



13.1.2003

Eduskunnan suuri valiokunta

Valtiovarainministeriö lähettää kunnioittavasti eduskunnan suurelle valiokunnalle perustuslain 97 §:ssä tarkoitetun selvityksen Euroopan unionin komission antamasta budjettipolitiikan koordinaation vahvistamista koskevasta tiedonannosta.

Valtiovarainministeri

Sauli Niinistö

Finanssineuvos

Ilkka Kajaste

KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE BUDJETTIPOLITIIKAN KOORDINAATION VAHVISTAMISESTA (ECFIN/581/02 – EN rev. 3); SELVITYS EDUSKUNNALLE

Komissio antoi marraskuun 21. päivänä 2002 tiedonannon budjettipolitiikan koordinaation vahvistamisesta. Tiedonanto liittyy Barcelonan Eurooppa-neuvoston päätelmiin, joiden mukaan nykyistä finanssipolitiikan koordinaatiojärjestelmää tulisi vahvistaa. Tämän mukaisesti komissiota pyydettiin tekemään ehdotuksia talouspolitiikan koordinaation parantamiseksi ennen kevään 2003 Eurooppa-neuvostoa. Komission tiedonanto, jonka se marraskuussa 2002 ainoastaan lyhyesti esitteli neuvostolle, tulee virallisesti neuvoston asialistalle helmikuussa 2003. Epävirallisesti komissio on kuitenkin konsultoinut jäsenvaltioita vuoden 2002 aikana huhtikuun ja syyskuun epävirallisten ECOFIN-neuvostojen yhteydessä. Jäsenvaltioilta saatu palaute on osin ohjannut työn etenemistä. Tiedonannolla on yhtymäkohtia myös eräisiin muihin komission aloitteisiin ja esityksiin kuten eri koordinaatioprosessien virtaviivaistamista koskevaan ehdotukseen ja tulevaisuuskonventille annettuihin tiedonantoihin. Lisäksi komission puheenjohtaja ja erät muut komission edustajat ovat käyttäneet julkisuudessa aiheeseen liittyviä puheenvuoroja.

Suomen puheenjohtajuuskaudella hyväksytyssä ECOFIN-neuvoston raportissa talouspolitiikan koordinaation tehostamisesta todettiin, että koordinaation avoimuutta ja legitimitettä tulisi vahvistaa ja että eri jäsenvaltioiden hallitusten tulisi lisätä sen saamaa tukea kansallisella tasolla parantamalla tiedotusta sekä vuoropuhelua kansallisten parlamenttien kanssa. Edellä esitetyn mukaisesti valtiovarainministeriö on laatinut oheisen perustuslain 97 §:ssä tarkoitetun selvityksen komission tiedonannosta, joka koskee budjettipolitiikan koordinaation vahvistamista.

1 BUDJETTIPOLITIIKAN KOORDINAATION PUITTEET

Jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa koskee yhteinen etu. Tästä syystä niiden tulee perustamissopimuksen mukaan sovittaa talouspolitiikkaansa yhteen noudattaen voimavarojen

tehokasta kohdentamista suosivan, vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatetta. Talouspolitiikan koordinaation keskeinen oikeusperusta sisältyy artikloihin 99 ja 104. Edellisessä määritetään talouspolitiikan monenkeskisen valvonnan puitteet ja menettelyt. Keskeisessä asemassa tässä on talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja koskeva vuosittain hyväksyttävä asiakirja, joka on tärkein talouspolitiikan koordinaatioon väline EU-tasolla. Artiklassa 104, joka koskee suoranaisemmin budjettipolitiikkaa, säädetään, että jäsenvaltioiden tulee välttää liiallisia julkisen talouden alijäämiä. Tämän artiklan eri kohdissa määritellään varsin yksityiskohtaisesti ns. liiallisten alijäämien menettely. Euroalueen jäsenvaltioiden osalta menettely voi johtaa myös eri tasoihin sanktioihin aina korottoman talletuksen ja sakkojen asettamiseen asti. Kysymys on ajankohtainen, koska liiallisten alijäämien menettely on jouduttu ottamaan käyttöön Portugalin julkisen talouden alijäämän ylitettyä kolmen prosentin rajan. Komissio on esittämässä menettelyn soveltamista myös Saksan julkiseen talouteen, kunhan vuoden 2002 tilanteesta saadaan tilastotietoa.

Nämä säädökset periytyvät Maastrichtin sopimuksesta. Myöhemmin ns. vakaus- ja kasvusopimuksen yhteydessä edellä mainittuja perustamissopimuksen säädöksiä on täsmennetty toissijaisella lainsäädännöllä. Sopimus sisältää kaksi asetusta, joista toinen liittyy monenkeskisen valvonnan tehostamiseen ja toinen liiallisten alijäämien menettelyn selkeyttämiseen. Vakaus- ja kasvusopimus sisältää sitoumuksen, jonka mukaan jäsenvaltiot pyrkivät keskipitkällä aikavälillä saavuttamaan sellaisen julkisen talouden rahoitusaseman, joka on lähellä tasapainoa tai ylijäämäinen. Tämä säädöksen tarkoitus on varmistaa se, että suhdannevaihtelut eivät johda tilanteeseen, jossa syntyy uhka liiallisen alijäämän muodostumisesta. Samalla on pyritty varmistamaan myös se, että velkaantuminen pysyy kurissa ja edellytykset julkisen talouden pitkän ajan kestävyydelle vahvistuvat. Edellä mainitun kahden asetuksen lisäksi vakaussopimus sisältää Eurooppa-neuvoston päätöslauselman, jossa eri osapuolet (jäsenvaltiot, komissio ja neuvosto) sitoutuvat sopimuksen tiukkaan ja ripeään täytäntöönpanoon.

Vakaus- ja kasvusopimuksen yhteydessä säädettiin, että myös yhteisen rahan käyttöön otaneet jäsenvaltiot laativat määrääjoin monenkeskistä valvontaa varten talous-ohjelmansa (vakaushjelmat), joiden yhteydessä ne toimittavat neuvostolle ja komissiolle valvonnan kannalta tarvittavat tiedot. Euroalueen ulkopuoliset maat laativat vuosittain omat lähentymisohjelmansa. Neuvoston päätöksellä on myöhemmin hyväksytty myös yhteiset käytäntönsäännöt, joissa on edelleen täsmennetty ohjelmien tietosisältövaatimuksia.

Budjettipolitiikan koordinaatiota koskevat oikeudelliset velvoitteet EU-tasolla liittyvät liiallisten alijäämien välttämiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että perustamissopimuksessa mainittuja ja vakaussopimuksen yhteydessä määriteltyjä poikkeuksellisia ja väliaikaisia tilanteita lukuun ottamatta julkisen talouden alijäämä ei saa ylittää kolmea prosenttia bruttokansantuotteesta. Perustamissopimuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee ottaa huomioon myös talouspolitiikkaa koskeva yhteinen etu. Tähän perustuu talouspolitiikan koordinaatio EU-tasolla. Neuvosto voi antaa yksittäisiä jäsenvaltioita koskevia suosituksia, jos niiden harjoittama talouspolitiikka poikkeaa yhteisesti hyväksytyistä suuntaviivoista tai aiheuttaa haittaa talous- ja rahaliiton toiminnalle. Tällaisia suosituksia, joita tähän mennessä on annettu vain Irlannille, voidaan pitää sanktioina. Nämä artiklaan 99 perustuvat sanktiot ovat luonteeltaan vain poliittisia. Taloudellisia seuraamuksia voi jäsenvaltiolle koitua vain liiallisista alijäämistä.

2 KOMISSION TIEDONANTO BUDJETTIPOLITIIKAN KOORDINAATION VAHVISTAMISESTA

Komission tiedonannon mukaan budjettipolitiikan koordinaatiolle perustamissopimuksessa luodut yhteisesti hyväksytyihin sääntöihin perustuva puitteet, jota vakaus- ja kasvusopimus täydentää, ovat riittävät. Asetetut tavoitteet ovat tiedonannon mukaan järkeviä ja kohtuullisia sekä jäsenvaltioiden lyhyen että pitemmän aikavälin kansallisen edun näkökulmasta. Vakaussopimuksen tavoitteenasettelu ei merkitse rajoitusta automaattisten vakauttajien toiminnalle ja suhdannetasaukselle. Se ottaa myös huomioon ne pitkän aikavälin haasteet, jotka liittyvät väestön ikääntymiseen ja joista lasketaan aiheutuvan tulevana vuosikymmeninä suuruusluokaltaan 4-8 % BKT:sta suuruiset menopaineet. Haasteet kohdistuvat tulevana vuosina kaikkiin jäsenvaltioihin. Niiden, joihin ne kohdistuvat ensimmäisinä, tulee komission mukaan harkita jo varhaisessa vaiheessa julkisen talouden ylijäämien aikaansaamista.

Komissio on arvioinut tiedonannossa viime vuosien kehitystä. Ennen vuotta 1999 saavutettu menestys perustui pyrkimykselle täyttää Maastrichtin kriteerit ja noudattaa tarkoin olemassa olevia budjettisääntöjä. Vuoden 1999 jälkeen kehitys on komission mukaan mennyt kuitenkin osittain harhaan. Näin on käynyt erityisesti Portugalissa, Saksassa ja Ranskassa, joiden julkisen talouden tasapainottaminen ei onnistunut korkeasuhdanteen aikana ja laskusuhdanteen yhteydessä liiallisista alijäämistä on muodostunut ongelma. Ongelmattomia eivät ole myöskään muut jäsenvaltiot. Komissio nimeää erityisesti Italian

ja Kreikan, jotka eivät ole onnistuneet alentamaan velkasuhdetta huolimatta tätä koskevista suosituksista. Velkasopeutukseen olisi pitänyt olla varaa, koska euroalueen jäsenyyden myötä ao. maat ovat tuntuvasti hyötäneet korkojen alenemisesta.

Tiedonannon mukaan budjettisääntöihin perustuva vakaussopimuksen ”lähellä tasapainoa tai ylijäämä” –tavoite on talouspoliittisesti asianmukainen. Jotta valittu lähestymistapa olisi tehokas ja vertaispainostukseen perustuva koordinaatio toimisi, siihen olisi sisällytettävä myös vahvaa poliittista sitoutumista. Vakaussopimuksen täytäntöönpanossa on kuitenkin esiintynyt ongelmia, joiden keskeisinä syinä komissio pitää sitä, että

- Jäsenvaltioiden sitoutuminen vakaussopimukseen on heikentynyt
- Selkeiden ja mitattavien budjettitavoitteiden asettaminen on ollut vaikeaa
- Julkisen talouden tilastointiin on liittynyt ongelmia
- Jotkut jäsenvaltiot eivät ole harjoittaneet hyvinä aikoina oikeaa politiikkaa
- Vakaussopimukseen sisältyvä ennakkovaroitusjärjestelmä ei ole toiminut
- Vakaussopimus ei ole ollut tarpeeksi joustava ja ottanut huomioon jäsenvaltioiden erilaisia olosuhteita ja maakohtaisia uudistustarpeita
- Vakaussopimusta ja sen toimintaa sekä kestävän ja terveen julkisen talouden merkitystä ei ole osattu perustella julkisuudessa

Komissio tekee tiedonannossa joukon ehdotuksia vakaus- ja kasvusopimuksen tehostamiseksi. Se toteaa, etteivät tehdyt ehdotukset ole ristiriidassa nykyisen perustamissopimuksen ja vakaus- ja kasvusopimuksen kanssa. Komission esitykset voidaan sen mukaan toteuttaa muuttamatta perustamissopimusta, vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteenasettelua. Uusia menettelyjä ei tarvita.

Komission ehdotusten mukaan

- Olisi haettava sellaisia budjettitavoitteita, jotka ottavat huomioon suhdannevaiheen. ECOFIN-neuvosto on itse asiassa jo käsitellyt suhdannekorjattuihin budjettilukuihin liittyviä kysymyksiä ja hyväksynyt niiden hyväksikäyttöä koskevia päätelmiä. Samalla on kuitenkin todettu, ettei niiden käyttö tavoitteenasettelussa ole ongelmatonta.
- Olisi luotava siirtymäjärjestelyjä maille, joiden rakenteellinen alijäämä ylittää ”lähellä tasapainoa tai ylijäämä” -tavoitteen. Tästä tavoitteesta sovittiin jo syksyllä

2002 euroryhmän tasolla. Sen mukaan maiden, jotka eivät ole vakaussopimuksen tavoitetta saavuttaneet, tulee supistaa rakenteellista alijäämäänsä vähintään 0,5 %-yksikköä suhteessa BKT:seen vuosittain. Tähän ovat jo kaikki euroalueen maat sitoutuneet poliittisesti. Ainoastaan Ranska ei pitänyt tavoitteen saavuttamista mahdollisena vielä v. 2003.

- Olisi sitouduttava siihen, että myötäsyklistä budjettipolitiikkaa voidaan välttää hyvinä aikoina. Kysymys olisi lähinnä siitä, että automaattiset vakauttajat voisivat toimia symmetrisesti, myös korkeasuhdanteissa. Korkeasuhdanteiden aikana nimellisten ylijäämien olisi annettava kasvaa. Vain maat, jotka ovat saavuttaneet riittävästi liikkumavaraa voisivat harjoittaa lisäksi aktiivista suhdannepolitiikkaa.
- Budjettipolitiikan olisi tuettava osaltaan Lissabonin strategian tavoitteita. Tämä ei saisi kuitenkaan vaarantaa tervettä julkista taloutta, joten komissio esittää tähän liittyviä tulkintasääntöjä. Jos jäsenvaltio poikkeaa esim. julkista sektoria koskevien rakenneuudistusten vuoksi vakaussopimuksen mukaisesta tavoitteesta, olisi varmistettava se, että paluu takaisin tasapainoon tapahtuu järjestyneesti. On pidettävä huoli siitä, että nimellinen tasapaino on aina tiettyjen turvamarginaalien sisällä ja varmistettava, että tarpeen tulleen on olemassa valmius ottaa käyttöön korjaavia toimenpiteitä.
- Julkisen talouden kestävyys pitäisi asettaa ydintavoitteeksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että enemmän painoa pantaisiin jatkossa julkisen velkaantumisen alentamiselle ja hallinnalle. Ne jäsenvaltiot, joiden velkasuhde ylittää 60 % BKT:sta, tulisi esittää yksityiskohtainen velkastrategia. Komission mukaan liiallisten alijäämien menettelyyn sisältyvä velkakriteeri tulisi tehdä operationaaliseksi. Väestön ikääntymisen paineet (Tukholman Eurooppa-neuvoston kolmihaarainen strategia) tulisi sisällyttää tavoitteenasetteluun. Arvioita tähän liittyvistä sopeutuspaineista tulisi täsmentää vuoteen 2005 mennessä.

Lopuksi komissio esittää neljän kohdan ohjelman, jolla vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöön-panoa tehostettaisiin. Sen mukaan julkisen talouden sääntöjen lisäksi tarvitaan; vahvaa poliittista sitoutumista, korkeatasoista analyysia, tehokkaampia korjausmenettelyjä, jos tavoitteet uhkaavat karata, sekä parempaa tiedottamista. Ohjelma on määrä hyväksyä ennen kevään Eurooppa-neuvostoa.

Ohjelman ensimmäisessä kohdassa esitetään uuden budjettipolitiikan koordinaatiota koskevan Eurooppa-neuvoston päätöslauselman hyväksymistä. Tämä olisi osin vuoden 1997 vaka- ja kasvusopimukseen sisältyvän päätöslauselman toisinto tai vahvennus, jossa kaikki osapuolet varmistaisivat sitoutumisensa yhteiseen tavoitteenasetteluun ja sopimuksen täytäntöönpanoon.

Toisen kohdan osalta viitataan budjettitilastojen parantamista koskevaan koodiin, jonka ECOFIN hyväksyi. Komissio painottaa myös tehokkaampien analyysimenetelmien käyttöä budjettipolitiikan arvioinnissa sekä erilaisten kertaluontoisten toimien informaatiota ja analyysiä. Vaka- ja lähentymisohjelmia arvioitaessa olisi painotettava julkiseen talouteen liittyviä laatunäkökohtia ja julkisten menojen rakennetta. Yleisemminkin komissio haluaa vahvistaa jäsenvaltioiden talousseurantaa, erityisesti niiden, joiden on vaikea täyttää vakaustavoitteita. Missioita lisätään ja raportteja julkistetaan.

Perustamissopimuksen ja vakaussopimuksen täytäntöönpanon vahvistamiseksi esitetään useita eri toimia, kuten ennakkovalvontajärjestelmän kehittäminen. Myötäsyklinen politiikka katsottaisiin EU:n vaatimusten vastaiseksi ja velkakriteeriin suhtautumista muutettaisiin tiukemmaksi. Tässä viitataan myös liiallisen alijäämän menetelmään ja artiklan 104(3) mukaiseen raportointiin, jonka avulla komissio voisi käynnistää alijäämämenettelyn myös velkakriteerin perusteella. Komission mukaan kaikki tämä voidaan toteuttaa olemassa olevien säädösten puitteissa.

Lopuksi komissio painottaa tiedonannossaan vielä lyhyesti tiedotusmenettelyjen, avoimuuden ja läpinäkyvyyden merkitystä ja julkisuuden hyväksikäyttöä. Tämän mukaisesti komissio toteaa, että se aikoo julkistaa vaka- ja lähentymisohjelmia koskevat yksityiskohtaiset arvionsa sekä lisätä julkisen talouden kehitystä koskevaa raportointiaan arvioidakseen, kuinka jäsenvaltiot ovat saavuttamassa budjettitavoitteitaan. Tarkoitus on myös esittää yleisiä budjettipolitiikkaa koskevia linjauksia, joita jäsenvaltioiden tulisi ottaa huomioon vuosittaisia tulo- ja menoarvioita laatiessaan.