



Bryssel 21.10.2015
COM(2015) 600 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA
EUROOPAN KESKUSPANKILLE**

toimista Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi

1. JOHDANTO

Talous- ja rahaliiton (EMU) rakenteita on vahvistettu huomattavasti viime vuosina talouden ohjausjärjestelmän parantamiseksi ja rahoitusvakauden saavuttamiseksi. EMUn häiriönsietokykyä on edelleen vahvistettava, jotta voidaan käynnistää uudelleen sekä jäsenvaltioiden välillä että yhteiskuntien sisällä korkeammalle tasolle tähtäävä lähentymisprosessi, jonka ytimessä ovat tuottavuuden lisääminen, työpaikkojen luominen ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus.

Kesäkuussa 2015 Euroopan komission puheenjohtaja esitti tiiviissä yhteistyössä eurohuippukokouksen puheenjohtajan, euroryhmän puheenjohtajan, Euroopan keskuspankin pääjohtajan ja Euroopan parlamentin puhemiehen kanssa käytännöllisen etenemissuunnitelman EMUn viimeisteleminen¹. Viiden puheenjohtajan raportin mukaan on edettävä neljällä rintamalla samanaikaisesti: ensinnäkin kohti todellista talousunionia, jolla varmistetaan, että jokaisella kansantaloudella on rakenteelliset edellytykset menestyä rahaliitossa; toiseksi kohti rahoitusunionia, jolla varmistetaan valuutan eheys kaikkialla rahaliitossa rajaamalla rahoitusvakauteen kohdistuvia riskejä ja lisäämällä riskinjakoa yksityissektorin kanssa; kolmanneksi kohti fiskaaliunionia, joka luo sekä julkisen talouden kestävyyttä että vakautta; ja viimeisenä kohti poliittista unionia, joka antaa pohjan kaikelle edellä mainitulle demokraattisen vastuuvollisuuden, oikeutuksen ja instituutioiden vahvistamisen kautta.

Kyseiset viisi johtajaa sopivat myös toteuttamissuunnitelmasta², jolla euroaluetta on tarkoitus vahvistaa vuoden 2017 alkuun mennessä (vaihe 1 – ”tiivistetään tekemällä”). Tässä ensimmäisessä vaiheessa, joka alkoi 1. heinäkuuta 2015³, toimet rakentuisivat olemassa olevien välineiden varaan ja myös nykyisten perussopimusten mahdollisuudet käytettäisiin täysimääräisesti hyväksi. Sen jälkeen olisi toteutettava perusteellisempia uudistuksia, joilla euroalueen talouksia lähennetään vertailuarvojen pohjalta yhä korkeammalle tasolle ja siirrytään uusia kasvunäkymiä koskeviin keskipitkän ja pitkän aikavälin visioihin (vaihe 2 – ”talous- ja rahaliiton viimeistely”). Kaiken kaikkiaan viiden puheenjohtajan raportin muuntaminen sanoista teoksi edellyttää, että kaikilla euroalueen jäsenvaltioilla ja EU:n toimielimillä on yhteinen käsitys siitä, mihin pyritään. Tässä tiedonannossa esitetyt toimet sovelletaan euroalueen jäsenvaltioihin, mutta tiiviimmän talous- ja rahaliiton kehittäminen on avoinna kaikille EU-maille. Samaan aikaan komissio varmistaa, että sisämarkkinat eivät vääristy.

Tällä tiedonannolla ja siihen liittyvillä ehdotuksilla edistetään EMUn tiivistämisprosessin ensimmäisen vaiheen keskeisiä tekijöitä. Toimenpidepakettiin sisältyy tarkistettu lähestymistapa talouspolitiikan EU-ohjausjaksoon; parannettu talouden ohjausjärjestelmän välineistö, johon kuuluu kansallisten kilpailukykykomiteoiden ja neuvoa-antavan Euroopan

¹ ”Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely”, Jean-Claude Juncker, tiiviissä yhteistyössä Donald Tuskin, Jeroen Dijsselbloemin, Mario Draghin ja Martin Schulzin kanssa 22. kesäkuuta 2015.

² Ks. raportin liite 1.

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5294_en.htm.

finanssipoliittisen komitean perustaminen; nykyistä yhtenäisempi euroalueen edustus kansainvälisissä organisaatioissa, erityisesti Kansainvälisessä valuuttarahastossa; ja toimia rahoitusunionin kehittämiseksi, erityisesti eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän kautta. Näitä toimenpiteitä täydennetään Euroopan parlamentin kanssa toteutettavin toimin, joilla parannetaan demokraattista vastuuvuolisuutta Euroopan talouden ohjausjärjestelmässä.

2. UUDISTETTU TALOUSPOLITIIKAN EU-OHJAUSJAKSO

Talouspolitiikan koordinoitua on talous- ja rahaliitossa vahvistettu huomattavasti talous- ja rahoituskriisin aikana. Näillä EU-tason yhteisillä säännöillä, menettelyillä ja instituutioilla on keskeinen rooli kriisiä edeltäneiden epätasapainojen, rakenteellisten heikkouksien ja kriisin jälkivaikutusten poistamisessa, investointien lisäämisessä ja keskipitkän aikavälin kasvupotentiaalin palauttamisessa.

Vuonna 2011 käyttöön otetusta talouspolitiikan EU-ohjausjaksosta eli vuosittaisesta talouspolitiikkojen EU-tason koordinoitukierroksesta on tullut tärkeä väline uudistusten toteuttamisessa kansallisella ja EU:n tasolla. Jäsenvaltioiden olisi kuitenkin tehtävä enemmän maakohtaisten suositusten noudattamiseksi, sillä noudattaminen on tähän asti ollut epätasaista ja usein vain vähäistä.

Prosessia on vuosien mittaan koko ajan kehitetty panostamalla sen vahvuuksiin ja puuttumalla sen heikkouksiin. Tuoreimpana uudistuksena uusi komissio virtaviivaisti prosessia huomattavasti vuonna 2015 ensimmäisessä EU-ohjausjaksossaan. Maaraporttien julkaiseminen jo helmikuussa antoi enemmän tilaa aidolle vuoropuhelulle jäsenvaltioiden kanssa ja mahdollisti perusteellisemmän keskustelun kahdenvälisellä ja monenvälisellä tasolla sekä muiden sidosryhmien kanssa. Maaraporttien aikaistaminen edellyttää myös kansallisten uudistusohjelmien roolin mukauttamista. Niistä pitäisi tulla jäsenvaltiolle väline, jolla ne voivat vastata komission analyysiin esittämällä tulevaisuuteen suuntautuvia politiikka-aloitteita. Pohdiskelulle ja keskustelulle saatiin lisää aikaa myös julkaisemalla komission ehdotukset maakohtaisiksi suosituksiksi aiemmin toukokuussa. Niissä komissio lisäsi fokusointia vähentämällä merkittävästi suositusten määrää niin, että ne koskevat ainoastaan sellaisia keskeisiä painopisteitä, joilla on makrotaloudellista ja yhteiskunnallista merkitystä ja jotka vaativat jäsenvaltioiden huomiota seuraavien 12–18 kuukauden aikana. Vaikka tämä fokusointi on säilytettävä, maaraporteissa on edelleen sovellettava kokonaisvaltaista lähestymistapaa, joka kattaa laajemman kirjon aiheita, joilla on jäsenvaltioille taloudellista merkitystä.

Tämän parannetun rakenteen vakaus ja sen toteutus ovat avainasemassa pyrittäessä saamaan siitä täysi hyöty tulevalla kaudella. Joistakin tältä pohjalta tehtävistä lisämukautuksista voisi kuitenkin olla lisähyötyä. Tämä koskee erityisesti euroalueen ja kansallisten näkökohtien parempaa yhdistämistä, voimakkaampaa keskittymistä työllisyyteen ja sosiaaliseen suoriutuskykyyn, lähentymisen edistämistä vertailevan arvioinnin ja parhaiden käytäntöjen avulla sekä uudistusten tukemista Euroopan rakenne- ja investointirahastojen ja teknisen avun kautta. Taulukossa 1 on esitetty graafisesti ehdotus vuoden 2016 EU-ohjausjaksoksi.

2.1. Euroalueen ja kansallisten näkökohtien parempi yhteensovittaminen

Koska euroalueen maiden riippuvuus toisistaan on syvempi ja mahdollisuus heijastusvaikutusten leviämiseen maasta toiseen on suurempi, koska mailla on yhteinen raha, kaikkien euroalueen jäsenvaltioiden julkisen talouden prosessien ja talouspolitiikkojen koordinoitua on tarpeen parantaa ja valvontaa vahvistaa. Kriisistä on saatu kaksi opetusta: ensinnäkin epäsoviva kansallinen finanssi- ja talouspolitiikka ja riittämätön finanssivalvonta voivat aiheuttaa valtavia taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia; toiseksi euroalue kokonaisuutena ei ole immuuni suurten talouden ja rahoitusjärjestelmän vakautta horjuttavien häiriöiden riskeille. Vaikka terveellä kansallisella politiikalla voitaisiinkin merkittävästi vähentää kriisin mahdollisuutta, on myös syytä seurata ja analysoida tiiviisti koko euroalueen finanssi-, talous- ja sosiaalista tilannetta aggregaattitasolla ja ottaa analyysin tulokset huomioon kansallisen politiikan muotoilussa.

Jo nyt EU-ohjausjaksoon kuuluu yleinen euroalueen ulottuvuus, erityisesti euroalueen jäsenvaltioiden alustavien talousarviosuunnitelmien vuotuisessa arvioinnissa, josta selviää euroalueen finanssipolitiikan kokonaisviritys, sekä euroaluetta koskevissa suosituksissa. Prosessissa on kyse yhteisestä painopisteiden määrittämisestä ja toimimisesta niiden mukaisesti euroalueen näkökulma huomioon ottaen. Prosessi perustuu kuitenkin edelleen vahvasti maakohtaiseen lähestymistapaan, ja yleinen euroalueen ulottuvuus otetaan huomioon vain epäsuorasti. EU-ohjausjakso olisi jäsenmäärittävä niin, että euroaluetta koskevat keskustelut käydään ja suositukset annetaan ennen maakohtaisia keskusteluja, jotta yhteiset haasteet voidaan ottaa kaikilta osin huomioon maakohtaisissa toiminnoissa.

Sen vuoksi komissio aikoo osana marraskuussa julkaistavaa vuotuista kasvuselvitystä kiinnittää erityistä huomiota keskeisiin finanssi-, talous-, sosiaali- ja rahoituspolitiikkaa koskeviin painopisteisiin koko euroalueen osalta. Erityisesti komissio kehottaa euroryhmää käymään keskustelua euroalueen finanssipolitiikan virityksestä siinä yhteydessä, kun komissio antaa arvionsa alustavista talousarviosuunnitelmista. Tämä saattaa myös edellyttää, että euroaluetta koskevan suosituksen julkaisemista aikaistetaan.

Euroalueen painopisteistä olisi keskusteltava neuvostossa ja euroryhmässä sekä Euroopan parlamentin kanssa. Syntyvä yhteisymmärrys antaa suuntaa euroalueen jäsenvaltioiden kansallisille uudistus- ja vakausohjelmille, jotka esitetään huhtikuussa, ja maakohtaisille suosituksille, jotka annetaan toukokuussa.

2.2. Vahvempi panostus työllisyyteen ja sosiaaliseen suorituskyykyyn

Komissio on jo ryhtynyt toimenpiteisiin, joilla EU-ohjausjakson ja talous- ja rahaliiton syventämisen yhteydessä panostetaan enemmän työllisyys- ja sosiaalikeskeisyyteen. Vuoden 2015 maaraporteissa käsiteltiin työllisyyttä ja sosiaalista kehitystä yksityiskohtaisesti. Useimmille jäsenvaltioille annettiin niitä koskevia maakohtaisia suosituksia.

Myös makrotalouden epätasapainoa koskevassa menettelyssä lisätään työllisyys- ja sosiaalinenäkökohtien painotusta. Komissio ehdotti aiemmin vuonna 2015 kolmen uuden

indikaattorin (työvoimaosuus, nuorisotyöttömyys ja pitkäaikaistyöttömyys) lisäämistä makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn tulostauluun, jossa on ennestään 11 pääindikaattoria. Tarkoituksena on arvioida laadullisesti sosiaali- ja työllisyyskontekstia, jossa sopeutus toteutetaan, ja viime kädessä antaa aineksia parempaan politiikan muotoiluun. Komissio aikoo käyttää laajennettua pääindikaattoreiden luetteloa vuoden 2016 varoituskoneismia koskevasta kertomuksesta alkaen.

Myös uusien makrotalouden sopeutusohjelmien sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen kiinnitetään entistä enemmän huomiota, jotta voidaan varmistaa, että sopeutus jakautuu oikeudenmukaisesti, ja suojella yhteiskunnan vähäosaisimpia. Komissio laati Kreikan kanssa tehdyn yhteisymmärryspöytäkirjan yhteydessä ensimmäistä kertaa sosiaalisten vaikutusten arvioinnin⁴. Se aikoo jatkaa tätä käytäntöä mahdollisten tulevien vakaustukiohjelmien yhteydessä.

Lisäksi olisi toteutettava toimenpiteitä, joilla voidaan vahvistaa jäsenvaltioiden panostusta työllisyyteen ja sosiaaliseen sorituskykyyn. Jäsenvaltioiden olisi kiinnitettävä enemmän huomiota kansallisten työmarkkinaosapuolten panokseen erityisesti uudistuspyrkimysten omistajuuden vahvistamiseksi. Tätä varten komissio kannustaa siihen, että työmarkkinaosapuolten osallistumista kansallisten uudistusohjelmien laatimiseen lisättäisiin. Lisäksi komission edustustot jäsenvaltioissa kuulevat kansallisia työmarkkinaosapuolia EU-ohjausjakson ennalta määriteltyjen keskeisten välitavoitteiden osalta. Näitä toimia on tarkoitus täydentää vahvistamalla vuoropuhelua työmarkkinaosapuolten kanssa EU-ohjausjaksoon liittyvien käyntien aikana. Myös EU-tason työmarkkinaosapuolten osallistumista jatketaan ja mahdollisesti lisätään, esimerkiksi uudistetun kasvua ja työllisyyttä käsittelevän sosiaalialan kolmikantahuippukokouksen ja makrotaloudellisen vuoropuhelun välityksellä, jotta niiden panosta EU-ohjausjaksoon voidaan vahvistaa.

Kun lähennytään kohti työllisyys- ja sosiaalipolitiikan parhaita käytäntöjä, EMU-hankkeesta tulee toimivampi ja oikeutetumpi. Lyhyellä aikavälillä tällaiseen korkeammalle tasolle tähtäävään lähentymiseen voitaisiin päästä luomalla yhteiset vertailuarvot *joustoturvan* käsitteen eri osa-alueilla (esimerkiksi joustavat ja luotettavat työsopimukset kahden kerroksen työmarkkinoiden välttämiseksi, kattavat elinikäisen oppimisen strategiat, toimivat politiikat, joiden avulla työttömät voivat palata työmarkkinoille, nykyaikaiset ja osallistavat sosiaaliturva- ja koulutusjärjestelmät ja suotuisa työn verotus). Komissio vahvisti myös aikovansa tehdä esityksen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista, joka perustuisi nykyiseen säännöstöön ja antaisi suuntaa yleiselle lähentymisprosessille.

2.3. Lähentymisen edistäminen vertailevalla arvioinnilla ja parhaita käytäntöjä noudattamalla

Viiden puheenjohtajan raportissa korostetaan vertailuanalyysin käyttöä ja suoriutumisen ristiintarkastelua, jotta voidaan lähentyä ja saavuttaa yhtä kestäväällä pohjalla olevat talouden

⁴ Ks. http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/assessment_social_impact_en.pdf.

rakenteet kaikkialla euroalueella. Ristiintarkastelulla pyritään tunnistamaan alisuoriutuminen ja tukemaan lähentymistä parhaiten suoriutuvien maiden tasolle työmarkkinoiden, kilpailukyvn, liiketoimintaympäristön ja julkishallinnon sekä tiettyjen veropolitiikan osajalueiden suhteen. Vertailuanalyysin avulla voidaan lisätä sitoutumista jäsenvaltioiden rakenteellisia uudistuksia koskeviin suunnitelmiin ja edistää niiden toteuttamista.

Kuten euroryhmässä käynnissä olevat vertailevat arvioinnit (esim. työn verokiilaa koskeva arviointi) ovat osoittaneet, asianmukaisesti käytettynä vertailuanalyysi voi olla todella voimakas liikkeellepaneva voima. Vertailuindikaattoreiden on täytettävä kaksi vaatimusta. Ensinnäkin niiden on liityttävä läheisesti politiikkavälineisiin niin, että niillä voi olla todellista ja merkityksellistä vaikutusta politiikkaan. Lisäksi on oltava vankkaa näyttöä ja riittävä yksimielisyys siitä, että ne edistävät merkittävästi korkeamman tason tavoitteita, kuten työllisyyttä, kasvua, kilpailukykyä, sosiaalista osallisuutta ja oikeudenmukaisuutta tai rahoitusjärjestelmän vakautta.⁵

Tällaisten indikaattorien saatavuus, niiden tilastollinen luotettavuus, monimutkaisuus ja se, missä määrin ne kertovat koko totuuden, voi vaihdella merkittävästi politiikka-aloittain. Näin ollen vertailuanalyysin toteuttamisessa olisi jätettävä tilaa räätälöidyille mukautuksille politiikka-aloittain. Lisäksi vertailuanalyysiä on tarpeen täydentää taloudellisella analyysillä, mikä antaa mahdollisuuden pohtia eri politiikka-alojen välisiä tavoiteristiriitoja ja tehdä perusteellisia arviointeja politiikan vaikutuksista.

Vuoden 2016 EU-ohjausjaksosta alkaen komissio ehdottaa vähitellen käyttöön otettavia, eri politiikanaloja tai aihepiirejä koskevia vertailuarvoja ja ristiintarkastelua. Nämä antavat aineksia neuvoston eri kokoonpanoissa ja euroryhmässä käytäville keskusteluille, joilla on tarkoitus edistää yhteistä näkemystä haasteista ja politiikkatoimista.

Keskustelujen ja arviointien tuloksista saadaan tietoa EU-ohjausjaksoa varten, ja ne tasoittavat tietä politiikkojen lähentymisen vahvistamiselle myös vaihetta 2 varten.

2.4. Kohdennetumpi uudistusten tukeminen EU:n rahastojen ja teknisen avun kautta

Jotta rakenneuudistuksia voidaan tukea EU:n tasolla asetettujen yhteisten talouspolitiikkaa koskevien painopisteiden mukaisesti, komissio pyrkii parantamaan Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) käyttöä maakohtaisissa suosituksissa esitettyjen keskeisten painopisteiden tukemisessa, myös niiden toimenpiteiden avulla, joilla näiden rahastojen vaikuttavuus kytketään talouden tehokkaaseen ohjaukseen ja hallintaan⁶. Uudessa

⁵ Esimerkkejä tällaisista mielekkäistä indikaattoreista ovat mm. yritysten pääsy markkinoille ja poistuminen markkinoilta, työttömyysaste (esim. nuorisotyöttömyys ja pitkäaikaistyöttömyys) ja koulutustaso. Näiden on osoitettu olevan yhteydessä taloudelliseen kasvuun, tuottavuuteen, innovointiin, työllisyyteen ja oikeudenmukaisuuteen. Ne myös viittaavat konkreettisiin politiikkavälineisiin, jotka voisivat parantaa tuloksia. Näitä ovat mainittujen esimerkkien osalta toimet, jotka vaikuttavat liiketoiminnan harjoittamisen helppouteen, toimenpiteet, jotka vaikuttavat työvoiman kysyntään ja tarjontaan, kuten työttömyyskorvausten aktivoivat osatekijät ja työn verokiila, ja koulutukseen pääsyn parantaminen.

⁶ Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä

oikeudellisessa kehyksessä edellytetään, että ERI-rahastoista osarahoitettujen ohjelmien avulla vastataan kaikkiin asiaankuuluviin maakohtaisiin suosituksiin. Komissio aikoo seurata tilannetta ja raportoida vuoteen 2017 mennessä edistymisestä sovittujen tavoitteiden saavuttamisessa. Koheesiopolitiikan uudistuksessa vuonna 2013 otettiin kaikissa viidessä ERI-rahastossa käyttöön niin sanottu makrotaloudellisen ehdollisuuden periaate. Se on osa laajempia pyrkimyksiä varmistaa, että ERI-rahastoja käytetään tukemaan uudistuksia, joilla on katsottu olevan keskeinen merkitys jäsenvaltioiden sosiaalisen ja taloudellisen suoriutumisen kannalta, ja että epäterve makrotalouspolitiikka ei heikennä ERI-rahastojen vaikuttavuutta.⁷

Samaan aikaan uudistusten toteuttamista tuetaan eri politiikka-aloja koskevilla muilla EU:n rahoitusohjelmilla ja ottamalla asteittain käyttöön komission rakenneuudistusten tukipalvelun tarjoama tekninen apu. Komissio on perustanut tukipalvelun, jotta kaikki jäsenvaltiot voisivat saada pyynnöstä käyttöönsä teknistä tukea uudistusten valmistelua ja tuloksellista toteuttamista varten osana talouden ohjausprosesseja (erityisesti maakohtaisten suositusten, makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn mukaisten toimien tai vakaustukiohjelmien puitteissa tehtävien uudistusten toteuttaminen) ja jotta voidaan tukea EU:n rahastojen tehokasta ja vaikuttavaa käyttöä.

.

3. PARANNETTU TALOUDEN OHJAUSJÄRJESTELMÄN VÄLINEISTÖ

Talous- ja finanssikriisin seurauksena talouden ohjausjärjestelmää on huomattavasti vahvistettu hyväksymällä talouspolitiikan ohjauspaketti (six-pack), budjettikuripaketti (two-pack) ja sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta (vakaussopimus).⁸ Vahvistetut finanssipoliittiset säännöt ja hiljattain luotu makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely (MIP) ovat merkittävästi syventäneet ja laajentaneet EU:n toiminnan soveltamisalaa ja mahdollista vaikuttavuutta.

Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17 päivänä joulukuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 23 artikla.

⁷ Ensimmäisessä toimenpideryhmässä komissio voi pyytää muutosten tekemistä jäsenvaltioiden kumppanuussopimuksiin ja EU:n varojen käyttöä koskevaan ohjelmaan, jotta neuvoston suositusten täytäntöönpanoa voidaan tukea tai ERI-rahastojen vaikutukset maksimoida jäsenvaltioissa, jotka saavat EU:lta rahoitustukea. Jos jäsenvaltio ei tee tällaisia muutoksia, komissio voi ehdottaa neuvostolle, että se keskeyttää kyseisten ohjelmien maksut. Toisessa toimenpideryhmässä komission on ehdotettava sitoumusten tai maksujen keskeyttämistä, jos jäsenvaltio ei toteuta korjaavia toimenpiteitä talouden ohjausmenettelyjen yhteydessä, esimerkiksi liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn ja/tai liiallista epätasapainoa koskevaan menettelyn tai vakaustukiohjelman yhteydessä.

⁸ Six-pack: asetukset (EU) N:o 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, direktiivi 2011/85/EU. Two-pack: asetukset (EU) N:o 472/2013, 473/2013. Vakaussopimus: <http://www.consilium.europa.eu/fi/european-council/pdf/Treaty-on-Stability-Coordination-and-Governance-TSCG/>. Vakaussopimuksen finanssipoliittista osaa kutsutaan myös ”finanssipoliittiseksi sopimukseksi”.

Ensimmäisessä talouspolitiikan vahvistetun ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelussa⁹ havaittiin joitakin parantamista kaipaavia osa-alueita, jotka koskevat muun muassa poliittisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä, monimutkaisuutta ja ennakoitavuutta, jotka ovat merkityksellisiä välineiden tuloksellisuuden kannalta. Koska näiden uusien välineiden toiminnasta ei ole vielä paljoa kokemusta – osa tuli voimaan vasta hiljattain – mahdollisuudet tehdä pitäviä päätelmiä niiden vaikutuksesta kasvuun, epätasapainoihin ja lähentymiseen ovat rajallisia.

Ennen kuin lainsäädäntöä aletaan uudistaa lisää tarvitaan enemmän näyttöä ja kokemusta uudistettujen ohjausrakenteiden toimivuudesta. Tässä vaiheessa komissio jatkaa käytettävissä olevien välineiden ja työkalujen täysimääräistä ja läpinäkyvää soveltamista. Samaan aikaan komissio aikoo lisätä selkeyttä ja yksinkertaistaa olemassa olevia puitteita finanssipoliittisista säännöistä makrotalouden epätasapainoa koskevaan menettelyyn. Lisäksi, kuten viiden puheenjohtajan raportissa todettiin, komissio kannattaa kansallisten kilpailukykykomiteoiden järjestelmän käyttöönottoa ja neuvoa-antavan Euroopan finanssipoliittisen komitean perustamista.

3.1. Läpinäkyvyyden lisääminen ja nykyisten finanssipoliittisten sääntöjen yksinkertaistaminen

Komissio on julkaissut käsikirjan ”Vade mecum on the Stability and Growth Pact”¹⁰ lisätäkseen läpinäkyvyyttä sen suhteen, miten se soveltaa vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä. Käsikirja päivitetään vuosittain, jotta sääntöjen ja valvontakäytäntöjen kehitys näkyy siinä ajantasaisesti. Lisäksi komissio jakaa jäsenvaltioiden kanssa tiedot ja laskelmat, joihin sen valvontapäätökset perustuvat. Se aikoo jakaa samat tiedot myös kansallisten finanssipoliittisten neuvostojen kanssa ja – jäsenvaltioita kuultuaan – julkistaa ne. Myös uusi riippumaton neuvoa-antava Euroopan finanssipoliittinen komitea (ks. 3.4 jakso) lisää osaltaan läpinäkyvyyttä. Komissio aikoo myös alkaa julkistaa päivitetyt ulkoista talouskehitystä koskevat oletukset syyskuussa, jotta niitä voidaan hyödyntää alustavien talousarviosuunnitelmien laatimisessa.

Tapaa, jolla säännöt pannaan täytäntöön, voidaan yksinkertaistaa ja tehdä läpinäkyvämmäksi muuttamalla niiden oikeusperustaa. Komission tavoitteena on saada aikaan seuraavat selvennykset tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

Ensinnäkin komissio varmistaa, että liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn velkasääntöä ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteina tunnettuja, rakenteellisin luvuin ilmaistuja jäsenvaltioiden julkisen talouden tavoitteita koskeva metodologia on yhdenmukainen. Talouden ohjausjärjestelmän äskettäisen vahvistamisen yhteydessä liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn velkakriteeri puettiin yksinkertaiseksi säännöksi, jonka mukaisesti julkista velkaa, jonka suuruus on yli 60 prosenttia suhteessa BKT:hen, vähennetään. Ei ole kuitenkaan selvennetty, mikä merkitys tällä säännöllä pitäisi olla, kun päätetään, asetetaanko jäsenvaltio liiallisia alijäämiä koskevaan menettelyyn. Kun komissio päivittää alemmat raja-

⁹ Talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelu – Kertomus asetusten (EU) N:o 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 ja 473/2013 soveltamisesta, COM(2014) 905, 28.11.2014.

¹⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp151_en.pdf.

arvot, jotka jäsenvaltiot voivat asettaa julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteiksi, se varmistaa, että ne ovat johdonmukaisia keskipitkän aikavälin velkasäännön kanssa.

Toiseksi komissio pyrkii yksinkertaistamaan menetelmää, jolla vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista arvioidaan. Jäsenvaltioiden kanssa käydyt keskustelut ovat vuosien mittaan johtaneet siihen, että tällä hetkellä indikaattorit ovat erilaisia arvioitaessa jäsenvaltioiden finanssipolitiikkojen asianmukaisuutta vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion puitteissa ja liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä. Yhdenmukaistettu ja johdonmukainen lähestymistapa lisää yksinkertaisuutta ja mahdollistaisi johdonmukaisemman siirtymisen vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavasta osiosta ennaltaehkäisevään osioon. Komissio aikookin selvittää, millä tavoin voitaisiin lisätä tukeutumista yhteen ainoaan käytännölliseen indikaattoriin vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista arvioitaessa.

Kolmanneksi komissio tutkii mahdollisuutta päivittää monivuotisia neuvoston suosituksia liiallisten alijäämien supistamiseksi, jotta vakaus- ja kasvusopimuksessa erikseen mainitun taloudellisen ympäristön odottamattoman heikkenemisen lisäksi voidaan ottaa huomioon myös sen odottamaton kohentuminen. Tällainen lähestymistapa tukisi liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn tavoitetta, joka on liiallisen alijäämän korjaaminen hyvissä ajoin.

Lopuksi komissio tarkastelee uudelleen nk. finanssipoliittisessa sopimuksessa (talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen (vakaussopimus) finanssipoliittinen osa) vahvistettujen sääntöjen saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Säännöillä on tarkoitus vahvistaa kansallisten finanssipolitiikan kehysten ja EU:n finanssipolitiikan kehysten keskinäistä johdonmukaisuutta ja parantaa jäsenvaltioiden sitoutumista niihin. Komissio on analysoinut finanssipoliittisen sopimuksen sisällyttämistä kansalliseen lainsäädäntöön vakaussopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Komissio on käynyt alustavia keskusteluja sopimuspuolten kanssa, jotta niillä on tarvittaessa tilaisuus esittää huomautuksena komission havainnoista, kuten vakaussopimuksen 8 artiklan 1 kohdassa määrätään, ja komissio voi julkaista kyseisen artiklan mukaisen kertomuksensa finanssipoliittisten sääntöjen sisällyttämisestä kansalliseen lainsäädäntöön.

3.2. Vahvempi makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely

Makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely on ollut ratkaisevassa asemassa, kun epätasapainoa koskevat ongelmat on nostettu etualalle talouden valvonnassa, ja sillä on onnistuttu tukemaan tuloksellista politiikan sopeuttamista eräissä maissa (esim. Espanjassa ja Sloveniassa). Kokemus on kuitenkin osoittanut, että täytäntöönpanoa voidaan parantaa monin eri tavoin.

Ensinnäkin makrotalouden epätasapainoa koskevassa menettelyssä tehtyjen komission päätösten läpinäkyvyyttä lisätään julkaisemalla kooste, johon kerätään kaikki makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn täytäntöönpanoa koskeva tieto. Myös perusteellisten tarkastelujen havainnot esitetään entistä selkeämmin sekä maaraorteissa että tiedonannossa,

jossa perusteellisista tarkasteluista tehty päätelmät esitetään. Komissio aikoo myös esittää täsmälliset perustelut tehdyille päätöksille, kuten myös makrotalouden epätasapainoa koskevaan menettelyyn liittyville maakohtaisille suosituksille.

Toiseksi komissio aikoo varmistaa, että liiallisten epätasapainojen havaitseminen johtaa asianmukaisiin jatkotoimiin. Tämä edellyttää taloudellista arviota ja aktiivista yhteydenpitoa jäsenvaltioiden kanssa, jotta niiden erityishaasteisiin voidaan pureutua ja varmistaa jäsenvaltioiden sitoutuminen uudistuksiin. Tähän asti komissio on asettanut jäsenvaltiot, joissa on epätasapainoja, eri luokkiin, jotka ovat kehittyneet ajan mittaan ja jotka epätasapainojen luonteesta ja vakavuudesta riippuen edellyttävät eriasteista seuranta ja politiikkatoimia. Liiallista epätasapainoa koskevaa menettelyä ei ole vielä sovellettu. Komissio aikoo vakiinnuttaa luokat, selkeyttää päätöksiään ohjaavia kriteerejä ja selittää paremmin, miten epätasapainojen luonne ja se, miten niihin puututaan maakohtaisissa suosituksissa, liittyvät toisiinsa. Komissio aikoo keskustella jäsenvaltioiden ja uusien kilpailukykykomiteoiden¹¹ kanssa siitä, mikä olisi paras tapa käsitellä epätasapainoja ja luoda vahva ja aikataulutettu seurantajärjestelmä täytäntöönpanon tukemiseksi. Liiallista epätasapainoa koskeva menettely voidaan aloittaa, jos sitoutuminen uudistuksiin on riittämätöntä eikä täytäntöönpano edisty. Menettelyä käytetään, jos on kyse talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan vaarantavista vakavista makrotalouden epätasapainoista, kuten kriiseihin johtaneet epätasapainot olivat. Komissio aikoo myös pyytää, että neuvosto lisäisi osallistumistaan niiden maiden seurantaan, joissa on liiallisia epätasapainoja mutta joiden osalta liiallista epätasapainoa koskevaa menettelyä ei ole aktivoitu.

Kolmanneksi makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn euroaluepainotusta lisätään. Euroaluetta koskevat näkökohdat otetaan asiakirjoissa (varoitusmekanismia koskeva kertomus ja tiedonanto perusteellisten tarkastelujen havainnoista) ja päätöksissä paremmin huomioon. Makrotalouden epätasapainoa koskevassa menettelyssä käsitellään edelleen haitallisten vaihtotaseen alijäämien korjaamista ja riittävien uudistusten edistämistä maissa, joissa on ollut pitkään suuri vaihtotaseen ylijäämä.

3.3. Kansallisten kilpailukykykomiteoiden järjestelmä

Kilpailukyky on rahaliitossa välttämätöntä häiriönsietokyvyn ja mukautumiskyvyn kannalta sekä kestävä kasvun ja eteenpäin suuntautuvan lähentymisen varmistamiseksi. Jotta kilpailukykyä lisäävien rakenteellisten uudistusten edistymistä voidaan tehostaa, olemassa olevia EU:n mekanismeja talouspolitiikan koordinoimiseksi on tuettava vahvistamalla uudistusohjelmien kansallista omistajuutta. Vaikuttaisi perustellulta parantaa riippumatonta poliittista asiantuntemusta kansallisella tasolla ja lujittaa EU:n ja jäsenvaltioiden välistä vuoropuhelua politiikasta. Sen vuoksi komissio ehdottaa, että neuvosto suosittaa jäsenvaltioille kansallisten kilpailukykykomiteoiden perustamista seuraamaan kilpailukyvyn kehitystä ja kilpailukykyä lisääviä politiikkatoimia.

¹¹ Ks. 3.3 jakso.

Kilpailukykykomiteat voisivat auttaa parantamaan kansallista politiikan laadintaa tarjoamalla riippumatonta asiantuntemusta erityisesti kilpailukyvyn ja kilpailukykyyn liittyvien uudistusten arvioinnissa. Näin ne antaisivat panoksensa, kun suunnitellaan ja toteutetaan tuloksellisesti uudistuksia, myös vastauksena maakohtaisiin suosituksiin. Seurattavien kilpailukykykökohtien olisi katettava kilpailukyky laajasti ymmärrettynä, hintakilpailukyky ja reaalin kilpailukyky mukaan lukien. Kilpailukykykomiteat kokoaisivat havaintonsa seuraamiltaan osa-alueilta yhteen ja julkaisisivat ne vuosittain.

Kilpailukykykomiteoiden olisi noudatettava yhteisiä periaatteita ottaen kuitenkin huomioon jäsenvaltioiden kokemusten ja käytäntöjen erilaisuuden. Kilpailukykykomiteoiden antamalla neuvoilla pitäisi olla vaikutusta palkanmuodostusprosesseihin, mutta niiden ei ole tarkoitus sekaantua palkanmuodostusprosessiin eikä vaikuttaa työmarkkinaosapuolten asemaan eikä myöskään yhdenmukaistaa kansallisia palkanmuodostusjärjestelmiä. Kilpailukykykomiteoiden pitäisi olla riippumattomia viranomaisista, jotka käsittelevät kilpailukykyasioita, ja niillä pitäisi olla valmiudet laadukkaaseen taloudelliseen analyysiin. Edellyttäen, että nämä vaatimukset täyttyvät, jäsenvaltioilla on vapaat kädet toteuttaa kansalliset kilpailukykykomiteansa joko perustamalla uusia instituutioita tai mukauttamalla olemassa olevien elinten toimenkuvaa.

Komissio antaa yhdessä tämän tiedonannon kanssa suosituksen neuvoston suositukseksi kansallisten kilpailukykykomiteoiden perustamisesta. Suositus osoitetaan euroalueen jäsenvaltioille, mutta myös muita jäsenvaltioita kannustetaan perustamaan vastaavia elimiä. Komissio seuraa suosituksesta seuraavia jatkotoimia ja esittää tarvittaessa vaiheessa 2 yhteiset periaatteet sitovassa välineessä.

3.4. Neuvoa-antava Euroopan finanssipoliittinen komitea

Viime vuosina on korostettu vastuullisen finanssipolitiikan harjoittamisen merkitystä Euroopan kasvustrategian keskeisenä osana. Finanssipolitiikalla olisi edistettävä makrotalouden vakautta finanssipolitiikan sääntöperusteista kehystä noudattaen. Vastuullisen kansallisen finanssipolitiikan harjoittaminen on erityisen tärkeää euroalueella.

Tämän tiedonannon antamisen ohella komissio perustaa riippumattoman neuvoa-antavan Euroopan finanssipoliittisen komitean. Finanssipoliittinen komitea antaa neuvonantajan ominaisuudessa panoksensa euroalueen monenväliseen valvontaan. Se koostuu viidestä arvostetusta asiantuntijasta, joilla on uskottava pätevyys ja kokemusta makrotaloudesta ja finanssipoliittisesta päätöksenteosta käytännössä. Finanssipoliittisen komitean neuvot tukeutuvat taloudelliseen harkintaan, joka on johdonmukaista EU:n finanssipoliittisten sääntöjen kanssa.

Finanssipoliittisen komitean olisi esitettävä arviointi EU:n finanssipoliittisen kehyksen täytäntöönpanosta, erityisesti julkisen talouden valvontaa koskevien päätösten ja täytäntöönpanon horisontaalisesta johdonmukaisuudesta, tapauksista, joissa sääntöjen noudattamatta jättäminen on erityisen vakavaa, ja tosiasiallisen finanssipolitiikan virityksen asianmukaisuudesta euroalueella ja kansallisella tasolla.

Koska vakaus- ja kasvusopimuksessa keskitytään jäsenvaltioiden rahoitusaseman tasapainoon ja velkakehitykseen eikä määritetä finanssipolitiikan kokonaisviritystä, finanssipoliittisen komitean olisi myös annettava panoksensa tietopohjaisempaan keskusteluun finanssipolitiikkojen kokonaisvaikutuksista koko euroalueella ja kansallisella tasolla, jotta euroalueella voidaan päästä asianmukaiseen finanssipolitiikan virityksen. Jos finanssipoliittinen komitea havaitsee riskejä, jotka vaarantavat talous- ja rahaliiton asianmukaisen toiminnan, se pohtii neuvojensa rinnalla politiikkavaihtoehtoja, joita on vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa käytettävissä.

Finanssipoliittinen komitea tekee myös yhteistyötä kansallisten finanssipoliittisten neuvostojen kanssa erityisesti parhaiden käytäntöjen vaihtamiseksi ja yhteisymmärryksen edistämiseksi. Yhteistyötä tehdään asioissa, joilla on suora yhteys finanssipoliittisen komitean tehtäviin, ja siinä kunnioitetaan kansallisten finanssipoliittisten neuvostojen ja Euroopan finanssipoliittisen komitean oikeuksia ja oikeudellista perustaa.

4. EUROALUEEN ULKOINEN EDUSTUS

Jotta Euroopan talous- ja rahaliitto voitaisiin saada lopullisesti valmiiksi, vastuun ja yhdentymisen lisääntyessä EU:n ja euroalueen tasolla on myös vahvistettava instituutioita. Euroalueen ulkoinen edustus kuuluu asioihin, joita koskevista, tätä tavoitetta tukevista toimista määrätään perussopimuksessa, joten näitä toimia voidaan toteuttaa heti.

Euroalueen taloudellisen ja rahoitusjärjestelmää koskevan painoarvon sekä yhteisen raha- ja valuuttakurssipolitiikan vuoksi sen politiikkapäätöksillä ja talouskehityksellä on yhä suurempi merkitys maailmantaloudelle. Euroalueen talouspolitiikan vahvistettu ohjausjärjestelmä ja finanssialan sääntelyn ja valvonnan merkittävä lähentyminen pankkiunionin puitteissa on tehnyt euroalueesta sisäisesti vankemman.

Euroalueen sisäisessä yhdentymisessä on edistytty, minkä on syytä näkyä myös ulospäin, jotta euroalue voi toimia aktiivisemmin kansainvälisissä rahoituslaitoksissa ja muokata tuloksellisesti tulevaa rooliaan maailmanlaajuisessa rahoitusjärjestelmässä. Yhtenäisempi edustus hyödyttäisi myös EU:n ulkopuolisia maita erityisesti, koska euroalue pystyisi sen avulla antamaan vahvemman ja johdonmukaisemman panoksen talouden ja rahoitusjärjestelmän vakauteen maailmanlaajuisesti.

Unionin ja euroalueen ulkoisen edustuksen lujittamisessa on edistytty monilla kansainvälisillä talous- ja rahoitusalan foorumeilla. Kansainvälisessä valuuttarahastossa (IMF) tähän on kuulunut koordinoitijärjestelyjen vahvistaminen vuonna 2007, puheenjohtajan valinta EU:n edustajille IMF:ssä (ns. EURIMF), talous- ja rahoituskomitean IMF-alakomitean (TRK/SCIMF) ja EURIMF:n yhteistyösuhteen parantaminen ja jäsenten keskinäisen koordinoinnin lisääminen johtokuntastrategioiden suhteen. Lisätyötä kuitenkin tarvitaan aidosti yhtenäisen ulkoisen edustuksen aikaansaamiseksi.

Tämän tiedonannon rinnalla komissio esittää tiedonannon, jossa kerrotaan, miten EMUn ulkoista edustusta voitaisiin yhtenäistää¹². Komissio tekee myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 138 artiklan mukaisen ehdotuksen neuvoston päätökseksi toimenpiteistä euroalueen yhtenäisen edustuksen aikaansaamiseksi Kansainvälisessä valuuttarahastossa¹³. IMF on lainanantovälineidensä ja valvontansa ansiosta keskeinen institutionaalinen toimija globaalien talouden hallinnassa, mutta euroalueen ulkoinen edustus IMF:ssä on edelleen erityisen pirstaloitunut. Tällaiset järjestelyt olisi vahvistettava ja niistä olisi sovittava viipymättä, mutta ne olisi toteutettava vaiheittain, jotta kaikki asianomaiset – EU:n tasolla ja kansainvälisellä tasolla – voivat tehdä tarvittavat oikeudelliset ja institutionaaliset mukautukset.

EMUn tai kansainvälisen rahoitusarkkitehtuurin tulevan kehityksen huomioon ottaen komissio voi päättää, että tarvitaan uusia aloitteita euroalueen ulkoisen edustuksen vahvistamiseksi myös muilla kansainvälisillä foorumeilla.

5. RAHOITUSUNIONIN TOTEUTTAMINEN

Talouden ohjausjärjestelmän kehittämisen rinnalla pankkiunionin viimeistely on välttämätön askel kohti täydellistä ja tiivistä talous- ja rahaliittoa. Yhteisen rahan kannalta yhtenäinen ja täysin yhdenmukainen rahoitusjärjestelmä ei ole edellytys pelkästään rahapolitiikan asianmukaiselle välittymiselle vaan myös sille, että riskit hajautuvat asianmukaisesti eri maihin ja että pankkijärjestelmään yleisesti luotetaan koko euroalueella. Tähän suuntaan vievistä tärkeistä toimista on sovittu viime vuosina, mutta tarvitaan vielä lisätyötä.

Ensinnäkin komissio tekee jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä, jotta sovittu lainsäädäntö saadaan pantua kokonaisuudessaan täytäntöön. Yhteinen valvontamekanismi, jolla pyritään riippumattomaan ja kaikkialla yhtä korkealaatuiseen vakavaraisuusvalvontaan, on jo kaikilta osin toiminnassa, ja yhteisellä kriisinratkaisumekanismeilla huolehditaan vaikeuksissa olevien pankkien tuloksellisesta kriisinratkaisusta 1. tammikuuta 2016 alkaen. Komissio aikoo käyttää perussopimuksessa sille annettua toimivaltaa täysimääräisesti varmistaa, että kaikki jäsenvaltiot saattavat pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin¹⁴ (määräaika oli tammikuu 2015) ja talletussuojadirektiivin¹⁵ (määräaika oli heinäkuu 2015) kaikilta osin osaksi kansallista lainsäädäntöään mahdollisimman pian. Jäsenvaltioita kehoitetaan

¹² Ks. COM(2015) 602, 21.10.2015.

¹³ Ks. COM(2015) 603, 21.10.2015.

¹⁴ Jäsenvaltioista 12 ei ollut vielä 19. lokakuuta 2015 saattanut pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään tai oli tehnyt sen vain osittain: Tšekki, Luxemburg, Puola, Romania, Ruotsi, Italia, Liettua, Belgia, Kypros, Alankomaat, Espanja ja Slovenia.

¹⁵ Jäsenvaltioista 18 ei ollut vielä 19. lokakuuta 2015 saattanut talletussuojadirektiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään tai oli tehnyt sen vain osittain: Tšekki, Espanja, Ranska, Slovakia, Belgia, Viro, Irlanti, Kreikka, Italia, Kypros, Liettua, Luxemburg, Malta, Alankomaat, Puola, Romania, Slovenia ja Ruotsi.

ratifioimaan yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva hallitustenvälinen sopimus¹⁶ viimeistään 30. marraskuuta 2015.

Toiseksi komissio kannustaa jäsenvaltioita pääsemään nopeasti sopimukseen toimivasta väliaikaisrahoitusmekanismista, jotta voidaan varmistaa, että kun kriisinratkaisurahasto on vähitellen kartutettu pankkisektorilta kerätyillä maksuilla, yhteisellä kriisinratkaisumekanismilla on käytettävissään riittävästi varoja, joilla se voi rahoittaa ongelmapankkien mahdolliset jäljellä olevat kriisinratkaisukustannukset pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin mukaisesti. Samaten jäsenvaltioiden olisi päästävä pikaisesti yhteisymmärrykseen keskipitkällä aikavälillä budjettineutraalista yhteisestä varautumisjärjestelystä yhteistä kriisinratkaisurahastoa varten.

Kolmanneksi komissio aikoo vielä tänä vuonna tehdä säädösehdotuksen ensimmäisistä toimista yhteisen eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän toteuttamiseksi. Tarkoituksena on luoda valtioista riippumaton eurooppalaisempi järjestelmä. Tämä lisäisi rahoitusvakautta, ja kansalaiset voisivat olla varmoja siitä, että heidän talletuksensa ovat turvassa siitä riippumatta, missä ne maantieteellisesti sijaitsevat.

Ensimmäisessä vaiheessa yhteisemmän järjestelmän toteuttaminen perustuu ns. jälleenvakuuttamiseen. Yhteinen jälleenvakuutusrahasto – joka täydentäisi olemassa olevia kansallisia talletussuojajärjestelmiä – olisi mukana tietyin edellytyksin, kun joudutaan turvautumaan kansallisiin talletussuojajärjestelmiin. Nämä edellytykset olisi laadittava niin, että rahaston vastuuta rajataan ja pienennetään moraalikadon vaaraa kansallisella tasolla. Niissä pitäisi myös ottaa huomioon kansallisten rahastojen asteittainen kerryttäminen ja erilaisista lähtökohdista johtuvien erojen asteittainen tasoittuminen. Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä olisi pakollinen euroalueen jäsenvaltioille ja avoin euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille, jotka haluavat liittyä pankkiunioniin.

Neljänneksi samalla, kun komissio tekee ehdotuksen eurooppalaisesta talletussuojajärjestelmästä, se on sitoutunut edelleen vähentämään riskejä ja varmistamaan tasapuoliset toimintaedellytykset pankkisektorilla sekä rajoittamaan pankkien ja valtioiden välistä negatiivista kierrettä. Tätä varten komissio aikoo esittää, miten voidaan edetä niillä osa-alueilla, joilla sääntelyä ja vakavaraisuuden valvontakehystä on ehkä tarkasteltava uudelleen ja saatettava ne valmiiksi näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Viimeisenä pankkiunionin viimeistelyn rinnalla pääomamarkkinaunioni on keskeinen painopiste. Komissio julkaisi 30. syyskuuta pääomamarkkinaunionia koskevan toimintasuunnitelman, jolla pyritään muun muassa monipuolistamaan yritysten rahoituslähteitä ja vahvistamaan rajojen yli tapahtuvaa riskinjakoa syventämällä joukkolaina- ja osakemarkkinoiden yhdentymistä.

¹⁶ Jäsenvaltioista 13 ei ollut vielä 19. lokakuuta 2015 ratifioinut hallitustenvälistä sopimusta tai ei ollut tallettanut ratifioimiskirjoja: Itävalta, Belgia, Viro, Saksa, Kreikka, Irlanti, Italia, Liettua, Luxemburg, Malta, Alankomaat, Portugali ja Slovenia.

6. TODELLINEN DEMOKRAATTINEN OIKEUTUS, OMISTAJUUS JA VASTUUVELVOLLISUUS

Kun omistajuutta vahvistetaan EMUn syventämisen vaiheessa 1, todellinen demokraattinen oikeutus ja vastuuvellvollisuus ovat keskeisiä. Vaiheessa 2 ne ovat välttämättömiä, kun suunniteltuihin aloitteisiin liittyy enemmän jaettua suvereniteettiä. Komissio on viime vuosina alkanut asteittain käydä syvempää ja säännöllisempää vuoropuhelua jäsenvaltioiden kanssa järjestämällä kahdenvälisiä tapaamisia, käymällä kohdennetumpaa keskustelua neuvostossa ja tekemällä laaja-alaisempia teknisiä ja poliittisia tarkastuskäyntejä pääkaupunkeihin. Komissio pyrkii edelleen tehostamaan näitä vuoropuheluja, myös hyödyntämällä jäsenvaltioissa olevien talouspolitiikan EU-ohjausjaksosta vastaavien asiantuntijavirkamiesten verkostoa.

Euroopan parlamentti on käynnistänyt ensimmäiset käytännön toimet parlamentaarisen valvonnan vahvistamiseksi osana talouspolitiikan EU-ohjausjaksoa. Euroopan parlamentin ja neuvoston, komission ja euroryhmän välillä on jo viimeisimpien EU-ohjausjaksojen aikana käyty taloudellista vuoropuhelua six-pack- ja two-pack-lainsäädännön mukaisesti. Vuoropuhelua voidaan parantaa sopimalla sille varattavista ajankohdista ohjausjakson keskeisten vaiheiden aikana. On myös toteutettu uudenlaista yhteistyötä Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välillä. Tämä tapahtuu EU:n parlamentaarisella viikolla, jonka Euroopan parlamentti järjestää yhteistyössä kansallisten parlamenttien kanssa. Viikon aikana kansallisten parlamenttien edustajien kanssa käydään perusteellisia keskusteluja politiikan painopisteistä. Two-pack-lainsäädäntöön sisältyi myös kansallisten parlamenttien oikeus kutsua komission jäsen esittelemään komission lausunto alustavasta talousarviosuunnitelmasta tai komission suositus jäsenvaltiolle liiallisen alijäämän menettelyssä.

Näiden parlamenttitoimien ajoitusta ja lisäarvoa voitaisiin uudistetun eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa edelleen vahvistaa. Komissio voisi keskustella Euroopan parlamentin kanssa täysistunnossa ennen kuin vuotuinen kasvuselvytys esitetään ja jatkaa keskustelua sen hyväksymisen jälkeen. Lisäksi voitaisiin järjestää taloudellista vuoropuhelua koskevien six-pack-säännösten mukaisesti toinen täysistuntokeskustelu, kun komissio esittää maakohtaiset suositukset. Komission ja neuvoston edustajat voisivat osallistua myös parlamenttien välisiin kokouksiin erityisesti EU:n parlamentaarisella viikolla. EU:n toimielimet voisivat asteittain sopia tarkemmin tästä uudesta käytännöstä kunkin toimielimen roolia kunnioittaen.

Komissio aikoo myös laatia mallijärjestelyt, joilla vuorovaikutusta kansallisten parlamenttien kanssa voidaan tehostaa. Järjestelyjä pitäisi soveltaa sekä jäsenvaltioille osoitetuista maakohtaisista suosituksista käytäviin että vuotuisen kansalliseen budjettimenettelyyn liittyviin kansallisiin parlamenttikeskusteluihin. Tämä aktivoisi käyttämään two-pack-lainsäädännössä säädettyä oikeutta kutsua komission jäsen kansalliseen parlamenttiin. Kansallisten parlamenttien pitäisi osallistua tiiviisti kansallisten uudistus- ja vakausohjelmien hyväksymiseen.

7. TALOUS- JA RAHALIITON VIIMEISTELY: VAIHEEN 2 VALMISTELU

Tässä tiedonannossa talous- ja rahaliiton viimeistelyn vaihetta 1 varten esitetyt toimet rakentuvat olemassa olevien välineiden varaan, ja niissä käytetään täysimääräisesti hyväksi nykyisten perussopimusten tarjoamat mahdollisuudet. Näitä vaiheen 1 aloitteita ei kuitenkaan pitäisi tarkastella erillisinä toimina vaan ennemminkin portaina, jotka vievät seuraavaan, vuonna 2017 alkavaan vaiheeseen. Vaiheessa 2 olisi sovittava pidemmälle menevistä toimenpiteistä, joilla viimeistellään talous- ja rahaliiton taloudellinen ja institutionaalinen rakenne. Tämä merkitsee, että päätösvaltaa on jaettava enemmän ja että yhteisvastuun rinnalla on vahvistettava demokraattista valvontaa.

Valmistellakseen siirtymistä EMUn viimeistelyn vaiheesta 1 vaiheeseen 2 komissio julkaisee keväällä 2017 valkoisen kirjan, joka rakentuu vaiheessa 1 saavutetun edistymisen pohjalle ja jossa hahmotellaan seuraavat toimet, joita EMUn viimeistely vaiheessa 2 edellyttää. Valkoista kirjaa laadittaessa kuullaan muiden EU:n toimielinten puheenjohtajia.

Vuosi 2016 on tärkeä, kun tätä valkoista kirjaa valmistellaan seuraavin reunaehdoin:

- Kaikkien EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden tulisi hyväksyä tässä tiedonannossa esitetyt toimenpiteet ja toteuttaa niitä koskevat toimet. Olisi tärkeää, että kilpailukykykomiteat ja Euroopan finanssipoliittinen komitea ovat toiminnassa vuoden 2016 puoliväliin mennessä.
- EMUn viimeistelystä vaiheessa 2 on tärkeää kuulla kansalaisia, sidosryhmiä, työmarkkinaosapuolia, Euroopan parlamenttia ja kansallisia parlamentteja, jäsenvaltioita sekä alue- ja paikallisviranomaisia. Edistääksensä tätä välttämätöntä ja laajapohjaista keskustelua kaikkialla Euroopassa komissio aikoo vuonna 2016 käynnistää laajan kuulemisen, johon kuuluu julkisia keskusteluja. Kuulemisen on tarkoitus olla laajapohjainen, läpinäkyvä ja osallistava niin, että kansalaisilla on mahdollisuus esittää näkemyksensä.
- Komissio aikoo perustaa vuoden 2016 puolivälissä asiantuntijaryhmän tutkimaan viiden puheenjohtajan raportissa hahmoteltujen pidemmän aikavälin ehdotusten oikeudellisia, taloudellisia ja poliittisia edellytyksiä.

Vaiheen 1 toteutus, kuulemisen tulokset ja asiantuntijaryhmän työ luovat pohjaa yksimielisyyden rakentamiselle tulevista pidemmälle menevistä toimista. Tämä panos otetaan huomioon valkoisessa kirjassa, josta pitäisi lopulta – lisäkeskustelujen jälkeen – seurata vahvempi oikeudellinen ja institutionaalinen kehys EMUlle.

8. PÄÄTELMÄT

Tässä tiedonannossa kerrotaan tarkemmin vaiheeseen 1 kuuluvista toimista, joita viisi puheenjohtajaa hahmottelivat raportissaan ”Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely”. Nämä toimet ovat kunnianhimoisia ja käytännönläheisiä. Ehdotetut toimenpiteet, joissa noudatetaan

periaatetta ”tiivistetään tekemällä”, rakentuvat olemassa olevien välineiden varaan, ja niissä käytetään täysimääräisesti hyväksi nykyisten perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia.

Esitetyillä aloitteilla edistetään kilpailukykyä ja taloudellista ja sosiaalista lähentymistä, ja niiden tarkoituksena on talousunionin parantaminen entisestään. Fiskaaliunionia edistetään pyrkimällä vastuulliseen finanssipolitiikkaan ja ylläpitämällä sitä kansallisella ja EU:n tasolla. Aloitteilla voidaan myös edelleen lisätä rahoitusmarkkinoiden tehokkuutta ja vakautta ja saattaa rahoitusunioni päätökseen. Poliittista unionia tuetaan lisäämällä demokraattista vastuuvollisuutta ja kansallista omistajuutta.

Kaikki nämä osatekijät ovat itsessään tärkeitä, mutta ne ovat myös riippuvaisia toisistaan. Näin ollen niitä on edistettävä samanaikaisesti. Kokonaisuutena vaiheen 1 aloitteet parantavat edelleen talous- ja rahaliiton häiriönsietokykyä. Ne ovat myös tärkeä askel, jolla lisätään lähentymistä, jota siirtyminen tiiviin ja aidon talous- ja rahaliiton viimeistelyn vaiheeseen 2 edellyttää.

Komissio kehottaa kaikkia toimijoita huolehtimaan siitä, että talous- ja rahaliiton syventämisprosessi toteutetaan nopeasti. Ainoastaan kunnianhimoa ja yhtenäisellä toiminnalla voidaan varmistaa, että talous- ja rahaliitto ei ainoastaan pysy hengissä vaan myös kukoistaa ja että vahva, kestävä ja osallistava kasvu ja työpaikkojen luominen käynnistyy uudelleen.

TAULUKKO 1: TALOUSPOLITIIKAN EU-OHJAUSJAKSON AIKATAULU VUONNA 2016



TALOUSPOLITIIKAN EUROOPPALAINEN OHJAUSJAKSO: EU:N JA JÄSENVALTIOIDEN KUMPPANUUS

	marraskuu	joulukuu	tammikuu	helmikuu	maaliskuu	huhtikuu	toukokuu	kesäkuu	heinäkuu	elokuu	syyskuu	lokakuu
Euroopan komissio	Syksyn talousennusteet			Talven talousennusteet			Kevään talousennusteet					
	euroalue	Vuotuinen kasvuselvitys (AGS) ja siihen liittyvät asiakirjat	Tiedonhankintamatkat jäsenvaltioihin	Maaraportti kustakin jäsenvaltiosta (uudistus-ohjelma ja epätasapainotilat)		Komission ja jäsenvaltioiden kahdenväliset tapaamiset	Komissio antaa ehdotukset maakohtaisiksi suosituksiksi (CSR) finanssi-, talous- ja sosiaalipolitiikasta.					
		Euroaluetta koskevat suositukset										
	euroalue	Lausunto alustavasta talousarvionsuunnitelmasta	Komission ja jäsenvaltioiden kahdenväliset tapaamiset									
Eurooppa-neuvosto / neuvosto	euroalue	Neuvostossa keskustellaan alustavia talousarvionsuunnitelmia koskevista komission lausunnoista.	Neuvosto hyväksyy euroaluetta koskevat suositukset sekä päätelmät vuotuisesta kasvuselvityksestä ja varoituskansallismia koskevasta kertomuksesta (AMR).		Eurooppa-neuvosto hyväksyy talouspolitiikan ensisijaiset tavoitteet vuotuisen kasvuselvityksen pohjalta.		Neuvostossa keskustellaan maakohtaisista suosituksista.		Eurooppa-neuvosto vahvistaa lopulliset maakohtaiset suositukset.			
Jäsenvaltiot	euroalue	Jäsenvaltiot hyväksyvät talousarvionsa.				Jäsenvaltiot esittävät kansallisen uudistusohjelmansa (talouspolitiikka) ja vakaus- tai lähentymisohjelmansa (finanssipolitiikka).					euroalue	Jäsenvaltiot esittävät alustavan talousarvionsuunnitelmansa.
Euroopan parlamentti		Vuoropuhelu vuotuisesta kasvuselvityksestä										
							Vuoropuhelu maakohtaisia suosituksia koskevista ehdotuksista					
											Keskustelu ja päätöslauselma EU-ohjausjaksosta ja maakohtaisista suosituksista	Vuoropuhelu vuotuisesta kasvuselvityksestä

Lyhenteet: **AGS**: Annual Growth Survey (vuotuinen kasvuselvitys) – **AMR**: Alert Mechanism Report (varoituskansallismia koskeva kertomus) – **CSR**: Country-Specific Recommendations (maakohtaiset suositukset) – **EDP**: Excessive Deficit Procedure (liiallisia alijäämiä koskeva menettely)

© Euroopan komissio 2015