

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella”

KOM(2010) 524 lopullinen – 2010/0278 COD

(2011/C 218/08)

Esittelijä: **Vincent FARRUGIA**

Euroopan unionin neuvosto päätti 6. joulukuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 ja 121 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella

KOM(2010) 524 lopullinen – 2010/0278 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjasto antoi lausuntonsa 8. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 5. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 139 ääntä puolesta ja 10 vastaan 33:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK ymmärtää, että vakaus- ja kasvusopimusta on uudistettava, jotta voidaan puuttua vuoden 2008 kriisin synnyttämiin ongelmiin samoin kuin jo ennen kriisiä havaittavissa olleisiin pitkäaikaisiin ongelmiin. Lisäksi ETSK huomauttaa, että vakaus- ja kasvusopimuksella ei onnistuttu estämään eikä rajoittamaan julkisen talouden epätasapainoa, jonka lähteet ovat muualla, kuten makrotalouden epätasapainossa sekä pankki- ja finanssialan käytäntöjen ja sääntelyn puutteissa.

1.2 ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi julkisen talouden tehokkaan valvonnan täytäntöönpanosta yhtenä askeleena kohti kipeästi tarvittavaa uudistusta mutta toteaa samalla, että ehdotuksen ennalta ehkäiseviä ja korjaavia elementtejä on tarkistettava asianmukaisesti.

1.3 ETSK katsoo, että seuraavat finanssipoliittiset säännöt olisi otettava vahvasti huomioon:

- kysymys julkistalouden toimien laadusta, jotta tehostetaan tulo- ja menomekanismien panosta talouden tarjontapuoleen
- julkistalouksien rahoitusasemien kestävyys, joka varmistetaan parhaiten painottamalla enemmän ennalta ehkäiseviä kuin korjaavia toimintatapoja
- kannustimiin perustuvat mekanismit, jotka ovat todennäköisesti menestyksellisempiä kuin pelkästään rankaisutoimiin perustuvat mekanismit.

Tämä näkemys ei vähennä julkisen talouden kurinalaisuutta edistävän korjaavan osion merkitystä.

1.3.1 Tällaista lähestymistapaa pidetään Eurooppa 2020 -strategian älykästä, kestävä ja osallistavaa kasvua koskevien tavoitteiden mukaisena.

1.4 Ennalta ehkäisevän osion suhteen ehdotetaan vuotuisessa kasvuselvityksessä hahmoteltujen tavoitteiden mukaisesti, että julkisen talouden kehitykselle asetettavat määrälliset tavoitteet perustuvat kaksitahoiseen järjestelmään, joka sisältää ylhäältä alas ja alhaalta ylös suuntautuvia tekijöitä. Ylhäältä alas suuntautuvassa osiossa keskityttäisiin asettamaan tavoite, jolla määritellään koko euroalueella tarvittavien julkisen talouden vakauttamisponnistusten laajuus, ja alhaalta ylös suuntautuvassa osiossa nämä ponnistukset jaettaisiin toimiksi, joita yksittäiset jäsenvaltiot toteuttavat. Näin tehostettaisiin virallisen toimintatavan avulla komission pyrkimyksiä painottaa enemmän kunkin valtion tilannetta vakaus- ja kasvusopimuksen soveltamisessa.

1.5 Tässä lähestymistavassa rahaliitosta odotetut myönteiset ulkoiset uskottavuusvaikutukset saattavat edellyttää, että jäsenten täytyy toteuttaa julkisen talouden vakauttamistoimia suhteellisen kokonsa ja tällaisten toimien toteuttamiskykynsä mukaan.

1.6 ETSK ehdottaa lisäksi, että korollisten talletusten, korottomien talletusten ja sakkujen määrääminen suoritetaan niin, että ne rahoitetaan ensisijaisesti korjaamalla sellaisia politiikan osatekijöitä, jotka johtavat julkisen talouden rahoitusaseman

kestämättömyyteen. Se määritettäisiin arvioimalla tulo- ja meno-elementtien poikkeamia ennalta ehkäisevässä osiossa määritellyistä lähentymisreitiltä. Lisäksi niiden arvo laskettaisiin suhteessa niiden meno- ja/tai tuloelementtien suuruuteen, joiden voidaan havaita aiheuttavan suorasti kestämatöntä finanssipolitiikkaa. Tällä lähestymistavalla edistettäisiin finanssipolitiikan laadun parantamista.

1.7 Lisäksi ehdotetaan, että korjaavassa osiossa toteuttaviin seuraamuksiin liitetään perusteellinen vaikutustenarviointi, jolla tarkkaillaan, että finanssipolitiikan laatu todella kohenee.

1.8 Kannustimien ja korjaavan osion rankaisevien toimintatapojen tasapainottamiseksi ETSK ehdottaa, että jäsenvaltiot voivat saada korkoa korottomille talletuksille, kun julkista velkaa on vähennetty vähintään tällaisen koron verran ja vähentymisen on syytä uskoa jatkuvan myös tulevaisuudessa. Sakot kuitenkin ohjattaisiin Euroopan vakautusmekanismiin.

1.9 ETSK katsoo, että julkisen talouden valvonnan asianmukainen uudistus on talouden ohjausjärjestelmän tehostamisen ja euroalueen uskottavuuden palauttamisen kulmakivi.

2. Julkisen talouden valvonnan tehokas täytäntöönpano euroalueella

2.1 Vuoden 2008 maailmanlaajuinen finanssi- ja talouskriisi lisäsi jyrkästi julkisten talouksien alijäämiä ja velkaa. Tämä on kärjistänyt julkisen talouden kestävyteen liittyviä pidemmän aikavälin ongelmia. Jäsenvaltioiden julkisen talouden epätasainen kehitys ja eräissä tapauksissa maksukyvyttömyyden todellinen mahdollisuus yhdessä riittävän finanssipolitiikan ja korvausmekanismien puutteen kanssa muodostavat toisen merkittävän haasteen. Näitä ongelmia kärjistävät rahoitus- ja pankkijärjestelmien ja sääntelyinfrastruktuurien puutteet sekä niihin liittyvä konkurssien mahdollisuus.

2.2 Vakaus- ja kasvusopimus on sääntöihin perustuva järjestelmä kansallisten finanssipolitiikkojen koordinoimiseksi talous- ja rahaliitossa, joka perustettiin nimenomaisesti julkisen talouden kurinalaisuuden takaamiseksi, mutta viime aikojen kokemukset ovat paljastaneet, että järjestelmässä on yhä aukkoja ja heikkouksia, jotka voivat heikentää vakavasti euron vakautta. Tämä on käynnistänyt keskustelun EU:n talouden ohjausjärjestelmän merkityksestä⁽¹⁾, jonka yhteydessä komissio esitteli syyskuussa 2010 kuudesta tiedonannosta koostuvan lainsäädäntöpakettin. Paketti muodostuu

— vakaus- ja kasvusopimuksen tehostamisesta varovaisella finanssipolitiikalla⁽²⁾

⁽¹⁾ Ks. ETSK:n lausunto, EUVL C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽²⁾ KOM(2010) 522 lopullinen ja KOM(2010) 526 lopullinen.

— makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta⁽³⁾

— laadukkaiden kansallisten finanssipolitiikan kehysten luomisesta⁽⁴⁾

— tehokkaammasta täytäntöönpanosta⁽⁵⁾.

2.3 Tässä lausunnossa keskitytään erityisesti täytäntöönpanoon ja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella⁽⁶⁾. On myös syytä huomauttaa, että ETSK laatii parhaillaan lausuntoa komission asiakirjasta KOM(2010) 527 lopullinen⁽⁷⁾.

3. Asiayhteys

3.1 Finanssipolitiikan koordinoinnissa ja valvonnassa keskeinen väline on vakaus- ja kasvusopimus, jolla talousarvion kurinalaisuutta koskevat perussopimuksen määräykset pannaan täytäntöön. Eurooppa-neuvosto sopi kesäkuussa 2010, että talouspolitiikkojemme koordinointia olisi pikaisesti vahvistettava, ja sopi seuraavista linjauksista:

(i) Vahvistetaan vakaus- ja kasvusopimuksen sekä ennalta ehkäisevää että korjaavaa osiota, myös seuraamuksia, ottaen euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden erityistilanne asianmukaisesti huomioon.

(ii) Kiinnitetään julkisen talouden valvonnassa paljon enemmän huomiota velkatasoihin ja -kehitykseen sekä kokonaiskestävyyteen.

(iii) Varmistetaan, että kaikilla jäsenvaltioilla on kansalliset budjettisäännöt ja keskipitkän aikavälin talousarviokehykset, jotka ovat vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisia.

(iv) Varmistetaan tilastotietojen laatu.

3.2 Ehdotetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella on tarkoitus muuttaa uudestaan asetuksia (EY) N:o 1466/97 ja (EY) N:o 1467/97, joilla luotiin vakaus- ja kasvusopimuksen perusta⁽⁸⁾. Ehdotetulla asetuksella on erityisesti tarkoitus tukea vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osiota ja vahvistaa sen korjaavaa osiota.

⁽³⁾ KOM(2010) 527 lopullinen.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 523 lopullinen.

⁽⁵⁾ KOM(2010) 524 lopullinen ja KOM(2010) 525 lopullinen.

⁽⁶⁾ KOM(2010) 524 lopullinen.

⁽⁷⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Makrotalouden epätasapaino”, s. 53 EUVL

⁽⁸⁾ Asetuksia muutettiin vuonna 2005 asetuksilla (EY) N:o 1055/2005 ja (EY) N:o 1056/2005 ja täydennettiin neuvoston vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanon tehostamisesta 20. maaliskuuta 2005 antamalla kertomuksella.

3.2.1 Ennalta ehkäisevän osion suhteen ehdotetussa asetuksessa todetaan, että vakausta- ja lähentymisohjelmissä hahmoteltu nykyinen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite sekä vaatimus, jonka mukaan lähentymistä on vuosittain tapahduttava 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, säilytetään ennallaan, mutta niistä tehdään toteutuskelpoisia säätämällä uudesta varovaisen finanssipolitiikan periaatteesta. Ehdotuksen mukaan tämä periaate tarkoittaa sitä, ettei julkisten menojen vuotuinen kasvuvauhti saa ylittää BKT:n varovaista keskipitkän aikavälin kasvuvauhtia, jollei ylitystä korvata julkisten tulojen kasvattamisella tai tulojen harkinnanvaraisia alennuksia korvata menojen vähennyksillä. Jos varovaisesta finanssipolitiikasta poiketaan, komissio antaa suosituksen, jota tuetaan perussopimuksen 136 artiklan mukaisella täytäntöönpanon valvontamekanismeilla ja jolla määrätään korollinen talletus, jonka suuruus on 0,2 prosenttia BKT:stä.

3.2.2 Korjaava osio on yhteydessä euroalueen jäsenvaltioiden velvollisuuteen välttää julkisen talouden liiallisia alijäämiä. Liiallisen alijäämän määrittelyssä käytetään numeerisia raja-arvoja alijäämälle (3 prosenttia suhteessa BKT:hen) ja velalle (60 prosenttia suhteessa BKT:hen tai riittävä raja-arvon lähestyminen).

3.2.2.1 Komission ehdotuksessa myönnetään, että vuotuisen budjettitasapainon painottaminen saattaa johtaa liialliseen keskittymiseen lyhyemmän aikavälin näkökohtiin ja että velkaan olisi kiinnitettävä enemmän huomiota julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyuden indikaattorina.

3.2.2.2 Korjaavan osion suhteen ehdotetussa asetuksessa todetaan, että täytäntöönpanon valvontaa lujitetaan ottamalla käyttöön euroalueen jäsenvaltioiden osalta uusia rahallisia seuraamuksia, jotka määrättäisiin paljon aiempaa aikaisemmin vaihteista lähestymistapaa soveltaen. Jos jonkin jäsenvaltion osalta päätetään käynnistää liiallisia alijäämiä koskeva menettely, siltä vaadittaisiin koroton talletus, jonka suuruus olisi 0,2 prosenttia BKT:stä. Talletus muutetaan sakoksi, jos alijäämän korjaamiseksi annettua suositusta ei noudateta.

3.2.3 Komissio ehdottaa, että sekä ennalta ehkäisevän että korjaavan osion täytäntöönpanon toiminnalliset näkökohdat toteutetaan käänteisen äänestyksen menettelyllä, jossa komissio antaa neuvostolle suosituksen, jolla jäsenvaltio veloitetaan tekemään talletus. Suositus olisi voimassa, ellei neuvosto määräänemmistöllä päättää toisin kymmenen päivän kuluessa komission suosituksen antamisesta.

3.2.4 Komission ehdottaman asetuksen mukaan neuvosto voisi pienentää talletuksen määrää yksimielisesti tai poikkeukselliseen tilanteeseen perustuvasta komission ehdotuksesta ja asianomaisen jäsenvaltion perustellusta pyynnöstä. Ennaltaehkäisevässä osiossa talletus palautetaan korkoineen kyseiselle jäsenvaltiolle sen jälkeen, kun neuvosto on varmistunut siitä, että jäsenvaltio on korjannut sen vaatimiseen johtaneen tilanteen. Korjaavan osion osalta komission ehdottamassa asetuksessa todetaan, että koroton talletus vapautetaan, kun liiallinen alijäämä on korjattu, ja kyseisistä talletuksista kertynyt korko ja kerätyt sakot

olisi jaettava niiden euroalueen jäsenvaltioiden kesken, joilla ei ole liiallista alijäämää ja joihin ei myöskään sovelleta liiallista epätasapainoa koskevaa menettelyä.

3.2.5 Ehdotus on osa laajempaa kehotusta kattavampaan makrotalouden arviointiin, johon sisältyy kilpailukykyä haittaavan rakenteellisen epätasapainon määrittely. Tätä varten on tehty myös ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella⁽⁹⁾ sekä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta⁽¹⁰⁾.

3.3 Euroalueen tehokasta talouden seuranta on täydennettävä keskittymällä jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyyksiin.

3.4 Nämä ehdotukset ovat osa Eurooppa 2020 -strategiassa hahmoteltujen tavoitteiden käynnistämää laajempaa talouden ohjausjärjestelmän uudistusta. Talouspolitiikan koordinointi, myös julkisen talouden rahoitusaseman seuranta noudattamalla finanssipoliittisia sääntöjä ja rakenneuudistuksia, on tarkoitettu sisällyttävä EU-ohjausjaksoon, jaksoon, jonka kuluessa tarkastellaan jäsenvaltioiden budjetti- ja rakenteellisia politiikkoja mahdollisten epäohjonmukaisuuksien ja kehityksessä olevan epätasapainon havaitsemiseksi sekä koordinoinnin tehostamiseksi merkittävien talousarviopäätösten ollessa yhä valmisteltävina⁽¹¹⁾.

4. Yleistä

4.1 Järjestelmän heikkouksiin kohdistuvat vakausta- ja kasvusopimuksen uudistukset ovat tarpeen, jotta voidaan korjata vuoden 2008 poikkeuksellisen kriisin esiin tuomia puutteita mutta ratkaista myös sitä ennen syntyneitä ongelmia.

4.2 Erällä euroalueen valtioilla oli ollut jo useiden vuosien ajan ennen kriisiä 3 prosentin viitearvon ylittäviä julkisen talouden alijäämiä, ja niiden julkistalouden velkasuhteet olivat kasvaneet⁽¹²⁾. Finanssi- ja talouskriisin puhkeaminen johti julkisten talouksien alijäämien huomattavaan kasvuun, niin että euroalueen keskimääräisen alijäämän odotetaan saavuttavan 6,3 prosenttia BKT:stä ja julkisen velan suhteen BKT:hen nousevan 84,1 prosenttiin vuoden 2010 loppuun mennessä⁽¹³⁾. Vakaus- ja kasvusopimusta ei ollut suunnattu estämään tällaista epätasapainoa, jonka syynä monissa tapauksissa olivat myös vakavat jännitteet laajemmassa makrotaloudellisessa ja taloudellisessa toimintaympäristössä.

⁽⁹⁾ KOM(2010) 525 lopullinen.

⁽¹⁰⁾ KOM(2010) 527 lopullinen.

⁽¹¹⁾ EU-ohjausjakso käynnistyi tammikuussa 2011 julkaistulla vuotuisella kasvuselvityksellä (KOM(2011) 11 lopullinen). Vuotuisessa kasvuselvityksessä kootaan yhteen keskeiset toimet, joilla vahvistetaan talouden elpymistä lyhyellä aikavälillä, ja keskitytään samalla Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin.

⁽¹²⁾ Eurostatin tilastot, 16.12.2010.

⁽¹³⁾ Euroopan komissio, *European Economic Forecast*, syyskuu 2010.

4.3 Vakaus- ja kasvusopimuksen suhteen on puututtava kahden pääseikkaan. Ensimmäinen niistä koskee täytäntöönpanon valvontamekanismien mahdollisia parannuksia. Toinen liittyy liialliseen turvautumiseen julkisen talouden alijäämän kriteeriin ja velan jättämiseen vähemmälle huomiolle. Suhdanteita ei ole otettu riittävästi huomioon vakaus- ja kasvusopimuksen soveltamisessa.

4.3.1 Täytäntöönpanon puutteellisen valvonnan vuoksi monet valtiot ovat vuosien mittaan jättäneet noudattamatta alijäämä- ja velkakriteeriä. Seuraamusten puute johti finanssipoliittiseen toimintaan, jossa ei piitattu julkisen talouden kestokyvystä jäsenvaltiotasolla eikä otettu huomioon sitä, että minkä tahansa yksittäisen jäsenen kestämaton finanssipoliittinen toiminta vaikuttaa koko rahaliittoon. Aikaisempi täytäntöönpanon valvonnan puute on heikentänyt vakaus- ja kasvusopimusta ja rapautanut sen uskottavuutta.

4.3.1.1 Sopimuksen ehkäisevän ja korjaavan osion uudistusten ja niitä tukevien kovempien taloudellisten seuraamusten odotetaan korjaavan tämän puutteen. Jää kuitenkin nähtäväksi, missä määrin uskottavaa täytäntöönpanon valvontaa harjoitetaan.

4.3.1.2 Yhdestä näkökulmasta voidaan väittää, että tällä kertaa paketin tehottomuudella olisi äärimmäisen kova hinta. Rahoitusmarkkinat suhtautuvat varovaisemmin kuin koskaan euroalueen valtioiden julkisen talouden ja makrotalouden tasapainon valvontaan. Uskottavan täytäntöönpanon valvonnan puuttuminen olisi merkki vakaus- ja kasvusopimuksen epäonnistumisesta ja heikentäisi siten vakavasti euroalueen vakautta.

4.3.1.3 Samalla on otettava huomioon, että ehdotukset valvonnan parantamisesta tehdään ennennäkemättömän kriisin jälkimainingeissa, kun talouskasvu on edelleen heikkoa. Hallitusten on täytynyt pumpata pääomaa pankkeihin estääkseen rahoitusjärjestelmän täydellisen romahtamisen. Niiden on myös täytynyt toteuttaa toimia kriisin taloudellisten ja sosiaalisten kustannusten rajoittamiseksi.

4.3.2 Alijäämäkriteerin liiallisen käytön suhteen on syytä huomata, että vuonna 2005 toteutetussa vakaus- ja kasvusopimuksen tarkistuksessa painopistettä yritettiin siirtää rakenteellisista alijäämistä kunkin jäsenvaltion suhdannetilanteeseen. Tässä painotuksessa ei kuitenkaan otettu huomioon julkisen talouden kurinalaisuutta pidemmällä aikavälillä. Velkakriteerin suurempi painottaminen korjaa jossain määrin tätä puutetta.

4.3.2.1 Mekanismissa on kuitenkin otettava huomioon velan kertymisen taustalla olevat syyt. Korkean taloudellisen tai sosiaalisen tuoton tuottavien julkisten investointihankkeiden velkarahoitusta ei tulisi tarkastella samalla tavalla kuin matalatuottoisen menotalouden rahoitusta.

4.3.2.2 Lisäksi vaikka valvontamekanismien uudistuksessa on määrätty ottaa huomioon sellaisia kullekin valtiolle ominaisia piirteitä kuin velan koostumus, velkarakenteeseen liittyvät riskit, yksityissektorin velkaantuneisuus ja väestön ikääntymisestä

aiheutuvat vastuut, on tärkeää erottaa toisistaan ulkomainen ja kotimainen velka, joista jälkimmäinen edistää makrotalouden vakautta.

4.3.2.3 Valvontamekanismia on arvosteltu myös siitä, että siinä painotetaan erityisiä viitearvoja, jotka ovat pohjimmiltaan mielivaltaisia⁽¹⁴⁾. Tästä huolimatta on tunnustettu, että viitearvoihin perustuvalla lähestymistavalla on merkittäviä yksinkertaisuuteen, avoimuuteen ja hallinnon helpottamiseen liittyviä ansiota.

4.3.2.4 Lisäksi yksittäisten jäsenvaltioiden poikkeamiset tällaisista viitearvoista osoittavat, kuinka vaikeaa EU:ssa on toistaiseksi saada aikaan lähentymistä. Nopea lähentyminen valtioiden välillä on toivottavaa, ja Eurooppa-neuvoston tätä koskeva äskettäinen painotus on asianmukainen. Tämä edellyttää kuitenkin, että valtioiden tasolla tasapainotetaan huolellisesti yhtäältä välttämätön sitoutuminen julkisen talouden kurinalaisuuteen ja toisaalta rakenneuudistuksien, investointien ja kasvun tarpeet, joita saattaa olla tarpeen tukea verotukseen liittyvillä toimilla.

4.4 On tärkeää toistaa, että julkisen talouden kestävyttä ei voida tarkastella erillään makrotalouden epätasapainosta. Näin ollen nykyistä laajempi makrotalouden valvonta epätasapainon korjaamisen seuraamiseksi on hyvin perusteltua.

4.5 Pyrkimys laatia kansallisia julkisen talouden kehyksiä vakaus- ja kasvusopimuksen täydentämiseksi perustuu sen tosiseikan tunnustamiseen, että vaikka julkisen talouden kurinalaisuus on euroalueen valtioiden yhteinen huolenaihe, finanssipoliittikaa koskeva lainsäädäntövalta on kansallisella tasolla.

4.5.1 Se, missä määrin julkisen talouden kurinalaisuuteen voidaan harjoittaa nykyistä hajautetumpaa lähestymistapaa, saattaa yhdessä ääritapauksessa riippua perussopimukseen tehtävistä muutoksista, joilla rajoitetaan kansallisia etuja yhteisen edun hyväksi, mutta se voitaisiin toteuttaa myös jäsenvaltioiden väliseen sopimukseen perustuvalla joustavammalla järjestelyllä. Ellei tällaisia muutoksia tehdä, kansalliset edut yleensä voittavat, olivat yhteiset edut kuinka perusteltuja tahansa⁽¹⁵⁾. Näin ollen on tärkeää ottaa huomioon, millainen rooli finanssipoliittista vastuuta koskevilla kansallisen tason laeilla voi olla julkisen talouden kurinalaisuuden ylläpitämisessä, sillä niiden onnistunut täytäntöönpano voi toimia kannustimena edistää julkisen talouden kestävyttä koko euroalueella.

5. Erityistä

5.1 Vaikka ehdotetun asetuksen tavoitteet, jotka perustuvat vakaus- ja kasvusopimuksen vahvistamiseen säätämällä tehokkaan täytäntöönpanon valvontaan johtavista välineistä, ovat kiitettävät, sekä sopimuksen ennalta ehkäisevään että korjaavaan osioon liittyy konkreettisia yksityiskohtia, joita ETSK:n mielestä on pohdittava uudelleen.

⁽¹⁴⁾ Wyplosz, C. (2002), *Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?*, Graduate Institute for International Studies, Geneve ja CEPR.

⁽¹⁵⁾ Sisäasioiden pääosasto – toimialayksikkö A: *Economic and Scientific Policies, Economic and Monetary Affairs, Multilateral Surveillance* (Charles Wyplosz).

5.2 Ennaltaehkäisevässä osiossa hahmotellussa menotavoitteessa, joka perustuu BKT:n varovaiseen keskipitkän aikavälin kasvuvauhtiin, ei oteta huomioon julkisten menojen eri tekijöitä – joskin kokonaismenotavoite on hyödyllinen yksinkertaisuuden ja hallinnon helpottamisen kannalta. Tämä koskee myös finanssipoliittisia sääntöjä, joissa keskitytään vain alijäämän ja velan kaltaisiin yleisiin indikaattoreihin. Tällaisissa kriteereissä ei oteta huomioon tiettyjen julkisten menoluokkien sekä julkisten menojen ja tuloja tuottavien mekanismien laadun yleisen kehityksen käynnistämää tarjontapuolen pitkän aikavälin kasvua.

5.2.1 Näin ollen on painotettava julkisen talouden laatua arvioimalla julkisten menojen koostumusta ja tehokkuutta. Tämä voi olla erityisen merkityksellistä koulutukseen ja terveydenhuoltoon, tutkimukseen ja kehittämiseen, julkisiin perusrakenteisiin ja toimielinten kehittämiseen käytettävien menojen avulla inhimilliseen pääomaan tehtävien investointien kannalta⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾. Tästä syystä ehdotetaan, että tämäntyyppiset menot jätetään menokaton ulkopuolelle, varsinkin kun ne koostuvat EU:n rahoitusohjelmien ja niiden kansallisten yhteisrahoitusosapuolien rahoittamista menoista. Sosiaalimenojen laadun säilyttämiseksi myös muut kuin harkinnanvaraiset työttömyysetuuksien osat voitaisiin jättää menokaton ulkopuolelle. Lisäksi finanssipoliittisten tavoitteiden täytäntöönpanon on oltava täysin sopusoinnussa Eurooppa 2020 -strategian älykkääseen, kestäväan ja osallistavaan kasvuun tähtäävien tavoitteiden kanssa, joiden saavuttaminen saattaa edellyttää julkisten menojen lisäämistä⁽¹⁸⁾.

5.2.2 Jotta asetus ei jäisi epävarmuuden verhoamaksi, ETSK ehdottaa myös, että termit ”varovainen finanssipolitiikka”, ”varovainen keskipitkän aikavälin kasvuvauhti” ja ”poikkeuksellinen tilanne” määritellään selvästi.

5.3 Täytäntöönpanon valvontamekanismi ei saisi käynnistyä vain numeerisista arvoista poikkeamisen vuoksi, vaan huomioon olisi otettava laajemmat näkökohdat, kuten jäsenvaltioissa vallitsevat taloudelliset, poliittiset ja sosiaaliset olosuhteet. Ehdotuksella ei ole tarkoitus vesittää ennalta ehkäisevää mekanismia, vaan pikemmin mahdollistaa euroalueen jäsenvaltioissa vallitsevien erityisten olosuhteiden huomioon ottaminen. Tämä on itse asiassa johdonmukaista makrotalouden epätasapainosta ehdotetun asetuksen kanssa, jonka mukaan varoituskoneiston jatkoksi suoritetaan jäsenvaltion perusteellinen tarkastelu.

5.4 Lisäksi ehdotetaan, että korollisten talletusten, korottomien talletusten ja sakkujen määrääminen suoritetaan kussakin tapauksessa niin, että ne rahoitetaan ensisijaisesti korjaamalla

sellaisia politiikan osatekijöitä, jotka aiheuttaisivat julkisen talouden varomattoman ja kestäättömän rahoitusaseman, joka määritellään ennalta ehkäisevän osion säännöksistä havaittavien poikkeamien perusteella. Lisäksi niiden arvo laskettaisiin suhteessa niiden meno- ja/tai tuloelementtien suuruuteen, joiden voidaan havaita aiheuttavan suorasti kestäättömää finanssipolitiikkaa. Tällaisella lähestymistavalla vältettäisiin riski siitä, että talletukset ja sakot rahoitetaan korkeatuottoisilla julkisilla menoilla. Vaikka on myönnettävä, että kestäättömän toiminnan tunnistaminen ei ole helppo tehtävä, olisi pyrittävä luomaan selviä ja käytökelppoisia määritelmiä, joista voi olla tässä yhteydessä hyötyä.

5.4.1 Lisäksi on ehdottoman tärkeää, että talletus vapautetaan vasta, kun asianomainen jäsenvaltio on sitoutunut käyttämään kyseiset varat tuottaviin menoihin. Tässä suhteessa voisi olla paikallaan käyttää vastaavia kustannus-hyötyanalyyssejä kuin ne, joita sovelletaan koheesio- ja rakennerahastojen varojen myöntämisessä⁽¹⁹⁾.

5.5 Samoin on otettava asianmukaisesti huomioon täytäntöönpanon valvonnan seuraukset, kun koroton talletus tai sakko määrätään ajankohtana, jona jäsenvaltion taloudellista ja sosiaalista kehystä voidaan pitää haavoittuvana. Näin ollen korjaavan osion käynnistämistä koskevista komission suosituksista olisi tehtävä vaikutustenarviointi sen selvittämiseksi, millä tavalla osion soveltaminen todella parantaisi kyseisen jäsenvaltion ja yleensä euroalueen finanssipolitiikan laatua. On tärkeää, että täytäntöönpanon valvonnalla ei synnytetä enemmän virheitä kuin sillä yritetään ratkaista.

5.6 Asetuksen 7 artiklassa viitataan komission koroista ja sakoista saamien tulojen jakamiseen euroalueen jäsenvaltioille, joilla ei ole liiallista alijäämää ja joihin ei sovelleta liiallista epätasapainoa koskevaa menettelyä, sen mukaan, mikä niiden osuus on asianomaisten jäsenvaltioiden bruttokansantulosta. Tätä silmällä pitäen jakojärjestelmä saattaa aiheuttaa suurempaa epätasapainoa rahaliitossa ja johtaa mahdollisesti euroalueen jäsenvaltioiden erojen suurenemiseen, mikä on vastoin rahaliiton vaatimuksia.

5.7 Kannustimien ja korjaavan osion rankaisevien toimintatapojen tasapainottamiseksi ETSK ehdottaa, että asianomainen jäsenvaltio voisi saada korkoa korottomille talletuksille, kun julkista velkaa on vähennetty vähintään tällaisen koron verran ja vähentymisen on syytä uskoa jatkuvan myös tulevaisuudessa. Sakot kuitenkin ohjattaisiin Euroopan vakautusmekanismiin.

⁽¹⁶⁾ Salvador Barrios ja Andrea Schaechter, (2008), *The Quality of Public Finances and Growth*, European Commission Economic Papers 337.

⁽¹⁷⁾ António Afonso, Werner Ebert, Ludger Schuknecht ja Michael Thöne, (2005), *Quality of Public Finances and Growth*, ECB Working Paper Series No. 438.

⁽¹⁸⁾ Ks. ETSK:n lausunto, EUVL C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽¹⁹⁾ Euroopan komissio (2008), aluepolitiikan pääosasto, *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*, kesäkuu 2008.

5.8 Tämän ehdotuksen taustalla on se oletamus, että vakaus- ja kasvusopimuksen olisi toimittava kestäväällä pohjalla olevaa toimintaa edistävänä kannustimena pikemmin kuin pelkästään rankaisevana mekanismina.

5.9 Vaikka tunnustetaan, että perustavanlaatuisen taloudellisen ja finanssipoliittisen lähentymisen päämäärän on pohjattava yhteisiin tavoitteisiin, katsotaan, että ”yhden koon” tavoitetta saattaa olla tarpeen soveltaa joustavasti arvioitaessa julkisen talouden kestävyyttä välittömässä tulevaisuudessa ainakin siihen asti, että valtioiden välillä on saavutettu riittävää taloudellista lähentymistä, kun otetaan huomioon se, että äskettäinen taantuma on vaikuttanut eri jäsenvaltioihin epätasaisesti.

5.9.1 On myös tärkeää luoda puite-edellytykset, joissa yksittäiset jäsenvaltiot voivat hyötyä suuresta valuutta-alueesta odotetuista myönteisistä ulkoisista uskottavuusvaikutuksista. Näin ollen voidaan katsoa, että valtioiden täytyisi toteuttaa julkisen talouden vakauttamistoimia suhteessa kokoonsa valuutta-alueeseen nähden ja kykynsä toteuttaa tällaisia toimia, jotta euroalueen yhteinen yleistavoite saavutetaan johdonmukaisesti. Tällainen lähestymistapa hyödyttäisi suoraan kaikkia valtioita koko alueen ja etenkin suorituskykyisempien valtioiden politiikan avulla luotavan taloudellisen uskottavuuden ansiosta.

5.9.2 Tällaisen lähestymistavan tehokkuus riippuu paljolti komission ehdottamasta valvontamekanismista, jolla varmistettaisiin, että jälkeen jääneet valtiot tekevät kaikkensa saadakseen aikaan lähentymistä mahdollisimman nopeasti. On myös tarpeen painottaa jatkuvasti asianmukaista tilastointia ja tilastojen ja raportoinnin kehittämistä siten, että varmistetaan uskottavien tietojen luotettava ja oikea-aikainen saanti.

5.9.3 Tämän vuoksi komitea ehdottaa, että välittömässä tulevaisuudessa, ja kunnes jäsenvaltioiden välillä on saavutettu riittävää taloudellista lähentymistä, käytetään ylhäältä alaspäin ja alhaalta ylöspäin suuntautuvat lähestymistavat sisältävää kaksitahoista järjestelmää, jotta tehostetaan ja täydennetään euroalueen julkisen talouden kestävyuden palauttamiseksi parhaillaan toteutettavia toimia sisällyttämällä niihin tarvittavaa joustavuutta harkitulla ja hyvin säännellyllä tavalla.

5.9.4 Ylhäältä alaspäin suuntautuva lähestymistapa perustuu koko alueelle asetettavaan tavoitteeseen, jossa määritellään tällä tasolla tarvittavat julkisen talouden vakauttamisponnistukset. Tällaisen tavoitteen saavuttaminen lisää yleisesti euroalueen uskottavuutta, ja kaikki valtiot hyötyisivät siitä erikseen. Alhaalta ylös suuntautuvassa lähestymistavassa koko alueen ponnistukset jaettaisiin toimiksi, joita yksittäiset jäsenvaltiot toteuttavat. Jakamisessa otettaisiin huomioon joukko objektiivisia taloudellisia kriteerejä, kuten kehitysaste, investointitarve, eläkeuudistuksen laajuus, rakenneuudistuksen laajuus, julkisen talouden laatu ja

verotusjärjestelmien tehokkuus. Lisäksi tällä lähestymistavalla esitetäisiin se, että vakaus- ja kasvusopimuksen liian rajoittava lähestymistapa aiheuttaisi pysyvää vahinkoa kasvuun tietyissä valtioissa.

5.9.5 Yhtäältä lähestymistavalla luotaisiin perusteltua solidaarisuutta euroalueen maiden välillä, ja toisaalta se olisi askel kohti parempaa koordinoitua ja finanssipoliittikan yhdentämistä. Kun taloudellista lähentymistä on riittävästi, ponnistusten jakaminen alhaalta ylöspäin jäsenvaltioiden kesken tarkoittaa käytännössä tilannetta, jossa eri valtiot tavoittelevat yhteisiä numeerisia tavoitteita. Tarvittavaa valtiokohtaista joustavuutta ei siihen asti enää harjoitettaisi ilmeisen tapauskohtaisin ja ehkä aiheettomin perustein, kuten menneisyydessä on usein tapahtunut, vaan se olisi osa yhtenäistä ja johdonmukaista järjestelmää, jolla pannaan toimeen tarvittavat julkisen talouden vakauttamistoimpiteet euroalueen tasolla. Tämä lähestymistapa voisi lisätä huomattavasti järjestelmän uskottavuutta.

5.9.6 Tällainen lähestymistapa olisi luonteeltaan samanlainen kuin Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita asetettaessa käytetty lähestymistapa, jossa jäsenvaltiot asettavat omat kansalliset tavoitteensa, jotka ovat yhdenmukaisia EU:lle asetettujen yleisten tavoitteiden kanssa. Vuotuisen kasvuselityksen liitteessä 1, jossa esitellään jäsenvaltioiden erilaiset väliaikaiset tavoitteet, todetaan strategian yhden tärkeän elementin olevan se, että kukin jäsenvaltio asettaa omat Eurooppa 2020 -strategian mukaiset tavoitteensa. Voidaan väittää, että tällaisia tavoitteita noudatetaan todennäköisemmin niiden asettamisen edellyttämän sisäisen poliittisen keskustelun vuoksi: sen ansiosta tavoitetta asetettaessa otetaan huomioon lähtökohdat ja kansalliset näkökohdat. Tässä yhteydessä voidaan myös ehdottaa, että valtioille, jotka tarvitsevat erityisen mittavia vakautusponnistuksia, asetetaan realistiseen vakauttamisaikatauluun sisältyviä selviä siirtymäkausia.

5.9.7 Ehdotettu lähestymistapa ei merkitse komission ehdotuksessa esitetyn ennalta ehkäisevän mekanismin vesittämistä, sillä se perustuu kaikkien euroalueen jäsenvaltioiden pitkän aikavälin lähentymiseen kohti samoja numeerisia tavoitteita. Sillä on kuitenkin tarkoitus mahdollistaa viralliset puitteet yksittäisten euroalueen jäsenvaltioiden erilaisten lähentymisnopeuksien perustelemiseksi komission itse ehdottamien maakohtaisten lähestymistapojen hengessä. Tätä pidetään myös merkittävänä tapana parantaa järjestelmän uskottavuutta sisällyttämällä virallisesti joustavuutta maakohtaisiin lähentymissuunnitelmiin.

5.10 Niin ikään on tärkeää muistaa, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla on merkittävä rooli. Kansallisella tasolla työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on tärkeää sellaisen kansallisen poliittisen kehityksen luomiseksi, jossa keskitytään finanssipoliittikkaan ja makrotalouden valvontaan. Kypsän ja kattavan poliittisen ja sosiaalisen vuoropuhelun avulla voidaan voittaa sosiaaliset ja taloudelliset haasteet, varsinkin esimerkiksi eläkeuudistuksiin ja terveydenhuoltomenoihin liittyvät pitkän aikavälin haasteet. Jotta valtiot voivat saavuttaa julkisen talouden kestävyuden ja makrotalouden tasapainon kaltaisia tavoitteita, tarvitaan vahvaa sosiaalista kumppanuutta ja yhteistyötä, poliittinen yhteisymmärrys mukaan lukien.

5.10.1 Myös ETSK:lla on merkittävä tehtävä, sillä sen jäsenet käyvät keskuudessaan tehokasta vuoropuhelua julkisen talouden kestävydestä. Tätä silmällä pitäen ETSK voi, läheisessä yhteisymmärryksessä maakohtaisen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun kanssa, esittää suosituksia ja uudistusehdotuksia. Kuten lausunnossa aiheesta "Talouspolitiikan koordinoinnin tehostaminen vakautta, kasvua ja työpaikkoja varten – välineet vahvempaan EU:n talouden ohjausjärjestelmään" ehdotetaan, ETSK voisi järjestää vuosittain erityisistunnon, jossa keskustellaan suosituksista ja uudistusehdotuksista. Lisäksi ETSK:n tehtävänä on varmistaa, että työmarkkinaosapuolet ja muut kansalaisyhteiskunnan organisaatiot hyväksyvät sosiaalista ja taloudellista kehitystä edistävät unionin tavoitteet.

Bryssel 5. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON
