



EUROOPAN  
KOMISSIO

Bryssel 5.2.2020  
COM(2020) 55 final

**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**

{SWD(2020) 210 final} - {SWD(2020) 211 final}

**KOMISSIION 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<sup>1</sup>**

**1. Johdanto**

Euro on 19 jäsenvaltion ja yli 340 miljoonan eurooppalaisen yhteinen raha. Se on yksi EU:n tärkeimmistä ja konkreettisimmista saavutuksista. Eurossa ei kuitenkaan ole kyse pelkästä rahaliitosta, vaan se tarjoaa perustan talouksiemme yhdentymiselle vakauden ja vaurauden lisäämiseksi.

Maastrichtin sopimuksella vuonna 1992 perustettu talous- ja rahaliitto on rakenteeltaan ainutlaatuinen. Siinä yhdistyvät hintavakautta tavoitteleva yhteinen rahapolitiikka ja hajautettu finanssi- ja talouspolitiikka, joka on jäsenvaltioiden vastuulla. Maastrichtin sopimuksessa tunnustettiin, että terve finanssipolitiikka ja talouspolitiikan koordinointi ovat tarpeen, jotta yhteistä rahapolitiikkaa voidaan toteuttaa tuloksellisesti ja varmistaa euron vakaus ja menestyminen, kun huomioon otetaan jäsenvaltioiden välillä mahdollisesti esiintyvien heijastusvaikutusten ja mahdollisen vapaamatkustajuuden riskit, jotka johtavat liialliseen julkisen talouden alijäämään ja velkaan. Tämä puolestaan uhkasi hintavakautta ja saattaisi viime kädessä pakottaa keskuspankin käyttämään rahapolitiikkaa julkisen talouden alijäämien rahoittamiseen.

Näiden näkökohtien perusteella sopimuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot pitävät talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana ja sovittavat politiikkansa yhteen neuvostossa. Siinä edellytetään myös, että jäsenvaltiot välttävät julkisen talouden alijäämiä, jotka ovat yli 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, ja huolehtivat siitä, että julkisen velan määrä

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1173/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 1); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1174/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 8); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1175/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 muuttamisesta (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 12); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1176/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25); neuvoston asetukset (EU) N:o 1177/2011, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 33); neuvoston direktiivi 2011/85/EU, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 41); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 472/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta (EUVL L 140, 27.5.2013, s. 1); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 473/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä (EUVL L 140, 27.5.2013, s. 11).

on alle 60 prosenttia suhteessa BKT:hen. Sopimuksessa määrätään lisäksi markkinakuria ylläpitävistä tekijöistä, kuten avustamiskiellon periaatteesta, jonka mukaan valtioiden ei pitäisi maksaa takaisin toistensa velkoja, ja kielletään julkisen velan keskuspankkirahoitus. Näihin järjestelyihin vaikuttivat kokemukset 1970- ja 1980-lukujen nopeasta inflaatiosta ja poliittisten päättäjien vahva usko siihen, että talouden ja rahoitusjärjestelmän yhdentyminen olisi rahaliitossa merkittävä lähentymistä ja vakauttamista edistävä tekijä.

Perusta yhteisen rahan alueelle luotiin Maastrichtin sopimuksessa 1990-luvun alussa. Unioni on sen jälkeen kehittänyt erittäin kattavan ja yksityiskohtaisen kehyksen talouden ja finanssipolitiikan valvonnalle. Kehystä koskevat säännöt esitetään jäljempänä kuvatuissa johdetun oikeuden säädöksissä sekä muissa asiakirjoissa, joissa kuvataan yksityiskohtaisemmin ja läpinäkyvämmin valvonnan käytännön toteutusta. Näitä muita asiakirjoja ovat muun muassa vakaus- ja kasvusopimusta koskevat käytännesäännöt ja budjettikuripakettia koskevat käytännesäännöt. Lisätietoja valvontakehyksen täytäntöönpanosta esitetään vakaus- ja kasvusopimusta koskevassa käsikirjassa (Vade Mecum on the Stability and Growth Pact) ja koosteessa makrotalouden epätasapainoa koskevasta menettelystä (Compendium on the Macroeconomic Imbalance Procedure).

Valvontakehykseen on aika ajoin tehty muutoksia esiin nousseisiin uusiin taloushaasteisiin vastaamiseksi ja kehyksen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten huomioon ottamiseksi. Valvontakehyksen kehitys on lyhyesti seuraava:

- Vuonna 1997 tehtiin vakaus- ja kasvusopimus, jonka tarkoituksena on vahvistaa kansallisten finanssi- ja talouspolitiikkojen seuranta ja koordinoitua, jotta Maastrichtin sopimuksessa vahvistettuja alijäämä- ja velkaantumisrajoja noudatettaisiin pysyvästi kaikissa jäsenvaltioissa<sup>2</sup>. Vakaus- ja kasvusopimuksella toteutettiin käytännössä Maastrichtin sopimuksen mukainen alijäämäkriteeri sen korjaavan osion<sup>3</sup> avulla ja luotiin ennaltaehkäisevä osio<sup>4</sup> liiallisten alijäämien syntymisen estämiseksi.
- Vakaus- ja kasvusopimuksen nimellisen alijäämän tavoitteiden noudattaminen osoittautui joillekin jäsenvaltioille vaikeaksi 2000-luvun alun taantumaolosuhteissa. Vakaus- ja kasvusopimusta uudistettiin näiden alkuaikojen kokemusten perusteella, jotta taloustilanne voitaisiin ottaa paremmin huomioon. Sen vuoksi vuoden 2005 uudistuksessa painotettiin erityisesti rakenteellisia julkisen talouden sopeutustoimia. Näin haluttiin varmistaa, että suhdannekierron vaikutukset julkiseen talouteen tulevat huomioiduiksi. Vakaus- ja kasvusopimusta muutettiin, jotta voitiin ottaa paremmin huomioon kunkin maan taloudellinen tilanne ja talousarviotilanne sekä jäsenvaltioiden julkisen talouden kestävyyskohdistuvat riskit, mukaan lukien väestön ikääntymisen vaikutukset.

---

<sup>2</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta, neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä sekä vakaus- ja kasvusopimuksesta 17 päivänä kesäkuuta 1997 annettu päätöslauselma.

<sup>3</sup> Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavalla osiolla varmistetaan, että jäsenvaltiot toteuttavat asianmukaisia politiikkatoimia liiallisen alijäämän tai velkatason korjaamiseksi. Sillä pannaan täytäntöön liiallisia alijäämiä koskeva menettely, jonka yhteydessä jäsenvaltioille annetaan sitovia toimintasuosituksia julkisen talouden sopeutuksesta, jota tarvitaan liiallisen alijäämän korjaamiseksi tietyssä määräajassa.

<sup>4</sup> Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osio auttaa jäsenvaltioita täyttämään tervettä finanssipolitiikkaa koskevat sitoumuksensa. Siinä edellytetään, että jäsenvaltiot saavuttavat julkisen talouden maakohtaisen keskipitkän aikavälin tavoitteen, jossa otetaan huomioon suhdannekierto ja mahdollistetaan siten automaattinen vakautus samalla, kun edistetään julkisen talouden kestävyyttä.

- EU:ta ja euroaluetta vuoden 2007 jälkeen koetellun talous- ja finanssikriisin paljastamat haavoittuvuustekijät johtivat siihen, että EU toteutti useita toimenpiteitä vahvistaakseen talouden ohjaus- ja valvontakehystään. Toimenpiteillä on vaikutusta kaikkiin jäsenvaltioihin, mutta tietyt niistä koskevat erityisesti euroa käyttäviä maita. Toimenpiteiden keskeisen osan muodostavat lainsäädäntöpaketit, jotka tunnetaan talouspolitiikan ohjauspakettina, ns. ”six-pack” (2011), ja budjettikuripakettina, ns. ”two-pack” (2013) (ks. tekstikehys 1, jossa esitetään yhteenveto talouspolitiikan ohjauspakettiin ja budjettikuripakettiin sisältyvien uudistusten eri osatekijöistä). Näillä paketeilla pyrittiin varmistamaan talouspolitiikan tiiviimpi yhteensovittaminen ja taloudellisen suorituskyvyn jatkuva lähentyminen tiukentamalla vakaus- ja kasvusopimuksen mukaista julkisen talouden valvontaa ja edellyttämällä, että jäsenvaltiot ovat ottavat käyttöön kansalliset julkisen talouden kehykset. Niillä myös laajennettiin valvonta koskemaan makrotalouden epätasapainoa. Jotta voitaisiin ottaa huomioon heijastusvaikutusten erityinen merkitys euroalueella, budjettikuripaketissa otettiin käyttöön euroalueen jäsenvaltioiden talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia koskevat säännöt, vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion piiriin kuuluvia euroalueen jäsenvaltioita koskevat erityissäännökset sekä kehys rahoitusvakautensa osalta vaikeuksissa olevien tai niiden uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden tilanteen käsittelyä varten. Nämä lisäykset otettiin käyttöön aikana, jolloin markkinoiden luottamus ja jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus oli heikkoa, minkä vuoksi niissä keskityttiin pääasiassa riskien vähentämiseen yksittäisissä jäsenvaltioissa ja vakauden turvaamiseen koko euroalueella. Talouspolitiikan ohjauspaketti ja budjettikuripaketti olivat osa laajempaa toimenpidekokonaisuutta unionin ja euroalueen talouden ja rahoitusjärjestelmän vakauden lujittamiseksi. Tämä kokonaisuus käsitti muun muassa mekanismien perustamisen ehdollisen rahoitustuen tarjoamiseksi euroalueen jäsenvaltioille, joilla on rahoitusvakautteen liittyviä ongelmia tai joita tällaiset ongelmat uhkaavat, sekä pankkiunionin ja siihen liittyvien yhteisten valvonta- ja kriisintarkaisumekanismien luomisen.
- Uudistettu makrotalouden ja julkisen talouden valvonta sisällytettiin samassa yhteydessä perustettuun talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon, joka muodostaa yhteisen aikataulun talous- ja työllisyyspolitiikkojen koordinoinnille EU:n tasolla. Vuonna 2011 käyttöön otettua talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa on vähitellen kehitetty kohti entistä yhdenmetympää talouden valvontaa, johon on sisällytetty myös jäsenvaltioiden Eurooppa 2020 -strategian mukaisten toimien seuranta.

## **Tekstikehys 1: Talouspolitiikan ohjauspakettiin ja budjettikuripakettiin liittyvät talouspolitiikan valvontakehyksen uudistukset**

### ***Talouspolitiikan ohjauspakettiin sisältyvät uudistukset (2011)***

Talouspolitiikan ohjauspaketti sisälsi viisi asetusta ja yhden direktiivin, joilla tiukennettiin julkisen talouden valvontaa ja laajennettiin talouden valvonta koskemaan makrotalouden epätasapainoa.<sup>5</sup> Talouspolitiikan ohjauspaketilla lujitettiin julkisen talouden valvontaa erityisesti vahvistamalla vakaus- ja kasvusopimuksen *ennaltaehkäisevää osiota*, sillä terveen finanssipolitiikan harjoittaminen taloudellisesti hyvinä aikoina vahvistaa jäsenvaltioiden kykyä kestää talouden häiriöitä ja antaa mahdollisuuden hyödyntää finanssipoliittisia toimia taloudellisesti huonoina aikoina. Paketin yhteydessä otettiin käyttöön uusi käsite: *merkittävä poikkeama* keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävältä sopeuttamisuralta. Lisäksi siinä vahvistettiin menettely, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden olisi korjattava tällainen poikkeama. Riittämättömät politiikkatoimet voisivat euroalueen jäsenvaltioiden tapauksessa viime kädessä johtaa taloudellisten seuraamusten määräämiseen. Jäsenvaltioiden talousarviositoumusten täytäntöönpanon seuranta parannettiin ottamalla käyttöön rakenteellista rahoitusasemaa täydentävä *menojen kasvun vertailuarvo*, jonka avulla jäsenvaltioille voidaan antaa selkeämpiä toimintaohjeita maltillisen finanssipolitiikan harjoittamiseen keskittämällä valvonta indikaattoreihin, jotka ovat suoraan hallituksen määräysvallassa.

Talouspolitiikan ohjauspakettiin sisältyvillä uudistuksilla lujitettiin myös vakaus- ja kasvusopimuksen *korjaavaa osiota* ottamalla käyttöön perussopimuksen mukainen *velkakriteeri*<sup>6</sup> ja *laajentamalla siten näkökulmaa liiallisten alijäämien välttämisestä kestäväen velkakehityksen varmistamiseen*.

Samalla tiukennettiin seuraamuksia, joita euroalueen jäsenvaltioille on mahdollista määrätä, jos ne eivät noudata vakaus- ja kasvusopimuksen nojalla annettuja neuvoston suosituksia ja päätöksiä.

Julkisen talouden kehyksistä annetussa direktiivissä asetettiin jäsenvaltioille vaatimuksia, jotka koskevat niiden kansallisia julkisen talouden kehyksiä. Siinä painotettiin aiempaa voimakkaammin keskipitkän aikavälin suunnittelua ja talousarviomenettelyjen läpinäkyvyyttä. Lisäksi siinä korostettiin tarvetta käyttää julkisen talouden suunnitelmassa puolueettomia makrotalouden ja julkisen talouden ennusteita ja varmistaa finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisen riippumaton seuranta kansallisella tasolla.

Julkisen talouden valvonnan vahvistamisen lisäksi talouspolitiikan ohjauspaketilla otettiin käyttöön makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely, jonka avulla on tarkoitus havaita haitallisia makrotalouden epätasapainoja, estää niiden syntyminen ja varmistaa olemassa olevien epätasapainojen korjaaminen. Komissio toteaa *makrotalouden epätasapainot* ja määrittää niiden vakavuuden, mukaan lukien muihin euroalueen jäsenvaltioihin heijastuvat negatiiviset vaikutukset tai niiden riskin, ja neuvosto esittää asianomaisille jäsenvaltioille suosituksia niiden korjaamiseksi. *Liiallisen makrotalouden epätasapainon* toteamisen jälkeen makrotalouden epätasapainoa koskevassa menettelyssä voidaan käynnistää liiallista epätasapainoa koskeva menettely, jossa jäsenvaltiot esittävät ja toteuttavat korjaussuunnitelmia komission ja neuvoston seurannassa.

<sup>5</sup> Ks. alaviite 1.

<sup>6</sup> Käsitteellä velkakriteeri viitataan perussopimuksen määräyksiin, joiden mukaan jäsenvaltioiden julkisen velan suhteessa BKT:hen on oltava alle 60 prosenttia, paitsi jos voidaan todeta, että velkasuhde pienenee riittävästi ja lähestyy riittävän nopeasti kyseistä viitearvoa.

### ***Budjettikuripakettiin sisältyvät uudistukset (2013)***

Budjettikuripakettiin sisältyvillä kahdella asetuksella otettiin käyttöön erityisiä valvonta- ja seurantamenettelyjä euroalueen jäsenvaltioita varten, koska haluttiin ottaa huomioon mahdolliset heijastusvaikutukset talous- ja rahaliitossa.

Asetuksilla luotiin erityisesti puitteet rahoitusvakautensa osalta vaikeuksissa olevien tai vaikeuksien uhasta kärsivien, rahoitustukea saavien tai rahoitustukiohjelmasta irtautuvien jäsenvaltioiden tilanteen käsittelylle. Budjettikuripaketti vahvisti myös entisestään euroalueen jäsenvaltioiden julkisen talouden koordinoitua, kun käyttöön otettiin yhteisen aikataulun mukaisesti toteutettava jäsenvaltioiden talousarviosuunnitelmien monenvälinen arviointi. Se käsittää myös komission lausunnot näistä suunnitelmista ennen kuin kansalliset parlamentit hyväksyvät suunnitelmat sekä euroryhmässä käytävän keskustelun kunkin jäsenvaltion ja koko euroalueen julkisen talouden tilanteesta ja näkymistä. Budjettikuripaketilla vahvistettiin myös niiden euroalueen jäsenvaltioiden valvontaa, joilla on liiallisia alijäämiä.

Uuden poliittisen syklin alkaminen unionissa tarjoaa hyvän tilaisuuden arvioida talous- ja finanssipolitiikan nykyisen valvontakehyksen toimivuutta. Tämä koskee erityisesti talouspolitiikan ohjauspaketissa ja budjettikuripaketissa vahvistettuja uusia säännöksiä, joiden soveltamisesta komission on raportoitava. Tässä uudelleentarkastelussa käsitellään erityisesti sitä, missä määrin talouspolitiikan ohjauspakettiin ja budjettikuripakettiin liittyvillä uudistuksilla käyttöön otetut tai niillä muutetut valvontatoimet ovat onnistuneet saavuttamaan keskeiset tavoitteensa, joita ovat i) julkisen talouden kestävyuden ja kasvun varmistaminen sekä makrotalouden epätasapainojen välttäminen, ii) sellaisen yhdenmisen valvontakehyksen luominen, joka mahdollistaa talouspolitiikan tiiviimmän koordinoinnin erityisesti euroalueella ja iii) jäsenvaltioiden taloudellisen suorituskyvyn lähentymisen edistäminen. Tämän tiedonannon tarkoituksena on käynnistää julkinen keskustelu näistä kysymyksistä.

Uudelleentarkastelun yhteydessä on tärkeää huomata, että taloudellinen toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi. Nyt kun suuresta taantumasta on kulunut kymmenen vuotta, jäsenvaltioiden edessä olevat haasteet ovat erilaisia kuin silloin, kun talouspolitiikan ohjauspaketilla ja budjettikuripaketilla toteutetut uudistukset hyväksyttiin. Vaikka talouden elpyminen on sen jälkeen jatkunut historiallisen pitkään, monien jäsenvaltioiden kasvupotentiaali ei ole noussut kriisiä edeltäneelle tasolle ja korot ovat pysyneet alhaisina<sup>7</sup>. Potentiaalisen kasvun heikkeneminen ja korkojen lasku tilanteessa, jossa väestö ikääntyy, on kulkenut käsi kädessä jatkuvasti alhaisen inflaation kanssa. Kriisin jälkeen potentiaalista kasvua pyrittiin vahvistamaan ja talouden sopeutumista tukemaan ripeästi käynnistetyillä rakenneuudistuksilla, mutta uudistusvauhti on sittemmin hidastunut ja edistyminen eri maissa ja politiikanaloilla on ollut epätasaista.

Tätä on tarkasteltava suhteessa vuotuisessa kestävä kasvun strategiassa<sup>8</sup> esitettyyn laajempaan tavoitteeseen, jonka mukaan pyrkimyksenä on luoda uusi kasvumalli, jossa otetaan huomioon luonnonvarojen asettamat rajoitteet ja varmistetaan, että meillä on tulevaisuudessa työpaikkoja ja kestävä vaurautta. Tämä tavoite on sisällytetty Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan<sup>9</sup> ja tiedonantoon ”Vahva sosiaalinen Eurooppa

<sup>7</sup> Myös työllisyys- ja sosiaalinen tilanne on parantunut kautta linjan, mutta useissa jäsenvaltioissa se ei ole vielä palautunut kriisiä edeltäneelle tasolle.

<sup>8</sup> Ks. Vuotuinen kestävä kasvun strategia 2020, COM(2019) 650 final.

<sup>9</sup> COM(2019) 640 final.

oikeudenmukaisia siirtymiä varten”<sup>10</sup>. Niissä hahmotellaan kestävän kasvun strategia, jonka tavoitteena on tehdä Euroopasta maailman ensimmäinen ilmastoneutraali maanosa, varmistaa, että EU on resurssitehokas ja valmis kohtaamaan digiajan vaatimukset, ja turvata samalla sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää merkittäviä yksityisiä ja julkisia lisäinvestointeja pitkällä aikavälillä. Kyseiset tavoitteet ovat sopusoinnussa sen kanssa, että EU on sitoutunut asettamaan kestävän kehityksen tavoitteet EU:n poliittisen päätöksenteon ja toiminnan keskiöön.

Vallitsevan taloustilanteen vaikutuksia talouden ohjausjärjestelmään on pohdittava huolellisesti. Ensinnäkin on arvioitava tarkoin, vaikuttaako tämä kehitys velkakestävyteen liittyviin riskeihin. Kuten eräät viimeaikaiset kokemukset osoittavat, markkinoiden mieliala voi muuttua äkillisesti ja johtaa nopeisiin korkomuutoksiin. Vaikka perustekijät eivät muuttuisikaan, tämä voi lisätä julkiseen talouteen kohdistuvaa räsitusta varsinkin erittäin velkaantuneissa maissa ja vaarantaa niiden velan kestävyden. Tämä riski on mahdollisesti suurempi rahaliitossa, kun valtioilla, joiden velkamäärät ovat hyvin erilaisia, on sama valuutta, eikä keskuspankki voi toimia valtioiden viimesijaisena lainanantajana. Velkakestävyden varmistamiseen on tämän perusteella kiinnitettävä jatkuvaa huomiota. Koska korkojen efektiivinen alaraja rajoittaa yhä enemmän rahapolitiikkaa, arvioitavaksi olisi otettava myös finanssi- ja talouspolitiikan rooli makrotalouden vakauttamisessa. Lisäksi myös kansalliset finanssipolitiikat vaikuttavat rahoitusmarkkinoiden toimintaan ja rahapolitiikkaan, erityisesti kun otetaan huomioon valtionvelkakirjojen rooli turvallisina sijoitusvälineinä ja mahdollinen vaikutus silloin, kun turvallisia sijoitusvälineitä on saatavilla suhteellisen vähän. Myös ilmastoon liittyvien riskien vaikutukset rahoitusmarkkinoiden vakauteen ja julkiseen talouteen ovat saamassa suuremman merkityksen EU:n valvontaprosesseissa.

Uudelleentarkastelussa otetaan huomioon nämä uudet haasteet. Siinä hyödynnetään Euroopan finanssipoliittisen komitean tekemää arviointia EU:n finanssipoliittisista säännöistä<sup>11</sup> sekä Euroopan parlamentin<sup>12</sup>, jäsenvaltioiden, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen<sup>13</sup> ja muiden sidosryhmien sekä tiedemaailman laatimia raporteja.

## **2. Arvio talouspolitiikan ohjauspaketin ja budjettikuripaketin soveltamisesta**

### **2.1 Vakaus- ja kasvusopimus ja kansalliset julkisen talouden kehukset**

Tässä jaksossa julkisen talouden valvontakehystä arvioidaan suhteessa sen keskeisiin tavoitteisiin. Valvontakehyksellä pyritään erityisesti varmistamaan julkisen talouden kestävyys, mahdollistamaan talouden vakauttaminen, korostamaan julkisen talouden laadun merkitystä ja edistämään EU:n finanssipoliittisiin sääntöihin sitoutumista. Direktiiviä

---

<sup>10</sup> COM(2020) 14 final.

<sup>11</sup> Euroopan finanssipoliittinen komitea, Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six-pack and two-pack legislation, elokuu 2019.

<sup>12</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma 24. kesäkuuta 2015 talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelusta: tilannekatsaus ja haasteet (EUVL C 407, 4.11.2016, s. 86).

<sup>13</sup> Euroopan tilintarkastustuomioistuin, Erityiskertomus nro 18/2018 – Onko vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion päätavoite saavutettu?; Erityiskertomus nro 10/2016 – Lisäparannuksia tarvitaan liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi; Erityiskertomus nro 22/2019 – Kansalliset julkisen talouden kehukset: EU:n vaatimuksia olisi edelleen tiukennettava ja niiden noudattamista olisi seurattava paremmin; Erityiskertomus nro 3/2018 – Makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn (MIP) tarkastus.

2011/85/EU arvioidaan tarkastelemalla sen vaikutusta kansallisiin julkisen talouden kehyksiin.

### ***Julkisen talouden kestävyys***

Alkuperäisen vakaus- ja kasvusopimuksen (1997) keskeinen osa oli alijäämälle asetettu 3 prosentin viitearvo suhteessa BKT:hen. Siinä keskityttiin estämään liiallisten alijäämien heijastusvaikutuksia, jotka saattaisivat heikentää hintavakautta talous- ja rahaliitossa ja vähentää rahapolitiikan tehoa.

Talous- ja finanssikriisin puhjettua julkisen talouden valvonnan painopiste siirtyi julkisen velan kestävämmästä tasosta johtuviin riskeihin ja mahdollisiin velkakriiseihin, jotka voisivat uhata koko euroalueen rahoitusvakautta. Markkinapaineiden kasvun ja velan määrän nopean nousun vuoksi oli tarpeen ryhtyä määrätietoisiin toimiin velkakestävyyden vahvistamiseksi. Tämä oli se tilanne, jossa talouspolitiikan ohjauspaketti ja budjettikuripaketti laadittiin.

Uudistettu vakaus- ja kasvusopimus kannusti jäsenvaltioita tervehdyttämään julkisen talouden rahoitusasemaansa pienentämällä alijäämiä ja kääntämällä velkasuhteen lasku-uralle. Erityisesti liiallisia alijäämiä koskeva menettely on osoittautunut toimivaksi välineeksi suurten alijäämien korjaamisessa. Kaikki jäsenvaltiot, joihin alettiin soveltaa liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä talous- ja finanssikriisin aikana, ovat saaneet korjattua suuret alijäämänsä. Kaikilla jäsenvaltioilla kolmea lukuun ottamatta oli liiallinen alijäämä talous- ja finanssikriisin jälkeen vuonna 2010 (taantumana syvyys ja pankkien pääomittamistarpeet joissakin jäsenvaltioissa johtivat siihen, että vuosina 2009–2010 kokonaisalijäämä EU:n tasolla oli yli 6 prosenttia suhteessa BKT:hen), mutta vuonna 2018 kaikki jäsenvaltiot noudattivat alijäämäperustetta, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen<sup>14</sup>. Kuusitoista jäsenvaltiota on saavuttanut myös julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteensa tai on lähellä sitä, minkä ansiosta niillä on riittävät finanssipoliittiset puskurit ja finanssipoliittista liikkumavaraa investointeihin.

Viime vuosina liiallisten alijäämien korjaaminen ja sitä seurannut julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteisiin tähtäävä sopeutus on kuitenkin johtunut ennemminkin suotuisista makrotalouden olosuhteista, satunnaistuloista ja alhaisemmista koroista kuin kestävästä julkisen talouden sopeuttamistoimista. Merkittävän poikkeaman menettely, jolla pyritään estämään liiallisten alijäämien syntyminen antamalla jäsenvaltioille mahdollisuus korjata poikkeamat julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteestaan tai siihen tähtäävästä sopeuttamisurasta, on osoittautunut melko toimimattomaksi euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden tapauksessa.<sup>15</sup>

EU:n ja euroalueen julkisen talouden velkasuhteet, jotka kasvoivat lähes 90 prosenttiin vuosina 2009–2014, alkoivat supistua vuonna 2015 pienempien perusalijäämien tai suurempien ylijäämien, nopeutuneen talouskasvun ja julkisen velan historiallisen alhaisten korkojen ansiosta. Kaiken kaikkiaan komissio ennustaa, että julkisen velan määrä suhteessa

---

<sup>14</sup> Ainoa poikkeus on Kypros, jossa julkisen talouden alijäämä oli vuonna 2018 tilapäisesti 4,4 prosenttia suhteessa BKT:hen Cyprus Cooperative Bankin myyntiin liittyneiden kertaluonteisten tukitoimenpiteiden vuoksi. Vuonna 2019 julkisen talouden rahoitusaseman ennakoitaan olevan jälleen selvästi eli lähes 4 prosenttia ylijäämäinen suhteessa BKT:hen.

<sup>15</sup> Tähän mennessä merkittävän poikkeaman menettelyä on sovellettu kahteen euroalueen ulkopuoliseen jäsenvaltioon, Romaniaan vuonna 2017 ja Unkariin vuonna 2018. Kumpikaan niistä ei toteuttanut tuloksellisia toimia merkittävän poikkeaman korjaamiseksi, minkä vuoksi menettely on jouduttu niiden osalta käynnistämään uudelleen. Tämä asettaa kyseenalaiseksi menettelyn toimivuuden euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden tapauksessa, sillä säännöt eivät salli seuraamusten määräämistä, jos ne eivät noudata annettuja suosituksia.



BKT:hen jatkaa supistumistaan viime vuosien tapaan ja supistuu vuonna 2020 noin 79 prosenttiin, mikä on paljon vähemmän kuin Yhdysvalloissa (noin 114 %) tai Japanissa (noin 237 %). Velkakehitys on kuitenkin ollut hyvin erilaista eri jäsenvaltioissa talous- ja finanssikriisin jälkeen, mikä on seurausta suurista eroista julkisen talouden vakauttamistahdissa ja talouden kasvuvauhdissa sekä pankkialan tukitoimenpiteisiin liittyvissä maakohtaisissa julkisen talouden kustannuksissa. Julkisen velan määrä on nyt (jälleen) alle 60 prosenttia suhteessa BKT:hen noin puolessa jäsenvaltioista, mutta joissakin jäsenvaltioissa, joiden osuus euroalueen BKT:stä on merkittävä, velkaa on edelleen noin tai (selvästi) yli 100 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Joidenkin jäsenvaltioiden velkasuhde on itse asiassa jatkanut kasvuaan tai parhaassa tapauksessa pysynyt ennallaan. Tämä on lisännyt velkaantumiseroja EU:ssa. Joidenkin erittäin velkaantuneiden jäsenvaltioiden alijäämät ovat suotuisasta taloustilanteesta huolimatta edelleen tasolla, joka ei tarjoa riittävää varmuusmarginaalia 3 prosentin viitearvoon nähden. Ne ovat myös yhä kaukana julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteistaan.

Nämä huomiot korostavat toimivan ennaltaehkäisevän osion merkitystä ja sitä, että kaikkien jäsenvaltioiden on tärkeää panna finanssipolitiikkaa koskevat suositukset ripeästi ja tosiasiallisesti täytäntöön. Niistä käy myös ilmi, että finanssipoliittisten sääntöjen täytäntöönpanolla ei ollut olennaista vaikutusta tapauksissa, joissa budjettikurin noudattaminen oli välttämätöntä. Velan supistamista koskevan vertailuarvon noudattaminen heikon reaalikasvun ja erittäin alhaisen inflaation aikoina on osoittautunut poliittisesti ja taloudellisesti vaikeaksi. Joissakin erittäin velkaantuneissa maissa velan supistamista koskevan vertailuarvon saavuttaminen on edellyttänyt erityisen merkittäviä julkisen talouden sopeutustoimia, jotka olisivat itse asiassa voineet vaikuttaa kielteisesti velkakehitykseen. Sen vuoksi velkaperusteen noudattamista koskevassa komission arvioinnissa ja sen jälkeen annetuissa talous- ja rahoituskomitean lausunnoissa on otettu talouspolitiikan ohjauspaketin säännöksiä noudattaen asianmukaisesti huomioon kaikki merkitykselliset tekijät, myös alhainen inflaatio ja heikko kasvu, sekä erityisesti ennaltaehkäisevän osion vaatimusten noudattaminen.

### ***Talouden vakauttaminen yksittäisissä jäsenvaltioissa ja euroalueella***

Talouspolitiikan ohjauspaketilla ja budjettikuripaketilla uudistetussa lainsäädännössä tunnustetaan makrotalouden vakauttamisen merkitys ja erityisesti se, että on tärkeää välttää myötäsyklistä politiikkaa. Tavoitteena on varmistaa, että jäsenvaltiot mukauttavat finanssipolitiikkaansa taloudellisesti hyvinä aikoina luodakseen finanssipoliittisia puskureita. Näin niillä on riittävästi finanssipoliittista liikkumavaraa, minkä ansiosta automaattiset vakauttajat voivat toimia ja tarjota finanssipoliittista tukea laskusuhdanteiden aikana. Finanssipolitiikan vahvempi koordinointi on lisännyt myös koko euroalueen finanssipolitiikan kokonaisvirityksen painoarvoa. Lainsäädännön myöhempi tulkinta ja täytäntöönpano komissiossa ja neuvostossa<sup>16</sup> ovat vähitellen lisänneet mahdollisuuksia toteuttaa talouden toiminnan lyhyen aikavälin vakauttamiseen tähtäviä toimia.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion muotoilu antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden ottaa huomioon kestävyyyteen ja vakauttamiseen liittyvät tarpeet. Julkisen talouden maakohtaisen keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttavat jäsenvaltiot voivat

---

<sup>16</sup> Komission 13. tammikuuta 2015 antamassa tiedonannossa ”Vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyvän jouston mahdollisimman tehokas hyödyntäminen” tuotiin esille uusia, vaikkakin rajattuja mahdollisuuksia toteuttaa päätösperäisiä julkisen talouden vakauttamistoimia. Talous- ja rahoituskomitea (TRK) laati tiedonannon pohjalta marraskuussa 2015 yhteisesti sovitun kannan, jonka neuvosto (Ecofin) vahvisti 12. helmikuuta 2016.

hyödyntää finanssipolitiikkaa makrotalouden vakauttamiseen taloudellisesti huonoina aikoina antamalla automaattisten vakauttajien toimia vapaasti tai lisäämällä investointeja. Lisäksi keskipitkän aikavälin tavoite ja jäsenvaltion toimet sen saavuttamiseksi määritellään rakenteellisin eli suhdannekorjatuin luvuin. Vaadittava rakenteellinen sopeutus määräytyy sen mukaan, mikä on jäsenvaltion suhdannetilanne (suurempi sopeutus hyvinä aikoina ja pienempi huonoina aikoina) ja mikä on velan määrä.

Jäsenvaltioiden finanssipolitiikka on kuitenkin pysynyt pitkälti myötäsyklisenä. Finanssipolitiikka oli myötäsyklistä jo 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä, kun taloustilanne oli erityisen hyvä. Se pysyi pitkälti myötäsyklisenä myös kriisin aikana, koska vakauttamistoimia toteutettiin tilanteessa, jossa markkinapaineet kasvoivat ja talouden toimeliaisuus lisääntyi hyvin vähän tai jopa supistui. Vaikka uudistettu finanssipoliittinen kehys mahdollisti automaattisten vakauttajien toiminnan, niiden vaikutusta tasoittivat päätösperäiset vakauttamistoimet, jotka olivat tarpeen kestävämmien rahoitusasemien korjaamiseksi tilanteessa, jossa markkinapaineet kasvoivat. Tämä heikensi osaltaan kyseisen ajanjakson talous- ja työllisyystilannetta, vaikka tavoitteena oli julkisen talouden saattaminen kestäväälle uralle ja markkinoiden luottamuksen palauttaminen. Julkisen talouden vakauttaminen päättyi vuonna 2014, jolloin tuotantokuilu oli euroalueella edelleen negatiivinen. Euroalueen finanssipolitiikan kokonaisviritys oli kuitenkin edelleen pitkälti neutraali, vaikka euroalueen tuotantokuilu oli kääntynyt positiiviseksi vuoteen 2017 mennessä. Finanssipolitiikan viritys ei myöskään jakautunut asianmukaisesti jäsenvaltioittain tarkasteltuna, kun otetaan huomioon kunkin maan erityiset kestävyys- ja vakauttamistarpeet. Ennaltaehkäisevän osion vahvistamisesta huolimatta monet jäsenvaltiot eivät siis hyödyntäneet taloudellisesti suotuisampia aikoja vastasyklisen puskurien kokoamiseen.

Lisäksi vakaus- ja kasvusopimuksessa keskitytään suurten julkisen talouden alijäämien korjaamiseen ja mittavien julkisten velkojen supistamiseen. Vakaus- ja kasvusopimuksessa on vahvistettu menettelyt suurten julkisen talouden alijäämien korjaamiseksi nimellisten kynnysarvojen pohjalta, mutta sen nojalla ei voida *pakottaa* jäsenvaltioita harjoittamaan talouden toimeliaisuutta tukevaa finanssipolitiikkaa.

Budjettikuripaketissa vahvistettiin euroaluetta koskeva yhteinen talousarvioaikataulu, jonka mukaan euroalueen julkisen talouden tilannetta ja näkymiä tarkastellaan jäsenvaltioiden talousarviosuunnitelmien ja niiden keskinäisen vuorovaikutuksen perusteella ennen kuin kansalliset parlamentit hyväksyvät talousarviot. Vaikka oikeudellinen kehys antaa komissiolle ja neuvostolle mahdollisuuden esittää toimenpiteitä, joilla voidaan vahvistaa finanssi- ja makrotalouspolitiikan koordinoitua euroalueen tasolla, unionin toimielimet eivät voi sen nojalla määrätä asianmukaista finanssipolitiikan viritystä koko euroalueelle. Talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä jäsenvaltioita kannustetaan ottamaan vakausohjelmiaan ja kansallisissa uudistusohjelmiaan huomioon suositus euroalueen talouspolitiikasta<sup>17</sup>, mutta euroalueeseen liittyvät näkökohdat eivät edelleenkään ole keskeinen osa jäsenvaltioiden politiikkaa.

Tällaisessa tilanteessa ja koska käytettävissä ei ole vakauttamista edistävää keskitettyä rahoituskapasiteettia, mahdollisuudet ohjata koko euroalueen finanssipolitiikan viritystä ovat edelleen rajallisia. Tämän vuoksi finanssipolitiikan keinoin on vaikea edistää makrotalouden vakauttamista koko euroalueen tasolla sellaisten suurten häiriöiden tapauksessa, jotka eivät johdu politiikasta. Tämän seurauksena makrotalouden vakauttaminen perustuu euroalueella

---

<sup>17</sup> Komissio antaa vuosittain syksyllä Euroopan finanssipoliittisen komitean kesäkuussa esittämän arvioinnin jälkeen euroaluetta koskevan suosituksen, jossa annetaan finanssipolitiikan viritystä koskevia ohjeita koko euroalueen tasolla.

kansallisten finanssi- ja talouspolitiikkojen lisäksi edelleen pääasiassa rahapolitiikkaan, millä on merkitystä erityisesti aikoina, jolloin rahapolitiikassa on jouduttu lähelle korkojen efektiivistä alarajaa. Jos euroaluetta varten luotaisiin kansallista finanssipolitiikkaa täydentävä julkisen talouden vakautuskapasiteetti, rahapolitiikka vaikuttaisi paremmin ja sivuvaikutuksia olisi vähemmän.

### ***Julkisen talouden laatu ja julkisten investointien kehittäminen***

Julkisen talouden laatu on monimutkainen ja monitahoinen kysymys. Siinä on kyse julkisten tulojen ja menojen koostumuksesta ja siitä, tukevatko ne riittävästi kestävästä kasvusta ja sosiaalista osallisuutta. Kyse on myös veronkannon tehokkuudesta ja julkisten menojen ohjaukseen ja priorisointiin käytettävistä mekanismeista. Tässä yhteydessä menojen uudelleenarvioinnit voivat auttaa parantamaan menojen kohdentamista. Erityisen tärkeää on huomata, että julkisen talouden vakauttamisen yhteydessä on usein tarkoituksenmukaisempaa leikata julkisia investointeja tai korottaa veroja kuin järjeittää muita menoeria. On tärkeää, että sääntöperusteisessa julkisen talouden valvontakehyksessä kiinnitetään riittävästi huomiota näihin kysymyksiin<sup>18</sup>, kuten julkisten investointien rooliin, ja tuodaan esille niiden välttämättömyys kestävästä talouskasvun tukemisen ja pitkän aikavälin kestävyuden kannalta.

Julkisten investointien keskeinen rooli julkishyödykkeiden tuottamisessa ja kestävästä julkisen talouden tukemisessa on tunnustettu selkeästi EU:n finanssipoliittisessa kehyksessä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdassa edellytetään ensinnäkin, että komissio ottaa huomioon julkiset investointimenot arvioidessaan, onko jäsenvaltiolla liiallinen alijäämä. Toiseksi vakaus- ja kasvusopimuksessa tunnustetaan sekä otsikko- että sisältötasolla tarve tarkastella julkisen talouden yleistä laatua verojärjestelmän ja julkisten menojen kasvuystävällisyyden kannalta. Kolmanneksi julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen määritelmässä viitataan finanssipoliittiseen liikkumavaraan ja erityisesti julkisten investointien tarpeeseen<sup>19</sup>. Tämän vuoksi finanssipoliittiseen kehykseen on sisällytetty säännöksiä, joilla on pyritty varmistamaan julkisten investointien tason säilyminen laskusuhdanteiden aikana ja kannustamaan rakenneuudistuksiin, jotka edistävät julkisen talouden kestävyttä muun muassa potentiaalista kasvua lisäämällä.

Voimassa oleva finanssipoliittinen kehys ei kuitenkaan ole yleisesti ottaen estänyt julkisten investointien vähenemistä julkisen talouden vakauttamisen yhteydessä eikä muokannut julkista taloutta kasvua edistävään suuntaan<sup>20</sup>. Tämä kuvastaa ensisijaisesti jäsenvaltioiden tietoisia politiikkavalintoja. Ei ole mitään selkeää näyttöä siitä, että finanssipoliittiset säännöt olisivat haitanneet investointien toteuttamista. Vaikka investointilausekkeen käyttöönotolla vuosina 2015 ja 2016<sup>21</sup> pyrittiin vahvistamaan vakaus- ja kasvusopimuksen kasvua painottavaa ulottuvuutta turvaamalla investoinnit taantuma-aikoina, se ei näytä edistäneen merkittävästi julkisia investointeja. Lausekkeen hyödyntämistä rajoitti erityisesti se, että siinä

---

<sup>18</sup> Asetuksen (EU) N:o 473/2013 6 artiklan 3 kohdan d alakohdassa todetaan tältä osin, että alustavassa talousarviosuunnitelmassa on oltava ”merkitykselliset toimintokohtaiset tiedot julkisen talouden menoista, mukaan lukien opetus, terveydenhuolto ja työllisyys, ja mahdollisuuksien mukaan tietoja tärkeimpien meno- ja tulopuolen toimenpiteiden oletetusta jakaumavaikutuksesta”.

<sup>19</sup> Lisäksi niiden euroalueen jäsenvaltioiden, joihin sovelletaan liiallisen alijäämän menettelyä, on esitettävä talouskumppanuusohjelma, jossa kuvataan politiikkatoimenpiteet ja rakenneuudistukset, jotka ovat tarpeen, jotta liiallinen alijäämä voidaan korjata tuloksellisesti ja pysyvästi. Ohjelmassa esitettyjen painopisteiden on oltava yhdenmukaisia unionin kasvu- ja työllisyysstrategian kanssa.

<sup>20</sup> Julkiset investoinnit vähenivät EU:ssa vuoden 2009 huippulukemasta (3,7 % suhteessa BKT:hen) 2,7 prosenttiin vuonna 2017, mutta ympäristönsuojeluun tehtävien julkisten investointien osuus on pysynyt melko vakaana (5–6 % kokonaismäärästä), ks. Eurostat, julkisen talouden toimintokohtaiset menot (COFOG).

<sup>21</sup> Ks. alaviite 15.

painotettiin investointien turvaamista syvän taantuman muodostamassa erityistilanteessa<sup>22</sup>. Vastaavasti rakenneuudistuslauseketta on tähän mennessä sovellettu viisi kertaa<sup>23</sup>, eikä sillä ole juurikaan onnistuttu edistämään uudistuksia, jotka parantaisivat julkisen talouden laatua ja/tai lisäisivät potentiaalista kasvua.

Nämä havainnot edellyttävät huolellista harkintaa erityisesti sen vuoksi, että infrastruktuurin nykyaikaistaminen, EU:n talouden ilmastoneutraaliuden saavuttaminen vuoteen 2050 mennessä ja digitaalisen siirtymän edistäminen edellyttävät jatkossa merkittäviä lisäinvestointeja. Osana tätä komissio pyrkii edelleen yhdessä jäsenvaltioiden kanssa selvittämään, miten vihreän budjetoinnin välineiden käyttöä voitaisiin lisätä.

### ***EU:n finanssipoliittisiin sääntöihin sitoutuminen ja niiden ohjausvaikutus***

EU:n nykyisessä julkisen talouden ohjausjärjestelmässä on monenlaisia sääntöjä, jotka liittyvät erilaisiin vaatimusten noudattamista mittaaviin indikaattoreihin. Järjestelmässä on myös useita vaatimuksista poikkeamisen mahdollistavia lausekkeita, joilla kullakin on omat soveltamisperusteensa.

Nämä moninaiset säännöt eivät aina johda samaan päätelmään vaatimusten noudattamisesta, joten lisäksi on käytettävä taloudellista harkintaa. Lisäksi järjestelmässä hyödynnetään pitkälti muuttujia, jotka eivät ole suoraan havainnoitavissa ja joita tarkistetaan toistuvasti, kuten tuotantokuilua ja rakenteellista rahoitusasemaa, mikä vaikeuttaa vakaan poliittisen ohjauksen antamista. Vakaus- ja kasvusopimuksen moniulotteisuuden tarkoituksena on lisätä järjestelmän kykyä mukautua muuttuviin taloudellisiin olosuhteisiin, mutta samalla se on tehnyt järjestelmästä monimutkaisemman ja vähentänyt sen läpinäkyvyyttä erityisesti ennaltaehkäisevän osion osalta. Tämä on heikentänyt sitoutumista, viestintää ja poliittista hyväksyttävyyttä. Komissio on jossain määrin pyrkinyt korjaamaan näitä puutteita painottamalla aiempaa enemmän menojen vertailuarvoa, jonka avulla voidaan antaa vakaampia toimintaohjeita, ja keskittymällä suoraan hallituksen määräysvallassa oleviin budjettieriin.

Tähän liittyen voidaan todeta, että samaan aikaan kun vuotuiset julkisen talouden sopeuttamistoimet ja vaatimusten noudattamisen arviointi ovat saaneet lisää painoarvoa, julkisen talouden keskipitkän aikavälin suunnittelu on jäänyt vähemmälle huomiolle, ja monet jäsenvaltiot ovat lykanneet keskipitkän aikavälin tavoitteidensa saavuttamista.<sup>24</sup> Vahva keskittyminen vuotuisten vaatimusten noudattamiseen on myös saattanut vaikuttaa riittämättömään eriyttämiseen sellaisten jäsenvaltioiden välillä, joiden julkisen talouden rahoitusasema ja kestävyysriskit poikkeavat huomattavasti toisistaan.

Euroalueen jäsenvaltioiden alustavien talousarviosuunnitelmien vuotuinen tarkastelu tarjoaa komissiolle tilaisuuden vaikuttaa jo varhaisemmassa vaiheessa jäsenvaltioiden talousarviomenettelyihin. Samalla se on kuitenkin osoittanut, kuinka haastavaa on saada jäsenvaltiot muuttamaan suunnitelmiaan vuoden lopussa ja kuinka vaikeaa on käynnistää euroryhmässä aitoa keskustelua euroalueen finanssipolitiikan virityksestä.

### ***Kansalliset julkisen talouden kehukset***

---

<sup>22</sup> Toistaiseksi vain Italia ja Suomi ovat hyödyntäneet investointilauseketta. Tämä tapahtui vuonna 2016.

<sup>23</sup> Rakenneuudistuslauseketta ovat soveltaneet Italia vuonna 2016, Latvia, Liettua ja Suomi vuonna 2017 ja Belgia vuonna 2019.

<sup>24</sup> Vakaus- ja lähentymisohjelmien merkitys valvontakehyksessä on heikentynyt, mikä on myös osaltaan vaikuttanut siihen, että jäsenvaltioiden keskipitkän aikavälin tavoitteiden saavuttaminen on toistuvasti siirtynyt eteenpäin.

Direktiivissä 2011/85/EU ja asetuksessa (EU) N:o 473/2013 säädetyt kansallisiin julkisen talouden kehyksiin<sup>25</sup> liittyvät vaatimukset ovat edistäneet jäsenvaltioiden finanssipolitiikan perustana olevien sääntöjen, menettelyjen ja instituutioiden laajaa kehittämistä ja vahvistamista. Tämä on merkittävästi parantanut kansallisia julkisen talouden kehyksiä, mikä on vahvistanut kansallista sitoutumista julkisen talouden kurinalaisuuteen ja edistänyt EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista. Edistyminen on ollut merkittävintä niissä jäsenvaltioissa, joissa ei ollut kansallisia kehyksiä ennen kriisiä tai ne olivat puutteelliset. EU:n vaatimukset muodostivat niiden tapauksessa perustan nykyaikaisen finanssipoliittisen kehyksen luomiselle. Kaikki julkisen talouden kehyksiin liittyvät osatekijät ovat kehittyneet nopeasti, mutta eniten edistymistä on tapahtunut kansallisten finanssipoliittisten sääntöjen laatimisessa ja riippumattomien finanssipoliittisten instituutioiden perustamisessa. Numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen määrä on lisääntynyt ja laatu parantunut merkittävästi. Ne ovat nyt keskeinen osa julkisen talouden kehyksiä kaikissa jäsenvaltioissa ja tukevat julkisen talouden kurinalaisuutta ja EU:n sääntöjen noudattamista.

Riippumattomia finanssipolitiikan instituutioita on perustettu tai niitä on vahvistettu lähes kaikissa jäsenvaltioissa, ja niillä on yhä tärkeämpi rooli finanssipoliittisissa keskusteluissa kansallisella ja EU:n tasolla. Finanssipolitiikan riippumaton seuranta yhdessä julkista taloutta koskevien tilastojen paranemisen ja ennusteiden laatimiseen ja julkaisemiseen liittyvien säännösten kanssa on lisännyt huomattavasti finanssipolitiikan läpinäkyvyyttä. Kansalliset sidosryhmät ovat yleensä sitä mieltä, että vahvat kansalliset kehykset ovat tehokas ja vaikuttava keino edistää EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista.

Kansallisten kehysten rakenteessa ja toimivuudessa on kuitenkin huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä. Tämä johtuu siitä, että i) unionin lainsäädännössä vahvistetaan pelkästään kansallisia kehyksiä koskevat vähimmäisvaatimukset ja ii) kansallisten säännösten varsinaisessa täytäntöönpanossa ja noudattamisessa on eroja. Lisäksi finanssipoliittisen sopimuksen<sup>26</sup> ja sen rakenteellista budjettitasapainoa koskevan säännön myötä kansallisia kehyksiä koskevista säännöksistä on tullut melko monimutkaisia, mikä on johtanut epä johdonmukaisuuksiin EU:n sääntöjen ja joidenkin kansallisten sääntöjen välillä. Tämä on kannustanut joitakin jäsenvaltioita hyödyntämään eroja kansallisten ja EU:n sääntöjen välillä.

## **Tekstikehys 2: Talouden ohjaus ja hallinta osana talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa**

Talouspolitiikan eurooppalaisesta ohjausjaksosta, joka otettiin käyttöön vuonna 2011 talouspolitiikan ohjauspaketilla, on tullut vakiintunut kehys talouspolitiikan koordinoinnille. Sen tavoitteena on luoda yhdenmety toimintamalli yhdistämällä talouspolitiikan valvonnan eri osa-alueet (finanssi-, rakenne- ja rahoitusmarkkinapolitiikka) osaksi vuosittain toteutettavaa valvontasykliä yhteisen aikataulun ja kehyksen puitteissa.<sup>27</sup> Tätä varten vakaus- ja

<sup>25</sup> Kansallista finanssipolitiikkaa ohjaavat säännöt ja instituutiot.

<sup>26</sup> Finanssipoliittinen sopimus on osa talous- ja rahaliiton vakauksesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehtyä sopimusta, joka tuli voimaan 1. tammikuuta 2013. Tämän hallitustenvälisen sopimuksen tärkein määräys on vaatimus siitä, että tasapainoisen budjetin sääntö saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestelmää (finanssipoliittinen sopimus). Tavoitteena oli täydentää EU:n sääntöperusteista finanssipoliittista kehystä kansallisen tason säännöksillä, jotta voitaisiin edistää terveen finanssipolitiikan harjoittamista sopimuspuolina olevissa jäsenvaltioissa. Finanssipoliittinen sopimus sitoo kaikkia euroalueen jäsenvaltioita ja vapaaehtoisuuden pohjalta Bulgariaa, Tanskaa ja Romaniaa.

<sup>27</sup> Eurooppalaisen ohjausjakson oikeusperusta lisättiin asetukseen (EY) N:o 1466/97 asetuksella (EU) N:o 1175/2011. Tarkoituksena oli varmistaa jäsenvaltioiden talouspolitiikan tiiviimpi yhteensovittaminen ja niiden

kasvusopimuksen ja makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn täytäntöönpanon keskeiset vaiheet on sovitettu yhteen talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson kanssa sekä aikataulun että mahdollisten raportointi- ja valvontavaatimusten osalta. Tämä yhteensovittaminen auttaa varmistamaan, että talouspolitiikkaa koskeva yhdennetty toimintamalli hyödyttää jäsenvaltioita.

Viime vuosina talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson painopistettä on laajennettu, jotta sen yhteydessä voitaisiin ottaa paremmin huomioon euroalueeseen liittyvät näkökohdat sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin kuuluvien asioiden sisällyttämisen myötä myös työllisyys- ja sosiaaliset näkökohdat. Lisäksi vuoropuhelua Euroopan parlamentin, kansallisten viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten kanssa on lisätty. Jäsenvaltioiden talous- ja työllisyyspolitiikkojen ympäristöulottuvuus saanee jatkossa Euroopan vihreän kehityksen ohjelman mukaisesti huomattavasti enemmän painoarvoa eurooppalaisessa ohjausjaksossa. Samalla ohjausjaksosta tulee kehys kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien talouspolitiikkojen arvioinnille ja koordinoinnille, vaikka siinä keskitytäänkin edelleen keskeisten talous- ja työllisyysaasteiden käsittelyyn.

## **2.2 Makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely**

### ***Makrotalouden valvonnan soveltamisalan laajentaminen***

Makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely laajensi valvontakehyksen soveltamisalaa finanssipolitiikkaa laajemmalle kattamaan myös muita mahdollisia makrotalouden epätasapainon syitä, joita ei ollut aiemmin huomioitu riittävästi. Tämä tarkoitti muun muassa sitä, että huomioon otettiin aiempaa laajemmin makrotalouden vakauden kannalta merkitykselliset makrotason rakenteelliset ja rahoitusmarkkinatekijät, kuten ulkoiset epätasapainot, tuottavuus, kilpailukyky, asuntomarkkinat ja yksityisen sektorin velkaantuneisuus. Makrotalouden epätasapainoa koskevassa menettelyssä analysoidaan lisäksi julkisen talouden ja erityisesti julkisen velan kehitystä, sillä niillä on merkitystä makrotalouden yleisen vakauden kannalta. Makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely on tässä suhteessa täydentänyt muita valvontavälineitä ja tarjonnut perustan sellaisten politiikkatoimien priorisoinnille, joita vakaus- ja kasvusopimuksessa ei käsitellä mutta joilla on merkitystä julkisen talouden asianmukaisen kehityksen kannalta. Epätasapainojen havaitsemista koskevaa analyttistä perustaa on parannettu ja käyttöön on otettu prosesseja talouden kehityksen ja politiikkatoimien seurantaa varten. Vaikka makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn mukainen valvonta on edelleen kohdistunut pääosin makrotalouden vakauden kannalta merkityksellisiin näkökohtiin, sen soveltamisalaa on myös asteittain laajennettu, jotta voitaisiin ottaa huomioon sopeutukseen liittyvät laajemmat vaikutukset, kuten vaikutukset työllisyyden ja sosiaalisen tilanteen kehitykseen.

Yhteyksiä muihin valvonnan osa-alueisiin ei kuitenkaan ole aina hyödynnetty täysimääräisesti. Tämä koskee makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn ja vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen valvonnan välistä vuorovaikutusta, jonka avulla voitaisiin puuttua samanaikaisesti makrotalouden epätasapainoihin, potentiaalisen kasvun haasteisiin ja julkisen velan kestävyysriskeihin. Lisäksi makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn mukaisessa valvonnassa ei välttämättä ole vielä otettu riittävästi huomioon uusia, erityisesti ilmastonmuutokseen ja muihin ympäristöpaineisiin liittyviä taloudellisia haasteita ja niiden vaikutuksia.

---

taloudellisen suorituskyvyn jatkuva lähentyminen sekä antaa jäsenvaltioiden talous- ja työllisyyspolitiikkoja koskevaa yhdennettyä ja johdonmukaista ohjausta.

### ***Politiikkatoimet ja niiden vaikuttavuus makrotalouden epätasapainon korjaamisessa***

Makrotalouden epätasapainoa koskevassa menettelyssä on pyritty lisäämään tietoisuutta ja keskitytty politiikkatoimiin. Tulokset ovat joissakin tapauksissa olleet hyviä, vaikka liiallista epätasapainoa koskevaa menettelyä ei ole koskaan käynnistetty. Makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely on auttanut syventämään EU:n toimielinten ja kansallisten viranomaisten välistä vuoropuhelua siitä, miten havaittuihin haasteisiin voidaan vastata, sillä se on antanut kansallisen tason keskustelulle suunnan ja vahvistanut päätöksentekoprosesseja. Monissa tapauksissa makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely on tarjonnut kehyksen, jonka puitteissa voidaan asettaa etusijalle politiikkatoimet makrotason rakenteellisiin ja rahoituksellisiin ongelmiin puuttumiseksi maissa, joissa rahoitusmarkkinoiden epävakauden riski on suuri. Näissä tapauksissa makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn mukaisen valvonnan seurauksena toteutettiin politiikkatoimia, joiden toteutusta seurattiin tiiviisti ja säännöllisesti. Rahoitusmarkkinoiden jännitteet vähenivät näin ilman, että pidemmälle menevään liiallisen epätasapainon menettelyyn oli tarvetta turvautua.

Makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely ei kuitenkaan ole poliittisella tasolla saanut aikaan riittävää kiinnostusta uudistuspyrkimysten ylläpitämiseksi jäsenvaltioissa, joissa on edelleen epätasapainoja muun muassa jatkuvasti suuren kotimaisen ja ulkomaisen velan määrän vuoksi. Vaikka on näyttöä siitä, että makrotalouden epätasapainoa koskevassa menettelyssä annettuja maakohtaisia suosituksia noudatettiin aluksi erityisen tarkasti, uudistusten toteutus on vähitellen hidastunut ja on nyt samalla tasolla kuin muiden eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettujen, makrotalouden epätasapainoa koskevaan menettelyyn liittymättömien suositusten toteutus. Epätasapainojen purkaminen on hidastunut viime vuosina, mikä johtuu todennäköisesti rahoitusmarkkinoiden paineen vähenemisestä ja uudistusvauhdin hidastumisesta.

Makrotalouden epätasapainoa koskevalla menettelyllä on pystytty paremmin pienentämään vaihtotaseen alijäämiä kuin jatkuvasti suuria vaihtotaseen ylijäämiä. Poliitiikkatoimet olivat erityisen kiireesti tarpeen niissä jäsenvaltioissa, joissa vaihtotaseen alijäämä oli suuri ja kilpailukyky heikentynyt, sillä tämä synnytti huolta niiden ulkoisen velan kestävydestä ja siihen liittyvistä maksukyvyttömyysriskeistä, jotka ovat erityisen ongelmallisia, kun ne kytkeytyvät kustannuskilpailukyvyn heikkenemiseen ja jatkuvaan vientimarkkinaosuuksien menettämiseen. Makrotalouden epätasapainoa koskevalla menettelyllä ei toisaalta ole pystytty edistämään sellaisten suurten pitkäaikaisten vaihtotaseen ylijäämien korjaamista, joita ei voida täysin selittää talouden perustekijöiden pohjalta. Suuret ja jatkuvat vaihtotaseen ylijäämät eivät aiheuta välittömiä riskejä jäsenvaltion talouden vakaudelle, mutta ne voivat haitata euroalueen moitteetonta toimintaa. Niiden korjaaminen auttaisi kasvattamaan reaalista BKT:tä kyseisissä jäsenvaltioissa, ja sillä olisi myönteisiä heijastusvaikutuksia muuhun euroalueeseen. Makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely otettiin käyttöön tilanteessa, jossa monissa jäsenvaltioissa jo oli epätasapainoja ja liiallisia epätasapainoja, joten vielä ei ole näyttöä siitä, kuinka tehokkaasti sillä pystytään estämään uusien epätasapainojen, haavoittuvuustekijöiden ja riskien syntyminen. Tämä edellyttää sitä, että kehittymässä olevat epätasapainot havaitaan niin ajoissa, että niiden suhteen voidaan ryhtyä asianmukaisiin ennaltaehkäiseviin toimiin.

### ***Sitoutuminen makrotalouden epätasapainoa koskevaan menettelyyn***

Koska mahdollisia epätasapainoja on monenlaisia, makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn mukainen valvonta perustuu sekä määrälliseen että laadulliseen analyysiin, eikä siinä voida turvautua pelkkään indikaattoreiden mekaaniseen tulkintaan. Komissio on sen vuoksi käyttänyt asetuksessa (EU) N:o 1174/2011 ja asetuksessa (EU) N:o 1176/2011 mahdollistettua harkintavaltaa kehyksen täytäntöönpanossa, ja neuvosto on yleensä aina

hyväksynyt komission näkemykset epätasapainojen olemassaolosta ja vakavuudesta. Vuonna 2016 komissio selvensi epätasapainojen tunnistamis- ja arviointiperusteita ja yksinkertaisti niiden luokittelua<sup>28</sup>. Makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn ennaltaehkäisevän osion täytäntöönpano on alusta alkaen ollut osa eurooppalaista ohjausjaksoa. Sen soveltamista on mukautettu saatujen kokemusten ja haasteissa tapahtuneiden muutosten perusteella sekä jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa käydyin jatkuvan vuoropuhelun tuloksena.

Vaikka makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn läpinäkyvässä täytäntöönpanossa on edistytty, siihen liittyvien analyysien ja suositusten välistä yhteyttä ja sen ja muiden valvontamenettelyjen välistä vuorovaikutusta voitaisiin vielä selventää. Kun jäsenvaltioissa on havaittu liiallisia epätasapainoja, komissio on hyödyntänyt makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn säännöissä sallittua mahdollisuutta käynnistää toimien täytäntöönpanon tiivis seuranta, joka lisää vertaispainetta ja edistää uudistustoimia asianomaisissa jäsenvaltioissa. Asianomaisella jäsenvaltiolla ei kuitenkaan ole velvoitetta toteuttaa sovitussa korjaussuunnitelmassa esitettyjä politiikkatoimia. Tämän vuoksi on esitetty, että komission tulisi hyödyntää täysimääräisesti makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn välineitä ja esimerkiksi suositella, että neuvosto käynnistää liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn. Lisäksi komissiota on vaadittu lisäämään avoimuutta tapauksissa, joissa liiallista epätasapainoa koskevaa menettelyä ei käynnistetä, vaikka jäsenvaltioissa on havaittu liiallisia epätasapainoja<sup>29</sup>.

### **2.3 Rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevat tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivät euroalueen jäsenvaltiot**

#### *Kehys makrotaloudellisten rahoitustukiohjelmien suunnittelua ja seuranta varten*

Talous- ja rahaliiton ensimmäisen vuosikymmenen aikana käytössä ei ollut kehystä, jonka mukaisesti olisi voitu tukea erityisesti euroalueen jäsenvaltioita, joilla oli rahoitusvakauteen liittyviä vakavia ongelmia tai joita tällaiset ongelmat uhkasivat. Tätä varten kehitettiin vuonna 2010 ja sitä seuraavina vuosina erityisiä rahoitustukimekanismeja<sup>30</sup>, jotka johtivat Euroopan vakausmekanismiin (EVM) perustamiseen. Tuen valvontakehystä ja hallintorakennetta koskeva unionin lainsäädäntö puuttui kuitenkin edelleen. Asetuksella (EU) N:o 472/2013 luotiin kehys tällaisen tuen järjestämiselle siten, että avoimuus ja demokraattinen vastuuvollisuus voitiin varmistaa.

Kehystä sovellettiin ERVV:stä ja ERVM:stä rahoitettuihin Irlantia ja Portugalia koskeviin ohjelmiin, EVM:stä rahoitettuihin Espanjaa ja Kyprosta koskeviin ohjelmiin sekä Kreikkaa koskeviin ohjelmiin (toinen ja kolmas ohjelma), joita rahoitettiin sekä ERVV:stä että EVM:stä. Vaihtotaseen alijäämät ja julkisen talouden alijäämät saatiin suurelta osin korjattua ja rahoitusalan vakaus säilytettyä tai palautettua. Lisäksi ohjelmiin kuuluneilla rakennepoliittisilla toimilla pystyttiin edistämään potentiaalista kasvua. Kaikki rahoitustukea saaneet euroalueen jäsenvaltiot ovat palanneet onnistuneesti markkinoille ja saavat rahoitusta kohtuullisella korolla. Ne ovat nyt ohjelman jälkeisen valvonnan kohteena.

<sup>28</sup> Komissio julkaisi vuonna 2016 asiakirjan, jossa selostetaan kattavasti ja avoimesti makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn täytäntöönpanoa: Euroopan komissio (2016), The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium.

<sup>29</sup> Tilintarkastustuomioistuin suositteli avoimuuden lisäämistä tapauksissa, joissa komissio ei suosittelut liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käynnistämistä (Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2018),

”Makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn (MIP) tarkastus”, erityiskertomus nro 03).

<sup>30</sup> Esimerkiksi Kreikan lainajärjestely, Euroopan rahoitusvakaussväline (ERVV) ja Euroopan rahoitusvakaussmekanismi (ERVM).



Makrotalouden sopeutusohjelmien laatimista koskevia säännöksiä on noudatettu. Tämä koskee erityisesti seuraavia seikkoja: 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. Asetuksella (EU) N:o 472/2013 käyttöön otetut menettelyt mahdollistivat myös koko euroalueen rahoitusvakauden ylläpitämisen.

Kehys tarjoaa jonkin verran joustovaraa sen suhteen, miten makrotalouden sopeutusohjelmiin osallistuvat instituutiot – komissio yhdessä Euroopan keskuspankin ja tarvittaessa Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa – hoitavat hallinnointijärjestelyt käytännössä, joskin erikseen määrättyä tehtävänjakoa on noudatettava kaikilta osin. Yleisesti ottaen hallinnointijärjestelyt ovat toimineet hyvin.

Asetus (EU) N:o 472/2013 on myös auttanut lisäämään komission toimien avoimuutta ja vastuullisuutta erityisesti siksi, että siinä lujitettiin vuoropuhelua Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien kanssa<sup>31</sup>. Lisäksi asetusta sovellettaessa on otettava huomioon EVM-sopimus. Komission on varmistettava, että kaikki euroalueen jäsenvaltion kanssa EVM:n puolesta allekirjoitetut yhteisymmärryspöytäkirjat ovat asianomaisen makrotalouden sopeutusohjelman ja unionin lainsäädännön mukaisia. Käytännön täytäntöönpanoa koskevat järjestelyt komission ja EVM:n välillä määriteltiin 27. huhtikuuta 2018 allekirjoitetussa yhteisymmärryspöytäkirjassa ja niiden 14. marraskuuta 2018 sopimassa yhteisessä kannassa. Ne toimivat perustana EVM-sopimuksen meneillään olevalle tarkistukselle.

### ***Taloudellinen suorituskyky ja johdonmukaisuus suhteessa EU:n valvontamenettelyihin***

Asetuksella (EU) N:o 472/2013 edistettiin euroalueen jäsenvaltioiden talouspolitiikan tiiviimpää koordinoitua ja jatkuvaa lähentymistä varmistamalla johdonmukaisuus talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson tavanomaisen valvontajakson ja kyseisen asetuksen mukaisen vahvistetun valvonnan välillä. Asetuksella järjeistettiin prosesseja ja pyrittiin näin varmistamaan talouspolitiikan valvonnan johdonmukaisuus ja välttämään raportointivelvoitteiden päällekkäisyys. Tavanomaisissa valvontamenettelyissä (vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiset menettelyt ja makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely) havaitut haavoittuvuustekijät ja epätasapainot otettiin käsiteltäviksi makrotalouden sopeutusohjelmissa. Ohjelman päättymisen jälkeen mahdollisesti jäljellä oleva sopeutustarve otettiin huomioon maakohtaisissa suosituksissa osana tavanomaista ohjausjaksoa ja ohjelman jälkeistä valvontaa. Asetuksella käyttöön otettu vahvistettu valvonta on siten osaltaan vähentänyt asianomaisten jäsenvaltioiden tilapäisiä eroja muihin euroalueen jäsenvaltioihin nähden ja luonut perustan uudelle lähentymiselle.

Komissio on pannut ohjelman jälkeistä valvontaa koskevat säännökset kaikilta osin täytäntöön. Tiukennetun valvonnan toimivuudesta voidaan todeta, että kyseisiä vaatimuksia on sovellettu Kreikkaan elokuusta 2018 alkaen (eli rahoitustukiohjelman päättymisestä lukien). Alustava arvio, joka perustuu rajalliseen kokemukseen näistä erityissäännöksistä, on myönteinen. Tiukennettua valvontaa oli alun perin tarkoitus käyttää ennakoivana kehyksenä

---

<sup>31</sup> Tämä sai vahvistuksen Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tuloksellisuustarkastuksessa, ks. erityiskertomus nro 17/2017: Komission puuttuminen Kreikan rahoituskriisiin.

niiden jäsenvaltioiden auttamiseksi, jotka saattaisivat tarvita rahoitustukea, mutta sitä ei ole tähän mennessä käytetty kyseiseen tarkoitukseen.

Samalla on tärkeää, että ohjelmista otetaan riittävästi vastuuta kansallisella tasolla, erityisesti silloin, kun ohjelmaa ollaan päättämässä tai keskeyttämässä. Myös avoimuuteen ja vastuullisuuteen liittyvät kysymykset ovat edelleen ratkaisematta muun muassa siksi, että EVM on edelleen hallitustenvälinen elin.

## **2.4. Yleiset havainnot**

Tämä uudelleentarkastelu on paljastanut sekä vahvuuksia että mahdollisia parannuskohteita. Se vahvistaa, että talouspolitiikan ohjauspaketilla ja budjettikuripaketilla toteutetut uudistukset sekä talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson käyttöönotto ovat vahvistaneet talouden valvontakehystä EU:ssa ja euroalueella ja auttaneet jäsenvaltioita saavuttamaan talous- ja finanssipoliittiset tavoitteensa. Uudistukset ovat myös johtaneet laaja-alaisempaan ja yhdennetympään valvontamalliin, jolla voidaan aiempaa paremmin varmistaa talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa annettujen toimintaohjeiden yleinen johdonmukaisuus (ks. tekstikehys 2). Yhteisen talousarvioaikataulun vahvistaminen ja jäsenvaltioiden alustavien talousarviosuunnitelmien perusteella annettu ohjaus ovat tiivistäneet koordinoitua euroalueella. Talouspolitiikan ohjauspaketilla ja budjettikuripaketilla käyttöön otetut toimenpiteet ovat siten osaltaan edistäneet talouspolitiikan tiiviimpää koordinoitua.

Toimenpidesuosituksen toteuttaminen jäsenvaltioissa on myötävaikuttanut muun muassa EU:n talouksien asteittaiseen vahvistumiseen ja työpaikkojen merkittävään lisääntymiseen viime vuosina. Lisäksi valvontakehys on auttanut luomaan edellytykset kestäväälle kasvulle, lujittamaan häiriönsietokykyä, vähentämään haavoittuvuutta ja pienentämään mahdollisesti haitallisten heijastusvaikutusten riskiä, koska se on tukenut olemassa olevien makrotalouden epätasapainojen korjaamista, uusien epätasapainojen syntymisen ehkäisemistä ja julkisen velan määrän supistamista. Talouspolitiikan ohjauspakettiin ja budjettikuripakettiin sisältyvillä uudistuksilla on siten voitu edistää unionin kasvu- ja työllisyysstrategian tavoitteiden saavuttamista.

Lujitettu valvontakehys on myös edistänyt jäsenvaltioiden taloudellisen suorituskyvyn lähentymistä: talous on kokonaisuutena katsoen kääntynyt taas kasvuun ja työttömyys on vähentynyt kaikissa jäsenvaltioissa, makrotalouden epätasapainoja on korjattu ja julkisen talouden alijäämät ja velka ovat supistuneet niin, että liiallisia alijäämiä koskeva menettely on voitu päättää kaikkien jäsenvaltioiden osalta. Rahoitusvakautensa osalta vaikeuksissa olevien tai niiden uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden tukemiseksi käyttöön otettu kehys on lisäksi auttanut vähentämään kyseisten jäsenvaltioiden tilapäisiä eroja muihin euroalueen jäsenvaltioihin nähden ja luonut perustan uudelle lähentymiselle.

Talouden elpyminen finanssikriisin jälkeen on historiallisesti tarkasteltuna jatkunut pitkään, mutta samalla trendikasvu on hidastunut ja inflaatio on pysytellyt alhaisena. Lisäksi julkisen velan määrä on joissakin jäsenvaltioissa pysytellyt suurena ja ne ovat yhä kaukana julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteistaan. Samalla niiden uudistuspyrkimykset ovat hiipumassa. Joidenkin jäsenvaltioiden talous on edelleen herkkä reagoimaan talouskasvun hidastumiseen. Tähän liittyy heijastusvaikutusten riski, jolla olisi kielteisiä seurauksia koko euroalueen toiminnalle.

Jäsenvaltioiden finanssipolitiikan viritys on usein ollut myötäsykkistä. Julkisen talouden koostumus ei myöskään ole kehittynyt kasvua suosivampaan suuntaan, ja jäsenvaltioiden hallitukset ovat osoittaneet suosivansa juoksevien menojen lisäämistä investointien turvaamisen sijasta. Jos hyvinä aikoina ei harjoiteta maltillista politiikkaa, tämä vaikeuttaa

mahdollisuuksia ohjata koko euroalueen finanssipolitiikan viritystä jäsenvaltioiden asianmukaisten, kohdennettujen julkisen talouden sopeutustoimien avulla silloin, kun ilmenee laajoja häiriöitä, jotka eivät johdu politiikasta. Finanssipolitiikan virituksen ohjausmahdollisuudet pysyvät rajallisina niin kauan kuin ne perustuvat yksinomaan kansallisten finanssipoliitikkojen koordinointiin, eikä käytettävissä ole keskitettyä vakautuskapasiteettia. Nykyinen kehys ja sen täytäntöönpano eivät näin ollen ole edistäneet makrotalouden vakauttamista.

Nykyisen valvontakehyksen ja sen täytäntöönpanon avulla ei myöskään ole pystytty ottamaan riittäväällä tavalla huomioon sellaisten jäsenvaltioiden välisiä eroja, joiden julkisen talouden rahoitusasema, kestävyysriskit tai muut haavoittuvuustekijät poikkeavat huomattavasti toisistaan. Myös unionin finanssipoliittisten sääntöjen ja kansallisten julkisen talouden kehysten välistä vuorovaikutusta on tarpeen kehittää.

Finanssipoliittisesta kehyksestä (joka käsittää johdetun oikeuden säädökset ja muita asiakirjoja, joissa kuvataan yksityiskohtaisemmin ja läpinäkyvämmiin valvonnan käytännön toteutusta) on tullut liian monimutkainen. Monimutkaisuus johtuu siitä, että kehyksellä on monia erilaisia tavoitteita ja että siinä on otettava huomioon monenlaisia muuttuvia tekijöitä, kuten jouston hyödyntäminen, tilanteessa, jossa jäsenvaltioiden näkemykset poikkeavat toisistaan. Tämä on edellyttänyt erittäin tarkkaa kodifointia, kun huomioon on pitänyt ottaa lukuisia toimintaindikaattoreita, joista monet eivät ole havainnoitavissa ja joita tarkistetaan toistuvasti, sekä erilaisia poikkeuslausekkeita. Tämän seurauksena finanssipoliittiset säännöt eivät ole enää yhtä läpinäkyviä, mikä heikentää ennustettavuutta, viestintää ja poliittista hyväksyttävyyttä.

Muut talouskriisin aikana kasautuneet epätasapainot ovat vähenemässä, mutta monissa tapauksissa varsin hitaasti. Makrotalouden epätasapainoa koskevalla menettelyllä on pystytty paremmin pienentämään vaihtotaseen alijäämiä kuin jatkuvasti suuria vaihtotaseen ylijäämiä. Vaikka tämä saattaa selittyä sillä, että suuret vaihtotaseen alijäämät on erityisen tärkeää korjata kiireesti kestävyuden varmistamiseen liittyvistä syistä, myös jatkuvat vaihtotaseen ylijäämät voivat vaarantaa euroalueen moitteettoman toiminnan. Toimenpidesuosituksen noudattamisessa on parantamisen varaa ja kiinnostus asiaan on vähitellen heikentynyt uudistusinnon hiipumisen myötä. Lisäksi valvonnan eri osa-alueiden yhteistoimintaa on vielä mahdollista parantaa, vaikka niiden välinen vuorovaikutus onkin ollut asianmukaista. Yksittäisten valvontavälineiden välisiä merkittäviä yhteyksiä ei oteta riittävästi huomioon. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa julkisen velan kestävyyyteen liittyvät ongelmat ovat kiinteästi kytköksissä laajempiin makrotalouden epätasapainoihin tai heikkoon potentiaaliseen kasvuun<sup>32</sup>.

Pohdittavaksi olisi myös otettava valvontakehyksen mahdollinen rooli välineenä, jonka avulla voidaan vastata kiireellisiin talous- ja väestökehitykseen sekä ympäristöön liittyviin haasteisiin nyt ja tulevaisuudessa. Yksi tämän hetken tärkeimmistä taloudellisista haasteista on se, että kasvu voi pysyä vaimeana pidemmän aikaa, ellei potentiaalista kasvua ryhdytä vauhdittamaan politiikkatoimin. Koska rahapolitiikka on jo nyt erittäin elvyttävää, on tärkeää pohtia, voitaisiinko jäsenvaltioiden finanssi- ja rakennepolitiikalla tukea euroalueen politiikkayhdistelmää ja potentiaalisen kasvun lisäämistä ja miten tämä voitaisiin toteuttaa, sekä pohtia EU:n talouden ohjausjärjestelmän mahdollista roolia siinä. Lisäksi olisi pohdittava, missä määrin ohjausjärjestelmällä voidaan tukea talous-, ympäristö- ja sosiaalipoliittisia tarpeita, jotka liittyvät Euroopan siirtymiseen kohti ilmastoneutraalia,

---

<sup>32</sup> Myöskään valtioiden ja pankkien välisen yhteyden heijastusvaikutusten valvonnalla ei ole ollut kehyksessä keskeistä osaa, vaikka ne ovat merkittäviä makrotalouden ja rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta.

resurssitehokasta ja digitaalista taloutta, ja näin täydentää sääntely-ympäristön ja rakenneuudistusten keskeistä roolia tässä kehityksessä.

### 3. Aiheita julkiseen keskusteluun

Lainsäädännön soveltamisesta tähän mennessä saatujen kokemusten perusteella voidaan yksilöidä useita aiheita julkista keskustelua varten:

*Miten kehystä voidaan parantaa, jotta voitaisiin varmistaa julkisen talouden kestävyys kaikissa jäsenvaltioissa ja auttaa poistamaan olemassa olevat makrotalouden epätasapainot ja välttämään uusien epätasapainojen syntyminen?* Kokemukset osoittavat, että on keskeisen tärkeää saavuttaa julkisen talouden rahoitusaseman kestävyyttä ja makrotalouden epätasapainojen välttämistä koskevat tavoitteet. Talouspolitiikan tuloksellinen koordinointi ja valvonta ovat EU:n ja talous- ja rahaliiton häiriönsietokyvyn varmistamisen kulmakiviä, kun otetaan huomioon, että kestävämmät rahoitusasemat saattaisivat johtaa kielteisiin heijastusvaikutuksiin. Vaikka velan kestävyuden varmistamisessa ja makrotalouden epätasapainojen korjaamisessa on yleisesti ottaen edistytty, edistymisen ei kuitenkaan ole aina ollut riittävää, ja jäsenvaltioiden välillä on tässä suhteessa suuria eroja. Sen vuoksi tarvitaan toimiva kehys, jolla varmistetaan julkisen velan kestävyys, myös tapauksissa, joissa se on välttämätöntä, sekä makrotalouden epätasapainon ehkäiseminen ja korjaaminen. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös ilmastonmuutokseen liittyvät riskit.

*Miten voidaan varmistaa vastuullinen finanssipolitiikka, jolla turvataan pitkän aikavälin kestävyys ja mahdollistetaan samalla lyhyen aikavälin vakauttaminen?* Finanssipoliittisella ohjauksella tuetaan jäsenvaltioita julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyuden varmistamisessa ja suhdanteita tasaavan finanssipolitiikan harjoittamisessa. Tarkoituksena on edistää makrotalouden vakauttamista sekä hyvinä että huonoina aikoina. Toimivan kehyksen pitäisi olla suhdanteita tasaava sekä hyvinä että huonoina aikoina, mutta tätä tavoitetta ei ole useinkaan saavutettu käytännössä. Asianmukaiset julkisen talouden sopeutustoimet ja velan vähentäminen taloudellisesti hyvinä aikoina auttavat luomaan liikkumavaraa finanssipolitiikan hyödyntämiselle huonoina aikoina. Poliitiikan asianmukainen keskipitkän aikavälin suunnittelu, joka koskee sekä julkisen talouden tavoitteita että rakenneuudistuksia tuottavuuden ja investointien edistämiseksi, sekä politiikan asianmukainen ankkurointi ovat tässä suhteessa avuksi.

*Mikä voisi olla EU:n valvontakehyksen rooli, kun jäsenvaltioita kannustetaan toteuttamaan tärkeitä uudistuksia ja investointeja, joita tarvitaan, jotta voidaan vastata nykyisiin ja tuleviin taloudellisiin, sosiaalisiin ja ympäristöhaasteisiin samalla kun suojaudutaan velkakestävyteen liittyviltä riskeiltä?* Kehyksessä olisi otettava huomioon nykyiset ja tulevat haasteet. On tarpeen keskustella siitä, millainen rooli EU:n valvontakehyksellä on kestävä kasvun kannalta suotuisan julkisen talouden koostumuksen edistämiseksi ja riittävän investointitason säilyttämisessä jäsenvaltioissa. Erityisesti Euroopan vihreän kehityksen ohjelman laajempien tavoitteiden toteuttamiseksi tarvitaan merkittävä määrä investointeja. Tämän myötä herää kysymys siitä, missä määrin finanssipoliittisella kehyksellä voidaan tukea sellaisia uudistuksia ja muun muassa inhimilliseen pääomaan ja osaamiseen tehtäviä investointeja, joita tarvitaan siirryttäessä ilmastoneutraaliin, resurssitehokkaaseen ja kilpailukykyiseen, digiajan vaatimuksia vastaavaan talouteen siten, että ketään ei jätetä

jälkeen. Tämä edellyttää myös nykyisten joustolausekkeiden soveltamisalan ja -perusteiden asianmukaisuuden uudelleenarviointia, jotta voidaan olla varmoja siitä, että niillä on mahdollista edistää tyypiltään ja määrältään oikeanlaisten investointien tekemistä samalla kun turvataan velkakestävyys. Lisäksi olisi pohdittava finanssipoliittisen kehyksen roolia jäsenvaltioiden talousarvioiden viherryttämisessä.

*Miten EU:n kehystä voidaan yksinkertaistaa ja sen täytäntöönpanon läpinäkyvyyttä parantaa?* Nykyiseen julkisen talouden valvontakehykseen on sisällytetty joustavuutta ja harkintavaltaa edistäviä piirteitä monimutkaisilla säännöksillä, jotka hyväksyttiin tilanteessa, jossa keskeisten sidosryhmien keskinäinen luottamus oli heikkoa. Sääntöperusteisen kehyksen puitteissa suoritettavan taloudellisen harkinnan asianmukaisuus edellyttää kuitenkin objektiivista ja läpinäkyvää päätöksentekoa. Tässä yhteydessä kannattaisi esimerkiksi pohtia, voitaisiinko valvontakehyksen täytäntöönpanoa edistää keskittymällä erityisesti perussopimuksessa tarkoitettuihin vakaviin finanssipoliittisiin virheisiin selkeästi määriteltyjen tavoitteiden ja toiminnallisten päämäärien pohjalta. Kehyksen ja sen täytäntöönpanon yksinkertaistaminen voisi auttaa lisäämään sitoutumista, parantamaan viestintää ja alentamaan täytäntöönpanoon ja sääntöjen noudattamiseen liittyviä poliittisia kustannuksia.

*Miten valvonta voidaan kohdistaa erityisesti niihin jäsenvaltioihin, joilla on nopeaa toimintaa edellyttäviä politiikkahaasteita, ja miten voidaan varmistaa laadukas vuoropuhelu ja sitoutuminen?* Valvonnan olisi oltava oikeassa suhteessa tilanteen vakavuuteen siten, että siinä keskitytään painokkaammin kiireellisimpiin tapauksiin ja käytetään kevyempiä menettelyjä, kun riskit ovat kokonaisuutena katsoen vähäisiä. Sen vuoksi on harkittava, voitaisiinko valvontakehyksen toimivuus varmistaa keskittymällä enemmänkin ”vakavien virheiden tunnistamiseen”<sup>33</sup> eli jäsenvaltioihin, joiden finanssipoliittinen strategia saattaa johtaa julkisen velan kestävämpään kehitykseen tai muihin makrotalouden epätasapainoihin. Keskeisen tärkeä tekijä on myös tiivis politiikkaa koskeva vuoropuhelu jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa erityisesti monenvälisissä yhteyksissä, mutta myös kahdenvälisesti komission kanssa.

*Miten kehyksen avulla voidaan varmistaa sen tosiasiallinen noudattaminen? Millainen rooli pitäisi olla taloudellisilla seuraamuksilla, mainehaitoilla ja myönteisillä kannustimilla?* Taloudellisilla seuraamuksilla ja makrotalouden vakauteen ja kestäväan kasvuun kannustavilla välineillä, kuten lähentymistä ja kilpailukykyä edistävällä talousarviovälineellä tai lähentymis- ja uudistusvälineellä, voidaan edistää kehyksen tuloksellista täytäntöönpanoa. Seuraamusten ja kannustavien välineiden asianmukainen tasapainottaminen edellyttää kuitenkin huolellista harkintaa.

*Voitaisiinko kansallisia julkisen talouden kehyksiä vahvistaa ja niiden vuorovaikutusta EU:n finanssipoliittisen kehyksen kanssa parantaa?* On pohdittava, voitaisiinko kansallisten julkisen talouden kehysten ja erityisesti riippumattomien finanssipoliittikan instituutioiden asemaa vahvistamalla edistää EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista ja samalla parantaa sitoutumista kehykseen. Lisäksi olisi arvioitava, miten tilastotietojen laatua voitaisiin vielä

---

<sup>33</sup> Ks. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 2 kohta.

parantaa, sillä korkealaatuiset tilastot ovat finanssipoliittisen kehityksen läpinäkyvyyden kannalta oleellinen tekijä.

*Miten kehityksessä olisi otettava huomioon euroalueeseen liittyvät näkökohdat ja talous- ja rahaliiton syventämissuunnitelma?* Talouden ohjausjärjestelmän ja talous- ja rahaliiton viimeistelyä koskevan laajemman suunnitelman välillä on monia konkreettisia yhteyksiä. Ensinnäkin sekä vakaus- ja kasvusopimuksessa että makrotalouden epätasapainoa koskevassa menettelyssä keskitytään yksinomaan kansallisiin politiikkoihin, erityisesti suuren julkisen velan ja suurten vaihtotaseen alijäämien ehkäisemiseen ja korjaamiseen. Koska käytettävissä ei ole vakauttamista edistävää keskitettyä rahoituskapasiteettia, mahdollisuudet ohjata koko euroalueen finanssipolitiikan viritystä ovat tällaisessa tilanteessa edelleen rajalliset. Jos käyttöön saataisiin riittävän suuri vakautuskapasiteetti, finanssipolitiikalla voitaisiin aiempaa paremmin edistää makrotalouden vakauttamista koko euroalueen tasolla. Toiseksi rahoitusunionin (pankkiunioni ja pääomamarkkinaunioni) viimeistely, yhteisen turvallisen sijoitusvälineen käyttöönotto ja pankkien valtiovastuiden sääntelykohtelun tarkistaminen voisivat – riippuen siitä, millaisia ovat näiden järjestelyjen erityispiirteet – edistää markkinakuria ja mahdollistaa julkisen talouden valvontakehyksen yksinkertaistamisen. Kolmanneksi elinvoimainen ja häiriönsietokykyinen talous- ja rahaliitto, jolla on vankka perusta, on paras keino lisätä rahoitusvakautta Euroopassa. Se on edellytys euron kansainvälisen aseman vahvistamiselle. Euro puolestaan on väline, jolla voidaan lisätä Euroopan painoarvoa maailmassa ja maailmanmarkkinoilla ja edistää sen myötä eurooppalaisia arvoja ja tukea eurooppalaisten yritysten, kuluttajien ja valtioiden etuja.

*Miten vakaus- ja kasvusopimuksen ja makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn vuorovaikutusta ja yhteistoimintaa voidaan parantaa talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä siten, että jäsenvaltioiden talouspolitiikan koordinointi paranee?* Talouspolitiikan eurooppalaisessa ohjausjaksossa valvonnan eri osa-alueet on sovitettu onnistuneesti yhteiseen aikatauluun. Ohjausjakso on myös auttanut synkronoimaan kansallisia menettelyjä ja edistänyt lähentymistä EU:ssa. Sen käyttöä politiikan koordinoinnissa voidaan ehkä kuitenkin vielä vahvistaa, jotta valvontaa saataisiin kehitettyä yhdennetympään suuntaan ja uudet haasteet otettua huomioon. Vaikka valvonnan kullakin osa-alueella on omat tavoitteensa, olisi ehkä syytä arvioida, voitaisiinko niihin liittyvät toimet toteuttaa paremmin yhdessä silloin, kun haasteet liittyvät toisiinsa. Tällöin voidaan esimerkiksi hyödyntää makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn ja vakaus- ja kasvusopimuksen välillä jo olevia yhteyksiä tapauksissa, joissa julkisen velan kestävyysliittymät ovat ongelmat ovat kytköksissä sekä julkisen talouden kurinalaisuuteen että potentiaalisen kasvun rakenteellisiin esteisiin.

Jäsenvaltiot, EU:n toimielimet ja muut keskeiset sidosryhmät ovat yhdessä vastuussa valvontakehyksen toimivuudesta. Kaikkien keskeisten sidosryhmien laaja yksimielisyys ja keskinäinen luottamus ovat ratkaisevan tärkeitä talouden valvonnan toimivuudelle unionissa. Komissio pyytää kaikkia sidosryhmiä osallistumaan julkiseen keskusteluun ja esittämään näkemyksensä siitä, miten talouden ohjausjärjestelmän täytäntöönpanoa voitaisiin vahvistaa.

Tämän julkisen keskustelun olisi tarjottava sidosryhmille tilaisuus esittää näkemyksensä valvontakehyksen tähänastisesta toiminnasta ja mahdollisista tavoista parantaa sen toimivuutta keskeisten tavoitteiden saavuttamisessa. Komissio toivoo, että asiasta käydään kattavaa keskustelua, johon osallistuvat Euroopan parlamentti, neuvosto, Euroopan

keskuspankki, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, alueiden komitea, jäsenvaltioiden hallitukset ja parlamentit, kansalliset keskuspankit, riippumattomat finanssipoliittiset laitokset, kansalliset tuottavuuskomiteat, työmarkkinaosapuolet, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja akateemiset laitokset. Palaute on tarkoitus kerätä vuoden 2020 alkupuoliskolla. Komissio on tulevina kuukausina yhteydessä näihin sidosryhmiin erilaisin keinoin, muun muassa järjestämällä asiaa koskevia kokouksia ja työpajoja ja ottamalla käyttöön sähköisen kuulemisfoorumin. Komissio tarkastelee kaikkia esitettyjä näkökantoja ja saattaa tältä pohjalta vuoden 2020 loppuun mennessä päätökseen sisäiset pohdintansa siitä, mihin toimiin asiassa voidaan tulevaisuudessa ryhtyä.