Lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle

Timo Miettinen, dosentti, akatemiatutkija
Eurooppa-tutkimuksen keskus
PL 54
00014 HELSINGIN YLIOPISTO

Aika: keskiviikko 15.5.2024 klo 11.00
Paikka: valiokuntahuone E 453, Eduskuntatalo (A-sisäänkäynti)

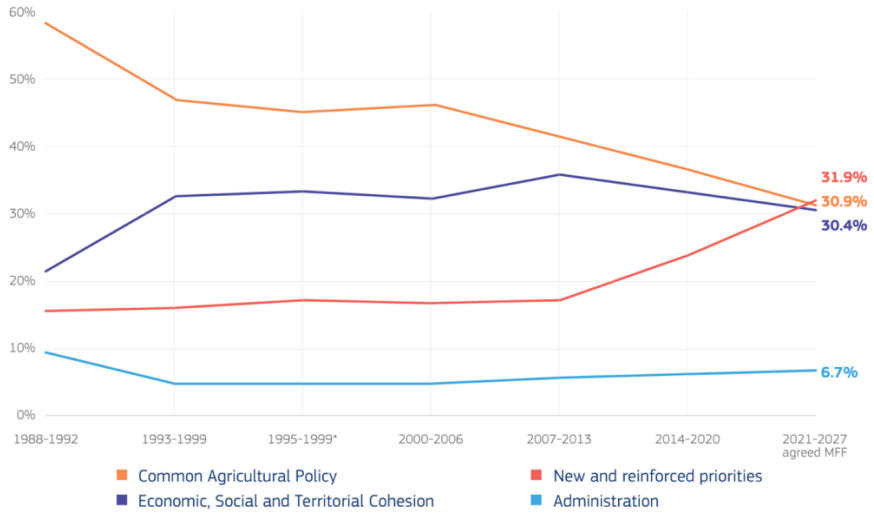
Asia: E 31/2024 vp Valtioneuvoston selvitys: E-kirje - Ennakkovaikuttaminen tulevaan EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen (2028–)

Kiitän mahdollisuudesta lausua EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen liittyen.

Taustaa

Keskustelua EU-budjetin uudistamisesta on käyty jo pitkään. Vuonna 2003 julkaistu Sapirin raportti kuvaili EU:n budjettia ”historialliseksi jäänteeksi” ja esitti merkittäviä uudistuksia sen suhteen. Tulokset jäivät kuitenkin laihoiksi. EU-budjetissa historiallinen polkuriippuvuus on huomattavaa: budjetin pääpainopisteet, kuten maatalous- ja rakennepolitiikka, ovat peräisin vuosikymmenten takaa. Nykyisellään maatalous- ja kalastustuet sekä aluekehitys (koheesio) tuet muodostavat reilut 60 % unionin budjetista. Maataloustukien osuus on kuitenkin laskenut 2000-luvun alun tasosta, jolloin ne muodostivat puolet budjetista, nykyiseen noin 30 %:iin. Lisäksi budjetin suhde maiden BKT:een on pysynyt lähes samana 1980-luvulta lähtien, noin 1 %:ssa BKT:sta.

Edellinen uudistuskierros vei kuitenkin rahoituskehystä myös Suomen kannalta oikeaan suuntaan. EU-komissio nimesi vuosien 2021–2027 rahoituskehyksen ”nykyaikaiseksi instrumentiksi, joka suojaa, puolustaa ja tarjoaa mahdollisuuksia”. Sen alkuperäisenä tavoitteena oli kasvattaa EU-tason lisäarvoa, selkeyttää toimintaa, vähentää byrokratiaa ja parantaa tuloksellisuutta. Ehdotuksessa korostuivat uudet prioriteetit, kuten muuttoliikkeiden hallinta, rajaturvallisuus, naapuruuspolitiikka, nuorisotyöttömyys, digitalisaatio ja tutkimus. Uudet prioriteetit muodostavatkin nykyisellään maataloustukiin ja aluekehitykseen verrattavan menoerän.



Lähde: Euroopan komissio

Tätä kehitystä olisi syytä tukea edelleen. **Suomen kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää, EU:n budjetti kohdistuisi nimenomaan sellaisiin investointeihin, joissa eurooppalaisen tason lisäarvo on suurin**. Yleisesti ottaen tämä tarkoittaa, että rahoitusta tulisi suunnata kohteisiin, joilla on merkittävä vaikutus pitkän aikavälin kilpailukykyyn, kuten **TKI-sektoriin, koulutukseen ja strategisesti määritettyyn teollisuuspolitiikkaan.** Kuten Suomen kannassa indikoidaan, tämä parantaisi rahoituksen legitimiteettiä ja vähentäisi myös EU:n luonnetta tulonsiirtounionina.

Yleisellä tasolla olisi tärkeää, että rahoitusta vietäisiin aiempaakin vahvemmin nimenomaan **politiikkalähtöiseen** suuntaan. Vaikka yhteiseen maatalouspolitiikkaan ja koheesiorahastoihin osoitetun talousarvion osuus on vähitellen pienentynyt, mutta rakenne on pysynyt pääpiirteissään muuttumattomana. Oikeudellisia ja institutionaalisia mahdollisuuksia on hyödynnetty talousarvion mukauttamiseksi, mutta pikemminkin tapauskohtaisesti kuin järjestelmällisesti. Lähestymistavan uudistaminen voisi perustua RRF-välineestä saatuihin kokemuksiin, erityisesti siihen, että siinä keskitytään sekä **uudistuksiin että pitkän aikavälin investointeihin** vastineeksi rahoitustuesta. Tähän komissio näyttää viittaavan puhuessaan tulosperustaisuuden vahvistamisesta.

Mikäli EU:n rahoituskehyksen määrää ei haluta kasvattaa, uudet investointitarpeet, kuten puolustus, **edellyttävät aiempaa vahvempaa priorisointia**. Esimerkiksi maatalouspolitiikan suhteen Suomen kanta vaikuttaa edelleen melko konservatiiviselta, joskin siinä nostetaan esiin mahdollisuus siirtyä osittain myös kansalliseen rahoitukseen. Voidaan kuitenkin kysyä, onko nykyinen budjettirakenne tarkoituksenmukainen ylipäänsä muuttuvien tarpeiden maailmassa.

Voidaan hyvällä syyllä kysyä, onko EU:n mahdollista saavuttaa uudistavia tavoitteitaan ilman mittavaa omien varojen järjestelmän uudistamista. Omien varojen kehittämisen suhteen komissio on esittänyt seuraavia aloitteita:

- EU:n hiilidioksidipäästöjen vähentämismekanismista (CBAM) perittävät maksut, jotka ovat voimassa lokakuusta 2023 alkaen, mutta tuottavat varoja vasta vuodesta 2026 alkaen;
- tulot päästöoikeuksien myynnistä vuodesta 2024 alkaen (ja uudesta liikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmästä vuodesta 2028 alkaen);
- yritysvoittoihin perustuva maksu, joka lasketaan väliaikaisesti vuodesta 2024 alkaen ja joka korvataan lopulta suurten yritysten osasta voittoja perittävällä maksulla, kun uusi EU:n veropohja on otettu käyttöön (Business in Europe: Framework for Income Taxation, BEFIT);
- osuus tuloista, jotka saadaan, kun verotusoikeudet jaetaan uudelleen joihinkin maailman suurimpien yritysten voittoihin OECD:n välittämän kansainvälisen verosopimuksen niin sanotun ensimmäisen pilarin mukaisesti, jos ja kun se saadaan valmiiksi.

Nähdäkseni erityisesti kahteen jälkimmäiseen yritysveromalliin kohdistuu sellaisia mahdollisuuksia, jotka voisivat olla myös Suomen hyväksyttävissä.

Yksi erityiskysymys koskee **tutkimuksen osuutta**. Suomen kannassa todetaan, ”että strategista kilpailukykyä tukevien ohjelmien yhdistäminen yhdeksi laajaksi kokonaisuudeksi voisi parhaimmillaan tehostaa EU-rahoitusta.” Kehityksessä on kuitenkin myös jonkin verran riskejä. Horisontti Eurooppa -ohjelma ja sen edeltäjät ovat olleet hyvinkin tuloksellisia ja niiden yhdistäminen esimerkiksi yleiseen teollisuus- ja innovaatiopoliittiseen rahoitusmalliin voisi viedä panostuksia perustutkimukselta, jossa eurooppalaisen tason lisäarvo on suurin.

On positiivista, että huomio on siirtynyt yhteisvastuun lisäämisestä sisämarkkinoiden keskeiseen uhkatekijään, valtiontukisääntöihin tehtäviin poikkeuksiin. Epätasainen valtiontukien jakautuminen on yksi keskeisimmistä sisämarkkinoiden yhtenäisyyttä rapauttavista tekijöistä. **Epäselvää on, millaisia olisivat luonteeltaan ne EU-tason teollisuuspoliittiset aloitteet**, joita Suomi voisi katsoa kannattavansa? Riittääkö InvestEU-ohjelman pienimuotoinen skaalaaminen?

Kunnioittavasti
Timo Miettinen, akatemiatutkija
Eurooppa-tutkimuksen keskus
Helsingin yliopisto

Lähteet:
Buti, M. and S. Fabbrini (2023) ‘The Political Determinants of Fiscal Governance in the EU: Towards a New Equilibrium’, Politics and Governance, 11(4): 112-21
European Commission (2023) ‘An adjusted package for the next generation of own resources’, COM(2023) 330 final