Lausunto
VATT/334/07.01/2018

9.10.2018

Lausunto valtioneuvoston U-kirjeestä koskien komission esitystä vuosien 2021 – 2027 monivuotiseksi rahoituskehykseksi

Euroopan komission esityksessä koskien EU:n vuosien 2021 – 2027 rahoituskehystä ehdotetaan pienehköjä muutoksia budjetin määrärahojen tasoon ja kohdentumiseen sekä budjetin rahoituspuolen rakenteeseen. Budjetin loppusumma on käytettävissä olevien lukujen valossa hieman kasvamassa, kun vertaillaan edellisen kehyskauden tasoon korjattuna rahastojen siirroilla sekä unionista eroavan Yhdistyneen kuningaskunnan budjettiosuudella. Kehysesityksessä ehdotetaan kohtalaisia lisäyksiä tutkimus- ja innovaatiotoiminnan, muuttoliikkeen hallinnan sekä turvallisuus- ja puolustusyhteistyön määrärahoihin ja vastaavasti pienehköjä leikkauksia maatalouden ja aluekehityksen tukiohjelmien rahoitukseen.

Unionin omien varojen rakenteeseen esitetään vastaavasti maltillisia muutoksia, joista osalla saattaa kuitenkin olla rahoitusosuuksia tuntuvampaa periaatteellista merkitystä. Keskeisimmät rahoituslähteet olisivat edelleen jäsenmaiden bruttokansantuloon (BKTL) perustuva rahoitus, tullimaksut sekä korjattuun arvonlisäveropohjaan perustuva rahoitus. Komissio ehdottaa näiden lisäksi kolmea uutta rahoituslähdettä (uudet omat varat), jotka ovat harmonisoituun yhteisöveropohjaan (CCCTB) perustuva oma vara, päästökauppaan perustuva oma vara sekä muovipakkausjätteen määrään perustuva oma vara. Uudistuksessa ehdotetaan myös maakohtaisten maksualennusten poistamista ja ALV-pohjaisen oman varan laskentaperusteiden yksinkertaistamista ja tasapuolistamista.

Esityksen sisältämät muutokset ovat suhteellisen vaatimattomia verrattuna siihen uudistamistarpeeseen, joka on usein tullut esiin asiantuntijakeskusteluissa. Budjetin menojen on nähty painottuvaan sellaisiin tukiohjelmiin (kuten maatalouden tuet), joiden toteuttaminen unionitasolla ei ole perusteltua, ja vastaavasti sellaisten toimintojen paino on ollut pieni, joiden toteuttamiseen unionitasolla liittyisi skaalaetuja tai jotka edistäisivät EU tason tavoitteita kuten yhteismarkkinoiden toimivuutta ja ympäristönsuojelua. Tukiohjelmia on arvosteltu myös tehottomuudesta ja huonosta kohdentumisesta (esim. Weiss ym. (2017) How Europe can deliver – Optimising the division of competences among the EU and its member states, Bertelsmann Stiftung).

Vähemmälle huomiolle on jäänyt se, ettei myöskään budjetin rahoitusta ole toistaiseksi suunniteltu tukemaan EU:n tavoitteita. Nykyisin keskeinen osa rahoituksesta perustuu BKTL:ään joka voi sinänsä olla yksinkertainen ja tasapuolinen tapa laskea kansalliset maksuosuudet. Rahoitus voisi kuitenkin nojata suuremmassa määrin sellaisiin tulolähteisiin, joiden koordinoitu hyödyntäminen tukisi EU:n politiikkatavoitteita.

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) arvioi alkuvuodesta 2018 yhdessä Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen kanssa EU:n omien varojen uudistamista valmistelleen ns. Montin työryhmän esityksiä. Montin ryhmä tarkasteli kaikkiaan yhdeksää veroihin perustuvaa omaa varaa EU:n potentiaalisena rahoituslähteenä. Montin ryhmä kehitteli ajatusta, jonka mukaan omiin varoihin sisällyttämisen kriteerinä olisi eurooppalaisen lisäarvon syntyminen. Montin raportti oli tältä osin kuitenkin hyvin ylimalkainen; se ei määritellyt sitä mistä lisäarvo muodostuu eikä saanut merkittäviä eroja vaihtoehtoisten verojen välille.

VATT:n ja ETLA:n tutkijoiden mukaan EU:n mahdollinen lisäarvo verotuksessa liittyy erityisesti veropohjien liikkuvuuteen sekä tuotannon ja kulutuksen ympäristövaikutuksiin. He päätyvät puoltamaan yritys- ja ympäristöverojen pohjien harmonisointia ja minimiveroasteita. Toisaalta näissä veromuodoissa lisäarvo voidaan saavuttaa jo pelkillä koordinointitoimilla eikä verojen sisällyttäminen omiin varoihin tuo välttämättä merkittävää lisähyötyä. Tutkijat ehdottivat lisäksi monimutkaisen ALV-pohjaisen oman varan poistamista kuten myös maakohtaisten maksualennusten ja korjausten. He kiinnittivät myös huomiota siihen, että useiden Montin raportissa käsiteltyjen potentiaalisten omien varojen koordinointityö on vasta alkuvaiheissaan ja siksi vakavampi keskustelu näistä veromuodoista vuosien 2021- 2027 rahoituskehysten yhteydessä näyttää ennenaikaiselta. Tämä koski erityisesti CO2-veroa, jota komissio ei keväällä ottanutkaan esitykseensä, mutta myös harmonisoitua yhteisöveroa, jota komissio esittää seuraavan kehyskauden omiin varoihin.

U-kirjeen kannanotossaan valtioneuvosto puoltaa omien varojen perustumista BKTL:ään ja perinteisiin omiin varoihin eli kertyneisiin tullimaksuihin. Se myös kannattaa maksualennuksista sekä arvonlisäveroon perustuvasta omasta varasta luopumista eikä siten pidä perusteltuna ALV-perusteisen oman varan säilyttämistä korjatussa muodossa. Nämä kannanotot ovat täysin perusteltuja ja vastaavat mm. VATT:n ja ETLA: tutkimusryhmän esityksiä.

Komission ehdottamiin uusiin omiin varoihin valtioneuvosto suhtautuu pääosin torjuvasti. Päästökauppatulojen tulouttamisen EU:n budjettiin se arvioi olevan Suomelle mahdollisesti epäedullista. Toisaalta Suomen on kai joka tapauksessa mukauduttava EU:n ilmastopoliittisiin tavoitteisiin. Huutokauppatulojen sisällyttäminen EU:n omiin varoihin ei liene tässä tavoitteenasettelussa merkittävässä roolissa.

Harmonisoidun yhteisöveron sisällyttämistä omiin varoihin valtioneuvosto pitää ennenaikaisena koordinointityön keskeneräisyyden takia. Kanta on ymmärrettävä ja voidaankin pitää yllättävänä, että komissio sisällytti sen konkreettiseen esitykseensä vuosien 2021 - 2027 omista varoista. Varovaisuus CCCTB-esityksen suhteen on perusteltua sikälikin kun vaikutusarviot uudistuksen vaikutuksista mm. verotulojen jakautumisen suhteen maiden välillä ovat vielä kesken.

VATT:n ja ETLA:n tutkimusryhmän päättelyn mukaan eurooppalaisen lisäarvon muodostumista tukevassa verotuksen kehittämisessä ei ole ratkaisevaa mikä taho verotuotot saa budjettinsa rahoittamiseen vaan pikemminkin se edistytäänkö ympäristöpolitiikkaa tukevien sekä rajat ylittävien, liikkuvien veropohjien koordinoinnissa. Voi olla täysin perusteltua painottaa EU:n budjetin rahoituksessa yksinkertaisuutta ja hallinnollista keveyttä ja siten määrittää maksuosuudet BKTL:ään ja tulleihin perustuen. Toisaalta ei pitäisi sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tulevaisuudessa EU:n budjetin rahoituksessa hyödynnettäisiin sellaisia veroihin perustuvia omia varoja, jotka edistävät yhteisten tavoitteiden saavuttamista.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Anni Huhtala
ylijohtaja

Seppo Kari
tutkimusohjaaja,
johtava tutkija

Lähteet:

Kari – Määttänen – Ropponen – Tamminen – Valkonen: Yhteiset vai omat tavoitteet: Euroopan unionin rahoituksen uudistaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2018.