

EUS Henriksson Marketta(VM),
Lehtimäki Jonne(VM), Oraheimo
Hanna(VM)

04.03.2022

Asia

Komission tiedonanto finanssipolitiikan ohjauksesta vuodelle 2023

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 23/2021 vp, EJ 12/2021 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Kuten myös keväällä 2021 Euroopan komissio julkaisi 2.3.2022 tiedonannon ”finanssipoliittinen ohjaus vuodelle 2023”, jossa komissio antaa jäsenmaille ohjausta kansallisen finanssipolitiikan valmisteluun sekä kertoo aikomuksistaan julkisen talouden valvonnan toteuttamisessa keväällä 2022. Komissio raportoi myös lyhyesti toistaiseksi havaituista johtopäätöksistä talouspolitiikan koordinaatiota koskevissa keskusteluissa.

Komission 2.3. julkaisemaa tiedonantoa käsitellään euroryhmän kokouksessa 14.3. ja Ecofin-neuvostossa 15.3. Euroryhmä julkaisee ohjausta koskevan julkilausuman, samoin kuin viime vuonna. Komission ehdotukset maakohtaisiksi suosituksiksi julkaistaan tämänhetkisten tietojen perusteella toukokuun lopulla.

Suomen kanta

Suomi pitää hyvänä, että komissio on jo nyt ennakoanut, millaista finanssipoliittista ohjeistusta on odotettavissa kevään maakohtaisissa suosituksissa osana eurooppalaista ohjausjaksoa.

Suomi on pitänyt perusteltuna, että poikkeuslausekkeen soveltamisesta voitaisiin luopua vuoden 2023 alussa. Suomi kuitenkin jakaa komission arvion siitä, että tällä hetkellä vallitseva poikkeuksellinen epävarmuus huomioiden tilannetta on perusteltua tarkastella uudelleen komission kevätennusteen jälkeen. Suomi katsoo, että vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen soveltamisen tulisi olla tilapäistä.

Komission päätöstä olla avaamatta uusia liiallisen alijäämän menettelyjä tänä keväänä voi pitää tässä kohdin ennenaikaisena, mutta mahdollisesti kuitenkin nykyisessä epävarmassa taloustilanteessa perusteltuna. Suomi pitää kuitenkin hyvänä, että komissio jatkaa alijäämien ja velkatasojen kehittymisen seuraamista ja uudelleenarvioi alijäämäkriteerin täyttymistä sekä liiallisen alijäämän menettelyjen käynnistämisen

tarpeellisuutta uudelleen syksyllä 2022 – ottaen huomioon jäsenvaltioiden vakaus- ja lähentymisohjelmat sekä euromaiden alustavat talousarviosuunnitelmat.

Suomi pitää komission esiin nostamia huomioita talouspolitiikan koordinaatiokehikosta toistaiseksi käydyissä keskusteluissa pitkälti oikeasuuntaisina. Suomi osallistuu aktiivisesti arviolta kesään 2022 asti kestäviin keskusteluihin talouspolitiikan koordinaatiokehikon ja EU:n finanssipolitiikan sääntöjen toiminnasta ja kehittämisestä valtioneuvoston selvityksen EJ 12/2021 vp kannan mukaisesti.

Suomi muodostaa täsmennetympiä kantoja EU:n talouspolitiikan koordinaatiojärjestelmän ja finanssipoliittisen säännösten uudistamisen osalta konsultaatioiden ja niihin liittyvien keskustelujen perusteella valtioneuvoston jatkokirjelmissä keväällä 2022. EU-selonteon mukaisesti vastuu talouspolitiikasta kuuluu jäsenmaille itselleen.

Pääasiallinen sisältö

Tiedonanto perustuu komission talviennusteeseen, joka julkaistiin ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan. Komissio toteaa Venäjän hyökkäyksen Ukrainaan heikentäneen eurooppalaista ja maailmanlaajuista turvallisuutta ja vakautta. Komissio korostaa EU:n solidaarisuutta Ukrainaa kohtaan ja EU:n hyväksymien mittavien sanktioiden merkitystä Venäjän talouteen ja poliittiseen eliittiin. Samalla komissio toteaa kriisillä olevan mahdollisia vaikutuksia kasvuun, rahoitusmarkkinoiden toimintaan, energian hintoihin, toimitusketjujen pullonkauloihin ja taloudellisten toimijoiden luottamukseen.

Komissio toteaa, että poikkeuksellinen epävarmuus ja riskit korostavat talous- ja finanssipoliittisen koordinaation merkitystä. Finanssipolitiikan olisi kyettävä reagoimaan nopeasti muuttuviin olosuhteisiin. Vaikka koronavirukseen liittyvien tukitoimien odotetaan väistävän vuoden 2022 aikana, Ukrainan tilanne luo epävarmuutta ja negatiivisia riskejä (uhkia).

Vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke otettiin ensimmäistä kertaa käyttöön keväällä 2020. EU:n valtiovarainministerit antoivat tämän jälkeen yhteisen julkilausuman, jossa yhdyttiin komission arvioon siitä, että vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen käyttöönoton edellytykset täyttyvät. Komissio totesi syksyllä 2020 yleisen poikkeuslausekkeen olevan voimassa v. 2021. Kevään 2021 finanssipoliittista ohjausta koskevassa tiedonannossa komissio ilmoitti taloudellisista ehdoista, joiden täytyessä poikkeuslausekkeen voimassaolo voidaan päättää ja tämän pohjalta totesi kevätennusteen 2021 pohjalta voimassaolon jatkuvan myös v. 2022 loppuun asti.

Komission vuoden 2022 talviennusteen perusteella yleisen poikkeuslausekkeen soveltamisesta luovuttaisiin edelleen vuoden 2023 alusta. Komission tiedonannon mukaan asiaa tarkastellaan kuitenkin vielä kevätennusteen pohjalta.

Taloudellinen tilanne ja tulevaisuuden näkymät

Komission talviennusteen mukaan EU-talous on palautunut pandemiaa edeltäneeseen tuotannon tasoon kaksi vuotta pandemian alun jälkeen. EU-talous elpyi vuoden 2021 aikana ja työttömyyden taso on ennätyksellinen alhainen.

Taloukasvu kuitenkin hidastui vuoden loppuvaiheessa, jossa pääsyyinä olivat viruksen Omikron-muunnoksen aiheuttamat liikkumisrajoitteet ja työn tarjonnan rajoitteet. Tarjonnan rajoitteet aiheuttivat hyödykkeiden ja energian hintojen nousua.

Komission talviennuste arvioi taloukasvun jatkuvan vuonna 2022 ja 2023, jonka taustalla ovat kehittyvät työmarkkinat, kotitalouksien korkea säästämisaste, yhä positiiviset rahoitusolot sekä elpymis- ja palautumistukivälineen käytäntöön pano. Talviennuste ei kuitenkaan ottanut huomioon Venäjän sotilaallista hyökkäystä Ukrainaan ja siitä koituneita geopolitiittisia jännitteitä. Konflikti voi pidentyessään aiheuttaa taloukasvun supistumista aikaisemmin ennustetusta.

Koordinoidun finanssipolitiikan suuntaviivat vuodelle 2023

Komissio antaa jäsenvaltioille viisi suositusta finanssipolitiikkaa koskien. Jäsenvaltioiden tulisi: 1) varmistaa politiikkakoordinaation toimivuus ja johdonmukainen politiikka; 2) varmistaa velkakestävyys asteittaisella ja korkealaatuisella finanssipolitiikan kohdistamisella sekä taloukasvulla; 3) edistää investointeja ja kannustaa kestävään kasvuun; 4) finanssipoliittiset strategiat, jotka ovat linjassa keskipitkän aikavälin sopeutumisen näkökulman kanssa, elpymis- ja palautumistukiväline huomioiden; 5) eriyttämään finanssipoliittisia strategioita ja ottamaan huomioon euroalueen ulottuvuuden.

Kevään maakohtaiset suositukset koskien finanssipolitiikkaa tulevat noudattelemaan näitä suosituksia. Finanssipolitiikkaa koskeva maakohtainen suositus on pääasiassa kvalitatiivinen, mutta niillä on myös kvantitatiivista pohjaa. Komissio esittää antavansa ohjauksen viime vuoden tavoin keskittyen menojen kasvun rajaamiseen sekä julkisen talouden laadun ja rakenteen tarkkailemiseen. Euroalueen maiden vuoden 2023 alustavia talousarviosuunnitelmia arvioidaan syksyllä.

1. Politiikkakoordinaation toimivuus ja johdonmukainen politiikka

Komission mukaan jäsenvaltioiden yhteinen taloudellinen vastaus pandemiaan oli erittäin tehokas ja EU-tason toimien tuella sulkutiloista ja rajoitteista aiheutuneet taloudelliset vahingot jäivät kevyiksi. Koordinoidun finanssipolitiikan jatkaminen helpottaa palautumista uudelle, kestävälle kasvu-uralle ja julkisen talouden kestävään kehitykseen. Elpymis- ja palautumistukiväline tulee auttamaan näissä tavoitteissa.

Talviennusteen perusteella komissio suosittelee siirtymistä neutraaliin finanssipolitiikan viritykseen vuonna 2023, mutta jäsenvaltioiden tulisi olla valmiita reagoimaan nopeasti taloustilanteen muutoksiin.

2. Velkakestävyys asteittaisella ja korkealaatuisella finanssipolitiikan kohdistamisella sekä taloukasvulla

Julkisen velan tasot ovat korkeita ja kasvaneet pandemian aikana. Nykyisillä toimilla velkatasot vakautuvat EU-alueella, mutta korkeasti velkaantuneissa maissa kasvu jatkuu. Rahoitusolot ovat säilyneet suosiollisina, mutta samalla korkoihin on alkanut kohdistua nousupaineita ja taloukasvu on hidastumassa. Julkisen velan kasvutrendeihin voidaan vaikuttaa monivuotisilla suunnitelmilla, joissa

investoinneilla ja talouskasvua ylläpitävillä uudistuksilla on merkittävä asema. Liian nopeat ja laajamittaiset leikkaustoimet saattaisivat vaarantaa elpyvän talouskasvun.

Jäsenvaltioiden tulisi ryhtyä laskemaan korkeaksi nousseita julkisen velan tasoja vuonna 2023 ottaen huomioon, että liian nopeat ja laajat leikkaustoimet saattavat vaarantaa alkaneen talouskasvun ja sitä kautta velkakestävyyden.

3. Investointien edistäminen ja kestävään kasvuun kannustaminen

Euroopan talouksien nostaminen korkeammalle, kestäväälle kasvu-uralle ja kaksoissiirtymän edistämiseen liittyvät haasteet ovat elintärkeitä kaikille jäsenmaille. Komissio on arvioinut, että vihreän siirtymän tavoitteiden saavuttaminen vaatii vuositasolla julkisia- ja yksityisiä investointeja noin 520 mrd. euroa. Digitaalisen siirtymän vastaava summa on noin 125 mrd. euroa. Elpymis- ja palautumistukiväline tarjoaa jäsenvaltioille 338 mrd. euroa tukina ja 386 mrd. euroa lainoina ja antaa siirtymien edistämiseksi alkusysäyksen. Suunnitelmien tehokas toimeenpano on ensisijaisen tärkeää EU-alueen rakennemuutokselle. Korkeasti velkaantuneiden maiden tulisi julkisen talouden sopeuttamistoimissaan keskittyä kansallisesti rahoitettujen juoksevien kulujen kasvun rajaamiseen, eikä keskittää sopeutustoimia investointeihin.

Kaikkien jäsenmaiden tulisi suojella investointeja ja kasvattaa kansallisia investointeja mahdollisuuksien mukaan vihreään-, digitaaliseen- ja vastustuskykyiseen siirtymään. Korkealaatuisia julkisia investointeja tulisi suojella ja kannustaa keskipitkän aikavälin suunnitelmissa.

4. Finanssipoliittiset strategiat, jotka ovat linjassa keskipitkän aikavälin sopeutumisen näkökulman kanssa, elpymis- ja palautumistukiväline huomioiden

Korkean velkatason jäsenvaltioissa finanssipoliittisen sopeuttamisen tulisi olla asteittaista, sen ei tulisi johtaa kohtuuttoman tiukkaan finanssipolitiikan viritykseen. Sopeuttamista tulisi tukea kasvupotentiaalia lisäävillä uudistuksilla ja investoinneilla, joilla helpotetaan uskottavan laskusuuntaisen velkakehityksen saavuttamista. Keskipitkän aikavälin suunnitelmien tulisi keskittyä velkatason asteittaiseen, kestävään ja kasvuystävälliseen leikkaamiseen.

Finanssipoliittisessa sopeuttamisessa tulisi huomioida RRF-varojen vaikutus taloudelliseen toimeliaisuuteen ja kysynnän kasvattamiseen. Sopeuttamisen ei tulisi pitkittyä kohtuuttomasti ja sitä ei tulisi lykätä keskipitkän aikavälin suunnitelmissa takapainotteiseksi. Talouskasvun tuottamia yllättäviä ylijäämiä tulisi käyttää velkatason laskemiseen, eikä juoksevien menojen kasvattamiseen tai veroleikkauksiin.

5. Finanssipoliittisten strategioiden eriyttäminen ja euroalueen ulottuvuuden huomioiminen

Komissio eriyttää finanssipoliittiset strategiat yhtäältä korkeasti velkaantuneille maille ja toisaalta alhaisen/keskitason velkaantuneille maille. Suomi kuuluu keskitasoon.

Korkeasti velkaantuneiden maiden on välttämätöntä aloittaa vuodesta 2023 alkaen vaiheittainen finanssipoliittinen sopeuttaminen, jotta velkatasoja voidaan vakauttaa ja sen jälkeen vähentää. Taloudellisten olojen salliessa, näiden jäsenvaltioiden tulisi

rakentaa finanssipoliittisia puskureita ja palauttaa velkatasot laskevalle kasvu-uralle ja varautua sitä kautta tuleviin talouden shokkeihin, säilyttämään rahoitusolot suotuisina ja pitämään euroalueen toimintaa sulavana. Korkeasti velkaantuneissa jäsenmaissa kansallisesti rahoitettujen menojen kasvun tulisi olla hitaampaa kuin keskipitkän aikavälin potentiaalisen tuotannon kasvu. Talouskasvun tuottamia yllättäviä tuloja tulisi käyttää velkatasojen laskemiseen.

Alhaisen tai keskitason velkatason jäsenvaltioiden, joihin Suomikin siis kuuluu, olisi priorisoitava investointeja vihreään siirtymään ja digitalisaatioon. Julkisia investointeja kaksoissiirtymän edistämiseen tulisi lisätä kansallisilla investoinneilla tarpeen vaatiessa. Menojen kasvun tulisi olla linjassa neutraalin finanssipolitiikan virityksen kanssa, ts. finanssipoliittista sopeutusta ei tule tehdä vuonna 2023, ellei taloudellisissa oloissa tapahdu muutoksia. Jos ilmenee merkkejä ylikuumenemisesta, finanssipolitiikkaa tulee muuttaa tämän hillitsemiseksi, kun taas talouden tilan heikentyessä menojen kasvattaminen saattaa olla perusteltua. Tätä kautta euroalueen finanssipoliittinen viritys säilyy asianmukaisena ja estää liian aikainen kiristäminen, joka vaikeuttaisi korkeasti velkaantuneiden maiden sopeuttamistoimia läikkymisvaikutusten kautta.

Komissio katsoo, että finanssipoliittisten suositusten tulisi jatkossakin olla eriytetty jäsenvaltioittain, ottaen huomioon mahdolliset rajat ylittävät läikkymisvaikutukset.

Vaikutukset liiallisia alijäämiä koskevaan menettelyyn

Komissio ei aio avata uusia liiallisen alijäämän menettelyjä (*excessive deficit procedure*, EDP) keväällä 2022 johtuen sekä pandemian että geopoliittisen tilanteen aiheuttamasta poikkeuksellisesta epävarmuudesta. Komissio arvioi uudelleen EDP:iden avaamisen tarpeellisuutta syksyllä 2022. Jäsenvaltioiden, joiden alijäämä ylittää 3 prosentin alijäämäviitearvon vuonna 2023, tulee esittää politiikkatoimia, joilla alijäämä saadaan alle tavoitearvon, jotta tämä voidaan ottaa huomioon arvioitaessa alijäämäkriteerin täyttymistä.

Niiden jäsenmaiden kohdalla, joilla velka-aste ylittää 60 prosentin viitearvon, komissio ottaa huomioon tarkastellessaan velkakriteerin täyttymistä, että velan alentamista koskevan säännön noudattaminen aiheuttaisi liian vaativan etupainotteisen finanssipoliittisen sopeuttamisen, joka vaarantaisi kasvun. Tästä syystä komissio on sitä mieltä, että velan alentamissääntöä ei tarvitse noudattaa tämänhetkissä poikkeuksellisissa olosuhteissa. Komissio kuitenkin jatkaa velka- ja alijäämäkehityksen seuraamista.

Talouspolitiikan koordinaatiokehikon arvioinnin tilanne

Komissio käynnisti pandemian johdosta keskeytyneet keskustelut talouspolitiikan koordinaatiokehikon toiminnasta uudelleen julkaisemalla 19.10.2021 tiedonannon, jossa vedetään yhteen koronakriisin taloudellisia vaikutuksia ja kriisin opetuksia sekä tämän vaikutuksia talouspolitiikan koordinaatioon. Tiedonanto käynnisti jäsenmaiden väliset keskustelut, joiden tarkoituksena on luoda eri osapuolten välille yhteisymmärrystä tulevan koordinaatiokehikon sisällöstä. Keskustelujen lisäksi komissiolla oli julkinen konsultaatio 31.12.2021 asti, jota koskien komissio suunnittelee julkaisevansa konsultaatioista tiivistelmäraportin maaliskuussa.

Komission mukaan keskusteluissa on havaittu seuraavat avainkohdat, joiden pohjalta käydään jatkokeskustelua ja pyritään löytämään yhteisymmärrys hyvissä ajoin ennen vuotta 2023:

- Velkakestävyyden varmistaminen ja kestävä talouskasvun kannustaminen investointien ja uudistusten kautta. Julkisen talouden kestävyys varmistamiseksi korkeita julkisen velan tasoja pitää laskea realistisella, asteittaisella ja kestävällä tavalla. EU:n talouspoliittisen koordinaatiokehikon tulisi kannustaa keskipitkän aikavälin velansupistamisstrategioita, keskittyen julkisen talouden sopeuttamiseen, julkisen talouden laatuun ja rakenteeseen sekä talouskasvun tukemiseen. Kehikon tulisi vastata tämän päivän ja tulevaisuuden haasteisiin ja säilyttää investointitaso tarpeeksi korkeana. Jäsenvaltioiden kansallisten ja EU-tason tavoitteiden tulisi olla linjassa keskenään.
- Suurempi keskittyminen keskipitkään aikaväliin EU:n seurannassa. Jäsenvaltioiden finanssipoliittikkaa seurattaisiin yhä vuositasolla säilyttäen monen välisen seurannan positiiviset elementit, mutta EU-tason ohjauksessa voitaisiin antaa jäsenmaille asettaa ja toimeenpanna julkisen talouden suunnitelmiaan keskipitkällä aikavälillä, jolloin on mahdollista huomioida investointi- ja uudistussuunnitelmat sekä sitä kautta kasvattaa kansallista omistajuutta ja sääntöjen noudattamista.
- Mahdolliset opetukset elpymis- ja palautumistukivälineen suunnittelusta, hallinnasta ja toiminnasta. Prosessista olisi mahdollista oppia erityisesti kansallisen omistajuuden, molemminpuolisen luottamuksen ja toimeenpanon osalta sekä taloudellisten ja finanssipoliittisten ulottuvuuksien yhteisvaikutuksen huomioimisesta. Eurooppalainen ohjausjakso tulee säilymään keskeisenä työkaluna, jonka kautta valtioiden talous- ja työllisyyspolitiikkaa koordinoidaan EU:n taholta.
- Yksinkertaistaminen, vahvempi kansallinen omistajuus ja parempi toimeenpano. Tämänhetkinen kehikko keskittyy havaitsemattomiin muuttujiin, kuten rakenteelliseen jäämään, jotka muuttuvat datan revisioiden ja suhdanteen myötä. Lisäksi se sisältää monimutkaisen kokoelman tulkinnallisia ehtoja, esimerkiksi joustavuuden osalta ja tämä heikentää kehikon läpinäkyvyyttä. Kehikkoa tulisi yksinkertaistaa ja sen tulisi keskittyä yksittäiseen seurattavaan muuttujaan. Voitaisiin harkita myös, että jatkossa kehikon toimeenpanossa keskityttäisiin vakaviin politiikkavirheisiin (*gross policy errors*), kuten ne on perustamissopimuksessa määritelty (tämä viittaa SEUT 126 artiklan 2 kohtaan). Yksinkertaisempi kehikko voisi kehittää jäsenvaltioiden seurantaa, selkeyttää säännöistä viestintää, kasvattaa kansallista omistajuutta ja sääntöjen noudattamista sekä vahvistaa toimeenpanoa.

Seuraava vaihe

Tiedonanto määrittelee alustavasti jäsenvaltioille annettavan finanssipoliittisen ohjauksen vuodelle 2023, jota päivitetään tarpeen mukaan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä toukokuussa. Päivityksissä otetaan huomioon maailmantalouden tilanne, jäsenmaakohtaiset erot sekä koordinaatiokehikon arviointikeskustelun tilanne. Komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot ottavat suositukset huomioon tehdessään vakaas- ja lähentymisohjelmiaan.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Kyse on komission tiedonannosta, jolla ei ole oikeudellisia vaikutuksia.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 9.3.2022

Eduskuntakäsittely

Valtioneuvoston selvitys E 23/2021 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

European Commission: Fiscal policy guidance for 2023

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/EUS, Finanssineuvos Marketta Henriksson, p. +358 295 530 441

VM/EUS, Finanssiasiantuntija Hanna Oraheimo, p. +358 295 530 137

VM/EUS, Finanssiasiantuntija Jonne Lehtimäki, p. +358 295 530 522

etunimi.sukunimi@gov.fifietunimi.sukunimi@gov.fi

EUTORI-tunnus

EU/2021/0250

Liitteet**Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
