



30.04.2002

VM 26/071/2002

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

Valtiovarainministeriö lähettää eduskunnan suurelle valiokunnalle perustuslain 97 §:ssä tarkoitetun selvityksen Euroopan unionin komission suosituksista jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi vuodelle 2002.

Valtiovarainministeri

Sauli Niinistö

Finanssineuvos

Ilkka Kajaste

**KOMISSION SUOSITUS TALOUSPOLITIIKAN LAAJOIKSI SUUNTAVIIVOIKSI
VUODELLE 2002 (ECFIN/210/02); SELVITYS EDUSKUNNALLE**

Jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja koskeva asiakirja, josta on säädetty perustamissopimuksen 99 artiklassa, on tärkein talouspolitiikan koordinaation väline EU-tasolla. Jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa koskee yhteinen etu, minkä vuoksi niiden tulee sovittaa talouspolitiikkaansa yhteen noudattaen voimavarojen tehokasta kohdentamista suosivan, vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatetta. Perustamissopimuksen mukaan neuvosto laatii komission suosituksesta ehdotuksen talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi. Tätä ehdotusta käsitellään Eurooppa-neuvostossa, jonka jälkeen neuvosto antaa nämä suositukset. Lisäksi perustamissopimus säättää, että suuntaviivoista annetaan tieto Euroopan Parlamentille.

Suomen puheenjohtajakaudella hyväksytyssä ECOFIN-neuvoston raportissa talouspolitiikan koordinaation tehostamisesta todettiin lisäksi, että talouspolitiikan koordinaation avoimuutta ja legitimitettiin tulisi vahvistaa ja että eri jäsenvaltioiden hallitusten tulisi lisätä suuntaviivojen saamaa tukea kansallisella tasolla parantamalla tiedotusta sekä vuoropuhelua kansallisten parlamenttien kanssa.

Edellä esitetyn mukaisesti valtiovarainministeriö on laatinut perustuslain 97 §:ssä tarkoitetun selvityksen komission suosituksesta jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi vuodelle 2002.

1 Komission suositus vuoden 2002 suuntaviivoiksi

Komission suositus vuoden 2002 talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi nojautuu paljolti Lissabonin ja Barcelonan Eurooppa-neuvostojen päätelmiin sekä ECOFIN-neuvoston maaliskuussa 2002 hyväksymään selvitykseen talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen keskeisistä kysymyksistä. Mainittu asiakirja oli osoitettu Barcelonan Eurooppa-neuvostolle, joka Lissabonissa sovitulla tavalla antoi suunta-viivojen laatimiselle toisen kerran poliittista ohjausta. Suuntaviiva-asiakirjaa laatiessaan komissio on ottanut huomioon muiden neuvostokokoonpanojen panokset.

Komission suosituksessa on kaksi osaa. Ensimmäinen sisältää yleisiä politiikka-linjauksia ja haasteista sekä suosituksia, jotka koskevat kaikkia jäsenvaltioita. Jälkimmäisessä esitetään maakohtaisia suosituksia yksittäisille jäsenvaltioille.

I. Yleiset talouspolitiikan suuntaviivat

1. Johdanto

Johdanto-osassa viitataan Barcelonan Eurooppa-neuvoston suuntaviivojen laatimiselle antamaan poliittiseen ohjaukseen, vuoden 2001 suuntaviivojen täytäntöönpanoon sekä tuoreeseen komission kevätennusteeseen, jossa on arvioitu taloustilannetta ja näkymiä.

2. Keskeiset prioriteetit ja politiikkavaatimukset

Vuoden 2001 aikana heikentynyt talouskehitys toi esille EU:n talouteen edelleen liittyviä ongelmia. Vuoteen 2002 komissio suhtautuu toiveikkaammin. Myönteisen kehityksen merkit on nähtävissä. Suuntaviivojen suositukset kohdistuvat ajanjaksoon vuoden 2002 jälkipuoliskolla ja vuoden 2003 aikana, jolloin potentiaalisen kasvun taso ollaan jo ennusteiden mukaan saavutettu. Työllisyyteen tämä heijastuneen hieman hitaammin, lähinnä ensi vuoden aikana. Hintojen nousun odotetaan vakiintuvan alle 2 %:n vauhdin.

Ongelmana ja keskeisenä haasteena nähdään potentiaalisen tuotannon verrattain matala kasvuvauhti, jonka seurauksena talouden elpyminen ei voi muodostua riittävän vahvaksi varsinkin, kun työvoiman tarjonnan puitteet muodostuvat väestön ikääntymisen myötä yhä kireämmäksi. Tästä syystä tuottavuuden kasvu sekä työhön osallistumisen ja työllisyyden vahvistaminen ovat keskeisiä haasteita. Suuntaviivat –asiakirja osoittaa neljä aluetta, joihin toimenpiteet tulisi kohdistaa. Ensimmäinen niistä on **kokonaistaloudellisen ympäristön vahvistaminen** siten, että keskipitkän aikavälin vakaus ja kasvuedellytykset otetaan huomioon. Suuntaviivojen linjaukset vastaavat tältä osin pitkälle niitä näkemyksiä, joita Barcelonan Eurooppa-neuvostossa tähdennettiin. Päällimmäisenä tavoitteena on tilanne, jossa automaattiset vakauttajat voivat vaikuttaa vapaasti. Selkeät talouspolitiikan periaatteet vahvistavat politiikan uskottavuutta ja läpinäkyvyyttä. Tähän liittyy keskeisesti lähellä tasapainoa olevan tai ylijäämäisen julkisen talouden tilan saavuttaminen vuoteen 2004, kuten on sovittu. Toinen haaste liittyy työllisyyteen ja koskee **erityisesti työhön osallistumisen vahvistamista ja pitkäaikaistyöttömyyden vähentämistä**. Tällä alueella on saavutettu tuloksia, mutta edelleenkin inhimilliset voimavarat ovat vajaakäytössä ja rakenteellisia ongelmia esiintyy. Suuntaviivoissa viitataan Barcelonan päätelmiin, jotka antavat ohjausta työllisyyttä tukevien toimenpiteiden toteuttamiseen. Erityisesti tarvitaan kokonaisvaltaista strategiaa työhön osallistumisasteiden nostamiseksi. Kolmas strateginen haaste liittyy **tuottavuuden kasvun edellytyksiin**. Tämän tekijän merkitys kasvaa sitä mukaa, kun työikäisen väestön osuus supistuu. Tuottavuuden tähänastinen kasvu ei ole yhteensopiva sen 3 %:n talouskasvutavoitteen kanssa, jota Lissabonissa haiteltiin. Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota investointeihin. On tärkeä parantaa investointiympäristöä erityisesti toteuttamalla rakenteellisia uudistuksia hyödyke-, pääoma- ja työmarkkinoilla. Yhtä lailla olisi parannettava säädosympäristöä ja yleistä infrastruktuuria samoin kuin olisi panostettava tutkimukseen ja koulutukseen. Komissio toteaa, että monet markkinoiden osa-alueet eivät ole riittävästi integroituneet, jotta unioni muodostaisi investointien kannalta riittävän houkuttelevan kohdealueen. Erityisesti mainitaan energia- ja tietoliikenneverkostot, joita tulisi integroida paremmin. Neljäs strateginen kohdealue suuntaviivaesityksessä on **kestävä kehitys**, jonka tulisi ottaa paremmin huomioon sekä nykyisten että tulevien sukupolvien tarpeet. Vaikka monet tähän liittyvistä kysymyksistä menevät pitkälle ohi varsinaisen talouspolitiikan alueen esimerkiksi ympäristön suojelun tai sosiaalipolitiikan alueille, voidaan talouspoliittisin toimin tukea ratkaisujen löytymistä esimerkiksi vaikuttamalla hintojen määrätymiseen

tai kiinnittämällä huomiota siihen, että väestön ikääntymisen vaikutukset otetaan huomioon ajoissa. Tavoitteena on talous- ja sosiaalipolitiikan myönteinen vuorovaikutus.

3. Yleiset politiikkasuositukset

Kaikkia jäsenvaltioita koskevat politiikkasuositukset kattavat kahdeksan osa-aluetta. Kysymys on makrotaloudesta sekä julkisen talouden laadusta ja kestäväyydestä, työmarkkinoiden toiminnan tehostamisesta, hyödykemarkkinoiden rakenneuudistuksista, rahoituspalvelumarkkinoiden integraatiosta, yrittäjyyden rohkaisemisesta, tietoon perustuvan talouden edistämisestä sekä ympäristön kannalta kestävä kehityksen vahvistamisesta. Suositukset kattavat samat aihealueet kuin vuosi sitten.

Makrotaloutta koskevat politiikkasuositukset perustuvat Barcelonan Eurooppa-neuvostolle tuotettuun avainkysymyksiä koskevaan asiakirjaan, jonka ECOFIN-neuvosto hyväksyi. Euroalueen jäsenvaltioille osoitetaan kolme suositusta. Näistä ensimmäinen koskee vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisten tavoitteiden saavuttamista viimeistään vuonna 2004. Toinen suositus liittyy talouspolitiikan hoitamiseen yleisemmin. Jäsenvaltioita kehoitetaan pitämään huoli julkisen talouden vakaudesta ja välttämään myötäsyklisiä talouspolitiikkaa. Kolmas yleisluontoinen makrosuositus liittyy pitkän aikavälin kestäväyyteen, joka tulisi varmistaa ennen kuin väestön ikärakenteen muutokset ovat toteutunut tosiasia. Euroalueen ulkopuolisille maille osoitetut suositukset ovat samansuuntaisia kuin euroalueen maille. Niihin on liitetty myös valuuttakurssi- ja rahapolitiikkaa koskevia linjauksia, joiden merkitystä hintavakauden ja valuuttakurssien vakauden kannalta komissio korostaa. Lisäksi makrotaloutta koskevat suositukset sisältävät kaikkien jäsenvaltioiden osalta palkkakehitystä koskevia linjauksia, joiden yhteydessä painotetaan myös työmarkkinaosapuolten roolia ja myötävaikutusta olosuhteiden mukaan. On keskeistä, että nimellispalkkojen korotukset tukevat hintavakautta ja että reaali-palkkojen nousu ei ylitä työn tuottavuuden nousua eikä vaaranna kannattavuutta ja kapasiteetin ja työllisyyden kannalta tärkeitä tuotannollisia investointeja. Lisäksi kiinnitetään huomiota palkkakehityksen ja työn tuottavuuden väliseen yhteyteen ja vaihteluun. Työmarkkinaosapuolten ja palkkojen määräytymiseen vaikuttavien institutionaalisten järjestelyjen tulisi heijastaa näitä tekijöitä, jotta kilpailukyky ja työllisyyden kehitys voidaan turvata ammattialoittain ja alueittain.

Julkisen talouden laatua ja kestävyyttä koskevat suositukset painottavat pitkän aikavälin kestävyuden turvaamista erityisesti maissa, joissa julkinen velka on korkea tai jotka eivät ole saavuttaneet vakaus- ja kasvusopimuksen mukaista tasapainoa. Yksityiskohtaisemmat suositukset liittyvät vero- ja etuusjärjestelmien kehittämiseen työllisyyttä suosiviksi, inhimillisen pääoman kartuttamiseen julkisen rahoituksen avulla, julkisen menotalouden tehostamiseen sekä Tukholman Eurooppa-neuvostossa hyväksyttyyn kolmiosisaiseen ikääntymisstrategiaan. Tässä yhteydessä esitetään myös eläkepolitiikan uudistamista koskeva suositus, jossa viitataan Eurooppa-neuvostojen hyväksymiin yhteisiin, joskin varsin yleisluontoisiin tavoitteisiin. Lopuksi painotetaan yhteistyön jatkamista haitallisen verokilpailun välttämiseksi.

Työmarkkinoiden osalta todetaan, että edistymisen Lissabonin työllisyystavoitteen saavuttamiseksi on jatkunut viime vuonna, joskin aiempaa hitaampana. Työllisyysaste on nyt 64 %, kun sen tulisi vuonna 2010 olla 70 %. Myös naisten ja ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteet ovat kaukana tavoitteesta. Tavoitteen saavuttamista ovat edistäneet kasvu, palkkamallit ja uudistukset, joita on toteutettu verotuksen ja aktiivisten työmarkkinatoimien alueilla. Komissio arvioi, että uudistustahti on hidastunut viime vuoden aikana. Se viittaa niihin haasteisiin, joita se on jo edellä nostanut esille, korostaa

palkkojen muodostusta ja koulutusta koskevia suosituksia sekä toteaa, että neuvosto on helmikuussa 2002 hyväksynyt työllisyysuuntaviivat, jotka ovat yhdenmukaiset talouspolitiikan suuntaviivojen kanssa. Yksityiskohtaisissa suosituksissa viitataan paljolti samoihin seikkoihin kuin Barcelonan Eurooppa-neuvoston päätelmissä. On puututtava paitsi vero- ja etuusjärjestelmiin myös muihin kannustintekijöihin mukaan lukien erilaiset työmarkkinoita koskevat säädökset. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimia on kohdennettava ja työvoiman liikkuvuutta edistettävä sekä alueellisesti että ammattialoittain. Suositukset kiinnittävät huomiota työorganisaation joustavuuteen sekä naisten työmarkkinoille tulon helpottamiseen mm. lasten päivähoitoa kehittämällä.

Hyödykemarkkinoiden osalta Lissabonin strategian menestys on ollut puolinaista. Voidaan havaita monia edistysaskelia (sisämarkkinadirektiivit, julkiset hankinnat, valtiontuet, kilpailuviranomaisten asema, televiestintä- ja sähkömarkkinat). Toisaalta voidaan nimetä myös alueita, joilla edistyminen on ollut hidasta kuten palvelujen sisämarkkinat. Suositukset kiirehtivät sisämarkkinoiden toteuttamista, tehokkaan kilpailun varmistamista sekä verkostotoimialojen uudistamisen jatkamista sen eri alueilla.

Rahoituspalvelujen markkinoiden integraation ja tehokkuuden lisääminen on ollut monin tavoin ajankohtainen kysymys viime aikoina. Kysymys on rahoituspalvelu-markkinoita ja riskipääomaa koskevien toimintasuunnitelmien täytäntöönpanosta. Kaksi ensimmäistä suositusta koskevat näitä. Barcelonassa hyväksyttiin varsin selkeät tavoitteet rahoitusmarkkinalainsäädännön hyväksymiseksi. Kolmas rahoitusmarkkinoihin liittyvä suositus kehottaa varmistamaan sen, että kansallisella ja yhteisön tasolla toimii tehokas viranomaisten välinen valvontayhteistyö.

Yrittäjyyttä käsittelevät suositukset painottavat toimenpiteitä, joilla luodaan liiketoimintaystävällinen ympäristö mm. kehittämällä yritysverotusta ja säädös-ympäristöä, tehostamalla julkisia palveluja sekä purkamalla rajat ylittävää taloudellista yhteistyötä estäviä rajoituksia. Edelleen suosituksissa viitataan pieniä yrityksiä koskevaan eurooppalaiseen peruskirjaan ja sen sitoumuksiin sekä erityisesti varhaisessa vaiheessa tapahtuvaan riskinottoon ja liikkeenjohtotaitojen saatavuuteen.

Tietoyhteiskunta on Euroopan eri maissa kehittynyt kovin eri tavoin. Erot liittyvät sekä T&K-panostukseen että innovaatiotoimintaan, kuten patenttien hakemiseen. Euroopan kilpailukyvyyn vuoksi olisi panostusta inhimilliseen pääomaan, tutkimuksen ja informaatioteknologiasektoriin lisättävä, erityisesti yksityisellä sektorilla. Kansalaisten mahdollisuutta hyödyntää tietoyhteiskuntaa olisi kehitettävä. Myös koulutusjärjestelmiä olisi voitava sopeuttaa paremmin tätä tarkoitusta varten. Suositukset korostavat 3 %:n BKT-osuuden saavuttamista T&K-rahoituksessa siten, että 2/3 tulisi yksityiseltä sektorilta. Tähän tarvitaan kannustimia ja paremmin toimivia riskirahoitusmarkkinoita. Olisi tehostettava yritysten ja yliopistojen välisiä yhteyksiä sekä Euroopan laajuista yhteistyötä tutkimuksen ja innovaatioiden alueella. Informaatioteknologian käytön edistäminen sekä koulutuksen tehostaminen ovat myös suositusten kohteina. Nämä ovat peräisin Barcelonan päätelmistä.

Lopuksi suuntaviivoissa painotetaan **ympäristön kannalta kestävän kehityksen** vahvistamista. Tukholman Eurooppa-neuvosto kehotti liittämään tämän dimension talouspolitiikan suuntaviivoihin. Perustelut esitetyille suosituksille liittyvät siihen, että markkinamekanismi ja taloudellisten instrumenttien käyttö on kaikkein kustannus-tehokkain tapa toteuttaa näitä ympäristön kannalta kestävyyttä tukevia toimia. Tämän mukaisesti jäsenvaltioiden tulisi painottaa näiden keinojen käyttöä politiikassaan.

Erityisesti nostetaan esille kuljetussektori, jossa tulisi luoda yhtenäisiä järjestelmiä ulkoisvaikutusten huomioon ottamiseksi. Toinen suositus koskee Kioton tavoitteita ja valmistautumista päästökaupan käyttöönottoon jäsenvaltioissa. Muut suositukset ovat vähemmän laajakantoisia tai ovat peräisin jo aikaisemmilta vuosilta, kuten yhtenäisen energiaverokehikon käyttöönotto eurooppalaisella tasolla.

II Maakohtaiset talouspolitiikkasuositukset

Asiakirjan toisessa osassa käsitellään maakohtaisia suosituksia. Suositukset ovat paljolti samansuuntaisia kuin vuosi sitten. Tämä on luonnollista, koska talouden rakenteelliset ongelmat eivät voi korjaantua kovinkaan nopeasti. Komissio ei ole kuitenkaan uusinnut suosituksia, jos on voitu selvästi osoittaa, että jäsenvaltioissa on ryhdytty korjaaviin toimiin. Esimerkiksi Suomelle ei ole osoitettu enää suositusta julkisen talouden ylijäämän säilyttämisestä eikä kilpailun lisäämisestä vähittäis-kaupan, rakentamisen ja viestintien alalla. Myöskään riskipääomamarkkinoiden kehittämistä koskevaa suositusta ei ole enää uusittu. Suuntaviiva-asiakirjassa ei ole tänä vuonna esitetty lainkaan eriteltyjä rahoitusmarkkinasuosituksia. Toisaalta jäljelle jääneet ja uudet suositukset ovat entisestään tarkentuneet. Suomelle on esitetty kaikkiaan kahdeksan maakohtaista suositusta.

Suomelle osoitettujen maakohtaisten suositusten aluksi komissio kiinnittää huomiota mm. palvelujen hintakehitykseen ja korkeaan työttömyyteen, jota se pitää valtaosin rakenteellisenä. Työllisyyspolitiikan toimet ovat sen mukaan osin ristiriitaisia, vaikka kannustimia työn tekemiseen ja työmarkkinoille paluuseen onkin vahvistettu. Väestön ikääntymisen vaikutuksiin ollaan valmistauduttu, mutta eläkeuudistusten etenemistä komissio haluaisi vauhdittaa. Se kiinnittää huomiota lisäksi korkeaan hintatasoon, minkä vuoksi kilpailun edistäminen erityisesti määrättyillä aloilla on tarpeen.

Budjettipolitiikan osalta todetaan, että Suomen tulee euroalueen jäsenenä:

- Välttää merkittävää poikkeamaa keskipitkän ajan menokehyksistä, joissa on sitouduttu vuoden 1999 reaaliseen menotasoon. Vuoden 2002 menotavoitteesta on pidettävä kiinni ja vuoden 2003 budjetissa olisi toteutettava tarpeelliset säästötoimet.
- Kunnallistalouden tasolla olisi vahvistettava budjettikuria ja luotava tehostettu seurantamekanismi tätä varten, jotta uudet säädökset kunnallistalouden tasapainon ylläpitämisestä keskipitkällä aikavälillä toteutuisivat
- Käynnissä olevan eläkeuudistuksen täytäntöönpanoa olisi jatkettava toteuttamalla varhaisessa vaiheessa eläkkeiden laskentatavan muutokset, jotka ottavat huomioon odotettavissa olevan eliniän pidentymisen ja ulottavat laskentatavan perustumaan koko työuran aikaisiin ansioihin.

Työmarkkinoiden osalta komissio suositaa, että Suomessa:

- Varmistetaan työnteon kannattavuus korkean rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi. Työmarkkinoiden uudistamisen tulisi kattaa etuusjärjestelmät, mukaan lukien ennenaikaiseen eläkkeelle siirtymiseen liittyvät järjestelmät sekä matalatuloisia koskevien korkeiden marginaaliverojen alentaminen. Tarkastelun tulisi koskea myös työmarkkinatuen kriteereitä sekä työsuhdeturvaa koskevaa lainsäädäntöä.
- Olisi jatkettava aktiivisen työmarkkinaohjelmien tehokkuuden lisäämistä ja suunnataan niitä uudelleen koskemaan niitä henkilöitä, joilla on suurin riski joutua pitkäaikaistyöttömiksi.

Hyödykemarkkinoiden osalta komissio esittää, että Suomen tulisi:

- Tehostaa kilpailua julkisten palvelujen alueella erityisesti kunnallistasolla lisäämällä yksityisen sektorin osallistumismahdollisuuksia ja julkisten palvelutuottajien välistä kilpailua
- Helpottaa yritysten perustamista lyhentämällä edelleen aikaa, joka tarvitaan uuden yrityksen rekisteröimiseksi
- Antaa suomalaisilla kilpailuviranomaisille perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklojen mukainen toimivalta.