



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 8. maaliskuuta 2023
(OR. en)

7022/23

ECOFIN 206
UEM 56

SAATE

Lähetäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	8. maaliskuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2023) 141 final
Asia:	KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE Finanssipoliittinen ohjaus vuodeksi 2024

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2023) 141 final.

Liite: COM(2023) 141 final



Bryssel 8.3.2023
COM(2023) 141 final

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE

Finanssipoliittinen ohjaus vuodeksi 2024

KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE

Finanssipoliittinen ohjaus vuodeksi 2024

1. Johdanto

Euroopan talous oli vuoden 2023 alussa terveemmällä pohjalla kuin viime syksynä ennustettiin. Kaasun vertailuhinta Euroopassa on laskenut alle tason, joka vallitsi ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan, ja tähän ovat osaltaan vaikuttaneet kysynnän hillitseminen ja tarjonnan jatkuva monipuolistaminen. Myös työmarkkinakehitys on jatkunut vahvana, ja EU:n työttömyysaste oli joulukuussa 2022 ennätyksellisen alhainen. Inflaatioaste on laskenut kolmen kuukauden ajan, mikä viittaa siihen, että inflaatiohuippu on nyt ohitettu. Pohjainflaatiopaineet ovat kuitenkin yhä suuria, ja riskinä on inflaation kiihtyminen. Myös talouden ilmapiiri on edelleen kohentunut. Tämä viittaa siihen, että talouden toimeliaisuus EU:ssa ei välttämättä supistu vuoden 2023 ensimmäisellä neljänneksellä ja EU saattaa täpärästi välttyä aiemmin ennakoitulta taantumalta.

Samaan aikaan Euroopan talous kärsii edelleen vastatuulesta ja suuresta epävarmuudesta. Koska inflaatiopaineet ovat yhä kovat, rahapolitiikan kiristäminen jatkuu, mikä puolestaan vaimentaa kysyntää. Kasvun odotetaan näin ollen pysyvän vaimeana vuonna 2023, vaikka kasvunäkymiä on komission talven 2023 talousennusteessa parannettu tämän vuoden osalta. Epävarmuus on tämänhetkisessä geopoliittisessa tilanteessa edelleen suurta.

Finanssipoliitiikalla olisi vuosina 2023–2024 pyrittävä varmistamaan keskipitkän aikavälin velkakestävyys ja lisäämään potentiaalista kasvua kestäväällä tavalla. Finanssipoliittiset toimenpiteet ovat lieventäneet energiakriisin vaikutuksia yrityksiin ja kuluttajiin. Kokonaiskysyntää edistävät laajapohjaiset finanssipoliittiset elvytystoimet ovat kuitenkin perusteettomia, eivätkä kalliit tukitoimenpiteet voi jatkua loputtomiin: nyt on keskityttävä julkisen talouden kestävyysvahvistamiseen julkisen talouden asteittaisen vakauttamisen avulla ja tarvittaessa toteutettava kohdennettuja finanssipoliittisia toimenpiteitä, joilla tuetaan haavoittuvia kotitalouksia ja yrityksiä, joihin energian korkeat hinnat vaikuttavat. Maltillinen finanssipoliitiikka auttaa varmistamaan Euroopan talouden vakauden ja helpottaa rahapolitiikan tehokasta välittymistä korkean inflaation oloissa, samalla kun se lisää potentiaalista kasvua.

Tässä tiedonannossa annetaan jäsenvaltioille finanssipoliitiikan toteuttamista ja koordinoitua koskevia ohjeita ottaen huomioon julkiseen talouteen ja yleisesti talouteen kohdistuvat haasteet sekä tulevasta talouden ohjausjärjestelmästä käytävät keskustelut. Komission 9. marraskuuta 2022 antamassa tiedonannossa linjauksista EU:n talouden ohjausjärjestelmän uudistamiseksi, jäljempänä 'uudistuslinjaukset', todettiin, että komissio antaa jäsenvaltioille vuoden 2023 ensimmäisellä neljänneksellä finanssipoliitiikkaa koskevia ohjeita vuodeksi 2024. ⁽¹⁾ EU:n finanssipoliitiikan kehys on tällä hetkellä siirtymävaiheessa.

⁽¹⁾ Euroopan komissio, [Tiedonanto linjauksista EU:n talouden ohjausjärjestelmän uudistamiseksi](#), COM(2022) 583 final, 9. marraskuuta 2022.

Talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelu käynnistyi alun perin helmikuussa 2020, ja siinä otettiin esiin parannuksia kaipaavat järjestelmän osa-alueet. Palaaminen noudattamaan pelkästään nykyisen oikeudellisen kehityksen sääntöjä jättäisi huomiotta pandemian jälkeisen uuden todellisuuden. Koska käytössä ei vielä ole uutta oikeudellista kehystä, joka perustuisi talouden ohjausjärjestelmän käynnissä olevan uudelleentarkastelun tuloksiin, nykyistä oikeudellista kehystä sovelletaan edelleen. Jotta voidaan luoda pohjaa EU:n tulevien finanssipoliittisten sääntöjen toiminnalle sekä ottaa huomioon nykyiset haasteet, joitakin komission uudistuslinjausten osatekijöitä voitaisiin kuitenkin sisällyttää keväällä 2023 alkavaan julkisen talouden valvontasykliin. Kuten 9. marraskuuta 2022 annetussa komission tiedonannossa todetaan, ohjauksessa otetaan näin ollen huomioon kunkin jäsenvaltion taloudellinen tilanne ja erityiset olosuhteet sekä ne komission uudistuslinjausten osatekijät, jotka ovat nykyisen oikeudellisen kehityksen hengen mukaisia. On ratkaisevan tärkeää päästä mahdollisimman pian sopimukseen tulevasta talouden ohjausjärjestelmästä, jotta saadaan käyttöön EU:n finanssipoliittiset säännöt, joissa otetaan kaikilta osin huomioon pandemian jälkeinen uusi todellisuus.

Näiden ohjeiden tarkoituksena on tukea jäsenvaltioita vakaus- ja lähentymisohjelmien laatimisessa. Myöhemmin keväällä annetaan vuotta 2024 koskevia maakohtaisia finanssipoliittisia suosituksia, jotka ohjaavat myös alustavien talousarviosuunnitelmien valmistelua ja arviointia syksyllä.

Tiedonannon loppuosa koostuu kuudesta jaksosta. Jaksossa 2 esitetään tämän ja ensi vuoden talousnäkymät komission talven 2023 talousennusteen pohjalta. Jaksossa 3 esitetään talouden ohjausjärjestelmän käynnissä olevan uudelleentarkastelun nykytilanne. Jaksossa 4 käsitellään energiakriisin johdosta toteutettuja finanssipoliittisia toimia. Jaksossa 5 käsitellään vaikutuksia, joita yleisen poikkeuslausekkeen soveltamisen lopettamisella on finanssipoliittiseen ohjaukseen vuonna 2024. Jaksossa 6 käsitellään liiallisia alijäämiä koskevien menettelyjen aloittamista. Jaksossa 7 esitetään seuraavat vaiheet.

2. Talouden tilanne ja näkymät

Komission talven 2023 talousennusteessa parannettiin vuoden 2023 kasvunäkymiä. Energiakriisi ja siitä johtuva vaihtosuhteen heikkeneminen ovat vaikuttaneet tuotantoon, heikentäneet kotitalouksien ostovoimaa ja vähentäneet luottamusta talouteen. Kotitalouksien ja yritysten selviytymiskyky on kuitenkin ollut hämmästyttävän hyvä, ja koska inflaatiohuippu näyttää nyt olevan takanapäin, kasvun voidaan odottaa piristyvän keväällä. Työmarkkinoiden odotetaan pysyvän vahvoina haastavasta toimintaympäristöstä huolimatta. Tosin inflaatio on edelleen nopeampaa kuin palkkojen nousu, mikä heikentää kulutusta. Elpymis- ja palautumistukivälineen menojen odotetaan edelleen kasvavan ja koheesipolitiikan ohjelmien täytäntöönpanon edistyvän, mikä tukee julkisia investointeja. EU:n reaalisien BKT:n kasvun odotetaan olevan 0,8 prosenttia vuonna 2023, vaikka vuoden 2022 viimeisen neljänneksen pysähtyneisyyden jälkeen sen odotettiin alun perin supistuvan. Inflaation odotetaan olevan 6,4 prosenttia. Vuonna 2024 EU:n BKT:n kasvun odotetaan yltävän 1,6 prosenttiin ja inflaation maltillistuvan hidastuvan 2,8 prosenttiin. Lyhyellä aikavälillä hidas talouskasvu ja nopea inflaatio edellyttävät vahvaa EU:n ja euroalueen

finanssipolitiikan koordinoitua sellaisen selkeiden ohjeiden pohjalta, joiden noudattamista voidaan seurata läpinäkyvällä tavalla. Tämä auttaa myös varmistamaan johdonmukaisen politiikkayhdistelmän.

Euroopan talouden näkymiin liittyy edelleen suurta epävarmuutta, vaikka kasvuun kohdistuvat riskit ovat pitkälti tasapainossa. Kasvunäkymiin kohdistuvat riskit eivät ole enää kallellaan kehityksen heikkenemisen suuntaan. Kotimainen kysyntä saattaa yllättää positiivisesti, etenkin jos kaasun tukkuhintojen viimeaikainen lasku välittyy voimakkaammin kuluttajille. Vaikka kaasupulan uhka on edelleen merkittävä, se vaikuttaa vähemmän vakavalta kuin aiemmin. Sopeutuminen korkeisiin korkotasoihin voi kuitenkin osoittautua haastavaksi, ja epävarmuus on edelleen suurta, kun otetaan huomioon Venäjän Ukrainassa käymän sodan jatkuminen. Inflaation kiihtymisen riskit liittyvät edelleen suurelta osin energiamarkkinoiden kehitykseen, ja sen takia onkin pysyttävä valppaina energian hintojen tulevan kehityksen suhteen. Inflaation kiihtyminen on edelleen riski erityisesti vuonna 2024, sillä palkkojen nousu saattaa olla pidemmän aikaa keskimääräistä nopeampaa.

Euroopan talouteen keskipitkällä aikavälillä kohdistuvat haasteet eivät ole poistuneet. Ennen pandemiaa ilmenneet taloudelliset haasteet, kuten tarve vahvistaa potentiaalista kasvua, nopeuttaa vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta ja parantaa selviytymiskykyä, yhdessä väestökehityksen muutoksen kanssa, voimistavat julkiseen talouteen keskipitkällä aikavälillä kohdistuvia vaatimuksia. Nämä haasteet ovat korostaneet sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja selviytymiskykyä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria vastaan. Tässä yhteydessä finanssipolitiikalla olisi pyrittävä turvaamaan velkakestävyys ja lisäämään kasvupotentiaalia kestäväällä ja osallistavalla tavalla, mikä helpottaisi myös rahapolitiikan tehtävää. Huomattavien julkisten investointien ylläpitäminen samalla, kun velkasuhdetta supistetaan kestäväällä tavalla, lisää tarvetta priorisoida menoja ja kasvattaa finanssipoliittisia puskureita. Pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna kuluneelle vuosikymmenelle ovat olleet ominaisia huomattavat häiriöt, erityisesti talous- ja finanssikriisi, covid-19-kriisi, Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja siitä seurannut energiakriisi ja inflaation kiihtyminen. Tämä epävarmuus merkitsee sitä, että finanssipolitiikan on pysyttävä jatkossakin ketteränä.

3. Talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelun tilanne

Komissio julkaisi talouden ohjausjärjestelmän uudistamista koskevat linjaukset marraskuussa 2022 laajan kuulemisprosessin jälkeen. Uudistuslinjaukset perustuvat kokemuksiin, joita komissio on saanut, ohjausjärjestelmän toteuttamisesta ennen pandemiaa, ja analyysihin, joita siitä on tehty, sekä kokemuksiin, joita on saatu EU:ssa pandemian seurauksena toteutetuista toimista. Lisäksi linjauksissa on otettu huomioon lokakuussa 2021 uudelleen käynnistetyn julkisen kuulemisen tulokset. Kuulemiseen osallistui monenlaisia sidosryhmiä, kuten jäsenvaltioita, muita EU:n toimielimiä, työmarkkinaosapuolia, kansalaisia ja tiedeyhteisön edustajia. Ehdotetun tarkistetun ohjausjärjestelmän tarkoituksena on vahvistaa velkakestävyyttä ja supistaa korkeita julkisen talouden velkasuhteita sekä edistää kestävä ja osallistava kasvua kaikissa jäsenvaltioissa. Ehdotuksen keskeisinä tavoitteina on lisätä kansallista sitoutumista, yksinkertaistaa ohjausjärjestelmää ja lisätä keskipitkän aikavälin painotusta sekä vahvistaa ja johdonmukaistaa toteuttamisen valvontaa. Tarkistetun

ohjausjärjestelmän kulmakiviä ovat kansalliset keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittiset suunnitelmat, joissa yhdistyvät julkisen talouden tavoitteet sekä uudistus- ja investointitavoitteet. Näin jäsenvaltioille jää enemmän liikkumavaraa määrittää julkisen talouden sopeutusura osana EU:n yhteistä kehystä, johon liittyisi tiukempi noudattamisen valvonta.

Keskustelut tarkistetusta finanssipolitiikan kehiksestä etenevät. Ehdotuksen finanssipoliittisista näkökohdista on keskusteltu talous- ja rahoituskomiteassa, ministeritasolla Ecofin-neuvostossa ja euroalueeseen liittyvien kysymysten osalta euroryhmässä. Komissio on keskustellut linjauksistaan myös Euroopan parlamentin, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean, Euroopan alueiden komitean ja muiden sidosryhmien kanssa. Keskusteluissa on keskitytty muun muassa seuraaviin kysymyksiin: julkisen talouden vaatimusten eriyttäminen jäsenvaltioiden välillä velkahaasteiden arvioinnin perusteella (käyttäen pohjana komission velkakestävyysanalyysia); voimakkaampi keskipitkän ja pitkän aikavälin kehityksen painottaminen siten, että jäsenvaltiot sitoutuvat maakohtaisiin keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittisiin suunnitelmiin komission linjausten pohjalta; näiden suunnitelmien arviointi ja seuranta; tarve säilyttää alijäämäperusteinen liiallisia alijäämiä koskeva menettely samalla kun velkaperusteista liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä vahvistetaan; tehokkaiden seuranta- ja täytäntöönpanovälineiden käyttö, mukaan lukien valvontatili, vähäisemmät mutta uskottavammat taloudelliset seuraamukset sekä maineeseen kohdistuvat seuraamukset; riippumattomien finanssipolitiikan instituutioiden rooli; investointien ja uudistusten rooli sopeutusurien jatkamisessa sekä uusi väline näiden sitoumusten täytäntöönpanemiseksi.

Näkökannat ovat lähentyneet useiden keskeisten kysymysten osalta, mutta joitakin seikkoja on vielä selvennettävä. Yksimielisyyteen on päästy siitä, että perussopimukseen liitetyn pöytäkirjan nro 12 viitearvot (3 % ja 60 % suhteessa BKT:hen) olisi säilytettävä ennallaan. Näkökannat ovat lähentyneet useiden kysymysten osalta: ehdotettu keskipitkän aikavälin lähestymistapa, jossa säilytetään vuotuinen valvonta, on asianmukainen korkean velkasuhteen jatkuvan supistumisen varmistamiseksi, ja jäsenvaltioiden laatimat keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittiset suunnitelmat olisivat tarkistetun ohjausjärjestelmän kulmakivi; tarve lisätä kannustimia investointeihin ja uudistuksiin ottaen huomioon kokemukset, joita on saatu maailmanlaajuisen finanssikriisin vaikutuksista investointeihin, sekä vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen liittyvät merkittävät investointitarpeet; tarve tehdä sääntöjen noudattamisen valvonnasta vaikuttavampaa muun muassa säilyttämällä taloudelliset seuraamukset mutta alentamalla niiden rahamäärää samalla kun lisätään seuraamusten vaikutusta maineeseen; alijäämäperusteisen liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn aloittamista ja päättämistä koskevat säännöt säilyvät muuttumattomina, kun taas velkaperusteista liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä olisi vahvistettava; kansallisen sitoutumisen ja yhdenvertaisen kohtelun varmistamista koskevien keskeisten periaatteiden noudattaminen; tarve eriyttää finanssipoliittisia toimia asianmukaisesti. Näiden periaatteiden käytännön toteutuksesta on vielä keskusteltava.

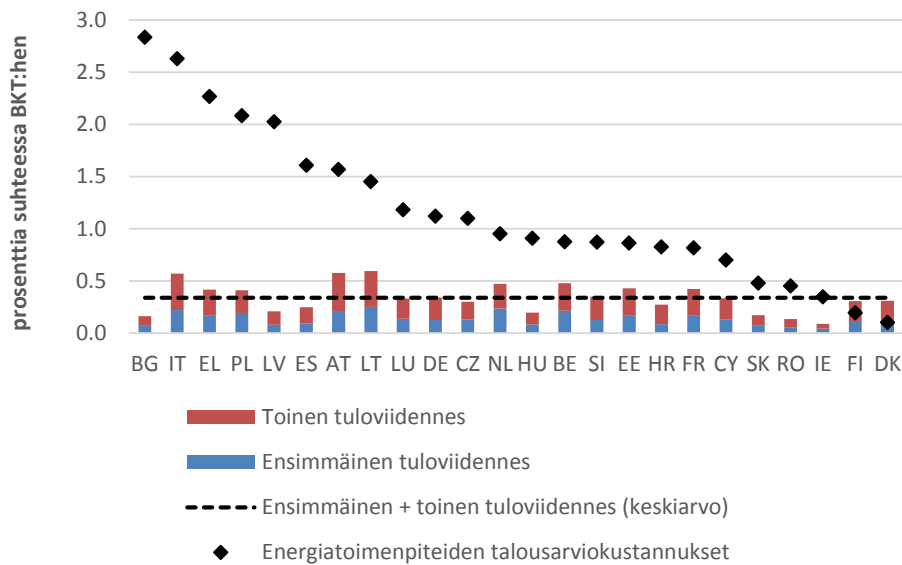
Komissio aikoo esittää lainsäädäntöehdotuksia maaliskuussa 2023 järjestettävien Ecofin-neuvoston ja Eurooppa-neuvoston kokousten jälkeen. Tavoitteena on päästä yhteisymmärrykseen tulevan talouden ohjausjärjestelmän keskeisistä osatekijöistä.

4. Energiakriisin johdosta toteutetut finanssipoliittiset toimet

Energian hintojen nousu on saanut jäsenvaltiot toteuttamaan finanssipoliittisia toimenpiteitä, joista on aiheutunut julkiselle taloudelle huomattavia kustannuksia. Toimenpiteillä on lievennetty energian, erityisesti kaasun ja sähkön, hintojen äkillisen nousun sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia kotitalouksiin ja yrityksiin. Komission syksyn 2022 talousennusteen mukaan näiden toimenpiteiden nettokustannukset vuonna 2022 olivat 1,2 prosenttia suhteessa EU:n vuotuisen BKT:hen. Syksyllä saatavilla olleiden tietojen perusteella energiatoimenpiteiden nettokustannusten arvioitiin supistuvan 0,9 prosenttiin suhteessa EU:n BKT:hen vuonna 2023. Tämä edellyttää kuitenkin useimpien tukitoimenpiteiden suunniteltua asteittaista lakkauttamista jäsenvaltioissa. Joissakin tapauksissa toimenpiteitä ollaan jo asteittain lakkauttamassa, kun taas jotkin jäsenvaltiot ovat syksyn jälkeen laajentaneet eräitä nykyisiä toimenpiteitä tai ottaneet käyttöön uusia toimenpiteitä. Nykyisten energiatoimenpiteiden jatkaminen vuoden 2023 loppuun asti merkitsisi niihin liittyvien talousarviokustannusten huomattavaa kasvua.

Energian hintanäkymät ovat parantuneet. Kaasun spot-hinnat Euroopan tukkumarkkinoilla ovat tammikuusta 2023 lähtien laskeneet selvästi alle sotaa edeltäneen tason, joskin vuoteen 2019 verrattuna hinnat ovat edelleen yli kolminkertaiset. Koska kaasun ja sähkön tukkuhintojen välittyminen kuluttajahintoihin on tyypillisesti hitaampaa kuin polttoaineiden hintojen kohdalla, kaasun ja sähkön tukkuhintojen viimeaikainen jyrkkä lasku ei vielä näy vähittäishinnoissa. Kotimainen kysyntä voi muodostua ennustettua suuremmaksi, jos kaasun tukkuhintojen viimeaikainen aleneminen siirtyy vahvemmin kuluttajahintoihin. Samaan aikaan kaasun hinnat ovat vaihdelleet poikkeuksellisen voimakkaasti vuonna 2023, eikä viimeaikaisen laskupaineen kääntymistä nousuun voida sulkea pois tulevan talven osalta.

Kaavio 1: Energiatoimenpiteiden talousarviokustannukset ovat suuremmat kuin haavoittuvien kotitalouksien energiamenojen kasvu



Huom. Kaaviossa esitetään pienituloisten kotitalouksien (lämmitys- ja liikennepolttoaineisiin liittyvien) energiamenojen arvioitu kasvu verrattuna energiatoimenpiteistä julkiselle taloudelle vuonna 2022 aiheutuneisiin kokonaiskustannuksiin ilman satunnaisista voitoista saatavia tuloja (verot ja veroluonteiset maksut). Portugali ja Ruotsi on jätetty pois, koska niiden osalta tietojen saatavuus on rajallista. Malta on jätetty pois, koska YKHI:llä mitatun inflaation energiakomponentin mukaan hinta ei ole noussut lainkaan.

Lähde: Komission yksiköt

Nyt olisi keskityttävä luopumaan asteittain kansallisista finanssipoliittisista toimenpiteistä, joita on otettu käyttöön kotitalouksien ja yritysten suojelemiseksi energian hintasokilta. Jäsenvaltioiden olisi luovuttava asteittain energia-alan tukitoimista, alkaen vähiten kohdennetuista toimenpiteistä. Jos tukitoimenpiteiden jatkaminen on tarpeen energian hintojen uusien nousupaineiden vuoksi, jäsenvaltioiden olisi kohdennettava toimenpiteensä paljon aiempaa paremmin, pidättäydyttävä yleisestä tuesta ja suojeltava ainoastaan tukea eniten tarvitsevia eli haavoittuvia kotitalouksia ja yrityksiä. Tämä rajoittaa julkiselle taloudelle aiheutuvia kustannuksia ja kannustaa samalla vähentämään energiankulutusta ja parantamaan energiatehokkuutta. Vuonna 2022 yli 70 prosenttia energiatukeen osoitetuista määristä käytettiin toimenpiteisiin, joita ei kohdennettu riittävän tarkasti haavoittuvimpiin kotitalouksiin ja yrityksiin.⁽²⁾ Lisäksi kaksi kolmasosaa toimenpiteistä on vääristänyt hintasignaalia ja saattanut vähentää kannustimia energiankulutuksen vähentämiseen ja energiatehokkuuden parantamiseen. Toimenpiteiden suunnittelu on kuitenkin ajan myötä parantunut niiden kokemusten pohjalta, joita on saatu sen jälkeen, kun energian hintojen äkilliseen nousuun reagoitiin nopeasti.

⁽²⁾ Komissio arvioi energiaan liittyvien finanssipoliittisten toimenpiteiden laatua seuraavien kriteerien perusteella: julkisella taloudella täytyisi olla varaa toimenpiteisiin, ne olisi kohdennettava haavoittuvimmassa asemassa oleville, niiden avulla olisi säilytettävä hintasignaali (eli kannustettava energiankulutuksen vähentämiseen tai energiatehokkuuden parantamiseen), ja niiden olisi oltava helposti toteutettavissa jäsenvaltioissa ilman liiallista hallinnollista rasitetta. Euroopan komissio, [Vuoden 2023 alustavien talousarviosuunnitelmien kokonaisarviointi](#), COM(2022) 900 final, 22. marraskuuta 2022.

Kestävä ratkaisu energiakriisiin on vähentää riippuvuutta fossiilisten polttoaineiden tuonnista. Tässä yhteydessä toimissa olisi keskityttävä varmistamaan, että uudistukset ja investoinnit, joilla lisätään energiatehokkuutta, monipuolistetaan energiahuoltoa ja nopeutetaan uusiutuvien energialähteiden kehittämistä elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa, toteutetaan oikea-aikaisesti ja että niitä vahvistetaan edelleen REPowerEU-suunnitelman puitteissa.⁽³⁾ Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelma auttaa myös parantamaan Euroopan nettonollateollisuuden kilpailukykyä ja tukemaan nopeaa siirtymistä ilmastoneutraaliuteen muun muassa muuttamalla energiajärjestelmiämme.⁽⁴⁾

5. Luopuminen yleisestä poikkeuslausekkeesta: vaikutukset finanssipoliittiseen ohjaukseen

Vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen soveltamisesta luovutaan vuoden 2023 lopussa. Komission toukokuussa 2022 antamassa tiedonannossa vuoden 2022 eurooppalaisesta ohjausjaksosta todettiin, että edellytykset yleisen poikkeuslausekkeen soveltamisen lopettamiselle ovat olemassa vuodesta 2024 alkaen. ^(5, 6) Marraskuussa 2022 julkaistussa vuotuisessa selvityksessä kestävästä kasvusta vahvistettiin tämä arvio ja todettiin, että vakava talouden taantuma EU:ssa on päättynyt. ⁽⁷⁾ Euroopan talous on elpynyt ja ylittää jo pandemiaa edeltäneen tason, ja lisäksi se on selviytynyt Venäjän Ukrainassa käymän sodan aiheuttamasta energian hintasokin akuutista vaiheesta, vaikkakin epävarmuus on edelleen suurta.

Keskeiset periaatteet, jotka ohjaavat jäsenvaltioita niiden vakaus- ja lähentymisohjelmien valmistelussa, ovat tarpeen, kun yleisen poikkeuslausekkeen soveltamisesta luovutaan vuodesta 2024 alkaen ja on noudatettava maltillista finanssipolitiikkaa. Luovuttaessa yleisen poikkeuslausekkeen soveltamisesta on otettava jälleen käyttöön eriytetty maakohtaiset suositukset, joihin sisältyy määrällisiä vaatimuksia, ja annettava investointi- ja energiatoimenpiteitä koskevaa laadullista ohjausta riittävän selkeyden tarjoamiseksi jäsenvaltioille. Kun otetaan huomioon tämänhetkinen taloustilanne, jolle on ominaista suuri epävarmuus, uuden finanssipoliittisen kehityksen käyttöönottoa odotettaessa ei olisi asianmukaista palata noudattamaan julkisen talouden

⁽³⁾ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/435, annettu 27 päivänä helmikuuta 2023, asetuksen (EU) 2021/241 muuttamisesta elpymis- ja palautumissuunnitelmien REPowerEU-lukujen osalta (EUVL L 63, 28.2.2023, s. 1).

⁽⁴⁾ Ks. Euroopan komissio, [Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelma nettonollan aikakaudelle](#), COM(2023) 62 final, 1. helmikuuta 2023.

⁽⁵⁾ Euroopan komissio, [Talouspolitiikan EU-ohjausjakso 2022 – Kevätpaketti](#), COM(2022) 600 final, 23. toukokuuta 2022.

⁽⁶⁾ EU:n finanssipoliittisten sääntöjen erityissäännökset mahdollistavat koordinoitun ja hallitun tilapäisen poikkeamisen tavanomaisista vaatimuksista kaikkien jäsenvaltioiden osalta, kun on kyseessä euroalueen tai koko EU:n talouden vakavasta taantumasta johtuva yleinen kriisitilanne (ks. asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohta, 6 artiklan 3 kohta, 9 artiklan 1 kohta ja 10 artiklan 3 kohta ja asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 5 kohta ja 5 artiklan 2 kohta).

⁽⁷⁾ Euroopan komissio (2022), [Vuotuinen selvitys kestävästä kasvusta 2023](#), COM(2022) 780 final, 22. marraskuuta 2022.

sopeutusvaatimuksia, joita käytettiin vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion yhteydessä vuosina 2015–2020. ⁽⁸⁾

Julkisen talouden valvontasykli kuvastaisi komission uudistuslinjausten henkeä. Koska keskustelu talouden ohjausjärjestelmän uudistamisesta on edelleen käynnissä, nykyistä oikeudellista kehystä sovelletaan edelleen. Komissio ei ehdota siirtymistä uuteen julkisen talouden valvontajärjestelmään vuonna 2024. Jotta voidaan luoda pohjaa EU:n tulevien finanssipoliittisten sääntöjen toiminnalle sekä ottaa huomioon pandemian jälkeinen todellisuus, joitakin komission uudistuslinjausten osatekijöitä voitaisiin sisällyttää keväällä 2023 alkavaan julkisen talouden valvontasykliin. Näin ollen jäsenvaltioita kehoitetaan komission uudistuslinjausten mukaisesti toimittamaan vakaus- ja lähentymisohjelmat, jotka sisältävät niiden keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittiset suunnitelmat. Lisäksi komissio on valmis esittämään vuotta 2024 koskevia maakohtaisia finanssipoliittisia suosituksia, joihin sisältyy määrällisiä vaatimuksia sekä investointi- ja energiatoimenpiteitä koskevaa laadullista ohjausta. Suositukset olisivat komission uudistuslinjauksissa ehdotettujen kriteerien mukaisia, mutta ne vastaisivat edelleen vakaus- ja kasvusopimukseen perustuvaa nykyistä lainsäädäntöä. Tämän pohjalta komissio seuraisi julkisen talouden toteutumaa suhteessa julkista taloutta koskeviin suosituksiin alkaen euroalueen jäsenvaltioiden vuotta 2024 koskevista alustavista talousarviosuunnitelmista, jotka komissio arvioi syksyllä.

Jäsenvaltioita kehoitetaan esittämään vakaus- ja lähentymisohjelmissaan, miten niiden finanssipoliittisilla suunnitelmilla varmistetaan, että alijäämälle asetettua 3 prosentin viitearvoa suhteessa BKT:hen noudatetaan ja että velkaa vähennetään uskottavasti ja jatkuvasti tai velka pidetään maltillisella tasolla keskipitkällä aikavälillä. Jäsenvaltioita kehoitetaan vahvistamaan vuoden 2023 vakaus- ja lähentymisohjelmissaan julkisen talouden tavoitteet, jotka täyttävät komission uudistuslinjauksissa julkisen talouden sopeuttamiselle määritetyt kriteerit. Jäsenvaltioita, joilla on huomattavia tai kohtalaisia julkiseen velkaan liittyviä haasteita, kehoitetaan asettamaan julkisen talouden tavoitteita, joilla varmistetaan velan uskottava ja jatkuva väheneminen tai velan pysyminen maltillisella tasolla keskipitkällä aikavälillä. ⁽⁹⁾ Lisäksi kaikkia jäsenvaltioita kehoitetaan asettamaan julkisen talouden tavoitteita, joilla varmistetaan, että alijäämä on enintään 3 prosenttia suhteessa BKT:hen tai supistuu alle 3 prosentin suhteessa BKT:hen vakaus- tai lähentymisohjelman kattamalla ajanjaksolla, ja varmistamaan uskottavasti, että politiikan säilyessä muuttumattomana alijäämä pysyy alle 3 prosentissa suhteessa BKT:hen keskipitkällä aikavälillä. Jäsenvaltioita pyydetään vakaus- ja lähentymisohjelmissaan raportoimaan myös suunnitelluista energiatukitoimenpiteistä, niiden vaikutuksesta julkiseen talouteen, niiden asteittaisesta lakkauttamisesta sekä energian hintakehitystä koskevista oletuksista. Jäsenvaltioita kehoitetaan pohtimaan vakaus- ja lähentymisohjelmissaan myös sitä, miten niiden uudistus- ja

⁽⁸⁾ Ks. ”[Vade Mecum on the Stability and Growth Pact](#)” (Vakaus- ja kasvusopimusta koskeva käsikirja), vuoden 2019 painos, laatikko 1.6, s. 16, sekä Euroopan komissio, [Vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyvän jouston mahdollisimman tehokas hyödyntäminen](#), COM(2015) 12 final, 13. tammikuuta 2015.

⁽⁹⁾ Kuten EU:n talouden ohjausjärjestelmän uudistamiseksi annettuja linjauksia koskevan komission tiedonannon (ks. alaviite 1) laatikossa 1 todetaan, komissio ehdottaa jäsenvaltioiden luokittelua niiden velkahaasteiden perusteella käyttäen komission laatimaa velkakestävyysanalyysikehystä.

investointisuunnitelmien, elpymis- ja palautumissuunnitelmissa esitetyt suunnitelmat mukaan lukien, odotetaan edistävän julkisen talouden kestävyyttä sekä kestävää ja osallistavaa kasvua komission uudistuslinjauksissa vahvistettujen kriteerien mukaisesti.

Komissio on valmis esittämään vuotta 2024 koskevia maakohtaisia finanssipoliittisia suosituksia, jotka vastaavat jäsenvaltioiden omia tavoitteita edellyttäen, että näiden tavoitteiden avulla voidaan varmistaa, että julkisen talouden velkasuhde pienenee tai pysyy maltillisella tasolla ja että julkisen talouden alijäämä on keskipitkällä aikavälillä alle viitearvon, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen. Keskipitkän aikavälin lähestymistavan mukaisesti ja korostaen kansallista sitoutumista komissio on valmis perustamaan maakohtaiset finanssipoliittiset suositukset jäsenvaltioiden vakaus- ja lähentymisohjelmissa asetettuihin julkisen talouden tavoitteisiin. Sen vuoksi jäsenvaltioita kehoitetaan varmistamaan, että niiden vakaus- ja lähentymisohjelmiin sisältyvät julkisen talouden tavoitteet vastaavat komission uudistuslinjauksissa esitettyjä kriteerejä. Jos jäsenvaltion julkisen talouden tavoitteet eivät ole riittävän kunnianhimoisia, komissio esittää maakohtaisen finanssipoliittisen suosituksen, joka on sen uudistuslinjauksissa esitettyjen kriteerien mukainen ja vastaa samalla edelleen vakaus- ja kasvusopimukseen perustuvassa nykyisessä lainsäädännössä vahvistettuja kriteerejä. Tässä vaiheessa maakohtaiseen suositukseen sisältyvä määrällinen vaatimus keskittyy vuoteen 2024.

Komission ehdotukset vuotta 2024 koskeviksi maakohtaisiksi finanssipoliittisiksi suosituksiksi kvantifioitaisiin ja eriytettäisiin jäsenvaltioiden julkiseen velkaan liittyvien haasteiden perusteella. Näin voidaan korostaa sitä, että niiden jäsenvaltioiden, joilla on huomattavia tai kohtalaisia julkiseen velkaan liittyviä haasteita, on saatava julkinen velka uskottavalle ja jatkuvalle lasku-uralle. Tarkemmin sanottuna jäsenvaltioille, joilla on huomattavia tai kohtalaisia julkiseen velkaan liittyviä haasteita (komission velkakestävyysanalyysin perusteella), suositettaisiin julkisen talouden tavoitteita, joilla varmistetaan velan uskottava ja jatkuva supistaminen tai velan pitäminen maltillisella tasolla keskipitkällä aikavälillä, samalla kun edelleen noudatetaan vakaus- ja kasvusopimukseen perustuvaa nykyistä lainsäädäntöä. Jäsenvaltioille, joiden julkiseen velkaan liittyvät haasteet ovat vähäisiä, suositettaisiin, että ne pitävät alijäämänsä alle 3 prosentissa suhteessa BKT:hen tai supistavat sen kyseisen viitearvon alle vakaus- tai lähentymisohjelman kattamalla ajanjaksolla ja varmistavat, että politiikan säilyessä muuttumattomana alijäämä pysyy alle 3 prosentissa suhteessa BKT:hen keskipitkällä aikavälillä.

Maakohtaiset finanssipoliittiset suositukset laadittaisiin nettomääräisten perusmenojen pohjalta, kuten komission uudistuslinjauksissa ehdotetaan. ⁽¹⁰⁾ Tähän indikaattoriin siirtyminen merkitsee painopisteen muutosta verrattuna ajanjaksoon, jolloin yleinen poikkeuslauseke oli voimassa, sillä julkisen talouden valvonnassa keskityttiin tuolloin kansallisesti rahoitettuihin *juokseviin* nettoperusmenoihin ja kansallisesti rahoitettujen investointien säilyttämiseen.

⁽¹⁰⁾ Nettomääräiset perusmenot määritellään kansallisesti rahoitetuiksi menoiksi, joista on vähennetty päätösperäiset tulopuolen toimenpiteet ja joissa ei oteta huomioon korkomenoja eikä suhdanteesta johtuvia työttömyysmenoja.

Koska komissiolla on keskeinen rooli, se aikoo edelleen korostaa julkisia investointeja finanssipoliittisissa suosituksissaan. Kaikkien jäsenvaltioiden olisi pyrittävä edelleen säilyttämään kansallisesti rahoitetut investoinnit ja varmistettava elpymis- ja palautumistukivälineestä käytettävissä olevien ja muiden EU:n varojen tuloksellinen käyttö, ottaen huomioon erityisesti vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen sekä selviytymiskykyyn liittyvät tavoitteet. Julkisten investointien korkea laatu olisi varmistettava muun muassa elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettavien investointien perusteellisen toteuttamisen avulla. Finanssipolitiikan olisi tuettava vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta jatkuvan ja kestäväen kasvun aikaansaamiseksi. Jäsenvaltioissa, joilla on huomattavia tai kohtalaisia julkiseen velkaan liittyviä haasteita, julkisen talouden sopeutus ei saisi vähentää investointeja, vaan se olisi toteutettava pikemminkin rajoittamalla kansallisesti rahoitettujen juoksevien menojen kasvua suhteessa keskipitkän aikavälin potentiaaliseen tuotannon kasvuun. Jäsenvaltioiden olisi myös otettava huomioon elpymis- ja palautumistukivälineestä tarjottavan rahoitustuen, jota ei makseta takaisin, jäljempänä 'avustukset', tilapäinen luonne. Komissio ottaa huomioon tarpeen ylläpitää investointeja, kun se seuraa julkisen talouden toteutumaa suhteessa finanssipoliittisiin suosituksiin.

Maakohtaisissa suosituksissa vuodeksi 2024 annetaan myös ohjausta, joka koskee energiatoimenpiteistä julkiselle taloudelle aiheutuvia kustannuksia. Jos energian tukkuhinnat pysyvät vakaina ja alhaisemmat energiakustannukset siirretään vähittäishintoihin nykyisten suunnitelmien mukaisesti, jäsenvaltioiden energiatukitoimenpiteistä olisi luovuttava asteittain vuonna 2024 ja tähän liittyvien säästöjen pitäisi osaltaan vähentää julkisen talouden alijäämää. Jos energian hinnat nousevat jälleen eikä tukea voida lopettaa kokonaan, kohdennetuilla toimenpiteillä olisi suojeltava ainoastaan haavoittuvia kotitalouksia ja yrityksiä, samalla kun olisi vältettävä vuonna 2022 toteutetun kaltaisia laajempia toimenpiteitä. Tämä vähentäisi julkisen talouden kustannuksia, kannustaisi säästämään energiaa ja antaisi taloudelle mahdollisuuden sopeutua rajoitetulla ajanjaksolla asteittain ja kestäväällä tavalla.

Komissio kehottaa neuvostoa hyväksymään tämän lähestymistavan.

6. Liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn johdonmukainen täytäntöönpano

Komissio sitoutui keväällä 2022 arvioimaan, onko aiheellista ehdottaa liiallisia alijäämiä koskevien menettelyjen aloittamista keväällä 2023, ottaen erityisesti huomioon neuvoston jäsenvaltioille 12. heinäkuuta 2022 antamien julkista taloutta koskevien maakohtaisten suositusten noudattamisen. Komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden tilannetta ja palauttaa mieleen myös euroalueen jäsenvaltioiden alustavia talousarviosuunnitelmia koskevat komission lausunnot, joissa kehoitettiin toteuttamaan kansallisessa talousarviomenettelyssä tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että vuoden 2023 talousarvio on neuvoston 12. heinäkuuta 2022 hyväksymien maakohtaisten suositusten mukainen. Komissio aikoo kevään valvontakierroksen yhteydessä arvioida alijäämä- ja velkakriteerien noudattamista SEUT-sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Koska makrotalouden ja julkisen talouden näkymiin liittyy edelleen suurta epävarmuutta, komissio katsoo, että tänä keväänä ei pitäisi tehdä päätöstä jäsenvaltioiden

asettamisesta liiallisia alijäämiä koskevaan menettelyyn. Toisaalta komissio aikoo ehdottaa neuvostolle, että keväällä 2024 käynnistetään alijäämäperusteiset liiallisia alijäämiä koskevat menettelyt vuoden 2023 toteutumatietojen perusteella ja voimassa olevia säännöksiä noudattaen. Jäsenvaltioiden olisi otettava tämä huomioon, kun ne toteuttavat vuoden 2023 talousarvioitaan ja kun ne tänä keväänä valmistelevat vakaus- ja lähentymisohjelmiaan ja tänä syksynä vuotta 2024 koskevia alustavia talousarviosuunnitelmiaan.

7. Seuraavat vaiheet

Tiedonannossa annetaan vuodeksi 2024 alustavaa finanssipoliittista ohjausta, jota päivitetään tarvittaessa osana talouspolitiikan EU-ohjausjakson kevätpakettia toukokuussa 2023. Päivitetyssä ohjauksessa otetaan edelleen huomioon maailmanlaajuinen taloustilanne, kunkin jäsenvaltion erityiset olosuhteet, käynnissä olevaa talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelua koskevien keskustelujen edistyminen ja neuvostossa käytävät politiikkakeskustelut. Talouden ja julkisen talouden näkymien kehittymistä seurataan tiiviisti, ja ne otetaan asianmukaisesti huomioon. Jäsenvaltioita kehoitetaan ottamaan tämä ohjaus vakaus- ja lähentymisohjelmissaan huomioon.

Liite

A. Vuoden 2023 vakaus- ja lähentymisohjelmiin sisällytettävät lisätaulukot

Vakaus- ja lähentymisohjelman kattamalta ajanjaksolta vaadittavien julkista taloutta koskevien ennustetietojen lisäksi olisi otettava huomioon myös vastaavat kuluvaan vuoteen koskevat arviot sekä vuosien 2020–2022 toteutumat (liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn raportointitaulukoiden mukaisesti). Taulukot olisi mieluiten toimitettava komissiolle siihen tarkoitettuun verkkosovelluksen kautta.

Taulukko elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutuksista ohjelmassa esitettyihin kehitysarvioihin – AVUSTUKSET

Elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksista saatavat tulot (% suhteessa BKT:hen)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Tuloennusteisiin sisältyvät elpymis- ja palautumistukivälineen avustukset							
Elpymis- ja palautumistukivälineen avustukset EU:lta							
Elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksilla rahoitettavat menot (% suhteessa BKT:hen)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Palkansaajakorvaukset D.1							
Välituotekäyttö P.2							
Sosiaalietuudet D.62 + D.632							
Korkomenot D.41							
Tukipalkkiot, maksetut D.3							
Tulonsiirrot D.7							
JUOKSEVAT MENOT YHTEENSÄ							
Kiinteän pääoman bruttomuodostus P.51g							
Pääomansiirrot D.9							
PÄÄOMAMENOT YHTEENSÄ							
Muut elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksilla rahoitettavat kustannukset (% suhteessa BKT:hen) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Verotulojen väheneminen							
Muut tuloihin vaikuttavat kustannukset							
Rahoitustaloustoimet							

Taulukko elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutuksista ohjelmassa esitettyihin kehitysarvioihin – LAINAT

Ohjelmassa ennakoitu rahavirta elpymis- ja palautumistukivälineen lainoista (% suhteessa BKT:hen)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Elpymis- ja palautumistukivälineen lainat EU:lta							
Elpymis- ja palautumistukivälineen lainojen takaisinmaksut EU:lle							
Elpymis- ja palautumistukivälineen lainoilla rahoitettavat menot (% suhteessa BKT:hen)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Palkansaajakorvaukset D.1							
Välituotekäyttö P.2							
Sosiaalietuudet D.62 + D.632							
Korkomenot D.41							
Tukipalkkiot, maksetut D.3							
Tulonsiirrot D.7							
JUOKSEVAT MENOT YHTEENSÄ							
Kiinteän pääoman bruttomuodostus P.51g							
Pääomansiirrot D.9							
PÄÄOMAMENOT YHTEENSÄ							
Muut elpymis- ja palautumistukivälineen lainoilla rahoitettavat kustannukset (% suhteessa BKT:hen) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Verotulojen väheneminen							
Muut tuloihin vaikuttavat kustannukset							
Rahoitustaloustoimet							

Huom. Lihavoituja muuttujia koskevat tiedot ovat pakollisia. Muita muuttujia koskevien tietojen esittäminen on vapaaehtoista.

B. Vuoden 2023 vakaus- ja lähentymisohjelmiin sisällytettävät lisätiedot

Jäsenvaltioita pyydetään toimittamaan tiedot seuraavista: i) Ukrainasta pakeneviin henkilöihin liittyvät vuotuiset talousarviokustannukset eriteltyinä sen EKT:n pääluokan (niiden EKT:n pääluokkien) mukaan, johon (joihin) vaikutukset kohdistuvat suoraan, ja ii) vastaanotettavien henkilöiden vuotuinen määrä. Nämä talousarviokustannukset olisi rajattava sellaisiin, jotka liittyvät suoraan Ukrainasta pakenevien henkilöiden ennennäkemättömään määrään ja ovat sen välitön seuraus. Toimitettujen tietojen perusteella komissio voi ottaa kyseiset julkisen talouden kustannukset huomioon, kun se arvioi vuoden 2023 vakaus- ja lähentymisohjelmia sekä edistymistä vuoden 2022 maakohtaisten suositusten täytäntöönpanossa.