Pellervon taloustutkimus

31.10.2018

Valtioneuvoston U-kirjelmä U 45/2018

Lausunto eduskunnan suurelle valiokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista 1.) ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2021—2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta (rahoituskehysasetus).

Yleistä

Euroopan komission toukokuisen budjettiehdotuksen mukaan EU:n kokonaisbudjetti kasvaisi tulevalla rahoituskaudella 18 prosenttia. Budjetin kasvattamisella tavoitellaan vahvempaa yhdessä tekemistä aikaisempaa laajemmassa mittakaavassa. Euroopan unionin kohtaamat ongelmat, kuten ilmastonmuutoksen torjunta, maahanmuutto ja nuorisotyöttömyys, luovat sellaisia haasteita, joihin vastaaminen on järkevämpää yhteisellä rahoituksella. Samalla voidaan varmistaa politiikan toimenpiteiden välinen yhteensopivuus kaikissa EU-maissa. Ajatus on sama kuin 1950-luvulla, jolloin maatalouspolitiikan yhteinen rahoitus nähtiin ratkaisuksi ruuan tuotannon turvaamiseen EU:ssa.

Komission budjettiehdotuksessa on tutut politiikan painopisteet kuten maatalous ja rakennerahastot, mutta sillä pyritään vastaamaan myös uusiin tarpeisiin. Tulevaisuudessa panostetaan entistä enemmän tutkimukseen ja innovointiin, nuoriin, ilmastoon ja ympäristöön, turvallisuuteen sekä EU:n ulkosuhteisiin. Täysin uutena painopisteenä mukana on turvallisuus ja rajaturvallisuus.

Budjetin kasvattaminen tarkoittaa sekä tulojen että menojen nousua. Menojen kasvu on pääosin seurausta uusien painopisteiden rahoituksesta. Tulojen kasvattamiseen komissio esittää useampia keinoja. Esityksen mukaan jäsenmaiden maksuosuuksia kasvatetaan 1,0 prosentista 1,13 prosenttiin kunkin jäsenmaan bruttokansantulosta. Tämän lisäksi komissio ehdottaa uusien rahoituslähteiden käyttöönottoa. Näihin kuuluvat esimerkiksi uusi yhteinen yhteisöveropohja, päästökauppa ja muovivero.

Brexitin budjettivaikutukset

Tulevan rahoituskauden iso muutos on seurausta Iso-Britannian päätöksestä erota Euroopan unionista. Iso-Britannia on yksi suurimmista EU:n nettomaksajista. Tästä johtuen Iso-

Britannian irtautuminen EU:sta aiheuttaa varsin mittavia budjettivaikutuksia. Nämä on huomioitava tulevan monivuotisen rahoituskehyksen suunnittelussa.

Brexitin aiheuttamia budjettivaikutuksia on arvioitu useiden eri asiantuntijoiden toimesta. Asiantuntijat ovat yksimielisiä siitä, että Brexitin seurauksena EU:n kokonaisbudjettiin jää suuri aukko. Arviot vuosittaisen budjettivajeen suuruudesta vaihtelevat 10-14 miljardin euron välillä.

Brexitin vaikutuksia EU:n kokonaisbudjettiin ja sitä kautta EU:n maatalousbudjettiin voidaan arvioida staattisten laskelmien avulla. Brexitin jättämän budjettivaje voidaan tulevalla ohjelmakaudella täyttää karsimalla menoja, kasvattamalla tuloja tai näiden yhdistelmällä.

Mikäli Brexitin jättämä budjettivaje täytettäisiin tuloja, eli jäsenmaksuja kasvattamalla, suurimpina kärsijöinä olisivat EU:n nykyiset nettimaksajat, joihin myös Suomi kuuluu. Suomen jäsenmaksuosuus kasvaisi 8,9 prosenttia (175milj.€), mikäli tällaiseen ratkaisuun päädyttäisiin. Toinen vaihtoehto on karsia EU:n kuluja. Tässä vaihtoehdossa kulujen karsiminen koskisi useita politiikan lohkoja samanaikaisesti. Mikäli koko budjettivaje katettaisiin maatalousbudjetista, maatalousbudjetti vähenisi 20 prosenttia.

Bruttokansantulopohjaisten maksujen kasvattaminen on väline Brexitin aiheuttaman budjettivajeen täyttämiseen siten, että kokonaisbudjettiin tehtävät leikkaukset saadaan minimoitua.

EU:n omien tulojen kasvattaminen

Komission ehdotuksessa esitetään EU:n uusiksi omiksi tulonlähteiksi yhteistä yhteisöveropohja, päästökauppatuloja ja muoviveroa. Lisäksi arvonlisäveropohjaisten tulojen laskentaa on tarkoitus yksinkertaistaa. Osittain uusia veromuotoja käytettäisiin lisäämään budjetin tuloja, mutta lisäksi bruttokansantulopohjainen maksu suhteessa maksupohjaan pienenisi.

Uuden tulomuodot eivät vähennä kansalaisten ja yritysten maksurasitusta suhteessa siihen, että tulot kerättäisiin bruttokansantulopohjaisina maksuina. Sen sijaan uudet tulomuodot monimutkaistaisivat EU:n rahoitusta. Lisäksi uudet tulomuodot ovat eivät ole vakaita ja ennustettavia. Yhteisöverotulot ovat hyvin suhdanneherkkiä, samoin kuin tulot päästökaupasta. Muoviveron osalta muutokset kierrätysasteessa voisivat muuttaa tuloja varsin nopeastikin.

EU:n tulot olisivat yksinkertaisempi ja tehokkaampi kerätä pääasiassa bruttokansantulopohjaisina maksuina.

Yhteisen maatalouspolitiikan rahoitus

Yhteisen maatalouspolitiikan osuus EU:n kokonaisbudjetista on niin suuri, että kaikki budjettimuutokset kohdistavat paineita myös sen rahoitukseen. Maatalouspolitiikan roolin kirkastaminen ja toimenpiteiden päivittäminen nykyaikaan on välttämätöntä, jotta maatalouspolitiikan rahoituksen oikeutus julkisen rahan käytössä säilyy. Käsittelyssä olevan ehdotuksen perusteella maatalousbudjetin merkittävä asema EU:n rahoituskehyksessä säilyy myös tulevaisuudessa, vaikka siihen kohdistuukin leikkauksia.

Ehdotuksen mukaan maatalouden osuus EU:n rahoituskauden koko budjetista on tulevalla kehyskaudella 30 prosenttia. Meneillään olevalla rahoituskaudella 2014-2020 yhteisen maatalouspolitiikan budjetti on 420 miljardia euroa. Komission budjettiesityksessä maatalouden budjetti kehyskaudelle 2021-2027 on 365 miljardia euroa. Brexitin seurauksena luvut eivät ole täysin vertailukelpoiset, koska jäsenmaiden lukumäärän muutoksen seurauksena myös budjetin tulot ja menot muuttuvat. Brexitin vaikutukset huomioitaessa maatalouspolitiikan kokonaisrahoitus pienenee komission esityksessä kahdeksan prosenttia nykyiseen rahoituskauteen verrattuna.

EU:n yhteisen maatalousbudjetin leikkaukset kohdistuvat eri painolla maatalouden suoriin tukiin ja maaseudun kehittämisohjelmien rahoitukseen. Maatalouden suorista tuista esitetään leikattavaksi seitsemän prosenttia ja maaseudun kehittämisohjelmista, joihin myös ympäristökorvausjärjestelmä ja luonnonhaittakorvaus kuuluvat, 13 prosenttia. Suoriin tukiin kohdistuvan tuen leikkaukset kuitenkin vaihtelevat eri jäsenmaiden välillä. Tuen leikkaus on suurempi niissä jäsenmaissa, joissa tukitaso on ennestään korkea ja pienempi niissä, joissa tukitaso on matala.

Politiikan vaikuttavuuden ja oikeutuksen näkökulmasta tukileikkaukset tulisi kohdistaa CAP:n I. pilarin suoriin tukiin. Nykyiset suorat tuet ja niiden taso on politiikan vaikuttavuuden näkökulmasta heikosti perusteltavissa. Sen sijaan II. pilarin tuet ovat jo nykyisellään väline vastata ympäristön tilaan ja ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyviin haasteisiin. Samalla II. pilarista rahoitetaan myös luonnonolosuhteista aiheutuvien rajoitteiden korvaamiseen tarkoitettua luonnonhaittakorvausta.

Rahoituskehysesityksen vaikutukset maatalouspolitiikan rahoitukseen Suomessa

Budjettiesityksen vaikutukset Suomessa ovat samaa kokoluokkaa EU:n keskimääräisten muutosten kanssa. Komission esityksen seurauksena Suomen osuus EU:n maatalousbudjetista laskee seitsemän prosenttia. Suorien tukien rahoitus pienenee kaksi prosenttia ja maaseudun kehittämistukiin kohdistuisi 14 prosentin leikkaus. Käytännössä 1. pilariin kohdistuva leikkaus tarkoittaa Suomessa noin 10 euron laskua hehtaarikohtaiseen suoraan tukeen.

Maatalouden rahoituksella on merkittävä poliittinen rooli rahoituskehyksestä neuvoteltaessa. Maataloustuet muodostavat ison osan esimerkiksi Saksan ja Ranskan EU:sta saamista maksuista. Maatalousbudjetin pienentäminen vähentää näiden jäsenmaiden saamia maksua ilman, että maksuosuudet EU:n budjettiin laskisivat. Myös Suomi saa merkittävän osan EU:lta saatavista tuloista maatalouden kautta.

Lopuksi

Euroopan komission esitykseen monivuotiseksi rahoituskehykseksi kaudelle 2021-2027 sisältää EU:n kokonaisuuden kannalta merkittäviä ja tarpeellisia painopisteen muutoksia. Rahoituksen vahvistaminen ilmastonmuutoksen torjuntaan, tutkimukseen ja innovaatioihin, turvallisuuteen ja nuoriin on perusteltua. Samalla budjettiesitys kuitenkin nojautuu vahvasti siihen, että nykyisten painopisteiden rahoitusta suojataan sekä uusien toimenpiteiden että Brexitin aiheuttamien vaikutusten osalta.

Maatalouden osuus monivuotisessa rahoituskehyksessä on useita ennakkoarvioita suurempi. Maatalouden markkinajärjestelyihin, maaseudun kehittämiseen sekä koheesiorahastoihin esitettävä julkisen rahoituksen taso varmistetaan ehdotuksessa jäsenmaiden maksuosuuksia korottamalla. Ilman maksuosuuksien korotusta tämä politiikan lohko kohtaisi merkittävästi suuremmat leikkaukset.

Maatalouspolitiikan rahoituksen osalta leikkaukset kohdistuvat suhteellisesti enemmän II. pilariin sisältyviin maaseudun kehittämistukiin. Näihin sisältyvät myös ympäristökorvaus sekä luonnonhaittakorvaus. Tämä painotus ei ole linjassa maatalouspolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuuden ja niille asetettujen tavoitteiden kesken.

Helsingissä 31.10.2018

Pellervon taloustutkimus PTT