



**EUROOPAN UNIONIN
NEUVOSTO**

**Bryssel, 14. tammikuuta 2011 (18.01)
(OR. en)**

**18066/10
ADD 2**

LIMITE

**ECOFIN 866
COMPET 443
SOC 858
ENV 878
EDUC 235
RECH 426
ENER 372**

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	13. tammikuuta 2011
Vastaanottaja:	Pierre de BOISSIEU, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Asia:	VUOTUINEN KASVUSELVITYS LIITE 2 MAKROTALOUDELLINEN KERTOMUS

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena komission asiakirja – KOM(2011) 11 Liite 2

Liite: KOM(2011) 11 Liite 2



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 12.1.2011
KOM(2011) 11 lopullinen

VUOTUINEN KASVUSELVITYS

LIITE 2

MAKROTALOUDELLINEN KERTOMUS

VUOTUINEN KASVUSELVITYS

LIITE 2

MAKROTALOUDELLINEN KERTOMUS

Jäsenvaltioiden vuosina 2011–2012 toteuttamilla toimilla on keskeinen merkitys, kun pyritään välttämään ns. menetetty vuosikymmen. Poliitiikan painopisteet, ajoitus ja sisältö on määritettävä kansallisten olosuhteiden perusteella, ja toimia toteutettaessa on otettava huomioon julkisen talouden kestävyyyteen kohdistuvat riskit ja tarve korjata liiallinen epätasapaino. Ensimmäiseksi on katkaistava joissakin jäsenvaltioissa syntynyt noidankehä, joka on johtanut kestäättömällä tasolla olevaan julkiseen velkaan, rahoitusmarkkinoiden häiriöihin ja hitaaseen talouskasvuun. Marraskuussa 2010 toimitetuissa kansallisten uudistusohjelmien luonnoksissa todetaan, että makrotaloudelliset haasteet on viipymättä ratkaistava yhdennetyllä lähestymistavalla, mutta asianmukaisia toimintavaihtoja ei juurikaan ehdoteta.

Tässä tausta-asiakirjassa pyritään määrittämään toimet, joilla todennäköisemmin tuotetaan positiivisia makrotaloudellisia vaikutuksia. Jäsenvaltiot voisivat harkita toimien toteuttamista tulevien kahden vuoden aikana. Ensimmäisessä jaksossa kartoitetaan tilannetta analysoimalla ennen kriisiä syntyntä epätasapainoa ja rakenteellisia heikkouksia sekä sitä ympäristöä, jossa joudutaan elämään selviytytämme lamasta, jonka vertaista ei ole koettu 1930-luvun suuren lamakauden jälkeen. Toisessa jaksossa keskitytään siihen, kuinka julkinen talous saadaan taas kestäväälle pohjalle. Kolmannessa jaksossa käsitellään rahoitusalan nopeaa tervehdyttämistä. Viimeisen jakson teeman muodostavat kiireelliset rakenneuudistukset, joilla palautetaan makrotalouden tasapaino ja saadaan kasvun veturit uuteen vauhtiin.

1. EUROOPPA VASTAA POIKKEUKSELLISIIN HAASTEISIIN

Euroopan talous on hitaasti toipumassa lamasta, joka oli pahin vuosikymmeniin. Talouskriisin vuoksi talouden toimeliaisuus supistui huomattavasti EU:ssa, miljoonia työpaikkoja menetettiin ja kansalaisten elämä vaikeutui suuresti. Erityisen selvästi tulivat esiin ennen kriisiä olemassa olleet talouden rakenteelliset heikkoudet, joihin ei ollut asianmukaisesti paneuduttu.

EU:n taloudessa oli ennen kriisiä rakenteellisia heikkouksia

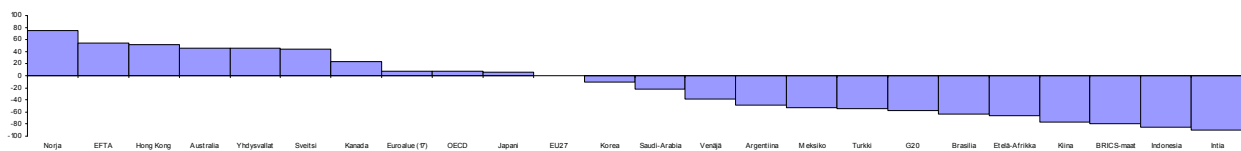
EU on vauras alue, mutta sen talous kasvoi muuhun maailmaan verrattuna hitaasti viime vuosikymmenellä (ks. kaavio1). Aukasta kohti lasketulla BKT:lla mitattuna EU:n 27 jäsenvaltiota ovat keskimäärin paljon vauraampia kuin G 20 -maat, mutta jäävät silti selvästi jälkeen monista EU:n ulkopuolisista OECD-maista ja yleisesti ottaen koko OECD:stä. Myös vuoden 2000 jälkeinen talouskasvu on tuottanut suuren pettymyksen, koska EU:n kasvulukemat ovat olleet Japania lukuun ottamatta heikompia kuin missään muussa kehittyneessä taloudessa. Myös useissa nousevan talouden maissa kasvu on ollut selvästi nopeampaa kuin EU:ssa. Tämän

vuoksi ero muihin kehittyneisiin talouksiin kasvaa koko ajan. EU:n heikko talouskasvu johtuu väistämättä rakenteellisista heikkouksista, koska kasvuvauhdin eroja ei voida selittää pelkästään sillä, että alemmalta tasolta lähteneet maat ovat kuroneet eroa kiinni. Heikko yleiskuva paranee elintason osalta hieman, kun katsotaan muita kuin BKT:n tyyppisiä indikaattoreita, kuten suhteellisen pieniä tuloeroja, korkeaa eliniänodotetta ja suhteellisen tehokasta ympäristönsuojelua (esimerkiksi tuotantoyksikköä kohti lasketut hiilidioksidipäästöt).

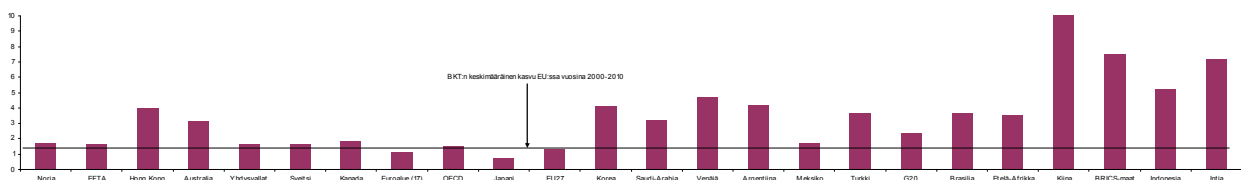
Pullonkaulat jarruttivat talouskasvua EU:ssa viime vuosikymmenellä. Talouskasvusta tehdyt vakiolaskelmat osoittavat, että ennen kriisiä (vuosina 2001–2007) työn tuottavuus oli kasvun keskeinen veturi, kun taas työvoiman käyttöasteen ja työikäisen väestön lisääntymisen osuus kokonaiskasvusta oli vain noin neljännes. EU27-maissa kasvua hidastivat erityisesti nuorten ja parhaassa työiässä olevien miesten työvoimaosuuden lasku sekä työntekijöiden työajan lyhentyminen (ks. kaavio 2). Talous- ja finanssikriisi on heikentänyt tilannetta entisestään. BKT on supistunut, työttömyys on kasvanut jyrkästi ja kokonaistuottavuus on laskenut huomattavasti, mikä johtuu suurelta osin kapasiteetin käyttöasteen voimakkaasta laskusta. Kokonaistuottavuuden ja työvoiman käyttöasteen osalta EU ja euroalue ovat selvästi jäljessä Yhdysvaltoja ja Japania. Työvoiman käyttöasteessa tämä näkyy selvästi ikäjakauman kummassakin ääripäässä, kuten työllisyysasteiden selvät erot osoittavat (ks. kaavio 3).

Kaavio 1: BKT ja kasvu

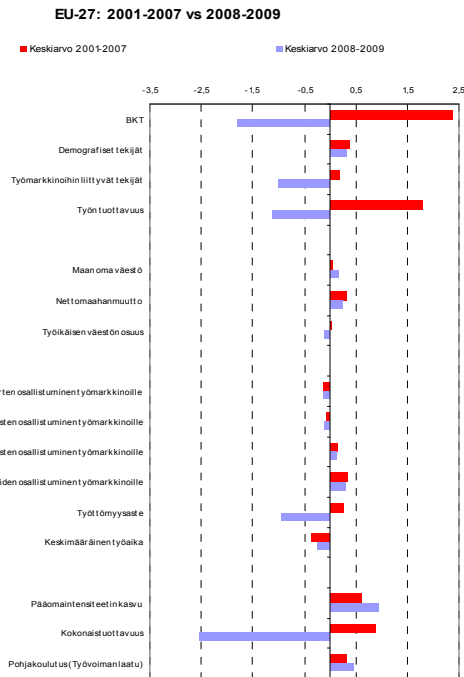
BKT asukasta kohti vuonna 2010 (ostovoimastandardin mukainen ero suhteessa EU27-maihin (%))



Keskimääräinen talouskasvu vuosina 2000-2010

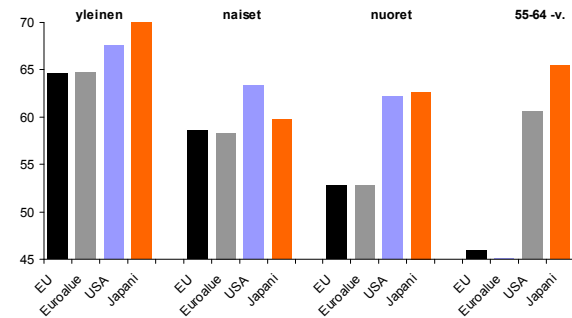


Kaavio 2: BKT:n kasvun erittely



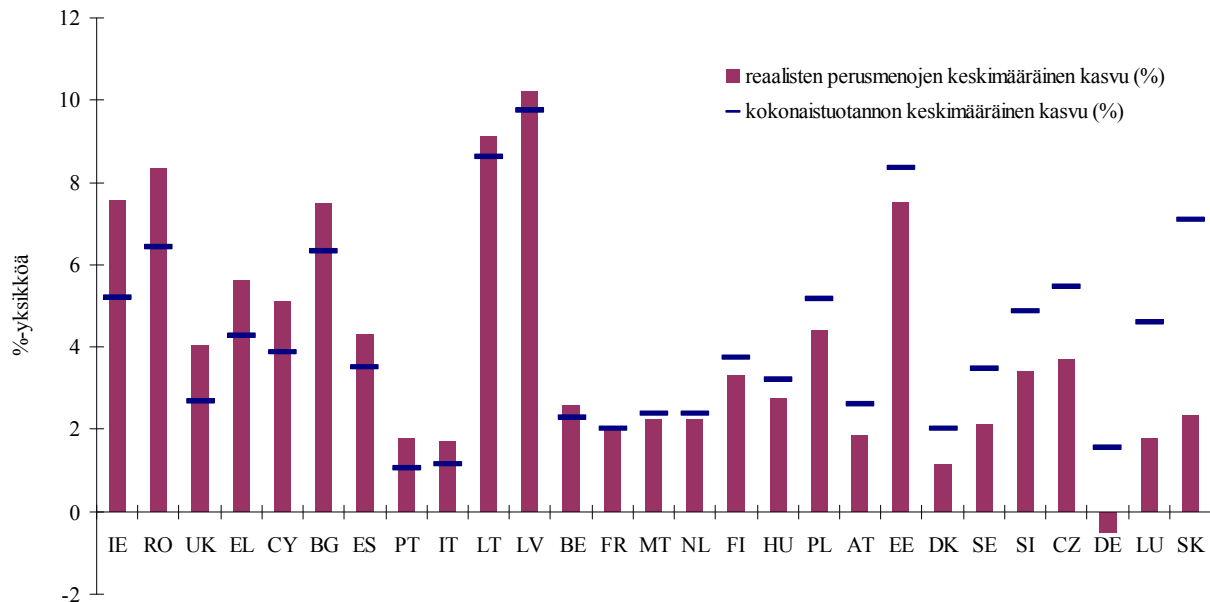
Kaavio 3: Työllisyysaste

Työikäisten 20–64 -vuotiaiden kokonaistyöllisyys



Kaavio 4: Reaaliset perusmenot v. kokonaistuotannon kasvu

Keskimääräinen kasvu vuosina 2003-2007



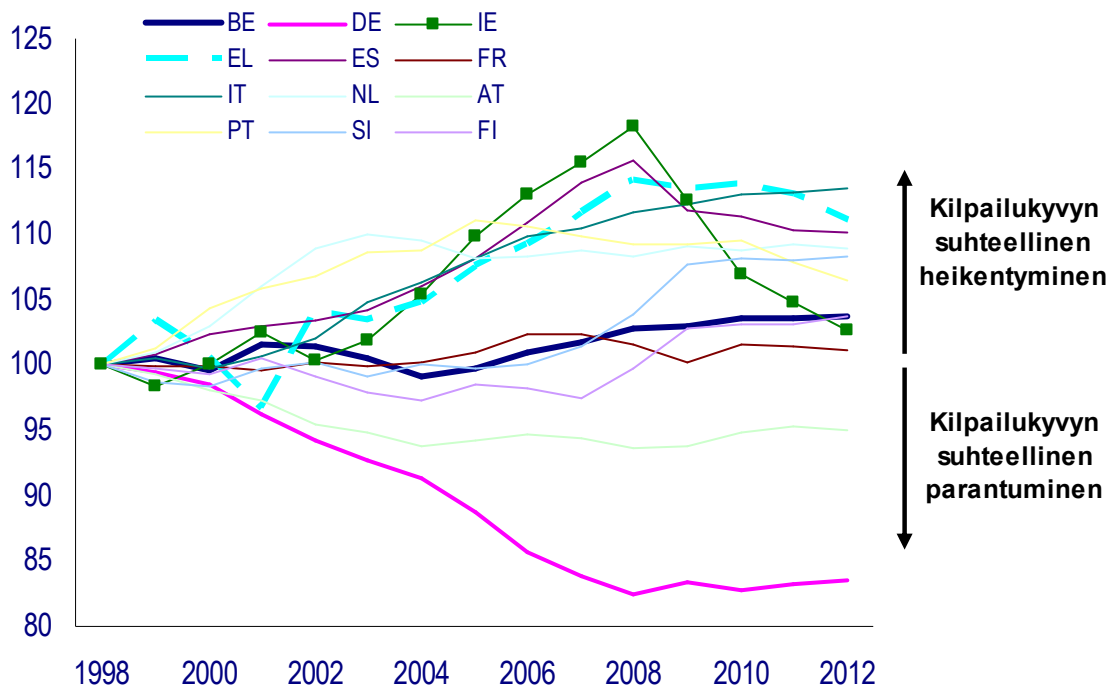
Huom: Jäsenvaltiot on ryhmitelty sen mukaan, kuinka paljon nopeammin reaaliset perusmenot ovat keskimäärin kasvaneet kuin kokonaistuotanto.

Kriisiä edeltävinä vuosina useat EU:n jäsenvaltiot eivät noudattaneet varovaisen finanssipolitiikan perusperiaatteita. Vuosien 2003–2007 nopean talouskasvun aikana saadut poikkeukselliset lisätulot käytettiin vain osittain julkisen talouden nopeampaan sopeuttamiseen. Merkittävä osa tuloista käytettiin lisämenoihin: perusmenojen kasvuvauhti ylitti keskimääräisen talouskasvun 12 jäsenvaltiossa kriisiä edeltäneinä hyvinä vuosina 2003–2007. Joissakin jäsenvaltioissa menojen kasvu oli selvästi talouskasvua nopeampaa (ks. kaavio 4). Tämän politiikan kestättömyys tuli ilmeiseksi kriisin alussa, kun valtioiden tulojen romahdus paljasti yhtäkkiä niiden heikolla pohjalla olevat julkisen talouden rahoitusasemat, joissa oli talouden supistuessa monissa tapauksissa vähän tai ei lainkaan liikkumavaraa.

Taluskriisiä edeltäneen vuosikymmenen aikana myös makrotalouden tasapaino heikkeni selvästi EU:ssa. Joissakin jäsenvaltioissa talouden kotimainen tasapaino järkkäyi huomattavasti. Tämä johti euroalueella suuriin maiden välisiin eroihin vaihtotaseen ja kilpailukyvyn kehityksessä (ks. kaavio 5). Lisäksi jotkin euroalueen jäsenvaltiot ovat menettäneet huolestuttavan suuria osuuksia vientimarkkinoilla. Ulkoista epätasapainoa ovat lisänneet tuottavuuden kehitykseen nähden liian suuret palkankorotukset, luottokannan liiallinen kasvu yksityissektorilla, asuntojen hintakuplat ja kotimaisen kysynnän rakenteelliset heikkoudet.¹

Kaavio 5: Hintakilpailukyvyn kehitys suhteessa muuhun euroalueeseen

(indeksit; 1998 = 100, lisäys merkitsee kilpailukyvyn heikentymistä)

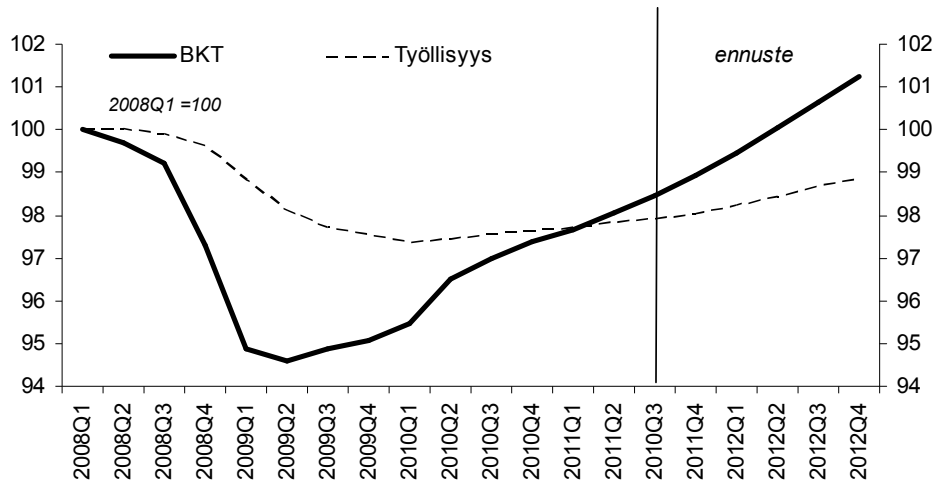


¹ Ks. Euroopan komission julkaisu: "Surveillance of intra-euro-area competitiveness and imbalances", European Economy 1 (2010).

Kriisin vaikutus reaalityalouteen ja työllisyyteen

Kaavio 6: BKT ja työllisyys

(vuoden 2008 ensimmäinen neljännes (Q1) = 100)



Lähteet: Eurostat; PO ECFIN, syksyn talousennuste

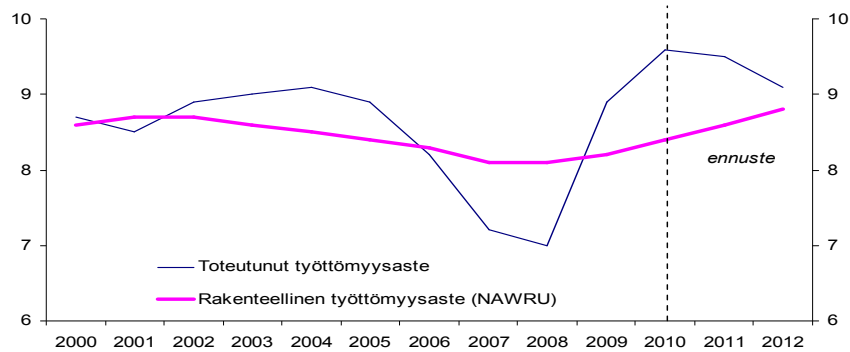
Huom: Neljännesvuosittaiset luvut on laskettu interpoloimalla lineaarisesti työllisyysennusteita koskevat vuosittaiset luvut

BKT:n jyrkän supistumisen vuoksi menetettiin keskimäärin neljän vuoden talouskasvu. Vuosina 2008 ja 2009 tapahtunut tuotannon lasku supisti EU:n BKT:n vuoden 2006 tasolle. Komission laatiman syksyn 2010 talousennusteen mukaan EU saavuttaa reaalityaloutta kohdannutta kriisiä edeltävän, vuoden 2008 ensimmäisen neljänneksen tuotantotason vasta vuoden 2012 toisella neljänneksellä (ks. kaavio 6). Vuoden 2011 loppuun mennessä vain kymmenen jäsenvaltion ennustetaan saavuttavan tai ylittävän vuoden 2008 tuotantotason. Yhdentoista jäsenvaltion tuotannon arvioidaan olevan vielä vuoden 2012 lopussa talouskriisiä alemmalla tasolla. Myös työllisyyden ennustetaan olevan vielä vuoden 2012 lopussa yli prosenttiyksikön verran alemmalla tasolla kuin ennen kriisiä.

Taluskriisi on koetellut tuntuvasti eurooppalaista yhteiskuntaa työttömyyden kasvaessa rajusti. EU 27-maiden työvoimasta 7 prosenttia oli työttömänä vuonna 2008. Vuonna 2010 työttömiä oli melkein 10 prosenttia työvoimasta, ja työttömyysaste saattaa pysyä yli 9 prosentissa vuonna 2012 (ks. kaavio 7). Työttömyysaste on erityisen korkea eli yli 12 prosenttia Virossa, Irlannissa, Kreikassa, Slovakiassa, Latviassa, Liettuassa ja Espanjassa. Pitkäaikaistyöttömien eli yli vuoden työttöminä olleiden lukumäärä on kasvanut nopeasti noin 40 prosenttiin kaikista EU:n työttömistä. Työttömyyden pitkittyminen lisää riskiä pitkäaikaisesta syrjäytymisestä työmarkkinoilta. Erityisen paljon työttömien joukossa on alhaisen osaamistason työntekijöitä, maahanmuuttajia ja nuoria. Nuorista on työttöminä yli 20 prosenttia yli puolessa jäsenvaltioista, ja Espanjassa peräti 42 prosenttia.

Kaavio 7: Toteutunut ja rakenteellinen työttömyys EU27-maissa

(vuoden 2008 ensimmäinen neljännes (Q1) = 100)

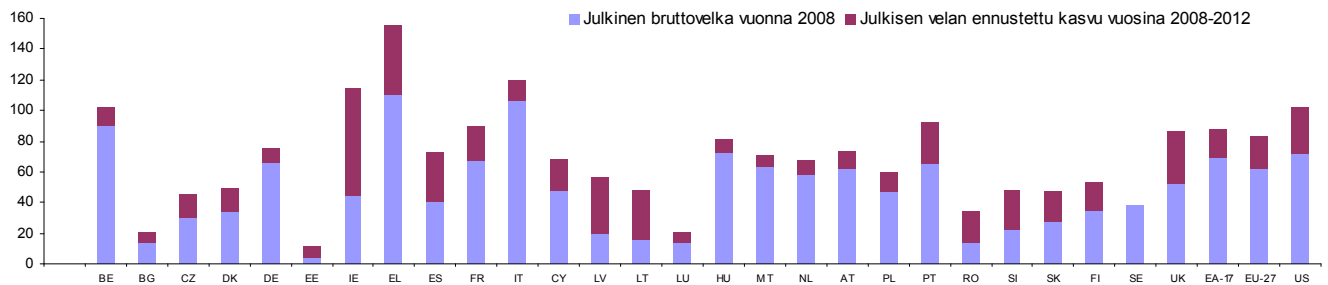


Kriisin aikana potentiaalinen kasvu hidastui entisestään, koska rakenteellinen työttömyys kasvoi nopeasti ja investointiaste laski jyrkästi. Potentiaalisen tuotannon arvioidaan kasvavan EU 27 -maissa erityisen hitaasti (1,1 prosenttia) ennustejaksolla 2010–2012. Tämä johtuu sekä heikosta tuottavuuden kasvusta että alhaisesta työvoiman käyttöasteesta. Tilanteen ennustetaan olevan vielä huonompi euroalueella, missä trendit ovat yleisesti ottaen samankaltaisia, mutta jyrkempiä. Työvoiman vähäisempi käyttö liittyy paitsi palkkojen nousua kiihdyttämättömän alimman työttömyysasteen (NAWRU) huomattavaan kasvuun (ks. kaavio 7) myös työntekijöiden keskimääräisen työajan jatkuvaan lyhenemiseen ja työikäisen väestön vähenemiseen. Potentiaaliseen kasvuun vaikuttavat myös hidastunut pääoman muodostus, joka johtuu kriisin jälkeisestä investointien poikkeuksellisen alhaisesta tasosta, ja hitaasti kasvavasta kokonaistuottavuudesta, joka elpyy vähitellen, mutta ainoastaan kriisiä edeltäneelle vaimean kasvun uralle.

Julkisen talouden epätasapaino kasvaa, makrotalous tasapainottuu hitaasti

Kaavio 8: Julkinen velka vuonna 2008 ja velan ennustettu kasvu vuosina 2008-2012

(% suhteessa BKT:hen)



Lähteet: PO ECFIN, syksyn talousennuste

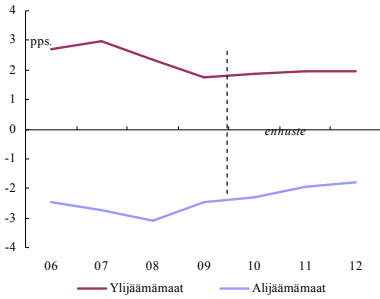
Taluskriisillä oli dramaattinen vaikutus jäsenvaltioiden julkiseen talouteen euroalueella ja koko EU:ssa. Julkinen velka suhteessa BKT:hen kasvoi lyhyessä ajassa nopeasti lähes kaikissa jäsenvaltioissa, minkä vuoksi kriisiä edeltävinä vuosina saavutettu kohtuullinen edistyminen menetettiin (ks. kaavio 8). Julkisen talouden bruttovelan arvioidaan olleen vuoden 2010 lopussa euroalueella noin 84 prosenttia ja koko EU:ssa noin 79 prosenttia suhteessa BKT:hen. Vuodesta 2007 julkinen velka on kasvanut noin 20 prosenttiyksikköä. Nykyisellä politiikalla velan kasvu jatkuu edelleen.

Käynnissä oleva julkisen talouden tilan nopea heikentyminen johtuu tulojen vähentymisestä ja menopuoleen kohdistuvista kasvavista paineista sekä harkinnanvaraisista verokannustimista. Joissakin jäsenvaltioissa valtiontalous tuli riippuvaiseksi erittäin syklisistä tai tilapäisistä tulolähteistä. Tämä edisti valtion tulojen romahdusta, kun talouden toimeliaisuus supistui nopeasti valtion menojen pysyessä suunnilleen aiemmin suunnitellulla tasolla. Jäsenvaltiot antoivat automaattisten vakauttajiensa toimia täysipainoisesti, mikä vaimensi osaltaan globaalin kriisin vaikutusta reaalityöelämään. Näin ei kuitenkaan pystytty estämään kysynnän vähenemistä eikä poistamaan rahoitusjärjestelmän romahtamisen riskiä. Tämän vuoksi useat EU:n jäsenvaltioiden hallitukset toteuttivat myös harkinnanvaraisia finanssipoliittisia toimia osana Euroopan talouden elvytysohjelmaa, jonka Euroopan komissio käynnisti joulukuussa 2008.

Julista taloutta rasittavat viime aikoina syntyneiden ylimääraisten paineiden ohella myös väestön ikääntymisen vaikutukset. Tämä kehityssuunta on ollut tiedossa jo kauan, ja se aiheuttaa väistämättä julkiselle taloudelle merkittäviä ongelmia pitkällä aikavälillä, jos uudistuksia ei toteuteta pian. Julkisen talouden huolestuttava tilanne uhkaa siis heikentyä entisestään. Mikäli politiikkaa ei muuteta, ikääntyneille henkilöille julkisista varoista tarjottavien eläkkeiden ja muiden vanhuusetuksien (terveydenhuolto ja pitkäaikaishoito) ennustetaan EU:ssa kasvavan noin 4 ½ prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen seuraavien 50 vuoden aikana. Noin kolmasosassa jäsenvaltioista ikääntymiseen liittyvien valtion menojen arvioidaan kasvavan yli 7 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen.

Kriisi on korjannut vain osittain ja tilapäisesti makrotalouden suuren epätasapainon, joka vallitsi monissa jäsenvaltioissa ennen kriisin alkua. Vaihtotaseen alijäämät ovat supistuneet, kun lama on vähentänyt liiallista kysyntää ja poistanut tai lieventänyt joitakin tasapainoa järkyttäneitä tekijöitä, kuten asuntomarkkinoiden kuplia ja luottoekspansiota. Valtioiden vaihtotaseiden vajeet ovat edelleen suuret etenkin euroalueella, eikä niistä ennusteiden mukaan päästä lähitulevaisuudessa eroon (ks. kaavio 9). Kaaviosta 10 voidaan nähdä, että niillä EU:n jäsenvaltioilla, joiden tavara- ja palvelutase oli selvästi ali- tai ylijäämäinen kriisin alussa, tilanne oli yleisesti ottaen sama kahta vuotta myöhemmin, kun talous alkoi elpyä. Tämä kertoo osittain rakenteellisista heikkouksista, kuten ylijäämämaiden heikosta kotimaisesta kysynnästä ja alijäämämaiden huonosta hinta- ja kustannuskilpailukyvästä, johon liittyy usein suuri julkinen velka.

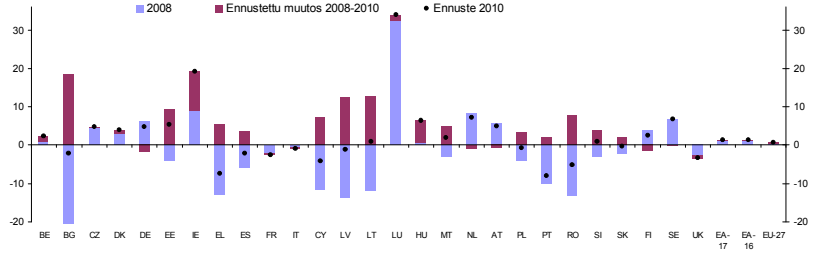
Kaavio 9: Vaihottaseiden erittely (euroalue)



Lähteet: PO ECFIN, syksyn talousennuste

Kaavio 10: Tavara- ja palvelutase ja sen ennustettu muuttuminen vuoteen 2010 saakka

(positiivinen arvo = ylijäämä; negatiivinen arvo = alijäämä; % suhteessa BKT:hen)

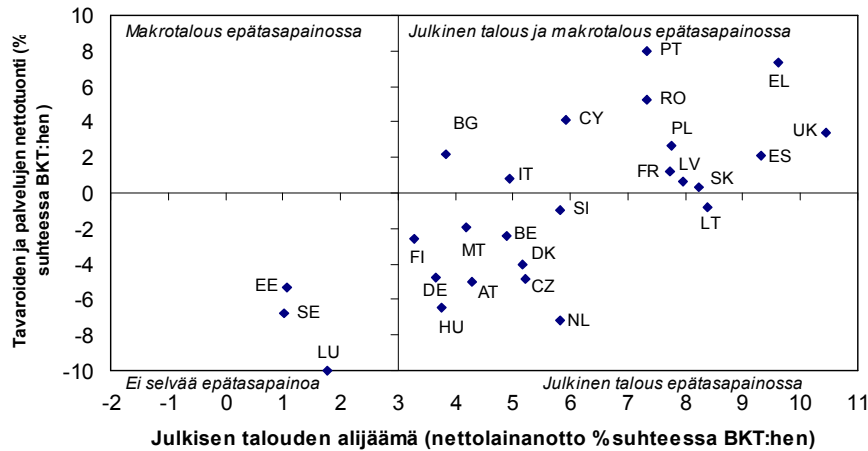


Huom: Euroalueen jäsenvaltiot on luokiteltu ylijäämä- tai alijäämämaiksi sen mukaan, mikä niiden vaihtotaseen tilanne oli vuonna 2006.

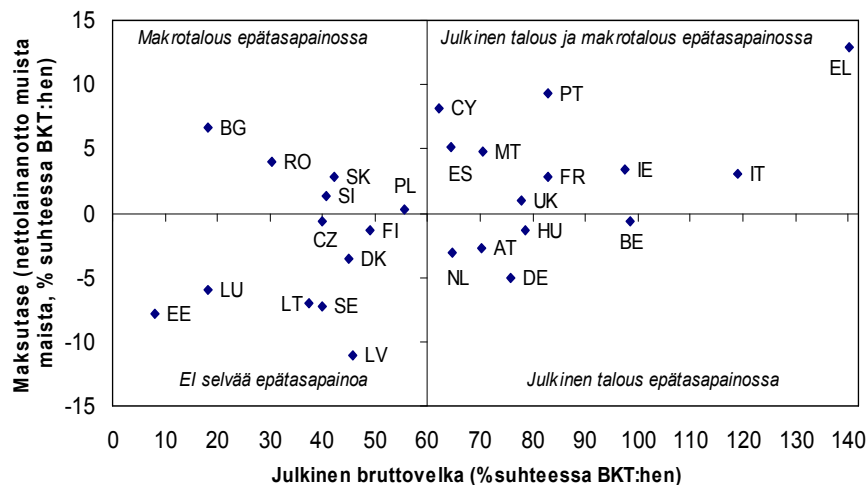
Jäsenvaltioissa tarvitaan erilaisia toimia

Kaavio 11: Jäsenvaltioiden erilainen lähtötilanne vuonna 2010

*Julkisen talouden alijäämä / tavaroiden ja palvelujen nettotuonti***



*Julkinen velka / maksutaseen alijäämä**



Lähde: PO ECFIN, syksyn talousennuste

**Maksutaseen alijäämä tarkoittaa nettolainanottoa muualta maailmasta (vaihtotase + pääomanliikkeet). Käsite kuvaa ulkoisen velan vuotuista muutosta.*

*** Tavaroiden ja palvelujen nettotuontia kutsutaan myös tavara- ja palvelutaseen alijäämäksi. Se riippuu suoraan hintakilpailukyvästä. Luxemburgin ylijäämä ylittää 30 prosenttia suhteessa BKT:hen, eikä se mahdu kaavion asteikolle.*

EU-maiden julkisen talouden tila ja ulkoinen asema vaihtelee suuresti, minkä vuoksi tarvitaan tapauskohtaisia ratkaisuja. Kaaviossa 11 pyritään havainnollistamaan eri

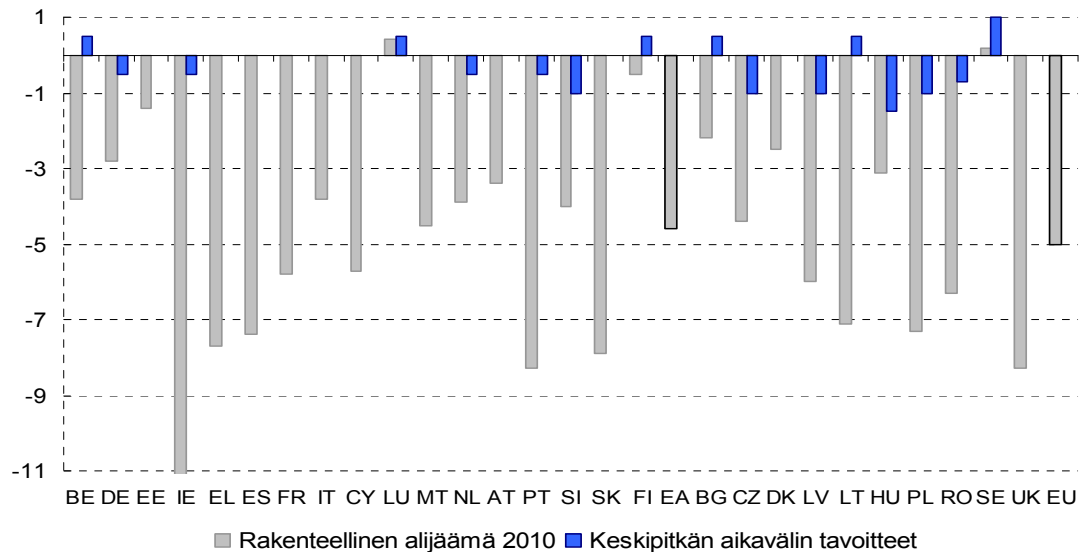
indikaattoreilla, että joillakin jäsenvaltioilla on erityisen kiireellisiä haasteita, kun ne pyrkivät sopeuttamaan kestävämmällä pohjalla olevaa julkista talouttaan ja korjaamaan ulkoisen epätasapainonsa. Yhtä kaikille sopivaa ratkaisua ei ole, vaan jäsenvaltioiden toimien painopisteet vuosina 2011–2012 olisi määritettävä muun muassa julkisen talouden kestävyyyteen kohdistuvien riskien ja epätasapainon korjaamistarpeen mukaan. Julkisen talouden ja/tai makrotalouden suuresta epätasapainosta kärsivien jäsenvaltioiden toimintavaihtoehdot ovat hyvin rajoitetut. Niiden pitäisikin ensisijaisesti pyrkiä korjaamaan nykyinen epätasapaino. Vailla suuria makrotalouden ongelmia tai muita selviä riskejä olevien jäsenvaltioiden olisi paneuduttava pitkän aikavälin kasvun vetureihin ja pidettävä talous tasapainossa tulevaisuudessakin.

2. JULKISEN VELAN VÄHENTÄMINEN MÄÄRÄTIE TOISELLA JA KESTÄVÄLLÄ JULKISEN TALOUDEN VAKAUTTAMISELLA

Vakauttaminen on aloitettava heti

Kaavio 12: Rakenteelliset alijäämät ja julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteet

(% suhteessa BKT:hen)



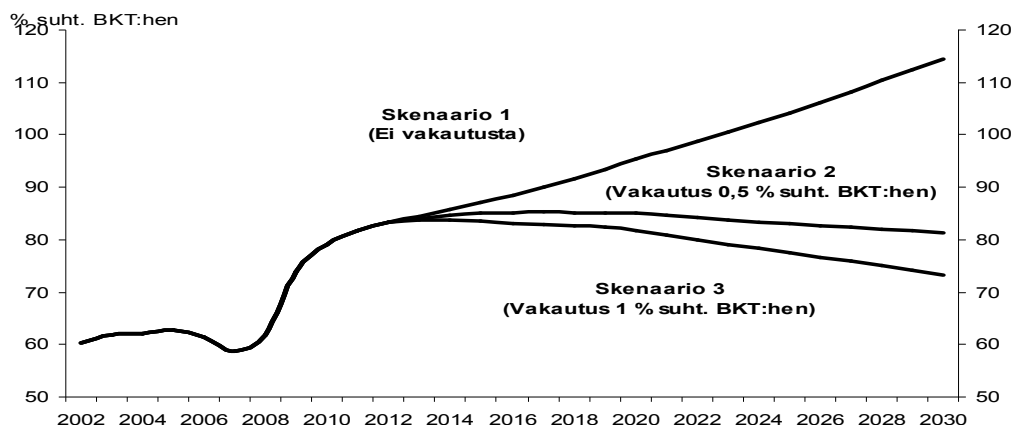
Taluskriisi on heikentänyt valtiontaloutta kaikissa EU:n jäsenvaltioissa, mutta julkisen talouden todellinen tila vaihtelee huomattavasti maittain. Kuten kaaviossa 12 esitetään, alijäämän (rakenteellinen alijäämä, josta on puhdistettu suhdannevaiheen ja kertaluonteisten toimenpiteiden vaikutukset) poikkeama julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteesta on erityisen suuri eli yli 5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen 12 jäsenvaltiossa. Paremmassa asemassa ovat jäsenvaltiot, jotka noudattivat poikkeuksellisen vakavaa taluskriisiä edeltävinä aikoina varovaisempaa finanssipolitiikkaa. Koska niiden julkisessa taloudessa oli enemmän liikkumavaraa laman vaikutuksista selviämistä varten, julkisen talouden tasapaino ei järkkynyt niin paljon kuin huonommin valmistautuneissa maissa.

Kriisin aikana käyttöön otettujen harkinnanvaraisten verokannustimien poistaminen ei riitä palauttamaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä. Julkista velkaa suhteessa BKT:hen kasvattavat paitsi julkisen talouden alijäämän kertyminen myös väestön ikääntymiseen liittyvät välilliset vastuut ja ennustettu keskipitkän aikavälin hidas talouskasvu euroalueella ja koko EU:ssa. Valtioiden velkasuhteet EU:ssa ovat jo saavuttaneet tason, jonka yläpuolella uuden velan ottaminen ei edistä talouskasvua vaan jarruttaa sitä. Suuren julkisen velan hoitokulut edellyttävät korkeampia veroja, jotka potentiaalisesti vääristävät järjestelmää ja syrjäyttävät tuottaviin kohteisiin tarkoitettuja valtion menoja, koska korkomenot kasvavat. Velan kasvattaminen todennäköisesti myös nostaa valtion joukkolainojen riskipreemiota, jolloin velanhoitokulut kasvavat entisestään. Tämä luo kestäättömän kehityssuunnan ja herättää lopulta epäilyksiä valtioiden maksukyvyistä rahoitusmarkkinoilla.

Julkisen talouden palauttaminen kestäväälle uralle edellyttää huomattavia sopeutustoimia, joita olisi täydennettävä kasvua edistävällä politiikalla. Yksinkertainen simulaatio osoittaa, että useissa jäsenvaltioissa julkista velkaa suhteessa BKT:hen ei pystytä supistamaan lähelle perussopimuksen mukaista 60 prosentin raja-arvoa lähitulevaisuudessa, vaikka julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa kohennettaisiin vuosittain 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. Puolen prosenttiyksikön parannus on vakaus- ja kasvusopimuksen mukainen tavanomainen viitearvo (ks. kaavio 13). BKT:hen suhteutettu julkinen velka saadaan vakaalle lasku-uralle tulevien kahden vuosikymmenen aikana vasta sitten, kun julkisen talouden rahoitusasemaa parannetaan vuosittain vähintään prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden vakauttaminen on ehdottomasti toteutettava, mutta se ei kaikissa tapauksissa luultavasti riitä korjaamaan velkaantumista nopeasti ja kestäväällä tavalla. Tarvitaan nopeampaa tuotannon kasvua, joka kasvattaa verotuloja ja alentaa työttömyyteen liittyviä julkisia menoja sekä alentaa automaattisesti julkista velkaa suhteessa BKT:hen.

Kaavio 13: Julkista velkaa koskevat ennusteet EU:ssa

% suhteessa BKT:hen



Huom: Ennusteissa oletetaan, että jokainen jäsenvaltio jatkaa vakauttamista kunnes julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite saavutetaan.

Finanssipolitiikasta EU:ssa vastaavilla viranomaisilla on kaksi suurta haastetta: finanssipolitiikka on saatava taas kestäväälle uralle samalla kun edistetään kasvua ja työllisyyttä

lyhyellä aikavälillä. Nykytilanteessa on syytä olettaa, että julkisen talouden tervehdyttäminen vaikuttaa talouskasvuun positiivisesti keskipitkällä aikavälillä. Julkisen talouden hidas sopeuttaminen vain pitkittäisi ja pahentaisi nykyisiä ongelmia. EU:n jäsenvaltioiden mahdollisuudet vaikuttaa tulevaisuuteensa vaarantuisivat, ja raskaat velvoitteet siirtyisivät tuleville sukupolville.

Julkisen talouden vakauttaminen on keskeinen poliittinen prioriteetti kaikissa jäsenvaltioissa, vaikka toimien kiireellisyys vaihtelee jonkin verran jäsenvaltiosta toiseen. Vuonna 2010 finanssipolitiikalla jatkettiin kokonaiskysynnän tukemista euroalueella ja koko EU:ssa. Nyt on aika muuttaa politiikan viritystä, koska talouden elpymisen ennustetaan kiihtyvän asteittain tulevina vuosina. Jäsenvaltioiden, joilla on hyvin suuri julkisen talouden rakenteellinen alijäämä tai julkinen velka suhteessa BKT:hen, olisi toteutettava sopeuttaminen etupainotteisesti vuosina 2011–2012. Tämä koskee erityisesti jäsenvaltioita, joiden talous on vakavissa ongelmissa. Esimerkiksi Kreikan ja Irlannin on nopeutettava sopeutustoimia sekä vuonna 2011 että 2012. Espanjassa ja Portugalissa toimien nopeuttaminen alkaa vasta vuonna 2012.

Kestävän ja kasvua edistävän vakauttamisen tärkeimmät tekijät

Menneiltä ajoilta on runsaasti näyttöä siitä, kuinka julkista taloutta voidaan vakauttaa siten, että vaikutukset ovat kestäviä ja talouskasvu nopeutuu. Aikaisemmat kokemukset koskevat viittä toisiinsa yhteydessä olevaa finanssipolitiikan osa-aluetta: julkisen talouden sopeuttamistoimien koostumus, poliittisen strategian uskottavuus, institutionaaliset tekijät, täydentävät poliittiset aloitteet ja taakan jakaminen yhteiskunnassa.

- (1) *Julkisen talouden sopeuttamistoimien koostumus.* Julkisen talouden vakauttamisen onnistumisen kannalta suurin merkitys on sopeutustoimien koostumuksella. Menoihin perustuvat korjaukset, erityisesti juokseviin perusmenoihin kohdistuvat toimet, parantavat julkista taloutta todennäköisesti kestävämmällä tavalla kuin tuloihin perustuvat korjaukset. Lisäksi joissain tapauksissa menojen leikkaaminen voi jopa vaikuttaa positiivisesti lyhyen aikavälin talouskasvuun. Menojen leikkaaminen vääristää kasvua vähemmän kuin verojen korottaminen. Verotus on EU:ssa jo korkealla tasolla, joskin eri jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja. Uskottavuuden kannalta menoleikkaukset osoittavat hallituksen olevan tiukasti sitoutunut vakauttamistoihin. Tulojen lisääminen ja investointimenojen vähentäminen saattavat olla poliittisesti helpompia toimia, mutta ne haittaavat talouskasvua keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Lisäksi kyseiset toimet joudutaan usein perumaan ajan mittaan. Monissa jäsenvaltioissa menojen leikkauksia on täydennettävä tuloja lisäävillä toimilla. Myös verotuksen laatuun on kiinnitettävä asianmukaisesti huomiota. Verot on kannettava tehokkaasti, ja talouskasvua haittaavat vaikutukset on minimoitava ottaen huomioon tasapuolisuuteen liittyvät näkökohdat. Veronkorotuksia parempi vaihtoehto on veropohjan laajentaminen esimerkiksi poistamalla ympäristöä haittaavat verovapautukset ja -hyvitykset. Joillakin verotuilla ei ehkä ole riittäviä taloudellisia perusteita, tai niihin liittyvät kannustimet eivät ole alkuperäisten tavoitteiden mukaiset. Kiinteästä omaisuudesta perittävät verot ja kulutusverot, ympäristöverot mukaan luettuina, vääristävät talouskasvua vähiten. Tuloverojen ja yritysverojen korotuksilla sen sijaan voi olla haitallisempi vaikutus kasvuun.

- (2) *Poliittisen strategian uskottavuus.* Vakuuttavilla ja uskottavilla suunnitelmilla voidaan luoda odotuksia alhaisemmista reaalikoroista ja tulevasta keveämmästä verotuksesta. Näin voidaan kannustaa kotitalouksia kuluttamaan ja yrityksiä investoimaan. Monivuotisen sopeutussuunnitelman uskottavuutta voidaan tukea antamalla aikaisessa vaiheessa lainsäädäntöä, jossa sitoudutaan talouden suunniteltua monivuotista sopeuttamista edistäviin, toisiaan seuraaviin toimenpiteisiin.
- (3) *Institutionaaliset tekijät.* Julkisen talouden vakauttamisen onnistuminen riippuu myös viranomaisten kyvystä toteuttaa päätetyt poliittiset toimenpiteet asianmukaisessa finanssipoliittisessa kehyksessä. Finanssipoliittikkaa sääntelevien institutionaalisten ja menettelyllisten järjestelyjen, esimerkiksi finanssipoliitiikan sääntöjen ja monivuotisten kehysten, laatu vaikuttaa viranomaisten kykyyn laatia ja toteuttaa julkisen talouden vakauttamisohjelmia aiheuttamatta poliittisia ja taloudellisia ristiriitoja.
- (4) *Täydentävät politiikat.* Finanssipoliittikkaa toteutetaan yleensä yhdessä muiden talouspolitiikan välineiden kanssa. Sama pätee myös julkisen talouden vakauttamiseen. Julkisen talouden sopeuttamista täydentävillä rakenneuudistuksilla saavutetaan todennäköisemmin kestäviä tuloksia ja lisäksi tuetaan lyhyen aikavälin talouskasvua. Rakenneuudistuksilla voidaan edistää julkisen talouden vakauttamista kahta kautta: joko suoraan rajoittamalla tai hillitsemällä olemassa olevia menoja tai välillisesti parantamalla markkinoiden toimintaa, mikä viime kädessä tukee talouden toimeliaisuutta. Itse asiassa rakenneuudistuksilla voidaan varmistaa, että julkisen talouden sopeuttaminen on kestäväällä pohjalla. Jotkin rakenneuudistukset, erityisesti eläkejärjestelmien uudistaminen, voivat tukea julkista taloutta jo keskipitkällä aikavälillä hillitsemällä menoja ja lisäämällä työvoiman tarjontaa.
- (5) *Sosiaalisesti tasapainoiset julkisen talouden sopeutustoimet.* Julkisen talouden on oltava terveellä pohjalla siksi, että tulevaisuudessa vältetään hallitsemattomasti kasvavasta julkisesta velasta johtuva sosiaaliturvajärjestelmien vaarantuminen. Tarvittavan poliittisen hyväksynnän saavuttaminen edellyttää, että sopeutustoimien vaikutukset kohdistuvat tasapuolisesti yhteiskunnan eri kerroksiin. Tiettyihin kohderyhmiin painotetut sopeutustoimet todennäköisesti joudutaan käsittelemään uudelleen, koska poliittisten voimasuhteiden muuttuminen vaarantaa julkisen talouden sopeutustoimien kestävyys.

Politiikan painopisteet

Jotta edellä esitettyihin haasteisiin voidaan vastata, vuosina 2011–2012 tarvitaan toimia erityisesti seuraavilla osa-alueilla:

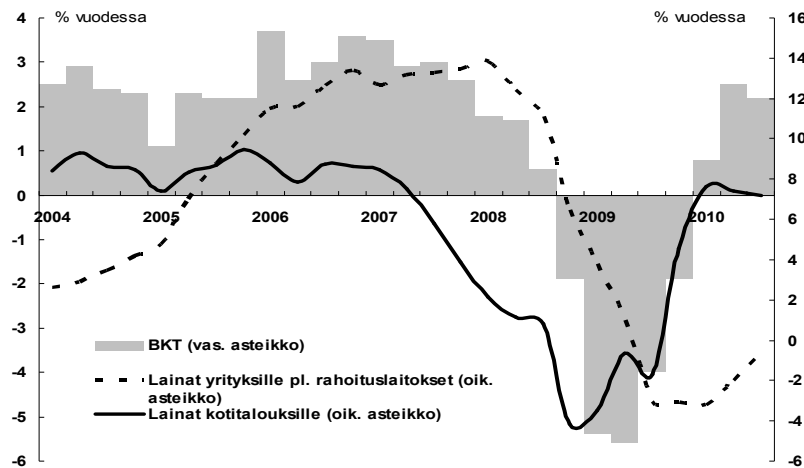
- **EU:n tasolla** lainsäädäntöesitykset talouden ohjauksen ja hallinnan vahvistamiseksi olisi annettava lainsäätäjien välisen sopimuksen mukaisessa nopeutetussa menettelyssä.
- **Vakauttamisen on syytä käynnistyä – ja jatkua – kaikissa EU:n jäsenvaltioissa vuonna 2011.** Julkisen talouden vakauttamisaikataulun olisi oltava kunnianhimoinen, ja useimmissa jäsenvaltioissa rakenteellisten toimien olisi selkeästi ylitettävä rakenteellinen viitearvo, joka on 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen vuosittain. Jäsenvaltioiden, joilla on huomattava rakenteellinen budjettialijäämä, suuri julkinen velka tai merkittäviä rahoitusvaikeuksia, on

toimittava etupainotteisesti vuonna 2011. Jos talouden kasvu tai tulot osoittautuvat odotettua suuremmiksi, julkisen talouden vakauttamista olisi nopeutettava.

- **Liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn kohteena olevien jäsenvaltioiden olisi vahvistettava menoura ja laaja-alaiset toimenpiteet, joita ne aikovat toteuttaa päästäkseen liiallisen alijäämän tilanteesta.**
- **Kaikkien jäsenvaltioiden olisi ensisijaisesti sopeutettava julkisia menoja, mutta turvattava samalla kasvua edistävät menot** esim. julkiseen infrastruktuuriin, koulutukseen ja tutkimukseen ja innovointiin. Kaikkien jäsenvaltioiden ja erityisesti liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn kohteena olevien jäsenvaltioiden olisi noudatettava varovaista finanssipolitiikkaa ja pidettävä julkisten menojen kasvu tiukasti keskipitkän aikavälin trendin mukaista BKT:n kasvua hitaampana. Tätä olisi täydennettävä julkisten menojen kustannustehokkuuden parantamiseen tähtäävillä toimilla. Jos sopeutustarve on erityisen kiireellinen, menoja olisi supistettava. Kaikkien jäsenvaltioiden on osoitettava, että niiden vakaus- tai kasvuohjelmat perustuvat varovaisille kasvu- ja tuloennusteille.
- **Kun verorahoitus on tarpeen, talouden vääristyminen olisi pyrittävä minimoimaan.** Verojärjestelmiä olisi tarkistettava kokonaisverorasituksen tasosta riippumatta siten, että ne suosivat työllisyyttä, ympäristönsuojelua ja kasvua. Vaihtoehtona voidaan mainita ns. vihreät verouudistukset, joissa ympäristöveroja korotetaan ja muita enemmän vääristymiä aiheuttavia veroja alennetaan. Veropohjan laajentaminen on suositeltavampaa kuin verokantojen nostaminen.
- **Eläkeuudistukset, joilla tähdätään mm. todellisen eläkkeellesiirtymisiän nostamiseen, olisi vahvistettava ja toteutettava viipymättä.** Näin varmistetaan julkisen talouden kestävyys ja lisätään aktiivisen väestön määrää. Terveystalouden järjestelmiä on seurattava tiukasti, ja niitä on tarvittaessa uudistettava kustannustehokkuuden ja kestävyyslisäämiseksi erityisesti väestön ikääntyessä.
- **Jäsenvaltioita kannustetaan kehittämään kansallisia finanssipolitiikan kehyksiä** kansantalouden tilinpidon ja tilastoinnin, makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden laatimisen, numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen, julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehysten, julkisyhteisöjen avoimuuden ja julkisen talouden kehysten kattavuuden alalla.

3. RAHOITUSALAA ON UUDISTETTAVA NOPEASTI ELPYMISEN TUKEMISEKSI

Kaavio 14: Pankkilainat EU:ssa



Lähde: EKP

Terve luottoekspansio ja kestävä taloudellinen kehitys riippuvat vahvasti toisistaan. Finanssikriisin alusta alkaen erityisesti yrityksille suunnattu luotonanto on kasvanut vaimeasti, sillä pankit ovat kiristäneet luottokelpoisuusvaatimuksiaan ja rahoituksen kysyntä on yrityksissä ollut vähäistä heikkojen talousnäkömyönteiden vuoksi. Vuoden 2010 alusta lainaustoiminta on kuitenkin selvästi piristynyt samalla kun talous on alkanut verkkaisesti elpyä (ks. kaavio 14). EKP:n lokakuussa 2010 toteuttama selvitys (Bank Lending Survey) osoittaa, että pankit eivät ole enää kiristäneet yrityksille asetettuja lainaehdotuksia ja myös kotitalouksien luottokelpoisuusvaatimusten odotetaan helpottuvan. Tilanne ei ole kuitenkaan vielä normalisoitunut eivätkä antolainausehdot vastaa vielä tasoa, jolla talouden elpyminen olisi vahvaa, etenkin yrityksille (pl. rahoituslaitokset) myönnettävien lainojen osalta (ks. liitteen taulukko).

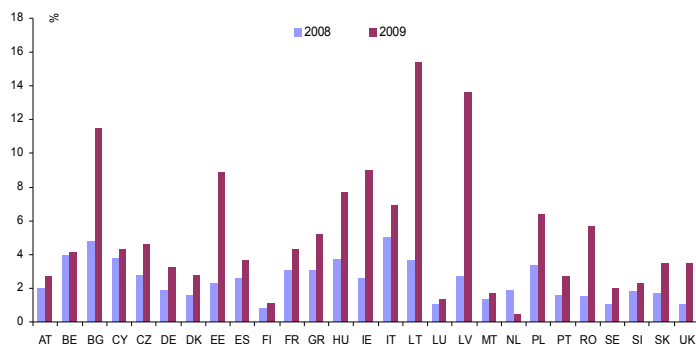
Taseiden tervehdyttäminen pankkialalla on olennaisen tärkeää, jotta voidaan parantaa kustannustehokkuutta, palauttaa kilpailukyky ja palata normaaliin antolainastoimintaan. Pankkien kannattavuusnäkömyönteet ovat kuitenkin epävarmalla pohjalla, sillä talouden elpyminen on verkkaista, niillä on suuria riskejä kiinteistösektorilla ja valtioiden velkamarkkinoilla on jännitteitä. Reaalitalouden ja rahoitusalan välistä negatiivista kierreä ovat eräissä jäsenvaltioissa vahvistaneet kotitalouksien ja yrityssektorin korkea velkaantuneisuus. Tämän vuoksi järjestämättömien lainojen osuus on lisääntynyt tuntuvasti ja voi kasvaa edelleen lyhyellä aikavälillä (kaavio 15). Viime aikoina pankkialan yleisessä tilanteessa on näkynyt merkkejä varovaisuudesta kohentumisesta. Tuotot ovat kasvaneet ja pääomapuskurit vahvistuneet, vaikkakin eräissä tapauksissa ne ovat heijastelleet valtion pääomapanoksia.

Pankkien merkittävän julkisen tuen nopea päättäminen poistaa mahdolliset kilpailunvääristymät rahoitusalaan. Yli puolessa jäsenvaltiosta valtionapu oli yli 5 prosenttia suhteessa BKT:hen ja sisälsi pääomasijoitusten, likviditeettitoimenpiteiden, ongelmallisten omaisuusserien hankinnan ja takausten kaltaisia toimia (ks. kaavio 16). Irrottautumisstrategioita

julkisista pankkituista on alettu valmistella, mutta samalla on säilytetty joustava linja, jotta mahdollisiin makrotalouden vakauden häiriöihin voidaan puuttua. Julkisten toimenpiteiden maan rajat ylittävät vaikutukset on otettava huomioon Euroopan unionin rahoitusmarkkinoiden korkean integraatioasteen vuoksi. Tätä kuvastaa pankkialan ulkomaisten omaisuuserien suuri osuus, joka on monissa jäsenvaltioissa 50 prosenttia suhteessa BKT:hen (ks. kaavio 14).

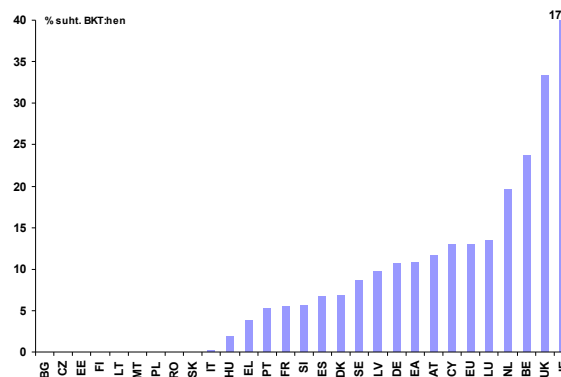
Kaavio 15: Järjestämättömät lainat EU:ssa

% lainojen kokonaismäärästä



Lähde: EKP, IMF

Kaavio 16: Julkiset toimenpiteet pankkialalla EU:ssa

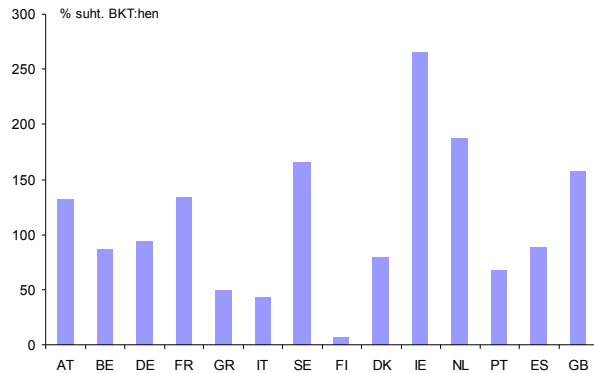


Lähde: Komission yksiköt (tammikuu 2010)

Luottamus pankkialaan on ennakkoehto rahoitusvakauden ylläpitämiselle. Yksi keinoista, joilla voidaan säilyttää luottamus irrottautumisstrategioiden nopeuteen, ovat stressitestit. Stressitestien tarkoituksena on arvioida, miten hyvin pankkiala sietää erittäin epätodennäköisiä mutta merkitykseltään suuria häiriöitä. Testissä tarkastellaan, miten herkästi pääomapuskuri reagoi heikkoon taloudelliseen ja rahoitukselliseen tilanteeseen. Seuraava EU:n laajuinen stressitesti toteutetaan vuonna 2011, ja sen lähtökohtana ovat ankarat oletukset. Seuraavan testijakson tulokset ovat selvillä kesäkuussa 2011. Kansallisten valvontaviranomaisten ja EU:n viranomaisten välinen hyvä yhteistyö on ratkaisevan tärkeää, kuten myös selkeä ja avoin viestintä testauksen tuloksista ja vaikutuksista.

Kaavio 17: Pankkialan ulkomaiset omaisuuserät

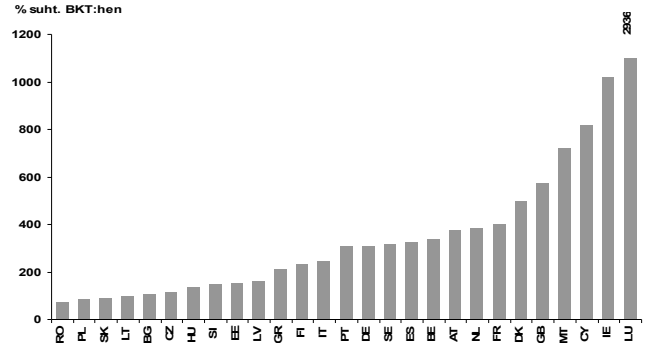
% suhteessa BKT:hen



Lähde: BIS, Eurostat

Kaavio 18: Pankkialan omaisuuserät yhteensä

% suhteessa BKT:hen



Lähde: EKP

Viimeaikainen kriisi on paljastanut selkeän puutteen pankkialan sääntelykehyksessä EU:ssa ja korostanut toiminnan tarvetta EU:n tasolla. Pankkien ja muiden rahoituslaitosten keskinäinen riippuvuus EU:n eri jäsenvaltioissa – ja EU:n ulkopuolella – korostaa, että on tärkeää seurata rahoitusmarkkinoiden kehitystä kansainvälisellä tasolla. Pankkialan omaisuuserien arvo suhteessa BKT:hen osoittaa, että eräät jäsenvaltiot ovat erityisen alttiita järjestelmäkriisille ja finanssipolitiikan keinot ovat ilmeisen riittämättömiä merkittävien rahoitusmarkkinahäiriöiden torjumisessa (kaavio 18). Tämän vuoksi sääntely- ja valvontakehystä on EU:n tasolla lujitettu, ja tämä työ olisi saatava nopeasti päätökseen. Komissio määritteli lokakuussa 2010 finanssialan kriisinhallinnan oikeudellisen kehyksen tavoitteet. Kyseistä kehystä koskeva ehdotus esitetään keväällä 2011. Päättävänä on mahdollistaa pankin ajautuminen konkurssiin sen koosta riippumatta. Samalla kuitenkin turvataan keskeisten pankkipalvelujen jatkuvuus, minimoidaan vaikutukset rahoitusjärjestelmään ja vältetään lisäkustannusten aiheutuminen veronmaksajille. Tämä on olennaista, jotta vältetään moraalikato, joka perustuu ajatukseen siitä, että jotkut pankit ovat liian suuria voidakseen joutua konkurssiin. Sen lisäksi, että viranomaisille tarjotaan yhteiset tehokkaat välineet ja valtuudet pankkikriisin ratkaisemiseksi, on myös keskeistä varmistaa jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten sujuva yhteistyö sekä ennen kriisiä että sen aikana.

Euroalueen jäsenvaltiot perustavat pysyvän ”Euroopan vakausmekanismin”, jolla turvataan koko euroalueen rahoitusvakaus. Sillä korvataan nykyinen Euroopan vakautusmekanismi, joka muodostuu Euroopan rahoitusvakausvälineestä ja Euroopan rahoituksenvakautusmekanismista. Nykyinen järjestely on voimassa vielä kesäkuuhun 2013.

Basel III –säännöt asettavat pankeille tiukemmat pääomavaatimukset, mikä lisää makrotaloudellista vakautta. Baselin pankkivalvontakomitea ilmoitti syyskuussa 2010 tiukentavansa tuntuvasti nykyisiä pääomamääritelmiä. Pankkien pääomataso alenee uutta määritelmää sovellettaessa, joten pankkien on kasvatettava omaa pääomaansa pääomavaatimuksia koskevien sääntöjen noudattamiseksi. Tiukempien määritelmien lisäksi myös vähimmäispääomavaatimusta kasvatetaan vähitellen.

Politiikan painopisteet

Jotta edellä esitettyihin haasteisiin voidaan vastata, vuosina 2011–2012 tarvitaan toimia erityisesti seuraavilla osa-alueilla. Näiden toimien koordinointi EU:n tasolla ratkaisevan tärkeää.

- Pankkien ja erityisesti suuria valtiontukia saaneiden pankkien uudelleenjärjestely on keskeistä niiden pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palauttamiseksi ja moitteettomasti toimivan luottokanavan varmistamiseksi. Pankkien uudelleenjärjestelyllä turvataan rahoitusvakaus ja tuetaan luottojen tarjontaa reaalitalouden käyttöön. Koko pankkialalle myönnettävästä julkisesta rahoitustuesta olisi vähitellen luovuttava, mutta rahoitusvakauden turvaaminen on huomioitava.
- **Valtioiden velkakriisien ratkaisemiseen sovellettavan pysyvän mekanismin käyttöönoton on edistytävä, jotta rahoitusmarkkinoiden toimintaa voidaan rauhoittaa ja vakauttaa.** Vuonna 2013 uusi Euroopan vakausmekanismi vakauttaa markkinoita ja täydentää uutta vahvistettua talouden ohjausjärjestelmää, jolla pyritään tehokkaaseen ja tiukkaan talouden seurantaan, mukaan lukien rahoitusvakauden nykyisten turvaverkkojen tehokkuuden arviointi.
- **Rahoitusalan uudistamista on jatkettava,** myös sääntely- ja valvontakehystä lujittamalla ja kriisin paljastamiin markkinoiden toimintahäiriöihin puuttumalla. EU:n tasolla sääntelykehystä on lujitettava edelleen, ja valvonnan laadun pitäisi parantua, kun Euroopan järjestelmäriskikomitea ja Euroopan valvontaviranomaiset aloittavat toimintansa vuoden 2011 alussa.
- **Pankkien edellytetään vahvistavan asteittain pääomarakennettaan, jotta niiden valmiudet kestää häiriöitä paranevat.** Tämä tavoite on äskettäin vahvistetun Basel III -kehysten mukainen. Lisäksi vuonna 2011 toteutetaan toinen kunnianhimoisempi ja tiukempi EU:n tasoinen stressitesti, jolla pyritään arvioimaan pankkialan häiriönsietokykyä.

4. RAKENNEUUDISTUKSET KASVUN TUKEMISEKSI JA MAKROTALouden EPÄTASAPAINON KORJAAMISEKSI

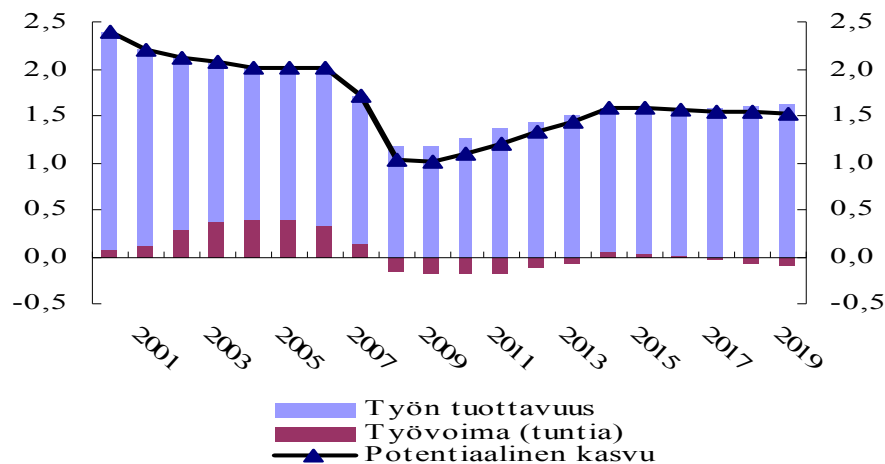
Rakenneuudistuksilla on kaksi päämäärää: tärkeimpien kasvun vatureiden elvyttäminen sekä epätasapainon ehkäisy tai korjaaminen keskeisinä kasvun reunaehtoina. Nämä uudistukset voivat vauhdittaa työvoiman käyttöä ja tuottavuutta. Rakenneuudistukset voivat myös auttaa palauttamaan kilpailukyvyn ja supistamaan ulkoista epätasapainoa lyhyellä aikavälillä, sillä ne vähentävät hinta- ja palkkajäykkyyttä. Sekä kasvun että ulkoisen epätasapainon vähentämisen kannalta on ratkaisevan tärkeää helpottaa työvoiman ja pääoman tarvittavaa uudelleenkohdentamista eri toimialojen ja yritysten kesken. Vaikka monet rakenteelliset toimenpiteet voisivat tukea sekä kasvua että makrotaloudellista sopeutusta, jotkut toimenpiteet – kuten koulutuspolitiikka – edellyttävät pidemmän ajan toimiakseen kunnolla ja soveltuvat paremmin pitkän aikavälin kasvutekijöiden edistämiseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että toimia näiden politiikkojen vahvistamiseksi olisi lykättävä.

Uudistusten vauhdittaminen kasvun ja työpaikkojen lisäämiseksi

Jos määrätietoinen toimintalinja puuttuu, potentiaalinen kasvu jää todennäköisesti heikoksi tulevalla vuosikymmenellä². Ellei politiikassa tapahdu muutoksia, kaudella 2011–2020 keskimääräisen potentiaalisen kasvun ennustetaan olevan noin 1½ prosenttia 27 jäsenvaltion EU:ssa, kuten kaaviosta 19 ilmenee. Tämä kasvuvauhti on tuntuvasti hitaampi kuin EU:ssa on nähty viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana, ja kasvu on silloinkin ollut hitaampaa kuin Yhdysvalloissa. Syinä tähän ovat työvoimapotentialin riittämätön käyttö kriisin seurauksena, työvoiman supistuminen väestön ikääntymisen vuoksi kauden lopulla ja suhteellisen hidas tuottavuuden kasvu EU27:n alueella. Kriisi on aiheuttanut huomattavia vaikutuksia useimmissa jäsenvaltioissa sekä pääoman muodostuksen että työvoiman käytön osalta. Lisäksi työvoimaresurssien odotetaan supistuvan vuosikymmenen lopulla väestön ikääntymisen vuoksi.

Kaavio 19: **Potentiaalinen kokonaistuotannon kasvu vuoteen 2020 asti EU27:ssä**

Tuotantofunktiomenetelmään perustuva makrotalouden skenaario



Lähde: PO ECFIN, syksyn talousennuste

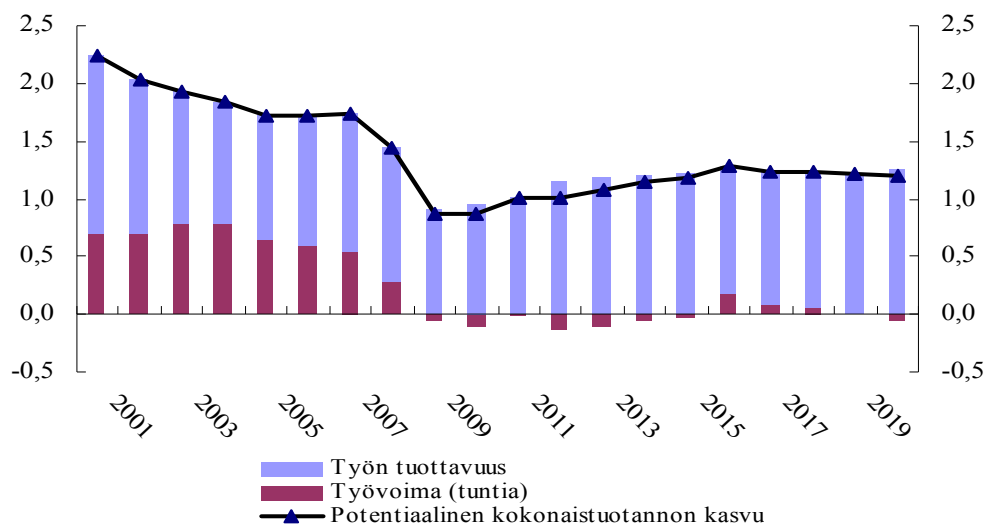
Aikaisemmat kehityssuuntaukset vahvistuvat, ja kasvunäkymät ovat vielä heikommalla euroalueella. Kaudella 2001–2010 keskimääräinen potentiaalinen kasvu oli 1,6 prosenttia euroalueella, kun se oli 1,8 prosenttia EU27:ssä (kaavio 20). Kokonaistuotannon ja tuottavuuden kasvun näkymät ovat tulevalla vuosikymmenellä erityisen heikot euroalueella, sillä molempien odotetaan olevan keskimäärin noin 1¼ prosenttia. Ennakoitu työvoiman käyttö on kuitenkin arvioiden mukaan euroalueella varsin samalla tasolla kuin koko EU:n tasolla.

²

Potentiaalisella kasvulla tarkoitetaan tarjontapuolen edellytysten mukaista kestäväää trendikasvua, josta on korjattu lyhyen aikavälin suhdannevaihtelut BKT:n toteutuneessa kasvussa.

Kaavio 20: **Potentiaallinen kokonaistuotannon kasvu vuoteen 2020 asti euroalueella**

Tuotantofunktiomenetelmään perustuva makrotalouden skenaario



Lähde: PO ECFIN, syksyn talousennuste

Aikaisempien talous- ja finanssikriisien kokemukset osoittavat, että valitulla toimintalinjalla on suuri merkitys. Esimerkiksi vuonna 1991 Suomessa ja Ruotsissa alkaneet syvät lamakaudet jäivät suhteellisen lyhytestoiksi eivätkä johtaneet potentiaalisen kokonaistuotannon kasvun supistumiseen. Tämä joutui mm. maiden talouksiin tehdyistä merkittävistä rakenneuudistuksista. Toisaalta riittämättömät poliittiset toimet finanssikriisin ratkaisemiseksi ja nousevien talouksien aiheuttamat kasvavat kilpailupaineet hidastivat pitkän aikavälin potentiaalista kasvua Japanissa 1990-luvulla.

Nopeaa toimintaa tarvitaan sekä kansallisella että EU:n tasolla. EU-tason politiikka edistää kasvua mm. lujittamalla sisämarkkinoita ja helpottamalla investointiedellytyksiä. Kaikissa jäsenvaltioissa merkittävimpien kasvua ehkäisevien pullonkaulojen poistaminen keskipitkällä aikavälillä edellyttäisi etupainotteisia rakenneuudistustoimia (ks. yksityiskohtaiset tiedot Eurooppa 2020 –strategian edistymistä koskevasta kertomuksesta, joka on vuotuisen kasvuselvityksen liitteenä).

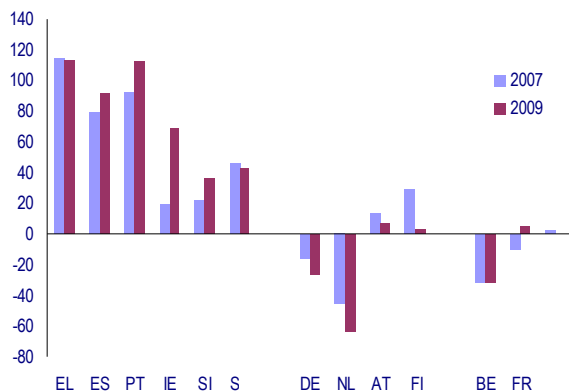
Makrotalouden epätasapainon korjaaminen ja kasvun avainedellytysten palauttaminen

Ulkoisiin epätasapainotekijöihin puuttuminen on erityisen tärkeää euroalueella ja edellyttää kattavia rakenneuudistuksia, joilla tähdätään sopeutuksen vauhdittamiseen ja kehittämiseen. Epätasapainon korjaaminen on ratkaisevan tärkeää EU:ssa ja etenkin euroalueen kaltaisessa rahaliitossa. Eräiden euroalueen jäsenvaltioiden epätasapaino voi myös asettaa yhteisen rahan uskottavuuden kyseenalaiseksi. Talouspoliittisia toimia tarvitaan monilla eri osa-

alueilla kuten työvoima-, tavara- ja palvelumarkkinoiden osalta. Poliittisten toimien on poikettava selvästi toisistaan eri jäsenvaltioissa, ja ne on suunniteltava huolellisesti vastaamaan kunkin maan erityisiin ongelmakysymyksiin ja tarpeisiin. Samalla on kuitenkin otettava huomioon mahdolliset heijastusvaikutukset koko EU:hun. Yleisesti rakennepolitiikalla olisi pyrittävä siihen, että taloudet pystyisivät vastaamaan entistä joustavammin EU:ssa ilmeneviin sopeutustarpeisiin.

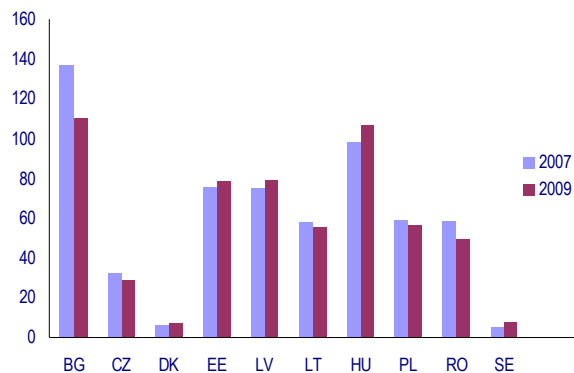
Kaavio 21: Ulkoiset nettorahoitusvelat euroalueen jäsenvaltioissa

% suhteessa BKT:hen



Kaavio 22: Ulkoiset nettorahoitusvelat euroalueen ulkopuolisissa jäsenvaltioissa

% suhteessa BKT:hen (asteikko poikkeaa kaaviosta 21)



Huom: Kyprosta, Yhdistynyttä kuningaskuntaa, Maltaa ja Luxemburgia koskevia tietoja ei ole saatavilla.

Suuresta vaihtotaseen alijäämästä, heikosta kilpailukyvystä ja huonoista sopeutusvalmiuksista kärsivien jäsenvaltioiden on tehtävä suuria hinta- ja kulusopeutuksia kotimaisen ja ulkoisen kilpailukyvyn palauttamiseksi. Tärkeä mittari vaihtotaseen alijäämän kestävyys arvioimiseksi on yleinen ulkomainen nettovarallisuusasema, jolla mitataan ulkomaanvelkaa (kaaviot 21 ja 22). Vaikka vaihtotaseen alijäämät ovat supistuneet kriisin jälkeen, sellaiset jäsenvaltiot, joilla on merkittävä alijäämä, ovat todenneet velkansa kasvavan edelleen suhteessa muuhun maailmaan. Vaikka markkinamekanismit saattaisivat edistää tätä sopeutusta kotimaisen kysynnän huomattavan supistumisen ja työttömyyden selkeän kasvun myötä, nopeampi ja helpompi sopeutus voitaisiin saavuttaa noudattamalla asianmukaista palkkapolitiikkaa. Nämä toimet sisältäisivät muutoksia palkkojen indeksintäytäntöihin, julkisen sektorin palkkaratkaisujen antamia asianmukaisia signaaleja ja tehokkaampia palkkaratkaisumekanismeja. Tuotemarkkinoiden uudistukset ovat niin ikään välttämättömiä, jotta nimellisiin jäykkyystekijöihin voidaan puuttua ja alentaa loppuhyödykkeiden hintaa supistamalla ylisuuria voittoja (ts. alhaisemmat katteet kustannuksiin verrattuna). Palveludirektiivin täysimääräinen täytäntöönpano lisää kilpailua säänneltyjen palvelujen alalla, ja se on erityisen merkittävä poliittinen askel. Tässä suhteessa olennaisia ovat myös toimintalinjat muun kilpailukyvyn kuin hintakilpailukyvyn lujittamiseksi.

Nimellisten jäykkyystekijöiden korjaamiseksi toteutettavia toimenpiteitä on täydennettävä rakenteellisilla toimilla, jotka tukevat työvoiman uudelleenkohdentamista eri yritysten ja toimialojen kesken. Talouden siirtäminen kestävämmälle uralle edellyttää kaikkien aikaisempien ylilyöntien purkamista, eikä ainoastaan vientisektorin hintakilpailukyvyn parantamista ja suljetun

sektorin suhteellisten hintojen alentamista. Hintojen tasapainottamiseen liittyy pääoma- ja työvoimaresurssien ohjaaminen suljetulta sektorilta avoimelle sektorille, jossa kilpaillaan suoraan ulkomaisten yritysten kanssa. Työvoimapuolella tämä uudelleenkohdentaminen merkitsee työsuhdeturvalainsäädännön mukauttamista ja parempia taloudellisia kannustimia siirtyä työttömästä työntekijäksi. Uudelleenkohdentamista tuetaan avoimen ja suljetun sektorin välisellä suhteellisella palkkojen sopeuttamisella. Aktiivisella työmarkkinapolitiikalla on tukeva rooli: työnvälitystoimistojen toimintaa kehitetään, koulutusta tarjotaan ja aktiivinen työmarkkinapolitiikka kohdennetaan paremmin heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin. Liiketoimintaympäristön kehittäminen, johon sisältyy säänneltyjen palvelujen kilpailun parantaminen ja hallintorasitteiden keventäminen edelleen, voi tukea pääoman liikkuvuutta kaikkein tuottavimpien sektoreiden suuntaan.

Jäsenvaltioissa, joissa on suuri vaihtotaseen ylijäämä, on tunnistettava jatkuvasti heikkona pysyvän kotimaisen kysynnän syyt. Viimeaikaiset tiedot ovat rohkaisevia. Ne osoittavat, että sopeuttaminen etenee ja kotimainen kysyntä on kasvussa ja aikaisemmat (yritysten) taseiden sopeutusprosessit ollaan saamassa päätökseen. Jos kotimainen kysyntä on kuitenkin edelleen melko laimeaa politiikan tai markkinoiden toimintapuutteiden vuoksi, olisi otettava käyttöön asianmukaiset toimintalinjat. Tällaiset toimintalinjat voisivat käsittää palvelusektorin vapautusten jatkamisen ja investointien edellytysten parantamisen.

Tarvitaan toimintalinjoja, joilla estetään epätasapainon syntyminen tulevaisuudessa. Luottojen liialliseen kasvuun ja omaisuuden hintakuplaan johtaneita edellytyksiä on tarkistettava. Poliittisten linjojen suunnittelussa keskeisenä haasteena onkin laatia ja toteuttaa rakenneuudistukset, jotka rajoittavat liiallisia luottoja ja omaisuuden ylihintoja, mutta tarjoavat samalla myös tarvittaessa erityisinstrumentteja kysynnän jäähdyttämiseksi. Sääntelytoimenpiteet luottojen myötäsyklisen tarjonnan supistamiseksi vaikuttavat erityisen merkittävilä tässä yhteydessä, ja lisää työtä on tehtävä. Vaikuttamatta sisämarkkinoiden toimintaan tämä voisi merkitä sitä, että pankkien pääomavaatimukset kuvastaisivat asianmukaisesti alueellisia eroja omaisuuden hintojen yliarvostuksessa. Onkin tarkistettava kiinteistömarkkinoiden rakenteellisia ominaisuuksia, jotka lisäävät kuplan synnyn todennäköisyyttä, kuten kiinnelainojen verokannustimia. Lisäksi talouksien joustavuuden ja sopeutusvalmiuksien lisääminen uudistamalla tuote- ja työvoimamarkkinoita tekee niistä kestävämpiä ja helpottaa tarvittavien sopeutusten tekemistä merkittävien häiriöiden tilanteessa.

Politiikan painopisteet

Jotta edellä esitettyihin haasteisiin voidaan vastata, vuosina 2011–2012 tarvitaan toimia erityisesti seuraavilla osa-alueilla:

- **EU:n tasoisia kasvun vetureita on vauhditettava.** Sisämarkkinoiden toimenpidepakettiin liittyvistä keskeisistä lainsäädäntöesityksistä olisi päästävä sopimukseen (ks. yksityiskohtaiset tiedot Eurooppa 2020 –strategian edistymistä koskevasta kertomuksesta).
- **Merkittävästä vaihtotaseen alijäämästä tai korkeasta velkaantuneisuudesta kärsivissä jäsenvaltioissa palkkaratkaisujärjestelmiin ja palvelumarkkinoihin vaikuttavat uudistukset ovat merkittäviä keinoja hintojen ja palkkojen jouston parantamiseksi.**

Liiketoimintaympäristön parantaminen kilpailua lisäämällä (esim. palveludirektiivin avulla) ja hallintorasitteita vähentämällä auttavat myös tämän tavoitteen saavuttamisessa.

- **Toimenpiteet resurssien uudelleenkohdentamiseksi yritysten ja toimialojen kesken ovat todella tarpeen.** Toimenpiteisiin sisältyy työsuhdeturvalainsäädäntö, jolla ei estetä resurssien uudelleenkohdentamista eri alojen kesken, paremmat taloudelliset kannustimet työntekoon ja kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin henkilöihin paremmin kohdennettu aktiivinen työmarkkinapolitiikka. Tärkeitä ovat myös toimenpiteet yritystoiminnan aloittamisen ja lopettamisen (yritysten perustamisedellytykset) sekä investointien (kuten yhteisöveroperusteen yhdenmukaistaminen) esteiden poistamiseksi, sillä ne helpottavat alakohtaista uudelleenkohdentamista kohti suurempaa lisäarvoa tuottavaa ja nopeammin kasvavaa toimintaa.
- **Jäsenvaltioiden, joilla on suuri vaihtotaseen ylijäämä, on tunnistettava ja ratkaistava kotimaisen kysynnän heikkouden syyt.** Tällaiset toimintalinjat voisivat sisältää palvelusektorin vapautusten jatkamisen ja investointien edellytysten parantamisen.
- **Kaikkien jäsenvaltioiden olisi toteutettava sellaiset rakenneuudistukset etupainotteisesti, jotka poistavat merkittävimmät kasvun pullonkaulat keskipitkällä aikavälillä.** Jäsenvaltioiden toimittamien kansallisten uudistusohjelmien luonnosten perusteella suunnitellut toimenpiteet eivät vaikuta riittävän kunnianhimoisilta, ja näin ollen niillä tuskin on merkittävää vaikutusta kasvuun ja työpaikkoihin keskipitkällä aikavälillä. Jäsenvaltioiden on lopullisissa uudistusohjelmissaan esitettävä täsmällisemmät uudistussuunnitelmat, toteutettava keskeiset toimet etupainotteisesti ja korotettava yleistä tavoitetasoaan.

Liite: Taulukko 1. Kasvu ja työpaikkoja, julkisen talouden rahoitusasemaa, rahoitusmarkkinaolosuhteita ja makrotaloudellisia epätasapainotekijöitä koskevia maakohtaisia indikaattoreita

	Kasvu ja työpaikat						Julkinen talous				Makrotaloudelliset epätasapainotekijät						Rahoitusmarkkinat			
	BKT / asukas	BKT:n kasvu	Työllisyys- aste	Työllisyyden kasvu	Työttömyys- aste	Työn tuottavuus	Julkinen talouden rahoitus- asema	Julkinen bruttovelka	Julkinen talouden kestävyys (S2)	Kokonais- verorasitus	Vaihtotase, osuus BKT:stä	Keskus- pankin + talletus- pankkien ulkomaiset netto- saatatavat	Reaalinen efektiivinen valuuttakurssi (defl.yksikkö- työkust.)	Yksityis- sektorin velka osuutena BKT:stä	YKHI	Pitkien korkojen erot verrattuna Saksaan	Vakavarai- suusaste	Järjestämät- tömät lainat	Oman pääoman tuotto	
	Taso verrattuna EU27 =100	Vuotuinen muutos	20-64-vuotiaat	Vuotuinen muutos		Taso verrattuna EU27 =100	Nettoluoton- anto, % suht. BKT:hen	% suht. BKT:hen	Suuri arvo merk. heikkoa kestävyyttä	Verot yht. % suht. BKT:hen	3 aik. vuoden keskimääräinen vaihtotase, % suht. BKT:hen	% suht. BKT:hen	%-ero keskimääräisistä pitkistä koroista. Suuri arvo merk. heikompa kilpailukykyä	Tasot	Vuotuinen muutos					
	09	11-12	09	11-12	09	08	09	09	09	09	09	09	09	09	09	2010-Q3	09	09	09	
BE	128	1,9	67,1	0,5	7,9	125,1	-6,1	96,2	6,5	45,7	2,3	35	7,8	223	0,0	0,7	17,3	4,1	-2,4	
DE	129	2,1	74,8	0,5	7,5	104,7	-3,0	73,4	4,5	41,1	6,5	30	-5,8	154	0,3	0,0	14,3	3,2	-1,8	
IE	148	1,4	66,7	-0,1	11,9	132,1	-14,4	65,5	14,8	29,6	-4,7	.	20,2	387	-1,9	3,2	12,8	9	-36,1	
EL	78	-0,9	65,8	0,6	9,5	98,0	-15,5	126,8	20,3	33,0	-15,4	-110	12,8	139	1,5	8,4	11,7	5,2	2,1	
ES	82	1,2	63,7	-1,3	18,0	111,0	-11,1	53,2	15,3	32,3	-8,4	-90	12,4	289	-0,3	1,8	12,2	3,6	8,8	
FR	121	1,7	69,6	0,9	9,5	120,6	-7,6	78,1	7,1	43,8	-2,6	-2	5,1	224	0,1	0,4	12,2	4,3	0	
IT	97	1,3	61,7	0,2	7,8	109,8	-5,2	116,0	2,6	43,4	-2,7	.	14,6	176	0,8	1,5	11,7	6,9	4	
CY	80	1,9	75,7	0,5	5,3	88,9	-6,0	58,0	12,5	34,2	-12,7	.	10,3	.	0,2	2,2	12,1	4,3	10	
LU	281	3,0	70,4	1,8	5,1	169,9	-0,7	14,5	12,7	38,0	6,9	.	12,7	.	0,0	0,3	18,1	1,3	8	
MT	57	2,1	58,8	1,3	7,0	88,1	-3,8	68,6	6,4	36,1	-6,0	.	11,5	.	2,0	1,6	24,2	1,7	17,6	
NL	138	1,6	78,8	0,3	3,7	111,0	-5,4	60,8	8,5	39,0	5,5	63	8,7	251	1,0	0,2	15	0,4	-0,2	
AT	138	1,9	74,7	0,7	4,8	111,6	-3,5	67,5	4,6	44,4	3,4	-4	-1,9	156	0,4	0,5	12,7	2,7	2,8	
PT	61	-0,1	71,2	-0,5	9,6	74,1	-9,4	76,1	8,9	33,9	-11,0	-106	8,7	332	-1,0	3,2	10,5	2,7	5,4	
SI	66	2,3	71,9	0,2	5,9	81,8	-5,8	35,4	12,2	38,0	-4,2	-35	9,2	178	1,0	1,3	11,7	2,3	1,1	
SK	30	3,4	66,4	0,6	12,0	78,7	-7,9	35,4	8,5	28,9	-5,0	-43	54,2	140	1,0	1,3	12,7	3,5	5,6	
FI	140	2,6	73,5	0,5	8,2	107,2	-2,7	43,8	4,3	43,2	3,0	-1	8,7	213	1,7	0,3	14,6	1,1	7,1	
BG	13	3,2	68,8	0,9	6,8	38,6	-4,7	14,7	2,8	30,2	-16,4	.	50,0	.	3,2	3,6	17	11,5	8	
CZ	38	2,7	70,9	0,2	6,7	71,8	-5,8	35,3	9,8	34,5	-1,5	.	41,5	.	0,7	1,2	14	-	17,1	
DK	160	1,8	77,8	0,3	6,0	100,4	-2,8	41,4	-1,4	49,2	2,5	4	18,9	278	1,1	0,1	16,1	2,8	-3,8	
EE	32	4,0	69,9	2,4	13,8	64,5	-1,8	7,2	1,2	36,0	4,5	-80	48,0	244	0,2	2,9	12,6	8,9	-48,5	
LV	26	3,7	67,1	0,5	17,1	50,0	-10,2	36,7	9,0	27,0	-8,9	.	51,8	184	4,4	7,6	13,7	13,6	-52,4	
LT	27	3,0	67,2	1,6	13,7	55,5	-9,2	29,5	10,4	30,0	-8,5	-66	29,4	132	5,1	2,7	12,9	15,4	-70,1	
HU	30	3,0	60,5	0,5	10,0	70,2	-4,4	78,4	-1,3	39,6	-4,8	-120	13,0	209	4,8	4,7	14,4	7,7	22,5	
PL	33	4,0	64,9	1,3	8,2	65,4	-7,2	50,9	5,6	31,9	-3,9	-64	-7,0	110	4,3	3,2	13,5	6,4	7	
RO	14	2,6	63,5	0,4	6,9	47,2	-8,6	23,9	9,7	28,2	-9,8	-51	56,0	211	6,7	4,7	15,8	5,7	5,9	
SE	162	2,8	78,3	0,8	8,3	111,2	-1,0	41,9	0,5	46,9	8,2	-7	-12,2	277	2,1	0,1	12,7	2	5,4	
UK	143	2,4	73,9	0,4	7,6	110,3	-11,3	68,2	13,5	36,7	-1,8	.	-12,3	243	2,3	0,4	14,9	3,5	0,4	
EA (17)	110	1,6	69,0	0,4	9,5	109	-6,3	79,2	6,8	40,5	-0,6	-19,1	6,1	205	0,3	1,0	13,2	4	0,4	
EU (27)	100	1,9	69,1	0,5	8,9	100	-6,8	74	7,5	39,8	-1,1	-3,5	4,8	208	1,0	1,2	13,6	3,9	0,6	

