



Valtionvarainvaliokunnalle

Kiitän mahdollisuudesta tulla kuulluksi asiassa:
Hallituksen esitys HE 260/2020 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä

Kysymys EU:n omien varojen eli käytännössä EU:n tulojen järjestämisestä on perinteinen aihe EU-politiikassa ja EU-tutkimuksessa. Koska EU:n toiminta määrittyy hyvin vahvasti nimenomaan tulopuolen mukaan, kysymys omien varojen oikeudenmukaisesta ja tehokkaasta järjestämisestä on erityisen tärkeää. Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa risteää nähdäkseni ainakin kolme suurta kokonaisuutta:

1. EU-komission pitkäaikainen tavoite omien varojen järjestelmän uudistamisesta, jossa pyritään vähentämään suoria kansallisia maksuosuuksia
2. Britannian EU-ero vuonna 2020, mikä on synnyttänyt tarpeen paikata Britannian maksuosuus
3. EU:n elpymisvälineeseen liittyvä tarve löytää uusia rahoituslähteitä

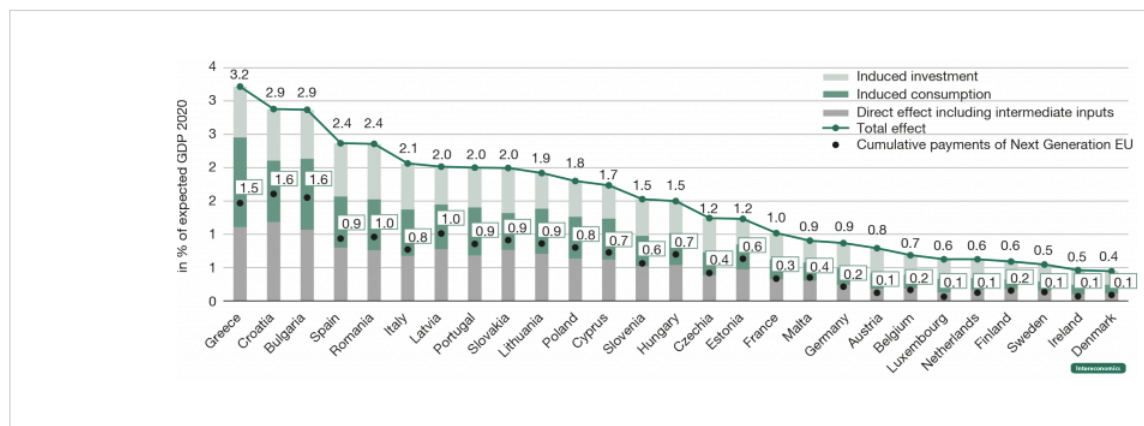
Yleisellä tasolla voidaan sanoa, että **tutkimuskirjallisuudesta on löydettävissä huomattavaa tukea komission ehdotuksille omien varojen järjestelmän uudistamiseksi**, jos lakialoitteet suunnitellaan huolellisesti. **Siirtymä jäsenmaksuista veroluonteisiin maksuihin** on suurimmassa osassa tapauksia myös Suomen edun mukaista. **Merkittävin potentiaali sisältyy ennen kaikkea päästökauppaan (ETS) liittyviin aloitteisiin**, sen sijaan ns. muovi- ja digiveroon liittyvien ehdotusten vaikutus on huomattavasti pienempi.

Erityisesti elpymisrahaston ja sen ehtoihin liittyy monia kysymyksiä, joita tässä esityksessä sivutaan vain osittain. Näistä keskeisimmät liittyvät elpymisrahaston resurssien jakautumiseen maakohtaisesti, elpymisrahaston kohdentamiseen, mailta vaadittuihin suunnitelmiin ja niiden ehtoihin (esim. rakenteelliset uudistukset), yleisiin julkistalouden periaatteita koskeviin normeihin sekä oikeusvaltiokysymykseen.



Näkemykseni mukaan elpymisrahasto on tärkeä ja perusteltu ehdotus, jonka vaikutukset ovat jo näkyneet positiivisena luottamuksena euroalueen talouksiin. Itävaltalaisen Momentum-tutkimuslaitoksen mukaan (ks. Picek 2020) finanssipoliittisen elvytyksen vaikutukset myös nettomaksajiin ovat siinä määrin merkittäviä, että kyse on ainakin kertaluontoisena ratkaisuna oikeutetusta toimenpiteestä. Elpymisrahasto ei ole vain pääsymaksu ”klubiin” kuulumisesta vaan sillä on kaikkien EU-maiden kohdalla aidosti elvyttävä vaikutus. On tärkeää, ettei EU jäisi korona-elvytyksessä jälkeen muita globaaleja talousalueita.

Figure 5

Next Generation EU grants: Average yearly increase in real GDP 2021-2027

Source: WIOD, Picek and Schröder (2018), author's calculations.

Yleisesti voidaan sanoa, että elpymisrahaston kertaluonteisuuden sijaan keskeisempiä kysymyksiä ovat koko EU:n talousarkkitehtuuriin liittyvät päätökset. Näihin päätöksiin kuten kasvu- ja vakaussopimuksen kriteereiden uudistamiseen palataan luultavasti viimeistään vuoden 2022 aikana.

Omien varojen uudistamisessa ei kyse ole kuitenkaan vain elpymisrahastosta. Kyse on laajemmasta pyrkimyksestä modernisoida perinteisesti kankeaksi miellettyä EU-budjettia, jossa menopuolen muutokset ovat usein olleet pieniä ja jossa tulopuolen uudistukset on usein haluttu torpata erinäisiin syihin vedoten. Tarve uudistaa unionin budjettia erityisesti eurooppalaisia julkishyödykkeitä tukevaan suuntaan on nähty tutkimuskirjallisuudessa tarpeellisena. Poliittisesti suurin este on kuitenkin budjettineuvotteluihin liittyvä yksimielisyyden vaatimus. Koska maksuperusteet liittyvät tällä hetkellä kunkin maan kansantuloon, nettomaksajilla on usein pyrkimyksenä ainoastaan maksuosuuden minimointi.

Nyt käsiteltävänä olevat esitykset ovat kuitenkin vielä maltillisia eivätkä uudista merkittävällä tavalla EU:n omien varojen järjestelmää. Kuitenkin erityisesti komission kesän 2021 ehdotuksiin on syytä suhtautua suurella mielenkiinnolla. Erityisesti päästökauppajärjestelmään liittyvät aloitteet täyttävät suurelta osin tutkimuskirjallisuudessa esiintyvät tarkoituksenmukaisuuden kriteerit (ks. alla). Tutkimuskirjallisuudessa esiintyviä kriteerejä tulopuolen uudistamiseksi ovat ainakin



seuraavat:

- 1) Lyhyen aikavälin vakaus eli EU-budjetin varojen varmistaminen
- 2) Oikeudenmukainen kansallinen jakautuminen
- 3) Ns. non-enforceability eli maksua tai veroa ei voida järkevästi kerätä minkään yksittäisen jäsenmaan toimesta
- 4) Fiskaalinen integraatio eli esimerkiksi veroharmonisoinnin toteutuminen
5. EU:n politiikkatavoitteiden toteutuminen

Ehdotus sisältää kuitenkin pieniä askeleita budjetin tulopuolen modernisointiin. Ehdotus ei sisällä unionin suoraa verotusoikeutta, mutta pyrkii avaamaan ovia uusille veroluonteisille maksuille. Näistä keskeisin toteutunut ehdotus on muovipakkausjätteen kohdistuva maksuosuus, joka ei ole vero vaan kansallisen jäsenmaksuosuuden mukana maksettava maksu. Maksu on nähdäkseni linjassa EU:n yleisen politiikkatavoitteen kanssa sekä myös Suomen näkökulmasta edullinen.

Keskeisempiä tulevia aloitteita ovat sen sijaan komission esitykset hiilidioksidipäästöjen tullimekanismista, digitaaliverosta ja päästökauppaan liittyvistä uudistuksista. Komission on määrä antaa nämä esitykset kesäkuuhun 2021 mennessä. Koska valmiita esityksiä ei vielä ole olemassa, niiden kommentointi on vielä tässä vaiheessa puutteellista. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että mekanismit olisivat kehitystä oikeaan suuntaan unionin budjetin modernisoinnissa.

Erityisesti päästökauppajärjestelmän uudistamiseen liittyy monia mahdollisuuksia. Nykyisellään kansallisesti kerättävä huutokauppatulo voisi hyvin toimia EU-budjetin osana, varsinkin kun kyse on EU-tason politiikkatoimenpiteestä. Tämä olisi linjassa varsinkin elpymisrahastolta edellytettävien ilmastotoimenpiteiden kanssa. Päästökauppatulon uudistaminen on ehdotetuista uusista varoista oikeastaan ainoa, jolla on realistinen mahdollisuus toimia merkittävänä uutena tulonlähteenä.

Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että tulopuolen ja menopuolen uudistuksia olisi syytä tarkastella yhtenä kokonaisuutena: mikäli rahankäyttö täyttää vaikuttavuuden kriteerin, voidaan budjetin tulopuolen uudistamiseen (ja esimerkiksi kansallisten maksuosuuksien kasvattamiseen) suhtautua myönteisemmin. Yksinkertaisesti tulkittuna vaikuttavuuden kriteeri tarkoittaa sitä, että investoinnin tuoton tulisi ylittää siihen suunnatut panostukset. Yleensä kriteerin tulkitaan tarkoittavan rahoitusinstrumenttien suuntaamista kohteisiin, joiden vaikutus pitkän aikavälin kilpailukykyyn on merkittävin. Tällaisia ovat modernin kasvuteorian valossa muun muassa TKI-sektori, koulutus sekä infrastruktuurihankkeet. Jos rahankäyttö on tehotonta EU-tasolla, on omien varojen uudistamiseenkin suhtauduttava suuremmalla varauksella.

EU:n rahoituskehyksen uudistamisesta on puhuttu vuosia. Jo vuonna 2003 ilmestynyt Sapirin raportti piti EU-budjettia ”historiallisena jäänteinä” ja ehdotti merkittäviä uudistuksia EU-budjettiin. Rahankäyttöön liittyy monia erityistekijöitä, joista keskeisimpiä on historiallinen polkuriippuvuus: budjetin keskeiset painopisteet kuten maatalous- ja rakennepolitiikka tulevat vuosikymmenten takaa. Myös budjetin koko



suhteessa maiden BKT:een on pysynyt vakiona 1980-luvulta lähtien (n. 1% BKT:sta, joka myös EU:n tavoite). Maatalous- ja kalastustuet sekä aluekehitykseen liittyvät tuet muodostavat unionin budjetista noin 80%. Maataloustukien määrä on tosin tippunut 2000-luvun alun tasosta, jolloin niiden osuus oli 50% budjetista, nykyiseen reiluun 30%:iin. Koska rahoituskehityksen hyväksyntä vaatii sekä EU-parlamentin hyväksynnän että jäsenmaiden yksimielisen tuen, on lopputulos väistämättä kompromissi.

Kunnioittavasti

Timo Miettinen, yliopistotutkija, dosentti,
Helsingin yliopiston Eurooppa-tutkimuksen keskus

Picek, O. Spillover Effects From Next Generation EU. *Intereconomics* 55, 325–331 (2020). <https://doi.org/10.1007/s10272-020-0923-z>