



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 3.9.2004
KOM(2004) 581 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**Talouspolitiikan ohjausjärjestelmän vahvistaminen ja vakaus- ja kasvusopimuksen
täytäntöönpanon selkeyttäminen**

1. TALOUSPOLITIIKAN OHJAUKSEN PARANTAMINEN JA JULKISEN TALOUDEN TERVEHDYTTÄMINEN

Eurooppa-neuvosto antoi 18. kesäkuuta 2004 julkilausuman vakaus- ja kasvusopimuksesta. Julkilausumassa todetaan, että kasvupotentiaalin lisääminen ja julkisen talouden terveen rahoitusaseman varmistaminen ovat unionin ja jäsenvaltioiden talous- ja finanssipolitiikan kaksi peruspilaria. Tämän komission tiedonannon virikkeenä on ollut Eurooppa-neuvoston toteamus, jonka mukaan jäsenvaltiot odottavat komissiolta ehdotuksia siitä, miten vakaus- ja kasvusopimusta voitaisiin vahvistaa ja sen täytäntöönpanoa selkeyttää. Tiedonannossa kehitellään 24. kesäkuuta 2004 annetussa tiedonannossa ”Julkinen talous EMUssa – 2004” esitettyjä ajatuksia ja luonnostellaan EU:n finanssipoliittisen säännösten tulevaa sisältöä ja soveltamista koskevia ehdotuksia.

On jatkettava tehokkaaksi osoittautunutta julkisen talouden kurinalaisuuden valvontaa ja huolehdittava siitä, että kuria noudatetaan tiukasti. Perustamissopimuksen määräykset muun muassa julkisen talouden alijäämää ja julkista velkaa koskevista viitearvoista (3 ja 60 prosenttia suhteessa BKT:hen) muodostavat edelleen finanssipoliittisen säännösten vahvan perustan. Liiallisia alijäämiä on pyrittävä välttämään. Jos liiallinen alijäämä kuitenkin syntyy, tilanne on korjattava nopeasti, jotta voidaan turvata hintojen vakaus ja julkisen talouden kestävyys. Finanssipoliittista säännöstöä olisi sovellettava tasapuolisesti kaikkiin jäsenvaltioihin. EU:ssa on kuitenkin nyt 25 jäsenvaltiota, ja niiden talousjärjestelmät ovat varsin erilaisia. EU:n kansantalouksien erojen huomioon ottamiseksi tarvittaisiin EMUsta viiden viime vuoden aikana saatujen kokemusten perusteella nykyistä kattavampi säännöstö, jossa pannaan enemmän painoa sääntöjen talouspoliittisille perusteluille. Tavoitteena onkin parantaa nykyisen säännösten talousteoreettista perustaa ja näin lisätä sen uskottavuutta ja tehostaa sen soveltamista. Tarkoitus ei ole sen enempää kiristää kuin lieventääkään nykyisiä sääntöjä vaan lisätä niiden tehoa.

Tässä tiedonannossa tarkastellaan aluksi sitä, miten finanssipoliittisen säännösten – ja erityisesti vakaus- ja kasvusopimuksen – avulla voitaisiin korjata havaitut puutteet niin, että suosituksissa painotettaisiin nykyistä voimakkaammin talouskehitystä ja julkisen talouden kestävyysvarmistamista.

Sen jälkeen pohditaan, miten EU:n talouspolitiikan ohjausjärjestelmän välineet voitaisiin yhdistää tiiviimmin niin, että tehostettaisiin finanssipolitiikan vaikutusta talouskasvuun ja edistettäisiin Lissabonin strategian toteuttamista. Lopuksi tiedonannossa ehdotetaan mahdollisia parannuksia säännösten täytäntöönpanoon.

Uuden toimintamallin kehittämisessä komissio ottaa huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 13. heinäkuuta 2004 antaman tuomion¹, jossa selkeytetään komission ja neuvoston välistä tehtävänjakoa EU:n finanssipoliittisen säännösten soveltamisessa. Tuomiossa myös vahvistetaan sääntöihin perustuvan järjestelmän olevan paras tae siitä, että sitoumuksia noudatetaan ja että kaikkia jäsenvaltioita kohdellaan tasavertaisesti.

¹ Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-27/04, Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan unionin neuvosto.

2. VAKAUS- JA KASVUSOPIMUKSEN PAINOTUSTEN TARKISTAMINEN

Vakaus- ja kasvusopimuksen soveltamisesta viiden viime vuoden aikana saadut kokemukset ovat osoittaneet selvästi, että sen merkitys finanssipolitiikan koordinoinnissa on keskeinen. Vakaus- ja kasvusopimus on edistänyt talousolojen vakautta. Tämä käy ilmi muun muassa äskettäisen taantuman aikaisesta julkisen talouden kehityksestä, sillä se oli suotuisampaa kuin aiempina laskukausina, joiden aikana jäsenvaltioiden julkisen talouden rahoitusasema heikkeni monesti paljon vakavammin. Viime vuosina vakaus- ja kasvusopimuksen soveltamiseen liittyvät jännitteet ovat kuitenkin jatkuvasti kasvaneet, mikä on kalvanut sopimuksen uskottavuutta ja sopimuspuolten sitoutumista siihen ja aiheuttanut epävarmuutta toimielimissä. Sitä paitsi järjestelmän soveltamisesta saadut kokemukset ovat osoittaneet, että siinä on edelleen parantamisen varaa.

Komissio tarkasteli kesäkuussa 2004 antamassaan tiedonannossa useita keinoja vakaus- ja kasvusopimuksen vahvistamiseksi: i) korostetaan velkaan liittyviä näkökohtia ja julkisen talouden kestävyyttä julkisen talouden rahoitusaseman valvonnassa; ii) otetaan laajemmin huomioon jäsenvaltiokohtaiset olosuhteet määriteltäessä keskipitkän aikavälin tavoitteita pitää julkisen talouden rahoitusasema lähellä tasapainoa tai ylijäämäisenä; iii) otetaan huomioon taloudelliset olot ja kehitysnäkymät liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä; iv) korjataan julkisen talouden kehityksessä ilmenevät ongelmat mahdollisimman varhain.

Järjestelmän lujittamiseksi ja selkeyttämiseksi olisi välttämätöntä tasapainottaa toisaalta pyrkimys lisätä harkinnanvaraisuutta finanssipolitiikan valvonnassa ja koordinoinnissa ja toisaalta tarve pitää vakaus- ja kasvusopimuksen säännöstö yksinkertaisena ja läpinäkyvänä. Sopimusta on sovellettava tasapuolisesti ja johdonmukaisesti kaikkiin jäsenvaltioihin, ja sen on oltava myös EU:n kansalaisten ymmärrettävissä. Tässä yhteydessä nimellisankkureista kaksi – alijäämän viitearvo (3 % suhteessa BKT:hen) ja julkisen velan viitearvo (60 % suhteessa BKT:hen) – on osoittautunut hyödyllisiksi, ja ne ovatkin edelleen monenvälisen valvonnan keskeiset välineet.

Vahvistetussa vakaus- ja kasvusopimuksessa voitaisiin määritellä finanssipolitiikan valvonnan periaatteet ja yleiset arviointiperusteet politiikan koordinoitua varten. Lisäksi talouspolitiikan analyysia varten voitaisiin kehittää erityisvälineitä, joiden avulla voitaisiin arvioida finanssipolitiikan valvonnan toteuttamista. Nämä voitaisiin esittää tarkistettuun vakaus- ja kasvusopimukseen liitettävissä toimintasäännöissä, jotka tukisivat johdonmukaisuutta sopimuksen soveltamisessa. Sopimukseen tehtävien keskeisten tarkistusten sisältöä voidaan kuvailla seuraavasti:

- i) **Korostetaan julkisen velan merkitystä ja julkisen talouden kestävyyttä finanssipolitiikan valvonnassa.** Julkisen talouden kestävyuden korostaminen edellyttää sekä ajankohtaisten velkakehitysnäkymien että keskipitkän ja pitkän aikavälin kehitykseen vaikuttavien seikkojen entistä tiiviimpää seurantaa. On kuitenkin syytä korostaa, että vaikka velkakehitystä painotettaisiin entistä enemmän, myös alijäämän kehitystä on edelleen seurattava tiiviisti.

Julkisen velan merkityksen ja julkisen talouden kestävyuden korostaminen antaa aiheen kolmelle vakaus- ja kasvusopimuksen tarkistamista koskevalle ehdotukselle: olisi laadittava kullekin jäsenvaltiolle omat keskipitkän aikavälin finanssipoliittiset tavoitteet (ks. jäljempänä kohta ii), olisimääriteltävä, kuinka perustamissopimuksen velkakriteeriäkäytännössä sovelletaan ja olisi määriteltävä liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn edellyttämä sopeutussuunnitelma siten, että otetaan huomioon

muun muassa julkisen talouden kestävyyyteen kohdistuvien uhkien vakavuus (ks. jäljempänä kohta iii).

Velkakriteerin osalta vakaus- ja kasvusopimuksessa voitaisiin selkeyttää perusteita, joiden mukaisesti arvioidaan, kuinka hyvin perustamissopimuksen määräys velan pienentämisestä ”riittävän nopeasti” on toteutunut. Kun määritellään velan pienentämisen vähimmäisvauhtia, on varmistettava, että velkasuhde pysyy kohtuuden rajoissa, jotta voitaisiin varautua tilanteeseen, jossa väestön ikääntymisen vaikutukset ovat suurimmillaan, ja tarkasteltava nykyistä velkatasoa ja kasvupotentiaalia jäsenvaltiokohtaisesti. Tarkastelua olisi ehkä täydennettävä arvioimalla ikääntymiseen ja vastuusitoumuksiin liittyviä lisätekijöitä.

Olisi tärkeää määritellä ”velan pienentämisen riittävä nopeus”, joka mahdollistaisi järkevän velkasuhteen saavuttamisen kohtuullisen ajan kuluessa. Vuosiarvioinnissa velan kehitys voidaan suhteuttaa tähän viitenopeuteen. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon jäsenvaltiokohtainen talouskasvu. Käytännössä tämä tarkoittaa, että jos kasvupotentiaalista jäädytään jälkeen, hitaampi velan pienentäminen on sopusoinnussa järjestelmän vaatimusten kanssa. Jos kasvupotentiaali ylitetään, tilanne on päinvastainen.

Liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn soveltamisen yhteydessä tarvitaan enemmän tietoa julkisen talouden pitkäaikaiseen kestävyyyteen vaikuttavista tekijöistä, kuten eläkevastuista ja muista vastuusitoumuksista sekä varoista. Lisäämällä näiden kehitystekijöiden tuntemusta helpotetaan niiden sisällyttämistä finanssipoliittiseen järjestelmään. Lisäksi finanssipolitiikan kehitystä voidaan kuvata tarkemmin, jos velka- ja alijäämlukujen keskinäisen ristiriitaisuuden syyt tunnetaan paremmin.

- ii) **Otetaan huomioon jäsenvaltiokohtaiset olosuhteet määriteltäessä keskipitkän aikavälin tavoitetta pitää julkisen talouden rahoitusasema lähellä tasapainoa tai ylijäämäisenä.** Perustamissopimuksen määräyksiä täydentävillä keskipitkän aikavälin tavoitteilla on kaksi keskeistä päämäärää. Ensinnäkin niillä pyritään luomaan riittävästi liikkumavaraa julkisen talouden alijäämälle, jotta kolmen prosentin viitearvon ylittäminen pystyttäisiin välttämään hitaan talouskasvun aikana joutumatta kuitenkaan turvautumaan myötäsykliseen finanssipoliittikkaan. Toiseksi keskipitkän aikavälin tavoitteita noudattamalla voidaan pienentää julkisen velan suhdetta BKT:hen ja samalla valmistautua vaikutuksiin, joita väestön ikääntymisellä on julkiseen talouteen. Vakaus- ja kasvusopimuksessa on jätetty avoimeksi, miten keskipitkän aikavälin tavoite julkisen talouden rahoitusaseman pitämiseksi ”lähellä tasapainoa tai ylijäämäisenä” olisi toteutettava. Käytännössä useimmilta jäsenvaltioilta edellytetään, että suhdannekorjattu julkisen talouden rahoitusasema on tasapainossa vuosittain koko suhdannekierron ajan. Kansantalouksien erilaisuuden vuoksi 25:n jäsenvaltion unionissa ei liene tarkoituksenmukaista tai talouspoliittisesti suotavaa, että kaikille jäsenvaltioille asetettaisiin yhdenmukaiset tavoitteet.

Keskipitkän aikavälin tavoite, jonka avulla on tarkoitus välttää viitearvon ylittäviä alijäämiä, voisi perustua tarkasteluhetken velkatasoon siten, että samalla otetaan huomioon keskipitkän ja pitkän aikavälin velkakehitys. Käytännössä keskipitkän aikavälin tavoite olisi sitä tiukempi (lähellä nollaa tai ylijäämäinen), mitä korkeampi velkataso on. Normaaliolosuhteissa rahoitusaseman kolmen prosentin viitearvoa ei saisi ylittää. Hitaan talouskasvun aikana viitearvon ylittämisen vaara kuitenkin kasvaisi maissa, joissa pientä alijäämää syntyy.

Arvioitaessa poikkeamaa keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai sen saavuttamiseen tähtäävästä sopeutussuunnitelmasta voitaisiin ottaa huomioon myös muita tekijöitä, kuten potentiaalinen talouskasvu, inflaatio, väestön ikääntymisestä johtuvat vastuusitoumukset, rakenneuudistusten vaikutukset ja nettoinvestointien lisätarve.

Lopuksi on syytä korostaa, että talouspoliittisesti osuva tavoitteiden määritelmä on väistämättä monimutkainen. Tämä on otettava tarkkaan huomioon, kun laaditaan suuntaviivoja keskipitkän aikavälin tavoitteita ja niihin liittyvien poikkeamien arviointia varten.

iii) Otetaan taloudelliset olot ja kehitysnäkymät huomioon liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä. Tämä koskee lähinnä kahta menettelyn kohtaa:

– **Sovelletaan ns. poikkeuksellisia olosuhteita koskevaa lauseketta pitkäaikaisiin hitaan kasvun kausiin.** Hitaan, mutta kuitenkin positiivisen talouskasvun ongelmia ei ole täysin otettu huomioon EU:n nykyisessä finanssipoliittisessa järjestelmässä. Tilannetta voidaan parantaa tarkistamalla sopeutussuunnitelmaa, kun jäsenvaltion alijäämä ylittää kolmen prosentin viitearvon (ks. jäljempänä), ja/tai muuttamalla poikkeuksellisia olosuhteita koskevan lausekkeen määrittelyä. Nykyisessä järjestelmässä pitkäaikainen hitaan kasvun kausi, joka johtaa kumulatiivisesti tuotannon merkittävään supistumiseen ja alijäämän kolmen prosentin viitearvon ylittymiseen, ei oikeuta poikkeuksellisia olosuhteita koskevan lausekkeen soveltamiseen siten, että jäsenvaltio välttäisi liiallisen alijäämän tilanteeseen joutumisen.

Perustamissopimuksessa määrätään muutamista poikkeuksista yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan jäsenvaltion julkisen talouden alijäämä tai velka on katsottava liialliseksi, jos ne ylittävät viitearvot. Poikkeuksen saaminen edellyttää usean ehdon täyttymistä (viitearvon ylittäminen on poikkeuksellista ja väliaikaista, ja alijäämä tai velka pysyy lähellä viitearvoa). Asetuksessa (EY) N:o 1467/97 täsmennetään näitä määräyksiä alijäämän osalta asettamalla varsin tiukat rajoitukset poikkeuksellisia olosuhteita koskevan lausekkeen soveltamiselle. Aivan erityisesti on huomattava, että asetuksessa rajoitetaan mahdollisuutta vedota poikkeuksellisiin olosuhteisiin vain tilanteissa, joissa kasvu on negatiivista. Jollei BKT:n pieneneminen ole huomattavaa (-2%), jäsenvaltioiden on esitettävä lisätodisteita. Sellaisia kausia ajatellen, joina kasvu on tosin positiivista, mutta pitkään hyvin heikkoa, ja tämä kehitys on ollut odottamatonta, mahdollisia parannuksia olisivat esimerkiksi vakavan taloudellisen taantuman määritelmän täsmäntäminen ja ilmaisujen ”taantuman jyrkkyys” ja ”tuotannonmenetys suhteessa aikaisempaan kehitykseen” selventäminen. Kahta muuta ehtoa (väliaikaisuus ja pysyminen lähellä viitearvoa) sovellettaisiin edelleen sellaisinaan.

Talouskasvun pitkäaikaiseen hidastumiseen voitaisiin reagoida laajentamalla poikkeuksellisten olosuhteiden määritelmää tai tarkistamalla sopeutussuunnitelmaa. Suurin ero näiden kahden vaihtoehdon välillä on se, että edellisessä tapauksessa ei aloitettaisi liiallista alijäämää koskevaa menettelyä, vaikka jäsenvaltio ylittäisi kolmen prosentin viitearvon. Tällöin se ei myöskään joutuisi tehostettuun valvontaan. Tämän vaihtoehdon haittana on se, että menetetään oikea-aikaisesta valvonnasta saatava hyöty. Siksi poikkeuksellisten olosuhteiden määritelmän muuttamista ja sopeutussuunnitelmaan tehtäviä muutoksia olisi tarkasteltava yhtaikaa.

– **Otetaan huomioon jäsenvaltiokohtaiset näkökohdat liiallisen alijäämän korjaamisessa (sopeutussuunnitelmassa).** Nykyisten sääntöjen mukaan jäsenvaltion, jonka alijäämä ylittää kolmen prosentin rajan suhteessa BKT:hen, on korjattava tilanne liiallisen alijäämän toteamista seuraavan vuoden aikana, paitsi jos on olemassa asiaan vaikuttavia erityisiä seikkoja (asetus 1467/97, 3 artiklan 4 kohta). Asetuksessa säädetään myös määräajoista muun muassa tehokkaiden toimien toteuttamiselle (neljä kuukautta menettelyn aloittamisesta) ja seuraamuksille, jos jäsenvaltio ei noudata neuvoston päätöksiä (kymmenen kuukautta menettelyn aloittamisesta).

Jos kaikkiin jäsenvaltioihin sovelletaan yhdenmukaisesti liiallisen alijäämän korjaamista koskevia määräaikoja, ei voida tehdä eroa jäsenvaltioiden välillä niiden suhdannekehityksen ja velkaantumistaseen erilaisuuden perusteella. Tämä saattaa johtaa väärin talouspoliittisiin suosituksiin, jos esimerkiksi vaaditaan liian ankaria myötäsyklisiä sopeuttamistoimia tai luodaan kannustimia kertaluonteisten toimien toteuttamiselle määräajoissa pysymiseksi.

Jotta kolmen prosentin viitearvon ylittäneelle jäsenvaltiolle voitaisiin laatia asianmukainen sopeutussuunnitelma, vakaus- ja kasvusopimuksessa olisi otettava paremmin huomioon sen taloudelliset olosuhteet ja talouden perustekijät. Liiallista alijäämää koskeva menettely aloitettaisiin edelleen, jos jäsenvaltio ylittää viitearvon, ja sen odotettaisiin edelleen korjaavan tilanteen nopeasti. Sopeutusaikataulu voisi kuitenkin vaihdella maan taloudellisen tilanteen ja velkatason mukaan. Tilannetta arvioitaessa olisi otettava huomioon liiallisen alijäämän syyt ja harjoitetun politiikan soveltuvuus. Perustamissopimuksessa annettujen sääntöjen puitteissa voitaisiin käytännössä kokeilla erilaisia lähestymistapoja. Yksi mahdollisuus olisi pitää ”toteamista seuraavaa vuotta” edelleen pääsääntöisenä määräaikana alijäämän korjaamiselle, mutta antaa jäsenvaltioille mahdollisuus pitempiaikaisen sopeutussuunnitelman toteuttamiseen määrittelemällä vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeuksellisia olosuhteita koskeva lauseke uudelleen. Toinen mahdollisuus olisi nostaa jäsenvaltiokohtaiset määräajat pääsäännöksi. Kaikissa tapauksissa olisi tärkeää asettaa takaraja liiallisen alijäämän korjaamiselle, eikä vääränlaiselle politiikalle tulisi myöntää poikkeusta.

Lisäksi olisi pohdittava valvonnalle asetettujen määräaikojen tarkistamista niin, että ne sopisivat paremmin yhteen kansallisten budjettimenettelyjen kanssa. Vakaus- ja lähentymisohjelmien arvioinnin olisi oltava ratkaiseva osa finanssipolitiikan kehityksen ja toimenpiteiden arviointia. Samalla kun pidetään kiinni periaatteesta, jonka mukaan liiallisesta alijäämästä johtuvan menettelyn kohteena olevia maita valvotaan tavallista tarkemmin, lienee syytä korostaa sopeutusohjelmien vuosiarviointeja. Näin voitaisiin yksinkertaistaa nykyisiä menettelyjä.

Velan merkityksen entistä voimakkaampi korostaminen kannustaisi myös harjoittamaan suotuisan talouskehityksen vallitessa ennalta varautumisen politiikkaa ja siten nopeuttamaan velan pienenemistä. Kun laaditaan sopeutusohjelmaa liiallisen alijäämän korjaamiseksi, velan huomioon ottaminen on edullista maalle, joka on pienentänyt velkaansa varovaisuuden edellyttämälle tasolle, jolloin sillä on enemmän liikkumavaraa suhdanteiden heiketessä.

- iv) **Nopeampi toiminta julkisen talouden epätydyttävän kehityksen korjaamiseksi.** Pitkään jatkunutta hitaan talouskasvun kautta edeltäneen ajan kokemukset ovat osoittaneet, että on tärkeää harjoittaa johdonmukaisesti harkitsevaista politiikkaa koko suhdannekierron ajan ja pyrkiä ylijäämään suhdanteen ollessa suotuisa. Finanssipolitiikan valvonnalla olisi varmistettava riittävä vertaispaine, jolla edistetään keskipitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamista. Niinpä vakaus- ja kasvusopimuksessa olisikin vahvistettava jäsenvaltion sitoutuminen johdonmukaisesti harkitsevaiseen finanssipolitiikkaan koko suhdannekierron ajan, jotta voidaan valmistautua väestön ikääntymisen vaikutuksiin, luoda riittävästi liikkumavaraa hitaan talouskasvun kausien varalta ja harjoittaa sopivaa talouspolitiikkayhdistelmää koko jakson ajan. Sitoutumalla uudelleen ja yhteisesti näihin tavoitteisiin jäsenvaltiot sitoutuisivat samalla entistä määrätietoisemmin vakaus- ja kasvusopimukseen.

Ennaltaehkäisevässä finanssipolitiikan valvonnassa tarvitaan välttämättä tehokkaasti toimivaa vertaisarviointijärjestelmää varmistamaan, että jäsenvaltiot harjoittavat asianmukaista politiikkaa ja saavuttavat julkisen talouden rahoitusasemaan liittyvät tavoitteet, jotta vältytään turvautumasta vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisiin seuraamuksiin.

Komission mahdollisuus antaa suoraan ns. ennakkovaroituksia (ks. jäljempänä kohta 4) voisi ajoissa huomauttaa tarpeesta toteuttaa toimenpiteitä epäsuotuisan julkisen talouden kehityksen korjaamiseksi myös hyvän suhdanteen aikoina, kun alijäämä ei välttämättä ole edes lähellä kolmea prosenttia.

Myös talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja voitaisiin käyttää tehokkaammin antamalla suosituksia siitä, millaista politiikkaa olisi harjoitettava suotuisan talouskehityksen oloissa. Jos harjoitettu finanssipolitiikka näyttäisi olevan ristiriidassa näiden suuntaviivojen kanssa, tarvittaessa voitaisiin antaa maakohtaisia suosituksia niiden täytäntöönpanosta.

Jos jäsenvaltion harjoittama politiikka uhkaa vaarantaa perustamissopimuksessa määriteltujen viitearvojen noudattamisen tai julkisen talouden kestävyys, olisi annettava ennakkovaroitus hyvissä ajoin.

3. FINANSsipOLITIIKAN KOORDINOINTI

Kun EU:n harjoittamaa finanssipolitiikan valvontaa tarkastellaan laajasti, on otettava huomioon kurinpitonäkökohtien lisäksi myös muita tekijöitä EU:n tasolla. Niinpä talous- ja finanssipolitiikassa on asetettava asiat tärkeysjärjestykseen siten, että edistetään talousuudistuksia, innovointia, kilpailukykyä sekä yksityisen sijoitustoiminnan ja kulutuksen vahvistamista. Näin edistetään Lissabonin strategiassa taloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Talouspolitiikan koordinointia voitaisiin tehostaa lujittamalla talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen, vakaus- ja kasvusopimuksen sekä kansallisten talousarviomenettelyjen yhteyksiä. EU:n harjoittaman valvonnan panosta kansallisten politiikkojen hoitoon voitaisiin yksinkertaistaa ja tehostaa tarkistamalla vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osuuden (vakaus- ja lähentymisohjelmien hyväksyminen ja arviointi) aikataulua ja yhdistämällä se paremmin kansallisiin talousarviomenettelyihin.

Vakaush- ja lähentymisohjelmien painoarvoa voitaisiin lisätä. Uuden hallituksen toimikauden alkaessa ohjelmassa voidaan määritellä keskipitkän aikavälin finanssipoliittinen strategia. Alkuvuodesta tehtäviä ohjelman päivityksiä voitaisiin käyttää todellisena ennakkovalvontana. Tämän ansiosta hallitus voisi kansallista talousarviota laatiessaan ottaa huomioon talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja ohjelmia koskevat lausunnot. Talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen täytäntöönpanon arviointi seuraavan vuoden alkupuolella päättäisi vuotuisen menettelyn ja valmistelisi seuraavaa kierrosta.

Talouspolitiikan aikataulun tarkistaminen tällä tavalla tarjoaisi monia etuja. Ensinnäkin vakauksen- ja kasvuohjelmien painopisteen siirtäminen vuotuisen talousarvioesityksen kuvauksesta strategiseen suunnitteluun korostaisi keskipitkän aikavälin näkökulmaa. Toiseksi lisäämällä EU:n ja kansallisen tason vuorovaikutusta ennen seuraavan vuoden alustavan talousarvioesityksen laatimista saataisiin aikaan EU-tason jakso talouspolitiikansuunnitteluun. Tämä olisi omiaan lisäämään EU:n koordinoinnin hyväksymistä jäsenvaltioissa ja helpottamaan yhteisten suuntaviivojen sisällyttämistä kansalliseen politiikantekoon. Kolmanneksi tämä muutos antaisi kansallisille parlamenteille mahdollisuuden osallistua tiiviimmin ja aikaisemmin monivuotiseen budjettisuunnitteluun, mikä olisi puolestaan omiaan parantamaan EU:n finanssipoliittisen järjestelmän legitimitettä. Tämä myös vahvistaisi sekä laajojen suuntaviivojen että vakauksen- ja kasvuohjelmien toteuttamisen arviointia, kun vuoden lopussa tehtävä analyysi, joka yhdistäisi toisiinsa juuri hyväksytyn talousarvion keskeiset piirteet ja suuntaviivoihin sisältyvät suositukset julkisen talouden laadusta ja muista finanssipoliittisista näkökohdista.

4. TÄYTÄNTÖÖNPANON TEHOSTAMINEN

Tarkistamalla sääntöjä ja EU-prosesseja voitaisiin vahvistaa järjestelmän talousteoreettista perustaa, parantaa sen uskottavuutta ja kannustaa jäsenvaltioita sitoutumaan siihen. Yhteisten sääntöjen noudattamista voitaisiin edistää myös ratkaisemalla kysymykset, jotka liittyvät ennaltaehkäisyyn, ennakkovaroitusten ja korjaavien toimenpiteiden toimivuuteen talous- ja finanssipoliitiikan valvonnassa sekä valvonnan ja toimielinjärjestelmän väliseen yhteyteen. EU:n säännösten sekä siihen liittyvien ohjeiden ja suositusten noudattamista voitaisiin parantaa sekä kansallisella että yhteisön tasolla selkeyttämällä eri elinten tehtäviä, tehostamalla kansallisia budjettimenettelyjä ja pyrkimällä saamaan mukaan kaikki kansalliset toimijat. Täytäntöönpano olisi kuitenkin edelleen jäsenvaltioiden vastuulla EY:n perustamissopimuksen mukaisesti ja edellyttäisi niiden poliittista sitoutumista riittävän vertaispaineen luomiseen.

Komissio edistää unionin tavoitteita ja valvoo, että jäsenvaltiot noudattavat perustamissopimusta ja neuvoston suosituksia, sekä tekee neuvostolle ehdotuksia tai suosituksia asianmukaisista toimenpiteistä. Järjestelmän säädöskehityksen salliman liikkumavaran puitteissa neuvosto tekee poliittisen harkinnan perusteella lopullisen päätöksen yhteisistä politiikan suuntaviivoista ja siitä, kuinka pitkälle meneviä suosituksia sen olisi annettava, jotta vakavat virheet saataisiin korjatuksi. Nämä periaatteet vahvistettiin yhteisöjen tuomioistuimen 13. heinäkuuta 2004 antamassa tuomiossa. Uuteen perustuslakiin ehdotetut määräykset, joiden mukaan komissio voi antaa ennakkovaroituksen suoraan ja neuvosto päättää liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn aloittamisesta komission ehdotuksesta eikä suosituksesta, kuten nykyään, vahvistaisivat talouspolitiikan ohjausjärjestelmää ja selkeyttäisivät neuvoston ja komission toisiaan täydentäviä rooleja.

Julkista taloutta koskevien tilastojen ja rahoitusasemaa koskevien arviointien on oltava laadukkaita, ajantasaisia ja luotettavia, jotta finanssipoliittinen säännöstö olisi uskottava ja jotta sitä noudatettaisiin. Tätä voidaan edistää tehostamalla ilmoitettujen tietojen seuranta EU:n tasolla. Komissio laatii Ecofin-neuvoston 2. kesäkuuta 2004 antamien päätelmien mukaisesti tilastoviranomaisten institutionaalisia rakenteita koskevat EU:n vähimmäisvaatimukset. On huolehdittava siitä, että kansallisten tilastoviranomaisten asema ja valtuudet tarjoavat niille riittävät edellytykset tuottaa luotettavia ja ajantasaisia tilastotietoja. Jos järjestelmä on täydellisen läpinäkyvä, rahoitusmarkkinoiden on helpompi arvioida eri jäsenvaltioiden luottokelpoisuutta.

EU:n finanssipoliittisen järjestelmän ytimenä ovat politiikan koordinointiin kuuluvat varoitukset. Perusajatuksena on käyttää vertaispainetta sanktiojärjestelmänä, jonka äärimmäisenä keinona ovat taloudelliset seuraamukset.

Vertaispaineen vaikutusta painostettaessa jäsenvaltioita noudattamaan oikeudellisia velvoitteitaan voitaisiin tehostaa nimeämällä velvoitteiden rikkojat julkisesti ja määräämällä tarvittaessa seuraamuksia. Kestämättömän talouspolitiikan harjoittaminen aiheuttaisi rikkojille 'mainekustannuksia', kun asia tulisi kotimaan yleisön tietoon, ja kannustaisi niitä toteuttamaan asianmukaisia toimenpiteitä esimerkiksi vaalien läheisyyteen liittyvän alijäämän kasvun hillitsemiseksi. Nykyisessä järjestelmässä mainekustannusten vaikutus yleiseen mielipiteeseen tai rahoitusmarkkinoihin on rajallinen, kuten viimeaikaiset kokemukset ovat osoittaneet. Varoitusten ja vertaispaineen tehostaminen neuvostossa parantaisi merkittävästi myös finanssipoliitiikan koordinoinnin toimivuutta.

Olisi harkittava toimenpiteitä, joiden avulla lisätään jäsenvaltioiden finanssipoliitiikan läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta. EU:n tasolla tähän voidaan pyrkiä ensinnäkin lisäämällä valvonnan avoimuutta. Komissio on jo toteuttanut tämänsuuntaisia toimenpiteitä. Se on viime vuodesta lähtien kerännyt sekä vakaus- ja lähentymisohjelmien arviointia että liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanoa koskevia tietoja ja myös julkistanut suurimman osan näistä tiedoista. Komissio voi toteuttaa lisätoimenpiteitä näiden tietojen määrän ja laadun parantamiseksi ja jäsenvaltioihin kohdistuvan vertaispaineen lisäämiseksi. Komissio voi esimerkiksi esittää finanssipoliittiset arvionsa säännöllisesti Euroopan parlamentille keskustelun edistämiseksi. Parlamentti voi osaltaan tiedottaa kansalaisille näistä asioista.

Unionille annettuja sitoumuksia olisi noudatettava paremmin myös kansallisella tasolla. Perustamissopimuksessa tunnustetaan kansallisten julkisten talouden instituutioiden ja budjettimenettelyjen merkitys terveen finanssipoliitiikan toteuttamiselle ja edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että kansalliset menettelyt talousarvion alalla mahdollistavat sen, että ne voivat täyttää velvollisuutensa². Näiden instituutioiden on oltava asianomaisen jäsenvaltion perustuslain ja toimielinjärjestelmän mukaisia.

Tässä yhteydessä voi olla merkitystä sillä, että joissakin jäsenvaltioissa kansallisilla valvontaelimillä on vastaavanlaisia valvontatehtäviä kansallisella tasolla kuin komissiolla EU:n tasolla. Nämä riippumattomat kansalliset laitokset ovat onnistuneesti harjoittaneet kansallisen talous- ja finanssipoliitiikan valvontaa ja julkistaneet näkemyksiään politiikan toteuttamisesta. Muutkin jäsenvaltiot voisivat pohtia, miten tällaisen laitoksen perustaminen

² EY:n perustamissopimukseen liitetty pöytäkirja (N:o 20) liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä, 3 artikla.

sopisi niiden kansalliseen järjestelmään. Lisäksi kansallisten parlamenttien tiiviimpi osallistuminen koordinointiprosessiin tukisi vastuunottoa jäsenvaltioiden tasolla ja tehostaisi siten vertaispaineen vaikutusta.

* * *

Lähikuukausina komissio jatkaa – yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa – näiden ajatusten kehittämistä, jotta niitä voitaisiin soveltaa käytännössä. Sen jälkeen komissio laatii lainsäädäntöehdotuksia, joiden tavoitteena on vahvistaa talouspolitiikan ohjausjärjestelmää ja lisätä EU:n talouden kasvupotentiaalia.