



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 20.6.2012
COM(2012) 342 final

KOMISSION TIEDONANTO

Kansallisia julkisen talouden korjausmekanismeja koskevat yhteiset periaatteet

KOMISSION TIEDONANTO

Kansallisia julkisen talouden korjausmekanismeja koskevat yhteiset periaatteet

Tausta

Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot pitävät talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana ja että niiden finanssipolitiikkaa ohjaillaan terveen julkisen talouden tarpeen kannalta.

Maailmanlaajuiset talous- ja rahoituskriisit ovat paljastaneet heikkouksia talous- ja finanssipolitiikan ohjausjärjestelmässä talous- ja rahaliitossa. Nyt on jo hyväksytty uusi uudistuspaketti (ns. talouden ohjauspaketti eli ”six-pack”), joka tuli voimaan viime joulukuussa. Vaikeiden aikojen edelleen jatkuessa euroalueen jäsenvaltioiden talouksien ja julkisen talouden tilanteen välisten heijastusvaikutusten laajuus ja mahdolliset seuraukset ovat nyt selkeästi todettavissa.

Tämän perusteella komissio antoi 23. marraskuuta 2011 euroalueen vakausjoukkolainoja koskevan vihreän kirjan ja ehdotti lisäksi kahta muuta säädöstä, joilla pyritään vahvistamaan euroalueen valvontamekanismeja. Tämä niin sanottu ”two-pack” käsittää kaksi ehdotusta:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaa ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouspolitiikan ja finanssipolitiikan valvonnan vahvistamisesta.

Tämän lisäksi näihin näkökohtiin perustuen ja vakauden säilyttämiseksi koko euroalueella 25 jäsenvaltiota allekirjoittivat 2. maaliskuuta 2012 sopimuksen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta, jäljempänä 'vakaussopimus', johon sisältyy finanssipoliittinen sopimus (III osasto). Tavoitteena on saada nämä sitoumukset osaksi EU:n lainsäädäntöä viiden vuoden kuluessa niiden voimaantulosta.

Finanssipoliittisen sopimuksen osana sopimuspuolet sisällyttävät kansalliseen lainsäädäntöönsä säännöt korjausmekanismista, joka käynnistyy automaattisesti, jos havaitaan merkittäviä poikkeamia keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävästä sopeuttamisurasta (3 artiklan 1 kohdan e alakohta ja 2 kohta).

Vakaussopimuksen mukaan (3 artiklan 2 kohta) korjausmekanismit on lisäksi otettava käyttöön ”Euroopan komission ehdottamien yhteisten periaatteiden pohjalta; nämä periaatteet koskevat erityisesti niiden korjaavien toimien luonnetta, laajuutta ja aikataulua, jotka on toteutettava, myös poikkeuksellisissa olosuhteissa, sekä ... sääntöjen noudattamisen valvonnasta vastaavien kansallisten elinten asemaa ja riippumattomuutta”.

Tämä tiedonanto annetaan osana vakaussopimuksen täytäntöönpanoa unionin yleisen edun vuoksi ja talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan edistämiseksi.

Tiedonannossa esitetään kansallisten korjausmekanismien perustana olevat yhteiset periaatteet. Näitä periaatteita on seitsemän, ja ne esitetään tiedonannon liitteessä. Ne kattavat keskeiset käsiteltävät kysymykset korjausmekanismeja suunniteltaessa. Tällaisia ovat muun muassa mekanismien oikeudellinen asema, yhdenmukaisuus EU:n kehyksen kanssa, mekanismien käynnistyminen, korjauksen laajuus ja aikataulu, toiminnalliset välineet, mahdollisten poikkeuksen mahdollistavien lausekkeiden toiminta sekä valvonnasta vastaavien elinten asema ja riippumattomuus.

Vakaussopimuksen 3 artiklassa komissiota pyydetään myös ehdottamaan aikataulua, jossa sopimuspuolet lähentyvät nopeasti kohti keskipitkän aikavälin tavoitteitaan ottaen huomioon maakohtaiset julkisen talouden kestävyysriskit. Komissio esittelee aikataulun myöhemmin tänä vuonna. Jäsenvaltioiden viimeisimmissä tarkistetuissa vakaus- tai lähentymisohjelmissaan esittämät vakauttamissuunnitelmat olisivat luonnollinen lähtökohta, kun määritellään, missä aikataulussa keskipitkän aikavälin tavoitteita lähestytään. Vakauttamissuunnitelmia olisi arvioitava uudelleen vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten kannalta, keskipitkän aikavälin tavoitteiden riittävyys mukaan lukien, sekä irtaantumisstrategian periaatteiden kannalta ottaen huomioon makrotalouden näkymät, erityisesti eriyttäminen julkisen talouden haavoittuvuuden mukaan.

1. Korjausmekanismeja koskevien sääntöjen oikeudellinen asema ja suhde EU:n kehykseen

Vakaussopimuksen mukaan korjausmekanismeja koskevien sääntöjen on tultava voimaan kansallisessa lainsäädännössä ”sitovilla ja luonteeltaan pysyvillä, mieluiten perustuslain tasoisilla säännöksillä, tai takaamalla muulla tavoin, että niitä noudatetaan täysimääräisesti ja että niihin pitäydytään täysin kansallisten talousarviomenettelyiden kaikissa vaiheissa”. Korjausmekanismien oikeudellisen aseman olisi siis oltava sellainen, ettei niiden säännöksiä voida yksinkertaisesti muuttaa tavanomaisella talousarviota koskevalla lainsäädännöllä. Samalla, kuten vakaussopimuksessa ja periaatteessa nro 1 myös selvästi todetaan, korjausmekanismeissa ”on kunnioitettava täysin kansallisten parlamenttien oikeuksia”. Näin pyritään varmistamaan, että julkisen talouden säännöt todella vaikuttavat kansalliseen finanssipolitiikkaan, parlamentaarisia perusoikeuksia kuitenkin unohtamatta.

Periaatteessa nro 2 vahvistetaan kansallisten korjausmekanismien *tarvittava johdonmukaisuus suhteessa EU:n finanssipoliittisiin sääntöihin*. Finanssipoliittisen sopimuksen vaatimukset ovat osa vakaus- ja kasvusopimuksen äskettäin aloitetulla uudistuksella (”six-pack”) käynnistettyä laajempaa pyrkimystä lisätä kansallista sitoutumista unionin valvontakehykseen. Itse vakaussopimuksessa viitataan vastaavasti jo käytössä oleviin julkisen talouden valvonnan käsitteisiin, joihin kuuluvat 'keskipitkän aikavälin tavoite' ja 'siihen tähtäävä sopeuttamisura', 'merkittävä poikkeama' sekä 'poikkeukselliset olosuhteet'. Periaatteessa nro 2 täsmennetään, että EU:n käsitteet ja säännöt on otettava tarkasti huomioon

kansallisia mekanismeja suunniteltaessa, vaikka maakohtaiset erityispiirteet huomioon ottavissa kansallisissa menetelmissä voidaankin sallia jonkin verran joustavuutta.

2. Korjausmekanismien sisältö: käynnistyminen, korjauksen luonne, toiminnalliset välineet ja poikkeuksen mahdollistavat lausekkeet

Kuten periaatteessa nro 3 vahvistetaan, *korjausmekanismien käynnistymisen* olisi tapahduttava tarkoin määritellyissä olosuhteissa, joissa esiintyy merkittävä poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävästä sopeuttamisurasta. Tämä edellyttää, että on olemassa säännökset, joilla merkittävän poikkeaman arviointiperusteet määritetään etukäteen. Periaatteessa nro 3 todetaan myös, että sopimuspuolet voivat näissä olosuhteissa käyttää erilaisia mekanismeja ja kriteereitä. Erityisesti käynnistyspisteissä voidaan tukeutua joko EU:n tason tai maakohtaisiin kriteereihin tai molempiin. Merkittävän poikkeaman esiintymisestä tehtävät EU:n tason päätökset olisivat korjausmekanismien luonnollisia käynnistyspisteitä. Maakohtaisetkin kriteerit voivat olla asianmukaisia käynnistäjiä edellyttäen, että ne sisältävät merkittävän poikkeaman käsitteen. Niiden lisähyöty voi olla siinä, että käynnistys tapahtuisi aikaisemmin.

Periaate nro 4 koskee *korjauksen luonnetta* sen laajuuden ja aikataulun suhteen. Ehdotettu periaate sisältää konkreettisia käytännön ohjeita muttei liian jäykkää toimintamallia.

Periaate nro 4 koostuu viidestä alaperiaatteesta:

- Ensinnäkin toivotaan, että korjauksen laajuutta ja aikataulua säädellään ennalta vahvistetuilla säännöillä, mikä rajoittaa harkinnanvaraa julkisen talouden merkittävään poikkeamaan reagoitaessa, muttei sulje sitä kokonaan pois.
- Toiseksi suurten poikkeamien olisi johdettava suurempiin korjauksiin terveen järjen mukaista suhteellisuutta noudattaen.
- Kolmanneksi korjausta määritettäessä olisi lähtökohtana pidettävä keskipitkän aikavälin tavoitteen ja siihen tähtäävän sopeuttamisuran saavuttamista. Tämä vastaa finanssipoliittisen sopimuksen henkeä, jossa keskeisenä on keskipitkän aikavälin tavoitteen ja siihen tähtäävän sopeuttamisuran noudattaminen. Sopeuttamisuralla olevan jäsenvaltion, jossa esiintyy poikkeama, oletetaan siis yleensä olevan muuttamatta määräaika, jona sen on määrä palata keskipitkän aikavälin tavoitteeseensa. Jos alun perin keskipitkän aikavälin tavoitteessaan ollut jäsenvaltio poikkeaa siitä, sen odotetaan palautuvan keskipitkän aikavälin tavoitteeseen niin nopeasti kuin se kohtuullisesti on mahdollista, mikä yleensä tarkoittaisi joko poikkeamaa välittömästi seuraavana vuonna tai sitä seuraavana vuonna. Koska tämä on vain viiteskenaario, se ei kuitenkaan täysin estä joustovaraa kulloisetkin olosuhteet huomioon ottaen.
- Neljänneksi korjausmekanismien olisi oltava keskeisellä sijalla tuomassa keskeisiä vakaustekijöitä julkisen talouden kehikseen, jotta voidaan estää ”liikkuvan maalin syndrooma”, joka on tyypillistä, kun yritetään puuttua poikkeamiin julkisen talouden

tavoitteista. Tätä varten korjausmekanismeilla olisi varmistettava ennen merkittävän poikkeaman esiintymistä asetettujen keskeisten julkisen talouden tavoitteiden noudattaminen.

- Viidenneksi korjauksen käynnistyessä olisi hyväksyttävä korjaussuunnitelma, joka olisi koko korjausjakson kattavia talousarvioita sitova. Tämä lisää mekanismien uskottavuutta.

Korjausmekanismeja suunniteltaessa on myös tärkeä ottaa huomioon, *miten mekanismit toimivat*. Periaatteessa nro 5 tunnustetaan, että säännöt julkisista menoista ja tulopuolen harkinnanvaraisista toimenpiteistä voivat olla tässä asiassa keskeisiä, kun otetaan huomioon, että nämä kokonaismäärät heijastelevat finanssipolitiikasta vastaavien viranomaisten harkintavaltaan perustuvia päätöksiä nopeammin kuin lopulliset julkisen talouden toteutumat tai suhdannetasoitettut rahoitusasemat. Toinen keskeinen tekijä, joka jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon järjestelmiään suunnitellessaan, on koordinointi kaikilla tai joillakin julkisen hallinnon osa-alueilla, jotta merkittävään julkisen talouden poikkeamaan voidaan puuttua ja näin vahvistaa mekanismien uskottavuutta. Nämä koordinointimekanismit eivät välttämättä edellytä, että korjauksen jakautuminen valtionhallinnon tai sitä alempien tasojen välillä määriteltäisiin ennalta. Niillä on kuitenkin annettava vahvat takeet siitä, että julkisen talouden tavoitteiden saavuttamista, josta valtio on vastuussa EU:n tasolla, ei vaaranneta alasektoreiden käyttäytymisellä.

EU:n valvontakehyksessä on jo pitkään todettu, että julkisen talouden säännöillä olisi voitava reagoida erityisen epäsuotuisiin olosuhteisiin, ja tämä tunnustetaan myös vakaussopimuksessa. Periaatteessa nro 6 edellytetään, että mahdolliset *poikkeuksen mahdollistavat lausekkeet* ovat pitkälti EU:n käsitteisiin nojaavia, jotta edistetään yhdenmukaisuutta ja vältetään poikkeuksellisten olosuhteiden liian vapaat määritelmät. Lisäksi edellytetään, että korjausmekanismin mahdollinen keskeyttäminen poikkeuksen mahdollistavalla lausekkeella sallittaisiin määrääjaksi ja että poikkeuksen mahdollistavan lausekkeen käyttöä seuraa vähimmäisvauhtinen sopeutus vähintään vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksen mukaisesti. Poikkeuksen mahdollistavan lausekkeen käytön jälkeen edellytetään myös korjaussuunnitelmaa, joka on tulevia talousarvioita sitova.

3. Valvonnasta vastaavien elinten asema ja riippumattomuus

Vaikka vastuu korjausmekanismien noudattamisen varmistamisesta pääasiassa on finanssipolitiikasta vastaavilla viranomaisilla, *valvonnasta vastaavilla* kansallisilla *elimillä* on keskeinen tehtävä uskottavuuden ja avoimuuden edistämisessä, kuten ehdotetuista periaatteista viimeisessä (periaate nro 7) todetaan. Näiden elinten odotetaan arvioivan, toimivatko korjausmekanismit kansallisten sääntöjen mukaisesti korjauksen käynnistymisen ja toteuttamisen eri vaiheissa. Lisäksi niiden olisi arvioitava mahdollista poikkeuksen mahdollistavan lausekkeen käyttöä.

”Noudata tai selitä” -periaatteella tarkoitetaan sitä, että valvonnasta vastaavien elinten antamia neuvoja olisi noudatettava tai asianomaisten jäsenvaltioiden olisi selitettävä, miksi niitä ei

noudateta. Tällä varmistettaisiin, ettei arviointeja yksinkertaisesti jätetä huomiotta, muttei kajottaisi finanssipolitiikasta vastaavien viranomaisten päätöksentekovelvollisuuksiin.

Se, että nämä elimet ovat toiminnallisesti riippumattomia, on keskeinen piirre, jotta ne voivat hoitaa kansallisen finanssipoliittisen roolinsa tehokkaasti. Periaate nro 7 sisältää useita tätä koskevia määräyksiä. Ensinnäkin valvonnasta vastaavat elimet olisi omavastuullisuuden varmistamiseksi suunniteltava niin, että ne sopivat hyvin jo olemassa olevaan institutionaaliseen kehykseen ja maakohtaiseen hallintorakenteeseen. Toiseksi esitetään useita kriteereitä, joilla taataan suuri toiminnallinen riippumattomuus. Näiden elinten lakisääteisestä asemasta, toimeksiannosta ja vastuullisuudesta olisi annettava vahvat oikeudelliset säännökset. Myös nimitykset ja resurssien riittävyys sekä tiedonsaanti toimeksiannon puitteissa olisi turvattava vahvasti. Nämä edellytykset ovat tarpeen, jotta valvonnasta vastaavat elimet voivat toimia tehokkaasti ja taata mekanismien avoimuuden ja uskottavuuden. Erityisesti olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että viestintä kansalaisten kanssa on esteetöntä.

LIITE

Kansallisia julkisen talouden korjausmekanismeja koskevat yhteiset periaatteet

1) [Oikeudellinen asema] Korjausmekanismi on vahvistettava kansallisessa lainsäädännössä sitovilla ja luonteeltaan pysyvillä säännöksillä, mieluiten perustuslain tasoisilla säännöksillä, tai takaamalla muulla tavoin, että niitä noudatetaan täysimääräisesti ja että niihin pitäydytään täysin kansallisten talousarviomenettelyiden kaikissa vaiheissa. Mekanismissa on kunnioitettava täysin kansallisten parlamenttien oikeuksia.

2) [Yhdenmukaisuus EU:n kehyksen kanssa] Kansallisten korjausmekanismien on oltava pitkälti EU:n finanssipoliittisen kehyksen käsitteiden ja sääntöjen mukaisia. Tämä koskee erityisesti käsitteen 'merkittävä poikkeama' määritelmää ja mahdollisten poikkeuksen mahdollistavien lausekkeiden määrittelyä. Korjauksen on oltava laajuudeltaan ja aikataulultaan johdonmukainen kyseiselle jäsenvaltiolle vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti mahdollisesti annettujen suositusten kanssa.

3) [Käynnistyminen] Korjausmekanismi käynnistyy tarkoin määritellyissä olosuhteissa, joissa esiintyy merkittävä poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävästä sopeuttamisurasta. Käynnistäviä tekijöitä voivat olla EU:n ajamat tai maakohtaiset kriteerit edellyttäen, että edellä mainittu edellytys täyttyy. Sekä etukäteen käynnistyvät mekanismit, joissa asetetaan talousarviotavoitteita poikkeaman esiintymisen estämiseksi, että jälkikäteen käynnistyvät mekanismit, joilla otetaan käyttöön korjauksia aiempiin poikkeamiin puuttumiseksi, voivat täyttää vaatimukset, kunhan edellä mainittu edellytys täyttyy.

4) [Korjauksen luonne] Korjauksen laajuutta ja aikataulua on säänneltävä ennalta vahvistetuilla säännöillä. Suurempien poikkeamien keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävästä sopeuttamisurasta on johdettava suurempiin korjauksiin. Korjausmekanismin viitekohtana on oltava rakenteellisen rahoitusaseman palauttaminen keskipitkän aikavälin tavoitteen tasolle tai sen yläpuolelle suunnitellussa määrääjassa, ja sen säilyttäminen siellä jatkossa. Korjausmekanismeilla on varmistettava ennen merkittävän poikkeaman esiintymistä vahvistettujen kriittisten julkisen talouden tavoitteiden noudattaminen, jotta vältetään pitempiaikainen poikkeaminen julkisen talouden yleisistä tavoitteista, jotka oli suunniteltu ennen merkittävän poikkeaman esiintymistä. Korjauksen käynnistyessä jäsenvaltioiden on vahvistettava korjaussuunnitelma, jonka on oltava koko korjausjakson kattavia talousarvioita sitova.

5) [Toiminnalliset välineet] Korjausmekanismeissa voidaan antaa näkyvä toiminnallinen asema julkisia menoja ja harkinnanvaraisia verotoimenpiteitä koskeville säännöille, myös mekanismin käynnistymisen ja korjauksen toteuttamisen osalta, edellyttäen että nämä säännöt ovat johdonmukaisia keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisen ja siihen tähtäävän sopeuttamisuran kanssa. Korjausmekanismeja suunniteltaessa on otettava huomioon säännökset, jotka koskevat finanssipoliittisen sopeutuksen koordinointia kaikilla tai joillakin julkisen hallinnon osa-alueilla, jos mekanismi käynnistyy.

6) [Poikkeuksen mahdollistavat lausekkeet] Mahdollisten poikkeuksen mahdollistavien lausekkeiden määritelmässä on noudatettava vakaus- ja kasvusopimuksessa sovittua 'poikkeuksellisten olosuhteiden' määritelmää. Määritelmään kuuluisivat jäsenvaltiosta riippumaton poikkeuksellinen tapahtuma, jolla on suuri vaikutus julkisen talouden rahoitusasemaan, ja vakava talouden laskusuhdanne, sellaisena kuin se on määritelty vakaus- ja kasvusopimuksessa, myös euroalueen tasolla. Korjausmekanismi voidaan poikkeuksen mahdollistavaa lauseketta käytettäessä keskeyttää vain tilapäisesti. Korjausmekanismiin on sisällyttävä vakaus- ja kasvusopimuksen vähimmäisvaatimuksen mukainen vähimmäisvauhtinen sopeuttamisura sen jälkeen, kun poikkeuksen mahdollistavaa lauseketta ei enää sovelleta. Kun poikkeuksen mahdollistavaa lauseketta ei enää sovelleta, jäsenvaltioiden on vahvistettava korjaussuunnitelma, jonka on oltava koko korjausjakson kattavia talousarvioita sitova.

7) [Valvonnasta vastaavien elinten asema ja riippumattomuus] Korjausmekanismien uskottavuuden ja avoimuuden tukena on oltava riippumattomat tai toiminnallisesti riippumattomat elimet, jotka toimivat valvontaeliminä. Näiden elinten on laadittava julkisia arvioita seuraavista seikoista: sellaisten olosuhteiden esiintyminen, jotka edellyttävät korjausmekanismin käynnistymistä; eteneekö korjaus kansallisten sääntöjen ja suunnitelmien mukaisesti; ja sellaisten olosuhteiden esiintyminen, joiden perusteella poikkeuksen mahdollistavien lausekkeiden käyttö, laajentaminen tai niiden käytön lopettaminen olisi perusteltua. Kyseisellä jäsenvaltiolla on velvollisuus ottaa huomioon näiden elinten arviot, tai vaihtoehtoisesti selittää julkisesti, miksi niitä ei ole otettu huomioon. Edellä mainittuja elimiä suunniteltaessa on otettava huomioon jo olemassa oleva institutionaalinen kehys ja maakohtainen hallintorakenne. Edellä mainittujen elinten perustana on oltava seuraavanlaisia kansallisia säännöksiä, joilla taataan suuri toiminnallinen riippumattomuus: i) vahva lakisääteinen järjestelmä; ii) vapauden säilyminen siten, että edellä mainitut elimet eivät ota vastaan ohjeita ja kykenevät hoitamaan julkista tiedotusta nopeasti; iii) kokemukseen ja pätevyyteen perustuvat nimitysmenettelyt; iv) riittävät resurssit ja asianmukainen tiedonsaanti toimeksiannon hoitamiseen.