Miettinen / TAV / HE 260/2020

15.2.2021

Talousvaliokunnalle

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. Tiivistäen näkemykseni on, että nyt ehdotetut uudistukset ovat oikeansuuntaisia, mutta edelleen melko vaatimattomia. Niiden vaikutusta syövät ennen kaikkea budjetin konservatiiviset elementit kuten jäsenmaksupalautukset. Komission kesän 2021 ehdotuksiin on syytä suhtautua suurella mielenkiinnolla.

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 muiden yleisluontoisten maksujen kustannuksella

HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI
VALTIOTIETEELLINEN TIEDEKUNTA
STATSVETENSKAPLIGA FAKULTETEN

Eurooppa-tutkimus, PL 33 (Yliopistonkatu 4), 00014 Helsingin yliopisto
Puhelin 02941 19991,
Europa forskning PB 33 (Universitetsgatan 4), FI-00014 Helsingfors universitet
Telefon +358 2941 19991, www.helsinki.fi
European Studies, P.O. Box 33 (Yliopistonkatu 4), FI-00014 University of Helsinki
Telephone, www.helsinki.fi

2. Britannian EU-ero vuonna 2020, mikä on synnyttänyt tarpeen uudistaa rahoituslähteitä
3. EU:n elpymisrahastoon liittyvä tarve löytää uusia rahoituslähteitä

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.

Olen sivunnut näitä kysymyksiä aiemmissa lausunnoissani talousvaliokunnalle (heinäkuu 2020), joten jätän ne tässä lausunnossa pääosin käsittelemättä. Näkemykseni mukaan elpymisrahasto on edelleen 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. Keskeistä on tällä hetkellä, että rahoitus kohdistuu työllisyyttä ja kasvua tukeviin investointeihin. Myös oikeusvaltioperiaatteen tyyppisiin asioihin on syytä kiinnittää huomiota myös jatkossa, sillä nykyinen mekanismi vastaa vain osaan oikeusvaltio- ja demokratiakehityksen ongelmista.

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.

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 T&I-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 jäänteenä” 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 rahoituskehyksen hyväksyntä vaatii sekä EU-parlamentin hyväksynnän että jäsenmaiden yksimielisen tuen, on lopputulos väistämättä kompromissi.

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

Näkemykseni mukaan nyt käsiteltävänä oleva ehdotus ei merkitse radikaalia muutosta suhteessa aiempiin ehdotuksiin. 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 muovipakkausjätteeseen kohdistuva maksuosuus, joka ei ole vero vaan kansallisen jäsenmaksuosuuden mukana maksettava maksuosuus. Maksu on nähdäkseni linjassa EU:n yleisen politiikkatavoitteen kanssa. Maksuosuus on myös Suomen näkökulmasta edullinen.

Kehitys omien varojen uudistamiseen voidaan nähdä positiivisena nettomaksajien näkökulmasta. Ehdotus pitää sisällään monia kielteisiä asioita kuten neljän maan maksualennukset (ns. rebates), joita on myönnetty lähinnä poliittisin perusteihin. Näihin sisältyy myös Alankomaille annettu lisähyvitys tullimaksujen keräämisestä (25 %).

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.

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