Pellervon taloustutkimus

Lausunto
5.4.2022

Pellervon taloustutkimus PTT:n lausunto Valtiovarainvaliokunnalle

U 22/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista

Eurooppa-neuvoston mukaan vuoden 2021 jälkeen käyttöön otettavista uusista omista varoista saatavat tulot tulisi käyttää elpymisvälineen puitteissa otettujen lainojen ennenaikaiseen takaisinmaksuun. Komissio ehdottaa nyt seuraavia uusia omia varoja:

1) 25 % EU:n päästökauppajärjestelmästä kertyvistä huutokauppatuloista,
2) 75 % hiilirajamekanismista saatavista tuloista,
3) Kansallista rahoitusosuutta, joka olisi 15 % suurten monikansallisten yritysten markkinavaltioille allokoitavasta jäännösvoitosta. Tähän liittyen komissio antaa myöhemmin erillisen direktiiviehdotuksen

Ehdotusten taloudelliset vaikutukset

Voimassa olevan sääntelyn pohjalta maakohtaisten kiintiöiden mukaan jaettavista päästöoikeuksista saatavat huutokauppatulot jäävät jäsenvaltioille. Komissio ehdottaa nyt sekä tulojen jakamista jäsenvaltioiden ja EU:n kesken että päästökauppajärjestelmän uudistamista. Lisäksi ehdotetaan ala- ja ylärajoja maksuosuuksiin.

Komission ehdotuksen mukaan vuodet 2023-2027 määräytyisivät vuoden 2020 BKTL-lukujen perusteella. Tämä on osin ongelmallista, koska kyseinen vuosi oli täysin poikkeuksellinen koronapandemian seurauksena. Toinen keskeinen laskentaoletuksiin liittyvä ongelma on päästöoikeusien hintaoletus. Hinta on ollut hyvin volatiili, mutta viimeaikainen hintataso on ollut n. 80 euroa/t CO2. Laskelmissa on käytetty arvo 55 euroa/t CO2, mitä voi pitää matalana. Yksittäistä lukua merkittävämpi ongelma onkin taloudellisiin arvioihin liittyvä suuri epävarmuus, joka on seurausta sekä taloudellisen toimintaympäristön epävarmuudesta että monin osin vielä täsmentymättömästä esityksestä.

Huomionarvoista on päästökaupan keskeinen rooli uusien omien varojen tulonmuodostuksessa. Komission ehdotuksen mukaan nykyisen päästökaupan päästöoikeuksien määrää vähennettäisiin mm. päästövähennyskerrointa alentamalla ja sitä laajennettaisiin asteittain vuosina 2023-2026 koskemaan meriliikennettä. Lisäksi perustettaisiin erillinen tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmä, joka käynnistyisi vuonna 2026. Nämä kasvattavat merkittävästi (enemmän kuin tuplaantuisi) arviota päästökaupasta saatavista tuloista verrattuna nykyiseen sääntelyyn. Näin merkittäviä muutoksia tulisi arvioida suorien budjettivaikutusten lisäksi kansantalouden toiminnan näkökulmasta.

Komission ehdotuksen mukaan hiilirajamekanismi pantaisiin toimeen EU:n päästökauppajärjestelmästä erillisenä mutta sitä peilaavana päästöoikeus-sertifikaattien kauppaan perustuvana järjestelmänä. Mekanismi astuisi voimaan vuoden 2023 alussa, mutta maksuja alettaisiin kerätä vasta vuonna 2026. Hiilirajamekanismi koskisi viittä sektoria: sementti, teräs ja rauta, alumiini, lannoitteet ja sähkö. Komission arvion mukaan hiilirajamekanismi tuottaisi vuosittain tuloja yhteensä noin 1,8 mrd. euroa vuosina 2026-2030.

Suomen osuus hiilirajamekanismin tuloista olisi kohtuullisen korkea (4-5 prosenttia), joka johtuu suurimmaksi osaksi sähkösektorin mukaan ottamisesta. Tilanne on kuitenkin todennäköisesti muuttumassa tulevina vuosina, kun mm. Olkiluoto 3 saataneen vihdoin kaupalliseen käyttöön.

Taloudellisten vaikutusten arviointi on hiilirajamekanismiakin epävarmempi markkinavaltioiden (valtiot, jossa yrityksellä on asiakkaita ja käyttäjiä) verotusoikeuden lisääminen osalta. Kunkin markkinavaltion osuus kyseisestä jäännösvoiton määrästä laskettaisiin pääsääntöisesti siinä suhteessa, mikä on asianomaisen markkinavaltion osuus myynnistä suhteessa muihin markkinavaltioihin. Mekanismista käytävien neuvottelujen lopputulos ja ratkaisut moniin yksityiskohtiin vaikuttavat merkittävästi uusiin omiin varoihin, niistä mahdollisesti kertyviin tuloihin ja jäsenmaksuosuuksiin sekä kuluvaan rahoituskehykseen tehtäviin mahdollisiin muutoksiin. Komission arvion mukaan tulot olisivat keskimäärin vuosittain noin 2,5-4 mrd. euroa.

Kokonaisuutena Komissio arvioi uusien omien varojen tuovan unionin talousarvioon vuosittain yhteensä 15,8-17,3 mrd. euroa ajanjaksolla 2026-2030. Päästökaupasta saatavien tulojen osuus olisi tästä noin 12,5 mrd. euroa eli noin 8 prosenttia EU-budjetin kokonaistuloista. Uudet omat varat unionin rahoituslähteinä saattaisivat olla myös jonkin verran taloudellisesti edullisia Suomelle (15-30 milj. euroa vuosina 2023-2027) kuin jos vastaava ehdotettu kehyskorotus toteutettaisiin nykyisen omien varojen järjestelmän puitteissa BKTL-osuudella.

On kuitenkin hyvä huomata, että kaikkiin arvioihin liittyvä epävarmuus on poikkeuksellisen suurta.

Suomen kanta

Suomen kannan mukaan EU:n rahoitusjärjestelmän jatkokehittämisen, mukaan lukien uusien omien varojen lähtökohtana tulee olla, etteivät järjestelmään tehtävät muutokset suhteettomasti lisää Suomen maksutaakkaa tai nosta Suomen kokonaisveroastetta taikka aiheuta muuten kohtuuttomia lisäkustannuksia Suomen kansantaloudelle ja talouden toimijoille. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti ja rakentavasti EU:n omien varojen järjestelmän kehittämiseen ottaen huomioon myös elpymisvälineen suunniteltua aikaisemmin aloitetun takaisin maksun rahoittamiseen liittyvät näkökohdat. Komissio ehdottaa elpymisvälineen lainojen takaisinmaksuun tarkoitetun automaattisen mukautuksen enimmäismäärän vähentämistä 15 miljardista eurosta 7 miljardiin euroon poikkeuksellisesti vuonna 2027. Tähän valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti. Suomen kannan mukaan erityisen ongelmallista olisi, jos liikkumavara jäisi käyttötarkoitukseltaan avoimeksi ja se voitaisiin käyttää kokonaan uusien menoerien rahoittamiseen, kuten esimerkiksi ilmastotoimien sosiaalirahastoon.

Suomen kantaa voi pitää perusteltuna. Omien varojen päätöksellä ei pidä edistää sellaisia tavoitteita, kuten ilmastotoimien sosiaalirahasto, jotka laajentaisivat EU:n roolia nykyisestä ilman erillistä poliittista harkintaa uudistuksen tarpeellisuudesta. On ensiarvioiden tärkeätä, että EU:n taloudellista kehikkoa kehitetään avoimesti yhteisesti sovittujen periaatteiden mukaan.

Muutostarpeet EU:ssa ovat ilmeiset, mutta omien varojenkin osalta on helppo havaita, että komission esitys on kiireisestä aikataulusta johtuen vielä pahasti keskeneräinen, ja siten sen taloudellisia vaikutuksia on vielä monin osin mahdoton arvioida. Omien varojen kehittäminen liittyy edelliseen, ja vieläkin EU:ssa vaikuttavaan, koronapandemian taloudellisten seurausten hallintaan. EU:ta on nyt kohdannut uusi vaikea kriisi Venäjän sotatoimien seurauksena. Tällä saattaa olla pandemiaakin suuremmat vaikutukset EU:n toimintaan, ja siksi on tärkeätä valmistella politiikkavastaukset huolellisesti ja altistaa ne julkiselle keskustelulle. Tällä valmistelulla saattaa olla vaikutusta myös omien varojen jatkovalmisteluun erityisesti hiilirajamekanismin osalta, koska globaalien ongelmien hallintamekanismit saattavat saada uuden muodon, jos itse globalisaatio ottaa uuden suunnan.