Tero Kuusi, Olli Ropponen ja Tarmo Valkonen, ETLA 4.4.2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle aiheesta U 22/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista: ehdotus neuvoston päätökseksi Europan unionin omien varojen järjestelmästä annetun päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 muuttamiseksi (omien varojen päätös); ehdotus neuvoston asetuksen vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta annetun asetuksen muuttamiseksi (rahoituskehysasetus)

Yhteenveto

Komissio ehdotti joulukuussa 2021 uusia omia varoja EU:n elpymisvälineen rahoittamiseksi otettujen lainojen nopeutettuun takaisinmaksuun ja ilmastotoimien sosiaalirahaston menojen rahoittamiseksi.

Komission joulukuinen ehdotus täsmentää, että laajennetun päästökaupan tuloista huomioitaisiin 25 %, hiilirajamekanismien tuotoista 75 % ja Pilari 1:n käyttöönotosta saatavista yhteisöverotuloista 15 %, kun määritellään kansallisia EU:n budjetin maksuosuuksia. Näiden arvioitu yhteinen tuotto riittäisi aikaistamaan elpymisvälineen rahoitukseen liittyvien lainojen takaisinmaksun aloittamisen ns. lineaarisessa maksuaikataulussa, jonka mukaan lainoja lyhennettäisiin vuosittain 15 mrd. eurolla.

Kun kuitenkin samassa yhteydessä ehdotetaan ilmastotoimien sosiaalisen rahaston toiminnan rahoittamista näillä uusilla omilla varoilla, jäisi lainojen lyhennykseen vain 5–7 mrd. euroa vuodessa vuosina 2024–2027. Rahasto veisi merkittävän osan uusista omista varoista vuoteen 2032 asti. Suomi on vastustanut perustellusti rahaston myötä syntyvästä mahdollisuudesta rahoittaa suoria kansallisia tulotukia EU:n budjetin avulla. Ilmastotoimien sosiaalisen rahaston perustaminen tarkoittaisi, että sidotaan jo seuraavan vuonna 2028 alkavan budjettikauden menoja ilman, että niiden rahoittamisesta on päätetty.

Komissio ehdotti joulukuussa myös, että uudet omat varat laajennettaisiin vuodesta 2024 koskemaan myös Pilari 2:n tuomia tuloja (Befit) ja mahdollisesti rahoitusmarkkinaveroa. Näiden avulla pyritään saamaan EU:n budjettiin lisää tuloja, jotta pysyttäisiin palaamaan suunniteltuun 15 mrd. euron lyhennysaikatauluun seuraavalla budjettikaudella. Tähän merkittävään seuraavaan askeleeseen ei lausuttavana olevassa valtioneuvoston kirjelmässä oteta kantaa.

Etlan näkemyksen mukaan päästökaupan laajentaminen meriliikenteeseen, sekä uudet päästökauppajärjestelmät tieliikenteelle ja rakennuksille ovat lähtökohtaisesti perusteltuja, samoin kuin niistä saatavien tulojen osittainen ohjaaminen omien varojen määräytymissääntöjen kautta EU:n budjettiin. Hintamekanismin laajentaminen ohjaa päästöjen vähentämistä nykyistä tehokkaammin sinne, mistä saatava etu on suurin. Sen yksityiskohdissa olisi kuitenkin syytä huomioida Suomen ulkomaankaupan kuljetusten erityspiirteet.

Samalla tavoin on perusteltua ottaa käyttöön hiilirajamekanismi, koska se laajentaa hiilen hinnoittelun tuontiin ja mahdollistaa päästölupien ilmaisjaon vähentämisen ilman pelkoa hiilivuodosta. On samalla kuitenkin syytä todeta, että mekanismin synnyttämä tulovirta on varsin pieni. EU:n pitäisikin suunnitella mekanismi niin, että se vahvistaa monenkeskistä yhteistyötä ilmastomuutosta vastaan vahingoittamatta kansainvälistä ilmastopolitiikan koordinaatiota. Erityisesti, jos EU ottaa käyttöön hiilirajamekanismin osana omien varojen kerryttämistä ilman selvää ilmastoon liittyvää syytä, joka voisi olla WTO:n sääntöjen vastainen, se heikentää EU:n uskottavuutta kansainvälisessä ilmastoyhteistyössä. On myös vaikeaa löytää syytä niin korkealle kantopalkkiolle kuin 25 % mekanismin tuotosta.

Pilari 1:n käyttöönottoa EU:n omiin varoihin puoltaa sen kautta muodostuvan yhteisöveropohjan määräytyminen tavalla, joka pienentää yritysten voitonsiirtokannusteita nykyisestä EU:n sisällä, ja jossa edut muodostuvat maiden välisestä koordinaatiosta. Voitonsiirtokannusteiden pieneneminen ja veron kohdistuminen tietyn voittorajan ylittävään osaan eikä nk. normaalituottoon on omiaan parantamaan verotuksen tehokkuutta EU:n sisällä. Huomionarvoista on kuitenkin, että nykyisen yhteisöverojärjestelmän hankaluudet kuitenkin pääosin säilyvät suhteessa maihin, jotka eivät ole Pilari 1:n piirissä. Mahdollisuus käyttää Pilari 2:n tuomia tuloja uusien omien varojen määrittelyyn jää komission ehdotuksessa epäselväksi.

Rahoitustransaktiovero on liikevaihtoveron tyyppinen vero rahoitusmarkkinakaupalle, jonka alkuperäinen tarkoitus on ollut spekulatiivisten hintaliikkeiden hillitseminen. Myöhemmin sitä on motivoitu myös sillä, että arvonlisävero ei koske suurta osaa finanssiyritysten toiminnasta. Tutkimusten mukaan rahoitusmarkkinavero olisi kuitenkin tehoton markkinahäiriöiden vähentämisen näkökulmasta. Arvolisäpoikkeuksen näkökulmasta tehokkaampaa olisi verottaa suoraan syntyvää arvonlisää.

Lisähuomioita järjestelmään ehdotetuista muutoksista

Uusien varojen järjestelmää on pyritty uudistamaan jo edellisellä rahoituskaudella ilman mainittavaa tulosta. Silloin tavoitteina oli sekä omien varojen määräytymisen uudistaminen pois BKTL-osuuksista lähemmäs sellaisia liikkuvia veropohjia, joiden koordinointi EU-tasolla tuottaisi lisäarvoa. COVID-kriisin myötä omien varojen uudistukselle löytyi uusi perustelu, kun niillä suunniteltiin hoidettavaksi elvytysvälineen vaatimia yhteisiä velkojen rahoitukseen. Kesällä 2020 solmittiin komission, parlamentin ja EU:n neuvoston välillä sopimus uusien välineiden käyttöönoton aikataulusta. Samassa yhteydessä sovittiin uusien varojen käyttämisestä lainojen hoitoon.

Toisena lähtökohtana on komission viime kesänä antama ns. 55-valmiuspaketti, jossa ehdotettiin muun muassa päästökaupan laajentamista, hiilirajamekanismin käyttöönottoa ja ilmastotoimien sosiaalirahastoa. Komission joulukuisessa ehdotuksessa sosiaalirahasto ehdotetaan rahoitettavaksi uusilla omilla varoilla, joista valtaosa kertyisi päästökaupan laajentamisesta.

Kolmantena lähtökohtana on OECD:ssa valmisteilla oleva yritysverouudistus (Pilarit 1 ja 2), joka on tarkoitus tuoda myös EU-lainsäädäntöön. Pilari 1 uudelleenallokoi maiden välillä osan suurten monikansallisten yritysten voitoista siltä osin kuin ne ylittävät annetun voittorajan (uudelleenallokaatio rutiinivoitot ylittäville voitoille, nk. residuaalivoitoille). Pilari 2 puolestaan asettaa minimirajan efektiiviselle veroasteelle. Se toimii siten, että rajan alittaminen laukaisee verotusta korottavia mekanismeja, joiden kautta voiton efektiivinen veroaste muodostuu minimirajan suuruiseksi. Esitetyt Pilari 2:n mekanismit myös kannustavat matalan verotuksen maita korottamaan veroasteensa minimirajaa vastaavaksi.

Suunnitelluilla uusilla omilla varoilla on selvästi aiempaa rahoitusmallia kiinteämpi yhteys EU:n tavoitteisiin. Strategiana näyttää olevan, että verotuksen uudistamisen vastustamista voidaan vähentää sillä, että osa syntyvistä varoista ohjataan EU:n budjetin rahoitukseen. Osa ehdotetuista uusista omista varoista on ollut ehdolla eri muodoissa jo aiemmin, mutta niiden käyttöönotto on kohdannut merkittävää vastustusta. Yksimielissyysvaatimuksen ja tiukan aikataulun vuoksi on hyvin mahdollista, ettei etenemissuunnitelma toteudu ehdotetun kaltaisena.

Pelkkä nykyisten päästökaupan tulojen ohjaaminen EU:n budjetin rahoitukseen ei toisi lisätuloa jäsenmaiden julkiseen talouteen, eikä se kannustaisi hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen nykyistä enempää. Päästöoikeuksien määrään ja hintaan perustuva oma vara onkin merkittävä uudistus vain siltä osin, kun sitä laajennetaan.

Hiilidioksidipäästöjen tullimekanismi on käytännössä hankala toteuttaa. Vastatoimet ja välttämistoimenpiteet kuten vientitukiaiset alkuperämaissa neutraloisivat nopeasti hiilirajamekanismin mahdolliset taloudelliset hyödyt. Myös tästä syystä on oltava hyvin varovainen erityisesti sen suhteen, että hiilirajamekanismi voisi toimia EU:n budjettivarojen lähteenä.

Esimerkiksi tulojen korvamerkitseminen vihreän teknologian tukiin EU:ssa ja EU:n ulkopuolella on syytä harkita. Koska mekanismi ei sisällä vientitukikomponenttia, sen käyttöönoton jälkeen on vaarana, että EU:ssa tuotettu päästöiltään puhtaampi tuote korvautuu EU:n ulkopuolisilla markkinoilla päästöintensiivisemmällä tuotteella EU:n kireämmän ilmastopolitiikan seurauksena. Tullitulojen käyttö vihreän siirtymän globaaliin tukemiseen voisi lisätä sekä tullin oikeutettavuutta että sen tehokkuutta ilmastopolitiikan välineenä.

Mekanismin toteuttamisessa tehdyt rajaukset eivät myöskään ole lopullisten talousvaikutusten kannalta ongelmattomia. Jos hiilirajamekanismi toteutetaan rajoitetulla määrällä päästöintensiivisiä tuotteita, jotka ovat helppoja hallinnoida ja yksinkertaisia tuottaa, toteutustapa jättää välillisen hiilivuodon riskin. Suuret määrät päästöintensiivisiä, tullien piirissä olevia välituotteita, kuten sähköä ja terästä, käytetään sellaisten lopputuotteiden valmistuksessa EU:n ulkopuolella, jotka eivät ole mekanismin piirissä. Mikäli hiilirajamekanismia ei uloteta näihin lopputuotteisiin, ympäristösääntely voi luoda kilpailuedun saastuttavalle tuonnille EU:hun.

Kunnianhimoisemmat hiilitullimekanismit kohtaisivat väistämättä vaikeuksia, sillä päästötilastojen kerääminen ja hallinnointi on suuri haaste. Lisäksi mekanismit voisivat kohdistua erityisesti Kiinan tuontiin, ja sen mahdolliset vastatoimet voisivat aiheuttaa häiriöitä EU:n vientimarkkinoille. Välttääkseen kauppasodan riskiä EU:n pitäisi pyrkiä suunnittelemaan hiilitullimekanismi reilulla tavalla ja niin, että se olisi omiaan vahvistamaan monenkeskistä ilmastonmuutoksen vastaista kansainvälistä yhteistyötä.