



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 27.11.2002
KOM (2002) 668 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Finanssipolitiikan koordinoinnin tehostaminen

1. Taustaa

Tämä tiedonanto on jatkoa vuoden 2002 Barcelonan Eurooppa-neuvoston päätelmille siitä, että nykyisiä finanssipolitiikan koordinoitijärjestelmiä on vahvistettava ja että komissio esittää "*...ehdotuksia talouspolitiikan koordinoinnin parantamiseksi ennen kevään 2003 Eurooppa-neuvostoa.*" Se on osa yleisempää talouspolitiikan koordinoinnin tehostamisen strategiaa, joka sisältää äskettäiset pyrkimykset selkeyttää talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen ja työllisyyden suuntaviivojen hyväksymis- ja täytäntöönpanomenettelyjä.¹ Se perustuu myös niihin asiaankuuluviin ehdotuksiin, jotka komissio on tehnyt Euroopan tulevaisuutta käsittelevälle valmistelukunnalle.²

Tiedonannossa esitellään ja kehitetään varsinkin vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanon parantamista koskevia ehdotuksia ja ajatuksia, jotka komissio esitti 24. syyskuuta 2002.³ Terveeseen ja kestäväan julkistalouteen tähtäävien keskeisten budjettitavoitteiden varmistamisen lisäksi ehdotuksilla pyritään lisäämään julkistalouden mahdollisuuksia edistää kasvua ja työllisyyttä Lissabonin strategian mukaisesti.

2. Vakaus- ja kasvusopimuksella luodaan tarkoituksenmukaiset puitteet sellaiselle finanssipolitiikalle, jolla on perustellut lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteet

Terve julkinen talous on talous- ja rahaliiton ydin. Varovaisen finanssipolitiikan korostaminen perustuu tietoon, ettei taloudellinen hyvinvointi voi jatkua eikä rahaliitto voi pysyä elinkelpoisena, jos aikaisempia finanssipolitiikan epäonnistumisia ei korjata. Näitä olivat mm. julkisten menojen lisääminen ja verotuksen kiristäminen, johon yhdistyivät julkistalouden suuret rakenteelliset alijäämät ja julkisen velan kasvattaminen, ja pyrkimys harjoittaa myötäsyklistä finanssipolitiikkaa, joka pikemminkin vahvisti kuin lievensi suhdannevaihtelujen vaikutuksia. Terve julkinen talous edistää kasvua ja työllisyyttä varsinkin vakauttamalla makrotaloudellista tilannetta.⁴ Hintavakauteen tähtäävän rahapolitiikan tukeminen on pitänyt korot (sekä nimelliset että reaalkorot) alhaisina, mikä edistää yksityisiä investointeja ja säästöjä. Terve julkinen talous vähentää lisäksi julkista velkaa ja siitä johtuvaa korkotaakkaa ja luo siten tilaa veronalennuksille ja/tai julkisten tuotannollisten investointien lisäämiselle. Infrastruktuureihin, osaamiseen (koulutukseen ja ammattikoulutukseen) sekä tiedon lisäämiseen (tutkimukseen ja kehittämiseen sekä innovaatioon) tehtävät investoinnit, jos ne suunnitellaan hyvin, voivat parantaa pitkän aikavälin tuotanto- ja kasvupotentiaalia ennen kaikkea suotuisten tuottavuus- ja työllisyysvaikutustensa välityksellä. Jos suurehkot julkiset menot tuotannollisiin investointeihin kuitenkin rahoitetaan veronkorotuksilla tai kasvattamalla julkistalouden alijäämää ja siten julkista velkaa, yksityiset investoinnit saattavat syrjäytyä, mikä kumoaisi mahdolliset suotuisat kasvu- ja työllisyysvaikutukset.

¹ Komission tiedonanto talous- ja työllisyyspolitiikan koordinaatioprosessin selkeyttämisestä, KOM(2002) 487 lopull., 3.9.2002.

² Komission tiedonanto: Euroopan unionin suunnitelma, KOM(2002) 247 lopull., 22.5.2002. Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan jäsenten Barnier'n ja Vitorinon esitys "Parempaan talouspolitiikkojen koordinointiin", CONV 391/02, 7.11.2002.

³ "Budgetary challenges in the euro zone", komission jäsen Solbesin yhteisymmärryksessä puheenjohtaja Prodin kanssa antama tiedonanto, SEK(2002) 1009/6, Bryssel, 25. syyskuuta 2002.

⁴ Komission ja Ecofin-neuvoston kertomus Eurooppa-neuvostolle (Tukholma, 23.–24. maaliskuuta 2001), "Julkisen talouden vaikutus kasvuun ja työllisyyteen: laadun ja kestävyuden parantaminen", 12. maaliskuuta 2001, neuvoston asiakirja 6997/01. Tämä perustui laajalti komission samannimiseen tiedonantoon KOM(2000) 846.

Talous- ja rahaliitossa on otettu käyttöön ainutlaatuinen sääntöihin perustuva järjestelmä finanssipolitiikan koordinoimiseksi. Tämä ilmentää sitä, että vastuu yhteisestä rahapolitiikasta on uskottu riippumattomalle Euroopan keskuspankille, kun taas finanssipolitiikka on edelleen hajautetusti kansallisten viranomaisten vastuulla. Tässä järjestelmässä budjettikuri pyritään yhdistämään joustavuuteen, ja järjestelmä perustuu siihen perustamissopimuksen vaatimukseen, että jäsenvaltioiden on vältettävä liiallista julkistalouden alijäämää, joka on määritelty siten, että julkistalouden alijäämän on oltava alle 3 prosenttia BKT:sta ja julkisen velan pysyttävä alle 60 prosentissa bruttokansantuotteesta (tai supistuttava riittävän nopeasti kohti tätä viitearvoa).

Näiden puitteiden ehkäisevän vaikutuksen vahvistamiseksi ja jäsenvaltioiden auttamiseksi välttämään liiallista julkistalouden alijäämää perustamissopimuksen vaatimuksia täydennettiin vakaus- ja kasvusopimuksella (joka koostuu kahdesta neuvoston asetuksesta ja vuoden 1997 Amsterdamin Eurooppa-neuvoston päätöslauselmaan sisällytetyistä juhlallisista poliittisista sitoumuksista).⁵ Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan jäsenvaltioiden on pyrittävä lähes tasapainoiseen tai ylijäämäiseen julkistalouden rahoitusasemaan.⁶ Tällä on tarkoitus varmistaa, että finanssipolitiikalla edistetään sellaisia olosuhteita, joissa rahapolitiikalla voidaan tehokkaasti ylläpitää hintavakautta ja tukea samalla kasvua. Lisäksi pitämällä julkisen taloutensa lähes tasapainossa tai ylijäämäisenä jäsenvaltiot saavat automaattisille vakauttajille tarpeellista liikkumavaraa suhdannevakautuksessa ilman, että julkistalouden alijäämän 3 prosentin viitearvo suhteessa BKT:hen rikkoutuu. Lähellä tasapainoa oleva tai ylijäämäinen rahoitusasema johtaisi lisäksi korkotaakan keventymiseen, mikä edelleen parantaisi jäsenvaltioiden mahdollisuuksia tavoitella kasvua edistäviä uudistuksia.

Kaiken kaikkiaan vakaus- ja kasvusopimus tarjoaa tarkoituksenmukaiset puitteet varovaisuusperiaatteen noudattamiselle julkisentalouden hoidossa, mikä on sekä koko unionin että yksittäisen jäsenvaltion taloudellisen edun mukaista riippumatta talous- ja rahaliitosta sekä siitä, kuuluuko jäsenvaltio euroalueeseen. Lähes tasapainossa olevan tai ylijäämäisen julkistalouden tavoite antaa automaattisille vakauttajille runsaasti liikkumavaraa vaikuttaa tehokkaasti laskusuhdanteen aikana. Se on myös sopiva keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoite, kun on pyrittävä varmistamaan jäsenvaltioiden julkistalouden kestävyys väestön ikääntyessä. Tuoreet ennusteet osoittavat, että jos uudistuksia ei tehdä, julkiset menot voivat useimmissa jäsenvaltioissa kasvaa 4–8 prosenttia suhteessa BKT:hen tulevina vuosikymmeninä väestön ikääntymisen takia.⁷ Tämä merkinnee sitä, että joidenkin jäsenvaltioiden olisi tulevana vuosikymmenenä pyrittävä ylijäämäiseen julkiseen talouteen, kun siihen on vielä rajallinen tilaisuus ennen kuin väestön ikääntyminen alkaa vaikuttaa julkistalouden tilaan.⁸

⁵ EYVL L 209, 2.8.1997, ja EYVL C 236, 2.8.1997.

⁶ Näitä julkistaloutta koskevia sääntöjä tuetaan yksityiskohtaisilla ja säännöllisillä valvontamenettelyillä. Kunkin jäsenvaltion on esitettävä vuosittain vakaus- ja lähentymisohjelma, jossa se asettaa lähes tasapainoisen tai ylijäämäisen julkistalouden vaatimuksen täyttävän keskipitkän aikavälin tavoitteen ja tähän johtavan sopeuttamisuran. Ohjelman julkistaloutta koskevat tavoitteet samoin kuin aikaisempien sitoumusten noudattaminen ovat komission tarkan valvonnan ja jäsenvaltioiden neuvostossa tekemän vertaisarvioinnin kohteena.

⁷ Julkisten menojen ennustetun kasvun ajoitus ja suuruus vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Yleensä julkisten menojen kasvun ennustetaan alkavan noin vuonna 2015 ja saavuttavan huippunsa noin vuonna 2040.

⁸ Talouspoliittinen komitea (2001): "The Budgetary challenges posed by ageing populations", EPC/ECFIN dd655/01/EN. Tiivistelmä komission tekemästä jäsenvaltioiden julkistalouden kestävyysarvioinnista ja tärkeimmistä tätä koskevista päätelmistä on julkaistu asiakirjassa *Public finances in EMU – 2002*, European Economy Reports and Studies N:o 3, 2002.

3. Julkisen talouden kehitys vuoden 1999 jälkeen on ollut vaihtelevaa

Julkisen talouden vakauttamisessa saavutettiin euron käyttöönottoa edeltäneinä vuosina vaikuttavia tuloksia: useimpien jäsenvaltioiden perusrahoitusaseman alijäämä pieneni merkittävästi ja julkinen velka saatiin laskusuuntaan. Tilanteen parantuminen voidaan osittain lukea Maastrichtin sopimuksessa määrättyjen lähentymisperusteiden ansioksi, ja se osoittaa, että EU:n finanssipoliittiset säännöt voivat olla tehokkaita, mikäli politiikan toimijat kantavat täysimääräisesti vastuunsa.

Julkisen talouden vakauttamisprosessi on kuitenkin vuoden 1999 jälkeen vähitellen pysähtynyt ja joissakin tapauksissa kääntynyt päinvastaiseksi. Kun tarkastellaan koko euroaluetta, vuosien 1999 ja 2000 suotuisia kasvuedellytyksiä ei käytetty hyväksi perusrahoitusaseman alijäämän pienentämiseksi lähes tasapainoon tai sen saattamiseksi ylijäämäiseksi, kuten vakaus- ja kasvusopimuksessa on tavoitteena. Julkisen talouden perusrahoitusaseman alijäämä kasvoi vuonna 2001 euroalueella 1,9 prosenttiin BKT:sta tilanteessa, jossa kasvu osoittautui odotettua hitaammaksi: perusrahoitusaseman heikentyminen voidaan katsoa johtuvan rahoittamattomista veronalennuksista, menojen hillinnän puutteesta ja julkisten menojen harkinnanvaraisista lisäyksistä joissakin jäsenvaltioissa. Perusrahoitusaseman ei odoteta parantuvan vuonna 2002.

Tästä yleiskuvasta ei käy ilmi, että jäsenvaltioiden suoritukset poikkeavat toisistaan ja että joissakin jäsenvaltioissa on ollut myös myönteistä kehitystä. Seitsemän euroalueen maata ja kymmenen EU:n jäsenvaltiota sai julkisen taloutensa lähes tasapainoon tai ylijäämäiseksi vuoteen 2001 mennessä. Julkinen velka suhteessa BKT:hen on yleisesti ollut laskusuunnassa ja velka useissa jäsenvaltioissa on vähentynyt huomattavasti. Tämä antoi automaattisille vakauttajille liikkumavaraa toimia nykyisessä hidastuneen talouskasvun tilanteessa toisin kuin aikaisemmissa laskusuhteissa, jolloin hallitusten oli kiristettävä finanssipolitiikkaansa estääkseen velkaantuneisuutta muuttumasta kestävämmäksi. Lisäksi useat jäsenvaltiot ovat kyenneet jatkamaan kunnianhimoisia verouudistusstrategioita, ja tiettyä parannusta on saatu aikaan julkisten menojen ohjaamisessa kasvua ja työllisyyttä edistäviin kohteisiin.

Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole onnistuneet täyttämään vakaus- ja kasvusopimuksen mukaista vaatimusta julkisen talouden saattamisesta lähes tasapainoon tai ylijäämäiseksi. Portugalin julkisen talouden alijäämä nousi 4,1 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2001, ja neuvosto teki 5. marraskuuta 2002 päätöksen liiallisen alijäämän olemassaolosta. Saksan julkistalouden alijäämäksi vuonna 2002 ennustetaan 3,8 prosenttia BKT:sta, ja komissio on laatinut perustamissopimuksen 104 artiklan 3 kohdan mukaisen kertomuksen liiallisen alijäämän vaarasta. Komissio on myös antanut neuvostolle suosituksen antaa Ranskalle ennakkovaroitus sillä perusteella, että sen rahoitusasema poikkeaa huomattavasti vuoden 2002 tavoitteista ja että vuonna 2003 sen alijäämäksi ennustetaan 2,9 prosenttia BKT:sta, eli alijäämä suhteessa BKT:hen nousee vaarallisen lähelle 3 prosentin viitearvoa.⁹

Myös julkisen velan kehitys on huolestuttava, joka on hieman kasvanut useissa jäsenvaltioissa. Italian ja Kreikan tilanne on huolestuttavin, koska niiden velkaantuneisuus on edelleen reilusti yli 100 prosenttia BKT:sta, eikä neljänä viime vuotena ole juurikaan edistytty velkaantuneisuuden vähentämisessä kohti 60 prosentin viitearvoa suhteessa bruttokansantuotteeseen. Näiden jäsenvaltioiden olisi voitu odottaa vähentävän

⁹ Komission suositus ennakkovaroitukseksi perustuu julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta vuonna 1997 annetun neuvoston asetuksen 1466/97 6 artiklan 2 kohtaan.

velkaantuneisuuttaan merkittävästi, mutta niin ei käynyt lähinnä sen takia, että ne toteuttivat alinomaa laajoja velkaa lisääviä rahoitustoimia.¹⁰ Tätä kehitystä ei estänyt edes se, että korot ovat alentuneet näiden jäsenvaltioiden liittyttyä euroalueeseen.

4. Vaikeuksia vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanossa

Talous- ja rahaliitosta saadun neljän vuoden kokemuksen perusteella on selvää, että nykyinen sääntöihin perustuva finanssipolitiikan koordinoitijärjestelmä on edelleen tarkoituksenmukainen ja talous- ja rahaliiton toimivuuden kannalta olennainen. Vakaus- ja kasvusopimuksessa asetettu lähes tasapainoisen tai ylijäämäisen rahoitusaseman tavoite on edelleen taloudellisesti perusteltu. Lisäksi sellainen sääntöihin perustuva finanssipolitiikan koordinoititoiminta, jossa jäsenvaltiot painostavat toisiaan ruotuun, voi olla tuloksekasta, mikäli sitä täydentävät lujat poliittiset sitoumukset. Viimeaikaiset tapahtumat ovat kuitenkin korostaneet vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanossa lukuisia vaikeuksia, jotka voidaan esittää lyhyesti seuraavasti:

- **Jäsenvaltioiden poliittinen sitoutuminen vakaus- ja kasvusopimukseen on vähentynyt.** Vaikka useimmat jäsenvaltiot edelleen hyväksyvätkin vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteet, joissakin jäsenvaltioissa julkista taloutta koskevat sitoumukset ja tavoitteiden saavuttamisen edellyttämät konkreettiset toimenpiteet ovat jatkuvasti etääntyneet toisistaan. Talous- ja rahaliiton vaikutusta kansallisen tason finanssipolitiikkaan ei ole haluttu myöntää. Yleisemmin voidaan sanoa, etteivät jäsenvaltiot ole käyttäneet vakaus- ja kasvusopimuksen suomia painostuskeinoja palauttaakseen ruotuun ne jäsenvaltiot, jotka eivät juurikaan pysy sovituissa julkista taloutta koskevissa tavoitteissa.
- **On ollut vaikeaa asettaa sellaisia selkeitä ja todennettavissa olevia julkistalouden tavoitteita, joissa otetaan huomioon talouden perustila.** Jäsenvaltioiden rahoitusasemaa koskevat tavoitteet asetetaan vakaus- ja lähentymisohjelmissa nimellisarvoisina. Finanssipoliittisten sitoumusten noudattamista ja etenkin lähes tasapainoiseen tai ylijäämäiseen rahoitusasemaan johtavaa sopeuttamisuraa arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon suhdannekierron vaikutus rahoitusasemaan. Tämä on osoittautunut vaikeaksi, koska suhdannetasoitettun rahoitusaseman laskemistavasta ei ole sovittu ja myös koska jäsenvaltioiden ohjelmiin sisältyneet nimellisalijäämän tavoitteet ovat toisinaan perustuneet optimistisiin kasvuoletuksiin sopeutusponnistelujen painottuessa lisäksi ohjelmien keston lopulle. Tavoitteiden noudattamisen arviointi ei siksi ole ollut yksiselitteistä, ja tämä vuorostaan on heikentänyt vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanokeinoja. Tämä on johtanut EU:n tasolla finanssipoliittisiin väittelyihin, joissa on liikaa keskitytty menettelykysymyksiin ja suhteellisen vähäisiin nimellisen rahoitusaseman muutoksiin sen kustannuksella, että olisi käyty vuoropuhelua jäsenvaltioiden kohtaamista talous- ja finanssipolitiikan asiasisältöä koskevista haasteista.
- **Budjettitilastojen keruu- ja arviointijärjestelmässä on ollut lukuisia vaikeuksia.** Suurena ongelmana ovat joissakin jäsenvaltioissa havaitut poikkeavuudet yleisestä raportoinnista, mikä Portugalin tapauksessa johti siihen, että alijäämää oli tarkistettava hyvin paljon ylöspäin. Lisäksi julkistalouden tilaa koskevien tietojen jälkitarkistukset ovat muuttuneet suuremmiksi. Joissakin jäsenvaltioissa on myös tarpeen tutkia suoriteperusteisesti kirjattujen alijäämien ja kassaperusteisen velan liikkeeseenlaskun välistä ristiriitaa.

¹⁰

Kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden vakausohjelmissaan asettamat rahoitusasematavoitteet ja BKT:n määrän kasvu, velkaantuneisuuden olisi pitänyt vähentyä suhteessa BKT:hen vuosittain useita prosenttiyksikköjä. Velkaantuneisuus ei ole vähentynyt, osittain siksi, että rahoitusasematavoitteita ei saavutettu ja/tai että maissa toteutettiin laajoja velkaa lisääviä rahoitustoimia.

Eurostatin päätöksentekoa koskien tiettyjen budjettitoimien luokittelua voitaisiin myös nopeuttaa.

- ***Jotkin jäsenvaltiot eivät harjoittaneet hyvinä aikoina vakaata finanssipolitiikkaa.*** Julkistalouden vakauttamisen laiminlyönti vuosina 1999 ja 2000, kun kasvuedellytykset olivat suotuisat, johti perusrahoitusaseman heikentymiseen ja siihen, että automaattisilla vakauttajilla ei ollut riittävästi liikkumavaraa toimia myöhemmin talouskasvun hidastuessa. Se, ettei automaattisille vakauttajille annettu mahdollisuutta toimia symmetrisesti koko suhdannekierron ajan osoittaa, että valvonta- ja painostuskeinot eivät ole riittäviä käsittelemään finanssipolitiikan perusteetonta myötäsyklistä keventämistä.
- ***Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen valvontamenetelmät on havaittu puutteellisiksi ratkaisevissa vaiheissa.*** Erityisesti ennakkovaroitussjärjestelmällä ei ole tehokkaasti voitu vaikuttaa huomattaviin lipsumisiin niistä rahoitusasematavoitteista, jotka jäsenvaltiot ovat vakaus- ja lähentymisohjelmissaan asettaneet. Ennakkovaroitusta on voitava antaa riittävän ajoissa, jotta jäsenvaltiot voisivat ryhtyä korjaaviin toimiin ennen kuin 3 prosentin viitearvo suhteessa BKT:hen uhkaa ylittyä.
- ***Vakaus- ja kasvusopimusta ei ole oikein onnistuttu kehittämään sellaiseksi tehokkaaksi koordinoitijärjestelmäksi, jolla voitaisiin käsitellä jäsenvaltiokohtaisia olosuhteita yhtenäisesti, varmistaa julkistalouden pitkän aikavälin kestävyys ja samanaikaisesti tukea työllisyys- ja kasvumahdollisuuksien edistämiseen tarkoitettuja rakenneuudistuksia.*** Vakaus- ja kasvusopimusjärjestelmä tarjoaa laajat mahdollisuudet ottaa huomioon eri jäsenvaltioiden julkistalouden laatu- ja kestävyyserot. Vakaus- ja kasvusopimuksen haasteena on kuitenkin siirtyminen tapauskohtaisesta lähestymistavasta sellaiseen politiikkaan, joka perustuu taloudellisesti täsmällisiin sekä kaikkina aikoina ja kaikkiin jäsenvaltioihin yhtenäisesti sovellettaviin kriteereihin ja jolla voidaan turvata terveen ja kestävä julkistalouden perustavoite.
- ***Tiedotusvälineille, markkinoille ja kansalaisille on ollut vaikeaa selvittää tehokkaasti terveen julkistalouden saavuttamisen ja ylläpitämisen etuja sekä myös vakaus- ja kasvusopimuksen toimintatapaa.*** Tämä johtuu osittain siitä, että talouden toimijat tarvitsevat aikaa mukautuakseen uuteen euron käyttöönoton jälkeiseen finanssipoliittiseen järjestelmään, ja myös siitä, että vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiset institutionaaliset menettelyt ovat monimutkaisia. Tehokasta kommunikointia ovat lisäksi haitanneet ristiriitaiset lausunnot tarkoituksenmukaisesta finanssipolitiikasta. Kaiken kaikkiaan vaikeudet vakaus- ja kasvusopimuksen perusajatuksen sekä erityisesti vakaus- ja lähentymisohjelmissa määrättyjen julkistaloutta koskevien tarkkojen sitoumusten ymmärtämisessä ovat vähentäneet jäsenvaltioihin kohdistuvaa ulkoista painetta harjoittaa vakaata finanssipolitiikkaa.

5. Ehdotukset vakaus- ja kasvusopimuksen tulkinnan selkeyttämiseksi

Jotta nykyisiä talous- ja rahaliitossa käytettäviä finanssipolitiikan koordinoitijärjestelmiä voitaisiin tehostaa, komissio esittää viisi ehdotusta, joilla vakaus- ja kasvusopimuksen tulkinta saataisiin hieman joustavammaksi mutta joilla samalla edistettäisiin entistä kurinalaisempaa toimintaa terveen ja kestävä julkisen talouden saavuttamiseksi. Tämän tiedonannon sisältämät ehdotukset voidaan toteuttaa nykyisten perustamissopimuksen määräysten sekä vakaus- ja kasvusopimuksen määräysten mukaisesti. Niillä ei siten muuteta julkistalouden rahoitusaseman perusvaatimuksia (välttää liiallisia alijäämiä) eikä -tavoitteita (saavuttaa ja

ylläpitää lähes tasapainoinen tai ylijäämäinen rahoitusasema). Niillä ei myöskään luoda uusia menettelyjä, koska parannettu julkistalouden valvonta tapahtuu vakaus- ja lähentymisohjelmien perusteella.

i) Sellaisten julkistalouden rahoitusasemaa koskevien tavoitteiden vahvistaminen, joissa otetaan suhdanteet huomioon. Komissio ehdottaa, että vakaus- ja kasvusopimuksessa asetettu lähes tasapainoisen tai ylijäämäisen julkistalouden vaatimus määritellään koko suhdannekierron käsittävän perusrahoitusaseman perusteella, eli ottamalla huomioon tilapäiset vaikutukset ja erityisesti suhdannevaihtelujen vaikutukset rahoitusasemaan. Tärkein väline perusrahoitusaseman arvioinnissa on se yhteinen suhdannetasoitettujen rahoitusasemien arvointimenetelmä, josta jäsenvaltiot ja komissio ovat sopineet.

ii) Siirtymäjärjestelyt niitä jäsenvaltioita varten, joiden perusrahoitusasema on alijäämäinen eikä täytä lähes tasapainoisen tai ylijäämäisen julkistalouden vaatimusta. Kun pyritään vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiseen lähes tasapainoisen tai ylijäämäisen julkistalouden tavoitteeseen, perusrahoitusasemaltaan alijäämäisiltä jäsenvaltioilta vaadittavien julkistalouden tervehdyttämispöytäkirjojen määrittämisessä olisi otettava huomioon talouden tilanne. Komissio ehdottaa sellaisen yleisperiaatteen vahvistamista, jonka mukaan tällaisten perusrahoitusasemaltaan alijäämäisten jäsenvaltioiden on parannettava perusrahoitusasemaansa vuosittain vähintään 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, kunnes ne täyttävät vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen lähes tasapainoisen tai ylijäämäisen julkistalouden tavoitteen. Perusrahoitusasemaa olisi parannettava nopeammin niissä jäsenvaltioissa, joiden alijäämä tai julkinen velka on suuri. Suotuisan talouskasvun oloissa olisi myös edellytettävä vuosittain nopeampaa perusrahoitusaseman parantamista.

iii) Myötäsyklisen finanssipolitiikan välttäminen hyvinä aikoina. Jotta voitaisiin välttää finanssipolitiikan myötäsyklinen keventäminen hyvinä aikoina, automaattisten vakauttajien olisi toimittava symmetrisesti koko suhdannekierron ajan. Tämä edellyttää, että julkistalous pidetään nimellisarvoltaan ylijäämäisenä suotuisten talousolojen vallitessa. Tarvitaan myös sellaisia tehokkaita valvontamenettelyjä, joilla voidaan puuttua finanssipolitiikan perusteettomaan keventämiseen hyvinä aikoina. Yleissääntönä sanottakoon, että vakauttamiseen tarkoitettua kevennettyä finanssipolitiikkaa voisivat harjoittaa ainoastaan ne jäsenvaltiot, joilla on siihen jo riittävästi liikkumavaraa julkisessa taloudessaan.

iv) Lissabonin strategisten tavoitteiden mukaisesti pyritään varmistamaan, että julkinen talous edistää kasvua ja työllisyyttä. Lähes tasapainoisen tai ylijäämäisen julkistalouden vaatimusta voitaisiin tulkita niin, että se antaa mahdollisuuden ottaa huomioon eri aikoihin porrastuvat finanssipoliittiset seuraukset sellaisista laajoista rakenneuudistuksista (kuten tuotannollisista investoinneista tai verouudistuksista), jotka edistävät työllisyys- ja kasvupotentiaalia Lissabonin strategian mukaisesti ja/tai jotka parantavat pitkällä aikavälillä julkistalouden perusrahoitusasemaa. Jotta tällainen vakaus- ja kasvusopimuksen tulkinta ei vaaranna sitoutumista terveeseen julkistalouteen, komissio ehdottaa seuraavaa:

- Perusrahoitusaseman vähäinen ja tilapäinen heikkeneminen voitaisiin hyväksyä ainoastaan, jos kyseessä oleva jäsenvaltio jo on lähentynyt huomattavasti lähes tasapainoisen tai ylijäämäisen julkistalouden vaatimusta ja jos julkinen velka on suhteessa bruttokansantuotteeseen 60 prosentin viitearvon alapuolella. Kyseessä olevan jäsenvaltion on myös osoitettava vakaus- ja lähentymisohjelmassaan, että suunnitellusta uudistuksesta on selvää taloudellista ja finanssipoliittista hyötyä. Ohjelmaa arvioidessaan komission on varmistuttava siitä, että lähes tasapainoiseen tai ylijäämäiseen rahoitusasemaan palaamiselle on asetettu selvä ja realistinen takaraja vakaus- ja lähentymisohjelman keston rajoissa. Finanssipoliittisten ennusteiden on perustuttava vakaaseen ja järkevään

makrotaloudelliseen skenaarioon, ja niitä on verrattava komission ennusteisiin, samalla kun on otettava asianmukaisesti huomioon, että perusteetonta myötäsyklistä politiikkaa on vältettävä. Käytössä on aina oltava riittävä turvamarginaali, jotta nimellinen alijäämä ei ylitä 3 prosentin viitearvoa suhteessa BKT:hen. Lopuksi kyseessä olevan jäsenvaltion olisi sitouduttava siihen, että se ryhtyy tarpeellisiin korjaaviin toimiin, jos se ei onnistu pysymään sopeuttamisuralla, jonka avulla on tarkoitus palata lähes tasapainoiseen tai ylijäämäiseen rahoitusasemaan.

- Tasapainokriteeristä voitaisiin sallia vähäinen mutta pitkäaikaisempi poikkeama, jos jäsenvaltion julkinen velka suhteessa BKT:hen on selvästi alle 60 prosentin viitearvon ja jos julkinen talous on kestäväällä pohjalla. Tämä edellyttää sitä, että tarkastellaan huolellisesti julkisen talouden velkakantaa sekä tulevia vastuita (kuten laskennallista eläkevastuuta) ja muita väestön ikääntymiseen liittyviä kustannuksia. Käytössä on aina oltava riittävä turvamarginaali, jotta vältettäisiin se, että nimellinen alijäämä ylittää 3 prosentin viitearvon suhteessa BKT:hen.

v) *Julkistalouden kestävydestä olisi tullava finanssipolitiikan ydintavoite.* Julkistalouden kestävyttä koskevat ongelmat olisi otettava nimenomaisesti huomioon arvioitaessa jäsenvaltioiden rahoitusasemaa vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti. Tämän vuoksi julkisen talouden valvonnassa on kiinnitettävä enemmän huomiota julkisen velan ja bruttokansantuotteen väliseen suhteeseen. Liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn julkista velkaa koskeva arviointiperuste, jonka mukaan suhteessa bruttokansantuotteeseen yli 60 prosentin velkakannan on lähestyttävä viitearvoa "riittävän nopeasti" olisi tehtävä operationaaliseksi. Jäsenvaltioiden, joiden julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen on selvästi yli 60 prosentin viitearvon, olisi esitettävä vakaus- ja lähentymisohjelmissaan yksityiskohtainen strategia velkansa supistamiseksi alle viitearvon. Julkisen talouden kestävyysarviointia vakaus- ja lähentymisohjelmien yhteydessä olisi parannettava, ja siinä olisi tehtävä tarkat päätelmät siitä, onko finanssipolitiikka riittävän tavoitteellista vastaamaan väestön ikääntymisen aiheuttamaan haasteeseen. Osana kattavaa kolmiosaista strategiaa, jolla jäsenvaltiot valmistautuvat väestön ikääntymiseen (ja jolla siis pyritään velan vähentämiseen, naisten ja ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysasteen nostamiseen sekä eläke- ja terveydenhoitojärjestelmien uudistamiseen), jäsenvaltioiden olisi pyrittävä vakaus- ja lähentymisohjelmissaan tulevana vuosina ylijäämäisen rahoitusaseman ylläpitämiseen sen sijasta, että ne vain tyytyvät noudattamaan vakaus- ja kasvusopimuksen mukaista lähes tasapainoisen tai ylijäämäisen rahoitusaseman vaatimusta. Jäsenvaltioiden ja komission olisi lisäksi tehostettava ponnisteluja tarkistaakseen viimeistään vuonna 2005 ennusteita väestön ikääntymisen vaikutuksista julkistalouden rahoitusasemaan.

6. Neljän kohdan ohjelma vakaus- ja kasvusopimuksen toteuttamisen tehostamiseksi

Edellä kuvattuja vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanon vaikeuksia ei voida ratkaista pelkästään tarkistamalla keskeisten sopimusmääräysten tulkintaa. Jotta finanssipoliittiset säännöt olisivat tehokkaita, niitä on tuettava seuraavilla toimenpiteillä:

- kaikkien osapuolten on päättäväisesti ja poliittisesti sitouduttava pitämään kiinni EU:n tason finanssipoliittisista sitoumuksistaan ja täyttämään tehtävänsä vertaisarvioinnissa ja sitoumusten noudattamisen valvonnassa
- talouden ja julkisen talouden tilaa on tarkasteltava oikea-aikaisesti ja laadukkaasti, jotta talouspolitiikan perustana ja tukena olisivat luotettavat tiedot ja varmat analyysit
- sitoumusten noudattamisen valvontamenettelyjen on oltava tehokkaita, jotta lipsumista sovituista finanssipoliitiikan tavoitteista voitaisiin käsitellä oikea-aikaisesti ja päättäväisesti
- tiedottamista on parannettava, jotta jäsenvaltioihin kohdistuisi suurempaa ulkoista painetta vakaan finanssipoliitiikan harjoittamiseen.

Vakaus- ja kasvusopimuksen toteuttamisen tehostamiseksi komissio ehdottaa seuraavan nelikohtaisen ohjelman hyväksymistä ennen kevään 2003 Eurooppa-neuvostoa:

i) Jäsenvaltioiden olisi vahvistettava poliittinen sitoutumisensa vakaus- ja kasvusopimukseen antamalla finanssipoliitiikan koordinoinnin tehostamista koskevan päätöslauselman, jonka kevään 2003 Eurooppa-neuvosto hyväksyisi. Päätöslauselma merkitsisi komission, jäsenvaltioiden ja neuvoston vakavaa poliittista sitoutumista vakaus- ja kasvusopimuksen toteuttamiseen tässä tiedonannossa esitettyjen ehdotusten mukaisesti. Päätöslauselmassa voitaisiin ilmaista täsmällisesti vakaus- ja kasvusopimuksen keskeisten määräysten tulkintaperusteet, eli se, että lähes tasapainoisen tai ylijäämäisen julkistalouden vaatimuksen täyttymistä arvioidaan perusrahoitusaseman perusteella, että perusrahoitusasemaltaan alijäämäisten jäsenvaltioiden on parannettava perusrahoitusasemaansa vuosittain vähintään 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen ja että ylivelkaantuneiden jäsenvaltioiden on vähennettävä velkaansa riittävän nopeasti. Lisäksi päätöslauselmassa voitaisiin vahvistaa luja poliittinen sitoutuminen siihen, että lähes tasapainoisen tai ylijäämäisen julkistalouden vaatimusta voitaisiin soveltaa joustavammin ainoastaan tiukkojen ehtojen ja takeiden täytyessä. Lopuksi päätöslauselmassa jäsenvaltiot voisivat sitoutua noudattamaan tiettyjä käyttäytymissääntöjä finanssipoliitiikan EU:n tason koordinoinnissa eli sitoutua ottamaan asianmukaisesti huomioon kansallisen finanssipoliitiikan vaikutukset euroalueeseen, täyttämään tehtävänsä vertaisarvioinnissa ja etenkin helpottamaan vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista koskevien valvontamenettelyjen täytäntöönpanoa.

ii) Talous- ja finanssipoliitiikan arvioinnin parantaminen. Talous- ja finanssipoliitiikan EU:n tasolla tapahtuvan valvonnan parantamiseksi on toteutettava seuraavat toimet:

- Julkistaloutta koskevien tilastojen laatua ja ajantasaisuutta on parannettava, koska ne ovat finanssipoliitiikan valvonnan perusta. Komissio ehdottaa, että Ecofin-neuvosto hyväksyy parhaisiin käytäntöihin perustuvat julkistalouden tilaa koskevien tilastotietojen ilmoittamiseen liittyvät menettelysäännöt, ennen kuin liiallisia alijäämiä koskevaan

menettelyyn liittyvät tiedot on seuraavan kerran ilmoitettava 1. maaliskuuta 2003 ja ennen kevään 2003 Eurooppa-neuvostoa¹¹. Jäsenvaltioiden olisi sitouduttava näihin menettelysääntöihin omaksuakseen käytäntöjä, joilla parannetaan julkistaloutta koskevien tilastotietojen laatua, avoimuutta, ajantasaisuutta ja luotettavuutta. Menettelysäännöissä myös selkeytettäisiin ja tehostettaisiin menettelyjä, joita komission on noudatettava toimiakseen entistä tehokkaammin, oikea-aikaisemmin ja avoimemmin tehtävässään tämän alan tilastoviranomaisena.

- Perusrahoitusaseman entistä tarkempaa arviointia EU:n tasolla tapahtuvassa valvonnassa on välttämätöntä tukea parantamalla jäsenvaltioiden rahoitusaseman analysointia. Tämä johtuu siitä, että toisin kuin varsinaista julkistalouden rahoitusasemaa, perusrahoitusasemaa ei voida suoraan havaita. Keskeisenä haasteena on erottaa vaikutuksiltaan pysyvätköt rahoitusaseman osat pelkistä lyhyen aikavälin tilapäisistä tekijöistä. Komissio ja neuvosto ovat kehittäneet rahoitusaseman suhdannetasaukseen menetelmän, joka perustuu lähestymistapaan, jossa tuotantofunktion avulla arvioidaan tuotantokuilun määrä, ja tätä käytetään lähtökohtana perusrahoitusaseman arvioinnissa.¹² Muutosten, erityisesti vuosimuutosten, tulkinnassa on kuitenkin oltava hieman varovainen, koska suhdannetasoitettun rahoitusaseman arviointi on monimutkaista ja epätarkkaa. Arvioidessaan, täyttävätkö jäsenvaltioiden vakaus- ja lähentymisohjelmissään asettamat rahoitusasemasitoumukset vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiset vaatimukset, komissio käyttää omaa ennustettaan arvioidakseen niiden makrotaloudellisten oletusten realistisuutta, joihin rahoitusasemavoitteet perustuvat. Varmistaakseen, että arviointi on kaikissa jäsenvaltioissa yhtenäistä, komissio ehdottaa, että vakaus- ja lähentymisohjelmien sisältöä ja esitystapaa koskevia menettelysääntöjä¹³ päivitetään siten, että jäsenvaltioita vaaditaan tiedottamaan myös merkittävistä kertaluonteisista budjettitoimista.
- Vakaus- ja lähentymisohjelmia arvioitaessa on kiinnitettävä enemmän huomiota budjettitoimien laatuun. Olisi myös tutkittava tarkemmin, edistävätkö suunnitellut budjettitoimet kasvua ja työllisyyttä ja voidaanko niillä pysyvästi parantaa rahoitusasemaa. Tämä edellyttää muun muassa sitä, että tutkitaan rahoitusaseman parantamiseen tarkoitettujen veronkorotusten ja menoleikkausten välistä tasapainoa, julkisten menojen yleistä dynaamisuutta ja rakennetta sekä sitä, edistävätkö ne tuotantoa, verouudistusten vaikutuksia, ja lopuksi sitä, miten paljon rahoitusaseman tervehdyttämisessä turvaudutaan sellaisiin kertaluonteisiin budjettitoimiin, joilla ei voida odottaa päästävän julkistalouden rahoitusaseman pysyvään parantumiseen.
- Komissio aikoo tehostaa jäsenvaltioiden kansantalouksien valvontaansa ja keskittyä erityisesti niihin jäsenvaltioihin, joilla on vaikeuksia vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimusten täyttämiseksi. Komissio aikoo järjestää tällaisissa jäsenvaltioissa tiheämpiä ja kattavampia tutkimuksia. Lisäksi se laatii ja julkistaa yksityiskohtaisia jäsenvaltiokohtaisia selvityksiä.¹⁴

¹¹ Komission tiedonanto budjettitilastojen laadun parantamisen tarpeesta ja keinoista. KOM (2002) 670, 27.11.2002

¹² Talouspoliittinen komitea (2001), "Report on a potential output and the output gap", ECFIN/EPC/670/01

¹³ Tarkistettut menettelysäännöt, jotka Ecofin-neuvosto hyväksyi heinäkuussa 2001, sekä arviointi niiden toiminnasta, on julkaistu asiakirjassa *Public finances in EMU – 2002*.

¹⁴ Ks. esim. talouden ja rahoituksen pääosaston asiakirja (2002): "Germany's growth performance in the 1990s", *Economic Papers* N:o 170.

iii) Sääntöjen noudattamisen valvontamenettelyjä on tehostettava. Perustamissopimuksessa sekä vakaus- ja kasvusopimuksessa määrätään eri valvontamenettelyistä, joilla voidaan puuttua lipsumiseen julkistalouden tavoitteista. Niiden käyttökelpoisuuden varmistamiseksi komissio ehdottaa seuraavia toimia:

- On määrättävä täsmällisesti niistä arviointiperusteista, joita komissio käyttää päättäessään ennakkoarvointimenettelyn käynnistämisestä, mikäli jäsenvaltio poikkeaa huomattavasti julkistaloutta koskevista tavoitteista, ja neuvosto vuorostaan käyttäisi näitä arviointiperusteita päättäessään komission suositusten hyväksymisestä. Tässä kiinnitetään huomiota kolmeen tekijään: ensinnäkin tavoitteista poikkeamisen merkittävyys (se, miten paljon rahoitusasema poikkeaa vakaus- ja lähentymisohjelmassa asetetuista tavoitteista); toiseksi se, selittyykö varsinaisen rahoitusaseman poikkeaminen tavoitteesta suhdanne- tai harkinnanvaraisilla tekijöillä, ja kolmanneksi se, onko mahdollista, että alijäämä kasvaa ja lähestyy suhteessa bruttokansantuotteeseen 3 prosentin viitearvoa. Nämä ehdotukset tarkoittaisivat sitä, että jäsenvaltiolle voitaisiin antaa ennakkoarvointi, vaikka sen nimellinen tai perusrahoitusasema olisikin suhteessa bruttokansantuotteeseen jonkin verran 3 prosentin viitearvon alapuolella.
- Finanssipolitiikan perusteeton myötäsyklinen keventäminen hyvinä aikoina (ottaen huomioon kyseessä olevan jäsenvaltion lähtörahoitusaseman ja sen rahataloudelliset olosuhteet) tulisi katsoa EU:n julkistaloutta koskevien vaatimusten rikkomiseksi, ja siihen olisi puututtava asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti perustamissopimuksessa määrättyin keinoin.
- Liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn mukaisen julkista velkaa koskevan arviointiperusteen¹⁵ tulkintaa on selkeytettävä, eli on määritettävä, milloin velan osuus bruttokansantuotteesta lähestyisi 60 prosentin viitearvoa "riittävän nopeasti". Velan vähentymistä voitaisiin pitää riittävän nopeana esimerkiksi silloin, kun velkasuhdetta pienennetään vakaus- ja kasvusopimuksen mukaista lähes tasapainoisen tai ylijäämäisen rahoitusaseman vaatimusta noudattaen. Jos ylivelkaantunut jäsenvaltio ei kykene vähentämään velkaansa määritellyssä riittävän nopeassa vauhdissa ja perustamissopimuksen mukaisesti, komission olisi käynnistettävä liiallisia alijäämiä koskeva menettely ja laadittava kertomus perustamissopimuksen 104 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Tämän vaatimuksen noudattamista arvioidessaan komissio tutkii kaikkia velan kehitykseen vaikuttavia tekijöitä, koska velan vähentymisvauhti riippuu sekä tekijöistä, joihin jäsenvaltion politiikalla voidaan vaikuttaa, että tekijöistä, jotka eivät ole jäsenvaltion välittömässä hallinnassa.

Nämä parannukset voidaan saada aikaan nykyisissä perustamissopimuksen sekä vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa täydentämällä nykyisiä vakaus- ja lähentymisohjelmien sisältöä ja esitystapaa koskevia menettelysääntöjä. EU:n tasolla tapahtuvaa julkistalouden valvontaa koskevia täytäntöönpanomenettelyjä voidaan pidemmällä aikavälillä edelleen tehostaa hyväksymällä ne asiaankuuluvat ehdotukset, jotka komissio on tehnyt Euroopan tulevaisuutta käsittelevälle valmistelukunnalle. Komissiolle voitaisiin muun muassa antaa toimivalta suoraan ennakkoarvointien antamiseen jäsenvaltiolle neuvoston tarvitsematta tehdä asiasta

¹⁵ Liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä koskevassa perustamissopimuksen 104 artiklan 2 kohdassa määrätään, että "komissio valvoo jäsenvaltioiden talousarviotilanteen ja julkisen velan määrän kehitystä vakavien virheiden tunnistamiseksi. Se tarkastelee erityisesti talousarviota koskevan kurinalaisuuden noudattamista seuraavilla kahdella arviointiperusteella: - - ylittääkö julkisen velan osuus bruttokansantuotteesta viitearvon [60 % BKT:sta], ottamatta lukuun tapauksia, joissa tämä osuus pienenee riittävästi ja lähestyy riittävän nopeasti viitearvoa."

päätöstä: tämän avulla julkistaloutta koskevista ongelmista voitaisiin ilmoittaa suoremmin ja nopeammin.

iv) Tiedotuksen parantaminen avoimuuden avulla. Jäsenvaltioiden finanssipoliittisista sitoumuksista sekä vakaus- ja kasvusopimuksen toteuttamisesta on annettava luotettavaa ja ajantasaista tietoa. Kaikki osapuolet ovat vastuussa tiedotuksen parantamisesta. Komissio julkaisee jo vuosittain kertomuksen (*Public finances in EMU*) julkistalouden tilasta talous- ja rahaliitossa ja tarjoaa myös lehdistötiedotteissa tietoja vakaus- ja lähentymisohjelmista tekemistään arvioinneista. Tiedonkulkua on kuitenkin varaa parantaa. Komissio aikoo omasta puolestaan pyrkiä tähän julkistamalla vakaus- ja lähentymisohjelmista tekemänsä yksityiskohtaiset arviot. Lisäksi komissio julkistaa vuosittain heinäkuussa euroaluetta koskevassa neljännesvuosikatsauksessaan (*Quarterly Report on the Euro area*) julkisen talouden kehityksestä väliarvioinnin, jossa tarkastellaan sitä, miten jäsenvaltiot ovat edistyneet finanssipoliittisten tavoitteidensa täyttämässä. Siinä myös arvioidaan taloustilannetta ja -näkyviä sekä tarjotaan finanssipolitiikkaa koskevia yleisiä suuntaviivoja, jotka jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon laatiessaan syyskuukausina vuosittaista talousarviotaan.