

KO Kivistö Jarkko(VM), Henriksson Marketta(VM), Vartia Laura(VM), Kekäläinen Antti(VM), Aaltonen Elisa(VM)

26.02.2020

JULKINEN

Asia

Komission tiedonanto talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio julkaisi 5.2.2020 tiedonannon, joka on talouspolitiikan EU-koordinaatiota koskevien asetusten edellyttämä 5-vuotisarvio säännösten toiminnasta. Arvio kohdistuu kehikkoon vuosina 2011 ja 2013 tehtyihin muutoksiin, jotka kulkevat nimellä 6-pack (2011 tehdyt muutokset) ja 2-pack (2013 tehdyt muutokset). Vuoden 2011 viisi asetusta ja yhden direktiivin sisällään pitäen paketin (asetukset (EU) N:o 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 ja direktiivi 2011/85/EU) muutokset kohdistuivat vakaus- ja kasvusopimuksen muodostavaan kahteen asetukseen ja seuraamusjärjestelmän vahvistamiseen, minkä lisäksi niillä luotiin menettelyt makrotalouden epätasapainojen korjaamiseksi. Direktiivi koski jäsenmaiden budjettikehyksiä. Vuoden 2013 kahden asetuksen paketti koski vain euromaita sisältäen asetuksen ((EU) N:o 473/2013), joka loi syksyisin toteutettavan euromaiden yhteisen budjettiprosessin sekä vakaviin vaikeuksiin joutuneiden euromaiden erityistä seurantaa koskevan asetuksen ((EU) N:o 472/2013).

Komissio esitteli tiedonannon Ecofin-neuvostolle 18.2. ja euroryhmälle 17.2. Seuraavan kerran valtiovarainministerit käsittelevät asiaa epävirallisessa Ecofin-neuvostossa huhtikuussa. Asiaa on käsitelty myös talous ja rahoitusasioiden komiteassa. Seuraavaksi komissio käynnistää laajat konsultaatiot talouspolitiikan koordinaation toiminnasta tähän saakka ja kuinka sitä tulisi kehittää edelleen. Konsultaatiot käydään vuoden 2020 alkupuoliskolla. Tämän jälkeen, vuoden 2020 loppuun mennessä, arvioidaan mahdollisia muutosehdotuksia talouspolitiikan koordinaatioon. Komission antama tiedonanto ei sinällään johda automaattisesti lainsäädäntöaloitteisiin. Keskusteluiden perusteella on kuitenkin mahdollista, että komissio tarkastelee uudelleen sekundäärilainsäädännön toimeenpanoon liittyviä ohjeitaan ja määräyksiään talouspolitiikan koordinaatiokehikon ja eurooppalaisen ohjausjakson osalta.

Suomen kanta

Suomi suhtautuu myönteisesti talouspolitiikan koordinaatiokehikon kehittämisestä käytäviin konsultaatioihin ja osallistuu konsultaatioihin aktiivisesti.

Suomi pitää tärkeänä, että EU-maat harjoittavat vakaus- ja kasvusopimusta kunnioittavaa talous- ja finanssipolitiikkaa. Suomi tukee finanssipolitiikan sääntöjen yksinkertaistamista. Sääntökehikon on myös mahdollistettava jäsenmaille järkevän suhdannepolitiikan harjoittaminen.

Eurooppalainen ohjausjakso on ensisijainen väline maiden välisten erojen tasaamiseksi, työllisyyden sekä sosiaalisen koheesion edistämiseksi ja euroalueen vakauden ylläpitämiseksi. Ohjausjaksoa tulee kehittää sopusoinnussa perussopimuksen määrittämien finanssipolitiikan reunaehtojen kanssa ja tavalla, joka ei kyseenalaista kunkin jäsenmaan ensisijaista vastuuta omasta taloudestaan ja talouspolitiikastaan. Suomi tukee YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden (Sustainable Development Goals, SDGt) huomioimista osana eurooppalaista ohjausjaksoa ja pyrkii aktiivisesti vaikuttamaan ohjausjakson toiminnan tasapainoiseen kehittämiseen niin, että se lähtökohtaisesti keskittyy talouspolitiikan koordinaatioon, mutta huomioi paremmin taloudellisten, sosiaalisten, työllisyys- ja ympäristötoimenpiteiden ja -politiikkojen vaikutukset toisiinsa, eikä prosessi kokonaisuutena ylikuormitu.

Suomi muodostaa lopullisen kantansa finanssipolitiikan sääntöjen muutoksiin, ml. mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet, sekä ohjausjakson kehittämiseen konsultaatioiden ja niihin liittyvien keskustelujen perusteella.

Pääasiallinen sisältö

Taustaa

Tiukimmin jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa rajoittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 126 artikla, jonka mukaisesti jäsenvaltiot välttävät liiallisia julkistalouden alijäämiä. Jäsenmaalla voidaan todeta liiallinen alijäämä joko 3 prosentin alijäämärajan tai 60 prosentin velkasäännön (joko velka-aste kasvaa yli 60 prosentin tai yli 60 prosentin velka-aste ei ole supistumassa riittävästi) rikkoutumisen perusteella. Muilta osin kyseessä on talous- ja finanssipolitiikan koordinaatio, jonka perustana on SEUT 121 artikla, jossa todetaan, että jäsenvaltiot pitävät talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana ja sovittavat talouspolitiikkansa yhteen neuvostossa.

Lisäksi EU:n jäsenmaiden talous- ja finanssipolitiikan ohjausta säätelee vakaus- ja kasvusopimus, joka jakautuu korjaavaan ((EU) N:o 1467/97) ja ennaltaehkäisevään ((EU) N:o 1466/97) osaan. Jäsenmaa on korjaavassa osassa, jos se on liiallisen alijäämän menettelyssä (Excessive Deficit Procedure, EDP). Jos jäsenmaa ei ole liiallisen alijäämän menettelyssä, siihen pätevät vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan säännöt. Ennaltaehkäisevän osan keskiössä on jäsenmaiden maakohtainen keskipitkän aikavälin tavoite (Medium-Term Objective, MTO), joka asetetaan rakenteelliselle jäämälle (rakenteellinen jäämä kuvaa suhdannevaihteluiden vaikutuksesta puhdistettua julkisen talouden rahoitusjäämää), ja jonka toteutumista arvioidaan paitsi rakenteellisen jäämän myös menokehityksen avulla. Jos ennaltaehkäisevän osan sääntöjä rikotaan, niin jäsenmaan kohdalla voidaan käynnistää merkittävän poikkeaman menettely (Significant Deviation Procedure, SDP).

Vakaus- ja kasvusopimusta ja talouspolitiikan koordinaatiota yleisemmin uudistettiin vuosina 2011–2013. Vuoden 2011 six-pack-muutokset pitivät sisällään seuraavat viisi asetusta ja yhden direktiivin:

asetus (EU) N:o 1175/2011: Asetuksella muutettiin vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa koskevaa asetusta (EY) N:o 1466/97.

asetus (EU) N:o 1177/2011: Asetuksella muutettiin vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavaa osaa koskevaa asetusta (EY) N:o 1467/97.

asetus (EU) N:o 1173/2011: Asetus mahdollisti sanktioiden antamisen euroalueen jäsenmaille julkisen talouden menettelyissä.

asetus (EU) N:o 1176/2011: Asetus luo kaikkia jäsenmaita koskehtavan makrotalouden epätasapainoja koskevan menettelyn (Macroeconomic Imbalances Procedure, MIP). Makrotalouden epätasapainoa koskevalla menettelyllä pyritään havaitsemaan, ehkäisemään ja korjaamaan mahdollisesti haitallisia makrotalouden epätasapainoja, jotka voisivat vaikuttaa kielteisesti jonkin EU-maan, euroalueen tai koko EU:n talouden vakauteen. Menettelyn aloittaa komission varoituskoneistmiraportti, jossa määritellään ne maat, joilla komissio katsoo mahdollisesti olevan makrotalouden epätasapainoja. Komissio laatii perusteelliset tarkastelut siitä, onko jäsenvaltiossa epätasapainoja ja onko epätasapaino liiallinen. Mikäli jäsenvaltiolla todetaan olevan liiallisia epätasapainoja voi komissio esittää käynnistettäväksi menettelyn korjaavaan osaan liittyvän liiallisten epätasapainojen menettelyn (Excessive Imbalances Procedure, EIP).

asetus (EU) N:o 1174/2011: Asetus mahdollistaa sanktioiden antamisen euroalueen jäsenmaille makrotalouden liiallisia epätasapainoja koskevassa menettelyssä (Excessive Imbalances Procedure, EIP).

direktiivi 2011/85/EU: Direktiivillä säädettiin julkisen talouden tilastotiedoista, budjetin taustalla käytettävistä talousennusteista, numeerisista finanssipolitiikan säännöistä ja keskipitkän aikavälin budjettikehyksistä sekä finanssipolitiikan riippumattomien valvojen tehtävistä. Direktiivi on, yhdessä finanssipoliittisen sopimuksen (Fiscal Compact) kanssa, toimeenpantu Suomessa finanssipoliittisella lailla (laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista, 869/2012) sekä JTS-asetuksella (asetus julkisen talouden suunnitelmasta, 120/2014).

Vuoden 2013 two-pack-asetuspaketti koski vain euromaita ja piti sisällään:

asetus (EU) N:o 473/2013: Asetuksella luotiin euromaiden yhteinen budjettijakso, joka koskee jäsenmaiden alustavia talousarviosuunnitelmia (Draft Budgetary Plans, DBPs) seuraavalle vuodelle. Sen mukaisesti euromaat toimittavat komissiolle alustavat talousarviosuunnitelmansa lokakuun puoliväliin mennessä. Jos komissio tällöin havaitsee jäsenmaan suunnitelman muodostavan erityisen vakavan poikkeaman vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksista, komissio voi pyytää jäsenmaalta uuden talousarviosuunnitelman. Tämän jälkeen komissio tekee arvion kaikista suunnitelmista marraskuun loppuun mennessä, minkä jälkeen euroryhmä käy niistä keskustelun ja tekee niitä koskevan julkilausuman.

asetus (EU) N:o 472/2013: Asetuksella luotiin puitteet rahoitusvakauden osalta vaikeuksissa olevien tai vaikeuksien uhasta kärsivien, rahoitustukea saavien tai rahoitustukiohjelmasta irtautuvien jäsenvaltioiden tilanteen käsittelylle. Asetusta sovelletaan euroalueen maihin, joilla on vakavia ja rahoitusvakautta mahdollisesti horjuttavia taloudellisia vaikeuksia sekä euroalueen maihin, jotka pyytävät tai saavat rahoitustukea EU-mailta, muilta kuin EU-mailta, EU:n vakausmekanismeista tai kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta. Asetuksen soveltamisalaan kuuluu kolmentyyppistä vahvistettua valvontaa: tiukennettu

valvonta, makrotalouden sopeutusohjelma sekä ohjelmanjälkeinen valvonta. Asetuksen mukaista valvontakehystä on sovellettu ERVV:stä ja ERVM:stä rahoitettuihin Irlantia ja Portugalia koskeviin ohjelmiin sekä EVM:stä rahoitettuihin Espanjaa ja Kyprosta koskeviin ohjelmiin sekä ERVV:stä että EVM:stä rahoitettuihin Kreikkaa koskeviin ohjelmiin.

Komission arviosta ja konsultaatioista

Nyt julkistetussa komission tarkastelussa arvioidaan talous- ja finanssipolitiikan ohjaus- ja valvontakehyksen toimintaa. Arviossa keskitytään kysymyksiin, kuinka kehys on onnistunut tavoitteissaan (i) varmistaa julkistalouksien kestävyys ja kestävä talouskasvu sekä välttää makrotaloudellisia epätasapainoja, (ii) tarjota yhtenäinen valvontakehys, joka tiivistää talouspolitiikan koordinaatiota erityisesti euroalueen tasolla, sekä (iii) edistää jäsenmaiden taloudellista lähentymistä.

Komission arviossa todetaan, että EU:n talouspolitiikan koordinaatiokehikko on auttanut jäsenmaita saavuttamaan talous- ja finanssipolitiikan tavoitteita. Se on auttanut tiivistämään talouspolitiikan koordinaatiota, puuttamaan makrotalouden epätasapainoihin, sekä pienentämään julkisen talouden alijäämiä ja velkaa ja lähentämään jäsenmaiden talouksia. Näin ollen on komission mukaan luotu paremmat olosuhteet kestäväälle kasvulle ja vahvistettu talouksien häiriönsietokykyä.

Komissio kuitenkin tunnistaa finanssipolitiikan kehikossa edelleen ongelmakohtia:

Joissakin jäsenmaissa julkisen velan taso on edelleen korkea ja finanssipolitiikka on ollut suhdanteita vahvistavaa.

Julkisten menojen rakenne ei ole kohentunut kasvua tukevaan suuntaan, koska julkisia kulutusmenoja on usein tuettu investointien kustannuksella.

Sääntökehikosta on myös aikaa myöten muodostunut yhä monimutkaisempi, kun siinä yritetään huomioida erilaisia olosuhteita ja tavoitteita. Läpinäkymättömyys ja ennakoimattomuus vaikeuttavat viestintää ja heikentävät poliittista omistajuutta.

Komission mukaan makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely on täydentänyt talouspolitiikan seurantaa ja lisännyt tietoisuutta talouden haasteista sekä laajentanut tietopohjaa epätasapainoista. Tämä on tukenut politiikkakeskustelua kansallisella ja EU-tasolla. Komissio arvioi myös, että makrotalouden epätasapainoa koskevaan menettelyyn liittyvien maakohtaisten suositusten toimeenpano on ollut tehokkaampaa kuin muiden suositusten ja että sen myötä epätasapainot ovat vähentyneet. Toisaalta viime vuosina suositusten mukaisten uudistusten toimeenpano on hiipunut. Komission mukaan makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely ei ole toistaiseksi riittävästi huomionut yhteyksiä uusiin talouden haasteisiin liittyen erityisesti ilmastonmuutokseen. Lisäksi menettely on toistaiseksi keskittynyt olemassa olevien epätasapainojen korjaamiseen eikä uusien epätasapainojen havaitsemisesta menettelyn puitteissa ole vielä kokemusta.

Vakaviin rahoitusvakautta uhkaaviin ongelmiin joutuneiden maiden tehostettua seurantaa ja ohjausta koskeva asetusta on ollut sangen vähäisessä käytössä. Tehostetulla seurannalla pyritään tarttumaan ongelmiin aikaisessa vaiheessa ja estämään maan joutuminen ohjelmaan. Komission arvion mukaan kokemukset ovat olleet kuitenkin pääosin positiivisia. Makrotalouden sopeutusohjelmien avulla kyseiset maat ovat päässeet palaamaan markkinaehtoisen rahoituksen piiriin. Ylipäänsä komissio näkee asetuksen auttaneen säilyttämään rahoitusvakauden euroalueella.

Komissio käynnistää konsultaatiot, joiden perusteella arvioidaan mahdollisuuksia muuttaa talouspolitiikan koordinaatiokehikkoa, ml. mahdolliset lainsäädäntömuutokset. Konsultaatioissa komissio esittää seuraavat kysymykset:

Kuinka koordinaatiota voidaan parantaa niin, että varmistetaan kestävä julkinen talous kaikissa jäsenmaissa ja edistetään makrotaloudellisten epätasapainojen poistumista ja vältetään uusien muodostuminen?

Kuinka varmistetaan vastuullinen finanssipolitiikka, joka varjelee pitkän aikavälin kestävyyttä, mutta sallii suhdannevaihteluiden tasoittamisen lyhyellä aikavälillä?

Mikä rooli EU:n talouspolitiikan koordinaatiojärjestelmällä tulisi olla jäsenvaltioiden kannustamisessa rakenteellisiin uudistuksiin ja investointeihin, joita tarvitaan taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien haasteiden selvittämiseksi kuitenkin samalla huolehtimalla velkakestävydestä?

Kuinka EU:n talouspolitiikan koordinaatiojärjestelmää voidaan yksinkertaistaa ja parantaa sen toimeenpanon läpinäkyvyyttä?

Kuinka seurannassa voidaan keskittyä niihin jäsenmaihiin, joissa politiikkahaasteet ovat suurimmat ja samalla varmistaa laadukas dialogi ja osallistuminen?

Kuinka talouspolitiikan koordinaatiojärjestelmä voi varmistaa tehokkaan toimeenpanon? Mikä tulisi olla sanktioiden, mainehaitan ja positiivisten kannusteiden rooli?

Onko olemassa tilaa vahvistaa kansallisia finanssipolitiikan kehikkoa ja parantaa niiden vuorovaikutusta EU:n talouspolitiikan koordinaatiokehikon kanssa?

Kuinka kehikossa tulisi ottaa huomioon euroalueen tarpeet ja agenda talous- ja rahaliiton syventämiseksi?

Kuinka vakaus- ja kasvusopimus ja makrotaloudellisten epätasapainojen prosessi voisivat toimia talouspolitiikan EU-ohjauksjakson osana paremmin yhteen ja sitä kautta parantaa talouspolitiikan koordinaatiota jäsenmaiden keskuudessa?

On todennäköistä, että konsultaatiot tuottavat ristiriitaisia viestejä. Muutoksia mahdollisesti haluavat jäsenmaat eivät ole yhtenäinen ryhmä siinä, millaisia muutoksia ne haluavat (löysennyksiä vai tiukennuksia). Lisäksi osa jäsenmaista näkee ongelmat vain sääntöjen toimeenpanossa eikä säännöissä itsessään.

Komission arvon sisällöstä tarkemmin

Vakaus- ja kasvusopimus ja kansalliset finanssipolitiikan kehikot

Komissio arvioi finanssipolitiikan ohjauskehystä suhteessa sen tavoitteisiin varmistaa julkisen talouden kestävyys, mahdollistaa suhdanteita tasaava finanssipolitiikka, ottaa huomioon julkisen talouden tulo- ja menorakenteen laatunäkökohdat sekä vahvistaa EU:n finanssipolitiikan sääntöjen omistajuutta.

Julkinen talouden kestävyys: Jäsenmaiden julkisen talouden alijäämät ovat korjaantuneet finanssikriisin jälkeen ja lähes kaikki jäsenmaat ovat päässeet alle 3 prosentin alijäämärajan. Komission mukaan tämä on osoitus liiallisen alijäämän menettelyn toimivuudesta. Viime vuosina julkisen talouden kohentamisen taustalla on komission mukaan kuitenkin lähinnä ollut talouskasvun vauhdittuminen, satunnaiset tulot sekä korkomenojen suotuisa kehitys. Ennaltaehkäisevän osan merkittävän poikkeaman menettely on komission mukaan sen sijaan osoittautunut toimimattomaksi niiden euroalueen ulkopuolisten maiden osalta, joiden kohdalla se on käynnistetty.

Myös velka-aste on EU:n tasolla laskenut vuoden 2014 huipun lähes 90 prosentista, ja sen ennustetaan olevan 79 % suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Maakohtaiset erot kehityksessä ovat kuitenkin suuria. Joissakin korkean velkasuhteen maista

velkaantumisen on pysynyt ennallaan tai edelleen jopa kasvanut. Komissio arvioikin, että finanssipolitiikan säännöt eivät ole toimineet tehokkaasti tapauksissa, joissa tarve julkisen talouden tasapainottamiselle on ollut suurin. Komissio toteaa, että velkasuhteen taittaminen hitaan kasvun ja inflaation oloissa on osoittautunut poliittisesti ja taloudellisesti vaikeaksi. Velan taittamiseksi vaadittu sopeutus olisi näissä maissa voinut pahentaa tilannetta hidastamalla talouskasvua, mistä syystä komissio on ottanut velkasääntöä arvioidessaan huomioon laajasti muita merkityksellisiä tekijöitä, eikä velkasäännön noudattamatta jättämisen vuoksi ole vielä avattu yhtäkään liiallisen alijäämän menettelyä.

Suhdanteiden tasaaminen jäsenmaiden ja euroalueen tasolla: Vuosina 2011–2013 tehdyissä lainsäädäntömuutoksissa huomioitiin talouden suhdannevaihtelun tasaamisen tarve, ja etenkin sellaisen finanssipolitiikan harjoittaminen, joka ei kärjistä suhdanteita. Julkisen talouden puskureita tulisi vahvistaa talouden hyvinä aikoina, jotta suhdanneluontoinen julkisten menojen kasvu talouskasvun taantuessa ei johda ongelmiin. Erityisesti vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa on laadittu siitä näkökulmasta, että suhdannepolitiikka on mahdollista kestävyttä vaarantamatta. Komission arvion mukaan jäsenmaiden finanssipolitiikka on kuitenkin ollut suhdanteita voimistavaa. Nopeamman talouskasvun vuosia ei vakaus- ja kasvusopimuksen vahvistamisen jälkeenkään ole hyödynnetty julkisen talouden puskureiden vahvistamiseksi.

Komissio tuo tiedonannossaan esiin myös vaikeuden saavuttaa euroalueelle sopiva finanssipolitiikan viritys. Huolimatta euromaiden yhteistä budjettijaksoa koskevista määräyksistä unionin toimielimet eivät pysty vaikuttamaan finanssipolitiikan viritykseen euroalueen tasolla suosituksia pidemmälle. Lisäksi komissio toteaa, että vaikka vakaus- ja kasvusopimus on tukenut nimellisten alijäämien korjaamista, sen avulla ei voida ohjata jäsenmaiden finanssipolitiikkaa talouskasvua tukevaan suuntaan. Komissio näkeekin tarpeen euroalueen tasolla toimivalle suhdannetasausjärjestelmälle erityisesti suurissa taloutta koskevilla häiriötilanteissa. Nykyisessä tilanteessa rahapolitiikalle on langennut suurempi vastuu euroalueen talouden vakauttamisessa, mikä komission mukaan voi muodostua ongelmaksi taloustilanteen heikentyessä korkojen nollarajalla.

Julkisten tulojen ja menojen laatu ja julkisten investointien kehitys: Julkisten tulojen ja menojen laatua määrittää se, kuinka julkiset menot kohdennetaan ja rahoitetaan kestävästä kasvusta ja sosiaalista osallisuutta tukevalla parhaalla tavalla. Laatuun liittyy myös veronkannon tehokkuus sekä julkisten menojen kontrollointi- ja priorisointimenettelyt. Esim. menokartoituksia voidaan käyttää apuna julkisten menojen uudelleenkohdentamisessa. Komission mukaan on havaittu, että julkisen talouden sopeutuksessa on usein helpompaa leikata julkisia investointeja tai korottaa veroja sen sijaan, että kulutusmenoja tai tulonsiirtoja vähennettäisiin tai kohdennettaisiin uudelleen.

Julkisten investointien rooli on huomioitu EU:n finanssipolitiikan kehikossa. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osaa on täydennetty ns. joustavuuslausekkeilla, joiden mukaan jäsenmaiden tekemät rakenteelliset uudistukset ja niihin rinnastettavat investoinnit voidaan huomioida rakenteellisen jäämän tavoitteen saavuttamisessa. Vain muutamat jäsenmaat, kuten Suomi, ovat pystyneet hyödyntämään näitä joustolausekkeita. Tällä hetkellä näköpiirissä on komission mukaan infrastruktuurin modernisointitarpeen lisäksi uusia investointitarpeita ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja digitalisaation edistämiseksi. Komissio on vihreän kehityksen ohjelmassa kertonut aikovansa harkita keinoja, joilla vihreitä investointeja voidaan tukea EU:n finanssipolitiikan kehikossa.

EU:n finanssipolitiikan sääntöjen omistajuus ja ohjaus: Vakaus- ja kasvusopimuksen vaiheittainen täydentäminen ja soveltamisen käytäntöjen kehittäminen ovat aikaa myöten monimutkaistaneet sääntökokonaisuutta ja heikentäneet sääntöjen ennakoitavuutta. Samalla valvonnan läpinäkyvyys on heikentynyt. Säännöt nojaavat osin rakenteellisen jäämän käsitteeseen, joka perustuu havaitsemattomiin muuttujiin, potentiaaliseen tuotantoon ja tuotantokuiluun. Muuttujien estimointiin liittyy epävarmuutta etenkin politiikkarelevantilla aikavälillä tilastoaineiston ja ennusteiden revisioituessa, mikä voi johtaa epävakaisiin politiikkasuosituksiin. Kokonaisuudessaan nämä ongelmat ovat komission mukaan vaikeuttaneet viestintää sekä heikentäneet omistajuutta ja poliittista sitoutumista sääntöihin.

Joissakin jäsenmaissa finanssipolitiikan säännöt on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön tiukemmassa muodossa kuin vastaavat EU-säännöt. Vaikka tarkoitus on ollut vahvistaa kansallista omistajuutta, tilanne on komission mukaan tällöin voinut johtaa heikompaan sitoutumiseen, kun on tyydytty EU-sääntöjen noudattamiseen kansallisten sääntöjen kustannuksella. Samalla kansallisten finanssipolitiikan valvojien uskottavuus on voinut kärsiä.

Komission mukaan vuositason tarkastelu on korostunut keskipitkän aikavälin näkökulman kustannuksella, mikä on saattanut johtaa keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisen lykkääntymiseen. Vuositason tarkasteluun keskittyminen on saattanut myös hämärtää maiden välisiä perustavanlaatuisia eroja julkisen talouden rahoitusasemassa ja kestävyysriskeissä.

Komission raportti toteaa, että alustavia talousarviosuunnitelmia koskeva prosessi on osoittautunut hyödylliseksi, koska sen avulla on voitu ennakoida tavoitteiden saavuttamista sekä käydä vuoropuhelua jäsenmaiden kanssa, mutta käytännössä kansalliseen budjettiprosessiin on kuitenkin vaikea vaikuttaa ulkopuolelta.

Euroalueen jäsenmaita koskevat tiukemmat taloudelliset seuraamukset sekä korjaavan osan liiallisen alijäämän menettelyssä että ennaltaehkäisevän osan merkittävän poikkeaman menettelyssä. Vuoden 2011 uudistuksen myötä seuraamukset tulevat prosessissa aikaisemmin, minkä lisäksi käänteiseen määräenemmistöön perustuvan päätöksenteon oli tarkoitus tehdä niistä automaattisempia. Komission vastuun kasvattaminen päätöksissä, kuten seuraamusten määrittämisessä, joilla on merkittäviä poliittisia vaikutuksia jäsenvaltioihin, on lisännyt harkinnanvaran käyttöä komission päätöksenteossa. Tämä on komissionkin arvion mukaan johtanut siihen, että menettelyjen käynnistämisestä on pidättäytytty.

Kansalliset finanssipolitiikan kehikot: Kansallisille finanssipolitiikan instituutioille (so. säännöille ja toimijoille) asetettuja vaatimuksia vahvistettiin budjettikehysdirektiivin 2011/85/EU ja alustavia talousarviosuunnitelmia koskevan asetuksen (EU) N:o 473/2013 perusteella. Komissio arvioi, että näillä toimilla vahvistettiin vastuullisen finanssipolitiikan kansallista omistajuutta ja EU-sääntöjen noudattamista. Riippumattonta finanssipolitiikan valvontaa varten on perustettu instituutioita nyt kaikkiin EU-maihin, ja valvojien rooli on komission mukaan muodostunut tärkeäksi sekä kansallisella että EU:n tasolla.

Budjettikehysdirektiivin kansallinen toimeenpano poikkeaa maiden välillä huomattavastikin. Direktiivi asettaa vain minimivaatimukset, ja sen käytännön sovellutukset ja sääntöjen noudattaminen vaihtelevat. Lisäksi euroalueen jäsenmaita sitova vuonna 2013 solmittu finanssipoliittinen sopimus johti rakenteellisen tasapainon säännön lisäämiseen kansalliseen lainsäädäntöön. Kun lisäksi useissa maissa on vielä

muita kansallisia finanssipolitiikan sääntöjä, ohjauskehikko on muuttunut vaikeaselkoisemmaksi ja joskus jopa ristiriitaiseksi. Euroopan tilintarkastustuomioistuin onkin suositellut EU-vaatimusten tarkempaa määrittelyä ja soveltamista kansallisesti sekä sääntöjen seurannan parantamista.

Makrotalouden epätasapainoa koskevalla menettely

Komission raportissa makrotalouden epätasapainoja koskevaa menettelyä arvioidaan sen tavoitteiden, toimeenpanon ja vaikuttavuuden näkökulmasta.

Tavoitteet – talouspolitiikan koordinaation ja seurannan laajentaminen: Komission mukaan makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely on täydentänyt talouspolitiikan seurantaa ja lisännyt tietoisuutta makrotalouden, rahoitusmarkkinoiden ja talouden rakenteiden haasteista, joilla on vaikutusta julkisen talouteen. Nämä haasteet koskevat mm. vaihtotaseen epätasapainojen, tuottavuuden, kilpailukyvyn, asuntomarkkinoiden ja velkaantumisen kehitystä. Vaikka seuranta on keskittynyt makrotalouden vakauteen, prosessissa huomioidaan nykyään myös talouksien sopeutumiseen liittyvät laajemmat vaikutukset koskien työllisyyttä ja sosiaalisia kysymyksiä.

Komissio kuitenkin toteaa, ettei makrotalouden ja rakenteiden analyysia ole kaikilta osin hyödynnetty. Tämä korostuu tilanteessa, jossa komission mukaan tulisi tarkastella samanaikaisesti makrotalouden epätasapainoja, talouskasvun haasteita ja julkisen velan riskejä osana vakaus- ja kasvusopimuksen talouspolitiikan ohjauskehikkoa. Lisäksi makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely ei ole toistaiseksi riittävästi huomioinut yhteyksiä uusiin talouden haasteisiin liittyen erityisesti ilmastonmuutokseen.

Vaikuttavuus: Yleisellä tasolla komissio toteaa, että makrotalouden epätasapainojen menettelyn vaikutuksia on mahdotonta arvioida tässä raportissa. Komissio arvioi kuitenkin, että makrotalouden epätasapainoja koskeva menettely on onnistunut lisäämään tietoisuutta makrotalouden riskeistä ja tukemaan politiikkatoimien priorisointia liittyen makrotalouden rakenne- ja rahoitusmarkkinakysymyksiin maissa, joissa on vakavia makrovakauden riskejä. Tällä on ollut vaikutusta myös kansalliseen keskusteluun politiikkatoimista ja se on syventänyt EU:n instituutioiden ja kansallisten viranomaisten välistä keskusteluyhteyttä.

Makrotalouden epätasapainoja koskeva menettely on onnistunut tehokkaammin pienentämään vaihtotaseen alijäämiä kuin pitkäaikaisia ja mittavia ylijäämiä. Mittavan vaihtotaseen alijäämän maissa huolestuttava ulkoisen velan kehitys ja maksukykyriski lisäsivät painetta politiikkatoimille vaihtotaseen alijäämien ja kilpailukyvyn heikkenemisen seurauksena. Komissio pitää myös tärkeänä vaihtotaseen ylijäämien tasapainottumista, sillä ne voivat vaikuttaa euroalueen toimivuuteen. Lisäksi korkean velkatason maissa menettely ei ole onnistunut pitämään yllä riittävää kunnianhimoa uudistusten suhteen.

Arviossaan komissio kiinnittää huomiota siihen, että menettely otettiin käyttöön epätasapainojen vallitessa monissa maissa, ja siksi sen kykyä uusien epätasapainojen havaitsemiseksi ja ehkäisemiseksi ei ole vielä testattu.

Toimeenpano ja läpinäkyvyys: Komission arvion mukaan makrotalouden epätasapainojen menettelyyn liittyvän varoituskansaliraportin analyysin avulla on tyydyttävästi pystytty identifioimaan epätasapainoja. Analyysi ei kuitenkaan ole perustunut pelkästään mekaaniseen indikaattorien tulkintaan vaan komissio on tehnyt

laajempaa taloudellista analyysia ja käyttänyt harkintaa arvioissaan mahdollisista epätasapainoista.

Komissio on myös selkeyttänyt epätasapainojen tunnistamisen kriteerejä ja niiden luokittelua. Komission arvion mukaan perusteelliset tarkastelut ovat olleet laadukkaita.

Komission mukaan maat, joissa on havaittu epätasapainoja, ovat saaneet useampia makrotalouden epätasapainoihin liittyviä suosituksia. Komissio arvioi myös, että makrotalouden epätasapainoa koskevaan menettelyyn liittyvien maakohtaisten suositusten toimeenpano on ollut tehokkaampaa kuin muiden suositusten ja että sen myötä epätasapainot ovat vähentyneet. Toisaalta viime vuosina suositusten mukaisten uudistusten toimeenpano on hiipunut. Komissio arvioi myös, että maakohtaisten suositusten ja menettelyyn liittyvän analyysin yhteyksiä tulisi vahvistaa.

Yleisenä huomiona menettelyn toimeenpanosta komissio toteaa, että sen ennaltaehkäisevä osa on integroitu eurooppalaiseen ohjausjaksoon ja toimeenpano on kehittynyt karttuneen kokemuksen perusteella haasteiden mukana ja vuoropuhelussa jäsenmaiden ja muiden osapuolten kanssa. Lisäksi komission arvion mukaan makrotalouden epätasapainojen menettelyn ja muiden valvontaprosessien välisten yhteyksien vahvistamista tulisi lisätä.

Komissio arvioi raportissaan myös korjaavan osan ja siihen liittyvän liiallisten epätasapainojen menettelyn toimeenpanoa. Komissio toteaa, että vaikka liiallisten epätasapainojen menettelyä ei ole vielä kertaakaan otettu käyttöön, se on makrotalouden epävakauksien menettelyn puitteissa kehittänyt liiallisen epätasapainon maille erityisseurannan, joka täydentää ohjausjaksoon liittyvää seurantaa. Tämä on komission mukaan luonut vertaispainetta ja edistänyt uudistustoimia näissä maissa. Toisaalta eri tahot ovat toivoneet komission hyödyntävän makrotalouden epätasapainoa koskevaa menettelyä täysimääräisesti mukaan lukien liiallisten epätasapainojen menettely. Lisäksi läpinäkyvyyttä on toivottu sen suhteen, miksi menettelyä ei ole koskaan käynnistetty havaittaessa liiallisia epätasapainoja.

Komission mukaan osaselityksenä korjaavan osan hyödyntämättä jättämiselle on tarkan ohjeistuksen puute siitä määrävässä asetuksessa. Komissio myös toteaa, että korjaavan osaan liittyvät suunnitelmat ja suositukset saattavat olla laajamittaisia, pitkälle meneviä ja aikataulutettuja, mikä osin voi olla vaikuttanut siihen, ettei korjaavaa osaa ole otettu käyttöön.

Rahoitusvakautta uhkaavissa vaikeuksissa olevien jäsenmaiden tukeminen

Komission tiedonannon mukaan vakaviin rahoitusvakautta uhkaaviin ongelmiin joutuneiden maiden tehostettua seurantaa ja ohjausta koskeva asetusta (EU) N:o 472/2013 on auttanut lisäämään komission toimien avoimuutta ja vastuullisuutta erityisesti siksi, että siinä lujitettiin vuoropuhelua Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien kanssa. Asetusta sovellettaessa on otettava huomioon myös EVM-sopimus. Komission on varmistettava, että kaikki euroalueen jäsenvaltion kanssa EVM:n puolesta allekirjoitetut yhteisymmärryspöytäkirjat ovat asianomaisen makrotalouden sopeutusohjelman ja unionin lainsäädännön mukaisia.

Komission tiedonannossa todetaan, että tiukennettua valvontaa ei tähän mennessä ole sovellettu kertaakaan ennakkolisesti. Kreikan tapauksessa sitä sovellettiin jälkikäteisesti: tiukennettu valvonta kohdistettiin Kreikkaan sen rahoitustukiohjelman päättymisen

jälkeen elokuussa 2018, sillä sen rahoitusvakauteen kohdistui riskejä, joista olisi voinut aiheutua heijastusvaikutuksia muille euromaille.

Makrotaloudellisten vakautusohjelmien osalta asetuksen tarkoitus oli kodifioida ohjelmien valmisteluprosessi ja ottaa relevantit sidosryhmät mukaan prosessiin riittävän aikaisessa vaiheessa. Tiedonannon mukaan makrotalouden sopeutusohjelmien laatimista koskevia säännöksiä on noudatettu, erityisesti seuraavien seikkojen osalta: i) ohjelman valmistelu ja tiedottaminen sidosryhmille saavutetusta edistymisestä; ii) euroalueen jäsenvaltion kanssa allekirjoitetun yhteisymmärryspöytäkirjan ja neuvoston hyväksymän makrotalouden sopeutusohjelman vastaavuuden varmistaminen; iii) ohjelman täytäntöönpanon edistymisen seuranta säännöllisten tarkastuskäyntien avulla sekä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen osallistuminen; iv) teknisen avun tarjoaminen ohjelman ehtojen noudattamisen helpottamiseksi.

Komission arvion mukaan asetuksen tarjoama kehys on ollut tehokas haavoittuvien euromaiden tarkastelussa. Jäsenvaltioiden sitoutumisessa makrotaloudellisiin vakautusohjelmiin on kuitenkin parantamisen varaa, etenkin ohjelman päättymisen tai keskeyttämisen yhteydessä. Komission arvion mukaan asetus on johtanut euromaiden talouspolitiikkojen läheisempään yhteensovittamiseen ja pysyvään lähentymiseen varmistamalla johdonmukaisuus eurooppalaisen ohjausjakson normaalin valvonnan ja asetuksen mukaisen vahvistetun valvonnan välillä. Ohjausjakson tavanomaisissa valvontamenettelyissä havaitut haavoittuvuudet ja tasapainottomuudet otettiin erityisesti huomioon makrotaloudellisissa vakautusohjelmissä. Asetuksen tarjoama kehys nähtiin toimivaksi makrotaloudellisiin sopeutusohjelmiin osallistuneiden maiden osalta. Rahoitustukea saaneet jäsenvaltiot ovat palanneet onnistuneesti markkinoille ja saavat rahoitusta kohtuullisella hinnalla.

Ohjelmanjälkeisen valvonnan tarkoitus on varmistaa jäsenvaltion kyky maksaa takaisin sen vastaanottama rahoitustuki. Komissio on pannut ohjelman jälkeistä valvontaa koskevat säännökset kaikilta osin täytäntöön. Asetuksen mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta suosittaa ohjelman jälkeisen valvonnan kohteena olevalle jäsenvaltiolle korjaustoimenpiteiden toteuttamista. Tähän mennessä korjaustoimenpiteitä ei ole pidetty tarpeellisina. Euroopan parlamentti tai kansalliset parlamentit eivät myöskään ole esittäneet komissiolle pyyntöjä näkemystenvaihdosta ohjelman jälkeisen valvonnan edistymisestä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Arvio on tehty asetuksien (EU) 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013, 473/2013 ja neuvoston direktiivin 2011/85/EU perusteella, jotka edellyttävät kertomuksen antamista asetusten soveltamisesta joka viides vuosi.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Valtiovarainministeriö
EU1-jaoston kirjallinen menettely 4.-6.3.2020
EU-ministerivaliokunta 13.3.2020

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta x.x.2020

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisia vaikutuksia arvioidaan ja niihin otetaan kantaa mahdollisten myöhemmässä vaiheessa tehtävien lainsäädäntöehdotusten yhteydessä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelu: Kertomus asetusten (EU) N:o 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 ja 473/2013 soveltamisesta ja neuvoston direktiivin 2011/85/EU asianmukaisuudesta. COM(2020) 55 final

Commission Staff Working Document: Report on the application of Regulations (EU) No 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013 and Council Directive 2011/85/EU. SWD(2020) 210 final 5.2.2020.

Commission Staff Working Document: Review of the suitability of the Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States. SWD(2020) 211 final 5.2.2020.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/EUS, finanssineuvos Marketta Henriksson, p. 029 553 0441

VM/KO, erityisasiantuntija Jarkko Kivistö, p. 029 553 0140

VM/KO, finanssineuvos Laura Vartia, p. 029 553 0228

VM/KO, finanssiasiantuntija Antti Kekäläinen, p. 029 553 0386

VM/EUS, finanssiasiantuntija Elisa Aaltonen, p. 029 553 0024

etunimi.sukunimi@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2020/0618

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
