

Eduskunta

Talousvaliokunta

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmän hyväksymisestä (EU, Euratom, 2020/2053). Lausunto talousvaliokunnalle kokoukseen 16.2.2021.

1. Johdanto

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi EU:n omien varojen järjestelmästä neuvoston tekemän päätöksen. Se sisältää monivuotisen talousarvion (MFF) tulopuolen suunnitelman vuosille 2021-2027. Omien varojen päätöksen lisäksi neuvosto hyväksyi myös poikkeuksellisen ja tilapäisen lisärahoituksen, joka liittyy elpymisvälineen 750 miljardia lainan rahoituskulujen kattamiseen.

Seuraavassa arvioidaan ensin EU:n budjettia vuosille 2021-2027. Toiseksi tarkastellaan budjetin ja elpymisrahaston lukuja ja Suomen maksuosuuksia näihin. Kolmanneksi arvioidaan erityisesti elpymisrahaston taloudellisia vaikutuksia. Neljänneksi arvioidaan kokonaisvastuita, jotka on esitetty hallituksen esityksessä. Viidenneksi tarkastellaan elpymisrahaston sisältöä ja rahoituksen käyttösuunnitelmia. Lopuksi esitetään lyhyesti keskeiset johtopäätökset.

2. Euroopan unionin talousarvio ajalle 2021-2027

Tässä arvioidaan budjetin tulopuolta, koska hallituksen esityksessä ei ole tarkasteltu menopuolta. Budjetin tuloista käytetään omat varat nimitystä. Budjetin menoja ei voida kattaa lainanotolla. Omien varojen kehittämisestä on tehty viime vuosina monia ehdotuksia. Tulojen uudistuksista on päätetty muovipakkausten jätteisiin liittyvä maksu EU:lle. Mitä enemmän on kierrätystä, sitä pienempi maksu on. Yhteisöverotuksen pohjaa on yritetty harmonisoida jo vuosia. Ajatuksena on ollut, että osa yhteisöverotuksesta siirrettäisiin EU:lle (ks. jäljempänä). Omia varoja esitetään lisättäväksi myös elpymisvälineen lainan rahoituskulujen kattamiseksi.

Uusia tuloja kartoitetaan lähivuosina erityisesti elpymisrahaston suuren lainan kuoletusten ja korkojen maksuun. Tämä koskee nimenomaan rahastosta myönnettäviä avustuksia, joita ei tarvitse maksaa takaisin. Esillä ovat olleet digivero, hiilitullit, päästökaupan laajennus, rahoitusmarkkinaverot ja osa yhteisöveron tuotoista. Uusia tulojen lähteitä arvioidaan vuosina 2021-2025. Takaraja johtuu budjettikauden päättymisestä 2027. Uudet omat varat edellyttävät neuvostossa yksimielistä päätöstä, parlamentin kuulemista ja ratifiointia jäsenmaissa.

Omat varat ovat olleet viime vuosina 1,20 prosenttia jäsenmaiden yhteenlasketusta bruttokansantulosta. Omissa varoissa on kolme pääluokkaa:

- 1) Perinteiset omat varat, näistä on suurin osa tullitariffeista saatavia tuloja. Osuus on noin 15 prosenttia unionin talousarviosta. Vaihteluväli 12-16 prosenttia.
- 2) ALV-vara on 0,30 prosenttia jäsenvaltioiden arvonlisäveron pohjasta. Osuus on noin 12 prosenttia.
- 3) BKTL-vara, joka tarkoittaa kansallista rahoitusosuutta yhteenlasketusta bruttokansantulosta. Tämä on suurin erä EU:n budjetissa noin 70-74 prosenttia.

EU:ssa on jatkuva poliittinen paine kasvattaa budjetin menoja. EU-tasolla halutaan vaikuttaa ilmastonmuutokseen, edistää sisämarkkinoiden toimintaa ja digitalisaatiota sekä edistää jäsenmaiden rakenneuudistuksia. Budjetin kasvattaminen merkitsisi vähittäistä siirtymistä kohti fiskaaliunionia. Monet ovat väittäneet, että valuuttaunioni ei pitkällä ajalla ole toimiva malli ilman laajaa yhteistä fiskaaliunionia. Suunta on tällöin kohti eräänlaista ”liittovaltion” budjettia. Siihen sisältyisi yhteisiä veroja, menoja, yhteistä velkaa ja tulonsiirtoja. Esillä on ollut myös euroalueelle oman budjetin luominen. Ranskan presidentti Macron ehdotti eurobudjettia vuonna 2018. Hänen mukaan se voisi olla jopa neljä prosenttia yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta.

3. Päätökset budjetista ja elpymisrahastosta

Hallituksen esityksessä näitä tarkastellaan luvuissa 3 ja 4. Suomen kanta on ollut, että omia varoja ei tulisi muuttaa tavalla, joka lisäisi Suomen maksutaakkaa. Myös kansallisesta verotusoikeudesta halutaan pitää kiinni. Suomi on kuitenkin joutunut tinkimään näistä linjauksistaan, koska elpymisrahaston 390 miljardin avustusosaan liittyvän lainan rahoituskuluja aiotaan kattaa EU:n talousarvion omia varoja eli tuloja kasvattamalla ja vielä varsin pitkäaikaisesti.

Omien varojen määrä saa olla jatkossa enintään 1,40 prosenttia jäsenvaltioiden yhteenlasketusta bruttokansantulosta. Maksusitoumusten osalta maksimi on 1,46 prosenttia.

Hallituksen esityksessä todetaan, että Euroopan unioni ei käytä pääomamarkkinoilta lainaksi otettuja varoja toimintamenojen rahoittamiseen. Tästä periaatteesta nyt kuitenkin epäsuorasti joustetaan, koska omien varojen enimmäismäärää nostetaan koronakriisin seurauksien vähentämiseksi. Avustuksiin liittyvän lainaosuuden (390 miljardia) kuoletukset ja korot aiotaan kattaa unionin talousarvion kautta. Tämän erän suuruus on 0,6 prosenttia yhteenlasketusta bruttokansantulosta. Yhteensä omien varojen eli tulojen määrä on siis 1,4 prosenttia plus 0,6 prosenttia eli 2 prosenttia yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta. Kysymys on huomattavasta noususta, mikä siis johtuu elpymisrahaston perustamisesta. EU:n normaali 7-vuotinen budjetti on vajaat 1100 miljardia euroa. Elpymisrahaston avustusosuus 390 miljardia on siis noin 35 prosenttia tuosta koko budjetin loppusummasta.

Suomen maksut EU:n budjettiin ovat seuraavalla 7-vuotiskaudella noin 16,7 miljardia euroa, jossa on kasvua neljä prosenttia. Suomen osuus EU:n normaalista budjetista on noin 1,7 prosenttia. Maksuosuus maksetaan Suomen valtion budjetista. Vuodessa maksu on noin 2,6 miljardia euroa.

Suomen maksuosuus avustusmuotoisesta (390 miljardia euroa) tuesta on noin 6,6 miljardia euroa. Tämä osuus lisättynä korkokuluilla tulee maksettavaksi vuosien 2028-2058 aikana. Suomi saa avustuksia noin 2,7 miljardia, joten Suomi on merkittävä nettomaksaja elpymisrahastolle.

Suomen laskennallinen vastuu elpymisvälineen 360 miljardin euron lainamuotoisesta osuudesta on noin 6,1 miljardia euroa. Suomen vastuu realisoituisi vain, jos elpymisvälineestä lainaa ottanut jäsenvaltio ei pystyisi maksamaan lainan hoitokuluja eli kuoletuksia ja korkoja. Takaisinmaksun periodi on kuitenkin pitkä, 30 vuotta. Sen aikana voi tapahtua suuria yllätyksiä. Useilla jäsenmailla velka-aste on hyvin korkea. Italian on kohoamassa 160 prosenttiin ja Kreikan on jo nyt lähes 180 prosenttia. Myös Espanjan velka-aste on kohonnut reilusti yli 100 prosentin. On hyvin mahdollista, että joku jäsenvaltio voi ajautua velkasaneeraukseen seuraavien 30 vuoden aikana. Toistaiseksi ei tiedetä, miten paljon jäsenmaat ovat halukkaita ottamaan lainaa elpymisrahastosta.

4. Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksen luvussa 4 tarkastellaan budjetin ja erityisesti elpymisvälineen taloudellisia vaikutuksia. Tarkastelu on varsin pinnallinen ja alustava. Siinä ei ole hyödynnetty monia Suomessakin ekonomistien laatimia arvioita. Muun muassa Matti Virén, Juha Tervala ja ETLA ovat julkaisseet arvioita. Niitä on esitelty myös eduskunnassa. Hallituksen edustajat ovat korostaneet yhtenäisen elpymisrahaston suurta merkitystä Suomen viennille. Tervala on esitellyt laskelmiaan valtiovarainvaliokunnalle. Hän päätyi samaan arvioon kuin Virén aiemmin. Kuuden eniten avustustukea saavan maan osuus Suomen viennistä on vain noin 7 prosenttia! Elvytysrahasto ei ole lainkaan ratkaisevaa Suomen viennin kannalta.

Komission arvio on, että EU:n reaalin BKT olisi jopa 2 prosenttia korkeampi joinakin vuosina kuin ilman elpymisvälineen käyttöönottoa. Luultavasti jotain positiivista vaikutusta tulee, mutta se voi jäädä paljon pienemmäksi. Elpymisrahaston tuella rahoitettujen investointien tehokkuudesta ja kannattavuudesta on mahdotonta sanoa mitään varmaa. Osa tuesta valuu varmasti korruption ja ylipäänsä hankkeiden valvonta tulee olemaan hyvin vaikeaa. On huomattava, että avustukset ovat suurelta osin tulonsiirtoja EU:n korkean elintason mailta alemman elintason maille. Elintaso mitataan tällöin BKT per capita luvulla.

Saksan suurin tutkimuslaitos IFO-instituutti on tehnyt laskelmia elvytysrahaston vaikutuksista ([Clemens Fuest, The EU's big pandemic deal: Will it be a success? CESifo Forum 1/2021](#)). IFO:n arvio on, että noin 30 prosenttia elpymisrahaston avustuksista jaetaan vuosien 2020-2021 BKT-kehityksen perusteella ja 70 prosenttia BKT per capita lukujen perusteella. IFO on laskenut avustusten bruttoluvut ja nettoluvut. Tuki on

nettomääräisesti positiivinen lähinnä Itä-Euroopan jäsenmaille sekä Italialle, Espanjalle, Kreikalle ja Portugalille. BKT:n kehityksellä mitataan epäsuorasti koronan aiheuttamia menetyksiä. Korrelaatio avustusten nettolukujen ja BKT:n kehityksen välillä on lähes nolla. Toisaalta BKT per capita luvuilla on korkea korrelaatio avustusten nettolukujen kanssa (suhteessa BKT:een).

IFO-instituutti päätyy johtopäätökseen, että elpymisvälineen avustus eli suoran tuen jako maiden välillä on valtaosin tulonsiirtoja korkeamman elintason mailta alemman elintason maille. Jälkimmäisessä ryhmässä on useita maita, jotka ovat hoitaneet talouttaan huonosti. Rakenneuudistukset on laiminlyöty pahasti monessa maassa. Ilmaisen tuen antaminen voi viedä motivaation tehdä omintakeisesti tarpeellisia uudistuksia. Tämä koskee erityisesti Italiaa, mutta useaa muutakin maata.

5. Kokonaisvastuut

Hallituksen esityksessä arvioidaan myös kokonaisvastuita koko unionin ja Suomen osalta. Elpymisvälineen johdosta omien varojen enimmäismäärien poikkeukselliseen ja väliaikaiseen kasvattamiseen liittyy keskeinen kysymys. Kuinka suuri on vastuiden lisäys Suomelle ja mitkä ovat riskit? Omien varojen niin sanottuun liikkumavaraan kohdistuvan pääomavastuun määrän arvioidaan olevan noin 940 miljardia euroa. Suomen laskennallinen osuus unionin liikkumavaraan liittyvistä vastuista BKT-osuudelle on 1,7 prosenttia EU:n yhteenlasketusta BKT:stä eli noin 16 miljardia euroa. Tämä jakautuu usealle vuodelle ja elpymisvälineen osalta yli 30 vuodelle.

Omien varojen vuosittaisten maksujen enimmäismäärää nostetaan 1,20 prosentista 1,40 prosenttiin. Suomen vastuu kohoaa 2,6 miljardista yli 3 miljardiin.

Omien varojen väliaikainen korotus on 0,6 prosenttia eli noin 80 miljardia vuosittain. Suomen laskennallinen vastuu on tästä vuosittain noin 1,4 miljardia euroa.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että elpymisvälineestä aiheutuva lainojen rahoituskulujen enimmäismäärä rajautuisi enintään kunkin jäsenvaltion kaksinkertaiseen BKTL-osuuteen omien varojen erilliskorotuksessa. Suomen osalta enimmäisvastuu olisi siis kaksi kertaa noin 1,4 miljardia euroa eli 2,9 miljardia euroa. Hallitus arvioi, että enimmäisvastuun toteutuminen on erittäin epätodennäköistä.

Hallitus on myös arvioinut Suomen kokonaisvastuuseen sisältyviä riskejä. Valtiovarainministeriö on ilmeisesti tehnyt laskelmat. Lopputulos on, että mitään suuria riskejä ei olisi olemassa. Tällaiset arviot ovat kuitenkin hyvin epävarmoja. Elpymisvälineen osalta kyse on riskeistä peräti 30 vuoden ajalla eli vuoteen 2058 saakka. On mahdotonta arvioida miten elpymisrahastoon liittyvän lainan korkokulut kehittyvät pitkällä ajalla. Inflaatio voi kiihtyä ja nimelliskorot nousta hyvinkin paljon. Lisäksi joku tai useampikin jäsenmaa voi ajautua vakaviin ongelmiin eikä pysty suorittamaan maksuosuuksiaan. Velkasaneeraukseen

ajautuminenkin on mahdollista. Näissä tilanteissa muut jäsenmaat voisivat joutua vastuuseen lainan rahoituskulujen hoitamisesta.

6. Elpymisrahaston oikeudellinen perusta

Elpymisvälineeseen liittyy merkittäviä oikeudellisia ongelmia. Niitä on Päivi Leino-Sandberg käsitellyt lausunnossaan talousvaliokunnalle jo 5.6.2020. Viime syksynä hän toi esille näitä ongelmia yhdessä Vesa Vihriälän kanssa. Keskeiset kysymykset liittyvät SEUT:n artikloihin 122 ja 310.

Elpymisväline perustuu hätärahoituksen mahdollistavalle artiklalle 122. Artikla ei ole asianmukainen juridinen perusta rahoitusavulle, jota annetaan rahoitusongelmissa olevalle unionin jäsenvaltiolle (ns. Pringlen tapaus). Neuvosto voi kuitenkin myöntää apua jäsenmaalle, jota kohtaa poikkeuksellinen luonnonkatastrofi tai muu vakava kriisi. SEUT:n artiklassa 122 apu on kuitenkin ajallisesti rajattu. Elpymisvälineen kautta myönnettäisiin avustuksia vuosina 2021-2024, mutta pohjana olevan lainan rahoituskuluja maksettaisiin 30 vuoden ajan. Tältä ajalta perittäisiin myös korotettuja jäsenmaksuja (ks. edellä, 0,60 prosenttia BKT:sta).

Kuten edellä on todettu, suurin osa avustuksista ei edes menisi koronan aiheuttamien haittojen kattamiseen vaan lähes puhtaina tulonsiirtoina BKT per capita kriteerin mukaan. Pääosin avustukset menisivät NGEU:n hengessä erilaisten investointien rahoittamiseen. Komissio kutsuu elpymisvälinettä ”Next Generation European Union” nimellä. Kyse ei ole koronan aiheuttamien kulujen kattamisesta vaan laajasta investointiohjelmasta.

SEUT artiklan 310 mukaan unionin talousarviossa tulojen ja menojen on oltava tasapainossa. Tämä on ollut keskeinen periaate 7-vuotisen budjetin laadinnassa. Artiklalla on tarkoitus estää Euroopan unionia rahoittamasta toimintaansa ottamalla lainaa. Nyt kuitenkin avustukset, yhteensä 390 miljardia euroa, rahoitetaan lainalla. Lisäksi lainan rahoituskulut katetaan EU:n omilla varoilla. Omiin varoihin tulee 0,60 prosenttiyksikön korotus pitkäksi aikaa. Kyse on BKT-perusteisesta jäsenmaksuosuuksien korotuksesta. Ilmeisesti kyse on siitä, että mainittua kieltoa on tarkoitus kiertää siten, että unionin ottama laina tulkittaisiin EU:n varainhoitoasetuksen tarkoittamaksi ”ulkoiseksi käyttötarkoitukseensa sidotuksi tuloksi”, ([Päivi Leino-Sandberg, lausunto talousvaliokunnalle 5.6.2020](#)).

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että elpymisvälineen oikeudellinen perusta on varsin heikko. Ylipäänsä EU:n säännösten oikeudellista luonnetta tulkitaan hyvin väljästi ja jopa äärimmilleen venyttäen. Näin on myös presidentti Niinistö todennut. EU-tasolla kyse ei ole samanlaisesta lakisäädösten tulkinnasta kuin kansallisella tasolla oikeusvaltioissa. Kyse onkin jonkinlaisesta ”poliittisesta juridiikasta” eli viime kädessä poliittisista päätöksistä. Näin on myös käynyt elpymisrahaston osalta. Sen perustaminen on ensi sijassa poliittinen päätös.

7. Elpymisvälineen sisällön arviointia

Elpymisrahasto on merkittävä muutos EU:n toiminnassa. Se nostaa esille hankalia kysymyksiä unionin toiminnassa ja sen oikeudellisessa pohjassa. Elpymisvälineen osalta tärkein kysymys on avustusten rooli. Avustukset ovat tulonsiirtoja pohjimmiltaan. Avustukset rahoitetaan lainanotolla.

Kuten edellä on todettu, avustuksista noin 30 prosenttia on kaavailtu myönnettäväksi vuosien 2020 ja 2021 BKT:n kehityksen pohjalta. Mitä heikompi on BKT:n kehitys, sitä enemmän voi avustuksia saada. Pääosa avustuksista noin 70 prosenttia myönnettäisiin BKT per capita lukujen pohjalta. Myös pitemmän ajan työttömyysaste otetaan tällöin huomioon. Kuten edellä käsitelty IFO-instituutin analyysi osoittaa, valtaosa avustuksista olisi puhtaita tulonsiirtoja korkeamman elintason (BKT per capita) jäsenmaista alemman elintason maille.

Komissio käyttää elpymisvälineestä nimeä NGEU eli ”Next Generation European Union”. Nimitys on tarkoituksella valittu ja heijastaa sitä, että pääosa avustuksista on suunniteltu käytettäväksi investointien rahoitukseen. Komissio luettelee keskeiset painopistealueet, joille investoinnit tulisi ohjata. Näitä ovat erityisesti vihreän talouden ja digitalisaation edistäminen. Viime aikoina komissio on tuonut mukaan myös yleensä rakenneuudistusten edistämisen. Sektorikohtaisissa ohjelmissa määriteltäisiin tarkemmin painopistealueiden sisältöä.

Elpymisvälineen käyttö liitettäisiin jäsenmaiden kansallisten elpymissuunnitelmien kautta eurooppalaiseen ohjausjaksoon (semester) sekä komission ilmasto- ohjelman ja energiatalouden tavoitteisiin.

Jäsenmaat laativat kansallisen elpymissuunnitelman osana kansallista rakenneuudistuksen ohjelmaa. Komissio arvioi ja seuraa sekä valvoo kansallisten suunnitelmien toteutumista. Jos hankkeet eivät etenisi suunnitellulla ja komission hyväksymällä tavalla, komissio voisi katkaista avustuksen myöntämisen.

Kyseessä on eräänlainen uudentyyppinen Gosplan-ohjelma. Julkinen toimija eli komissio ohjaisi investointihankkeita. Hankkeita tulee 27 jäsenmaasta, lukumäärä on satoja, ellei jopa tuhansia. Investointihankkeiden ympärille pitää rakentaa monimutkainen byrokratia. On hyvin todennäköistä, että hankkeiden ohjaus ja valvonta ei tule kunnolla toimimaan. Tehottomia ja heikosti läpivietyjä hankkeita tulee olemaan paljon.

On hyvin outoa, että Euroopan unionin pääomamarkkinoiden kehittämisestä ei puhuta tässä yhteydessä mitään. Pääomamarkkinaunionin luomisesta päätettiin jo yli viisi vuotta sitten. Hanke ei ole edennyt juuri lainkaan. EU:ssa yritysten ulkoisesta rahoituksesta tulee edelleen noin 70 prosenttia pankeista otetuilla lainoilla ja vain 30 prosenttia pääomamarkkinoilta. Yhdysvalloissa luvut ovat päinvastoin. Siellä pääomamarkkinoilta saatu rahoitus on ratkaisevassa roolissa. Pääomasijoittajia ja sijoitusyhtiöitä on valtava määrä. Monet ovat erikoistuneet hyvinkin kapeille alueille esimerkiksi digitalisaatioon liittyvissä hankkeissa.

Niissä vaaditaan erittäin korkean tason osaamista ja sijoituskohteiden perusteellista analysointia. Komissiolla ei ole mitään mahdollisuutta päästä samalle tasolle ja lisäksi elpymisavustusten ympärille tulee liian monikerroksinen byrokratia.

8. Johtopäätökset

Elpymisrahastoon liittyy monenlaisia ongelmia. Sen oikeudellinen pohja on kyseenalainen. EU:n perussopimuksia on tulkittu äärimmäisellä joustavuudella, jotta elpymisvälinettä on voitu pitää laillisena.

Erityisen ongelmallisia ovat SEUT:n artikkelit 122 ja 310. Artiklan 122 mukaan hätäavun tulee olla tilapäistä ja lyhytaikaista ja liittyä kriisin torjuntaan. Kuten edellä on todettu, avustukset näyttävät liittyvän vain vähän koronakriisiin aiheuttamiin ongelmiin. Avustukset suuntautuvat pääosin BKT per capita lukujen pohjalta korkeamman tulotason mailta alemman tulotason maille. Ne ovatkin lähes täysin tulonsiirtoja ja liittyvät hyvin vähän itse koronakriisiin. Artiklan 310 ehtoja ei myöskään noudateta avustuksiin liittyvän lainan osalta, koska lainan rahoituskulut rahoitetaan jäsenmaksujen korotuksella.

Elpymisväline tuskin jää kertaluonteiseksi hankkeeksi. Viime aikoina monet ovat jo todenneet, että siitä tulisi tehdä pysyvä, muun muassa Saksan valtiovarainministeri Olaf Scholz ja EKP:n pääjohtaja Christine Lagarde. Jo aiemmin on tehty monia ehdotuksia yhteisvastuun ja riskien jaon lisäämiseksi. Komissio on itse ollut aktiivinen ehdotusten kanssa. On ehdotettu yhteistä suhdannetasauksen rahastoa, osin yhteistä työttömyyskorvausrahastoa, yhteisiä veroja ja velanottoa. Tekeillä on osin yhteinen yhteisöverotus.

Varsin yleinen näkemys on, että valuuttaunioni ei voi olla kestäväällä pohjalla ilman yhteistä fiskaaliunionia. Elpymisvälineen myötä ollaankin menossa kohti fiskaaliunionia. Päätösvaltaa siirtyy yhä enemmän EU-tasolle. Subsidiariteetin merkitys vähenee. Päätösvalan lisääminen EU-tasolle voidaan hyväksyä vain sillä ehdolla, että unionin perussopimuksia muutetaan. Tämä olisi demokraattinen tie edetä kohti eräänlaista poliittista unionia. Jos ei löydy kansalaisten kannustusta yhteisvastuun lisäämiselle, hanke täytyy pysäyttää.