



Bryssel 20.5.2020
COM(2020) 532 final

KOMISSION KERTOMUS

Saksa

**Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla
laadittu kertomus**

KOMISSION KERTOMUS

Saksa

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus

1. JOHDANTO

Komissio antoi 20. maaliskuuta 2020 tiedonannon vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnista. Lauseke, josta säädetään asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohdassa, 6 artiklan 3 kohdassa, 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklan 3 kohdassa sekä asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 5 kohdassa ja 5 artiklan 2 kohdassa, helpottaa finanssipolitiikan koordinoitua talouden vakavan taantuman yhteydessä. Tiedonannossaan komissio oli neuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että kun otetaan huomioon odotettavissa oleva covid-19-epidemian aiheuttama vakava talouden taantuma, tämänhetkiset olosuhteet mahdollistavat lausekkeen aktivoinnin. Jäsenvaltioiden valtiovarainministerit yhtyivät komission arvioon 23. maaliskuuta 2020. Yleisen poikkeuslausekkeen aktivointi mahdollistaa tilapäisen poikkeamisen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä. Korjaavan osion osalta neuvosto voi myös päättää komission suosituksesta hyväksyä tarkistetun julkisen talouden kehityskaaren. Yleinen poikkeuslauseke ei keskeytä vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisia menettelyjä. Se antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa niistä julkista taloutta koskevista vaatimuksista, joita tavallisesti sovellettaisiin, ja samalla komissiolla ja neuvostolla on mahdollisuus toteuttaa tarvittavat politiikan koordinoitumisenpiteet vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa.

Saksan viranomaisten 31. maaliskuuta 2020 ilmoittamat ja Eurostatin myöhemmin vahvistamat tiedot¹ osoittavat, että vuonna 2019 Saksan julkisen talouden rahoitusasema oli 1,4 prosenttia ylijäämäinen suhteessa BKT:hen ja julkisen talouden bruttovelka oli 59,8 prosenttia suhteessa BKT:hen. Vuoden 2020 vakausohjelmassa Saksa ennakoii, että vuonna 2020 alijäämä on 7¼ prosenttia suhteessa BKT:hen ja velka 75¼ prosenttia suhteessa BKT:hen.

Vuodeksi 2020 ennakoitu alijäämä on lähtökohtaisesti näyttönä vakaus- ja kasvusopimuksessa määritellyn liiallisen alijäämän olemassaolosta.

Tätä taustaa vasten komissio on laatinut tämän kertomuksen, jossa analysoidaan, noudattaako Saksa perussopimuksessa määrättyä alijäämäkriteeriä. Velkakriteeriä voidaan katsoa noudatetun, koska velkasuhde on vuonna 2019 alle perussopimuksen mukaisen viitearvon, joka on 60 prosenttia suhteessa BKT:hen. Kertomuksessa otetaan huomioon kaikki merkitykselliset tekijät, ja siinä otetaan asianmukaisesti huomioon myös covid-19-pandemiaan liittyvä merkittävä talouden häiriö.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

Taulukko 1. Julkisen talouden alijäämä ja velka (% suhteessa BKT:hen)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Alijäämäkriteeri	Julkisen talouden rahoitusasema	1,2	1,2	1,9	1,4	-7,0	-1,5
Velkakriteeri	Julkisen talouden bruttovelka	69,2	65,3	61,9	59,8	75,6	71,8

Lähde: Eurostat, komission kevään 2020 talousennuste

2. ALIJÄÄMÄKRITERI

Vuoden 2020 vakausohjelman perusteella Saksan julkisen talouden alijäämän odotetaan kasvavan 7¼ prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2020, eli se ylittää perussopimuksen mukaisen viitearvon, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, eikä ole lähellä sitä.

Perussopimuksessa määrätyn viitearvon kaavailtu ylittyminen vuonna 2020 on poikkeuksellinen, koska se johtuu talouden vakavasta taantumasta. Komission kevään 2020 talousennusteessa otetaan huomioon covid-19-pandemian vaikutus ja ennustetaan reaalisena BKT:n supistuvan 6,5 prosenttia vuonna 2020.

Perussopimuksen viitearvon ennakoitu ylittyminen olisi komission kevään 2020 talousennusteen perusteella väliaikaista, ja julkisen talouden alijäämän ennustetaan supistuvan alle 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2021. Näihin ennusteisiin liittyy kuitenkin poikkeuksellisen paljon epävarmuutta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että vuodeksi 2020 ennakoitu alijäämä ylittää perussopimuksen 3 prosentin viitearvon eikä ole sitä lähellä. Ennakoitua ylittymistä pidetään perussopimuksessa ja vakaus- ja kasvusopimuksessa määriteltynä poikkeuksellisenä ylittymisenä, mutta ylityksen katsotaan tällä hetkellä olevan luonteeltaan väliaikainen. Näin ollen analyysi viittaa siihen, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/97 tarkoitettua alijäämäkriteeriä ei lähtökohtaisesti noudateta.

3. MERKITYKSELLISET TEKIJÄT

Perussopimuksen 126 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos jäsenvaltio ei täytä jommankumman tai kummankaan arviointiperusteen mukaisia vaatimuksia, komissio laatii asiasta kertomuksen. Kertomuksessa on otettava ”huomioon myös se, ylittääkö julkistalouden alijäämä julkiset investointimenot, sekä muut merkitykselliset tekijät, jäsenvaltion keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne ja talousarviotilanne mukaan luettuina”.

Näitä tekijöitä kuvataan tarkemmin asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan huomioon on otettava myös ”muut tekijät, joita kyseinen jäsenvaltio pitää

merkityksellisinä arvioitaessa kokonaisvaltaisesti alijäämä- ja velkaperusteiden noudattamista ja jotka jäsenvaltio on esittänyt neuvostolle ja komissiolle”.

Kuten asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, alijäämäkriteerin noudattamisesta vuonna 2020 on todettava, että koska julkisen velan suhteessa BKT:hen ennakoitaan ylittävän 60 prosentin viitearvon vuonna 2020 eivätkä kaksi edellytystä – alijäämä pysyy lähellä viitearvoa ja viitearvon ylitys on väliaikaista – täyty, näitä merkityksellisiä tekijöitä ei voida Saksan osalta ottaa huomioon liiallisen alijäämän olemassaoloa koskevaan päätökseen johtavissa vaiheissa, kun noudattamista arvioidaan alijäämäkriteeriä soveltaen.

Tämänhetkisessä tilanteessa keskeinen huomioon otettava lisätekijä vuoden 2020 osalta on covid-19-pandemian taloudellinen vaikutus. Pandemia vaikuttaa erittäin merkittävästi julkisen talouden tilanteeseen ja johtaa erittäin epävarmoihin näkymiin. Pandemia on johtanut myös yleisen poikkeuslausekkeen aktivoimiseen.

3.1. Covid-19-pandemia

Covid-19-pandemia on johtanut merkittävään talouden häiriöön, jolla on huomattava kielteinen vaikutus kaikkialla Euroopan unionissa. Vaikutukset BKT:n kasvuun riippuvat sekä pandemian että niiden toimenpiteiden kestoista, joita kansalliset viranomaiset ovat toteuttaneet ja joita toteutetaan Euroopan tasolla ja globaalisti pandemian leviämisen hidastamiseksi, tuotantokapasiteetin suojelemiseksi ja kokonaiskysynnän tukemiseksi. Jäsenvaltiot ovat jo ottaneet tai ovat ottamassa käyttöön budjettitoimenpiteitä terveydenhuoltojärjestelmien kapasiteetin lisäämiseksi ja avun tarjoamiseksi niille ihmisille ja aloille, joita kriisi erityisesti koettelee. Lisäksi on otettu käyttöön merkittäviä maksuvalmiustukitoimenpiteitä ja muita takauksia. Toimivaltaisten tilastoviranomaisten on tutkittava yksityiskohtaisempien tietojen perusteella, onko kyseisillä toimenpiteillä välitöntä vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan. Nämä toimenpiteet yhdistettynä talouden toimeliaisuuden vähenemiseen kasvattavat julkisen talouden alijäämiä ja heikentävät velka-asemia huomattavasti.

3.2. Keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne

Taloukasvu oli 0,6 prosenttia vuonna 2019, mikä johtui pääasiassa kotimaisen kysynnän vahvasta kehityksestä. Komission kevään 2020 talousennusteen mukaan BKT kuitenkin supistuu covid-19-pandemian vuoksi 6,5 prosenttia vuonna 2020, mikä johtuu sulkutoimenpiteiden aiheuttamista taloudellisen toiminnan häiriöistä ja ulkoisen kysynnän ennennäkemättömästä vähenemisestä vuoden 2020 alkupuoliskolla. Yksityisen kulutuksen ennustetaan kärsivän pahasti kuluttajien epävarmuuden lisääntymisen, työttömyyden kasvun ja palkkojen nousun jyrkän hidastumisen takia. Myös yritysten investointien odotetaan vähenevän huomattavasti vuonna 2020, kun epävarmuus lisääntyy ja kysynnän supistumista koskevat odotukset vaikuttavat todennäköisesti yritysten investointisuunnitelmiin. Lisäksi makrotalouden näkymät ovat poikkeuksellisen epävarmat covid-19-pandemian keston ja siitä seuraavien taloudellisten vaikutusten osalta. Tämä on lieventävä tekijä arvioitaessa, noudattaako jäsenvaltio alijäämäkriteeriä vuonna 2020.

3.3. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema

Toteutumatietojen ja komission kevään 2020 talousennusteen perusteella Saksa saavutti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteensa vuonna 2019.

Saksan parlamentti hyväksyi 25. maaliskuuta 2020 vuotta 2020 koskevan lisätalousarvion, jolla rahoitetaan erilaisia mittavia toimenpiteitä talouden suojaamiseksi covid-19-pandemian vaikutuksilta sekä kompensoidaan talouden toiminnan laskusuhdanteesta johtuvaa verotulojen vajetta. Näihin toimenpiteisiin kuuluu terveydenhuoltoalan tukeminen ja rokotteen kehittäminen covid-19-virusta vastaan, mutta niissä keskitytään pääasiassa talouden vakauttamiseen tarjoamalla maksuvalmiustukea yrityksille ja avustuksia pienille yrityksille ja itsenäisille ammatinharjoittajille sekä työntekijöiden pitämiseen työllistettyinä työajan lyhentämisjärjestelyjen avulla.

Vakausohjelmassa luetellaan käyttöön otetut toimenpiteet, joiden kokonaismäärä on yli 450 miljardia euroa (14 % suhteessa BKT:hen) suorina tukitoimenpiteinä ja 800 miljardia euroa (25 % suhteessa BKT:hen) lainojen lisätakauksina. Julkiseen talouteen kohdistuva odotettu vaikutus, johon sisältyy automaattisista vakauttajista ja myönnettyistä veronmaksun lykkäyksistä johtuva verotulojen vaje, on -7,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Todelliset vaikutukset julkiseen talouteen riippuvat myös tukitoimenpiteiden toteutuksesta ja maksettavaksi lankeavista takauksista. Julkisen talouden näkymiin liittyy näin ollen covid-19-pandemian aiheuttama suuri epävarmuus.

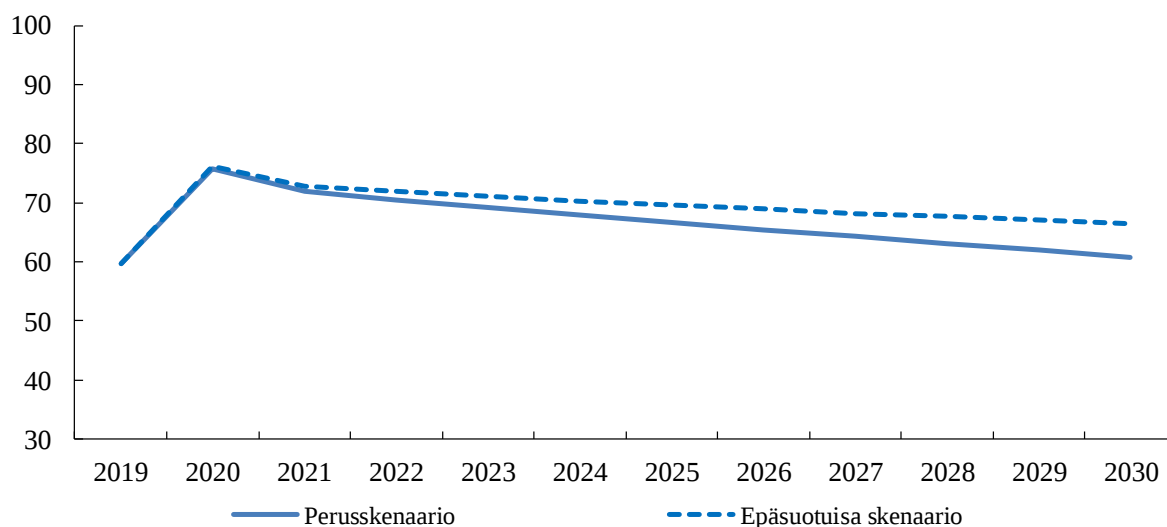
3.4. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin velka-asema

Komission kevään 2020 talousennusteen mukaan julkinen velka, joka oli 59,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019, kasvaa 75,6 prosenttiin vuonna 2020.

Velkakestävyysanalyysi on päivitetty komission kevään 2020 talousennusteessa. Kaiken kaikkiaan velkakestävyysarviointi osoittaa, että velka-asema pysyy keskipitkällä aikavälillä kestäväällä pohjalla, kun otetaan huomioon merkittävät lieventävät tekijät (kuten velkaprofiili ja -tilanne). Vaikka julkisen talouden velka-asema on heikentynyt covid-19-kriisin seurauksena, perusskenaariossa julkisen velan suhteessa BKT:hen odotetaan keskipitkällä aikavälillä olevan kestäväällä (laskevalla) kehitysuralla².

² Perusskenaario perustuu komission kevään 2020 talousennusteeseen. Vuoden 2021 jälkeen finanssipolitiikkaa on tarkoitus sopeuttaa asteittain EU:n talous- ja finanssipolitiikan koordinointi- ja valvontakehysten mukaisesti. Reaalisen BKT:n kasvuennusteet laaditaan talouspoliittisen komitean tuotantokuilutyöryhmän (OGWG) ns. T+10-menetelmän mukaisesti. Toteutunut (reaalisen) BKT:n kasvu perustuu sen potentiaaliseen kasvuun, ja siihen vaikuttavat kaikki harkitut julkisen talouden lisäsopeutustoimet (finanssipolitiikan kertoimen kautta). Inflaation odotetaan lähentyvän asteittain 2:ta prosenttia. Korkoletukset vastaavat rahoitusmarkkinoiden odotuksia. Epäsuotuisassa skenaariossa oletetaan, että perusskenaarioon verrattuna korot ovat korkeammat (500 peruspistettä) ja BKT kasvaa hitaammin (-0,5 prosenttiyksikköä) koko ennustejakson ajan.

Kuvio 1. Julkinen velka suhteessa BKT:hen, Saksa, % suhteessa BKT:hen



Lähde: Komission yksiköt

3.5. Muut jäsenvaltion esittämät tekijät

Saksan viranomaiset toimittivat 19. toukokuuta 2020 kirjeen, jossa ne ilmoittivat asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen merkityksellisten tekijöiden. Edellä tässä kertomuksessa esitetty analyysi kattaa jo suurimman osan viranomaisten esittämistä keskeisistä tekijöistä.

4. PÄÄTELMÄT

Vakaushjelmassa Saksan julkisen talouden alijäämän ennakoitaan vuonna 2020 kasvavan 7¼ prosenttiin suhteessa BKT:hen. Tämä ylittää perussopimuksessa asetetun 3 prosentin viitearvon suhteessa BKT:hen. Viitearvon ennakoitua ylittymistä pidetään poikkeuksellisenä ja tällä hetkellä väliaikaisena.

Perussopimusta ja vakaus- ja kasvusopimusta noudattaen tässä kertomuksessa on tarkasteltu myös merkityksellisiä tekijöitä.

Kuten asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, alijäämäkriteerin noudattamisesta vuonna 2020 on todettava, että koska julkisen velan suhteessa BKT:hen ennakoitaan ylittävän 60 prosentin viitearvon vuonna 2020 eivätkä kaksi edellytystä – alijäämä pysyy lähellä viitearvoa ja viitearvon ylitys on väliaikaista – täyty, näitä merkityksellisiä tekijöitä ei voida Saksan osalta ottaa huomioon liiallisen alijäämän olemassaoloa koskevaan päätökseen johtavissa vaiheissa, kun noudattamista arvioidaan alijäämäkriteeriä soveltaen.

Kaiken kaikkiaan analyysi viittaa siihen, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/97 määriteltyä alijäämäkriteeriä ei noudateta.