

U 4/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till rådets direktiv om fastställande av bestämmelser för att stärka det finanspolitiska ansvarstagandet och den medelfristiga budgetpolitiska inriktningen i medlemsstaterna

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 6 december 2017 till rådets direktiv om fastställande av bestämmelser för att stärka det finanspolitiska ansvarstagandet och den medelfristiga budgetpolitiska inriktningen i medlemsstaterna samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 15 februari 2018

Finansminister Petteri Orpo

Budgetrådet Niko Ijäs

FÖRSLAG TILL RÅDETS DIREKTIV OM FASTSTÄLLANDE AV BESTÄMMELSER FÖR ATT STÄRKA DET FINANSPOLITISKA ANSVARSTAGANDET OCH DEN MEDELFRISTIGA BUDGETPOLITISKA INRIKTNINGEN I MEDLEMSSTATERNA**1 Bakgrund**

Europeiska kommissionen offentliggjorde den 6 december 2017 ett omfattande reformpaket som syftar till att utveckla den ekonomiska och monetära unionen. Paketet innefattar tre meddelanden och fyra lagstiftningsförslag. De bygger huvudsakligen på kommissionens ordförande Jean-Claude Junckers tal om tillståndet i unionen den 13 september 2017¹, kommissionens avsiktsförklaring om verksamhetsåret 2018², diskussionsunderlaget om en fördjupad ekonomisk och monetär union av den 13 maj 2017³ samt de fem ordförandenas rapport⁴.

Kommissionens lagstiftningsförslag inkluderar ett förslag till rådets direktiv om fastställande av bestämmelser för att stärka det finanspolitiska ansvarstagandet och den medelfristiga budgetpolitiska inriktningen i medlemsstaterna (COM(2017) 824 final), nedan *direktivförslaget*. Genom förslaget genomförs artikel 16 i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen, som undertecknades den 2 mars 2012 och som trädde i kraft den 1 januari 2013⁵, nedan *fördraget om en starkt ekonomisk union, den finanspolitiska pakten* eller *fördraget*. Enligt denna artikel ska inom högst fem år efter det att fördraget har trätt i kraft på grundval av en utvärdering av erfarenheterna från dess genomförande nödvändiga åtgärder vidtas i syfte att införliva innehållet i det här fördraget inom Europeiska unionens rättsliga ramar.

Fördraget om en starkt ekonomisk union har i Finland satts i kraft genom lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på de fleråriga ramarna för de offentliga finanserna (869/2012), som trädde i kraft vid ingången av 2013, nedan *den finanspolitiska lagen*. Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. uppställandet av ett medelfristigt mål för det strukturella saldot i de offentliga finanserna, en korrigeringsmekanism, exceptionella omständigheter och tillsyn över att lagen följs.

Rådet antog den 8 november 2011, som en del av det s.k. sexpaket, ett direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk (2011/85/EU), nedan *budgetramdirektivet*. Budgetramdirek-

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_sv.htm

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_sv.pdf

³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_sv.pdf

⁴ "Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union", rapport av Jean-Claude Juncker, i nära samarbete med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi och Martin Schulz, den 22 juni 2015.

⁵ Fördrag om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen mellan Konungariket Belgien, Republiken Bulgarien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Ungern, Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Polen, Republiken Portugal, Rumänien, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien, Republiken Finland och Konungariket Sverige.

tivet har i Finland satts i kraft särskilt genom de ovannämnda bestämmelserna i den finanspolitiska lagen och statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014), nedan *JTS-förordningen*. JTS-förordningen innehåller bestämmelser om bl.a. uppgörandet av en flerårig plan för de offentliga finanserna och uppställandet av mål för det strukturella saldoto för hela den offentliga sektorns finanser samt särskilt för varje delområde inom de offentliga finanserna. I planen för de offentliga finanserna anges också vilka åtgärder som måste vidtas för att målen för det strukturella saldoto ska uppnås.

I EU:s fördrag finns det finanspolitiska regler särskilt i artiklarna 121 och 126 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF) samt i protokoll nr 12 som hör till den sistnämnda artikeln. Enligt dessa förbinder sig medlemsstaterna till att undvika alltför stora underskott i den offentliga sektorns finanser. Som alltför stort underskott betraktas enligt artikel 126 i EUF-fördraget och protokoll nr 12 ett faktiskt, planerat eller förutsett underskott som överstiger 3 procentenheter av bruttonationalprodukten till marknadspris, såvida inte underskottet har minskat väsentligt och kontinuerligt och nått en nivå som ligger nära referensvärdet, eller referensvärdet endast undantagsvis och övergående överskrids och procenttalet fortfarande ligger nära referensvärdet. Som alltför stort underskott i förhållande till skuldsättningen i den offentliga sektorn betraktas en faktisk skuldsättning som överstiger 60 procent av bruttonationalprodukten till marknadspris, såvida inte detta procenttal minskar i tillräcklig utsträckning och närmar sig referensvärdet i tillfredsställande takt. Närmare bestämmelser om undvikande och avhjälpande av alltför stora underskott finns i unionens sekundärlagstiftning, i synnerhet i rådets förordning (EG) nr 1466/97 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken och ändringarna i denna, nedan *den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten*, samt rådets förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott och ändringarna i denna, nedan *den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten*.

2 Förslagets syfte och huvudsakliga innehåll

Syftet med direktivförslaget är att stärka en hållbar skötsel av de offentliga finanserna och säkerställa att de referensvärdena för underskott och skuldsättning som anges i EUF-fördraget och protokoll nr 12, som fogats till det, iakttas. Dessa målsättningar motsvarar målsättningarna för fördraget om en starkt ekonomisk union och budgetramdirektivet samt den nationella lagstiftning som stiftats på grundval av dessa.

Artikel 2 i direktivförslaget gäller definitioner. I artikeln konstateras att i direktivförslaget gäller definitionerna av ”offentlig”, ”underskott” och ”skuld” i protokoll nr 12, som fogats till fördragen. Andra definitioner som anges är ”exceptionella omständigheter”, ”oberoende organ” och ”strukturellt saldo”.

Den mest centrala artikeln i direktivet är artikel 3, som gäller finanspolitiskt ansvarstagande och medelfristig finanspolitisk inriktning. Enligt artikel 3.1 ska varje medlemsstat inrätta en ram av bindande och permanenta numeriska finanspolitiska regler som är specifika för den, som stärker dess ansvarsfulla bedrivande av finanspolitiken och som effektivt främjar att den uppfyller sina skyldigheter enligt EUF-fördraget på budgetpolitikens område i ett flerårigt perspektiv för den offentliga sektorn som helhet. Hänvisningen till EUF-fördraget innebär att de finanspolitiska reglerna effektivt ska främja iakttagandet av både underskotts- och skuldkriteriet.

Vidare ska den fleråriga ramen för den offentliga sektorns finanser enligt artikel 3.1 i direktivförslaget omfatta i synnerhet två finanspolitiska regler. Enligt den första regeln i artikel 3.1 ska medlemsstaten fastställa ett medelfristigt mål i termer av strukturellt saldo för att säker-

ställa att kvoten mellan skulden i den offentliga sektorn och bruttonationalprodukten till marknadspris inte överstiger det referensvärde som anges i protokoll nr 12 eller närmar sig detta i tillfredsställande takt. I den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten anges i vilken takt en skuld som överstiger referensvärdet ska minska för att den ska anses vara tillfredsställande⁶.

Enligt den andra regeln i artikel 3.1b i direktivförslaget ska den finanspolitiska planeringen omfatta en medelfristig bana för de offentliga utgifternas ökning, efter avdrag för diskretionära åtgärder på inkomstsidan, som överensstämmer med det medelfristiga budgetmålet eller tidsramen för konvergens mot detta. Banan för utgifterna ska fastställas så snart som en ny regering tillträder, för den lagstiftande församlingens mandatperiod, och den ska följas i de årliga budgetarna under hela den perioden.

Enligt artikel 3.2 a i direktivförslaget ska de årliga budgetarna säkerställa efterlevnad av det medelfristiga mål i termer av strukturellt saldo som avses i artikel 3.1 a eller konvergens mot det, särskilt genom att säkerställa en sådan bana för de offentliga utgifterna som avses i artikel 3.1 b. Vid fastställandet av anpassningsbanan mot det medelfristiga målet får medlemsstaterna beakta genomförandet av större strukture reformer som har direkta långsiktiga positiva budgeteffekter, bland annat genom att öka den potentiella hållbara tillväxten, och därigenom ger en verifierbar effekt på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Artikel 3.2 b i direktivförslaget gäller en korrigeringsmekanism. En korrigeringsmekanism ska aktiveras automatiskt i händelse av konstaterade betydande avvikelser från det medelfristiga målet eller från anpassningsbanan mot detta mål. Denna mekanism ska inbegripa skyldigheten att genomföra åtgärder för att korrigera avvikelser inom en fastställd tid. Den tillåtna tidsfristens längd är beroende av avvikelserns art och omfattning. Det är av central betydelse att en avvikelse från anpassningsbanan för de offentliga utgifterna korrigeras.

Artikel 3.3 i direktivförslaget gäller exceptionella omständigheter. En tillfällig avvikelse från det medelfristiga målet eller anpassningsbanan mot detta mål samt banan för de offentliga utgifterna är tillåten endast under sådana exceptionella omständigheter som avses i artikel 2 och under förutsättning att en sådan avvikelse inte äventyrar den finanspolitiska hållbarheten på medellång sikt.

I artiklarna 3.4–3.7 i direktivförslaget föreskrivs om övervakning av de finanspolitiska reglerna. Enligt artikel 3.4 i direktivförslaget ska medlemsstaterna utse oberoende organ för övervakning av efterlevnaden av bestämmelserna i artiklarna 3.1 och 3.2. De oberoende organen ska tillhandahålla offentliga bedömningar av bland annat lämpligheten av det medelfristiga målet och banan för de offentliga utgifterna, som ska iakttas som finanspolitiska regler, uppfyllelsen av det medelfristiga målet och banan för de offentliga utgifterna samt alla förekomster eller upphöranden av exceptionella omständigheter (som möjliggör tillfälliga avvikelser från det medelfristiga målet och banan för de offentliga utgifterna). De oberoende organen ska uppmana budgetmyndigheterna att aktivera korrigeringsmekanismen, i händelse av konstaterade betydande avvikelser från det medelfristiga målet eller från anpassningsbanan mot detta mål (artikel 3.5). Sedan korrigeringsmekanismen har aktiverats ska de oberoende organen lägga fram offentliga bedömningar av de planerade åtgärdernas tillräcklighet i synnerhet med

⁶ Enligt artikel 2.1 a i den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten ska den offentliga skulden anses minska i tillräcklig utsträckning och närma sig referensvärdet i tillfredsställande takt, om differensen till referensvärdet under de föregående tre åren har minskat med i genomsnitt en tjugondel per år. Alternativt räcker det om kommissionens budgetprognoser anger att den föreskrivna minskningen i differensen kommer att inträffa under en treårsperiod som omfattar de två år som följer på det sista år för vilket uppgifter finns tillgängliga.

hänsyn till banan för de offentliga utgifterna, korrigeringens framåtskridande under den fastställda tiden samt alla förekomster eller upphöranden av exceptionella omständigheter. Medlemsstaterna ska se till att de rekommendationer som de oberoende organen lägger fram följs eller offentligt motivera varför rekommendationerna inte följs (artikel 3.6). Direktivförslaget innehåller också institutionella krav i syfte att garantera de oberoende organens oavhängighet (artikel 3.7).

Enligt artikel 4 i direktivförslaget ska medlemsstater som inte har euron som valuta vara bundna av direktivet förutsatt att de anmäler sitt beslut om detta till kommissionen.

Enligt artikel 5 i direktivförslaget ska kommissionen senast den 30 juni 2024 och vart femte år därefter lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om genomförandet av direktivet.

Enligt artikel 6 i direktivförslaget ska direktivet sättas i kraft senast den 30 juni 2019.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för direktivförslaget är artikel 126.14 andra stycket i EUF-fördraget. Enligt denna artikel ska rådet enhälligt, i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och Europeiska centralbanken, anta lämpliga bestämmelser som därefter ska ersätta protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott (protokoll nr 12).

Artikel 126.14 andra stycket i EUF-fördraget, som föreslagits som rättslig grund för direktivet, gäller i synnerhet förfarandet vid sådana alltför stora underskott som redan uppstått. I de rättsliga grunderna för stabilitets- och tillväxtpakten återspeglar sig detta i att den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten bygger på artikel 121.6 i EUF-fördraget och den korrigerande delen på den aktuella artikeln 126.14 andra stycket.

Med beaktande av de övriga styckena i artikel 126.14 samt i synnerhet tredje stycket och det budgetramdirektiv som antagits med stöd av detta och som syftar till att förebygga alltför stora underskott kan tillämpningsområdet för artikel 126 emellertid anses omfatta även de skeden som föregår alltför stora underskott. Preliminärt kan den rättsliga grunden för direktivförslaget bedömas vara lämplig. Den rättsliga grunden behöver dock bedömas mer detaljerat i samband med den fortsatta beredningen.

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Målsättningen med direktivförslaget är att stärka en hållbar skötsel av de offentliga finanserna i medlemsstaterna, och direktivförslaget kompletterar EU:s finanspolitiska ramar. Enligt kommissionen kan denna målsättning inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna, utan den kan bättre uppnås på unionsnivå. Det finns ingen orsak att ifrågasätta kommissionens bedömning. Förslaget kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

4 Förslagets förhållande till grundlagen

Allmänt

Syftet med de finanspolitiska reglerna enligt direktivförslaget (det medelfristiga målet i termer av strukturellt saldo och banan för de offentliga utgifterna som strävar mot detta mål) är att säkerställa att särskilt skuldregeln enligt EUF-fördraget iaktas. Finland har förbundit sig att iaktta underskotts- och skuldkriteriet i fördragen.

Uppställandet av ett medelfristigt mål för det strukturella saldot

Det medelfristiga målet för det strukturella saldot är ett operativt verktyg avsett att främja iakttagandet av de skyldigheter till budgetdisciplin som fastställs i fördragen. Enligt artikel 2a 1 i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten kan de landspecifika medelfristiga målen för den offentliga sektorns finanser avvika från kravet på offentliga finanser som ligger nästan i balans eller visar ett överskott, samtidigt som de ska tillhandahålla en säkerhetsmarginal med avseende på referensvärdet på 3 procent av BNP för underskott i den offentliga sektorns finanser. Enligt artikeln i fråga ska medelfristiga mål för den offentliga sektorns finanser ställas upp för att säkerställa de offentliga finansernas hållbarhet eller snabba framsteg mot sådan hållbarhet och samtidigt ge finanspolitiskt handlingsutrymme, särskilt med tanke på behovet av offentliga investeringar. Enligt artikel 2a 2 i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten är den nedre gränsen för ett medelfristigt mål -1 procent av bruttonationalprodukten. Enligt den finanspolitiska lagen och den finanspolitiska pakten, som det hänvisas till i den lagen, är den nedre gränsen mer krävande, i regel -0,5 procent av bruttonationalprodukten, och i linje med stabilitets- och tillväxtpakten, -1 procent av bruttonationalprodukten, endast i det fall att skuldsättningen i den offentliga sektorn ligger väsentligt under 60 procent och om risken i fråga om de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är låg.

Direktivförslaget avviker till sin språkdräkt från den finanspolitiska pakten, som det hänvisas till i 2 § i den finanspolitiska lagen, och från artikel 2a i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten, som det hänvisas till i artikel 3.1 b i fördraget, med avseende på vilka faktorer som ska beaktas vid uppställandet av ett medelfristigt mål i termer av strukturellt saldo. Enligt artikel 3.1 a i direktivförslaget ska det medelfristiga målet ställas upp med beaktande av ett skuldkriterium, men i artikel 2 i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten betonas i fråga om uppställandet av målet att en säkerhetsmarginal ska tillhandahållas med avseende på referensvärdet på 3 procent för underskott. Eftersom de medelfristiga målen enligt artikel 2 a i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten dock ska säkerställa de offentliga finansernas hållbarhet eller snabba framsteg mot sådan hållbarhet förpliktar också stabilitets- och tillväxtpakten medlemsstaterna att beakta skuldkriteriet vid uppställandet av det medelfristiga målet (för en motsvarande tolkning se RP 155/2012 rd, s. 9/II; tolkningen stöds generellt också av den förebyggande delens syfte, nämligen att förebygga alltför stora underskott). Det finns således ur författningsrättslig synvinkel ingen väsentlig skillnad mellan direktivförslaget och den rätt som redan är bindande för Finland när det gäller vilka faktorer som ska ligga till grund för det medelfristiga målet i termer av strukturellt saldo. De bestämmelser i direktivförslaget som gäller uppställandet av ett medelfristigt mål i termer av strukturellt saldo är inte problematiska med tanke på grundlagen.

Banan för de offentliga utgifterna enligt det medelfristiga målet

Enligt artikel 3.1 b i direktivförslaget ska en bana för de offentliga utgifternas ökning som överensstämmer med det medelfristiga målet fastställas så snart som en ny regering tillträder, och denna bana ska följas i de årliga budgetarna, dvs. i skötseln av de offentliga finanserna, under den lagstiftande församlingens mandatperiod. Skyldigheten att följa banan för utgifter-

nas ökning ligger till vissa delar nära kraven i budgetramdirektivet, enligt vilka medlemsstaterna ska tillämpa finanspolitiska regler som omfattar iakttagandet av underskotts- och skuldkriterierna enligt EUF-fördraget (artikel 5.1 a i budgetramdirektivet) och ett mål för offentliga utgifter som överensstämmer med dessa regler (artikel 9.2 a), som ska iakttas i den årliga budgetlagstiftningen (artikel 10). Trots att det också i budgetramdirektivet hänvisas till skyldigheten att iakttä det mål som ställts upp för utgifterna är det dock i budgetramdirektivet, med hänseende till språkdräkten i direktivet, fråga om ett egentligt utgiftsmål som härletts från de finanspolitiska reglerna, inte om en regel i sig såsom i direktivförslaget. Artikel 10 i budgetramdirektivet möjliggör också avvikelser från den målsatta banan för utgifterna, förutsatt att dessa avvikelser motiveras på behörigt sätt. Direktivförslaget innehåller ingen motsvarande möjlighet till avvikelser.

Den i artikel 3.1 b i direktivförslaget angivna skyldigheten att följa banan för de offentliga utgifternas ökning under den lagstiftande församlingens mandatperiod ska på de ovannämnda grunderna betraktas som en skyldighet som delvis är mer omfattande än den gällande EU-rätten och de nationella bestämmelserna. Förslaget begränsar inte bara statsrådets finanspolitiska handlingsutrymme, utan också riksdagens budgetmakt.

Riksdagen har i sitt svar gällande den finanspolitiska lagen (RSv 174/2012 rd) förutsatt att de stegvisa förändringarnas kumulativa verkan på riksdagens budgetmakt och den nationella suveräniteten omsorgsfullt beaktas, om det är meningen att EU-reglerna i fortsättningen ska förstärkas ytterligare på ett sätt som begränsar det nationella beslutsfattandet. Den i artikel 2.1 b i direktivförslaget angivna skyldigheten att följa banan för de offentliga utgifternas ökning under den lagstiftande församlingens hela mandatperiod i alla andra situationer förutom under exceptionella omständigheter är så rigid att den kan bli problematisk inte bara med tanke på skötseln av finanspolitiken utan även med hänseende till riksdagens budgetmakt, om skyldigheten att följa utgiftsbanan ska regleras så att den blir bindande även för riksdagen.

Exceptionella omständigheter

Artikel 3.3 i direktivförslaget, som gäller exceptionella omständigheter, är till sina grunder i linje med fördraget om en starkt ekonomisk union. Bestämmelsen är inte problematisk med tanke på grundlagen.

Automatisk korrigeringsmekanism

Artikel 3.2 b i direktivförslaget, som gäller en automatisk korrigeringsmekanism, är till sin grunder i linje med bestämmelserna i fördraget om en starkt ekonomisk union och kommissionens meddelande i anslutning till detta (COM(2012) 342 final). Bestämmelsen i fråga förutsätter dessutom särskilt att avvikelser från den ovannämnda banan för de offentliga utgifterna, som är bindande för den lagstiftande församlingens mandatperiod, ska kompenseras. Kravet på kompensering för avvikelser från banan för de offentliga utgifterna är striktare än den gällande EU-rätten och den nationella rätten. Bestämmelsen kan vara problematisk med tanke på grundlagen av samma orsaker som konstaterats ovan när det gäller att följa banan för de offentliga utgifternas ökning.

I bestämmelsen om en korrigeringsmekanism i direktivförslaget saknas vidare en bestämmelse som motsvarar den sista meningen i artikel 3.2 i den finanspolitiska pakten, enligt vilken korrigeringsmekanismen till fullo ska respektera de nationella parlamentens behörighet. Den korrigeringsmekanism som ska tillämpas i sista hand enligt 3 § 3 mom. i den finanspolitiska lagen grundar sig på ett meddelande från statsrådet.

Oberoende organ för övervakning

Artiklarna 3.4–3.7 i direktivförslaget, som gäller oberoende organ för övervakning, motsvarar huvudsakligen fördraget om en stärkt ekonomisk union, den finanspolitiska lagen och bestämmelserna om statens revisionsverk. Artikel 3.5 i direktivförslaget innehåller emellertid ett nytt krav jämfört med den nationella lagstiftningen, enligt vilket de oberoende organen vid en konstaterad betydande avvikelse från det medelfristiga målet uttryckligen ska uppmana budgetmyndigheterna att aktivera korrigeringsmekanismen. Bestämmelserna om övervakningsorganen är inte problematiska med tanke på grundlagen.

5 Förslagets konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Definitioner

Definitionerna i artikel 2 i direktivförslaget motsvarar definitionerna i den finanspolitiska pakten och den finanspolitiska lagen, liksom även definitionerna i unionens sekundärlagstiftning, i synnerhet i stabilitets- och tillväxtpakten och den så kallade förordningen om förhandstillsyn över budgetplanerna⁷. De grundläggande definitionerna i direktivförslaget orsakar inga behov av att ändra den nationella lagstiftningen.

Uppställandet av ett medelfristigt mål i termer av strukturellt saldo

För genomförandet av artikel 3.1 a i direktivförslaget ska det vid behov till den nationella lagstiftningen fogas en bestämmelse enligt vilken det vid uppställandet av målet i termer av strukturellt saldo ska säkerställas att skuldkriteriet enligt EUF-fördraget och protokoll nr 12, som fogats till detta, iakttas. Detta kan dock leda till en dubbelstandard som är svår att tillämpa. Det medelfristiga målet ska nämligen å ena sidan ställas upp i enlighet med den finanspolitiska pakten, som det hänvisas till i 2 § i den finanspolitiska lagen, vilken förblir i kraft (den nedre gränsen i regel -0,5 procentenheter av bruttonationalprodukten till marknadspris). Å andra sidan ska målet ställas upp på det sätt som förutsätts i direktivet, så att det härleds särskilt från skuldkriteriet. De numeriska värden som fastställs för det strukturella saldot utifrån dessa olika utgångslägen kan avvika från varandra.

Banan för de offentliga utgifterna enligt det medelfristiga målet

I 3 § 4 mom. i JTS-förordningen konstateras att i planen för de offentliga finanserna presenteras sådana fleråriga mål för hur skuldsättningen respektive utgifterna i den offentliga sektorn förhåller sig till bruttonationalprodukten till marknadspris som motsvarar målen för det strukturella saldot för hela den offentliga sektorns finanser. De nationella bestämmelserna ska för genomförandet av artiklarna 3.1 b och 3.2 a eventuellt kompletteras med bestämmelser om att banan för de offentliga utgifternas ökning är bindande för den lagstiftande församlingens mandatperiod och att den ska följas i skötseln av de offentliga finanserna.

Exceptionella omständigheter

Definitionen av exceptionella omständigheter motsvarar den gällande lagstiftningen och förutsätter inga ändringar av lagstiftningen.

Automatisk korrigeringsmekanism

⁷Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 473/2013 av den 21 maj 2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigerande av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet. (Det är fråga om den ena förordningen i det s.k. tvåpaket, se EUT L 140, den 27 maj 2013.)

Direktivförslaget kan kräva en ny bedömning av bestämmelserna om korrigeringsmekanismen, både med avseende på vem som fattar beslut om förekomsten av betydande avvikelser och därmed om skyldigheten att aktivera korrigeringsmekanismen och med avseende på vilken typ av avvikelse som över huvud taget ska anses vara betydande. Beslutsfattandet om förekomsten av betydande avvikelser har i 3 § 2 och 3 mom. i den finanspolitiska lagen kopplats till EU-beslut enligt den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten, vilket innebär att beslut om förekomsten av en betydande avvikelse som gäller Finland fattas av Europeiska unionens råd i enlighet med bedömningsgrunderna i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten. Utifrån direktivförslaget står det inte klart att detta system som harmoniserats med EU-förfarandena kan bevaras som sådant.

Oberoende organ för övervakning

Enligt den finanspolitiska lagen utövar Statens revisionsverk tillsyn över efterlevnaden av lagen. Bestämmelserna i den finanspolitiska lagen och lagen om statens revisionsverk samt bestämmelserna i revisionsverkets arbetsordning är huvudsakligen förenliga med direktivförslaget. Till regleringen av (eller arbetsordningen för) statens revisionsverk ska dock fogas en bestämmelse om att revisionsverket vid konstaterande av en betydande avvikelse från det medelfristiga målet i termer av strukturellt saldo ska uppmana statsrådet att aktivera korrigeringsmekanismen.

6 Ålands behörighet

Direktivförslaget innehåller inga skyldigheter som gäller enskilda enheter inom de offentliga finanserna, såsom landskapet Åland. Inget samtycke från Ålands lagting krävs för att direktivet ska kunna sättas i kraft.

7 Behandling av förslaget i Finland och i EU

Statsrådet har den 13 december 2017 till riksdagen överlämnat en utredning av kommissionens förslag till att utveckla den ekonomiska och monetära unionen (E-skrivelse 115/2017 rd).

På EU-nivå har ärendet behandlats av ekonomiska och finansiella kommittén den 11 januari 2018 och av Ecofin-rådet den 23 januari 2018. De övriga medlemsländernas ståndpunkter är förenliga med Finlands ståndpunkt. Ekonomiska och finansiella kommittén fortsätter att utreda detaljerna i denna fråga, men tills vidare har inget medlemsland ansett att man bör framskrida i enlighet med direktivförslaget.

Ärendet har behandlats av statsrådets EU-ministerutskott den 9 februari 2018 och av finansutskottet den 15 februari 2018.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder förslaget att den finanspolitiska pakten införlivas i unionsrätten i enlighet med artikel 16 i pakten.

Kommissionens direktivförslag avviker dock från den finanspolitiska pakten. De största skillnaderna hänför sig till det sätt på vilket ett medelfristigt mål i termer av strukturellt saldo ska ställas upp och banan för de offentliga utgifternas ökning, som härleds från detta mål och som är bindande under den lagstiftande församlingens mandatperiod. Den förstnämnda skillnaden kan leda till överlappande regelverk och oklarheter. Den sistnämnda ändringen kan bli problematisk också med tanke på riksdagens konstitutionella budgetmakt. I den fortsatta beredningen av ärendet ska särskild vikt fästas vid denna bestämmelse.

Enligt kommissionens meddelande om ytterligare steg mot fullbordandet av Ekonomiska och monetära unionen (COM(2017) 821 final) är syftet att förenkla EU:s finanspolitiska regler betydligt fram till 2025. Finland har redan tidigare understött dessa ambitioner. Statsrådet anser att de finanspolitiska regler som bygger på EU-lagstiftningen ska ses över i första hand som helhet och att man samtidigt ska säkerställa att både de regler som grundar sig direkt på EU-rätten och de regler som ska tas in i den nationella lagstiftningen är konsekventa och förenliga. Direktivet stöder inte detta tillvägagångssätt. Med beaktande av det finanspolitiska regelverket som helhet är det i princip inte ändamålsenligt att direktivet bereds med ett innehåll som avviker från den finanspolitiska pakten.

Direktivförslagets rättsliga grund behöver bedömas mer detaljerat i samband med den fortsatta beredningen.