



Bryssel 6.12.2017
COM(2017) 822 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-
NEUVOSTOLLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN KESKUSPANKILLE**

**UUDET TALOUSARVIOVÄLINEET UNIONIN KEHYKSEEN VAKAAN
EUROALUEEN TUEKSI**

1. JOHDANTO

Puheenjohtaja Juncker ilmoitti vuoden 2017 puheessaan unionin tilasta ja siihen liittyvässä aiekirjeessä, että komissio aikoo esittää konkreettisia ehdotuksia erillisen euroaluetta koskevan budjettikohdan perustamisesta EU:n talousarvioon. Tästä uudesta budjettikohdasta on tarkoitus kattaa seuraavat toimet:

1) komission rakenneuudistusten tukiohjelmaan perustuva rakenneuudistustuki; 2) vakautusjärjestely; 3) pankkiunionin varautumisjärjestely; 4) lähentymisväline liittymistä edeltävän tuen antamiseksi jäsenvaltioille, jotka valmistautuvat euron käyttöönottoon.

Näitä ehdotuksia käsitellään tarkemmin tässä tiedonannossa, joka on osa talous- ja rahaliiton syventämiseksi esitettävää laajempaa aloitepakettia.¹ Aloitepaketti perustuu etenkin viiden puheenjohtajan 22. kesäkuuta 2015 antamaan kertomukseen Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelystä² ja talous- ja rahaliiton syventämisestä 31. toukokuuta 2017 laadittuun komission pohdinta-asiakirjaan³.

Talous- ja rahaliiton syventäminen ja EU:n rahoitusjärjestelmän nykyaikaistaminen ovat keskeisiä aiheita Euroopan tulevaisuudesta käytävässä keskustelussa, joka käynnistettiin komission 1. maaliskuuta 2017 antamalla valkoisella kirjalla⁴.

Näitä aiheita korostettiin myös komission 28. kesäkuuta 2017 esittämässä pohdinta-asiakirjassa EU:n rahoituksen tulevaisuudesta⁵. Nyt käsillä oleva tilanne tarjoaa mahdollisuuden esittää konkreettisia tulevaisuuteen suuntautuvia ehdotuksia sekä talous- ja rahaliiton tulevaisuudesta että siitä, miten EU:n rahoitusjärjestelmän avulla voidaan jatkossa vastata EU:n kohtaamiin haasteisiin.

EU:n rahoituksesta käytävän keskustelun keskiössä on eurooppalainen lisäarvo. EU:n varat olisi käytettävä eurooppalaisten julkishyödykkeiden rahoittamiseen. Tällaiset hyödykkeet hyödyttävät koko EU:ta, eikä mikään jäsenvaltio pysty yksin tuottamaan niitä tehokkaasti. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaan EU:n olisi toteutettava toimia silloin, kun niillä saadaan veronmaksajien rahoille enemmän vastinetta kuin jos toimet toteutettaisiin ainoastaan kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla.

Talous- ja rahaliiton syventämisestä hyötyy sekä euroalue että koko EU. Nykyistä tiiviimmin yhdentynyt ja tuloksekkaammin toimiva euroalue lisäisi vakautta ja vaurautta kaikkialla EU:ssa. Samalla varmistettaisiin, että Euroopalla on talouden alalla vankka asema maailmassa. Tässä tiedonannossa esitetyillä uusilla talousarviovälineillä on tarkoitus vastata eräisiin euroalueen jäsenvaltioiden ja euroalueeseen liittymistä valmistelevien jäsenvaltioiden erityistarpeisiin siten, että samalla otetaan huomioon niiden laajemmat tarpeet ja pyrkimykset EU:n jäsenvaltioina. Ehdotuksissa pyritään samalla nykyisten ja tulevien välineiden mahdollisimman suureen synergiaan. Komissio esittää uudet välineet toukokuussa 2018 osana vuoden 2020 jälkeen sovellettavaa EU:n monivuotista rahoituskehystä koskevia ehdotuksiaan.

¹ COM(2017) 821, 6.12.2017.

² ”Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely”, Jean-Claude Juncker, tiiviissä yhteistyössä Donald Tuskin, Jeroen Dijsselbloemin, Mario Draghin ja Martin Schulzin kanssa, 22.6.2015.

³ COM(2017) 291, 31.5.2017.

⁴ COM(2017) 2025, 1.3.2017.

⁵ COM(2017) 358, 28.6.2017.

2. EU:N NYKYINEN RAHOITUSJÄRJESTELMÄ

EU:n rahoitusjärjestelmä muodostuu EU:n talousarviosta sekä useista euroalueen ja Euroopan tason mekanismeista ja rahoitusvälineistä. Kaikilla näillä välineillä tuetaan jäsenvaltioiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä sekä yhteisiä EU:n tason painopistealoja (ks. lisäyksessä oleva yhteenveto).

Yksi tällainen painopisteala on talous- ja rahaliiton syventäminen. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää määrätietoisia toimia yksittäisiltä jäsenvaltioilta, riittävää tukea EU:n talousarviosta ja politiikan koordinoituvuudelta. Tässä tiedonannossa esitetään ehdotuksia ja ajatuksia siitä, miten EU:n talousarvion avulla voitaisiin nykyistä paremmin lisätä jäsenvaltioiden toisistaan riippuvaisten talouksien sopeutumiskykyä. Sekä euroalueen maissa että sen ulkopuolisissa maissa uudistusten toteuttamisessa ja parempaan suuntaavassa lähentymisessä saavutettu edistys hyödyttää koko EU:ta.

EU:n talousarviossa on jo kattava valikoima välineitä, joilla voidaan saada aikaan merkittäviä vaikutuksia. Näitä ovat muun muassa avustukset ja erilaiset rahoitusvälineet. Tästä huolimatta EU:n talousarvio on melko pieni. EU:n talousarvion loppusumma on noin 1 prosentti suhteessa EU:n yhteenlaskettuun bruttokansantuloon. EU:n talousarvio on näin kansallisiin talousarvioihin verrattuna pieni, ja sen käyttöä rajoittaa lisäksi vaatimus, jonka mukaan sen on oltava vuosittain tasapainossa. EU:n välineillä on kuitenkin merkittävä strateginen ja taloudellinen vaikutus useissa jäsenvaltioissa ja useilla aloilla. Tällä hetkellä EU:n talousarvion tuottamat vaikutukset saadaan aikaan lähinnä talouden toimijoille ja viranomaisille tarkoitetuilla avustuksilla, joita EU:n toimielimet myöntävät joko suoraan tai yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Joissakin jäsenvaltioissa yli puolet kaikista julkisista investoinneista on viime vuosina rahoitettu Euroopan rakenne- ja investointirahastoista saaduilla varoilla, jotka ovat näin merkittävä tavalla tukeneet Euroopan alueita ja maita niiden kuroessa kiinni kehityseroja taloudessa ja sosiaalialalla. Koska EU:n talousarviosta myönnettävä tuki on monivuotista, se on osaltaan auttanut vakaannuttamaan julkisten investointien määrää pidemmällä aikavälillä. Lisäksi EU:n talousarviosta myönnettävällä tuella voi olla vakauttava vaikutus talousvaikeuksien aikana, kuten Kreikan talouteen ohjattu tuki osoittaa.⁶ Käytettävissä on lisäksi useita EU:n tason välineitä, joilla voidaan lieventää talouden häiriöiden vaikutuksia kansallisella tai paikallisella tasolla, joskin näitä välineitä varten varatut resurssit ovat rajalliset.⁷

Euroopan rakenne- ja investointirahastoja ja muita vastaavia ohjelmia on nykyisen komission toimikauden alusta lähtien täydennetty Euroopan strategisten investointien rahastolla. Euroopan investointiohjelmalla, joka tunnetaan myös ”Junckerin suunnitelmana”, tuetaan yksityisiä investointeja Euroopassa. Ohjelma on tarjonnut joustavan keinon, jonka avulla on saatu liikkeelle yksityisiä

⁶ Komissio esitti 15. heinäkuuta 2015 tiedonannon ”Uusi alku työllisyydelle ja kasvulle Kreikassa” (COM (2015) 400). Se ehdotti tiedonannossa useita poikkeuksellisia toimenpiteitä, joilla autettiin Kreikkaa ottamaan vastaan mahdollisimman paljon EU:n rahoitusta reaali taloutensa tukemiseksi.

⁷ Tällaisia ovat muun muassa nuorisotyöllisyysaloite, josta myönnetään tukea korkeasta nuorisotyöttömyydestä kärsiville jäsenvaltioille ja alueille; Euroopan unionin solidaarisuusrahasto, josta myönnetään rahoitusapua suurkatastrofien kohteiksi joutuneille jäsenvaltioille ja alueille; ja Euroopan globalisaatio-rahasto, josta tarjotaan tukea työntekijöille, jotka ovat menettäneet työpaikkansa globalisaatiosta johtuvien maailmankaupan rakennemuutosten tai maailmanlaajuisen talous- ja finanssikriisin seurauksena.

investointeja ja näin moninkertaistettu vaikutukset, jotka olisi saatu aikaan pelkillä julkisilla investoinneilla.⁸

EU:lla on muutamissa tarkkaan määritellyissä poikkeustapauksissa valtuudet ottaa ja antaa lainaa. Tämä koskee etenkin maksutasejärjestelyyn⁹ liittyviä lainoja, joilla tuetaan maksutasevaikeuksista kärsiviä euroalueen ulkopuolisia jäsenvaltioita. Se koskee myös Euroopan rahoituksenvakautusmekanismiin¹⁰ liittyviä lainoja. Koska otto- ja antolainaus toteutetaan samoin ehdoin (back-to-back), lainoilla ei ole suoraa vaikutusta EU:n talousarvioon niin kauan kuin lainojen saajina olevat jäsenvaltiot hoitavat velvoitteensa.

EU:n myöntää avustusten ja lainojen lisäksi yhä enemmän teknistä tukea. Vuonna 2015 perustettiin rakenneuudistusten tukipalvelu, jonka avulla komissio lisäsi teknistä tukeaan. Se tarjoaa sitä nyt jäsenvaltioille niiden pyynnöstä tärkeitä aloja koskevien uudistusten toteuttamista ja julkishallinnon parantamista varten.

EU:n talousarviosta suoraan myönnettävää tukea täydennetään useilla EU:n tason ja euroalueen välineillä ja elimillä. Jotkin näistä välineistä ja elimistä kuuluvat EU:n toimielinkehykseen mutta ovat EU:n talousarvion ulkopuolella, kuten Euroopan investointipankki. Toiset puolestaan ovat kokonaan unionin oikeudellisen kehyksen ulkopuolella, kuten Euroopan vakausmekanismi. Euroopan investointipankki tukee hankkeita, joilla edistetään työllisyyttä ja kasvua Euroopassa ja sen ulkopuolella, kun taas Euroopan vakausmekanismi tarjoaa rahoitusapua vakavista rahoitusvaikeuksista kärsiville euroalueen jäsenvaltioille.

Nykyiset EU:n tason rahoituslähteet ja -välineet



Lähde: Euroopan komissio. ERVM: Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi.

⁸ Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR-rahasto) piiriin kuuluvien sopimusten arvo oli marraskuun 2017 lopussa 49,6 miljardia euroa, ja ESIR-hankkeita toteutettiin kaikissa 28 jäsenvaltiossa. Odotuksena on, että ESIR-rahastolla saadaan EU:ssa liikkeelle yhteensä 251,6 miljardin euron investoinnit. Noin 528 000 pk-yrityksen odotetaan hyötyvän rahoituksen saannin parantumisesta.

⁹ Neuvoston asetus (EY) N:o 332/2002, annettu 18 päivänä helmikuuta 2002, järjestelystä keskipitkän ajan rahoitustuen myöntämiseksi jäsenvaltioiden maksutaseille (EYVL L 53, 23.2.2002, s. 1).

¹⁰ Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi perustettiin 11. toukokuuta 2010 samana päivänä annettulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 407/2010 (EUVL L 118, 12.5.2010, s. 1). Se toimii maksutasejärjestelyn tapaan mutta on kaikkien jäsenvaltioiden eli myös euroalueen jäsenvaltioiden käytettävissä.

EU:n talousarviolla on aina tuettu ylöspäin suuntautuvaa taloudellista ja sosiaalista lähentymistä, ja lainanantoon käytettävissä olevia EU:n tason resursseja on viime aikoina lisätty, jotta on pystytty puuttumaan ääritilanteisiin. Makrotalouden vakauttaminen ei kuitenkaan ole tähän asti ollut EU:n talousarvion nimenomaisena tavoitteena. Kriisivuosista saatu kokemus on kuitenkin osoittanut, että EU:n rahoitusjärjestelmän rakenne ja kattavuus eivät vielä täysin vastaa talous- ja rahaliiton erityistarpeita. Tämä pätee sekä euroalueen jäsenvaltioihin että euroalueeseen liittymistä valmisteleviin jäsenvaltioihin.

Näihin haasteisiin ei välttämättä tarvitse ensi tilassa vastata rahoituksen keinoin. Sääntely- ja politiikkakehystä on jo parannettu merkittävästi sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla. Tämän kehityksen olisi jatkuttava. Tänä esitetty aloitepaketti¹¹ sisältää tulevaa työtä koskevan etenemissuunnitelman

Kuluneiden vuosien kokemusten perusteella voidaan kuitenkin erottaa kolme toisiinsa yhteydessä olevaa selkeää haastetta, joihin EU:n rahoituksella olisi vastattava nykyistä paremmin.

- 1) Jäsenvaltioissa toteutettavia rakenneuudistuksia olisi edistettävä ja tuettava, jotta talouden rakenteiden sopeutumiskykyä ja talouden tulosten lähentymistä voitaisiin lisätä.** Tämä koskee paitsi yhteistä rahaa käyttäviä jäsenvaltioita myös euroalueeseen liittymistä valmistelevia jäsenvaltioita, koska sopeutumiskykyiset rakenteet ovat ratkaisevan tärkeitä sille, että euroalueen toimintaan osallistuminen sujuu ongelmitta. Kriisivuodet ovat osoittaneet selkeästi sen, miten tärkeää on, että talouden ja yhteiskunnan rakenteet ovat nykyaikaisia ja pystyvät nopeasti reagoimaan häiriöihin, jotta vältetään taloudellisen tai sosiaalisen ahdingon lisääntyminen. Häiriöillä on ollut merkittävä vaikutus talouden tuotokseen, työttömyyteen, investointeihin ja pankkien pelastamisen tarpeeseen. Tämä vaikutus on tietyissä osissa Eurooppaa ollut keskimääräistä vakavampi. Vasta nyt – kun kriisin puhkeamisesta on kulunut lähes kymmenen vuotta – on näkyvissä merkkejä siitä, että elintasot ovat jälleen alkaneet lähentyä ja että kyseessä on pitkäaikainen kehityssuuntaus.
- 2) Euroalueen jäsenvaltioita olisi tuettava, jotta ne pystyisivät paremmin vastaamaan nopeasti muuttuviin taloudellisiin olosuhteisiin ja vakauttamaan taloutensa tilanteessa, jossa siihen kohdistuu laajoja epäsymmetrisiä häiriöitä.** Koska euroalueella noudatetaan kaikkialla samaa rahapolitiikkaa, siihen kuuluvien jäsenvaltioiden käytettävissä ei enää ole samoja makrotalouspolitiikan välineitä kuin aikaisemmin. Jokainen euroalueen maa on erilainen, ja talouden koolla ja rakenteella on merkitystä sille, miten todennäköistä maan altistuminen häiriöille on. Kriisi toi selvästi esiin puutteet niissä keinoissa, joiden avulla euroalueen yksittäiset jäsenvaltiot voivat vaimentaa laajojen epäsymmetristen häiriöiden vaikutusta. Puutteiden seurauksena jotkin näistä jäsenvaltioista eivät enää saaneet valtion tarvitsemää rahoitusta markkinoilta. Tämä johti useissa tapauksissa pitkittyneeseen taantumaa ja muihin jäsenvaltioihin kohdistuneisiin kielteisiin heijastusvaikutuksiin.
- 3) Valtion velan ja pankkien tilanteen välinen yhteys olisi katkaistava. Samalla olisi vähennettävä järjestelmäriskejä ja lisättävä yhteisiä resursseja, joilla voidaan vastata mahdolliseen laajamittaiseen pankkien kaatumiseen, sekä estettävä kriisien leviäminen.** Yhteistä kriisinratkaisurahastoa tukevasta varautumisjärjestelystä sovittiin periaatteen tasolla jo vuonna 2013. Järjestelyllä on tarkoitus lisätä yhteisen kriisinratkaisurahaston resursseja, joilla

¹¹ COM(2017) 821, 6.12.2017.

tuetaan pankkien kriisintarkkaisu. Varautumisjärjestelyn on tarkoitus toimia viimeisenä keinona. Sitä tarvitaan myös luottamuksen lisäämiseksi Euroopan pankkijärjestelmään.

Edellä esitetyn perusteella on mahdollista kehittää yhteisiä EU:n tason talousarviovälineitä, joilla voidaan osaltaan tukea euroalueen vakautta ja joista on hyötyä myös koko EU:n tasolla. Nämä välineet on suunniteltava siten, että ne ovat kaikilta osin synergiassa unionin laajempaan kehykseen sisältyvien talousarviovälineiden kanssa. Näin varmistetaan, että ne ovat toimivia ja tuloksekkaita ja että niillä saadaan veronmaksajien rahoille mahdollisimman paljon vastinetta. EU:n rahoitusjärjestelmän nykyaikaistaminen, jota koskevia ehdotuksia komission on tarkoitus esittää toukokuussa 2018, tarjoaa EU:lle ja euroalueelle ainutlaatuisen tilaisuuden ottaa käyttöön tarvitsemansa välineet.

3. NYKYAIKAISTETTU JA TULEVAISUUTEEN SUUNTAUTUVA EU:N RAHOITUSJÄRJESTELMÄ

EU:n rahoituksen tulevaisuutta koskevassa pohdinta-asiakirjassa luotiin pohjaa nykyaikaiselle ja tulevaisuuteen suuntautuvalla vuoden 2020 jälkeiselle EU:n rahoitusjärjestelmälle. Puheenjohtaja Junckerin unionin tilasta pitämän puheen mukaisesti tässä tiedonannossa käsitellään tarkemmin seuraavia neljää järjestelyä.

- **Tässä tiedonannossa esitetään uusi järjestely, jolla on tarkoitus tukea talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä määritettyjä kansallisia uudistuksia. Järjestely perustuu sekä talousarviosta myönnettävään tukeen että tekniseen tukeen.** Ensimmäisessä vaiheessa vuosina 2018–2020 komissio ehdottaa kohdennettuja muutoksia Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin sovellettavaan yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen sekä lisämäärärahoja nykyiselle rakenneuudistusten tukiohjelmalle. Vuoden 2020 jälkeen sovellettavaa monivuotista rahoituskehystä varten komissio aikoo esittää uutta, uudistusten toteuttamisen tukivälinettä, josta myönnetään rahoitustukea jäsenvaltioille niiden antamien sitoumusten mukaisten uudistusten toteuttamiseksi. Lisäksi komissio esittää, että teknistä tukea lisätään vuoden 2020 jälkeisellä rahoituskaudella. Se hyödyntää tässä yhteydessä rakenneuudistusten tukiohjelmasta saatuja kokemuksia.
- **Tässä tiedonannossa esitetään erityisen lähentymisvälineen perustamista sellaisia jäsenvaltioita varten, jotka valmistelevat liittymistä euroalueeseen.** Komissio esittää, että vuosina 2018–2020 otetaan käyttöön erityinen menettely osana rakenneuudistusten tukiohjelmaa. Vuoden 2020 jälkeistä rahoituskautta varten tämä menettely olisi korvattava erityisellä lähentymisen tukivälineellä. Uudistusten painopisteistä keskustellaan ja niitä seurataan talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä.
- **Tässä tiedonannossa esitetään pankkiunionin varautumisjärjestelyn tärkeimmät ominaispiirteet.** Varautumisjärjestely muodostuu luottojärjestelystä tai takauksista, jotka myönnetään Euroopan vakausmekanismin / Euroopan valuuttarahaston kautta suoraan yhteiselle kriisintarkkaisu-rahastolle.
- **Tässä tiedonannossa esitellään eräitä vakautusjärjestelyn käyttöönottoon liittyviä keskeisiä piirteitä.** Vakautusjärjestelyllä on tarkoitus varmistaa investointien säilyminen tilanteessa, jossa talouteen kohdistuu laajoja epäsymmetrisiä häiriöitä. Vakautusjärjestely on suunniteltu euroalueen

jäsenvaltioita varten, mutta se olisi ulotettava myös muihin EU:n jäsenvaltioihin. Järjestelyn kattavuus olisi otettava huomioon sen rahoituksen suunnittelussa.

Edellä mainittuja järjestelyjä käsitellään tarkemmin seuraavissa jaksoissa. Ensin olisi kuitenkin tarkasteltava eräitä yleisperiaatteita.

- **Vaikka joillakin näistä järjestelyistä on tarkoitus vastata euroalueen jäsenvaltioiden erityistarpeisiin ja joillakin taas euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden erityistarpeisiin, ne kaikki perustuvat yhteiseen EU:n tason lähestymistapaan ja laajempaa EU:n tason kehystä koskevaan visioon.** Näiden uusien välineiden suunnittelun on perustuttava selkeään kokonaiskuvaan EU:n rahoituksen nykyisestä ja tulevasta järjestelmästä. Näin voidaan lisätä kaikkien toimijoiden ja rahoitusvälineiden välistä synergiaa, välttää päällekkäisyyksiä ja viime kädessä varmistaa, että jokaiselle yhdessä käytetylle eurolle saadaan entistä suurempi tuotto. Tämä on entistäkin tärkeämpää siksi, että euroalueen jäsenvaltioiden ja sen ulkopuolisten jäsenvaltioiden tulevaisuudennäkymät ovat tiivisti sidoksissa toisiinsa ja näiden kahden maaryhmän välinen jako menettää jatkuvasti merkitystään, kuten tänään esitetyssä aloitepaketissa toistuvasti todetaan.
- **Vaikka tässä tiedonannossa käsitellään jäljempänä lähinnä EU:n rahoituksen menopuolta, myös omien varojen järjestelmän nykyaikaistamisella voitaisiin osaltaan tukea euroaluetta tulevaisuudessa.** Esimerkiksi EU:n talousarvion tulopuolella tuetaan jo nyt jossain määrin talouden vakauttamista, etenkin bruttokansantuloon perustuvilla omilla varoilla. Näiden varojen osuus on lähes 75 prosenttia kaikista omista varoista, ja ne määritetään suhteessa kunkin jäsenvaltion talouden tuotokseen.¹² Myös EU:n talousarvion tulopuolella olisi sen vuoksi harkittava parannusten toteuttamista samaan tapaan kuin niitä on ajan mittaan toteutettu menopuolella.¹³ Omia varoja käsittelevä korkean tason ryhmä onkin jo määrittänyt mahdollisia uusia tulolähteitä.¹⁴ Näitä seikkoja ei käsitellä tässä tiedonannossa tarkemmin, mutta niitä tarkastellaan suunniteltaessa vuoden 2020 jälkeen sovellettavaa monivuotista rahoituskehystä. Tulopuolen parannuksilla voidaan täydentää jäljempänä esitettyjä välineitä.
- **Edellä kuvattujen järjestelyjen olisi oltava tiivisti yhteydessä talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson politiikkakehykseen,** joka sisältää myös vakaus- ja kasvusopimuksen. Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso on tärkein jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen koordinoitaväline EU:n tasolla. Sen puitteissa jäsenvaltiot voivat keskustella talouteen, yhteiskuntaan ja julkiseen talouteen liittyvistä ensisijaisista tavoitteistaan ja seurata vuoden aikana säännöllisin väliajoin, miten niiden saavuttamisessa on edistytty. Talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä sovellettavilla vakaus- ja kasvusopimuksella ja makrotalouden epätasapainoa koskevalla menettelyllä varmistetaan, että julkinen talous on jäsenvaltioissa terveellä pohjalla, ja ehkäistään riski epätasapainoiloista. Lisäksi Euroopan rakenne- ja

¹² Koska tämä maksuosuus perustuu kullakin jäsenvaltiolla sen bruttokansantuloon, osuuden absoluuttinen määrä vaihtelee ajan myötä suhdanteiden mukaan muiden tekijöiden säilyessä muuttumattomina.

¹³ Toisin kuin jäsenvaltioiden talousarviot, EU:n talousarvio ei saa olla alijäämäinen, koska sen tulojen ja menojen on oltava vuositasolla tasapainossa. EU:n talousarvio rahoitetaan ns. omilla varoilla, joita on nykyisin kolme lajia: jäsenvaltioiden maksuosuudet, jotka perustuvat niiden bruttokansantuloon (BKTL-varat), arvonlisäveroon perustuvat maksuosuudet (alv-varat) sekä unionin ulkorajoilla perittävistä tullimaksuista saatavat varat.

¹⁴ Ks. 28. kesäkuuta 2017 annettu pohdinta-asiakirja EU:n rahoituksen tulevaisuudesta ja sen sisältöön osaltaan vaikuttanut omia varoja käsittelevän korkean tason ryhmän joulukuussa 2016 antama loppukertomus suosituksineen. Ryhmän puheenjohtajana toimi Italian entinen pääministeri ja entinen EU-komissaari Mario Monti, ja se muodostui Euroopan parlamentin, neuvoston ja Euroopan komission nimeämistä jäsenistä.

investointirahastojen painopisteet on ennakkoehtojen ja makrotaloudellisten ehtojen käyttöönoton myötä kytketty entistä läheisemmin talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson painopisteisiin.¹⁵ Nykyinen komissio on myös hyödyntänyt tehokkaasti vakaus- ja kasvusopimuksen nykyisten sääntöjen tarjoamaa joustavuutta ja näin vahvistanut investointien, rakenneuudistusten ja vastuullisen finanssipolitiikan välistä yhteyttä siten, että se on samalla ottanut entistä paremmin huomioon jäsenvaltioiden kulloisetkin taloussuhdanteet.¹⁶ On olennaisen tärkeää, että kaikkien näiden välineiden vaikutuksia lisätään ja niiden käyttöä johdonmukaistetaan myös jatkossa.

- **Tässä tarkasteltavat neljä järjestelyä liittyvät läheisesti toisiinsa.** Ne voivat kaikki olla osa nykyaikaistettuun EU:n kehukseen tähtävästä kokonaislähestymistapaa. Koska tässä tiedonannossa painopisteinä on talous- ja rahaliitto, tekstissä tarkastellaan etenkin työllisyyteen, kasvuun, investointeihin ja makrotaloudelliseen vakauteen liittyviä EU:n painopisteitä ja rahoitusvälineitä. Tässä esitettävät ehdotukset eivät kuitenkaan vaikuta toukokuussa 2018 esitettävien monivuotista rahoituskehystä koskevien ehdotusten muuhun sisältöön.

Vuoden 2020 jälkeistä rahoituskautta varten on mahdollista ottaa käyttöön järjestelmä, joka on suunniteltu siten, että sillä maksimoidaan EU:n rahoituksen vaikutukset. Tämä uusi järjestelmä on esitetty jäljempänä olevassa kuviossa. Suuri osa sen osatekijöistä on ennestään tuttuja. Se sisältää nykyiseen tapaan erilaisia EU:n rahastoja, ja etenkin Euroopan rakenne- ja investointirahasto jatkaa toimintaansa todellisen lähentymisen edistäjänä muiden rahoituslähteiden rinnalla. Näihin muihin lähteisiin kuuluvat muun muassa investointiohjelman mukaiset rahoituslähteet sekä muut EU:n tason välineet. Perustukimuotoina ovat rahoituslähteestä riippumatta jatkossakin tekninen tuki, avustukset ja lainat.

Jäsenvaltiot määrittävät kansalliset uudistuspainopisteensä myös jatkossa osana vuosittaisia kansallisia ohjelmiaan talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä. Kuten vuosittaisessa kasvuselvityksessä 2018¹⁷ todetaan, käynnissä olevien uudistusten toteuttamista on jatkettava, ja tämä vaatii usein aikaa ja keskusteluja. Tämän vuoksi komissio esittää lähestymistapaa, joka perustuu aiempaa enemmän monivuotisuuteen ja uudistussitoumusten tarkasteluun kokonaisuutena.

Kansallisten uudistuspainopisteidensä ohella jäsenvaltiot määrittävät omat investointipainopisteensä, jotka voisivat muodostaa perustan kansalliselle investointifoorumille. Nämä foorumit kokoaisivat kussakin jäsenvaltiossa yhteen investoinneista vastaavia toimijoita eri viranomaistasoilta. Niiden tehtävänä olisi määritellä investointien monivuotisia painopistealoja, tukea hankejatkumoa, joiden hankkeita voitaisiin toteuttaa myös osana eurooppalaisia hankkeita, sekä löytää rahoitus- ja tukilähteitä, myös EU:n tarjoamien välineiden joukosta.

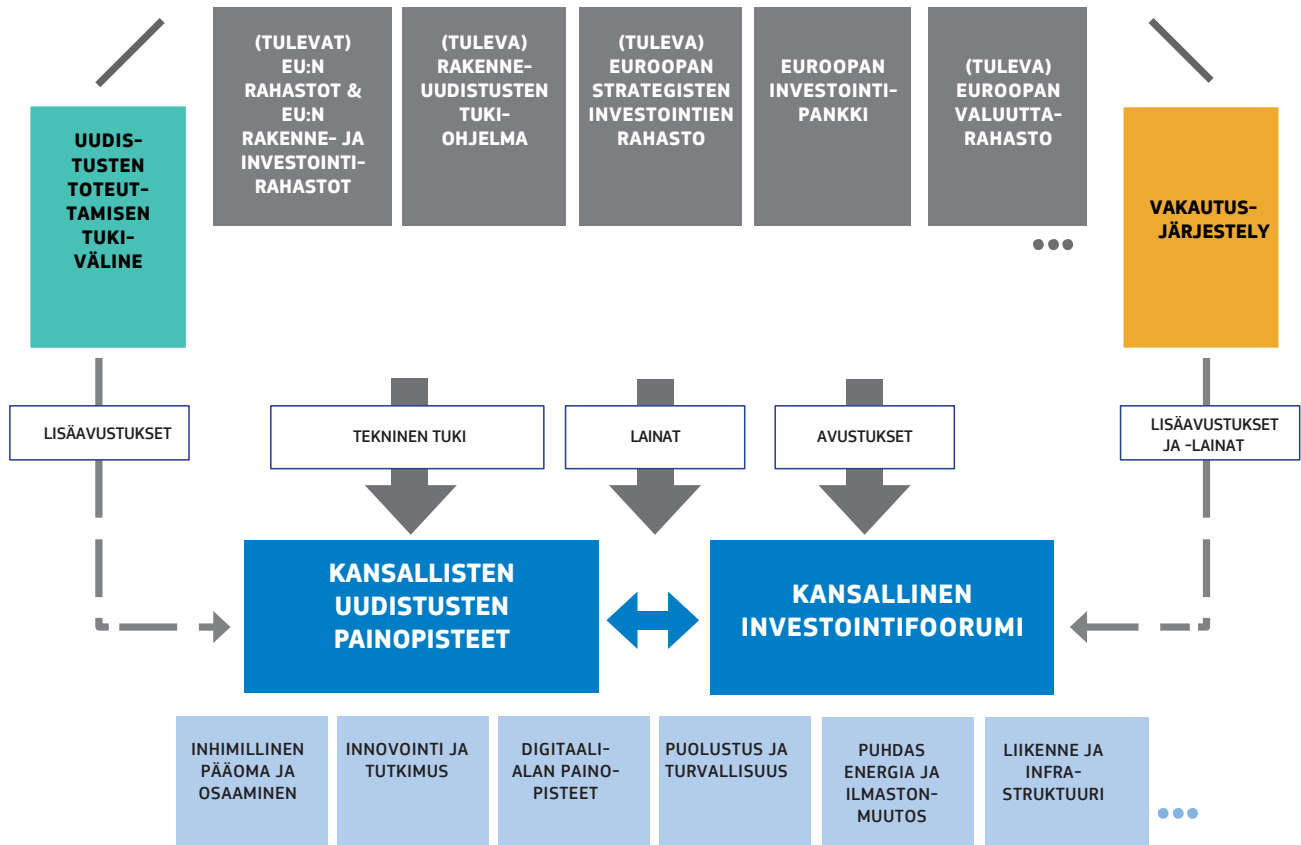
¹⁵ Ks. myös yhteisistä säännöksistä 17 päivänä joulukuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 4 artikla.

¹⁶ COM(2015) 12, 13.1.2015.

¹⁷ COM(2017) 690, 22.11.2017.

EU:n rahoituksen vaikutuksen maksimointi: mahdollinen tuleva järjestelmä

EU:N RAHOITUS VUODEN 2020 JÄLKEEN



Lähde: Euroopan komissio

Tämä järjestelmä vastaa melko pitkälti nykyistä järjestelmää, mutta siihen on lisätty kaksi uutta osatekijää. Ensimmäinen näistä on **uudistusten toteuttamisen tukiväline**, josta on tarkoitus myöntää lisäavustuksia jäsenvaltioille sellaisten uudistusten toteuttamista varten, jotka on talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä katsottu ensisijaisiksi. Toinen on **vakautusjärjestely**, josta voitaisiin myöntää tukea nopeasti ja jolla voitaisiin näin auttaa säilyttämään kansallisten investointien taso tilanteessa, jossa talouteen kohdistuu laajoja epäsymmetrisiä häiriöitä. Tuella etenkin täytettäisiin jo käynnissä olevien hankejatkomoiden rahoitusvaje ja/tai edistettäisiin osaamisen kehittämistä. Näitä kahta uutta osatekijää käsitellään tarkemmin jäljempänä.

4. RAKENNEUUDISTUSTEN TUKEMINEN

Asianmukainen kansallinen toimintapolitiikka on olennaisen tärkeää nykyistä tiiviimmin yhdentyneen talous- ja rahaliiton moitteettomalle toiminnalle. Koska monet ratkaisevassa asemassa olevat politiikanalat jäävät edelleen ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulle, on välttämätöntä, että niitä koordinoidaan ja että uudistukset jaksotetaan osana talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa, jotta näiden politiikkojen vaikutukset voidaan maksimoida sekä jäsenvaltioiden että EU:n tasolla.

Rakenneuudistuksia voitaisiin tukea nykyistä paremmin käyttämällä kahta toisiaan täydentävää järjestelyä:

- a) uudistusten toteuttamisen tukiväline, jolla tuetaan jäsenvaltioiden antamien sitoumusten mukaisten uudistusten toteuttamista, ja
- b) tekninen tuki yksittäisille toimille jäsenvaltioiden pyynnöstä.

Uudistusten toteuttamisen tukiväline, jolla tuetaan jäsenvaltioiden antamien sitoumusten mukaisten uudistusten toteuttamista

Tukeakseen jäsenvaltioita talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä määritettyjen uudistusten toteuttamisessa komissio aikoo ehdottaa uutta uudistusten toteuttamisen tukivälinettä, joka on tarkoitus ottaa osaksi vuoden 2020 jälkeen sovellettavaa monivuotista rahoituskehystä. Mahdollisuus käyttää tätä uutta tukivälinettä tarjottaisiin niille jäsenvaltioille, jotka sitoutuvat komission kanssa käydyn vuoropuhelun pohjalta määritettyihin ja uudistussitoumuksissa vahvistettuihin uudistuksiin.

Uudistusten toteuttamisen tukivälineellä on tarkoitus tukea uudistuksia laaja-alaisesti. Pääpainon olisi oltava sellaisissa uudistuksissa, joilla voidaan eniten lisätä jäsenvaltioiden talouksien sopeutumiskykyä ja joilla on muihin jäsenvaltioihin kohdistuvia myönteisiä heijastusvaikutuksia. Tällaisia ovat muun muassa hyödyke- ja työmarkkinauudistukset, verouudistukset, pääomamarkkinoiden kehittäminen, liiketoimintaympäristöä parantavat uudistukset sekä investoinnit inhimilliseen pääomaan ja julkishallinnon uudistukset.

Tuettavat uudistukset on tarkoitus määritellä monivuotisissa uudistussitoumuspaketeissa, jotka esitetään ja joita seurataan osana kansallisia uudistusohjelmia. Jäsenvaltiot ehdottaisivat uudistussitoumuksia itse, ja sitoumukset sisältäisivät joukon uudistustoimenpiteitä ja niihin liitetyt selkeät väli- ja kokonaistavoitteet (ks. jäljempänä oleva tekstikehys). Jäsenvaltioita, joilla on makrotalouden epätasapainoa koskevassa menettelyssä havaittuja liiallisia epätasapainoja, pyydetäisiin esittämään tällaisia uudistussitoumuksia havaittujen ongelmien korjaamiseksi. Vertaisarvioinnilla varmistettaisiin, että uudistusehdotuksissa voidaan hyödyntää muiden jäsenvaltioiden kokemuksia. Lisäksi komissio arvioisi ehdotukset.

Sen jälkeen kun uudistussitoumuspaketista on sovittu, uudistuksiin liittyvien välitavoitteiden saavuttamista seurataan ja siitä raportoidaan talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä. Edistymistä seurattaisiin kansallisten uudistusohjelmien avulla, joissa olisi annettava tietoja siitä, miten uudistusten toteuttamisessa on edistytty. Komission yksiköiden laatimissa vuotuisissa maaraporteissa esitettäisiin päivitetty arvio uudistusten toteutuksen etenemisestä. Tämän välineen mukaisen tuen myöntämismenettely olisi suunniteltava tarkkaan sen varmistamiseksi, että päätös tehdään oikeaan aikaan ja että jäsenvaltio ottaa siitä riittävästi vastuuta.

Vuosina 2018–2020 voitaisiin testata pilottivaiheen järjestelyä, jossa jäsenvaltioille tarjotaan mahdollisuus käyttää osa nykyisten Euroopan rakenne- ja investointirahastojen suoritusvarauksen määrärahoista uudistuksiin yksittäisten hankkeiden sijaan. Tänä esitettävässä aloitepaketissa ehdotetaan sen vuoksi muutoksia myös yhteisiä sääntöjä koskevaan asetukseen.

Rakenneuudistusten tukeminen uudistusten toteuttamisen tukivälineestä

- 1. Jäsenvaltioiden olisi itse ehdotettava rakenneuudistuksia, joilla voidaan vastata talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä havaittuihin haasteisiin.*
- 2. Ensimmäisessä vaiheessa laadittaisiin komission kanssa käydyin vuoropuhelun pohjalta uudistussitoumuspaketti, joka sisältää useita uudistuksia. Uudistukset toteutettaisiin kolmen vuoden jakson aikana vuoden 2020 jälkeen sovellettavan monivuotisen rahoituskehysten soveltamiskauden alussa.*
- 3. Sovitut uudistussitoumuspaketit sisältäisivät yksityiskohtaiset toimenpiteet, toteutuksen välitavoitteet ja enintään kolmen vuoden jaksolle ulottuvan toimenpiteiden toteutusaikataulun. Jäsenvaltiot raportoisivat toimenpiteiden toteuttamisen edistymisestä kansallisissa uudistusohjelmissaan.*
- 4. Toisen vaiheen uudistussitoumuspaketeista voitaisiin sopia ohjelmakauden aikana esimerkiksi uuden hallituksen pyynnöstä.*
- 5. Jotta jäsenvaltioita voitaisiin auttaa uudistusten toteuttamisessa, komissio laatii kriteerit, joiden perusteella edistystä arvioidaan kunkin välitavoitteen kohdalla. Rahoitustukeen liitetty arviointi perustuisi määrällisiin ja laadullisiin väli- ja kokonaistavoitteisiin.*

Yksittäisissä toimissa annettaisiin teknistä tukea jäsenvaltion sitä pyytäessä.

Komissio aikoo lisäksi merkittävästi parantaa jäsenvaltioille uudistusten suunnittelua ja toteuttamista varten tarjoamaansa teknistä tukea. Jäsenvaltioiden esittämät teknistä tukea koskevat pyynnöt ovat rakenneuudistusten tukiohjelman käynnistämisestä lähtien selvästi ylittäneet vuotuisia ohjelmakierroksia varten käytettävissä olevan rahoituksen määrän (ks. jäljempänä oleva tekstikehys).

Ensimmäisessä vaiheessa komissio ehdottaa, että nykyisen rakenneuudistusten tukiohjelman määrärahat kaksinkertaistetaan, jolloin vuonna 2020 päättyvää kautta varten käytettävissä oleva määrä kasvaa 300 miljoonaan euroon. Määrärahoista on tarkoitus kattaa myös niiden jäsenvaltioiden tarpeet, jotka valmistelevat euroalueeseen liittymistä (ks. jäljempänä). Näin saataisiin nykytilanteessa nopeasti käyttöön teknistä lisätukea suunniteltuja rakenneuudistuksia varten. Tämän ensimmäisen vaiheen kokemusten perusteella komissio aikoo lisäksi ehdottaa rakenneuudistusten tukiohjelmalle jatko-ohjelmaa vuoden 2020 jälkeen sovellettavaan monivuotiseen rahoituskehykseen.

Rakenneuudistusten tukiohjelma

Euroopan parlamentti ja neuvosto sopivat komission ehdotuksesta rakenneuudistusten tukiohjelmasta vuoden 2017 alkupuolella. Ohjelman tarkoituksena on tarjota räätälöityä teknistä tukea jäsenvaltioille uudistussuunnitelmien toteuttamista varten. Ohjelman kauden 2017–2020 määrärahat ovat 142,8 miljoonaa euroa. Tukea voivat saada pyynnöstä kaikki EU:n jäsenvaltiot, eikä se edellytä yhteisrahoitusta.

Teknistä tukea voidaan myöntää uudistuksiin, joilla kehitetään hallintoa ja julkishallintoa, julkista varainhoitoa, liiketoimintaympäristöä, työmarkkinoita, terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja, rahoitusala ja rahoituksen saantia. Tuki perustuu asiantuntemukseen ja hyviin käytäntöihin, joita on saatu eri puolilta Euroopan unionia sekä kansainvälisiltä organisaatioilta, yksityiseltä sektorilta ja komissiolta. Ohjelman täytäntöönpanosta vastaa komission rakenneuudistusten tukipalvelu yhteistyössä muiden komission yksiköiden kanssa, ja mukana on asiantuntijoita eri puolilta Eurooppaa ja maailmaa.

Rakenneuudistusten tukipalvelu on tähän mennessä auttanut 15:tä jäsenvaltiota toteuttamaan yli 150 hanketta. Rakenneuudistusten tukiohjelman vuoden 2018 ohjelmakierroksella tukipalvelu on saanut 444 tukipyyntöä yli 20 jäsenvaltiolta. Tämä merkitsee sitä, että pyyntöjä on huomattavasti enemmän kuin mitä tukipalvelu pystyy rajallisten määrärahojensa puitteissa käsittelemään.

5. ERITYINEN LÄHENTYMISVÄLINE EUROALUEESEEN LIITTYMISTÄ VALMISTELEVILLE JÄSENVALTIOILLE

Euro on EU:n rahayksikkö¹⁸, ja kaikki jäsenvaltiot – Tanskaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta – ovat oikeudellisesti sitoutuneet lopulta liittymään euroon. Puheenjohtaja Juncker totesi unionin tilaa käsittelevässä vuoden 2017 puheessaan, että ”Euron on tarkoitus olla koko Euroopan unionin yhteinen raha. Kaikilla jäsenvaltioillamme kahta lukuun ottamatta on oikeus ja velvollisuus ottaa euro käyttöön, kun ne täyttävät kaikki edellytykset. Jäsenvaltioiden on voitava liittyä euroalueeseen niin halutessaan.”

Voidakseen liittyä euroalueeseen jäsenvaltioiden on osoitettava, että ne ovat saavuttaneet kestävä lähtymisen korkean tason, kuten Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 140 artiklassa edellytetään. Tätä arvioidaan neljän ns. lähtymiskriteerin täyttymisen perusteella. Kriteerit määritellään SEUT-sopimuksen 140 artiklassa ja perussopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa N:o 13. Näiden muodollisten kriteerien lisäksi talouden rakenteiden kyky sopeutua ja erityisesti selviytyä häiriöistä on keskeinen edellytys sille, että euron käyttöönottoon johtava siirtymävaihe etenee sujuvasti.

Talouksien sopeutumiskyky riippuu monista tekijöistä. Jäsenvaltioiden olisi hallinnoitava talousarvioitaan moitteettoman julkisen varainhoidon periaatteiden mukaisesti luomalla

18 Lissabonin sopimukseen liitettyssä julistuksessa N:o 52 kuusitoista jäsenvaltiota (Belgia, Bulgaria, Saksa, Kreikka, Espanja, Italia, Kypros, Liettua, Luxemburg, Unkari, Malta, Itävalta, Portugali, Romania, Slovenia ja Slovakia) julisti, että ”euro unionin rahana” on niille edelleen Euroopan unionin kansalaisten yhteenkuuluvuuden ja heillä unioniin olevan siteen tunnus. Ranska on toteuttanut toimenpiteitä liittyäkseen tähän julistukseen kansalliskokouksen 27. marraskuuta 2017 antaman päätöslauselman nojalla.

finanssipoliittisia puskureita hyvinä aikoina ja varmistamalla, että julkisille menoille saadaan kunnolla vastinetta, muun muassa hyvin toimivan julkishallinnon avulla. Jäsenvaltioiden sääntely- ja valvontaelinten olisi oltava valmiit pankkiunioniin osallistumista varten. Toimivien työ- ja hyödykemarkkinoiden pitäisi taata uusien toimintojen nopea laajeneminen ja työllisyyden ja tuottavuuden korkea taso.

Komissio ehdottaa, että osana teknisen avun toimia otetaan käyttöön erityinen menettely kohdennetun tuen tarjoamiseksi euroalueeseen liittymistä valmisteleville jäsenvaltioille. Tällaista teknistä tukea tarjotaan pyynnöstä, ja se kattaa kaikki toimintapolitiikat, jotka voivat auttaa saavuttamaan taloudellisen lähentymisen korkean tason, kuten tuki julkista varainhoitoa, liiketoimintaympäristöä, rahoitussektoria, työ- ja hyödykemarkkinoita ja julkishallintoa koskeville uudistuksille.

Tuki rahoitetaan rakenneuudistusten tukiohjelmasta. Sen vastaanottaminen on täysin vapaaehtoista, eikä jäsenvaltiolta edellytetä sen saamiseksi minkäänlaista omaa rahoitusosuutta. Tämä ehdotus on otettu huomioon rakenneuudistusten tukiohjelmaa koskevan asetuksen muutosehdotuksessa, jonka komissio esittää samaan aikaan tämän paketin kanssa.

Komissio ehdottaa vuoden 2020 jälkeiseksi kaudeksi erityistä lähentymisvälinettä, joka on tarkoitus toteuttaa osana rakenneuudistusten tukiohjelman jatkotoimia ja josta jäsenvaltiot saisivat halutessaan tukea valmistautuessaan käytännössä osallistumaan euroalueeseen. Väline toteutetaan erillään euroalueeseen liittymisen valmistelua koskevasta virallisesta menettelystä, joka on osa erityistä seurantaprosessia¹⁹.

Asianomaiset jäsenvaltiot voivat päättää jo nyt kohdentaa osan Euroopan rakenne- ja investointirahastojen puitteissa tekniseen tukeen käytettävissä olevista määrärahoistaan uudelleen hankkeisiin, joita on tarkoitus tukea rakenneuudistusten tukipalvelusta. Uudistusten edistymistä käytännössä seurataan myös jatkossa talouspolitiikan eurooppalaisen ohjauksjakson yhteydessä. Tämä koskee myös uudistusten toteuttamisen tukivälineestä tuettavia uudistuksia.

6. VARAUTUMISJÄRJESTELY PANKKIUNIONIA VARTEN

Jäsenvaltiot sopivat jo vuonna 2013 varautumisjärjestelyn perustamisesta yhteiselle kriisinratkaisurahastolle täydentääkseen poliittista yhteisymmärrystä yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevasta asetuksesta.²⁰ Yhteinen varautumisjärjestely otettaisiin käyttöön vasta viimeisenä keinona, jos yhteisen kriisinratkaisurahaston resurssit eivät riittäisi kriisiin joutuneen pankin tai pankkien tilanteen ratkaisemiseen. Se lisäisi kaikkien osapuolten luottamusta yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimiin.

Nyt neljä vuotta myöhemmin varautumisjärjestely ei ole vielääkään valmis. Unionin tilaa käsittelevässä puheessa syyskuussa 2017 ja pankkiunionin valmiiksi saamista koskevassa

¹⁹ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 140 artiklan mukaan komissio ja Euroopan keskuspankki esittävät tätä koskevan kertomuksen ainakin joka toinen vuosi. Seuraavat kertomukset on tarkoitus antaa toukokuussa 2018.

²⁰ Euroryhmän ja talous- ja rahoitusasioiden ministerineuvoston lausunto yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen varautumisjärjestelystä, 18.12.2013.

tiedonannossa²¹ lokakuussa 2017 korostettiin, että tällainen varautumisjärjestely olisi otettava käyttöön mahdollisimman nopeasti.

Talous- ja rahaliiton syventämistä koskevassa pohdinta-asiakirjassa esitettiin joitakin kriteerejä, jotka varautumisjärjestelyn olisi täytettävä ollakseen kriisitilanteessa toimintakykyinen. Sen olisi oltava riittävän suuri kyetäkseen täyttämään tehtävänsä, ja se olisi saatava kriisitilanteessa käyttöön nopeasti. Sen olisi myös oltava julkisen talouden kannalta neutraali, sillä yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen mukaan kriisinratkaisurahastosta käytetyt varat peritään takaisin pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden pankkisektoreilta.

Yhteinen varautumisjärjestely Euroopan vakausmekanismin / Euroopan valuuttarahaston kautta

Komissio esittää tänään Euroopan valuuttarahaston perustamista koskevan ehdotuksen, jonka mukaan tulevasta Euroopan valuuttarahastosta olisi myönnettävä luottojärjestelyjä tai takauksia suoraan yhteiselle kriisinratkaisurahastolle.

Useimmat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet tukevansa varautumisjärjestelyn yhdistämistä Euroopan vakausmekanismiin. Komissio on tyytyväinen tätä varten tehtyyn tekniseen valmistelutyöhön. Tämä on myös käytännöllisin ja tehokkain ratkaisu. Euroopan vakausmekanismi (tuleva Euroopan valuuttarahasto) perustuisi siitä tähän mennessä saatuihin kokemuksiin ja sen hyviin tuloksiin markkinoiden hyödyntämisessä myös haastavissa olosuhteissa.

Järjestelyä olisi tarvittaessa laajennettava kattamaan tasavertaisesti kaikki pankkiunionin jäsenet. Kun pankkiunioniin liittyy uusi jäsen, joka ei liity euroalueeseen, sen olisi annettava käyttöön kansallinen rinnakkainen väline, joka vastaisi Euroopan valuuttarahaston tukea yhteiselle kriisinratkaisurahastolle. Asianmukaisten hallintojärjestelyjen avulla varmistetaan, että pankkiunioniin osallistuvien euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden oikeutetut edut otetaan huomioon. Tästä säädetään tänään esitettävässä Euroopan valuuttarahaston perustamista koskevassa ehdotuksessa.

Hallinto

Tilanteita, joissa pankit ovat kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa, on tärkeää hallita niin, että voidaan välttää häiriöiden leviäminen tai rahoitusvakauden heikentyminen. Tätä varten yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevassa asetuksessa säädetään erityisistä päätöksentekomenettelyistä. Kriisinratkaisumääräyksen hyväksymistä koskevissa päätöksentekomenettelyissä sovelletaan lyhyitä määräaikoja, jotta määräys voidaan tarvittaessa antaa vaikka yöllä, ennen kuin markkinat avautuvat uudelleen²².

Varautumisjärjestelyn olisi oltava käytettävissä heti kun kriisinratkaisumääräys tulee voimaan. Siinä tapauksessa, että varoja tarvitaan enemmän kuin yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa on käytettävissä (eli on otettava käyttöön varautumisjärjestely), Euroopan valuuttarahaston päätöksentekomenettelyt varautumisjärjestelyn käytöstä on voitava toteuttaa nopeasti ja ennustettavasti. Siihen ei saa liittyä muita ehtoja niiden vaatimusten lisäksi, joista säädetään yhteistä

²¹ COM(2017) 592, 11.10.2017.

²² Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artikla.

kriisinvratkaisumekanismeja koskevassa asetuksessa²³. Siksi asianmukaisten hallintojärjestelyjen on oltava nopeita ja luotettavia, ja niillä on taattava tasavertainen kohtelu koko pankkiunionissa.

7. VAKAUTUSJÄRJESTELY

Euroopan tasolla toimivan vakautusjärjestelyn avulla voitaisiin saada nopeasti käyttöön resursseja sellaisiin häiriöihin puuttumista varten, joita ei voida hoitaa pelkästään kansallisella tasolla. Viiden puheenjohtajan kertomuksessa ja pohdinta-asiakirjassa talous- ja rahaliiton syventämisestä on esitetty perustelut tällaisen välineen käyttöönotolle sekä eräitä tärkeitä periaatteita, jotka pätevät edelleen²⁴. Pääsyä vakautusjärjestelyn piiriin säänneltäisiin hyväksyttävyyssuhteiden perusteella, ja sen käyttöönotto tapahtuisi sovitun mekanismin mukaisesti. Tästä eteenpäin tässä jaksossa esitellään vakautusjärjestelyä, joka olisi tarkoitettu ensisijaisesti euroalueen jäsenvaltioille, mutta johon myös muut jäsenvaltiot voisivat halutessaan liittyä.

Tällainen vakautusjärjestely ainoastaan täydentäisi kansallisten talousarvioiden vakauttavaa roolia laajojen epäsymmetristen häiriöiden vaikutusten lieventämisessä. Kansallisilla talousarvioilla on taloudessa keskeinen merkitys, ja ne olisivat myös jatkossa tärkein finanssipoliittinen väline, jonka avulla jäsenvaltiot sopeutuvat taloudellisten olosuhteiden muutoksiin. Tästä syystä jäsenvaltioiden on jatkettava asianmukaisten finanssipoliittisten puskureiden luomista etenkin hyvinä aikoina, kuten vakaus- ja kasvusopimuksessa edellytetään²⁵. Jos jäsenvaltiot joutuvat taantumaan, niiden tulisi, vakaus- ja kasvusopimusta noudattaen, käyttää ensin automaattisia vakauttajiaan ja harkinnanvaraista talouspolitiikkaa. Euroalueen vakautusjärjestely olisi käynnistettävä vain siinä tapauksessa, että nämä puskurit ja vakauttajat eivät riitä lieventämään laajoja epäsymmetrisiä häiriöitä.

Tällainen järjestely edistäisi osaltaan epäsymmetristen häiriöiden vaikutusten lieventämistä ja ehkäisisi kielteisten heijastusvaikutusten riskiä. Tavoitteena on tarjota häiriön kohteeksi joutuneelle jäsenvaltiolle resursseja, joita se muuten joutuisi hakemaan rahoitusmarkkinoilta – mahdollisesti vaikeissa olosuhteissa – mikä voisi vaikuttaa sen alijäämään/velkaantuneisuuteen.

²³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 806/2014, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2014, yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinvratkaisua varten yhteisen kriisinvratkaisumekanismin ja yhteisen kriisinvratkaisurahaston puitteissa sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta; ks. 18 artikla.

²⁴ Edellä mainituissa asiakirjoissa esitetään seuraavat keskeiset periaatteet: Vakautusjärjestelyn olisi i) minimoitava moraalikato, eikä se saisi johtaa pysyviin tulonsiirtoihin maiden välillä, ii) sen käytön pitäisi olla tiukan ehdollista ja perustua selkeisiin kriteereihin ja vakaina jatkuviin politiikkoihin, erityisesti sellaisiin, jotka johtavat lisääntyneeseen lähentymiseen euroalueella, iii) sitä olisi kehitettävä EU:n sääntelykehityksessä, iv) sen olisi oltava avoin kaikille EU:n jäsenvaltioille, ja v) se ei saisi olla kriisinhallintavälineenä päällekkäinen Euroopan vakausmekanismin (tulevan Euroopan valuuttarahaston) kanssa.

²⁵ Vakaus- ja kasvusopimusta on viime vuosina lujitettu, jotta voidaan ottaa huomioon kunkin jäsenvaltion kannalta asianmukaiset seikat kussakin suhdannekierron vaiheessa, esimerkiksi välttämällä kiristävää finanssipolitiikkaa silloin kun olosuhteet edellyttävät päinvastaista. Vakaus- ja kasvusopimuksessa edellytetään täydentävien puskureiden luomista hyvin aikoina, ja toisaalta sallitaan se, että vaikeassa taloustilanteessa voidaan toteuttaa vähemmän julkisen talouden sopeutustoimia.

Vakautusjärjestelyn keskeiset piirteet

Jotta vakautusjärjestely tuottaisi tuloksia, sen olisi täytettävä useita kriteereitä. Näitä ovat erityisesti seuraavat:

- **Erillinen nykyisistä EU:n rahoitusvälineistä ja niitä täydentävä.** Järjestelyn olisi täytettävä aukko, joka nykyään on olemassa yhtäältä EU:n talousarviosta rahoitettavien työllisyyttä, kasvua ja investointeja tukevien rahoitusvälineiden ja toisaalta Euroopan valuuttarahastosta äärimmäisissä tapauksissa myönnettävän rahoitusavun välillä. Tulevaisuutta ajatellen on myös tärkeää ottaa huomioon niiden EU:n talousarvion piiriin kuuluvien välineiden merkitys, joilla on jonkinlainen vakauttava vaikutus²⁶. Niitä voitaisiin lujittaa, jotta ne jatkossa voisivat osaltaan edistää paremmin häiriöiden lieventämistä, tässä esitettyjä välineitä täydentäen. Kannattaa myös harkita ajatusta Euroopan rakenne- ja investointirahastoista myönnettävän EU:n yhteisrahoitusosuuden väliaikaisesta lisäämisestä ja/tai siitä myönnettävän ennakorahoituksen mukauttamisesta olosuhteiden mukaan.²⁷
- **Julkisen talouden kannalta neutraali keskipitkällä aikavälillä eikä johda pysyviin tulonsiirtoihin jäsenvaltioiden välillä.** Vakautusjärjestely rakennettaisiin niin, että kaikilla siihen osallistuvilla jäsenvaltioilla olisi yhtäläinen mahdollisuus hyötyä siitä ja että ne kaikki rahoittaisivat sitä johdonmukaisesti.
- **Edistää vastuullista finanssipolitiikkaa ja minimoi moraalikadon.** Tukeen ei liittyisi ehtoja, mutta vakautusjärjestelyn aktivointi tapahtuisi vakaaseen makrotalouspolitiikkaan perustuvien tiukkojen, ennalta määriteltyjen hyväksyttävyyssuhteiden nojalla. Yleisperiaatteena olisi, että järjestelystä voisivat saada tukea ainoastaan sellaiset jäsenvaltiot, jotka olisivat laajoja epäsymmetrisiä häiriöitä edeltävänä aikana noudattaneet EU:n talouden valvontakehystä. Näin voidaan välttää moraalikato ja luoda lisäkannustin terveen finanssi- ja rakennepolitiikan noudattamiseen.
- **Edistää rahoitusvakautta.** Järjestelyn olisi vähennettävä riskiä siitä, että tukea saanut jäsenvaltio tarvitsisi lopulta apua Euroopan valuuttarahastosta.
- **Taloudellisesti mielekäs tilanteen ollessa vakaa.** Järjestelyn olisi oltava riittävän suuri, jotta sillä voidaan saada aikaan todellista vakautta jäsenvaltion tasolla. Jotta tällainen järjestely voisi tuottaa tulosta euroalueella, siitä olisi arvioiden perusteella voitava suorittaa nettomaksut, joiden suuruus on vähintään 1 prosentti suhteessa BKT:hen. Jotta vakautusjärjestely olisi uskottava, siinä olisi lisäksi oltava riittävästi käytettävissä olevia resursseja myös keskellä taantumaa. Tämä voisi edellyttää jonkinlaista lainanottokapasiteettia, jonka yhteydessä olisi otettava huomioon tarve varmistaa, että EU:n talousarvio pysyy tasapainossa.

²⁶ Ks. alaviite 7, jossa mainitaan esimerkkejä häiriöiden vaikutusten lieventämiseen tarkoitetuista nykyisistä EU:n välineistä.

²⁷ Tällaisia poikkeuksellisia toimenpiteitä on toteutettu viime vuosina Kreikan tukemiseksi. Yhteisrahoitusosuutta mukauttamalla voitaisiin saada aikaan kertaluonteinen vakauttava vaikutus, koska näin voitaisiin edistää julkisia investointeja, joita jäsenvaltiot eivät välttämättä muuten pystyisi rahoittamaan. Ennakorahoitusta voitaisiin mukauttaa esimerkiksi maksamalla Euroopan rakenne- ja investointirahastoista koko monivuotisen rahoituskehysten ajaksi sovittua kokonaistukea etupainotteisesti niin, että tukierät olisivat myöhemmin pienempiä.

- **Oikea-aikainen ja tuloksellinen.** Vakautusjärjestely olisi voitava aktivoida hyväksyttävyysskriteerit täyttävien jäsenvaltioiden osalta automaattisesti ja nopeasti ennalta määritettyjen parametrien perusteella (esimerkiksi kun työttömyyden tai investointien kehityksessä todetaan suuri väliaikainen negatiivinen poikkeama).
- **Sisältää talousarviosta myönnettävästä tuesta/avustuksesta muodostuvan osuuden.** Pelkästään lainoihin perustuvan järjestelmän vaikutukset saattaisivat jäädä rajallisiksi, koska jäsenvaltio voisi vain lainata rahaa markkinoilta tai turvautua johonkin olemassa olevaan ennalta varautuvaa luottoa koskevaan järjestelyyn. Toisaalta lainaosuuden avulla voidaan ratkaista joitakin mahdollisia maksuvalmiusongelmia luomatta riskiä pysyvistä tulonsiirroista. Avustuksiin perustuvalla vakautusjärjestelyllä voisi olla voimakkaampia ja välittömämpiä makrotaloudellisia vaikutuksia.

Tällainen vakautusjärjestely voidaan toteuttaa eri keinoin. Komissio esitti talous- ja rahaliiton syventämistä koskevassa pohdinta-asiakirjassa kolme vaihtoehtoa. Ensinnäkin eurooppalainen investointiturvajärjestelmä suojaisi taantumassa investointeja tukemalla tarkasti määritettyjä painopisteitä ja jo suunniteltuja hankkeita tai toimia jäsenvaltioiden tasolla, kuten infrastruktuurihankkeita tai osaamisen kehittämistä. Toinen on eurooppalainen työttömyysvakuutusjärjestelmä, joka voisi toimia ”jälleenvakuutusrahastona” jäsenvaltioiden työttömyysvakuutusjärjestelmille. Kolmas olisi pahan päivän rahasto, johon jäsenvaltiot kerryttäisivät varoja säännöllisesti ja josta myönnettäisiin tukea ennalta määriteltyjen kriteerien perusteella. Kullakin vaihtoehdolla on omat ansionsa, ja niitä voidaan ajan mittaan myös yhdistellä.

Komission tavoitteena on vakautusjärjestely, josta voidaan tukea investointeja jäsenvaltioissa ja jota voidaan ajan mittaan kehittää edelleen. Ensimmäisessä vaiheessa järjestely muodostuisi lainoista ja rajoitetusta avustusosuudesta. Tämä vastaisi nykyisen komission politiikkaa, jossa investoinneilla on keskeinen rooli pitkäaikaisen kasvun tukemisessa. Tällainen järjestely voitaisiin myös ottaa käyttöön nopeammin kuin kaksi muuta vaihtoehtoa. Kun otetaan huomioon EU:n talousarvion rakenne (vuotuinen tasapaino ja omien varojen rajallisuus), vakautusjärjestely olisi muodostettava siten, että se voi saavuttaa täyden potentiaalinsa ja etenkin tarvittavan rahoituskapasiteetin tietyssä ajassa.

Vakautusjärjestely: erityinen väline EU:n rahoituksen ohjaamiseksi laajojen epäsymmetristen häiriöiden vaikutusten lieventämiseen

Tämän komission hallinnoiman välineen avulla rahoitusta voitaisiin kerätä Euroopan tasolla eri lähteistä tehokkaasti vakauttamisen edistämiseen. Väline perustuisi samaan periaatteeseen kuin eurooppalainen investointiturvajärjestelmä, ja siitä tuettaisiin selkeästi määritettyjä painopisteitä ja sellaisia hankkeita ja toimintoja, joita on jo suunniteltu kansallisella tasolla esimerkiksi edellä mainittujen kansallisten investointifoorumien yhteydessä.

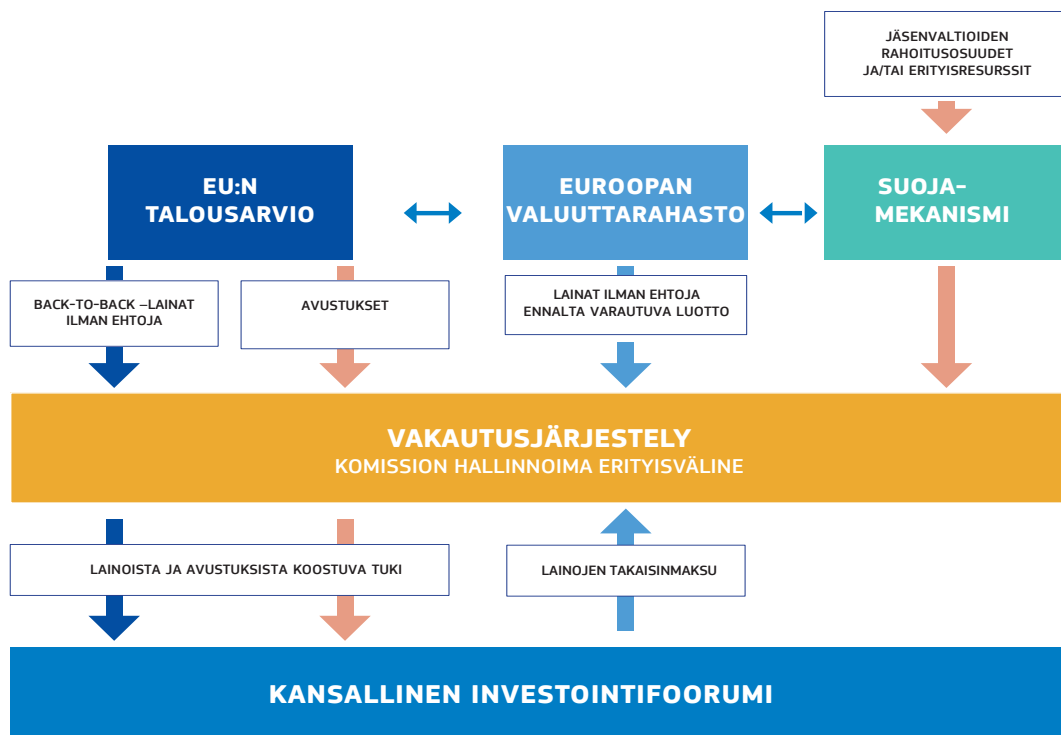
Jäsenvaltiot, joiden talouteen kohdistuu laajoja epäsymmetrisiä häiriöitä, voisivat saada vakautusjärjestelystä automaattisesti tukea tiukkojen hyväksyttävyysskriteerien nojalla. Tuki muodostuisi sekä lainoista että talousarviosta myönnettävästä tuesta, ja sitä voitaisiin vähitellen kehittää edelleen kolmen osatekijän pohjalta:

- **EU:n talousarviosta ja Euroopan valuuttarahastosta voitaisiin myöntää tällaisille jäsenvaltioille lainoja, joilla olisi takaus EU:n talousarviosta.** Euroopan valuuttarahasto voisi toimia vakautusjärjestelyn taustajärjestelmänä tarjoamalla ennalta varautuvaa luottoa lyhyen aikavälin maksuvalmiustukena. Tätä täydennettäisiin EU:n talousarviosta taattavilla back-to-back

-lainoilla (tätä varten voitaisiin ottaa käyttöön rajoitettu lainanottokapasiteetti vuoden 2020 jälkeen sovellettavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä²⁸). Tukea saanut jäsenvaltio maksaisi lainat takaisin vakautusjärjestelyyn.

- **Tällaisille jäsenvaltioille voitaisiin myöntää rajoitettu määrä tukea avustuksena EU:n talousarvioon vuosittain budjetoitavista varoista.** Nämä määrärahat kohdennettaisiin omaan budjettikohtaansa, mahdollisesti osana järjestelyyn osallistuvien jäsenvaltioiden Euroopan rakenne- ja investointirahastojen varoja. Tästä budjettikohdasta otettaisiin vuosittain varoja vakautusjärjestelyn pääoman kasvattamiseen. Jotta tällä uudella budjettikohdalla ei olisi vaikutusta muihin EU:n politiikkoihin varattuihin resursseihin, siihen liittyvien menojen katsottaisiin sisältyvän monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärän ja omien varojen enimmäismäärän väliseen liikkumavaraan²⁹.
- **Vakautusjärjestelystä myönnettävää avustustukea voitaisiin myöhemmin täydentää suojamekanismilla, joka perustuisi jäsenvaltioiden vapaaehtoihin rahoitusosuuksiin.** Jäsenvaltiot voisivat osallistua tähän erityiseen rahastoon vuosittain EU:n talousarvion ulkopuolella, ja/tai ne voisivat sopia erityisen menettelyn käyttöönotosta varojen keräämiseksi. Sen jälkeen kun jäsenvaltiot ovat luvanneet osallistua rahoitukseen ja riittävät resurssit on saatu kerättyä, mekanismi vahvistaisi vakautusjärjestelyn kapasiteettia.

EU:n vakautusjärjestely investointien tukemiseksi



Lähde: Euroopan komissio

²⁸ Suunnitellusta lainamäärästä riippuen omien varojen enimmäismäärää saattaisi olla tarpeen korottaa.

²⁹ Omia varoja koskevaa päätöstä ja monivuotista rahoituskehystä koskevaa asetusta olisi muutettava vastaavasti.

Komissio jatkaa EU:n talousarvioon aiheutuvien lisävaikutusten selvittämistä vuoden 2020 jälkeen sovellettavan monivuotisen rahoituskehysten laatimisen yhteydessä ja esittää tarvittavat ehdotukset.

8. PÄÄTELMÄT

Komissio esittää tässä tiedonannossa ideoita useista uusista euroalueen vakautta edistävästä talousarviovälineistä, jotka on tarkoitettu perustaa unionin kehysten puitteissa.

Komissio ehdottaa, että vuosina 2018–2020:

- Sovitaan yhteisen kriisiratkaisurahaston varautumisjärjestelyn luomisesta vuoden 2018 puoliväliin mennessä ja otetaan se käyttöön vuonna 2019. Tämä ehdotus sisältyy ehdotukseen Euroopan valuuttarahaston perustamisesta unionin kehysten puitteissa.
- Lujitetaan rakenneuudistusten tukipalvelun toimintaa, jotta sen avulla voidaan tukea uudistuksia kaikissa jäsenvaltioissa, ja otetaan käyttöön erityinen menettely euroalueeseen liittymistä valmisteleville jäsenvaltioille. Tämä ehdotus sisältyy ehdotukseen rakenneuudistusten tukipalvelua koskevan ehdotuksen muuttamisesta. Tavoitteena on kaksinkertaistaa määrärahat, jotka ovat käytettävissä rakenneuudistusten tukipalvelun toimiin vuoteen 2020 ulottuvalla kaudella.
- Laajennetaan mahdollisuutta käyttää osa nykyisten Euroopan rakenne- ja investointirahastojen suoritusvarauksen määrärahoista rakenneuudistuksiin, jotta voidaan testata ajatusta uudistusten toteuttamisen tukivälineestä pilottivaiheessa. Tämä ehdotus sisältyy Euroopan rakenne- ja investointirahastojen koskevista yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen kohdennettuihin muutoksiin.

Komissio aikoo esittää vuoden 2020 jälkeistä kautta koskevat ehdotuksensa toukokuussa 2018 osana vuoden 2020 jälkeen sovellettavaa monivuotista rahoituskehystä. Siihen sisältyvät seuraavat ehdotukset:

- Uudistusten toteuttamisen tukiväline, jonka avulla tuetaan jäsenvaltioiden antamien uudistussitoumusten mukaisia uudistuksia.
- Lisää teknistä tukea yksittäisille toimille jäsenvaltioiden pyyntöjen perusteella.
- Erityinen lähentymisväline euroalueeseen liittymistä valmisteleville jäsenvaltioille.
- Laajojen epäsymmetristen häiriöiden vaikutusten vaimentamiseen tarkoitettu vakautusjärjestely euroalueen jäsenvaltioille, joka olisi avoin kaikille jäsenvaltioille.

Lisäys 1: Yhteenveto käytettävissä olevista varoista ja palomuureista

Oikeudel- linen kehys	Väline	Tuki- tyyppi	Koko	Rahoitus- lähde	Takaisinmaksu	Tarkoitus	Maantieteellinen kattavuus
EU:n talousarvio 2014-2020	Investointiohjelmat - Euroopan rakenne- ja investointi- rahastot	Avustukset, rahoitus- välineet	Kapasiteetti 461 mrd euroa	EU:n talousarvio	EU:n talousarvio	Tuki keskipitkän ja pitkän aikavälin investointi- prioriteeteille EU:ssa ja jäsenvaltioissa	Lisätukea jäsenvaltioille / alueille, joissa BKT alempi
	Investointiohjelmat - Horisontti 2020, Verkkujen Eurooppa -väline	Avustukset, rahoitus- välineet	Kapasiteetti 107 mrd euroa	EU:n talousarvio	EU:n talousarvio	Tuki keskipitkän ja pitkän aikavälin investointi- prioriteeteille EU:ssa	Kaikki EU:n jäsenvaltiot
	Euroopan rahoituksen- vakautusmekanismi	Back-to- back -lainat	Lainananto- kapasiteetti enintään 60 mrd euroa	Lainanottoa tuetaan EU:n talousarviosta	Takaisinmaksu lainaa saaneelta jäsenvaltiolta	Lyhyen aikavälin maksuvalmiustuki taloudellisiin vaikeuksiin joutuneille jäsenvaltioille	Kaikki EU:n jäsenvaltiot
	Maksutaselainat	Back-to- back -lainat	Lainananto- kapasiteetti enintään 50 mrd euroa	Lainanottoa tuetaan EU:n talousarviosta	Takaisinmaksu lainaa saaneelta jäsenvaltiolta	Lyhyen aikavälin maksuvalmiustuki taloudellisiin vaikeuksiin joutuneille jäsenvaltioille	Vain euroalueen ulkopuoliset jäsenvaltiot
	Rakenneuudistusten tukiohjelma	Avustukset	Kapasiteetti 0,14 mrd euroa	EU:n talousarvio	EU:n talousarvio	Tekninen tuki jäsenvaltioiden rakenneuudistustoimille	Kaikki EU:n jäsenvaltiot
European Investment Bank group supported by the European Fund for Strategic Investments		Lainat, rahoitus- välineet	Käyttöön yli 100 mrd euroa vuodessa	Lainanottoa tuetaan EU:n talousarviosta ja EIP:n pääomasta	Ei takaisinmaksua	Tuki keskipitkän ja pitkän aikavälin investointi- prioriteeteille EU:ssa ja jäsenvaltioissa	Perusteena hankkeiden laatu EU:n tasolla
Euroopan vakausmekanismi		Edulliset lainat	Lainananto- kapasiteetti enintään 500 mrd euroa	Lainanottoa tuetaan omasta pääomasta	Takaisinmaksu lainaa saaneelta jäsenvaltiolta	Lyhyen aikavälin maksuvalmiustuki vaikeuksiin joutuneille jäsenvaltioille	Vain euroalueen jäsenvaltiot

Lähde: Euroopan komissio