

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 9 päivänä marraskuuta 2018,

ehdotuksesta asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta

(CON/2018/51)

(2018/C 444/05)

Johdanto ja oikeusperusta

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 10 päivänä heinäkuuta 2018 Euroopan parlamentilta pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta ⁽¹⁾ (jäljempänä 'ehdotettu asetus').

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 4 kohtaan ja 282 artiklan 5 kohtaan, koska ehdotetun asetuksen makrotalouden vakauttamista koskevalla tavoitteella on merkitystä perussopimuksen 127 artiklan 1 kohdassa ja 282 artiklan 2 kohdassa sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön (jäljempänä EKP:n perussääntö) 2 artiklassa tarkoitetun Euroopan keskuspankkijärjestelmän keskeisen tavoitteen eli hintavakauden säilyttämisen kannalta sekä unionin yleisen talouspolitiikan kannalta, hintavakauden tavoitetta kuitenkin rajoittamatta. Ehdotettu asetus sisältää myös säännöksiä, jotka vaikuttavat EKP:n rooliin julkisyhteisöjen verojen ja maksujen välittäjänä EKP:n perussäännön 21.2 artiklan mukaan.

Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

Yleiset huomautukset

Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisen tarkoituksena on suojata kansallisia julkisia investointeja, kun jäsenvaltioissa, joiden rahayksikkö on euro, tai ERM II -valuuttakurssimekanismin osallistuvissa euroalueen ulkopuolisisissa jäsenvaltioissa (jäljempänä yhdessä osallistuvat jäsenvaltiot) esiintyy laajoja epäsymmetrisiä makroekonomisia häiriöitä, sekä ehkäistä kielteisten heijastusvaikutusten riskiä ⁽²⁾. Vakautusjärjestely olisi osa uusia välineitä, joilla pyritään parantamaan euroalueen häiriönsietokykyä unionin sääntelypuiteissa. Häiriönsietokyvyn vahvistuminen edistäisi talous- ja rahaliiton (EMU) syvenemistä. Ehdotetussa asetuksessa on lähtökohtana, että vakautusjärjestelystä tarjottava tuki edellyttää tiettyjen unionin julkisen talouden ja makrotalouspolitiikan valvontakehyksen mukaisten päätösten ja suositusten noudattamista ⁽³⁾. Tältä osin viitataan unionin finanssipoliittisen päätöksenteon tavoitteeseen, jolla pyritään varmistamaan, että jäsenvaltiot harjoittavat tervettä finanssipolitiikkaa ja keräävät finanssipoliittisia puskureita taloudellisesti hyvinä aikoina ⁽⁴⁾.

Viiden EU-johtajan 22. kesäkuuta 2015 ⁽⁵⁾ antamassa raportissa korostettiin tarvetta täydentää EMUn taloudellista ja institutionaalista rakennetta. Talouden ja rahoitusmarkkinoiden kriisistä saatujen kokemusten perusteella ehdotettiin lähentymistä edistäviä toimia jäsenvaltioiden häiriönsietokyvyn parantamiseksi vakavissa talouden taantumissa. Jäsenvaltioiden odotettiin tukevan aloitteita kansantalouksien häiriönsietokyvyn parantamiseksi sekä täydentävän näitä

⁽¹⁾ COM(2018) 387 final.

⁽²⁾ Ks. ehdotetun asetuksen perustelut, s. 2.

⁽³⁾ Ehdotetun asetuksen 3 artiklan 1 kohta.

⁽⁴⁾ Ks. raportti "Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely", jonka on laatinut Jean-Claude Juncker tiiviissä yhteistyössä Donald Tuskin, Jeroen Dijsselbloemin, Mario Draghin ja Martin Schulzin kanssa 22. kesäkuuta 2015, s. 4, saatavilla komission verkkosivustolla www.ec.europa.eu.

⁽⁵⁾ Raportti "Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely", jonka on laatinut Jean-Claude Juncker tiiviissä yhteistyössä Donald Tuskin, Jeroen Dijsselbloemin, Mario Draghin ja Martin Schulzin kanssa 22. kesäkuuta 2015.

pyrkimyksiä muilla toimilla, jotka tähtäävät fiskaali- ja talousliiton – etenkin yhteisen makrotalouden vakautusjärjestelyn – luomiseen. Tällainen järjestely on olemassa kaikissa rahaliitoissa, jotta sen avulla voitaisiin paremmin puuttua sellaisiin talouden häiriöihin, joita ei pystytä hallitsemaan kansallisella tasolla. Tarkoituksenmukaisesti suunniteltu yhteinen makrotalouden vakautusjärjestely lisäisi talouden häiriönsietokykyä yksittäisissä osallistuvissa jäsenvaltioissa ja koko euroalueella ja tukisi siten myös yhteistä rahapolitiikkaa.

Tätä taustaa vasten EKP pitää myönteisenä uutta pontta keskusteluun siitä, miten yhteinen makrotalouden vakautusjärjestely tulisi laatia osallistuvissa jäsenvaltioissa. Tällaista järjestelyä laadittaessa on tärkeää varmistaa, että sillä luodaan edellytykset tehokkaalle makrotalouden vakauttamiselle, erityisesti vakavissa, koko euroalueen laajuisissa taantumissa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi vakautusjärjestelyn tulisi olla kooltaan riittävä. Tässä yhteydessä on huomattava, että Euroopan investointien vakautusjärjestelyä koskevassa ehdotuksessa kaavaillaan 30 miljardin euron suuruista back-to-back -lainojen rahoituskehystä, joka vastaa ainoastaan noin 0,3 prosenttia euroalueen bruttokansantuotteesta (BKT). Tehokas vakauttaminen edellyttää myös, että vakautusjärjestelyyn perustuva tuki aktivoidaan ja toteutetaan oikea-aikaisesti. Jotta vakautusjärjestelyyn perustuvan tuen aktivointiperusteet olisivat tarkoituksenmukaisia, niissä olisi tehtävä ero suhdannesykliin ja rakenteelliseen kehitykseen välillä. Vakautusjärjestelyn suunnitellut aktivointiperusteet liittyvät 60 vuosineljänneksen ajan vallinneeseen keskimääräiseen työttömyysasteeseen. Tämä pitkä ajanjakso ei vaikuta perustellulta, sillä vallitseva työttömyys saattaa poiketa huomattavasti 60 vuosineljänneksen keskiarvosta maissa, joiden työttömyysasteessa on tapahtunut voimakas nousu- tai laskusuuntaus edeltävien 15 vuoden aikana. Tämä suunniteltu vakautusjärjestelyn aktivointiperuste ei ottaisi riittävästi huomioon yhtäältä työmarkkinoiden jäykkyyksiä, joihin eräät jäsenvaltiot eivät ole puuttuneet uudistusten avulla, eikä toisaalta toisten jäsenvaltioiden toteuttamia häiriönsietokykyä parantavia uudistuksia. On tärkeää, että vakautusjärjestelyn tuki täydentää kannustimia terveelle kansalliselle budjetti- ja talouspolitiikalle ja erityisesti uudistuksille, joiden tarkoituksena on puuttua kansallisiin rakenteellisiin ongelmiin ja vahvistaa unionin julkisen talouden ja makrotalouden valvontakehyksen noudattamista. Vakautusjärjestelystä myönnettävä tuki tulisi liittää siihen edellytykseen, että osallistuva jäsenvaltio on aiemmassa toiminnassaan noudattanut täysin unionin julkisen talouden ja makrotalouden valvontakehystä. Tätä taustaa vasten suunnitellut kelpoisuusehdot vaikuttavat heikoilta – erityisesti edellytys siitä, ettei neuvosto ole jäsenvaltiota koskevalla päätöksellään vahvistanut, että tuloksellisia toimia ei ole toteutettu liiallisen alijäämän korjaamiseksi SEUT 126 artiklan 8 tai 11 kohdan mukaisesti kahden vuoden aikana ennen tuen hakemista vakautusjärjestelystä⁽¹⁾. Tämä kelpoisuusehto sallisi tuen myöntämisen vakautusjärjestelystä jäsenvaltioille, jotka ovat onnistuneet välttämään vakaus- ja kasvusopimuksen rikkomisen huolimatta siitä, että rakenteellisia mukautuksia koskevat vaatimukset jäivät jatkuvasti toteutumatta. On tärkeää, että tuleva vakautusjärjestely sisältää kannustimia finanssipoliittisten puskurien muodostamiseksi taloudellisesti hyvinä aikoina jäsenvaltioissa, jotka taantumien aikana kärsivät varojen ehtymisestä. Lopuksi olisi vielä tarpeen selkiyttää vuorovaikutusta ehdotetun asetuksen ja vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyvän joustavuuden käytön välillä, erityisesti mitä tulee säännöksiin niin kutsutusta investointiehdosta⁽²⁾, jonka tavoitteet vastaavat vakautusjärjestelyn tavoitteita eli investointien jatkamista taloudellisesti vaikeina aikoina. Erityisesti tarvitaan säännös, jonka avulla varmistetaan, että vakautusjärjestelystä myönnettävän tuen taso on oikeassa suhteessa tasoon, jota velkatilanteen kestävyys ylläpito edellyttää.

Erityisiä huomautuksia

1. Rahoitustulon käyttäminen vakautustukirahastoon maksettavien kansallisten rahoitusosuuksien laskemisen perusteena

Vakautustukirahasto rahoitettaisiin lähes yksinomaan osallistuvien jäsenvaltioiden maksamilla vuotuisilla rahoitusosuuksilla. Nämä rahoitusosuudet laskettaisiin kansallisten rahoitusosuuksien siirtämistä perustettuun vakautustukirahastoon koskevan, osallistuvien jäsenvaltioiden välillä tehtävän sopimuksen⁽³⁾ (jäljempänä sopimusluonnos) mukaisesti. Sopimusluonnoksen mukaan kunkin jäsenvaltion, jonka rahayksikkö on euro, vuotuiset rahoitusosuudet vakautustukirahastoon vastaisivat kuutta prosenttia sen rahoitustulon määrästä, joka sen kansalliselle keskuspankille on edellisen tilikauden lopussa jaettu EKP:n perussäännön 32 artiklan mukaisesti. ERM II:een osallistuvien euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden vuosittaiset maksuosuudet laskettaisiin käyttäen kaavaa, jossa otetaan huomioon eurojärjestelmän rahoitustulon kokonaismäärä ja jossa määritetään ERM II:een osallistuvalla euroalueen ulkopuoliselle jäsenvaltiolle jaettava osuus ainoastaan BKT:n eikä väestön perusteella.

(1) Tältä osin olisi huomattava, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan mukaan tilanteessa, jossa jäsenvaltio ei noudata neuvoston aiemmassa päätöksessä, jonka mukaan jäsenvaltio ei täytä perussopimuksen alijäämäperustetta, annettuja suosituksia, neuvosto tekee päätöksen ja toteaa, ettei tehokkaita toimenpiteitä ole toteutettu.

(2) Investointiehto sisältyy julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 (EUVL L 209, 2.8.1997, s. 1) 5 artiklaan.

(3) Sopimusluonnos on saatavilla osoitteessa at https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-contributions-stabilisation-fund_en.pdf.

1.1 *Institutionaalinen riippumattomuus*

Institutionaalisen riippumattomuuden periaateeseen viitataan nimenomaisesti perustamissopimuksen 130 artiklassa ja EKP:n perussäännön 7 artiklassa. Näissä kahdessa artiklassa EKP:n kansallisia keskuspankkeja ja niiden päätöksentekoelementtien jäseniä kielletään pyytämästä tai ottamasta ohjeita unionin toimielimiltä, elimiltä, laitoksilta tai virastoilta, jäsenvaltioiden hallituksilta tai muilta tahoilta. Lisäksi unionin toimielimet, elimet, laitokset ja virastot sekä jäsenvaltioiden hallitukset sitoutuvat kunnioittamaan tätä periaatetta ja pidättymään yrityksistä vaikuttaa kansallisten keskuspankkien päätöksentekoelementtien jäseniin heidän suorittaessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmään liittyviä tehtäviään⁽¹⁾. Sopimusluonnoksessa tehdään selväksi, että vakautustukirahastoon maksettavat osuudet ovat osallistuvien jäsenvaltioiden maksuvelvoitteita, ja institutionaalisen riippumattomuuden periaate puolestaan edellyttää, että jäsenvaltioiden hallitukset eivät saa painostaa valtionsa keskuspankkia millään tavalla. Tässä yhteydessä sopimusluonnoksen viittaus siihen, että jäsenvaltion kansallinen osuus vastaa kuutta prosenttia sen kansalliselle keskuspankille jaetun rahoitustulon määrästä, merkitsee sitä, että kyseessä on ainoastaan osallistuvien jäsenvaltioiden maksuvelvoitteiden määrän laskentaan käytettävä kaava. Tämä vähentää kansallisiin keskuspankkeihin kohdistuvan mahdollisen painostuksen riskiä niiden investointi- ja riskistrategioiden sekä voitonjakoa koskevien päätöksentekomenettelyjen riippumattomuuden osalta. Lopuksi EKP toteaa, että olisi toivottavaa poistaa ehdotetusta asetuksesta EKP:lle asetettu velvollisuus, jonka mukaan sen edellytetään kunkin vuoden huhtikuun 30. päivään mennessä ilmoittavan komissiolle osallistuvien jäsenvaltioiden maksuosuuksien laskemista varten eurojärjestelmän kansallisille keskuspankeille EKP:n perussäännön 32 artiklan mukaan jaettu rahoitustulon määrä. Tällöin vältettäisiin riski puuttumisesta EKP:n institutionaaliseen riippumattomuuteen. EKP on valmis tekemään yhteistyötä komission kanssa tämän kysymyksen osalta, linjassa ehdotetun asetuksen johdanto-osan 27 perustelukappaleen kanssa, jossa selvennetään, että EKP:n tulisi ilmoittaa komissiolle tiedot rahoitustulon määrästä, johon eurojärjestelmän kansallisen keskuspankit ovat oikeutettuja.

1.2 *Taloudellinen riippumattomuus*

Taloudellisen riippumattomuuden periaate edellyttää, että kansallisilla keskuspankeilla on riittävät varat EKP:hin liittyvien ja kansallisten tehtäviensä hoitamiseen. Jäsenvaltiot eivät saa asettaa kansallisia keskuspankkejaan sellaiseen asemaan, että niiden taloudelliset resurssit ovat riittämättömät näiden tehtävien suorittamiseksi⁽²⁾. Ehdotetun asetuksen mukaan osallistuvien jäsenvaltioiden on maksettava vakautustukirahastoon sopimusluonnoksessa tarkoitettut kansalliset osuudet. Ne eivät ole kansallisten keskuspankkien tai EKP:n maksuosuuksia tai velvoitteita. Näin ollen ehdotettu asetusta ei näytä vaikuttavan kansallisten keskuspankkien mahdollisuuteen käyttää itsenäisesti riittäviä taloudellisia resursseja tehtävänsä suorittamiseksi.

1.3 *Muita pohdintoja*

1.3.1 EKP:n käsityksenä on, että vakautustukirahastoon maksettavien kansallisten osuuksien laskenta ei ole sidoksissa keskuspankkien toteutuneisiin tuloihin tai voittoihin. Kansallisille keskuspankeille jaettavan rahoitustulon määrää voidaan pitää laskennassa käytettävänä parametrina, joka muuttuu vuosittain. Vastaavasti kuuden prosentin määrän osalta, joka on sopimusluonnoksessa mainittu vakautustukirahastoon maksettavien kansallisten osuuksien laskennan viitearvona, tulisi viitata ainoastaan kansallisille keskuspankeille jaetun rahoitustulon lopulliseen määrään. Näin tulisi olla siinäkin tapauksessa, että EKP:lle aiheutuneita tappioita kuitataan osittain tai kokonaan asianomaisen tilikauden rahoitustulosta EKP:n perussäännön 33.2 artiklan mukaisesti⁽³⁾.

1.3.2 EKP huomauttaa, että osallistuvien jäsenvaltioiden vakautustukirahastoon maksamien osuuksien liittäminen rahoitustuloon siten, että sovelletaan ennalta määriteltyä prosenttiosuutta, johtaa automaattisesti osallistuvien jäsenvaltioiden maksuosuuksien vaihteluun. Tämä vaihtelu saattaa vaikuttaa vakautustukirahastoon siirrettäviin uusiin varoihin.

1.3.3 Ehdotetussa asetuksessa käytetään eurojärjestelmän vuotuista rahoitustulota perustana niiden jäsenvaltioiden, joiden rahayksikkö on euro, ja ERM II:een osallistuvien euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden vuotuisten maksuosuuksien laskennassa. Mitä tulee jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö on euro, rahoitustulo jaetaan niiden kansallisten keskuspankkien kesken noudattaen niiden osuutta EKP:n pääoman merkitsemisen jakoperusteesta, joka painotetaan kullakin jäsenvaltiolla unionin väestöstä ja BKT:sta olevan osuuden mukaan, kuten EKP:n perussäännön 29 artiklassa määrätään. ERM II:een osallistuvien euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden maksuosuudet vakautustukirahastoon lasketaan perustuen eurojärjestelmän rahoitustuloon ja suhteutetaan jäsenvaltiokohtaisesti vain niiden BKT-tietojen perusteella. Tämä ero voi aiheuttaa sen, että ERM II:een osallistuvien euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden maksuosuudet ovat suhteellisesti suurempia tai pienempiä.

⁽¹⁾ Ks. EKP:n lähentymisraportti, toukokuu 2018, s. 21.

⁽²⁾ Ks. EKP:n lähentymisraportti, toukokuu 2018, s. 25.

⁽³⁾ EKP:n perussäännön 33.2 artiklassa säädetään, että jos EKP:n tulos on tappiollinen, tappio katetaan EKP:n yleisrahastosta ja tarvittaessa EKP:n perussäännön 32.5 artiklan mukaisesti EKP:n neuvoston päätöksellä kyseisen tilikauden rahoitustulolla suhteessa kansallisille keskuspankeille kohdennettuun määrään ja enintään tähän määrään asti.

2. Lainojen hallinnointi

- 2.1 EKP on valmis ryhtymään komission kanssa tarvittaviin järjestelyihin lainojen hallinnoimiseksi sekä vakautusjärjestelystä annetun lainan ehtojen mukaisesti erääntyvien pääoman ja korkojen vastaanottamiseksi kyseessä olevalta jäsenvaltiolta EKP:ssä olevalle tilille ehdotetussa asetuksessa kuvatulla tavalla. Tässä yhteydessä EKP toteaa, että se voi EKP:n perussäännön 21.2 artiklan mukaisesti toimia unionin toimielinten verojen ja maksujen välittäjänä, samalla tavoin kuin se toimii Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin EKP:ssä olevien lainojen hallinnoinnin osalta ⁽¹⁾.
- 2.2 Vakautusjärjestelyyn liittyviä rahamääriä, jotka on talletettu erityisille jäsenvaltioiden kansallisessa keskuspankissaan avaamille tileille vakautusjärjestelystä saadun tuen hallinnointia varten, kohdellaan asiaa koskevissa säädöksissä, kuten Euroopan keskuspankin suuntaviivoissa EKP/2014/9 ⁽²⁾, täsmennettyjen ehtojen mukaisesti.

Niiltä osin kuin EKP suosittaa ehdotettua asetusta muutettavaksi, tarkat muutosehdotukset perusteluineen on esitetty teknisessä työasiakirjassa, johon on liitetty selvitys. Tekninen työasiakirja on luettavissa englanninkielisenä EKP:n verkkosivuilla.

Tehty Frankfurt am Mainissa 9 päivänä marraskuuta 2018.

EKP:n puheenjohtaja

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Ks. Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin perustamisesta 11 päivänä toukokuuta 2010 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 407/2010 (EUVL L 118, 12.5.2010, s. 1) 8 artikla.

⁽²⁾ Suuntaviivat EKP/2014/9, annettu 20 päivänä helmikuuta 2014, kansallisten keskuspankkien suorittamista varojen ja vastuiden kotimaisista hallintatoimista (EUVL L 159, 28.5.2014, s. 56).