

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä (HE 260/2020 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- budjettineuvos Seija Kivinen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Panu Kukkonen, valtiovarainministeriö
- johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- ohjelmajohtaja Juha Jokela, Ulkopoliittinen instituutti
- johtokunnan neuvonantaja Lauri Kajanoja, Suomen Pankki
- taloustieteen dosentti Tuomas Malinen, Helsingin yliopisto
- hallituksen jäsen Pekka Tiainen, Transparency International Suomi ry
- valtiotieteen tohtori Sixten Korkman
- valtiotieteiden tohtori Heikki Koskenkylä
- yliopistotutkija Timo Miettinen
- professori Tuomas Ojanen
- valtiotieteiden tohtori Jukka Pekkarinen
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Päivi Leino-Sandberg

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esitys. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy EU:n omien varojen järjestelmästä neuvoston tekemän päätöksen, joka sisältää monivuotisen talousarvion (MFF) tulopuo-

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2021 vp

len suunnitelman vuosille 2021—2027. Omien varojen päätöksen lisäksi neuvosto hyväksyi lisärahoituksen, joka liittyy elpymisvälineen kattamiseen.

Elpymisväline rahoitetaan kokonaisuudessaan ottamalla lainaa rahoitusmarkkinoilta. Komissio hankkii lainan unionin puolesta omat varat -päätosehdotukseen sisältyvien valtuuksien perusteella. Osa näin saatavista tuloista muodostaa ulkoiset, käyttötarkoitukseensa sidotut tulot unionin talousarvioon. Nämä tulot kohdennetaan elpymisvälineeseen ja eräisiin meno-ohjelmiin sekä avustuksiin.

Kertaluontoinen, kohdennettu ja täydentävä. Järjestelyllä on tarkoitus tukea jäsenvaltioiden talouksien elpymistä ulkoisen shokin jälkeen. Koska kysymyksessä on eittämättä poikkeuksellisella tavalla perussopimusten mukaisia EU:n jäsenvaltioiden suvereniteetin rajoja sivuava toimenpidekokonaisuus, on sen oikeutuksen ja hyväksyttävyyden kannalta pidetty olennaisena, että se on kertaluontoinen ja tarkkarajainen.

Elpymisrahaston varat kohdennetaan jäsenvaltioiden politiikkatoimiin, joiden erityisenä tavoitteena on antaa rahoitustukea niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmissa esitettyjen uudistusten ja investointien tavoitteiden saavuttamiseksi. Tukivälineestä myönnettävää tukea ei voi käyttää korvaamaan toistuvia kansallisia talousarviomenoja, paitsi joissakin perustelluissa tapauksissa. Elpymisrahaston varojen käytön edellytyksenä on se, että niillä edistetään samalla Euroopan neuvoston kullekin jäsenvaltiolle antamia maakohtaisia suosituksia. Elpymisrahaston pääasiallinen tarkoitus ja vaikutus kytkeytyvät näin talouden kasvua ja kestävyyttä tukeviin investointeihin.

Kertaluonteisuus turvataan instrumenttien ja toimenpiteiden määräaikaaisuudella. Tarkkarajaisuusvaatimuksen on katsottu toteutuvan valtioneuvoston eri selvitysten (E 64/2020 vp, U 27/2020 vp, VNS 6/2020 vp ja nyt käsillä oleva hallituksen esitys) mukaan siten, että budjettisuvereniteetti katsotaan turvatuksi, kun se kriteeristö ja ne elementit, joiden soveltamisella päädytään maksu- ja saanto-osuuksien laskentamalliin, on tarkkaan määritelty. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on korostunut tarve varmistaa Suomen EU-vastuiden tarkkarajaisuus. Suomen vastuiden määrää ja riskien toteutumisen todennäköisyyttä koskeva kokonaisarviointi ratkaisee, voidaanko ehdotuksia pitää perustuslain mukaisina. Perustuslakivaliokunnan tuoreen tulkintakäytännön valossa tämä kattaa myös EU-jäsenyyden kautta syntyvät taloudelliset velvoitteet (PeVL 11/2020 vp, PeVL 12/2020 vp).

Talousvaliokunta muistuttaa, että osa näin määritellyistä jäsenvaltioiden taloudellisista vastuista on luonteeltaan toissijaisia ja ne realisoituvat vain, jos elpymisrahaston tarjoamaa lainamahdollisuutta käyttänyt valtio ei suorita takaisinmaksuohjelman mukaisia maksuja.

Uudet tulot. Unionin uusia tuloja kartoitetaan lähivuosina erityisesti elpymisrahaston tarvitseman lainan takaisinmaksua silmällä pitäen. Uusien tulojen lähteiksi on suunniteltu jonkintyyppistä digiveroa, hiilitulleja, päästökaupan laajennusta, mahdollisesti rahoitusmarkkinoiden toimintaan kohdistuvaa uutta veroa ja osaa yhteisöveron tuotoista.

EU:n kilpailukyvyn kannalta keskeistä on löytää laajoja ja eurooppalaisten yritysten aseman turvaavia järjestelyjä; huoli siitä, että EU:n vihreän kehityksen ohjelman toimeenpano ilman hiilitulleja mahdollisesti heikentäisi eurooppalaisten yritysten kilpailuasemaa ainakin lyhyellä aika-

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2021 vp

välillä, on perusteltu. Geotaloudellisen kilpailun kiristyessä on syytä kiinnittää erityistä huomiota mahdollisten hiilitullien kokonaisvaikutukseen EU:n ilmastotavoitteiden toteutumisen valossa. Kaikkien näiden toimien valmistelussa on syytä huomioida niiden vaikutukset erilaisten talouksien kykyyn rahoittaa siirtymäänsä hiilettömään talouteen.

Yleisiä arvioita finanssi- ja rahapolitiikkojen toimista. Elpymissuunnitelma on laadittu tilanteessa, jossa kuluvan kevään aikana talouden näkymät ovat heikentyneet vaarantaen monessa EU-valtiossa julkisen talouden liikkumavaran vaikeuttaen myös pitkän aikavälin näkymiä. Saadun selvityksen mukaan kokonaistaloudellisen finanssipoliittisen elvytyksen tarve on nykyisessä nol-lakorkotilanteessa normaalitilannetta painavammin perusteltavissa. Matalien korkojen ympäristössä rahapolitiikan normaali vaikutusmekanismi korkojen alenemisen myötä suurempaan yksityiseen kulutus- ja investointikysyntään ei toimi. Tehokas tapa pitää valtionlainojen korot alhaisina ja siten mahdollistaa kysyntää tukeva finanssipolitiikka on, että keskuspankki ostaa runsaasti valtionlainoja. Valtionlainojen massiiviset osto-ohjelmat tukevat inflaation nousua kohti hintavakaustavoitteen mukaista. EKP:n aseman tekee kuitenkin erityiseksi muihin keskuspankkeihin nähden se, että euroalueen valtioiden julkisen talouden tilanteet ovat hyvin erilaisia. Heikoimpien maiden lainojen suuret ostot ovat EKP:lle riski, jonka kantavat viime kädessä muiden jäsenvaltioiden keskuspankit ja edelleen valtiot. Tämän vuoksi on edullista, että heikon julkisen talouden maiden mahdollisuutta rahoittaa elvyttävää finanssipolitiikkaa akuutissa taantumassa voidaan tukea muutenkin kuin pelkästään EKP:n valtionlainaostoin.

Kysynnän lisäämiseksi tarvitaan näin ollen ekspansivista finanssipolitiikkaa. Yksinomaan kansallisin toimin Euroopan elpyminen kehittyisi varsin todennäköisesti hyvin eritahtisesti kasvat-taen uuden finanssikriisin uhkaa ja näin vaarantaen mahdollisesti koko Euroopan taloudellisen toipumisen. Euroalueen jo entuudestaan velkaantuneille ja vaimean kasvun maille raskas lisävelkaantuminen on kuitenkin riski. Jos markkinat menettävät luottamuksen velanhoitokykyyn, epäluottamus heijastuisi uuden velan ehtoihin suhdannetta vahvistaen. Tämä tekisi pahimmillaan tyhjäksi myös tavoitellun kysyntävaikutuksen. Jos tämä ilmenisi useassa tai taloudellisesta painoarvoltaan suuressa valtiossa, uhkana voisi olla eurokriisin kaltainen tai sitä vielä vakavampi taantuma.

Varojen käyttö. Järjestelyn oikeutus ja mielekkyys kulminoituvat siihen, miten elpymisvälineestä saatava rahoitus lopulta käytetään. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaan välineestä saatavaa rahoitusta ei pääsääntöisesti tulisi käyttää juoksevien kansallisten menojen kattamiseen. Kansallisten elpymissuunnitelmien sisällöllä on siten olennainen merkitys välineen vaikuttavuudelle.

Tukivälineen soveltamisala koskee Euroopan kannalta merkityksellisiä politiikan aloja, jotka on jäsennelty kuuteen pilariin: a) vihreä siirtymä; b) digitaalinen muutos; c) älykäs, kestävä ja osallistava kasvu, mukaan lukien taloudellinen yhteenkuuluvuus, työpaikat, tuottavuus, kilpailukyky, tutkimus, kehittäminen ja innovointi, sekä toimivat sisämarkkinat; d) sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus; e) terveys ja taloudellinen, sosiaalinen ja institutionaalinen palautumiskyky muun muassa kriisivasteen ja kriisivalmiuden parantamiseksi ja f) seuraavalle sukupolvelle suunnatut toimintapolitiikat.

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2021 vp

Rahoituksen saaminen perustuu asetuksen mukaisesti hankkeiden tuloksellisuuteen, jonka pitää olla mitattavissa ja todennettavissa. Jotta rahoitus toteutuu, jäsenmaiden tulee viedä hankkeet onnistuneesti päätökseen. Tämä korostaa huolellisen suunnittelun ja hankkeille määriteltyjen tavoitteiden tosiasiallisen ohjaavuuden merkitystä.

Parhaimmillaan rahoitusta voidaan kohdentaa hankkeisiin, joilla on sekä koronakriisistä toipumista että muita politiikkatavoitteita edistävä vaikutus. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että kriteeristöissä on mukana myös oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen. Tavoitteiden, valintakriteerien ja seurannan läpinäkyvyys edistävät myös julkista keskustelua elvytysvarojen käytöstä. Talousvaliokunta muistuttaa, että eduskunta on edellyttänyt elpymispaketin Suomen kansallisen suunnitelman (VNS 6/2020 vp) käsittelyssä, että jatkotyössä varmistetaan tavoitteiden ja niiden seuraamista tukevien mittareiden toimivuus ja että ohjelman toimeenpanon valvonta järjestetään muutoinkin kattavasti ja läpinäkyvästi. (Täysistunnon PTK 12/2021 vp)

Ajoitus. Elvytyksen onnistuessa otetaan julkisten hankkeiden avulla käyttöön voimavaroja, jotka muuten jäisivät taloustilanteen vuoksi käyttämättä. Näin ollen elvytyshankkeet on toteutettava silloin, kun työttömyyttä ja muuta voimavarojen vajaakäyttöä esiintyy. Näin ollen siltä osin kuin varoja voidaan käyttää jo kuluvan vuoden aikana, järjestely on kiistatta suhdannetta tasaava. Vielä vuonna 2022 tilanne näyttäisi olevan samansuuntainen erityisesti työllisyyteen liittyvien indikaattoreiden perusteella, mutta ei enää tämän jälkeen (2023—).

Varojen käytön ajallinen kohdentuminen ei kuitenkaan anna kattavaa kuvaa välineen talousvaikutuksista. Jo ennakkotieto tulevista päätöksistä lienee tukenut suotuisaa talouskehitystä vähentämällä huolia tulevaisuudesta. Lisäksi on merkillepantavaa, että suhdanteiden ajoittuminen voi eriytyä jäsenvaltioiden välillä huomattavastikin, vastaavasti kuin tartuntamäärät ja niiden hillitsemiseksi tehdyt rajoitustoimetkin.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan elpymispaketin myötä käynnistyvät hankkeet ja investoinnit tukevat kysyntää erityisesti niillä aloilla, jotka ovat kärsineet epidemian vaikutuksista ja joilla Suomessa on osaamista ja uusia kasvumahdollisuuksia. Vihreään siirtymään ja digitaalisuuteen perustuvan, koko EU:n laajuisen kysynnän kasvun voikin olettaa tukevan keskimääriäistä enemmän suomalaisiin yrityksiin kohdistuvaa kysyntää.

Kannustimet julkistalouksien tervehdyttämiseen. Eurokriisin aikana luotiin uudenlainen lainamuotoinen ehdollinen jäsenvaltion julkistalouden tuki, joka nojautui muiden jäsenmaiden takuuseen. Järjestely oli ehdollinen eli velvoitti tuen saajan sitoutumaan sopeutusohjelmaan, joka sisälsi tyypillisesti julkisen talouden välittömiä tasapainotustoimia (menojen leikkauksia ja verojen korotuksia) ja talouden kasvua ja siten velanhoitokykyä parantavia rakenneuudistuksia. Ehdollisuutta pidettiin tuossa yhteydessä välttämättömänä edellytyksenä.

Näiden tilapäisten järjestelyjen rinnalle luotiin pysyvä Euroopan rahoitusvakausmekanismi EVM, jonka ohella EKP teki vielä rahapoliittisia suoria kauppoja (OMT) koskevan lupauksen, jossa se ilmoitti olevansa valmis yksittäisen jäsenmaan rajattomaan rahoittamiseen tietyissä tilanteissa, mutta tässäkin edellytettiin, että jäsenmaa sitoutuu EVM-ohjelman määrittämiin ehtoihin.

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2021 vp

Myös nyt käsitellyssä olevasta elvytyspaketista keskusteltaessa on nostettu esiin kysymys tuen vastikkeellisuudesta. Jos jäsenvaltion on mahdollista saada yhteisesti taatusta välineestä omaan julkistalouteensa liikkumavaraa ilman velvoitetta talouden tervehdyttämistoimiin, voi tällä olla talouksien uudistumista jarruttava vaikutus. On olemassa riski, että nyt käyttöön otettava velkaantumisinstrumentti nähdään uutena, vielä tähän saakka käyttämättömänä olleena velkaantumisaravana. Saadun asiantuntijaselvityksen perusteella tätä voidaan pitää elpymisvälineen ilmeisenä heikkoutena.

Vastikkeettomaan tai ehdoiltaan huomattavan edulliseen tukeen liittyvää moraalikadon riskiä voidaan kuitenkin pienentää varmistamalla, että tuki kohdennetaan talouden suorituskykyä parantaviin kohteisiin, sekä vahvistamalla markkinakurin edellytyksiä pitkällä aikavälillä. Tässä yhtenä elementtinä voisi olla, että luotaisiin nykyistä uskottavampi valtioiden velkajärjestely. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on myös tuotu esille, että elpymisvälineen tukien ehdollisuudesta on tingitty, koska pääasiallinen kriisin laukaissut tekijä on sen kohteeksi joutuneista maista riippumaton. Lisäksi on korostettu brexitin jälkeisen EU:n yhtenäisyyden merkitystä tilanteessa, jossa maailman kauppa- ja sotilaspoliittinen tilanne on epävakaa myös EU:lle varsinkin merkityksellisillä alueilla.

Vaikutukset pääomamarkkinoihin. Elpymisvälineen rahoittamiseen käytettävät joukkovelkakirjat tuovat eri maturiteeteille likvidin yleiseurooppalaisen obligaatiokoron, johon jäsenvaltioiden talouskehityksen eritahtisuus vaikuttaa vain vähän. Näistä joukkolainoista voi tulla huomattavia johdannaisten kohde-etuksia. Aiempiin yhteiseurooppalaisten instituutioiden joukkovelkakirjaemissioihin verrattuna summat ovat nyt suuria. Rahapolitiikan harjoittamisen ja joukkolainamarkkinoiden toimimisen kannalta on tärkeää, että EU-instituutioiden liikkeeseen laskemia joukkolainoja voidaan ostaa jälkimarkkinoilta EKP:n osto-ohjelmissa ja että ne ovat vakuuskelpoisia EKP:n rahoitusoperaatioissa.

Pääomamarkkinoiden näkökulmasta komission liikkeellelaskeman joukkovelkakirjan houkuttelevuus riippuu ratkaisevasti sen yksityiskohdista suhteessa oletettuun riskitasoon. Keskeistä tässä ovat ehdot siitä, minkälaisin järjestelyin takaisinmaksunsa laiminlyövä jäsenvaltion maksuosuus täytettäisiin, ja edelleen siitä, kuinka meneteltäisiin, jos lisämaksuosuusvelvollinen valtio ei pysty tätä velvoitettaan suorittamaan. Jos joukkovelkakirjan takaajina on riittävästi sellaisia valtioita, joiden maksukykyyn — ja menettelyjen nopeuteen myös suoritushäiriötilanteissa — pääomamarkkinat luottavat kaikissa tapauksissa, voi tämän instrumentin kautta saadun rahoituksen hinta olla edullinen. On tärkeää, että jäsenvaltioiden keskinäinen mekanismi täydentävä vastuun toteuttamiseksi toistensa maksuhäiriöistä laaditaan sellaiseksi, ettei edempänä kuvattu moral hazard -ongelma välity myös lainojen takaisinmaksuun ja mahdolliseen lisämaksuosuuksien suorittamiseen.

Tällä hetkellä näyttää epätodennäköiseltä, että jäsenvaltiot jättäisivät velvoitteensa hoitamatta. Ehdotuksen aikahorisontti, 37 vuotta, on kuitenkin huomattavan pitkä, mikä vaikeuttaa pääomamarkkinavaikutusten arviointia. Joukkovelkakirjojen ehdoissa tullaan joka tapauksessa punnintaneeksi markkinoiden luottamus Euroopan unionin jäsenvaltioiden tulevaisuuden maksukykyyn ja yhteiseen vastuunkantoon.

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2021 vp

Elpymisrahasto merkitsee pitkän aikavälin muutosta. Elpymisrahaston toiminta on enemmän kuin jäsenmaiden omien finanssipolitiikan toimien koordinaatiota: se täyttää EU-tason yhteisen finanssipolitiikan tunnusmerkistön. Yhteisesti taattujen velkakirjojen liikkeeseenlaskun avulla hankitut varat käytetään merkittävältä osin tulonsiirtoihin. Järjestely syrjäyttää tiukkaan ehdollisuuteen perustuvan kriisinhallintainstrumentin väljemmin ehdoin myönnettävillä tuilla ja lainoilla. Muodollis-juridisesti kysymys on kertaluonteisesta ratkaisusta, mutta se on ennakkotapaus. Jos aiemmin mahdollomana pidetty menettely todetaan uudella perussopimuksen tulkinnalla mahdolliseksi, on seuraava velkaantumiskerros matalamman kynnyksen takana.

Yhteiseen velkaantumiseen sisältyy pitkällä aikavälillä sekä talouden vakauteen että maiden väliseen vastuiden jakoon liittyviä epävarmuuksia. Tämän vuoksi tarvitaan selkeät suuntaviivat jäsenvaltioiden velvoitteiden kehittymisestä akuutin kriisin väistyttyä ja mahdollisuus nykyistä voimakkaammin ohjata jäsenmaiden taloudenpitoa. Ellei näin tehdä, on riski, että samalla kun elpymisrahasto vakauttaa EU-alueen talouskehitystä lähivuosina, se johtaa pitkällä aikavälillä epäsymmetriseen fiskaaliunioniin, jossa julkinen velka kasvaa ja päätöksenteko on vailla sellaista ehdollisuutta, joka varmistaisi varojen tehokkaan käytön ja kohentaisi alueen taloudellista suorituskykyä.

Taloudellinen liikkumavara on tärkeä myös uusien shokkien sietokyvyn ja huoltovarmuuden turvaamiskyvyn kannalta. Taloudellinen suorituskyky parantaa unionin kykyä turvata kansalaisilleen vakaat elinolosuhteet myös poikkeuksellisissa oloissa.

Vaikutukset Suomen talouteen. Ehdotetun Next Generation EU -kokonaisuuden taloudellinen tarkoituksenmukaisuuspunninta Suomen kannalta riippuu olennaisesti siitä, mitä oletetaan tapahtuvan, jos Suomi ei osallistuisi siihen. Prosessin tässä vaiheessa ei ole mahdollista vaikuttaa sopimuksen sisältöön, vaan kysymys on ehdotetun järjestelyn hyväksymisestä tai torjumisesta.

Jos elpymisrahasto syntyisi, mutta Suomi jättäytyisi siitä pois, Suomen asema tulevaisuissa neuvotteluissa voisi vaikeutua. Jos elpymisrahastoa ei synny ja seurauksena on laaja EU:n laajuinen talouden kriisi, voitaneen pitää jokseenkin varmana, että kielteiset vaikutukset Suomelle ovat niin suuria, että ne ohittaisivat Suomen arvioidun nettomaksuosuuden määrän. Kuten talousvaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (TaVL 15/2020 vp — E 64/2020 vp) todennut, Suomi on avoin, vientivetoinen, pieni talous, jolla on tiivis taloudellinen kohtalonyhteys muun Euroopan kanssa. Suomella on siten taloudellinen intressi olla mukana ehdotetun kaltaisessa järjestelyssä.

Tarkoituksenmukaisesti kohdennettuna ja ajoitettuna elpymisrahaston varat voivat toimia vipuna suomalaisille kasvuyrityksille ja yritysten sellaisille uusille avauksille, joilla edistetään vihreää siirtymää ja digitaalisia toimintatapoja ja jotka olisivat muutoin tässä vaiheessa jääneet toteutumatta. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että resursseja kohdennetaan erityisesti tutkimukseen ja kehitystoimintaan. Talousvaliokunta korostaa, että erityisesti hankkeet, jotka toteutetaan julkisten ja yksityisten toimijoiden ja oppilaitosten yhteistyössä, voivat tuottaa merkittävää lisäarvoa ja parantaa työntekijöiden osaamisen ja työelämän tarpeiden kohtaavuutta, mikä osaltaan vaikuttaa talouden suorituskykyä kohentavasti.

Päätelmät. Talousvaliokunta viittaa aiempaan lausuntoonsa (TaVL 15/2020 vp — E 64/2020 vp), jonka mukaan Suomi ei tule puoltaa sellaisia järjestelyjä, joissa on vaikeasti ennakoitavia

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2021 vp

taloudellisen yhteisvastuun piirteitä. Talousvaliokunnan näkemyksen mukaan on vältettävä tilannetta, jossa unionille syntyy merkittäviä taloudellisia vastuita ilman yhteisymmärrystä niistä syntyvien velvoitteiden jaosta. Tällä hetkellä yksittäisen jäsenvaltion vastuun tarkkaa osuutta ja riskillisyyttä on mahdoton arvioida, koska siihen vaikuttaa järjestelyn pitkän kestoajan vuoksi lukuisia tulevaisuuteen sijoittuvia epävarmuustekijöitä.

Suomen tulee edistää toimintalinjaa, jolla voidaan varmistaa, että varat tulevat käytetyiksi tehokkaasti ja niiden käyttöön liittyy rakenneuudistuksia, jotka tukevat talouden kasvua ja valtioiden velanhoitokykyä. Suomen tulee samalla ajaa markkinakurin edellytysten parantamista poistamalla valtioiden velkajärjestelyn toteuttamiskelpoisuutta heikentäviä esteitä.

Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena yhdistää Suomen kestävä kasvun ohjelma ja osa tulevaisuusinvestointien rahoituksesta rakenne- ja suhdannepoliittisesti vaikuttavaksi kokonaisuudeksi ja parantaa näin toimien vaikuttavuutta. Toimeenpanon on oltava johdonmukaista ja rahoituksen oltava linjassa Agenda 2030:n kestävä kehityksen tavoitteiden kanssa. Talousvaliokunta ottaa täsmällisemmin kantaa Agenda 2030 -tavoitteisiin sitä koskevan valtioneuvoston selonteon (VNS 3/2020 vp) käsittelyn yhteydessä.

Talousvaliokunta katsoo, että elpymispaketin toteutuminen ei luo fiskaaliunionia, mutta voi olla kuitenkin askel sen suuntaan ja käynnistää sellaisia vaikeasti ennakoitavia kehityskulkuja, joihin sisältyy sekä ongelmia että myönteisiä mahdollisuuksia. Vaikka nyt päätöksenteon kohteena on kertaluontoinen ja tilapäinen toimenpidekokonaisuus, on käsillä ennakkotapaus unionin merkittävän ja pitkäaikaisen velkaantumisen suhteen perussopimuksen (SEUT artiklan 310) valossa. Neuvoteltaessa mahdollisista uusista EU:n tulonlähteistä tulee ottaa vakavasti huomioon niiden vaikutus EU:n kilpailukykyyn. Mahdolliset uudet verot on kyettävä perustelemaan esim. ympäristöpolitiikan ohjauskeinoina, mutta samasta syystä niitä ei voida välttämättä pitää pysyvinä fiskaalisina tulonlähteinä unionille. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, ettei suomalaisten kokonaisveroaste nouse kohtuuttomaksi.

Suomi suhtautuu kriittisesti mutta rakentavasti EU:n omien varojen järjestelmän eli rahoituskehityksen tulopuolen kehittämiseen ottaen huomioon myös elpymisvälineen rahoittamiseen liittyvät näkökohdat. Suomi osallistuu aktiivisesti keskusteluun unionin uusista omista varoista ja arvioi tulevia ehdotuksia, kuten hiilidioksidipäästöjen tullimekanismia ja digitaaliveroa kansallisen kokonaisedun näkökulmasta. Talousvaliokunta korostaa, että mahdolliset muutokset omien varojen järjestelmään eivät saa suhteettomasti lisätä Suomen maksuosuutta. Talousvaliokunta korostaa, että päätökset EU:n omista varoista tulee säilyttää yksimielisen päätöksenteon piirissä. Talousvaliokunta korostaa, että omien varojen korotuksessa on suurelta osin kyse jäsenmaksunomaisista maksuista. Suomen tulisi edistää sellaisia kansallisia ja kansainvälisiä ratkaisuja, jotka turvaavat ja vahvistavat Suomen veropohjaa globaalisti kestäväällä tavalla sekä edistävät yritysten välistä reilua kilpailua tukkimalla verovälttelyn mahdollisuuksia ja lisäämällä läpinäkyvyyttä.

Verotus on ensisijaisesti kansallisen päätöksenteon piirissä, ja sitä koskevat päätökset edellyttävät EU:ssa yksimielisyyttä. Määräenemmistöpäätöksenteon käyttöönottoa on mahdollista harkita poikkeuksellisesti harmaan talouden, haitallisen verokilpailun, veronkierron ja veropetosten

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2021 vp

torjumiseksi rajatuissa kokonaisuuksissa, esimerkiksi koskien jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa ja muuta hallinnollista yhteistyötä.

Elpymispaketti ei poista julkistalouksien ongelmien juurisyytä eikä siten laajamittaisenaan rahoituskriisin uhkaa pitkällä aikavälillä. Selkeä institutionaalinen viitekehys, jossa määritellään finanssipoliittisen vastuun ja vallan jako jäsenvaltioiden oman ja EU-tason kollektiivin välillä, on tärkeä edellytys, jos nyt ehdotettua kehityskulkua päätetään jatkaa. Vastuiden ja etuuksien epäsymmetria voi luoda isännättömän rahan ongelman, heikentää jäsenvaltioiden kannustimia julkistalouksiensa kohentamiseen omin toimin ja näin ollen kasvattaa pitkän aikavälin rahoitus- ja makrovakausriskejä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.2.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Joonas Könttä kesk
varajäsen Raimo Piirainen sd
varajäsen Heikki Vestman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

**Valiokunnan lausunto TaVL 4/2021 vp
Eriävä mielipide 1**

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 1

Perustelut

Perussuomalaiset vastustavat elpymisrahaston perustamista, Suomen osallistumista elpymisrahastoon, elpymisrahaston kytkemistä EU:n budjettikauteen 2021—2027 ja omien varojen järjestelmän suuntaamista kohti EU-veropohjaisuutta. Vastustamme myös tulonsiirto- ja eurokriisipaketin naamioimista koronaelvytyspaketiksi.

Valiokunnan lausunto sinänsä listaa käsittelyssä olevaan esitykseen liittyviä monia huolenaiheita, jotka perussuomalaiset jakavat. Samojen havaintojen pohjalta tehdyt perussuomalaisten johtopäätökset poikkeavat kuitenkin valiokunnan lausunnossa esitetyistä johtopäätöksistä.

Työjärjestys on ollut väärä

On väärin ensin hyväksyä kestävä kasvun ohjelma, sen jälkeen omien varojen päätös ja lopulta, jos aikaa ja mielenkiintoa jää, pohtia Euroopan unionin tulevaisuutta ja Suomen kantaa vaihtoehtoihin kehityslinjoihin.

Periaatteellinen keskustelu liittovaltiokehityksestä pitäisi käydä ensin, sen jälkeen arvioida elpymispaketin mielekkyys, sen jälkeen miettiä paketin rahoitus ja vasta lopuksi pohtia, mihin varoja voitaisiin kohdentaa.

Valitun käsittelyjärjestyksen tavoitteena on todennäköisesti ollut saada paketti helpommin hyväksytyä kansallisella tasolla. Kun ensin on päätetty, miten rahat jaetaan, on ollut helpompi saada nettomaksajamaidenkin parlamentit hyväksymään esitys.

Puolustelijat käyttävät käsitteitä luovasti

Esitykseen liittyvää elpymiskokonaisuutta on hallituksen puolelta kutsuttu poikkeukselliseksi, määräaikaiseksi ja kertaluonteiseksi. EU:ssa ylivelkaisten maiden tai yritysten tukemisessa muiden maiden myöntämällä tai takaamalla luotoilla ja suorilla tulonsiirroilla ei ole mitään uutta tai poikkeuksellista. Perussuomalaisten tulkinnan mukaan esitys on eurokriisitukipaketti.

Koska paketti on jo tässä kokoonpanossa voimassa aina vuoteen 2058 asti, sen kutsuminen määräaikaiseksi venyttää käsitettä rajusti. Jo nyt siis tiedämme, että paketti on riesanamme vuosikymmenien ajan ja että sen yhteydessä tehdyt päätökset uusista omista varoista sekä myöhemmin lainojen rullaaminen uusiksi lainoiksi elävät pitkään. Valiokunnan lausuntokin toteaa, että elpymisrahasto merkitsee pitkän aikavälin muutosta.

Tarkkarajaisuuden osalta olisi myös syytä miettiä tehtyjen päätöksiä epäsuoria seuraamuksia. Vaikka voidaankin esittää, että esityksessä Suomen vastuulle on asetettu selkeä maksimi, silloin jätetään huomioimatta epäsuorat vaikutukset. Kasvattaako järjestely moraalikatoa ja siten uusia ongelmia ja uusien kriisipakettien tarvetta? Onko kerran hyväksytty paketti osaltaan helpottamassa seuraavien, aivan varmasti tulevien pakettien hyväksymistä?

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2021 vp Eriävä mielipide 1

Valiokunta kiinnittää liikaa huomiota yhteisen elvytyksen välittömiin vaikutuksiin

Valiokunnan lausunnossa mainitaan, että elvyttäminen on koronapandemian myötä perusteltua ja että kaikkien maiden tulisi pystyä elvyttämään. Nähdäksemme tällä yritetään sanoa, että jo aiemmin ylivelkaantuneidenkin maiden tulisi saada elvyttää ja siten velkaantua lisää — ja mikäli yksittäisellä maalla ei ole riittävää velanottokapasiteettia, muiden jäsenmaiden tulisi ottaa nämä elvytysmenot joko suoraan maksettavakseen tai ainakin taataksaan.

Perussuomalaisten mielestä tämä näkemys on väärä ja vaarallinen. Sen myötä euroalueella yhteisten velkojen ja tulonsiirtojen hyväksyttävyyden, välitön toteutus ja nyt luotavan kehikon myötä myös myöhempi käyttöönotto mahdollistuvat. EU:sta tehdään koronakriisin varjolla velkaunioni ja tulonsiirtoliittovaltio. Vaikka rahaston myötä otettavaa askelta voidaan pitää muodollisesti pienenä, kertaluonteisena ja tarkkarajaisena ja siten esittää, että eduskunnan yksinkertainen enemmistö voi rahaston hyväksyä, todellisuus on perussuomalaisten mielestä toinen.

Valiokunnan vastuu asiassa on merkittävä. EU tai mikään muu EU-jäsenmaa ei tässä asiassa aja Suomen kansallista etua. Elvytysrahaston todelliset tavoitteiden, unionin suunnan kohti liittovaltiota ja Suomen ajopuuaseman EU:n liittovaltiokehityksessä tulisi olla keskustelun kärkenä, mutta nyt se on sivuutettu lähes täysin.

Kuten valiokunnan lausunnossa todetaan, on ei-vähäpätöinen riski, että esityksen hyväksyminen olisi merkittävä askel kohti "epäsymmetristä fiskaaliunionia". Ymmärryksemme mukaan ilmaisulla tarkoitetaan sellaista EU:n muotoa, jossa nettomaksajamaat siirtäisivät rahaa nettosaajamaille ja olisivat lisäksi takausvastuussa veloista.

Päätös uusista omien varojen lähteistä jää keskeneräiseksi

Esityksessä kerrotaan EU-komission tuovan kesäkuuhun mennessä ehdotuksensa uusiksi EU:n omien varojen lähteiksi. Näitä maksuja ei häveliäisyssyistä aina haluta kutsua veroiksi, vaikka ne sellaisia tosiasiaissa ovat.

Ainoastaan muovimaksusta on syntynyt konkreettinen päätös. Koska monivuotista budjettia ei ole mahdollista enää tasapainottaa muuten kuin nostamalla tuntuvasti EU-jäsenmaksuja tai lisäämällä uusia veroja, poliittinen paine hyväksyä myöhemmin mikä tahansa esitys omiksi varoiksi on valtava. Päätöksiä ei ikinä pitäisi joutua tekemään selkä seinää vasten eikä varsinkaan niin isossa periaatteellisessa kysymyksessä kuin verotusoikeuden myöntämisessä EU:lle.

Asiantuntijalausunnoista vain heikkoa tukea hankkeelle

Kun asiantuntijalausuntoja lukee rivien välistä, on ilmeistä, että budjettikokonaisuuden tarkoitus ei ole kansallinen elvytys, elvytyksen kansainvälinen koordinointi, Suomen kansallinen etu tai Suomen viennin elvyttäminen. Kyse on jo aiemmin ylivelkaantuneiden maiden taloudellisesta tukemisesta yli koronakriisin EU-maiden välisillä tulonsiirroilla ja yhteisellä velalla.

Kokonaisuuden elvytysvaikutus on Euroopan mittakaavassa vaatimaton, ja Suomen suuresta nettomaksusta huolimatta Suomen kokonaisuudesta saama taloudellinen hyöty on joko hyvin pieni

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2021 vp
Eriävä mielipide 1

tai jopa negatiivinen. Onkin mahdollista, että ohjelmakokonaisuus parantamisen sijaan heikentää Suomen velkakestävyyttä, vientiä ja taloudellista tuottavuutta.

Valtioneuvosto ei ole kehoituksista huolimatta pystynyt esittämään vaikuttavuusarviota elpymiskokonaisuuden vaikutuksista. Hallituksen puolelta on vedottu siihen, että arviota on mahdotonta laatia ennen kuin kestävän kasvun maakohtaiset ohjelmat on hyväksytty ja laitettu toteutukseen. Todennäköisempi syy on, että paketin suorat hyödyt Suomelle jäävät vähäisiksi.

Esityksen vastustamisen poliittista hintaa liioitellaan

Paketin hylkäämistä tässä vaiheessa pidetään käytännössä mahdottomana sekä valiokunnan lausunnossa että useissa asiantuntijalausunnoissa. Tosiasiassa vaihtoehtoisetkin kriisinhallinnan toimitatavat halukkaiden EU-maiden keskuudessa olisivat mahdollisia loukkaamatta ja kiertämättä näin räikeästi EU:n perussopimuksia (erityisesti artiklat 310 ja 125).

Perussuomalaisten mielestä Suomen ei ole perusteltua suostua esitettyyn elpymisrahastoon. Suomessa periaatteellinen keskustelu asiasta ja demokraattinen mandaatti kansalta puuttuvat. Poliitikot eivät voi myöskään vedota siihen, että asioihin on sitouduttu ja suostuttu silloin, kun Suomi kansanäänesti EU-jäsenyyden hakemisesta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.2.2021

Veikko Vallin ps
Sakari Puisto ps
Minna Reijonen ps

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2021 vp
Eriävä mielipide 2

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 2

Perustelut

Euroopan unionin omia varoja koskeva päätös tarkoittaa merkittävää muutosta siihen, miten unionin toimintaa on tähän saakka rahoitettu. Omiin varoihin liittyvä elpymisväline rahoitetaan kokonaisuudessaan ottamalla lainaa markkinoilta, ja tällaista rahoitustapaa on tätä ennen pidetty unionin oikeuselimissä täysin mahdottomana. Toisaalta myöskään rahoitustukeen ei liitetä nyt samanlaista tiukkaa ehdollisuutta, jota eurokriisin aikaisissa tukitoimissa pidettiin taloudellisesti järkevänä ja oikeudellisesti välttämättömänä ns. no bail out -artiklan 125 takia.

Suomi kuuluu maihin, jotka hyötyvät elpymisrahastosta suoraan vain vähän. Komission laskelmissa Suomea koskevia lyhyen ajan kasvuarvioita ei ole erikseen raportoitu. Näin ollen Suomen välitön taloudellinen hyöty elpymisrahastosta on epävarma ja riippuu siitä, millaiseksi kehitys olisi muodostunut ilman uutta järjestelyä. Lisäksi on todettava, että vaikka muodollisesti on kyse kertaluonteisesta ratkaisusta, on käsillä merkittävä ennakkotapaus, joka antaa mahdollisuuden tukeutua uusien kriisien myötä velanottoon kerta toisensa jälkeen. Terve vastuullisuus olisi edellyttänyt, että huonoimmin taloutensa hoitaneilta valtioilta olisi edellytetty talouskasvua edesauttavia rakenteellisia uudistuksia ja jokaisen jäsenmaan selkeää omaa velkavastuuta. Neuvotteluissa on epäonnistuttu, jos seuraus on se, että me otamme velkaa maksaaksemme eteläisen Euroopan holtitonta taloudenpitoa. Talouden moraalikato on ilmeinen.

Peruslähdekohtana olisi pitänyt olla tiukka ehdollisuus, selvät pelisäännöt sekä vastuu omista veloista ja velkajärjestelymekanismista. Tulonsiirtounioni rapauttaa uskoa Euroopan ideaan. Olemme vaarallisella tiellä, jossa epäedullisen neuvottelutuloksen myötä EU-jäsenyytemme hyvät ja kiistattomat hyödyt asetetaan kyseenalaisiksi.

Kokoomus on vakaa EU-jäsenyytemme kannattaja. Haluamme pitää kiinni arvo-, turvallisuus- ja talousyhteisöstämme, mutta arvioimme neuvottelutulosta erittäin kriittisesti.

Kokonaisveroaste ei saa kiristyä

Suomi on kansainvälisten vertailujen mukaan yksi maailman korkeimpien kokonaisveroasteiden maista. Tämä on otettava huomioon EU:n uusien omien varojen käsittelyssä. Suomalaisten veroaakka ei saa kasvaa mahdollisten uusien EU-maksujen ja -verojen takia. Hallituksen on laadittava konkreettinen esitys, miten työn ja riskinoton verottamista kevennetään samassa suhteessa uusien EU-tason verojen ja maksujen kanssa niin, ettei EU:n omien varojen järjestelmään tuotavien uusien omien varojen maksurasite nosta Suomen kokonaisveroastetta.

EU:n uusien tulolähteiden käyttöönotto edellyttää hallitukselta voimakasta ennakkovaikuttamista

Katsomme, että komission esittämiin EU:n uusiin tulolähteisiin liittyy merkittäviä riskejä. Emme pidä esimerkiksi finanssitransaktioveroa tarkoituksenmukaisena tapana lisätä EU:n omia varoja. Vero voisi karkottaa pääomia EU:n ulkopuolisiin finanssikeskuksiin. Veron käyttöönottoon sisäl-

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2021 vp
Eriävä mielipide 2

tyy huomattavia epävarmuuksia erityisesti Britannian EU-eron ja Lontoon Cityn finanssikeskuk-
sen EU:n ulkopuolelle siirtymisen takia.

Digivero voi vaikuttaa kielteisesti Suomen asemaan ja talouteen. Komissio teki jo vuonna 2018
esityksen EU-tason digiverosta. Valtiovarainministeri Orpo totesi silloin, että mikäli komission
digiveroesitys hyväksyttäisiin, menettäisivät Suomi ja muut Pohjoismaat verotuloja, mutta isot
EU-maat, kuten Ranska, olisivat saamapuolella. Komission esitys perustui tuolloin ajatukseen,
että digipalvelun käyttäjän sijaintivaltiolla olisi verotusoikeus. Suomi on aiemmin ollut sitä miel-
tä, että yritystoiminnasta tulisi maksaa veroja sieltä, missä arvo syntyy.

Hiilitulli olisi mahdollisuus vaikuttaa ilmastonmuutoksen torjuntaan suotuisalla tavalla, mutta
siihen liittyy kauppasodan riski etenkin Kiinan ja Yhdysvaltojen kanssa. Parhaimmillaan hiilitul-
li toimisi kuitenkin pelotteena, joka toteutuu vasta, jos EU:n määrittelemiін linjauksiin ei sitou-
duta.

Elpymisrahaston on oltava kertaluontoinen

Suomen on kyettävä vaatimaan suorasanaisesti elpymisvälineen kertaluontoisuutta ja viestittävä,
ettei Suomi jatkossa ole valmis vastaavaan järjestelyyn. EU:n budjettia ei saa tulevaisuudessa ra-
hoittaa lainarahalla. Kertaluontoisuuden varmistamiseksi on sovittava, miten uusien omien varo-
jen järjestelmä sovitetaan yhteen jäsenmaksujärjestelmän kanssa sen jälkeen, kun lainat on mak-
settu loppuun. Pidämme tavoiteltavana sitä, että jäsenmaksut alenevat samassa suhteessa kuin uu-
sien varojen kautta kertyy varoja Euroopan unionille olettaen, että sen tehtävät säilyvät nykyisen
kaltaisina. Katsomme, että hallituksen tulisi tarkasti selvittää, miten mahdolliset uudet omat varat
vaikuttaisivat Suomen verokertymiin.

Elpymisvälineen varojen käytön taloudellisiin vaikutuksiin tulisi suhtautua realistisesti. Hallitus
luetteli Suomen kansallisessa suunnitelmaluonnoksessa lavean kirjon tavoitteita, joita ei voida
rehellisesti kuvitella Suomen saannolla saavutettavan. Ohjelmalla hallitus luo epärealistisia odo-
tuksia ohjelmien mahdollisuuksista. Suomen saannon vaikutuksiin tulisi suhtautua realistisesti ja
keskittää saanto asiantuntijoiden suosittamalla tavalla hyvin perustelluiksi ja vaikuttaviksi ko-
konaisuuksiksi. Joka tapauksessa kokonaistaloudellisten vaikutusten arvioidaan olevan Suomes-
sa vähäisiä ja epävarmoja.

Hallitus on epäonnistunut neuvotteluissa

Lopuksi edellytämme, että hallitus edistää kunkin maan omaa vastuuta veloista ja taloudesta sekä
edistää velkajärjestelymekanismin käyttöönottoa EU-tasolla. Se kannustaisi jäsenmaita alenta-
maan velkatasojaan, jotta EU:ssa voidaan keskittyä niihin asioihin, jotka aidosti tuottavat lisäar-
voa. EU-tason ratkaisujen tulee kannustaa jäsenmaita rakenteellisiin uudistuksiin ja kilpailuky-
vyn lisäämiseen. Olennaista on maakohtaisten suositusten sitovuus, joita kaikkien EU-maiden tu-
lisi noudattaa. Ilman tiukkaa ehdollisuutta EU-hankkeet ovat tuomittuja epäonnistumaan niin
kuin nähtiin talouspolitiikan ohjauspaketin (ns. six-pack) ja budjettikuripaketin (two-pack) osal-
ta.

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2021 vp
Eriävä mielipide 2

Oikeusvaltioperiaatetta ei voida nähdä erillisenä kokonaisuutena, vaan sen noudattamisen tulisi olla ehtona EU-rahoituksen saamiselle. Edellytämme täsmällisempiä päätöksiä, jotta oikeusvaltioperiaatteen toteutumista voidaan tosiasiallisesti ja kaikissa tilanteissa valvoa tehokkaasti. EU:n rahoitusratkaisujen ja erityisesti Suomen osuuden niissä tulee olla yhteensovittavissa Suomen eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan määrittelemiin raameihin.

Hallitus on epäonnistunut EU:n elpymispakettia koskevissa neuvotteluissa moraalikadon riskin minimoimisen sekä rahoituksen selkeän ehdollisuuden, elvytysrahojen tarkoituksenmukaisen kohdentumisen ja paketin ainutkertaisen luonteen varmistamisen osalta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.2.2021

Pia Kauma kok
Janne Sankelo kok
Juhana Vartiainen kok