



Bryssel 23.5.2018
COM(2018) 335 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN KESKUSPANKILLE, TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE,
ALUEIDEN KOMITEALLE JA EUROOPAN INVESTOINTIPANKILLE**

vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen jouston uudelleentarkastelusta

{SWD(2018) 270 final}

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN KESKUSPANKILLE, TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE,
ALUEIDEN KOMITEALLE JA EUROOPAN INVESTOINTIPANKILLE**

vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen jouston uudelleentarkastelusta

Komissio esitti 13. tammikuuta 2015 tiedonannon *Vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyvän jouston mahdollisimman tehokas hyödyntäminen*¹. Siinä annettiin uutta ohjeistusta siitä, miten vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä sovelletaan niin, että voidaan vahvistaa komission kolmitahoisen talousstrategian keskeisten painopisteiden eli investointien, rakenneuudistusten ja vastuullisen finanssipolitiikan yhteyttä työllisyyden ja kasvun tukemiseen sekä ottaa paremmin huomioon taloustilanteen muuttuminen. Komissio kävi jäsenvaltioiden kanssa laajasti keskusteluja näistä uusista selvennyksistä. Keskustelujen tuloksena julkaistiin talous- ja rahoituskomitean sopima yhteinen kanta, jonka Ecofin-neuvosto vahvisti 12. helmikuuta 2016.

Joustoa koskevan yhteisesti sovitun kannan 2.2 ja 5 kohdassa komissiota kehoitetaan tarkastelemaan näiden uusien selvennysten toimivuutta uudelleen kesäkuun 2018 loppuun mennessä. Uudelleentarkastelussa olisi käsiteltävä erityisesti kahta keskeistä tekijää eli julkisen talouden sopeutuksen mukauttamista suhdannevaiheeseen sekä jouston soveltamista rakenneuudistusten ja investointien perusteella. Laskelmat ja tiedot, joihin tämän uudelleentarkastelun havainnot perustuvat, esitetään teknisessä liitteessä.

1. Kertaus vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen jouston keskeisistä elementeistä

Kun tiedonanto tammikuussa 2015 annettiin, Eurooppa alkoi juuri nousta vuonna 2008 alkaneesta talouden taantumasta, mutta elpyminen oli edelleen heikkoa ja haurasta. Myös maiden väliset erot olivat suuria. Työttömyys pysytteli korkeana, yksityiset ja julkiset investoinnit olivat vähäisiä ja eräiden jäsenvaltioiden velkaantumisasaste oli finanssikriisin jäljiltä korkea. Inflaatio pysytteli alhaisena ja selvästi Euroopan keskuspankin tavoitteen alapuolella.

Tätä taustaa vasten komission tiedonannossa ja yhteisesti sovitussa kannassa annettiin operatiivista ohjeistusta siitä, miten voimassa olevia sääntöjä voidaan soveltaa vastuullisella, eriytetyllä ja kasvua edistävällä tavalla.

Selvennykset koskevat ainoastaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota, jolla pyritään keskipitkällä aikavälillä takaamaan terve julkisen talouden rahoitusasema kaikissa jäsenvaltioissa. Komissio piti perustavaa laatua olevan vastuullisen finanssipolitiikan periaatteen voimassa ja vahvisti sen. Toisaalta komissio salli sen, että jäsenvaltioille suositetuista julkisen talouden sopeutusvaatimuksista voidaan poiketa i) taloustilanteen muutosten ja ii) rakenneuudistusten ja julkisten investointien edistämistarpeen perusteella.

Julkisen talouden sopeutus mukautetaan suhdannevaiheeseen ns. 'vaatimuskääntö' avulla, jäljempänä pelkkä 'kääntö'. Kyse on siitä, että jäsenvaltioilta, joiden suhdannetilanne on hyvä ja/tai joiden julkinen velka on suuri, vaaditaan suurempaa julkisen talouden sopeutusta, kun taas jäsenvaltioilta, joiden suhdannetilanne on huono ja/tai joiden julkinen velka on pieni, vaaditaan pienempää sopeutusta (ks. laatikko).

Julkisen talouden sopeutusvaatimuksen tilapäisen ja rajoitetun lieventämisen todettiin tukevan rakenneuudistuksia ja investointeja. Vakaus- ja kasvusopimuksessa sallitaan, että jäsenvaltio poikkeaa terveestä julkisen talouden rahoitusasemasta (tai siihen tähtäävältä

¹ COM(2015)12 final.

lähentymisuralta) voidakseen kattaa lyhyen aikavälin kustannukset rakenneuudistuksista, joista saadaan hyötyä pitkällä aikavälillä.² Tämä on ns. rakenneuudistuslauseke. Jäsenvaltion julkisen talouden kehitysarvioon voi sisältyä myös merkittäviä kansallisella tasolla toteutettavia julkisia investointeja, joita rahoitetaan yhdessä unionin kanssa. Tämä on ns. investointilauseke. Kumpaakin lauseketta varten on laadittu suojaehtoja, joilla on tarkoitus pitää tasapainossa jousto ja finanssipolitiikan pitäminen varovaisena. Seuraavassa laatikossa on lisätietoa näistä kahdesta lausekkeesta.

Laatikko: Tammikuussa 2015 annetun tiedonannon pääkohdat

Tiedonanto, joka annettiin 13. tammikuuta 2015, sisältää kaksi keskeistä osaa. Siinä selostetaan, miten vakaushin- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevässä osiossa voidaan soveltaa joustoa niin, että voidaan i) ottaa huomioon talouden suhdannevaihtelut ja ii) jättää tilaa rakenneuudistuksille ja investoinneille.

Vaaditun julkisen talouden sopeutuksen mukauttaminen suhdannevaiheeseen

Vuotuinen julkisen talouden sopeutusvaatimus määräytyy ns. vaatimuskääntöön perusteella. Vaadittu vuotuinen sopeutus jakautuu kaaviossa luokkiin, joissa otetaan huomioon suhdannevaihe, kunkin jäsenvaltion velkataso ja julkisen talouden kestävyysliittymät tarpeet ja talouden kehityssuunta.

Suhdannetilanteen määrittäminen perustuu lähinnä tuotantokuiluun eli todellisen tuotannon ja arvioidun potentiaalisen tuotannon erotukseen. Mitä suurempi positiivinen (negatiivinen) tuotantokuilu on, sitä suurempaa (pienempää) sopeutusta vaaditaan. Jos julkisen talouden rahoitusasema on kokonaisuudessaan epäsuotuisa, vaaditaan nopeampaa julkisen talouden sopeuttamista, erityisesti siinä tapauksessa, että julkisen talouden kestävyys on vaarassa tai velan määrä ylittää perussopimuksen mukaisen viitearvon, joka on 60 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Jousto rakenneuudistusten ja investointien edistämiseksi

Vakaushin- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion säännöt tarjoavat tarvittavaa joustoa vaarantamatta finanssipolitiikan vastuullisuutta. Rakenneuudistusten ja investointien tapauksessa jousto myönnetään sallittuna poikkeamana (tilapäinen poikkeaminen keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävältä sopeutusuralta), joka vastaa rakenneuudistusten ja investointien lyhyen aikavälin talousarviovaikutusta.

Sekä rakenneuudistusten että investointien pitäisi vaikuttaa talousarvioon pitkällä aikavälillä myönteisesti ja lisätä potentiaalista kasvua. Rakenneuudistusten on oltava suuria, ja ne on toteutettava kokonaisuudessaan. Investointien on oltava suurelta osin unionin kanssa yhdessä rahoitettuja, mutta vain kansallisesti rahoitettu osa otetaan huomioon.

Sekä rakenneuudistuslausekkeeseen että investointilausekkeeseen liittyy suojaehtoja finanssipolitiikan varovaisuuden säilyttämiseksi. Lausekkeita voidaan esimerkiksi soveltaa ainoastaan kerran terveeseen julkisen talouden rahoitusasemaan tähtäävällä sopeutuskaudella. Lausekkeiden soveltaminen ei saisi johtaa alijäämärajan (3 % suhteessa BKT:hen) ylittymiseen, ja varmuusmarginaali suhteessa alijäämärajaan olisi säilytettävä. Investointilausekkeen soveltamista voivat hakea ainoastaan jäsenvaltiot, joiden suhdannetilanne on huono. Julkisten investointien kokonaismäärä ei myöskään saisi laskea.

² Asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohta ja 9 artiklan 1 kohta.

2. Tarkastelun keskeiset havainnot

Komission saamaa toimeksiantoa noudattaen tarkastelussa vastataan kahteen pääkysymykseen. Ensimmäinen kysymys on se, onko kaavio, jonka perusteella vuotuinen julkisen talouden sopeutus määräytyy, ollut toimiva julkisen talouden sopeutusvaatimuksen mukauttamisessa suhdannevaiheeseen. Toinen on se, mahdollistaako lisäjousto tosiasiallisesti rakenneuudistusten ja investointien lisäämisen. Tarkastelun keskeiset havainnot voidaan tiivistää seuraavasti (yksityiskohtainen analyysi esitetään liitteessä).

Julkisen talouden sopeutusvaatimusten mukauttaminen suhdannevaiheeseen on ollut toimiva ratkaisu. Maakohtaisiin suosituksiin sisältyvät julkisen talouden sopeutusvaatimukset, joita komissio ehdottaa talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä, on asetettu ja kvantifioitu kaavion perusteella vuodesta 2015 alkaen. Kaavio on laadittu niin, että se edistää vaaditun julkisen talouden sopeutuksen todellista mukauttamista jäsenvaltioiden suhdannetilanteen ja julkisen velan määrän perusteella. Mukauttaminen ei hidasta tarvittavan julkisen talouden sopeutuksen tavanomaista vauhtia. Näin ollen se tukee julkisen talouden terveen rahoitusaseman saavuttamista keskipitkällä aikavälillä ja edistää velan vähenemistä tyydyttävää vauhtia.

Vuoden 2015 jälkeen neljä jäsenvaltiota on hakenut rakenneuudistus- ja/tai investointilausekkeen soveltamista. Italia, Latvia, Liettua ja Suomi ovat hakeneet rakenneuudistuseläkkeen soveltamista ja Italia ja Suomi myös investointilausekkeen. Lähes puolet jäsenvaltioista olisi voinut hakea rakenneuudistuseläkkeen soveltamista, mutta useimmat eivät niin tehneet. Investointilausekkeen soveltamista rajoitti merkittävästi se, että jäsenvaltion suhdannetilanteen pitää olla huono. Joidenkin jäsenvaltioiden tapauksessa rajoitteena oli myös se, että varmuusmarginaalia suhteessa 3 prosentin alijäämäkattoon olisi pitänyt noudattaa kolmen vuoden ajan.

Uudistusten ja investointien myönteinen vaikutus julkisen talouden kestävyYTEEN tulee esiin pidemmällä aikajänteellä kuin tässä on tarkasteltu. On myös huomattava, että vaikutusta julkisten investointien määrään on vaikea arvioida tarkasti.

3. Päätelmät: menetelmä on toiminut ja tuottanut tulosta

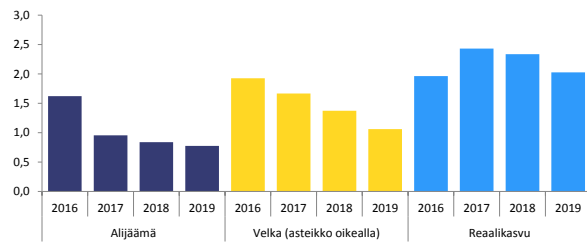
Yleisesti ottaen tarkastelu osoittaa, että komission tiedonannon ja joustoa koskevan yhteisesti sovittun kannan keskeiset tavoitteet on pitkälti saavutettu. Tiedonanto ja yhteinen kanta muodostavat ennustettavan ja läpinäkyvän kehiksen, jonka puitteissa komission on ollut mahdollista soveltaa vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä maakohtaisesti ja tasapainoisesti. Myös Euroopan finanssipoliittisen komitean ensimmäisessä vuosikertomuksessa³ viitattiin vakaus- ja kasvusopimuksen tasapainoiseen täytäntöönpanoon.

Vakaas- ja kasvusopimukseen sisältyvän jouston avulla on ollut mahdollista pitää tavoitteet, eli varovaisen finanssipoliittikan varmistaminen ja talouden vakauttaminen, hyvässä tasapainossa. Euroopan komission kevään 2018 talousennusteen mukaan julkinen velka ja alijäämät ovat pienentyneet ja talouden toimeliaisuus on lisääntynyt vuodesta 2016 (kuviot 1 ja 2).

Tulevaisuutta ajatellen julkisen talouden sopeutusvaatimuksen mukauttaminen suhdanteeseen kannustaa jäsenvaltioita lisäämään sopeutusta hyvinä aikoina talouden häiriönsietokyvyn lisäämiseksi. Euroopan talouden kasvu jatkuu viidettä vuotta, joten on aika kasvattaa finanssipoliittisia puskureita, jotta automaattiset vakauttajat voivat toimia täysimääräisesti seuraavassa taantumassa ja lieventää työllisyys- ja sosiaalivaikutuksia. Tämä on tärkeää, sillä monissa jäsenvaltioissa julkisen talouden viimeaikainen kohentuminen on ollut pitkälti noususuhdanteen ansiota ja julkinen velka on edelleen lähes ennätyslukemissa.

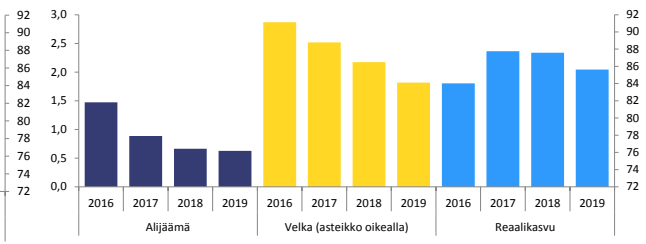
³ Euroopan finanssipoliittisen komitean vuosikertomus 2017, 15. marraskuuta 2017.

Kuvio 1: Julkisen talouden ja reaali­kasvun kehitys EU:n 28 jäsen­valtiossa



Lähde: Euroopan komission kevään 2018 talousennuste.

Kuvio 2: Julkisen talouden ja reaali­kasvun kehitys euroalueella



Lähde: Euroopan komission kevään 2018 talousennuste.