



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 4. kesäkuuta 2018
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2018/0212 (COD)

9615/18
ADD 4

ECOFIN 553
UEM 226
CADREFIN 63
CODEC 939
IA 169

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	31. toukokuuta 2018
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	SWD(2018) 298 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2018) 298 final.

Liite: SWD(2018) 298 final

Bryssel 31.5.2018
SWD(2018) 298 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta

{COM(2018) 387 final} - {SEC(2018) 277 final} - {SWD(2018) 297 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi: komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta
A. Toimenpiteen tarve
Miksi toimenpide toteutetaan? Mihin ongelmaan puututaan?
Tällä aloitteella puututaan ongelmaan, joka aiheutuu käytössä olevien välineiden riittämättömästä kyvystä vaimentaa laajoja makrotalouden häiriöitä euroalueella. Nykyaikaisissa talouksissa finanssi- ja rahapolitiikka on tärkein suhdannevaihtelujen hallinnan keino. Euroalueella tilanne on kuitenkin poikkeuksellinen: rahapolitiikalla voidaan puuttua vain koko euroalueen suhdannevaihteluihin, ja finanssipolitiikka taas on hajautettu jäsenvaltioitasolle ja sen avulla voidaan periaatteessa reagoida maakohtaisiin häiriöihin. Tämä järjestely toimii taloudellisesti normaaleina aikoina, mutta laajojen taloudellisten häiriöiden tapauksessa aiheutuu kriittisiä ongelmia. Talous- ja finanssikriisin ja eurokriisin aikaiset tapahtumat osoittivat tämän selvästi. Kriisit osoittivat kansallisten automaattisten vakauttajien rajallisen tehon epäsymmetristen häiriöiden korjaamisessa, joskus jopa niissä jäsenvaltioissa, joissa julkinen talous oli vakaalla pohjalla. Tämä on johtanut myötäsykliseen finanssipolitiikan kehitykseen, joka on niin ikään heikentänyt julkisen talouden laatua ja haitannut erityisesti julkisia investointeja.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Toimenpiteellä on tarkoitus tukea euroalueen jäsenvaltioita, jotta ne pystyisivät paremmin vastaamaan nopeasti muuttuviin taloudellisiin olosuhteisiin ja vakauttamaan taloutensa tilanteessa, jossa siihen kohdistuu laajoja epäsymmetrisiä häiriöitä. Sen avulla pyritään erityisesti vähentämään suhdannevaihtelujen laajuutta ja epäsymmetrisyyttä jäsenvaltioissa. Sen tarkoituksena on tukea pikemminkin vastasyklisen finanssipolitiikan harjoittamista tai ainakin vähentää myötäsyklisyyden riskejä. Sen odotetaan edistävän julkisten investointien joustavaa kehitystä ja taloudellista yhteenkuuluvuutta. Sen on tarkoitus myös auttaa täysimittaisen rahoitusmarkkinakriisien ehkäisemisessä. Samaan aikaan sen avulla pyritään säilyttämään maiden välinen neutraalius.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?
Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti vakautusjärjestelyä voitaisiin käyttää vakavissa olosuhteissa täydentävänä välineenä. Valuuttaunionissa on käytössä useita puolustuslinjoja talouden häiriöitä vastaan. Integroidut eurooppalaiset markkinat ovat välttämättömät, jotta talouden häiriöitä voidaan vaimentaa tehokkaasti kaikissa jäsenvaltioissa. Kansalliset hallitukset ovat keskeisessä asemassa Euroopan talouden vakauttamisessa häiriöiden varalta. Nykyisistä yhteisistä eurooppalaisista välineistä EKP toimii säännöllisen makrotalouden vakauttamisen etulinjassa. Vaikka kaikki nämä välineet ovat käytössä, kansalliset finanssipolitiikat ovat vaarassa ylikuormittua ja tarvitsevat Euroopan tasolla annettavaa tukea. Laajojen häiriöiden tapauksessa julkisen talouden (automaattiset) vakauttajat voivat osoittautua riittämättömiksi varmistamaan asianmukaisen vakauttamisen. Näistä syistä euroalue tarvitsee finanssipoliittisen välineen, joka auttaa selviytymään laajoista häiriöistä.

B. Ratkaisut
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?
Vaikutustenarvioinnissa tarkasteltiin kolmea seuraavaa vakautusjärjestelyyn liittyvää toimenpidevaihtoehtoa tilanteen säilyttämistä ennallaan koskevan vaihtoehdon 1 lisäksi: Vaihtoehto 2 vastaa komission ehdotusta eli Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta. Vakautusjärjestely tarjoaisi lainoja ja rajoitettuja avustuksia laajoista häiriöistä kärsiville jäsenvaltioille, jotta voidaan säilyttää julkinen investointitoiminta. Vaihtoehto 3 on vakuutusmekanismi. Säännöllisesti suoritettavat rahoitusosuudet, erityisesti taloudellisesti normaaleina ja hyvinä aikoina, tai omat varat kerättäisiin rahastoon. Kun jäsenvaltioon kohdistuisi laaja häiriö, se

saisi tukea maksuina tai avustuksina. Todennäköisesti tarvittaisiin rajallinen lainanottovalmius, jotta toiminnan luotettavuus ja jatkuvuus voidaan varmistaa. Vaihtoehto 4 on euroalueen erillinen talousarvio. Yhteisellä talousarviolla ei pyritä ensisijaisesti talouden vakauttamiseen, vaan mieluummin eurooppalaisten julkisten hyödykkeiden tarjoamiseen. Turvautuminen suhdannevaihtelusta johtuviin tuloihin ja vastasykliin menoihin, mahdollisesti tehostettuihin päätöspäätöksiin toimiin, edistäisi edelleen makrotalouden vakauttamista EU:n tasolla.

Euroopan investointien vakautusjärjestely (vaihtoehto 2) on suositeltavin vaihtoehto tässä vaiheessa. Se voisi osaltaan edistää koheesiotavoitteen toteutumista tarjoamalla rahoitustukea laajojen epäsymmetristen häiriöiden tilanteessa. Se antaa vahvan kannustimen keskeisten julkisten investointien suojaamiseen ja siten keskeisten kasvua edistävien menojen säilyttämiseen asianmukaisella tasolla. Makrotaloutta vakauttavaa vaikutusta rajoittaa tämän vaihtoehdon kohdalla se, että tuki myönnetään lainana. Samalla vaihtoehto 2 vaikuttaa olevan myös poliittisesti helpoimmin toteutettavissa, ainakin lähitulevaisuudessa, koska pysyvien varainsiirtojen ja moraalikadon riskit ovat melko pieniä. Näiden seikkojen perusteella vaihtoehto 2 on nykyoloissa kaiken kaikkiaan paras vaihtoehto.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Mahdollisen vakautusjärjestelyn tarpeesta ja muodosta käydään vilkasta keskustelua. Eräät jäsenvaltiot kannattavat tiiviimpää finanssipoliittista yhdentymistä keskeisenä osana talous- ja rahaliiton syventämistä. Ranskan presidentti on tukenut kunnianhimoista finanssipoliittista yhdentymistä, joka toteutettaisiin vakautta lisäävällä euroalueen talousarviolla. Italian ja Espanjan talous- tai valtiovarainministeriöt ovat laatineet ehdotuksia makrotalouden vakauttamiseen suunnatuista erityisistä määrärahoista. Toisaalta joissakin maissa on esitetty epäilyjä yhteisen vakautusvälineen lisäarvosta ja siihen liittyvistä riskeistä. Etenkin Alankomaiden pääministeri suhtautui äskettäin pitämässään puheessa järjestelyyn epäilevästi. Eräät jäsenvaltiot vaikuttavat kuitenkin suhtautuvan avoimesti lisäkeskusteluihin, vaikka eivät välttämättä tue aloitetta. Saksan nykyisen hallituksen toiminnan lähtökohtana olevassa hallitusohjelmassa mainitaan euroalueen tuleva investointibudjetti, joka voisi myös toimia vakauttajana.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Euroopan investointien vakautusjärjestely (vaihtoehto 2) edistäisi koheesiotavoitetta tarjoamalla rahoitustukea, jos johonkin jäsenvaltioon kohdistuu laaja epäsymmetrinen häiriö. Tuki kohdistettaisiin prioriteettialojen julkisiin investointeihin ja sen saaminen edellyttäisi aktivointi- ja tukikelpoisuusedellytysten täyttymistä. Se helpottaisi vastasyklisen finanssipoliittikan noudattamista mahdollistamalla julkisen talouden vakauttajien toiminnan. Käytännössä sen avulla voidaan pitää yllä riittävää menotasoja, myös investointeja, vaikka verotulot pienenisivät veropohjien rapautuessa. Järjestelyn vaikutukset riippuisivat sen täsmällisestä rakenteesta ja sille asetettavista parametreista. Makrotaloutta vakauttavaa vaikutusta rajoittaa tämän vaihtoehdon kohdalla se, että tuki myönnetään lainana.

Järjestelyllä edistettäisiin selkeästi erilaisten vaikutusten aikaansaamista kuin aiemmin koetuissa kriiseissä, joissa julkisia investointeja leikattiin usein huomattavasti ja monien jäsenvaltioiden oli pakko palata myötäsykliin finanssipoliittikan markkinoiden paineen vuoksi. Euroopan investointien vakautusjärjestely (vaihtoehto 2) edesauttaisi vastasyklisempää kansallista finanssipoliittikkaa ja vakaampia investointeja. Näin voitaisiin viime kädessä lieventää suhdannevaihteluja ja vähentää niiden epäsymmetrisyyttä sekä ehkäistä täysimittaiset rahoitusmarkkinakriisit. Sillä edistettäisiin myös unionin yhtenäisyyttä.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Kielteisiä taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöön liittyviä kustannuksia ei ole odotettavissa.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Ehdotetulla Euroopan investointien vakautusjärjestelyllä voitaisiin osaltaan edistää vakaampaa julkista investointitoimintaa ja vakaampaa makrotaloudellista ympäristöä sekä viime kädessä vauhdittaa makrotalouden kasvua. Tämä hyödyttäisi myös mikroyrityksiä sekä pk-yrityksiä. Järjestelyllä ei kuitenkaan odoteta olevan yksittäisiin yrityksiin suoria vaikutuksia, jotka voitaisiin mitata mikrotalouksympäristössä/-mallilla.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Back-to-back -lainat edellyttävät takauksia EU:n talousarviosta ja viime kädessä jäsenvaltioilta. Vaikka tämä lisää jäsenvaltioiden varaustarpeita, tällaisten varausten kustannukset ovat hyvin pieniä. Myös suunnitellun korkotuen kustannukset olisivat makrotaloudellisesti vähäisiä.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Toimenpiteen ei odoteta aiheuttavan muita merkittäviä vaikutuksia.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Mekanismia olisi arvioitava kokonaisuudessaan muutamien vuosien kuluttua (mahdollisesti 3–5 vuotta). Tällainen aikaväli vaikuttaa riittävältä, jotta ensimmäisiä aktivointitapauksia ja niiden vaikutusta voidaan tarkastella. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että laajojen häiriöiden synty on luonnostaan sattumanvaraista, aktivointitapausten määrä voi olla vähäinen tarkasteluajankohtaan mennessä.