

**U 34/2010 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksista Euroopan unionin ja euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 29 päivänä syyskuuta 2010 antamat lainsäädäntöehdotukset talouspolitiikan koordinaation tehostamisesta Euroopan unionissa ja euroalueella sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 2010

Hallinto- ja kuntaministeri *Tapani Tölli*

Finanssineuvos *Ilkka Kajaste*

## VALTIOVARAINMINISTERIÖ

## MUISTIO

5.10.2010

**EUROOPAN KOMISSION EHDOTUKSET EUROOPAN UNIONIN JA EUROALUEEN TALOUSPOLITIIKAN KOORDINAATION TEHOSTAMISEKSI****1 Yleistä**

Euroopan komissio antoi 29 päivänä syyskuuta 2010 lainsäädäntöpakettin talouspolitiikan koordinaation tehostamisesta Euroopan unionissa ja euroalueella. Lainsäädäntöpaketti koostuu yhdestä direktiivistä ja viidestä asetuksesta. Direktiiviehdotus koskee jäsenvaltioiden budjettikehikoita. Asetusehdotuksista kaksi liittyy jo olemassa olevaan vakaus- ja kasvusopimusta koskevaan toissijaiseen lainsäädäntöön (asetukset 1466/97 ja 1467/97), joihin on tarkoitus tuoda muutoksia. Asetusehdotuksista kolme olisi kokonaan uutta lainsäädäntöä. Yksi koskee kokonaistaloudellisten tasapainottomuuksien ehkäisyä ja korjaamista ja kaksi liittyy lainsäädännön täytäntöönpanon tehostamiseen. Tämä tarkoittaa mahdollisten sanktioiden asettamista niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltioiden julkisen talouden alijäämäisyys tai velka tai kokonaistaloudellisen tasapainon kehitys poikkeaa annetuista suosituksista tai uhkaa vaarantaa talous- ja rahaliiton häiriöttömän toiminnan.

**2 Ehdotuksien tausta ja tavoite**

Kansainvälinen talous- ja rahoituskriisi on vaikuttanut tuntuvasti EU- ja euroalueen talouskehitykseen ja heikentänyt julkisen talouden tilaa useimmissa maissa siten, että on etäännytty yhteisesti hyväksytyistä vakaus- ja kasvusopimukseen kirjatuista tavoitteista. Useimmilla jäsenvaltioilla on edessään monivuotinen sopeutuminen, jotta saavutetaan edes vakaussopimuksen vähimmäistavoite, julkisen talouden tasapainoa koskeva 3 %:n viitearvo. Tämän jälkeen sopeutusta joudutaan edelleen jatkamaan, jotta julkinen talous voidaan saattaa kestäväille tolalle. Väestön ikääntyminen ja talouden kasvupotentiaalin

heikentyminen vaikuttavat useimpiin EU-alueen maihin tuntuvasti.

Vuoden 2010 aikana talous- ja rahoituskriisi on kehittynyt velkakriisiksi. Kriisi on kohdistunut erityisesti niihin maihin, joiden edellytyksiä selviytyä nopeasti kasvaneesta velkataakasta ja siihen liittyvistä vastuista on ryhdytty epäilemään rahoitusmarkkinoilla. Luottamuksen vahvistamiseksi on monissa maissa käynnistetty lisätoimia ja samalla unionin tasolla on sovittu järjestelyistä, joilla Euroopan unioni tai euroalueen maat voivat yhdessä kansainvälisen valuuttarahaston kanssa antaa rahoitustukea yksittäisen jäsenvaltion joutuessa akuuttiin kriisiin. Tästä huolimatta on edelleen voimassa periaate, jonka mukaan kunkin maan tulee viime kädessä vastata omasta taloudestaan ja pitää huolta sen vakaudesta. Tukitoimilla pyritäänkin lähinnä ehkäisemään yhden jäsenvaltion kriisin laajentuminen koskemaan koko aluetta. Jotta ei syntyisi tilannetta, jossa jokin jäsenvaltio voisi euroalueen sisällä toimia ikään kuin vapaamatkustajana, ja jotta ei muodostuisi ns. moraalikatoa, on pidetty tärkeänä, että tukitoimiin liittyy aina vahva ehdollisuus. Tukitoimien kohteena olevan jäsenvaltion on — kuten on nähty Kreikan tapauksessa — sitouduttava erittäin vaativaan sopeutusohjelmaan ja —aikatauluun. Nämä kokemukset ovat heijastuneet tarpeeseen vahvistaa talouspolitiikan koordinaatiota euroalueella ja ne tulevat näkyviin komission ehdotuksissa.

Toinen seikka, joka on merkittäväällä tavalla vaikuttanut talouspolitiikan EU-koordinaation tehostamispyrkimyksiin ja siihen liittyviin lainsäädäntöehdotuksiin, on Lissabonin sopimuksen voimaantulo, ennen muuta sopimuksen 136 artikla, joka antaa neuvostolle ja Euroopan parlamentille mahdollisuuden säätää erityisesti euroaluetta koskevista koordinaatioitoimenpiteistä. Tähän

saakka talouspolitiikan koordinaatiolla on ollut kaksi oikeusperustaa; 121 ja 126 artiklat, joihin vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän ja korjaavia haaroja koskeva toissijainen lainsäädäntö on perustunut. Toisin kuin 121 ja 126 artiklat uusi oikeusperusta on luonteeltaan verraten yleinen ja antaa mahdollisuuden sopia menettelyistä, jotka menevät aikaisempaa pitemmälle.

Keskustelussa talouspolitiikan koordinaation tehostamisesta, jota on käyty vuoden 2010 alusta lähtien, on ollut kaksi tasoa. Yhtäältä komissio on antanut asiasta tiedonantaja, jotka ovat luoneet perustaa neuvoston tasolla käydylle keskustelulle ja valmistelleet pohjaa tulevilla lainsäädäntöehdotuksille. Toisaalta Eurooppa-neuvoston uusi puheenjohtaja Herman Van Rompuy on ollut aktiivinen ja edistänyt hankkeen etenemistä poliittisella tasolla. Maaliskuun Eurooppa-neuvosto antoi voimakkaan poliittisen tuen pyrkimykselle vahvistaa koordinaatiota ja perusti puheenjohtaja Van Rompuyn johdolla toimivan työryhmän, jonka on määrä raportoida työnsä tuloksista Eurooppa-neuvostolle lokakuun lopulla 2010. Työryhmän toimeksianto oli kolmeosainen. Ensinnäkin sen tuli selvittää vakaus- ja kasvusopimuksen vahvistamista. Toiseksi sen tuli tarkastella laajalaisemmin kokonaistaloudellisen vakauden vahvistamista ja esittää tätä koskevia toimenpiteitä. Kolmas alue, jossa työryhmältä odotettiin esityksiä, liittyy kriisinhallintaan EU- ja euroalueella. Työryhmä aloitti toimintansa toukokuussa 2010 ja on sen jälkeen koontunut useita kertoja. Työryhmän työ on edennyt verraten nopeasti ja monesta keskeisestä kysymyksestä on syntynyt yhteisymmärrys. Kesäkuun Eurooppa-neuvosto hyväksyi talouspolitiikan koordinaation tehostamista koskevat päätelmät, jotka muodostavat perustan komission lainsäädäntöehdotuksille. Julkistamisen jälkeen komission lainsäädäntöehdotukset tulevat käsittelemään komiteatasolla ja neuvoston työryhmässä. Kriisinhallintaa koskeviin kysymyksiin palataan työryhmän työssä myöhemmin.

Tavoitteena on ollut saattaa käsittely- ja hyväksyntäprosessi päätökseen siten, että uusi lainsäädäntö voisi astua voimaan viimeistään vuoden 2012 alusta, mahdollisesti jo aiemmin. Tämän aikataulun toteuttamiseksi

komissio on esittänyt tavoitteen, että neuvoston käsittely käytäisiin mahdollisimman nopeasti ja sen jälkeen käytäisiin neuvottelut Euroopan Parlamentin kanssa. Hankkeen toteutuminen kokonaisuudessaan, myös muiden kuin euroalueen jäsenvaltioiden osalta, edellyttää muutoksia myös unionin rahoituskehyksiä koskeviin säädöksiin, jotka tulevat käsittelemään vuoden 2011 aikana samalla, kun komissio tekee esityksen vuosien 2014–2020 rahoituskehyksistä.

### 3 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

#### 3.1 Yleistä

Komission esitykset muodostavat kokonaisuuden. Kansallisia budjettikehikoita koskeva direktiiviesitys lähtee siitä, että vain EU-tason toimenpiteet eivät ole riittäviä vakaus- ja kasvusopimuksen vahvistamiseksi. On varmistettava, että myös kansallisella tasolla ryhdytään toimiin. Esitykset vakaus- ja kasvusopimusta koskevan toissijaisen lainsäädännön täydentämiseksi tähtäävät sopimuksen ennaltaehkäisevän haaran vahvistamiseen sekä perustamissopimuksessa asetetun velkakriteerin operationalisointiin. Tämä on luonnollista, koska on osoittautunut, ettei nykyinen sopimuskehikko ole toiminut riittävässä määrin etupainotteisesti eikä ole kyennyt estämään julkisen talouden lisääntyvää velkaantumista. Tarvitaan uusia toimia pitkän aikavälin kestävyuden vahvistamiseksi. Sopimuksen uskottavuuden vuoksi on puuttava myös sen sisältämiin sanktiomekanismeihin, jotka eivät ole olleet toimivia. Tämän vuoksi komissio esittää uusia sanktioita sekä vakaussopimuksen ennaltaehkäisevään että sen korjaavaan osaan. Tähän liittyy myös ehdotus päätöksentekomenettelyn tehostamisesta. Komission esitykset kokonaistaloudellista valvontaa koskevan uuden menettelyn käynnistämisestä sekä siihen liittyvästä sanktiomenettelystä on myös osa kokonaisuutta. Kokemus on osoittanut, että julkisen talouden poikkeamat ovat osin seurausta, ei vain jäsenvaltioiden budjettikurin puutteista, vaan kokonaistaloudellisista häiriöistä ja kehityssuunnista, jotka ovat tulleet esille tasapainottomuuksina ja kilpailukyvyn puutteena. Tästä syystä olisi tärkeä, että myös

poikkeamat kokonaistaloudellisella tasolla voidaan havaita mahdollisimman varhain, jotta niihin voidaan puuttua ajoissa.

### 3.2 Yksityiskohtainen tarkastelu

*Direktiivi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan kehyksiä koskevista vaatimuksista* (Council directive on requirements for budgetary frameworks of the Member States, COM(2010) 523). Ehdotus sisältää viisi osaa; tilinpitäjärjestelmiä ja tilastoja koskevat vaatimukset, ennusteet, numeeriset budjettisäännöt, keskipitkän aikavälin budjettikehikot sekä koko julkista sektoria ja sen rahoitusta koskevat vaatimukset. (i) Ensin mainittu osa, joka liittyy tilinpitäjärjestelmiin ja julkisen talouden tilastoihin, koskee julkisen sektorin alaeriä kuten työeläkejärjestelmää ja edellyttäisi kuukausittaisia kassaperusteisia tilastotietoja. (ii) Ennustejärjestelmiä koskevat vaatimukset edellyttävät jäsenvaltioiden tuottavan perusurien lisäksi myös vaihtoehtoistarkasteluja. Ennustotoimintaan on luonnollista kohdistaa korkeita laatuvaatimuksia, koska poikkeamat ovat usein syynä politiikkavirheisiin ja virhearviointeihin. (iii) Jäsenvaltioiden edellytetään ottavan käyttöön finanssipolitiikan sääntöjä, jotka liittyvät perustamissopimuksen mukaisiin alijäämiä ja velkaa koskeviin viitearvoihin, sekä omaksuvan budjettipolitiikkassaan monivuotisen suunnitteluhorisontin, joka ottaa huomioon keskipitkän aikavälin tavoitteet. Sääntöjen tulisi sisältää tietyt elementit kuten toteutumisen seuranta ja menettelyt siltä varalta, etteivät tavoitteet toteudu. Budjettilainsäädännössä tulisi ottaa huomioon numeeristen sääntöjen asettamat rajoitteet. (iv) Jäsenvaltioiden edellytetään omaksuvan keskipitkän aikavälin budjettikehikot, jotka sisältävät riittävän yksityiskohtaisen informaation tavoitteista ja jotka ovat linjassa numeeristen sääntöjen kanssa. Kehysten tulisi heijastaa myös hallitusten keskipitkän aikavälin prioriteetteja. Samalla niiden tulisi olla linjassa kokonaistaloudellisten ennusteiden kanssa. (v) Lopuksi jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että edellä mainitut kohdat kattavat kaikki hallinnon tasot ja ovat konsistentteja. Tarvitaan toimiva mekanismi, jolla eri hallinnon tasot koordinoivat taloussuunniteluaan ja budjetointiaan. Vastuujaon eri sekto-

reiden välillä tulee olla selvä. Budjetin ulkopuoliset rahastot on integroitava budjettiprosessiin. Verotukia koskeva informaatio on julkistettava samoin kuin tiedot erilaisista vastuista, joilla on potentiaalisesti huomattava vaikutus julkiseen talouteen. Jäsenvaltioiden odotetaan saattavan voimaan direktiivin mukaiset lait, säädökset ja hallinnolliset määräykset vuoden 2013 loppuun mennessä. Direktiivin mukaisista toimenpiteistä raportoidaan komissiolle. Direktiivin oikeusperusta on 126(14) artikla, jonka mukaan komissio voi antaa tähän liittyviä säännöksiä.

*Asetus, jolla muutetaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion muodostavaa lainsäädäntöä* (eli asetusta (EY) N:o 1466/97) (Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, COM(2010) 526). Kysymys on vakaussopimuksen ennalta ehkäisevästä haarasta, jonka vahvistamisesta on työryhmässä vallinnut laaja yhteisymmärrys. Komissio esittelee uuden käsitteen — varovainen finanssipolitiikka (prudent fiscal policy-making) — ja sen toteuttamista koskevat periaatteet, joilla on koordinaation kannalta keskeinen merkitys. Yksinkertaisimmillaan kysymys on läpinäkyvästä menosäännöstä, joka antaa helposti havainnoitavan mittatikun budjettipolitiikan arvioinnille toisin kuin keskipitkän aikavälin tavoite, jonka laskentaperusteet ovat edelleen jossain määrin kiistanalaisia. Menosäännön mukaan julkiset menot eivät saisi kasvaa nopeammin kuin BKT keskimäärin tai sitten poikkeamat on kompensoitava päätöspäätöksillä verotusta koskevilla muutoksilla. Poikkeaminen varovaisesta finanssipolitiikasta olisi mahdollista myös vakavan taloudellisen taantuman oloissa. Euroalueen maita koskee 136 artiklaan perustuva sanktiomenettely, jota voitaisiin soveltaa, jos jokin jäsenvaltio poikkeaa pysyvästi ja merkittävästi maltillisen finanssipolitiikan linjalta. Säädöksen artikloihin on tehty osin teknisiä muutoksia ja osin lisäyksiä, jotka on jo hyväksytty vakaus- ja lähentymishojelmien käytännösääntöjen tasolla. Jäsenvaltioiden tu-

lee ennakoida tulevien kolmen vuoden ajalta meno- ja tulokehityksensä perustuen muuttumattoman politiikan oletukseen sekä raportoitava suunnitelluista verotusta koskevista toimenpiteistä. Ohjelmat tulee säädöksen mukaan toimittaa komissioon huhtikuun kuussa.

Velkakriteeri on tuotu säädökseen, joka koskee niitä kriteerejä, joita neuvosto soveltaa arvioidessaan keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista. Sen mukaan neuvoston tulee arvioidessaan jäsenvaltiota, jolla on korkea velka ja/tai haitallisia kokonaistaloudellisia tasapainottomuuksia, arvioida, pitäisikö sopeutuksen olla suurempi kuin jo aiemmin sovittu keskimääräinen 0,5 %-yksikön suuruinen vuosittainen sopeutusnormi. Tämä artikla, jossa määritetään arvioinnin perusteet, määrittelee myös sen, mitä varovaisella finanssipolitiikalla ymmärretään ja mitä ovat poikkeamat siitä. Viimeksi mainitusta on kysymys silloin, kun poikkeaman vaikutus julkisen talouden tasapainossa on vähintään 0,5 % BKT:sta yhtenä vuonna tai kahtena peräkkäisenä vuotena vähintään 0,25 %. Varovainen menopolitiikka korvaa välittömänä politiikkasuorituksen kriteerinä keskipitkän aikavälin tavoitteen, koska tarkoituksena on tuoda seurantaan arvioperuste, joka on empiirisesti havainnoitavissa. Neuvosto voi ottaa kuitenkin huomioon merkittävät rakenneuudistukset, joilla on pitemmällä aikavälillä säästövaikutuksia. Erytystä painoa pannaan eläkeuudistuksille ja niiden vaikutuksille julkisen talouden tasapainoon keskipitkällä aikavälillä. Komission on tullut tässä vastaan niitä maita, jotka ovat etukäteen kiinnittäneet huomiota siihen, että säännöt vaikeuttaisivat kestävyyttä vahvistavien eläkeuudistusten täytäntöönpanoa. Komissio ehdottaa, että neuvosto hyväksyy ohjelmaa koskevan lausunnon vain, jos se on välttämätöntä. Tämä keventäisi vuosittaisia menettelyjä. Lähentymisohjelmia koskeviin säädöksiin on tehty pääosin samat muutokset kuin vakaushjelmia koskeviin säädöksiin.

*Asetus, jolla muutetaan vakaush- ja kasvusopimuksen korjaavan osion muodostavaa lainsäädäntöä* (eli asetusta (EY) N:o 1467/97) (Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regula-

tion (EU) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, COM(29010) 522/2). Vakaussopimuksen korjaavan osaan tehtävistä muutoksista keskeisin on velkakriteerin operationalisointi. Säädöksen toiseen artiklaan on lisätty uusi kohta, joka koskee julkista velkaa. Viitearvon ylittävän velan katsotaan supistuvan tyydyttävällä vauhdilla, kun ero viitearvoon on kolmen edellisen vuoden aikana supistunut yhdellä kahdeskymmenesosalla vuodessa. Laatiessaan raporttia maan keskipitkän ajan velkapositiosta komission on otettava huomioon joukko relevantteja tekijöitä, jotka vaikuttavat velkasuhteen kehitykseen. Näitä voivat olla mm. velkamaturiteetit, inflaatio, BKT:n kasvu, valuuttakurssit ja implisiittiset vastuut kuten ikäsidonnaiset menot. Uutena kohtana asetukseen on tullut säädös, jonka mukaan jäsenvaltion tulee raportoidessaan korjaavista toimista sisällyttää tähän raporttiin tiedot menotavoitteista ja tulopuolen toimenpiteistä, joihin neuvoston suosituksissa on viitattu. Raportti on julkinen. Myös alijäämämaan raportointivelvollisuutta korjaavista toimista on tiukennettu. Sanktioartiklaan, joka määrittää alijäämästä aiheutuvan sakon määrän, on lisätty velkasuhdetta koskeva kohta, koska alijäämätapauksessa sakko määräytyy alijäämän etäisyydestä viitearvoon. Velan ollessa perusteena sakko määräytyy toteutuneen alijäämän suhteessa tavoiteltuun alijäämään.

*Asetus julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella* (Regulation of the European Parliament and of the Council on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area, COM(2010) 524). Säädös koskee vakaussopimukseen liittyviä sanktiomekanismeja euroalueen maissa. Ehdotus on kaksiosainen. Toinen, korollisen talletuksen tekeminen, liittyy sopimuksen ennaltaehkäisevään osaan ja toinen, korottoman talletuksen asettaminen ja sen muuttaminen sakoiksi, koskee sopimuksen korjaavaa osaa. Ennaltaehkäisevässä osassa sanktiomenettelyyn mentäisiin tilanteessa, jossa jäsenvaltio ei komission varoituksesta huolimatta edisty riittävästi julkisen talouden sopeutuksessa. Tällä ei liity liialli-

sen alijäämän olemassaoloon. Edellytys sanktioiden käyttöönnotolle on se, että neuvosto on hyväksynyt jäsenvaltiota koskevan suosituksen 121(4) artiklan pohjalta tilanteessa, jossa budjettipolitiikka poikkeaa merkittävästi varovaisen budjettipolitiikan periaatteista siten kuin ne on määritetty edellä. Korollinen talletus olisi 0,2 % BKT:sta.

Korjaavaa osaa koskeva sanktiomenettely käynnistyisi 126(6) artiklan perusteella, mikä tarkoittaa päätöstä liiallisen alijäämän olemassaolosta. Neuvoston on otettava kantaa komission esitykseen 10 päivän kuluessa, jolloin tarvitaan määränemistö sen hylkäämiseen. Korottoman talletuksen ja mahdollisen sakon määrä olisi esityksen mukaan 0,2 % BKT:sta. Menettely mahdollistaa sanktioiden aikaistamisen sekä asteittaisen etenemisen. Talletuksen muuttaminen sakoksi olisi mahdollista jo 126(8) mukaisen päätöksen kohdalla, jossa todetaan, ettei ao. jäsenvaltio ole ryhtynyt tehokkaisiin toimiin. Komission esityksen hylkääminen edellyttää määränemistöä. Äänestyksiin voivat osallistua vain euroalueen jäsenvaltiot poislukien asianomainen jäsenvaltio.

Itse säädökseen ei sisälly viittausta EU-budjettiin ja rakennetukiin. Asetuksen johdantolauseessa kuitenkin todetaan, että kaikissa maissa relevantit EU-tukia koskevat sitoumukset nousevat vähintäänkin 0,1 % BKT:sta. Tätä käytetään perusteluna sille, että talletus tai sakko olisi 0,2 % BKT:sta.

*Asetus kokonaistaloudellisten tasapainottomuuksien ehkäisemisestä ja korjaamisesta* (Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, COM(2010) 527/2). Komission ehdottama menettely ja siihen liittyvä asetusesitys on kokonaan uusi, mutta vastaa pitkälle sitä, mitä Van Rompuy'n työryhmää varten on valmisteltu. Esitys, joka koskee kaikkia jäsenvaltioita, on kaksiosainen. Siihen sisältyy sekä ennaltaehkäisevä että korjaava osa samalla tavoin kuin vakaussopimuksessa. Ennaltaehkäisevä osa sisältää hälytysmekanismin ja tulostaulun, joka koostuu useista indikaattoreista, jotka voivat muuttua ajan myötä. Määräajoin julkistettavan tulostaulun perusteella komissio laatii listan maista, joissa esiintyy

tasapainoriskejä. Arviot altistetaan keskusteluille jäsenvaltioiden ongelmista. Komissio viittaa myös järjestelmäriskikomitean (ESRB) varoitusten ja suositusten rooliin kokonaisarviota tehtäessä. Riippuen siitä, millaisia riskejä maittain esiintyy, voidaan päätyä eri tasoihin jatkotoimiin. Silloin kun havaitaan vakavia tasapainottomuuksia neuvosto voi komission suosituksesta hyväksyä poliittikasuosituksen 121(4) artiklan pohjalta ja julistaa, että ao. jäsenvaltiota koskee liiallinen epätasapaino, ja edellyttää maalta toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi määränajassa. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltion tulisi käynnistää korjaava toimintasuunnitelma ja esittää politiikkatoimia koskeva tiekartta. Asetusehdotuksessa on otettu huomioon se, etteivät tasapainottomuudet, joita sen avulla pyritään korjaamaan, ole suinkaan aina jäsenvaltioiden hallitusten käsissä ja että voidaan tarvita aikaa muutoksen aikaansaamiseksi. Menettelyyn liittyy kuitenkin myös mahdollisuus tarttua velvoittaviin toimiin ja euroalueen maiden ollessa kyseessä pakotteisiin. Menettelyllä on myös yhteys vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoon, jossa tasapainottomuuksien voidaan katsoa olevan osasy julkisen talouden ongelmiin.

Asetustekstin mukaan komissio laatii konsultoituaan neuvostoa indikaatiivisen tulostaulun, jonka avulla tasapainottomuuksia seurataan. Komissio määritteli myös eri kynnysarvot, joiden perusteella hälytysjärjestelmä toimisi. Myös tulostaulun ylläpito ja arviointi olisi komission tehtävä. Metodologia on määrä julkistaa. Komissio päivittää tulostaulun vähintään vuosittain ja laatii sen perusteella raportin. Neuvosto ja euro ryhmä keskustelevat raportista ja neuvosto hyväksyy päätelmät. Jos jossakin jäsenvaltiossa katsotaan esiintyvän liiallinen tasapainottomuus, käynnistyy menettely, jonka aikarajat ovat tiukat. Komissio esittää, että ao. maalla olisi kaksi kuukautta aikaa laatia korjaava, yksityiskohtainen toimintasuunnitelma ja siihen liittyvä aikataulu. Tämän jälkeen arvioidaan, onko esitetty suunnitelma riittävä ja seuranta käynnistyy. Tähän liittyy yhtenä elementtinä arvioiden ja ohjelmien julkistaminen, mikä toiminee yhtenä pakotteena.

*Asetus täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella* (Regulation of the European Parliament and of the Council on the enforcement of measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area, COM(2010) 525/2). Asetuksen tarkoitus on luoda sanktiot jäsenvaltioille, jotka toistuvasti jättävät täyttämättä neuvoston suositukset liiallisten tasapainottomuuksien korjaamiseksi. Komissio esittää sanktiota, joka olisi 0,1 % BKT:sta. Päätöksentekomenettely olisi samalla tavoin puoliautomaattinen kuin päätettäessä vakaussopimuksen sanktioista. Kysymys ei olisi kuitenkaan pakollisesta talletuksesta, vaan sakosta. Jos vallitsee taloustilanne, jota voidaan kutsua poikkeukselliseksi vakaus- ja kasvusopimuksen määritelmän mukaan, neuvosto voi komission esityksestä pienentää sakkoa tai poistaa sen. Sanktiot koskisivat vain euroalueen maita. Itse asetukset on hyvin yksinkertainen ja koostuu vain kuudesta artiklasta. Se on laadittu siten, että neuvosto voi asettaa komission esityksestä sakon, jos jäsenvaltio ei ole pannut täytäntöön tasapainottomuusmenettelyn suosituksia eikä ole ryhtynyt suositeltuihin korjaaviin toimiin.

## 4 Vaikutukset Suomessa

### 4.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Komission esityksistä ehdotus kansallisia budjettikehikoita koskevaksi direktiiviksi voi suorimmin aiheuttaa tarpeita tarkistaa kansallista lainsäädäntöä. Suomi on pitänyt EU-toiminnassaan kysymystä kansallisista budjettikehikoista ja –säännöistä näkyvästi esillä. Tarkoitus on vahvistaa kansallista budjettikuria ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin orientaatiota ja pitkän ajan kestävyyttä. Taustalla ovat omat hyvät kokemuksemme kehysmenettelystä, joka on varmistanut huolellisen taloudenpidon ja julkisten varojen hoidon. Kun arvioidaan komission esittämää direktiiviä, vaikuttaa siltä, ettei ehdotus edellyttäisi lainsäädännön muutoksia tai uutta lainsäädäntöä.

### 4.2 Taloudelliset ja yritysvaikutukset

Talouspolitiikan koordinaation vahvistamisen tarve liittyy talous- ja rahoituskriisin aikana syntyneeseen pyrkimykseen tiivistää Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja erityisesti euroalueen maiden välistä talouspolitiikan yhteensovittamista. Hyödyt liittyvät parempaan budjettikuriin ja talouspolitiikan lisääntyvään uskottavuuteen, jonka tarve on kriisioloissa korostunut. Euroalueen maiden keskinäinen riippuvuus on vahvistanut yhteistä intressiä, jolle koordinaation tarve rakentuu. Selvät säännöt ja läpinäkyvyys kuten velkakriteerin operationalisointi, makrovakautta koskeva tulostaulu sekä sanktioiden mahdollisuus vahvistavat järjestelmää, mutta eivät muuta sitä tosiasiaa, että EU- ja euroalueella jäsenvaltiot edelleen viime kädessä vastaavat omasta talouspolitiikasta sekä julkisen talouden ja kansantalouden vakaudesta. Uusilla määräyksillä ja asetuksilla on korjattu niitä puutteita, joita talouspolitiikan koordinaatiokehikossa ja sitä koskevassa säännöstössä on voitu havaita. On syytä panna merkille, että monet niistä ongelmista, joihin nyt puututaan, liittyvät politiikkavirheisiin, joita on tehty talous- ja rahoituskriisiä edeltäneinä hyvinä aikoina. Uudet asetukset heijastavat vähemmässä määrin varsinaista kriisinhallintaa, johon tullaan palaamaan puheenjohtaja Van Rompuy'n työryhmän työn jatkuessa ja sen laatiessa loppuraporttiaan Eurooppa-neuvostoa varten. Parhaimmillaan uudet asetukset vahvistavat politiikkakoordinaation uskottavuutta ja yleistä luottamusta markkinoilla sekä antavat päättäjille jatkossa mahdollisuuden puuttua riittävän varhain poikkeamiin sekä julkisessa taloudessa että koko taloudessa ja edellyttää jäsenvaltioilta tehokkaita korjaavia toimia. Sanktioiden merkitys on siinä, että ne uskottavia ja toimivat ennaltaehkäisevässä mielessä. Ilman sanktioita ei ole olemassa tehokasta koordinaatiota kuten viime vuosina on voitu havaita.

Monissa jäsenvaltioissa on paljolti talous- ja rahoituskriisin vaikutuksesta ryhdytty kehittämään kansallisia budjettimenettelyjä ja –sääntöjä siihen suuntaan, mitä komissio esittää. Julkisen talouden sopeutusongelmat ovat monivuotisia ja edellyttävät talouspolitiikan suunnitteluhorisontin pidentämistä

komission esittämällä tavalla. Taustalla on jo pitempään komiteatasolla tehty työ julkisen talouden laadun parantamiseksi. Tästä syystä eivät komission esitykset kansallisten budjettikehikoiden kehittämisestä ole yksityiskoh-taisuudestaan huolimatta välttämättä ylivoi-maisia toteuttaa. Koordinaatio edellyttää jos-sain määrin yhdenmukaista tieto- ja tilasto-pohjaa sekä ajantasaista informaatiota, vaika finanssipolitiikka perustuisikin kansalli-siin sääntöihin ja menettelyihin. Suomi on eurooppalaisittain kehysmenettelyjen edellä-kävijöitä, joten tähän liittyvien vähimmäiseh-tojen toteutuminen ei merkinne tuntuvia muutoksia. Käytännössä monet direktiivin yhteydessä esiin nousevista tietotarpeista ja menettelyistä on jo ratkaistu, kun on sovittu siirtymisestä eurooppalaiseen lukukauteen ja kun on hyväksytty vakaus- ja lähentymisoh-jelmia koskevien käytännesääntöjen muutok-set. Kaiken kaikkiaan komission lainsäädän-töpaketti edellyttää jäsenvaltioilta huolelli-sempaa politiikkatoimien vaikutusanalyysiä ja vaihtoehtolaskelmia.

## 5 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee komission 29 päivänä syyskuuta 2010 julkistamia lainsäädäntöeh-dotuksia. On syytä ottaa huomioon, että val-taoin uudet direktiivi- ja asetusehdotukset perustuvat Eurooppa-neuvoston tasolla ja Van Rompuyn työryhmässä saavutettuun yh-teisymmärrykseen. Komission lainsäädäntö-ehdotusten vaikutuksia tullaan arvioimaan tarkemmin sekä lyhyellä tähtämellä — talo-uskriisin oloissa — että pitkällä aikavälillä ottaen huomioon niiden vaikutukset talouden vakauteen ja kestävyYTEEN.

Komission esitys kansallisia budjettikehyk-siä koskevaksi direktiiviksi heijastaa niitä puutteita eri maiden budjettipolitiikoissa, joi-ta on voitu havaita paitsi vakaus- ja kasvuso-pimuksen täytäntöönpanon yhteydessä myös siinä keskustelussa, jota on käyty julkisen ta-louden laadusta. Komission ehdotus kansalli-sen tason ratkaisujen kodifoinnista rakentuu hyvin paljon näkemyksille parhaista käytän-nöistä tällä alueella sekä tarpeella saada yh-denmukaista, ajantasaista ja luotettavaa in-formaatiota julkisen talouden tilasta eri hal-linnon tasoilla. Tähän samaan asiaan liittyvät

neuvoston tasolla syntynyt päätös siirtyä ns. eurooppalaiseen lukukauteen ja vakaus- ja lähentymisohjelmien tietosisältöjä koskevat käytännesäännöt, joista eduskunnalle on an-nettu selvityksiä e-kirjelmin sekä selostettu Suomen toimintalinjoja neuvoston valmiste-lujen yhteydessä.

Komission ehdotukset asetusten 1466/97 ja 1467/97 muuttamisesta liittyvät vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoon, sen en-naltaehkäisevän osan vahvistamiseen ja sen korjaavan osan täsmentämiseen, erityisesti velkakriteerin operationalisoinnin osalta. Molemmat muutokset vastaavat Suomea kantaa ja etua ja toteutuessaan vahvistavat erityisesti euroalueen vakautta ja pitkän ai-kavälin kestävyyttä.

Ehdotus uudeksi 136 artiklaan perustuvaksi asetukseksi budjettiseurannan tehostamisesta sisältää määräykset vakaus- ja kasvusopi-muksen täytäntöönpanoa täydentävästä sank-tiomekanismista. Valtioneuvosto tukee tätä esitystä, joka olennaisella tavalla vahvistaa vakaussopimuksen uskottavuutta ja tehostaa sen täytäntöönpanoa. Uuteen sanktiomeka-nismiin sisältyy kaksi olennaista piirrettä, jotka tekevät vakaus- ja kasvusopimuksen ai-empaa vaikuttavammaksi. Toinen on se, että sanktiot voidaan ottaa käyttöön aiempaa no-peammin, ja kun ne astuvat voimaan asteit-tain, niiden ennaltaehkäisevä vaikutus lisään-tyy. Toiseksi, jotta sanktiot olisivat tehokkaita ja uskottavia, komission esitykseen sisäl-tyy käänteiseen määränemmistöön perustu-va päätöksentekomenettely. Sanktiomeka-nismin tulisi olla mahdollisimman automaati-nen ja sisältää vain vähän poliittista harkin-taa. On tärkeää, että uusi sanktiomekanismi tulisi käyttöön mahdollisimman nopeasti ja että se koskisi myös euroalueen ulkopuolisia maita. Kaikki EU-maita koskevat sanktiot liittyisivät EU:n budjettivaroihin. Budjettia koskevien sanktioiden tulisi kattaa budjetti mahdollisimman laaja-alaisesti. Koska on tärkeä, että toimitaan tasapuolisesti, olisi EU-budjettiin liittyvän ehdollisuuden täytäntöön-panoa vauhditettava. Näin saataisiin aikaan koko EU-alueen kattava sanktiomekanismi. Taloudellisten sanktioiden tulee kohdistua kansallisiin budjetteihin, ei välittömästi tukea saaviin yksittäisiin toimijoihin.



Komissio esittää uuden kokonaistaloudellisen valvonnan vahvistamista koskevan menettelyn käynnistämistä. Valtioneuvosto pitää tätä tärkeänä avauksena ja tukee komission ehdotusta. Kysymys on EU-alueen talouden tasapainottomuuksien ja kilpailukykykehityksen seurannasta keskeisten indikaattoreiden ja tulostaulumenettelyn avulla. Talous- ja rahoituskriisin yhteydessä esiin nousseet ongelmat ovat paljolti seurausta pitkään jatkuneesta kehityksestä eräissä haavoittuvissa maissa. Näihin ongelmiin on syytä puuttua varhain, jotta epäsuotuisa kehitys saadaan käännettyksi.

Edelliseen kohtaan liittyen komissio esittää asetusta, jolla on mahdollista tarttua epäsuotuisaan kehitykseen ja pakottaa asianomainen jäsenvaltio korjaaviin toimiin. Kuten vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä on voitu havaita, suositukset ja kehotukset eivät toimi, jollei niiden takana ole sanktiomahdollisuutta. Komissio esittääkin 136 artiklaan perustuvaa asetusta, jonka nojalla näihin toimiin voidaan ääritilanteessa ryhtyä, kun jokin jäsenvaltio kieltäytyy toistuvasti puuttumasta vakaviin epäkohtiin ja tasapainottomuuksiin. Valtioneuvosto pitää tätä perusteltuna.