoon. Vaikutuksia pienentää se, että suuri osa maataloudesta on kansallista ja sen on oletettu lasketuissa skenaarioissa säilyvän ennallaan. Vaikutuksia pienentää myös se, että maatalouden rakennerationalisointi jatkuu ja tuottavuus sitä myötä kohoaa. Tässä yhteydessä on tosin huomioitava, että EU-tukien tasossa tai muodossa tapahtuvat muutokset heijastuvat todennäköisesti ainakin osittain myös kansallisiin tukiin. Jos EU-tukia alennetaan tai ne irrotetaan tuotannosta, myös kansallisiin tukiin kohdistuu samankaltaisia muospaineita.

Maataloustulo kasvaa skenaarioon 2a verrattuna vaihtoehtoskenaariossa 1b, jossa EU-tukien oletetaan nousevan. Skenaariossa 2b se säilyy suunnilleen ennallaan. Sitä vastoin vaihtoehtoskenaarioissa 3 maataloustulo laskee EU-tukien laskun myötä noin 13 prosenttia.

Aluepoliittisen rahoituksen osalta skenaariot 1a ja b eivät ole relevantteja, koska Suomen saama rahoitus on alentunut jo kuluvalle rahoituskaudella. Skenaarioissa 2 ja 3 aluetuki nousee hieman kuluvalle rahoituskehyskauden lopun lukemista. Suhteessa bruttokansantuotteeseen alenemaa vuodesta 2007 on 0,05-0,07 prosenttiyksikköä. Skenaario 4, jossa koheesiotuki kiinnitetään nimellisesti vuoden 2008 tasolle vaikuttaa EU:n aluepoliittisten linjausten valossa realistisimmalta. Siinä koheesiotuen bkt-osuus laskee 0,3 prosenttiyksikköä vuodesta 2008.

Aluetuki voidaan jakaa periaatteessa kolmeen kategoriaan: 1) ns. perinteinen tuloeroja kaventava tuki, 2) innovatiivinen tuki ja 3) tuki, joka kohdistuu äkillisen rakennemuutoksen alueille. Viime aikoina useat alueelliset toimijat ovat halunneet suunnata aluepoliittista rahoitusta entistä innovatiivisempiin kohteisiin ja hakeneet sitä kautta legitimaatiota tuntuvalle aluerahoitukselle. Periaatteessa ei kuitenkaan ole mitään syytä, miksi tällainen rahoitus pitäisi kierrättää EU:n budjetin kautta. Jos innovatiivisella rahoituksella on EU-tason lisäarvoa, sitä voidaan hakea kilpailukykymomentilta.

Jos innovatiivista rahoitusta halutaan preferoida, siihen voidaan kanavoida rahoitusta kolmesta lähteestä: 1) EU:n antaman aluetuen sisäistä painopistettä muuttamalla, 2) kilpailukykytaavoitteen mukaisesta innovaatio- ja tutkimusrahoituksesta tai 3) lisäämällä innovaatioita tukevaa kansallista aluetukea. Vaihtoehdossa 2 alueiden toimijat joutuvat hakemaan rahoitusta samoilla ehdoilla kuin kaikki muutkin hakijat.

Vaihtoehdoissa 1 ja 3 poliittisilla päätöksillä on tärkeä sija. Aluetuen sisäisen painopisteen muuttamisessa alueellisilla toimijoilla on merkittävä rooli. Yleisen alueelle kohdennetun innovaatiotuen kasvu taas riippuu kansallisista päätöksentekijöistä ja innovaatiotuen kriteereistä. Taloudellisia resursseja kotimaiselle aluetuelle syntyisi, jos EU:n budjettia pienennettäisiin ja jos kotimainen tuki voitaisiin hallinnoida halvemmalla kuin EU-tuki.

Puhtaasti taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta aluekriteerit voivat vääristää resurssien kohdentamista. Alueellista tukea voidaan perustella, mikäli arvioidaan, että markkinamekanismi ei toimi riittävän tehokkaasti t&k-rahoituksen allokoinnissa ja/tai että työvoiman liikkuvuus on hyvin jäykkää. Käytännössä tutkimus- ja kehitysrahoitus on painottunut nopeimmin kasvaville alueille. Äkillisen rakennemuutoksen tukea voidaan antaa EU:n aluetuen sijasta kansallisesti tai kilpailukykyotsakkeen alle sijoittuvasta EU:n globalisaatorahastosta. Sen ongelma on kuitenkin, että sen saaminen on sidottu hyvin suuriin yksittäisiin irtisanomisiin.

Kilpailukykytulosten osuus bkt:sta vuonna 2020 ei skenaariossa 1a juuri poikkea 0,5 prosentista, mikä se oli vuonna 2007. Kun Suomen kilpailukyky-otsakkeen mukaiset tulot EU:lta kasvavat kuluvalle kehyskaudella tuntuvasti suhteessa bkt:hen, skenaariossa 1a tuo suhde alenisi vuosina 2014-2020. Skenaarioissa 1b ja 2 nousu olisi vaatimatonta.

Tutkimukseen ja muihin kilpailukykytavoitteisiin Suomessa käytettävien varojen osuus bkt:sta oletettavasti kasvaa yhä tuotannon tietosisällön kasvun ja väestön koulutustason kasvun myötä. Suomen tavoite on kohottaa kaikkien t&k-menojen bkt-osuus 4 prosenttiin. Vuonna 2008 tuo osuus oli 3,37 prosenttia.

Olettaen, että tutkimus- ja kehitysmenojen 4 prosentin osuus bkt:sta saavutetaan, EU:sta tulevat kilpailukykytulot kasvaisivat nopeammin kuin Suomen t&k-menot kaikissa muissa skenaarioissa paitsi vaihtoehdossa 1a. Skenaarioissa 1b ja 2 EU:n osuuden nousu olisi kuitenkin vaatimaton vuodelle 2009 oletetuista lukemista.

Skenaariossa 3 potentiaalisesti käytettävissä olevat EU:n kilpailukykyvarat kasvaisivat merkittävämmän, mutta tämäkin nousu jäisi vajaan 0,1 prosenttiyksikköön bkt:sta. EU:sta tulevien kilpailukykytulosten osuus Suomen koko t&k-menoista kasvaisi noin 1,5 prosenttiyksikköä, minkä ei pitäisi olla Suomen vastaanottokyvylle vaikeaa. Osuus olisi samaa luokkaa kuin EU-maiden mediaani vuonna 2007 eli vain hieman korkeampi kuin Italiassa kyseisenä vuonna.

Se, missä määrin Suomi kykenee käytännössä hyödyntämään EU:n kilpailukykyvaroja, riippuu siitä, kuinka menestymme tutkimusrahoituksesta käytävässä kilpailussa ja kuinka hyviä ehdotuksia suomalaisilla osapuolilla on esittää koulutusyhteistyölle, kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaan sekä rajat ylittäviksi energia- ja liikenneverkoiksi.

EU:n kilpailukykyvarojen saaminen Suomeen riippuu ainakin seuraavista tekijöistä:

- 1) Suomen vastaanottokyky: kuinka paljon kilpailukykyvaroja kyetään hyödyntämään,
- 2) Suomen kilpailukyky EU-rahoitusta haettaessa,
- 3) Muiden maiden kiinnikurominen (ns. catching up) kansantalouksien tutkimusintensivisyydessä (mm. Saksa ja uudet jäsenmaat)
- 4) Kilpailukykyvarojen sisäisen koostumuksen kehitys (tutkimus vs. rajat ylittävät verkot).

Suomi on tähän mennessä kyennyt saamaan hyvin kilpailukyky-, lähinnä tutkimusrahoitusta, kun menestystä mitataan rahoituksella henkeä kohti tai suhteessa bruttokansantuotteeseen. Sen sijaan suhteessa koko tutkimus- ja kehitysmenoihin tai tutkijoiden lukumäärään Suomi on menestynyt huonosti. Vuonna 2007 Suomen osuus 27 EU-maan tutkimus- ja kehitysmenoista oli 2,7 prosenttia, mutta osuus EU:n 27 jäsenmaalle allokoituista kilpailukykybudjetin menoista vain 1,7 prosenttia.

Suomi voisi siis hyvin perustella nykyisen 1,7 prosentin kilpailukykyrahoitusosuuden säilymistä koko t&k-budjettinsa koon perusteella. Jatkossakin t&k-menot suhteessa bruttokansantuotteeseen säilyvät Suomessa suurempina kuin EU-maissa keskimäärin.

EU:lla ei kuitenkaan ole mitään kiintiöitä kilpailukykyrahoitukselle, vaan puiteohjelmarahoitus jaetaan tutkimustarjousten laadun perusteella ja muu rahoitus hyvien ideoiden ja perustelujen pohjalta. Suomen onkin sen vuoksi syytä kehittää erityisesti EU-rahoituksen hakemisen yleisiä ja spesifejä valmiuksia. Ensin mainittu tarkoittaa tutkimuksen yleisen tason nostamista, kriittisen massan luomista eri tutkimusaloille sekä kansainvälistymistä. Viimeksi mainittu taas edellyttää muun muassa parempaa tiedonvälitystä haettavina olevista projekteista, aktiivisuutta projektien ideoinnissa ja kontaktien luomisessa, tutkimusyksikköjen projektinhallinnan kehittämistä ja vaikuttamista puiteohjelmien sisältöön ennakolta niin, että se vastaa parhaalla mahdollisella tavalla Suomen tutkimustarpeita ja vahvuuksia.

Rajat ylittävien energia- ja liikenneverkkojen osalta on syytä korostaa Venäjän ja Itämeren yhteyksien kehittämisen tarvetta. Myös Suomen pitkät etäisyydet ja harva asutus voivat olla perusteita kuljetus- ja tietoliikenneverkkojen kehittämiseksi EU:n rahoituksella. Jatkossa EU:n innovaatiopolitiikan laaja-alaisuus merkinnee rahoituksen kasvua kilpailukykyyn ja innovoinnin puiteohjelmassa (ns. CIP-ohjelmassa), minkä vuoksi valmiuksia senkin tyyppisen rahoituksen hakuun on syytä kehittää.

Johtopäätökset tiivistettynä

On todennäköistä, että maatalouden ja aluepolitiikan osuutta EU:n budjetissa pyritään pienentämään seuraavalla rahoituskehyskaudella 2014-2020. Mittavalle näiden otsakkeiden rahojen kierrättämiselle EU:n budjetin kautta ei ole taloudellisia perusteita, koska ainakaan osa niistä ei luo merkittävästi EU-tason lisäarvoa. Monet nettomaksajamaat kannattavat myös tätä vaihtoehtoa. Kilpailukyky-otsakkeelle sen sijaan kohdennettaneen lisää rahoitusta.

Jos maatalouden ja aluepolitiikan varojen kasvua jarrutetaan, nousee esille myös EU:n budjetin pienentäminen suhteessa bruttokansantuloon. Suomen edun mukaista olisi pyrkiä edistämään tätä vaihtoehtoa, jotta EU-rahaa ei valuisi sellaisen byrokratian kasvattamiseen, josta Suomi ei hyödy. Luonnollisesti Suomi voi hyötyä välillisesti monista muualla kuin Suomessa toteutettavista toimista, mm. ympäristön tilan parantamisesta, talouksien konvergenssin edistymisestä jne. Näihin tarkoituksiin on syytäkin allokoida lisärahaa.

Suomen hallitus on EU-selonteossaan keväällä 2009 ehdottanut nettomaksuasemalle yleistä kattoa, joka olisi 0,4 prosenttia bruttokansantulosta. Tälle ehdotukselle löytyy myös vastustajia, mutta katon käyttökelpoisuutta olisi hyvä selvittää.

Suomi kykenee sopeutumaan edellä kuvattuun EU:n budjetin rakenteen muutokseen suhteellisen hyvin. Maatalouden osalta tilakoon kasvu, tuottavuuden kohoaminen ja erityisesti kansallisen maataloustuen oletettu jatkuminen merkitsevät sitä, että tuotannon taso ei merkittävästi muutu. Tässä yhteydessä on tosin huomioitava, että EU-tukien tasossa tai muodossa tapahtuvat muutokset heijastuvat todennäköisesti ainakin osittain myös kansallisiin tukiin. Jos EU-tukia alennetaan tai ne irrotetaan tuotannosta, myös kansallisiin tukiin kohdistuu samankaltaisia muospaineita.

Aluepolitiikan osalta EU-tukien kasvun hidastumista tai niiden leikkausta voidaan kompensoida haluttaessa kansallisilla aluetuilla, kunhan EU:n kilpailusääntöjä noudatetaan. Jo nyt huomattava osa EU:n osarahoittamista hankkeista rahoitetaan kotimaisista julkisista tai yksityisistä lähteistä. Sopeutumispainetta uudella rahoituskehyskaudella vähentää se, että merkittävä osa sopeutumisesta on toteutunut jo kuluvalla kehyskaudella. Haluttaessa myös EU-tukien painopistettä voidaan pyrkiä muuttaman. Jos EU-tuen kasvun pysähtyminen tai supistuminen edellyttää kansallisen tuen kasvua, tuolle kasvulle on hankittava legitimaatio kansallisilta päätöksentekijöiltä. Taloudellisia lisäresursseja kotimaiselle tuelle syntyisi, jos EU:n budjettia pienennettäisiin ja jos kotimaisen aluetuen hallinnointi olisi halvempaa kuin EU-tuen hallinnointi.

Suomi pystyy sopeutumaan myös kilpailukykyrahoituksen kasvuun. Tarkastelluissa skenaarioissa sen kasvu on kohtuullisen maltillista Suomen vastaanottokykyyn nähden. Suomen on kuitenkin kehitettävä valmiuksiaan tutkimus- ja muun kilpailukykyrahoituksen haussa. Nykyisellään Suomen korkea tutkimus- ja kehityspanostus ei näy riittävästi saadussa kilpailukykytuessa.

LÄHTEET

Alue-Integraattori (2000) Numero 2/2000.

Barca, F. (2009): "An agenda for a reformed cohesion policy". Komissaari Hubner'in tilaama raportti.

Bartova, L. ja R. M'barek (AGMEMOD Partnership) (2007) "Impact Analysis of CAP Reform on the Main Agricultural Commodities". Report I AGMEMOD - Summary Report. JRC Scientific and Technical Report. EUR Number: 22940 EN/1. 11/2007; <http://www.jrc.es/publications> .

Chantreuil F., F. Levert , E. Erjavec, T. Donnellan, K. Hanrahan (2005) "CAP Reform: Prospects for crop markets in the enlarged EU". EuroChoices, 4(1), pp 26-30.

Chantreuil, F., T. Donnellan, M. van Leeuwen, P. Salamon, A. Tabeau ja L. Bartova (2008) "EU Dairy Quota Reform – AGMEMOD Scenario Analysis". 12th EAAE Congress, Ghent, August 2008.

Cipriani, G. (2007) "Rethinking the EU budget: Three Unavoidable Reforms". Bryssel.

Copenhagen Economics (2009) "EU budget: Option for Change". Hollannin valtiovarainministeriön tilaama tutkimus.

ECORYS Nederland BV, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis CPB ja Institute for Economic Research IFO (2009) "A Study on EU Spending". Euroopan komission budjetiosaston tilaama tutkimus.

Erawatch Inventory Report: Finland.

<http://cordis.europa.eu/erawatch/index.cfm?fuseaction=ri.content&topicID=4&countryCode=FI>

EU Commission (2008) EU Budget 2007, Financial Report.

EU Commission (2009) EU Budget 2008, Financial Report.

Euroopan komissio (2009) "EU:n talousarvio 2009".

Euroopan komissio (2008) "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan Parlamentille. YMP:n uudistuksen "terveystarkastuksen" valmistelu. 11 s.

http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0722:FIN:FI:PDF>

Helsinki Consulting Group (HCG), Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Etlatieto ja Finnagro (2000) "Tavoite 6 -ohjelman väliarviointi. Loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisu ja 2/2000. Helsinki.

Hermans, R. ja J. Jääskeläinen (2008) "Tekesin aluetoiminta ja TE-keskusyhteistyö 2007". Erillisraportti 15.3.2008. Tekes.

Kajaste I. (2008) ”Euroopan unionin rahoituskehysten uudelleenarviointi, makro- ja rakennepoliittisia näkökohtia”. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 12/2008. Valtiovarainministeriö.

Kettunen, L. ja J. Niemi (1994) ”The EU Settlement of Finnish Agriculture and National Support”. Agricultural Economics Research Institute, Research Publications 75a. Helsinki. 91 p.

Kettunen, L. (ed.). (1996) ”First experiences of Finland in the CAP”. Agricultural Economics Research Institute, research publications 81. Helsinki. 157 p.

Korkman, S. (2005) ”Economic Policy in the European Union”. Palgrave Macmillan.

Kotilainen, M. (toim.) (Tekijöinä Kotilainen, M., K. Alho, H. Kaseva, N. Nikula, M. Pajari-
nen, H. Piekkola, O. Rantala, P. Rouvinen ja M. Widgrén) ”Alueellinen elinvoimaisuus ja kil-
pailuedut”. Tekesin katsaus 243/2009. Helsinki.

Kuitunen, S, K. Haila, I. Kauppinen, M. Syrjänen, J. Vanhanen, P.-E. Ahonen, I. Tuomi, P. Kettunen ja T. Paavola (2008) ”Finns in the EU 6th Framework Programme, Evaluation of Participation and Networks”. Tekes Programme Report 6/2008. Helsinki.

Laakso, S., Kilpeläinen, P., Kuisma, H. ja Ritsilä, J. (2005) ”Arviointitutkimus EU:n rakenne-
rahasto-ohjelmista kaupp- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla”. Kauppa- ja teollisuusmi-
nisteriön elinkeino-osasto. 9/2005.

Lehtonen, H. (toim.) (2004a) ”CAP-uudistus Suomen maataloudessa”. MTT:n selvityksiä 62. Saatavissa Internetistä: <http://www.mtt.fi/mtts/pdf/mtts62.pdf>.

Lehtonen, H. (toim.) (2007) ”EU:n maitokiintiöjärjestelmän poistumisen vaikutukset Suomen maitosektorille”. MTT:n selvityksiä 144: 89 s. <http://www.mtt.fi/mtts/pdf/mtts144.pdf> Verkko-
julkaisu päivitetty 25.9.2007.

Lehtonen, H. (2004b) ”Impacts of de-coupling agricultural support on dairy investments and milk production volume in Finland”. Acta Agriculturae Scandinavica, Section C – Economy, Vol. 1. Nr. 1 / April 2004, s. 46-62.

Lehtonen, H. ja J. Niemi (2009) Yhteisen maatalouspolitiikan terveystarkastus ja Suomi. In: Niemi, Jyrki & Ahlstedt, Jaana (toim.). Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2009. MTT Taloustutkimus. Julkaisuja 10): 50-51.

Lehtonen, H. ja P. Pyykkönen (2005) ”Maatalouden rakennekehitysnäkymät vuoteen 2013”. MTT:n selvityksiä 100: 40 s., 1 liite. <http://www.mtt.fi/mtts/pdf/mtts100.pdf>.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2008) ”Uudet TEN-suuntaviivat – Suomen tavoitteet”. Muistio 2.6.2008.

Midelfart-Knarvik, K.-H. ja H. Overman (2002) ”Delocation and European Integration”. Economic Policy 35, 321-360.

Ministry of Finance (2008) ”The Lisbon Strategy for Growth and Jobs; The Finnish National Reform Programme”. Ministry of Finance Publications 36c/2008.

Niemi, J. ja J. Ahlstedt (toim.) (2005) ”Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005 – Kymmenen vuotta Euroopan unionissa”. MTT Taloustutkimus, julkaisuja 105. 94 s.

Niemi, J. ja J. Ahlstedt (toim.) (2008) ”Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2008”. MTT Taloustutkimus, julkaisuja 108. 96 s.

Niemi, J. ja J. Ahlstedt (toim.) (2009) ”Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2009”. MTT Taloustutkimus, julkaisuja 109. 96 s.

Niemi, J., C. Jansik, L. Kettunen, H. Lehtonen (2005) “A Tool to Analyse the Impact of Policy Changes on the Agri-Food Sector of Finland”. Teoksessa Arfini, F. (toim.). “Modelling agricultural policies: state of the art and new challenges”. Proceedings of the 89th European Seminar of the European Association of Agricultural Economists. pp. 609-629.

Niemi, J. ja J. Kola (2005) “Renationalisation of the Common Agricultural Policy – Mission Impossible?”. The International Food and Agribusiness Management Review 4: 54-70.

Niemi, J. ja K. Pietola (2006) ”Tilakoon kasvu ja uusi teknologia voimistavat maataloutta”. Helsingin Sanomat 20.10.2006: A4, Vieraskynä.

Niemi, J. ja K. Pietola (2005) ”Maatalouden rakennekehitys väistämätöntä”. Teoksessa ”Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005: kymmenen vuotta Euroopan unionissa”. MTT Taloustutkimus. Julkaisuja 105:25.

Nunez Ferrer J. (2007) “The EU Budget: The UK Rebate and the CAP, Phasing Them Both Out?”. CEPS Task Force Report, Bryssel.

Salamon, P., F. Chantreuil, T. Donnellan, E. Erjavec, R. Esposti, K. Hanrahan, M. van Leeuwen, F. Bouma, W. Dol ja G. Salputra (2008) “How to deal with the challenges of linking a large number of individual national models: the case of the AGMEMOD Partnership”. Agrarwirtschaft, Jahrgang 57 (2008), Heft 8.

Santos I. (2008) “Is Structural Spending on Solid Foundations?”. Bruegel policybrief 2008/02

Santos I. ja S. Neheider (2009) “Reframing the EU Budget Decision-Making Process”. Bruegel Working Paper 2009/03.

Sapir A., P. Aghion, G. Bertola, M. Hellwig, J. Pisani-Ferry, D. Rosati, J. Vinals ja H. Wallace (2003) “An agenda for a growing Europe”. Komission puheenjohtajan tilaama raportti.
Sipiläinen, T. (2008) “Components of productivity growth in Finnish agriculture”. Agrifood Research Reports 116: 154 p.

Suomen hallituksen kannanotto komission tiedonantoon “Uudistettu talousarvio muuttuvassa Euroopassa, Julkinen kuulemisasiakirja vuosina 2008-2009 suoritettavasta EU:n talousarvion tarkastelusta, SEC(2007) 1188 lopullinen, Bryssel 12.9.2007”. 11.4.2008. sivulla http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm.

Suomen rakennerahastostrategia 2007-2013 (2007). 30.7.2007. CCI 2007 FI 16 UNS 01. <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2152>

Syrjä, H., J. Karjalainen ja M. Valtakari (2006) ”Selvitys ESR-välittäjäorganisaatio-toiminnasta 2000-2006”. ESR-tutkimukset ja selvitykset 9/06. Työministeriö.

Tabellini G. (2003) ”Principles of Policymaking in the European Union: An Economic Perspective”. CESifo Economic Studies 49/1.

Uotila, M., P. Kutinlahti, S. Kuitunen ja T. Loikkanen (2004) ”Finnish Participation in the EU Fifth Framework Programme and Beyond”. The Finnish Secretariat for EU R&D. Helsinki.

Valtioneuvosto (2005) ”Valtioneuvoston maatalouspoliittinen selonteko 20.10.2005”. VNS 4/2005 vp. 69 s. Saatavilla http://wwwb.mmm.fi/tiedoteliitteet/051020_SELONTEKO.pdf

Valtioneuvoston kanslia (2000) ”Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa”. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6

Valtioneuvoston kanslia (2009) ”Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta”. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 16/2009.

Valtionalouden tarkastusvirasto (2004) ”Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat”. Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 82/2004.

Valtiovarainministeriö (2000) ”EU:n laajentumisen budjettivaikutukset”. Valtiovarainministeriön budjettiosaston muistio 1.12.2000.

Varga, J. ja J. in't Veld (2009) A Model-based Analysis of the Impact of Cohesion Policy Expenditure 2000-06: Simulations with the QUEST III endogenous R&D model. European Economy. Economic Papers 387, October.

Widgrén, M., K. Alho, M. Kotilainen, N. Nikula ja V. Kaitila (2007) ”Avautuva talous ja aluetalous – suhteellinen etu ja kasautumisvoimat tuotannon sijoittumisen ohjaajina Suomessa”. ETLA, Keskusteluaiheita, No.1113.

Liite 1 Maalyhenteet

AT=Itävalta

BE=Belgia

CY=Kypros

CZ=Tšekki

DE=Saksa

DK=Tanska

EE=Viro

ES=Espanja

EU15=15 EU-maata (ennen Itä-Euroopan maiden mukaantuloa)

EU27=27 EU-maata (nykyiset EU-maat)

FI=Suomi

FR=Ranska

GR=Kreikka

HR=Kroatia

HU=Unkari

IE=Irlanti

IS=Islanti

IT=Italia

JP=Japani

LT=Liettua

LU=Luxemburg

LV=Latvia

MT=Malta

NL=Alankomaat

NO=Norja

PL=Puola

PT=Portugali

RO=Romania

SE=Ruotsi

SI=Slovenia

SK=Slovakia

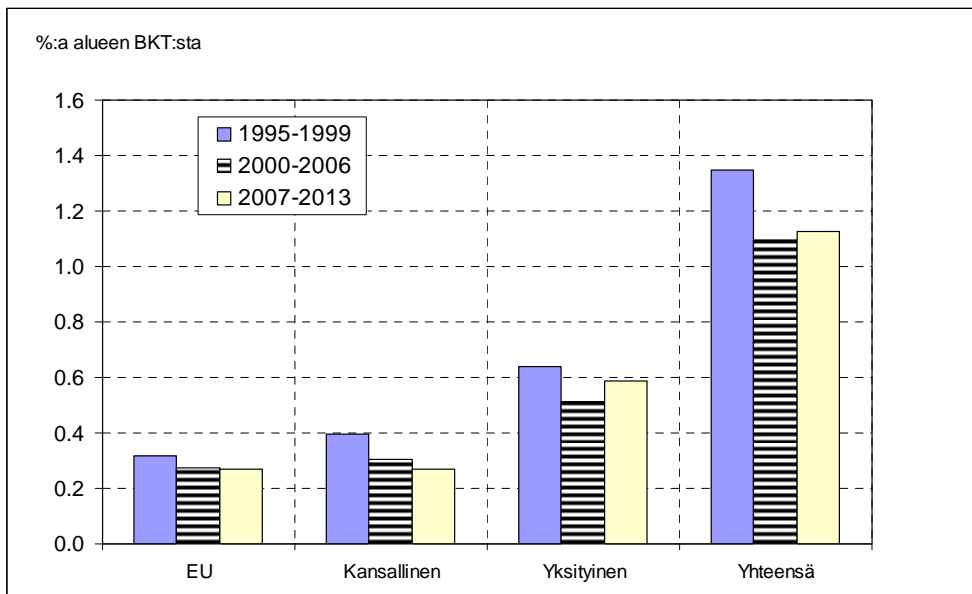
TR=Turkki

UK=Iso-Britannia

US=Yhdysvallat

Liite 2 Rakenerahasto-ohjelmat eri kausilla

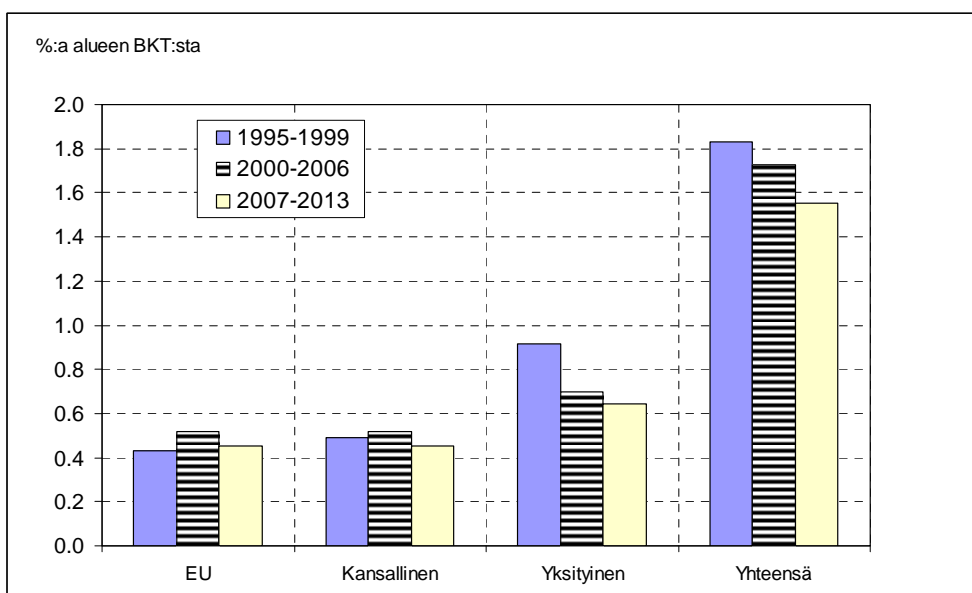
Liitekuvio 2.1 Pohjois-Suomen alueohjelmat (EAKR- ja ESR- rahoitus).



Kauden 2000-2006 tiedot ovat rahoituskehyksen mukaisia. Kauden 2007-2013 tiedot ovat työ- ja elinkeinoministeriön arvioita, paitsi yksityinen rahoitus, joka on edellisen kauden ns. vipuvaikutukseen perustuva ETLAn arvio.

Lähde: Fimos-tietokanta sekä työ- ja elinkeinoministeriö.

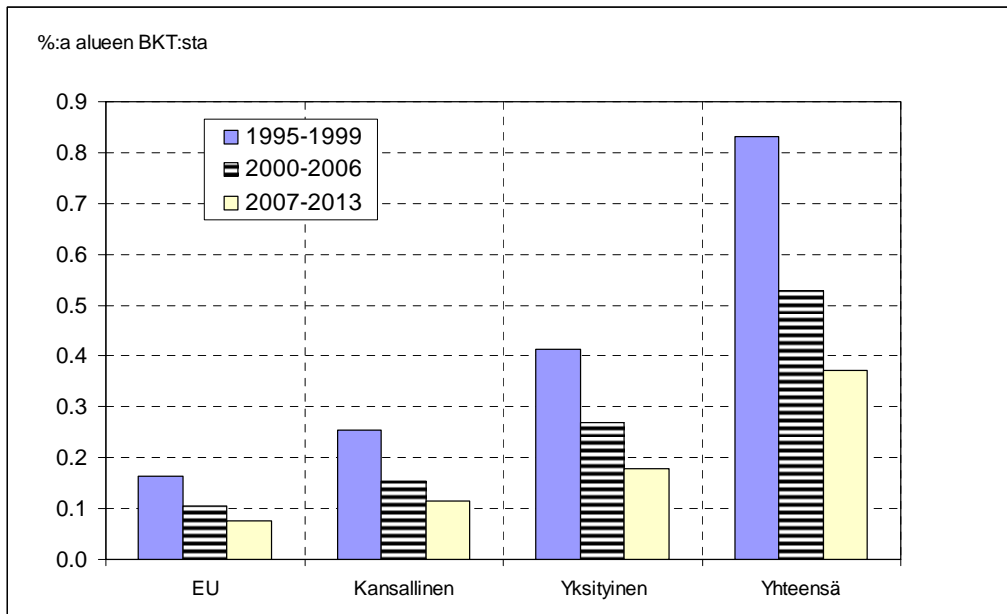
Liitekuvio 2.2 Itä-Suomen alueohjelmat (EAKR- ja ESR- rahoitus).



Kauden 2000-2006 tiedot ovat rahoituskehyksen mukaisia. Kauden 2007-2013 tiedot ovat työ- ja elinkeinoministeriön arvioita, paitsi yksityinen rahoitus, joka on edellisen kauden ns. vipuvaikutukseen perustuva ETLAn arvio.

Lähde: Fimos-tietokanta sekä työ- ja elinkeinoministeriö.

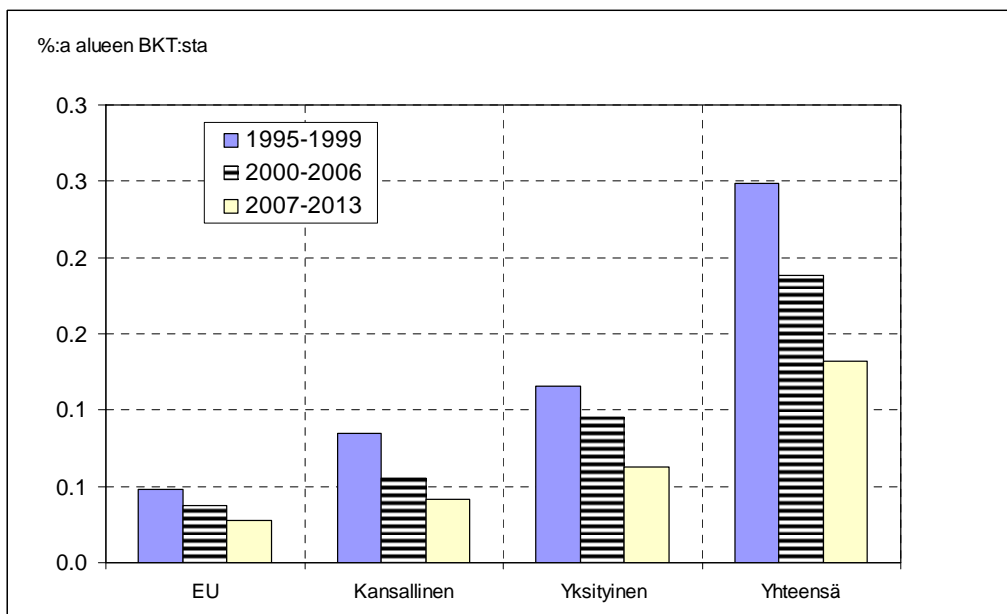
Liitekuvio 2.3. Länsi-Suomen alueohjelmat (EAKR- ja ESR- rahoitus).



2000-2006 tiedot ovat rahoituskehysten mukaisia. Kauden 2007-2013 tiedot ovat työ- ja elinkeinoministeriön arvioita, paitsi yksityinen rahoitus, joka on edellisen kauden ns. vipuvaikutukseen perustuva ETLAn arvio.

Lähde: Fimos-tietokanta sekä työ- ja elinkeinoministeriö.

Liitekuvio 2.4. Etelä-Suomen alueohjelmat (EAKR- ja ESR- rahoitus).



2000-2006 tiedot ovat rahoituskehysten mukaisia. Kauden 2007-2013 tiedot ovat työ- ja elinkeinoministeriön arvioita, paitsi yksityinen rahoitus, joka on edellisen kauden ns. vipuvaikutukseen perustuva ETLAn arvio.

Lähde: Fimos-tietokanta sekä työ- ja elinkeinoministeriö.