



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 6.12.2017
COM(2017) 824 final

2017/0335 (CNS)

Ehdotus

NEUVOSTON DIREKTIIVI

**jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän
aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä**

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Euroopan unionin (EU) talouksiin iski kymmenen vuotta sitten ennennäkemätön talous- ja finanssikriisi. Vaikka kriisi ei alkanutkaan euroalueelta, se paljasti joitakin euroalueen institutionaalisia heikkouksia. Sen seurauksena EU on pyrkinyt vahvistamaan unionin ja euroalueen talouden ohjausjärjestelmää, erityisesti lainsäädäntöpaketeilla, jotka tunnetaan talouspolitiikan ohjauspakettina, ns. ”six-pack” (viisi asetusta ja yksi direktiivi, jotka hyväksyttiin vuonna 2011), ja budjettikuripakettina, ns. ”two-pack” (kaksi vuonna 2013 hyväksyttyä asetusta). Näiden säädösten avulla on tiukennettu jäsenvaltioiden talousarvioiden seuranta, otettu käyttöön vakaammat finanssipolitiikan kehykset ja ryhdytty kiinnittämään enemmän huomiota velan määrään.

Pyrittäessä vaikuttamaan kriisin perimmäisiin syihin kävi kuitenkin ilmeiseksi, että EU:n tason sääntöperusteista finanssipolitiikan kehystä oli täydennettävä sitovilla kansallisen tason säännöksillä, jotta voitaisiin edistää terveen finanssipolitiikan harjoittamista kaikissa jäsenvaltioissa. Tällaisten säännösten oli tarkoitus olla pysyvä mekanismi, jolla torjutaan liiallisten alijäämien syntymistä.

Tässä yhteydessä tutkittiin mahdollisuutta tukea tällaisia kansallisia sääntöjä unionin lainsäädännöllä. Komissio kannatti tuolloin voimakkaasti talouden ohjausjärjestelmän uudistusten jatkamista yhteisömenetelmän mukaisesti¹. Joulukuussa 2011 kokoontunut Eurooppa-neuvosto ei kuitenkaan onnistunut sopimaan käsiteltävänä olleista toimenpiteistä. Näin ollen jäsenvaltiot, jotka halusivat yhdessä sitoutua siihen, että niillä on tällaiset kansalliset säännöt, toteuttivat sen hallitustenvälisenä yhteistyönä tekemällä sopimuksen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta (vakaussopimus). Sopimuksen oli tarkoitus olla ponnahduslautana sille, että sopimuksen määräykset sisällytetään mahdollisimman pian unionin perussopimukseen.

Vakaussopimuksen allekirjoitti 2. maaliskuuta 2012 25 sopimuspuolta (kaikki jäsenvaltiot paitsi Tšekki ja Yhdistynyt kuningaskunta²), ja se tuli voimaan 1. tammikuuta 2013. Vakaussopimuksen kulmakivi on sen III osasto, jossa esitetään ns. finanssipoliittinen sopimus. Sen tärkeimmässä säännöksessä sopimuspuolet velvoitetaan vahvistamaan sitovilla ja pysyvillä, mieluiten perustuslain tasoisilla säännöksillä suhdannekorjatuin luvuin tasapainoisen budjetin sääntö. Sääntö mukailee vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion keskeistä vaatimusta eli julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta. Finanssipoliittinen sopimus sitoo 22:ta sopimuspuolta (kaikkia euroalueen jäsenvaltioita ja vapaaehtoisuuden pohjalta Bulgariaa, Tanskaa ja Romaniaa). Vakaussopimuksen muilla osilla pyritään vahvistamaan euroalueen talouspolitiikan koordinoitua ja ohjausta.

Kaikki sidosryhmät pitivät vakaussopimuksen hyväksymisessä käytettyä hallitustenvälistä lähestymistapaa keinona toteuttaa tarvittavat toimet välittömästi, sillä talous- ja finanssikriisin ollessa kuumimmillaan asia ei edennyt Eurooppa-neuvostossa. Sopimuspuolet kuitenkin sopivat, että vakaussopimuksen keskeiset säännökset liitetään osaksi unionin oikeutta

¹ Puheenjohtaja Barroson ilmoitus lehdistötilaisuudessa euroalueen valtion- tai hallitusten päämiesten kokouksen jälkeen 27. lokakuuta 2011, SPEECH/11/713.

² Kroatia ei ollut allekirjoitushetkellä Euroopan unionin jäsen, eikä se ole tähän mennessä allekirjoittanut vakaussopimusta.

viimeistään viiden vuoden kuluttua sen voimaantulopäivästä eli 1. tammikuuta 2018 mennessä.

Tämä poliittinen yhteisymmärrys on kirjattu vakaussopimuksen 16 artiklaan seuraavasti: ”Viimeistään viiden vuoden kuluttua tämän sopimuksen voimaantulopäivästä toteutetaan sen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten arvioinnin perusteella Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti tarvittavat toimenpiteet tämän sopimuksen sisällön liittämiseksi osaksi Euroopan unionin oikeutta.”

Komission toukokuussa 2017 julkaisemassa pohdinta-asiakirjassa talous- ja rahaliiton syventämisestä³ muistutettiin tästä yhteisymmärryksestä ja viitattiin mahdollisuuteen sisällyttää finanssipoliittinen sopimus EU:n oikeudelliseen kehykseen vuosina 2017–2019. Lisäksi puheenjohtaja Jean-Claude Juncker ehdotti vuoden 2017 puheessaan unionin tilasta ja siihen liittyvässä aiekirjeessä⁴ muun muassa vakaussopimuksen sisällön ottamista osaksi EU:n lainsäädäntöä ottaen huomioon vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyvä jousto, jota komissio on soveltanut tammikuusta 2015.

Myös Euroopan parlamentti on toistuvasti pyytänyt vakaussopimuksen sisällön tuomista perussopimusten piiriin⁵ todeten, että aidon talous- ja rahaliiton (EMU) hallinnointi voi olla tosiasiaa legitimiä ja demokraattista ainoastaan, jos se toteutetaan unionin toimielinjärjestelmän puitteissa.

Finanssipoliittinen sopimus hyväksyttiin hätäratkaisuna syvän kriisin aikana, mutta sen peruseriaate on edelleen täysin pätevä: on EU:n ja euroalueen etujen mukaista edistää vastuullista politiikkaa, jolla vältetään liialliset alijäämät. Tämä ehdotus kuuluu komission 6. joulukuuta 2017 esittämään laajempaan talous- ja rahaliiton uudistamista koskevien kunnianhimoisten aloitteiden sarjaan. Finanssipoliittisen sopimuksen erityinen merkitys talous- ja rahaliiton viimeistelyssä tunnustetaan, ja ehdotuksella vastataan vakaussopimuksen sopimuspuolten ilmaisemaan tahtoon, Euroopan parlamentin pyyntöihin liittää vakaussopimuksen sisältö osaksi unionin kehystä ja puheenjohtaja Junckerin puheessaan unionin tilasta syyskuussa 2017 esittämään vetoimuksen yhtenäisyyden, tehokkuuden ja demokraattisen vastuuvastuun puolesta.

Ehdotetulla direktiivillä vahvistetaan jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta. Näin on tarkoitus saavuttaa vakaus- ja kasvusopimuksen voimassa olevia säännöksiä noudattaen finanssipoliittisen sopimuksen taustalla oleva tavoite eli julkisten velkojen lähentäminen kohtuullisille tasoille. Vie aikaa ennen kuin edelleen suuret julkiset velat pienenevät. Siksi on välttämätöntä edetä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Edistyminen kohti kohtuullisia velkatasoja edellyttää, että vuosittaisissa talousarviopäätöksissä seurataan vakaata linjausta, joka tähtää julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen ja siinä pysymiseen. Julkisen talouden kehitysura on määritettävä hallitusten määräysvallassa olevina toimenpiteinä ja ottaen huomioon taloustilanne. Kehitysuran toistuva uudelleennormittaminen kuitenkin syö minkä tahansa velanvähentämisstrategian uskottavuutta ja tuloksellisuutta. Tällainen vakaa finanssipolitiikan keskipitkän aikavälin linjaus ei ole vielä täysin toteutunut, mikä osittain johtuu siitä, että kun finanssipoliittinen sopimus tuli voimaan, taloudelliset olosuhteet olivat poikkeukselliset. Kun

³ COM(2017) 291, 31. toukokuuta 2017.

⁴ Puheenjohtaja Jean-Claude Junckerin puhe unionin tilasta 2017, SPEECH/17/3165, 13. syyskuuta 2017.

⁵ Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 12. joulukuuta 2013, Euroopan unionin monitasoisen hallinnoinnin perustuslaillisista ongelmista (P7_TA(2013)0598) ja päätöslauselma, 24. kesäkuuta 2015, talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelusta: tilannekatsaus ja haasteet (P8_TA(2015)0238).

taloustilanne on normalisoitumassa, on tullut aika saada se toimimaan ja vahvistaa sitä niin, että kaikki jäsenvaltiot lähentyvät sovittuja tavoitteita.

Kuten myös EMU-pohdinta-asiakirjassa esitettiin, talous- ja rahaliiton on pysyttävä avoimena kaikille jäsenvaltioille. Kaikki mitä kehitetään euroaluetta varten, pitäisi kehittää myös niitä jäsenvaltioita varten ja niiden kanssa, joiden odotetaan liittyvän euroalueeseen tulevaisuudessa. Tämä on hyvin toimivan yhteisen rahan kannalta keskeistä. Näin ollen ehdotettua direktiiviä olisi sovellettava sekä niihin jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö on euro, että muihin jäsenvaltioihin, jotka haluavat liittyä euroalueeseen.

Ehdotuksen 3 artikla (joka on osa finanssipoliittista sopimusta) on EMU:n kannalta vakaussopimuksen ylivoimaisesti tärkein määräys, sillä sen tarkoituksena on vastata tarpeeseen säilyttää terve ja kestävä julkinen talous ja estää julkisyhteisöjen alijäämää ja velkaa muodostumasta liialliseksi. Sopimuspuolet sitoutuvat 3 artiklan 1 kohdassa siihen, että niiden julkisen talouden rahoitusasema on tasapainossa tai ylijäämäinen siten, että rakenteellinen alijäämä on enintään 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, mutta se voi nousta 1,0 prosenttiin suhteessa BKT:hen, jos jäsenvaltion velkataso jää merkittävästi alle 60 prosentin suhteessa BKT:hen ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyskohdistuvat riskit ovat vähäiset. Tämän tasapainoisen budjetin säännön lisäksi on oltava korjausmekanismi, joka käynnistyy automaattisesti, jos havaitaan merkittävä poikkeama. Ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdassa sopimuspuolet velvoitetaan sisällyttämään nämä säännöt omaan oikeusjärjestykseensä. Vakaussopimuksen muita säännöksiä on jo joko sisällytetty EU:n lainsäädäntöön (erityisesti two-pack, joka koskee euroaluetta) tai ne edellyttäisivät perussopimusten muuttamista tai niitä ei voida sisällyttää EU:n lainsäädäntöön eri syistä (esim. voimassa olevan päällekkäisen EU:n lainsäädännön vuoksi). Aineelliset säännökset, joiden sisällyttämistä unionin oikeudelliseen kehykseen ehdotetaan, keskittyvät siis vakaussopimuksen 3 artiklaan.

Perustelut sille, että tämä vakaussopimuksen sisältö tuodaan EU:n finanssipolitiikan kehykseen, ovat monitahoisia. Se yksinkertaistaisi oikeudellista kehystä ja sen avulla voitaisiin varmistaa, että finanssipoliittisten sääntöjen täytäntöönpanon ja noudattamisen seuranta osana EU:n yleistä talouden ohjausjärjestelmää on sekä EU:n tasolla että kansallisella tasolla tuloksellisempaa ja järjestelmällisempää kuin nykyisessä valtioiden välisiin järjestelyihin perustuvassa kehyksessä. Se vähentäisi mahdollista toimien päällekkäisyyden ja ristiriitaisuuden riskiä. Tällainen riski liittyy aina tilanteeseen, jossa on olemassa rinnakkain valtioiden välisiä järjestelyjä ja unionin lainsäädännön mukaisia mekanismeja. EU:n oikeusjärjestykseen kuuluvassa konsolidoidussa kehyksessä olisi myös helpompi kehittää EU:n tason ja kansallisia finanssipoliittisia sääntöjä johdonmukaisesti ja koordinoitusti osana laajempaa talous- ja rahaliiton syventämistä. Kaikkien kriisin aikana luotujen valtioidenvälisten välineiden sisällyttäminen unionin oikeudelliseen kehykseen ennen kaikkea lisäisi demokraattista vastuuvollisuutta ja oikeutusta kaikkialla unionissa, kuten viiden puheenjohtajan kertomuksessa Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelystä⁶ todettiin.

Ehdotettu direktiivi tukeutuu havaintoon, että EU:n finanssipolitiikan kehystä ei voida panna täytäntöön tuloksellisesti, jos noudatetaan vain ylhäältä alaspäin suuntautuvaa lähestymistapaa. Koska finanssipolitiikkaa tehdään EU:ssa hajautetusti ja finanssipoliittisista säännöistä on otettava vastuuta kansallisesti, on olennaisen tärkeää, että EMU:n julkisen talouden koordinoitikehyksen tavoitteet otetaan huomioon myös jäsenvaltioiden finanssipolitiikan kehyksissä. Vaikka vähimmäisvaatimukset kansallisille finanssipolitiikan

⁶ ”Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely”, Jean-Claude Juncker, tiiviissä yhteistyössä Donald Tuskin, Jeroen Dijsselbloemin, Mario Draghin ja Martin Schulzin kanssa 22. kesäkuuta 2015.

kehyksille asetetaan jo neuvoston direktiivissä 2011/85/EU⁷, sopimuspuolet vahvistivat vakaussopimuksessa vastuullisen finanssipolitiikkansa perustaa velvoittamalla sopimuspuolet tasapainoiseen budjettiin ”kansallisessa lainsäädännössä sitovilla ja luonteeltaan pysyvillä, mieluiten perustuslain tasoilla säännöksillä, tai takaamalla muulla tavoin, että niitä noudatetaan täysimääräisesti ja että niihin pitäydytään täysin kansallisten talousarviomenettelyiden kaikissa vaiheissa”.

Samalla tavoin nyt annettavan ehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla on oltava kehys, joka muodostuu sitovista ja pysyvistä numeerisista finanssipoliittisista säännöistä. Niiden on oltava unionin oikeuteen kuuluvien finanssipoliittisten sääntöjen mukaisia, mutta niihin voi sisältyä jäsenvaltiolle merkityksellisiä erityispiirteitä. Tämän kehyksen on määrä vahvistaa vastuullisen finanssipolitiikan harjoittamista jäsenvaltioissa ja edistää Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT) perustuvien julkisen talouden velvoitteiden noudattamista. Sillä on määrä varmistaa julkisten velkojen lähentäminen kohtuullisille tasoille (perussopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa N:o 12 (liiallisia alijäämiä koskeva menettely) mainittu viitearvo), erityisesti ankkuroivalla rakenteellista rahoitusasemaa koskevalla keskipitkän aikavälin tavoitteella, joka sitoo kansallisia talousarvioviranomaisia niiden tehdessä vuotuisia päätöksiään. Tässä keskipitkän aikavälin tavoitteeseen perustuvassa lähestymistavassa näkyy yhteinen päämäärä, julkisen talouden kestävyuden varmistaminen, johon kansallisilla julkisella taloudella koskevilla säännöillä ja mekanismeilla sekä EU:n finanssipolitiikan kehyksellä pyritään. Keskipitkän aikavälin linjauksella pyritään antamaan terveelle finanssipolitiikalle vahvempi perusta, sillä useimmilla finanssipoliittisilla toimenpiteillä on julkiseen talouteen kohdistuvia vaikutuksia, jotka menevät paljon vuotuista budjettikierrosta pidemmälle. Samoin sellaisten suurten rakenneuudistusten täytäntöönpano, joilla on todennettavissa oleva myönteinen vaikutus julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyteen, olisi otettava asianmukaisesti huomioon finanssipolitiikan keskipitkän aikavälin näkymissä.

Jos budjetointitarkoituksiin käytetään keskipitkän aikavälin ankkurointia, finanssipolitiikan suunnitteluun on sisällytettävä keskipitkän aikavälin tavoitetta tai siihen tähtäävää sopeuttamisuraa vastaava keskipitkän aikavälin kehitysura menoille, joista on vähennetty päätösperäiset tulopuolen toimenpiteet. Jotta kansallinen vastuuntunne finanssipolitiikasta lisääntyisi ja jäsenvaltioiden erityispiirteet voitaisiin ottaa huomioon, tämä kehitysura olisi vahvistettava kunkin jäsenvaltion perustuslaillisessa oikeusjärjestyksessä määritetyksi vaalikaudeksi heti kun uusi hallitus astuu virkaan. On ratkaisevan tärkeää, että tätä kehitysuraa noudatetaan vuotuisissa talousarvioissa koko sen ajan, jota se koskee.

Keskipitkän aikavälin tavoitteen ja siihen liittyvien toiminnallisten tavoitteiden uskottavuus edellyttää, että noudattamatta jättämisen korjaamiseksi on tulokselliset keinot. Vaikka onkin niin, että poikkeukselliset olosuhteet voivat johtaa tilapäiseen poikkeamiseen keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävältä sopeuttamisuralta, havaitut merkittävät poikkeamat on korjattava automaattisesti käynnistyvän ennalta määritellyn korjausmekanismin avulla, erityisesti kompensoimalla poikkeaminen keskipitkän aikavälin menouralta.

Jäsenvaltioissa havaittavissa oleva alijäämähäarha ja yleisemmin myötäsyklinen politiikan viritys vaarantavat pitkän aikavälin vakaan finanssipolitiikan. Finanssipoliittisia sääntöjä ja riippumattomia finanssipolitiikan instituutioita on luotu lisävälineiksi, joilla näihin haasteisiin voidaan vastata. On näyttöä siitä, että finanssipoliittiset säännöt riippumattomine seurantajärjestelyineen ovat yhteydessä läpinäkyvyyden lisääntymiseen, julkisen talouden

⁷ Neuvoston direktiivi 2011/85/EU, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 41). Neuvoston direktiivi 2011/85/EU on yksi six-pack-säädöksistä.

toteutuman parantumiseen ja valtionvelan rahoituskustannusten alenemiseen. Ehdotetussa direktiivissä säädetään sen vuoksi riippumattomien finanssipolitiikan instituutioiden ottamisesta mukaan seuraamaan numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista, muun muassa arvioimaan julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjauksen riittävyyttä sekä seuraamaan, miten korjausmekanismi käynnistyy ja miten sitä sovelletaan. Kun riippumaton finanssipolitiikan instituutio havaitsee merkittävän poikkeaman keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävältä sopeuttamisuralta, sen olisi kehoitettava kansallisia talousarvioviranomaisia käynnistämään korjausmekanismi nopeasti ja arvioitava suunniteltuja korjaavia toimenpiteitä ja niiden toteuttamista. Riippumattomien finanssipolitiikan instituutioiden laatimat julkiset arviot ja niiden suosituksiin liittyvä jäsenvaltioiden talousarvioviranomaisten velvollisuus ”noudattaa tai selittää” pahentaisi mainetappiota, joka noudattamatta jättämisestä syntyisi, ja lisäisi näin keskipitkän aikavälin linjauksen uskottavuutta ja noudattamisen valvontaa. Koska six-pack-säädösten, two-pack-säädösten ja vakaussopimuksen⁸ hyväksyminen on jo johtanut riippumattomien finanssipolitiikan instituutioiden perustamiseen lähes kaikissa jäsenvaltioissa, ehdotettu direktiivi ei todennäköisesti edellytä uusia rakenteita, vaikkakin nykyisten riippumattomien finanssipolitiikan instituutioiden vastuualojen muuttaminen, tiedonsaannin parantaminen ja resurssien jonkinasteinen lisääminen voi olla perusteltua.

Ehdotetun direktiivin yksityiskohtaisissa säännöksissä esitetään korjausmekanismin piirteet ja riippumattomien finanssipoliittisten instituutioiden olemukseen liittyvät seikat sekä niiden tästä ehdotuksesta johtuvat tehtävät. Niihin on sisällytetty keskeiset piirteet kansallisia julkisen talouden korjausmekanismeja koskevista yhteisistä periaatteista⁹, joita jäsenvaltiot ovat soveltaneet hyväksyessään toimenpiteitä vakaussopimuksen 3 artiklan 2 kohdan noudattamiseksi.

Ehdotettu direktiivi ei vaikuta vakaussopimuksen 7 artiklaan, jossa sopimuspuolet, joiden rahayksikkö on euro, sitoutuvat koordinoimaan näkemyksiään ennen kuin neuvostossa äänestetään komission tekemistä ehdotuksista ja suosituksista liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn yhteydessä. Samoin siinä säilytetään vakaussopimuksen 13 artiklaan perustuva käytäntö järjestää keskusteluja Euroopan parlamentin ja sopimuspuolten kansallisten parlamenttien välisten kokouksien yhteydessä. Tällaiset keskustelut lisäävät osaltaan demokraattista vastuuvollisuutta unionin talouden ohjausjärjestelmän yhteydessä.

- Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa

Finanssipolitiikan koordinoinnissa ja valvonnassa keskeinen väline on vakaus- ja kasvusopimus, jolla talousarviota koskevaa kurinalaisuutta koskevat perussopimuksen määräykset pannaan täytäntöön. Finanssipoliittinen sopimus vastaa monessa suhteessa vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota. Rakenteellisin luvuin tasapainoisen budjetin sääntö vastaa itse asiassa hyvin suuressa määrin julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä

⁸ Vakaussopimuksessa komissiota kehoitettiin esittämään kertomus toimenpiteistä, jotka kukin finanssipoliittiseen sopimukseen sitoutunut sopimuspuoli on hyväksynyt vakaussopimuksen 3 artiklan 2 kohdan noudattamiseksi. Tätä varten komissio antoi 22. helmikuuta 2017 tiedonannon ja kertomuksen, jossa arvioidaan, ovatko kansalliset toimenpiteet vakaussopimuksen mukaisia (C(2017) 1201 final). Siinä kerrotaan vakaussopimuksen sopimuspuolten riippumattomista finanssipolitiikan instituutioista.

⁹ Ks. myös komission tiedonanto Kansallisia julkisen talouden korjausmekanismeja koskevat yhteiset periaatteet (COM(2012) 342 final).

heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97¹⁰ 2 a artiklassa säädettyä julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta.

Direktiiviehdotuksessa esitetään numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen ja niihin liittyvien täsmennysten muodostama kehys, joka ei ole vain vakaus- ja kasvusopimuksen mukainen vaan jolla on myös tarkoitus täydentää sitä. Kehyksellä on edistettävä tuloksellisesti sitä, että jäsenvaltiot noudattavat SEUT-sopimukseen pohjautuvia velvoitteitaan finanssipoliittikan alalla. Tämä tarkoittaa muun muassa, että keskipitkän aikavälin tavoitteen, jonka on tarkoitus toimia kestävästä velkatason varmistavana ankkurina kansallisissa talousarviomenettelyissä, on oltava yhdenmukainen neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 2 a artiklassa säädetyn julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen kanssa. Jotta voidaan ottaa huomioon vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöihin sisällytetty jousto ja noudattaa sen menettelyllisiä vaatimuksia, ehdotettuun direktiiviin sisältyy säännöksiä, joiden ansiosta voidaan ottaa huomioon sellaiset jäsenvaltioiden toteuttamat rakenneuudistukset, joilla on positiivinen vaikutus julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyYTEEN.

2. INTRESSITAHOJEN KUULEMISEN TULOKSET

Vakaussopimuksen 16 artiklassa ja sitä tukevassa johdanto-osan kappaleessa ilmaistaan sopimuspuolten vahva ja yksiselitteinen tahto liittää vakaussopimuksen sisältö mahdollisimman nopeasti osaksi unionin oikeutta.

Tämä komission esittämä ehdotus on seurausta sitoumuksesta, jonka vakaussopimuksen 25 sopimuspuolta ovat antaneet. Ensimmäisen kerran komissio ilmoitti aikeestaan tehdä aloite sitoumuksen pohjalta pohdinta-asiakirjassa EU:n talous- ja rahaliiton syventämisestä. Siinä muistutettiin, että sopimuspuolet ovat sopineet vakaussopimuksen sisällön liittämistä osaksi unionin lainsäädäntöä. Puheenjohtaja Juncker ilmoitti vuoden 2017 puheessaan unionin tilasta ja siihen liittyvässä aiekirjeessä, että talous- ja rahaliiton syventämisestä 6. joulukuuta 2017 annettavaan pakettiin sisällytetään liittämisehdotus.

Ehdotettu direktiivi perustuu komission perusteelliseen tietoon finanssipoliittisen sopimuksen rakentumisesta (ml. sen yhteydet unionin finanssipoliittikan kehykseen) ja siitä, miten jäsenvaltiot ovat vahvistaneet sen kansallisissa oikeusjärjestyksissään. Valmistellessaan helmikuussa 2017 antamaansa kertomusta, jossa arvioidaan, ovatko finanssipoliittiseen sopimukseen sitoutuneiden sopimuspuolten antamat kansalliset säännökset vakaussopimuksen mukaisia, komissio toteutti kyseisten jäsenvaltioiden laajan kuulemisen. Komissio sai näissä kahdenvälisissä keskusteluissa perusteellisen ja täsmällisen käsityksen siitä, miten vakaussopimuksen 3 artiklan sääntöjä toteutetaan jäsenvaltioiden lainsäädännöllisillä ja institutionaalisilla järjestelyillä.

Myös keskusteluissa, joita jäsenvaltiot ovat käyneet Ecofin-neuvostossa ja sen valmistelemissä komiteoissa finanssipoliittisesta sopimuksesta ja erityisesti sen arvioimisesta, ovatko kansalliset täytäntöönpanosäännökset vakaussopimuksen mukaisia, on käsitelty finanssipoliittisen sopimuksen sisällyttämistä unionin lainsäädäntöön ja muistutettu, että tämänsuuntaisia toimia on toteutettava viimeistään 1. tammikuuta 2018.

3. EHDOTUKSEN OIKEUDELLINEN SISÄLTÖ

- Oikeusperusta

¹⁰ Neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta (EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1).

Ehdotetun direktiivin oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 126 artiklan 14 kohdan toinen alakohta. Vahvistamalla jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta pyritään täydentämään ja vahvistamaan liiallisten alijäämien välttämiseksi käytettävissä olevaa politiikkakehystä, josta määrätään SEUT-sopimuksen 126 artiklassa. Ehdotetulla direktiivillä ei muuteta vakaus- ja kasvusopimuksen aineellisia eikä menettelyllisiä sääntöjä, vaan sillä lisätään sen säännösten vaikuttavuutta. Ehdotus koskee kaikkia euroalueen jäsenvaltioita, ja siihen sisältyy osallistumislausekkeita (opt-in) euroalueen ulkopuolisia jäsenvaltioita varten.

- Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Ehdotus on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa määrättyjen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen. Sen tavoitetta ei voida riittäväällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden toimin, vaan se voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla. Ehdotetussa direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen.

Ehdotus

NEUVOSTON DIREKTIIVI**jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjasta vahvistavista säännöksistä**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 126 artiklan 14 kohdan toisen alakohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin lausunnon,

ottaa huomioon Euroopan keskuspankin lausunnon,

noudattaa erityistä lainsäätämisyjärjestystä,

sekä katsoo seuraavaa:

- 1) Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT) edellytetään, että jäsenvaltiot pitävät talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana, että niiden finanssipolitiikkaa ohjailtaan terveen julkisen talouden tarpeen kannalta ja että niiden talouspolitiikka ei uhkaa vaarantaa talous- ja rahaliiton moitteetonta toimintaa.
- 2) Vakaus- ja kasvusopimukseen kuuluu neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1466/97¹¹ säädetty monenvälinen valvontajärjestelmä ja talouspolitiikan valvonta ja koordinointi sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan mukainen ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1467/97¹² täsmällisemmin määritelty menettely julkistalouden liiallisten alijäämien välttämiseksi. Vakaus- ja kasvusopimusta on lujitettu entisestään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1175/2011¹³ ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1177/2011¹⁴. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1173/2011¹⁵ tähän kehykseen lisättiin tehokkaaseen, ennaltaehkäisevään ja asteittaiseen täytäntöönpanon valvontaan perustuva seuraamusjärjestelmä niille jäsenvaltioille, joiden rahayksikkö on euro.

¹¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta (EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1).

¹² Neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä (EYVL L 209, 2.8.1997, s. 6).

¹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1175/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 muuttamisesta (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 12).

¹⁴ Neuvoston asetus (EU) N:o 1177/2011, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 33).

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1173/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 1).

- 3) Jotta jäsenvaltioita voitiin kannustaa noudattamaan SEUT-sopimuksen mukaisia velvoitteita finanssipolitiikan alalla, neuvoston direktiivissä 2011/85/EU¹⁶ säädettiin jäsenvaltioiden julkisen talouden kehysten ominaispiirteitä koskevat yksityiskohtaiset säännöt.
- 4) Koska jäsenvaltiot, joiden rahayksikkö on euro, ovat riippuvaisempia toisistaan ja sitä kautta alttiimpia toistensa finanssipolitiikasta johtuville heijastusvaikutuksille, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 472/2013¹⁷ ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 473/2013¹⁸ otettiin käyttöön parannuksia julkisen talouden koordinointiin ja valvontaan, jotta näiden jäsenvaltioiden talouksien yhdentymistä, lähentymistä ja koordinointia voitiin edelleen lisätä.
- 5) Vahvistaakseen perustaa, jolla talousarviota koskeva kurinalaisuus varmistetaan koko suhdannekierron ajan, 25 jäsenvaltiota allekirjoitti ja ratifioi 2 päivänä maaliskuuta 2012 hallitustenvälisen sopimuksen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta, jäljempänä 'vakaussopimus'. Vakaussopimuksen III osasto, ns. finanssipoliittinen sopimus, sitoo jäsenvaltioita, joiden rahayksikkö on euro, ja vapaaehtoisuuden pohjalta Bulgariaa, Tanskaa ja Romaniaa, jäljempänä 'sopimuspuolet', ja siinä asetetaan velvoite, jonka mukaan sopimuspuolten on sisällytettävä kansalliseen oikeusjärjestykseen rakenteellisin luvuin tasapainoisen budjetin sääntö, johon liittyy merkittävästä poikkeamasta automaattisesti käynnistyvä korjausmekanismi ja jota riippumattomat instituutiot valvovat. Sopimuspuolet ilmaisivat tahtonaan käyttää hallitustenvälistä välinettä väliaikaisena järjestelyinä. Tämä tahto ilmenee vakaussopimuksen 16 artiklassa, jossa määrätään, että viimeistään viiden vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulopäivästä toteutetaan tarvittavat toimenpiteet sen sisällön liittämiseksi osaksi unionin oikeutta. Siksi unionin oikeuteen olisi otettava säännöksiä, jotka mahdollistavat vakaussopimuksen sisällön voimaantulon osana unionin oikeutta.
- 6) Jotta julkinen talous säilyy terveenä ja kestäväenä ja vältetään liialliset julkistalouden alijäämät, kuten SEUT-sopimuksessa edellytetään, ja samalla parannetaan koko euroalueen taloudellista mukautumiskykyä, euroa rahayksikkönään käyttävien jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä olisi oltava säännöksiä, joilla vahvistetaan niiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta ja jotka menevät pidemmälle kuin direktiivin 2011/85/EU säännökset.
- 7) Koska joissakin jäsenvaltioissa on talous- ja finanssikriisin jäljiltä mittava julkinen velka, jäsenvaltiokohtaisten numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen kehys, jolla on tarkoitus vahvistaa vastuullisen finanssipolitiikan harjoittamista ja samalla tuloksellisesti edistää SEUT-sopimuksesta johtuvien julkisen talouden velvoitteiden noudattamista, on tärkeä tekijä varmistettaessa julkisten velkojen lähentäminen kohtuullisille tasoille. Tällaisessa kehyksessä olisi erityisesti vahvistettava rakenteellista rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite, joka sitoo kansallisia

¹⁶ Neuvoston direktiivi 2011/85/EU, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 41).

¹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 472/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta (EUVL L 140, 27.5.2013, s. 1).

¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä (EUVL L 140, 27.5.2013, s. 11).

talousarvioviranomaisia ja niiden vuotuisia päätöksiä. Julkisen talouden rahoitusasemaa koskevissa keskipitkän aikavälin tavoitteissa voidaan ottaa huomioon erot julkisen velan suhteessa bruttokansantuotteeseen sekä jäsenvaltioiden julkisen talouden kestävyyskohdistuvissa riskeissä ja ankkuroida velan kehitys kohti Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn, liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyn pöytäkirjassa N:o 12 olevassa 1 artiklassa asetettua viitearvoa.

- 8) Saavuttaakseen keskipitkän aikavälin tavoitteensa rakenteellisin luvuin ja pysyäkseen siinä jäsenvaltioiden olisi määritettävä johdonmukainen sopeuttamisura, joka perustuu talousarvioviranomaisten hallinnassa oleviin muuttujiin. Finanssipolitiikan kansallinen suunnittelu, jonka taustalla on julkisten menojen kehitysura, jota on mukautettu päätösperäisten tulopuolen toimenpiteiden vaikutuksella, lisää tuloksellisuutta, läpinäkyvyyttä ja vastuuvollisuutta, kun seurataan julkisen talouden kehitystä. Jotta suunnitelmat voidaan kytkeä tiukasti julkisen talouden toteutumisiin keskipitkällä aikavälillä ja varmistaa, että kansallisen tason vastuuntunne finanssipolitiikasta lisääntyy, olisi määritettävä jäsenvaltion perustuslaillisen oikeusjärjestyksen mukaisen vaalikauden ajaksi keskipitkän aikavälin kehitysura julkisille menoille, joista on vähennetty päätösperäiset tulopuolen toimenpiteet. Kehitysura olisi määritettävä heti kun uusi hallitus astuu virkaansa, ja vuotuisissa talousarvioissa olisi pysyttävä tällä kehitysuralalla, jotta saadaan aikaan määrätietoista lähentymistä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta.
- 9) Pitkän aikavälin kestävyyttä edistävien suurten rakenneuudistusten tulevien myönteisten vaikutusten vuoksi voisi olla perusteltua muuttaa keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävää sopeuttamisuraa edellyttäen, että rakenneuudistuksilla on julkiseen talouteen todennettavissa oleva myönteinen vaikutus, jonka vakaus- ja kasvusopimuksen menettelyvaatimusten mukaan tehty arviointi vahvistaa. Jotta talouden vakauttaminen olisi helpompaa, poikkeuksellisissa olosuhteissa, joita ovat talouden vakava taantuma euroalueella tai koko unionissa tai epätavalliset tapahtumat, joihin kyseinen jäsenvaltio ei voi vaikuttaa ja joilla on merkittävä vaikutus julkiseen talouteen, olisi sallittava tilapäinen poikkeaminen keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tällainen poikkeaminen ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä.
- 10) Jos merkittäviin poikkeamiin keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävältä sopeuttamisuralta ei puututa asianmukaisesti, ne heikentävät talousarviosuunnitelmien uskottavuutta ja uhkaavat saattaa julkisen velan kehityksen raiteiltaan. Jotta jäsenvaltioiden sitoutuminen keskipitkän aikavälin tavoitteeseen olisi uskottavampaa, korjausmekanismien olisi käynnistytävä automaattisesti, jos havaitaan merkittävä poikkeama. Uskottavan korjausmekanismien olisi sisällettävä toimenpiteet, jotka on tarpeen toteuttaa poikkeaman korjaamiseksi tietyn ajanjakson kuluessa, ottaen huomioon poikkeaman luonne ja suuruus. Korjausmekanismien olisi erityisesti kompensoitava poikkeamat keskipitkän aikavälin kehitysuralta, joka on asetettu julkisille menoille, joista on vähennetty päätösperäiset tulopuolen toimenpiteet.
- 11) Riippumattomat elimet, joiden tehtävänä on seurata jäsenvaltioiden julkista taloutta, ovat tuloksellisten finanssipolitiikan kehysten olennainen osa. Jotta voidaan edistää julkisen talouden kurinalaisuutta ja vahvistaa finanssipolitiikan uskottavuutta, tällaisten elinten olisi tehtävä numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen kehityksen, ja erityisesti julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjauksen, riippumattomia arviointeja ja seurattava tämän kehityksen noudattamista sekä siihen liittyvien korjausmekanismien käynnistymistä ja toimintaa.

- 12) Kansallisen finanssipolitiikan vastuullisuuden lisääminen ja finanssipolitiikan sitova monivuotinen linjaus edellyttävät, että finanssipolitiikan instituutiot ovat riippumattomia ja että niillä on omat resurssit, jotta ne pystyvät aktiivisesti seuraamaan finanssipolitiikan kehitystä ja antamaan suosituksia julkisen talouden koko keskipitkän aikavälin suunnittelukauden ajan erityisesti silloin, kun havaitaan merkittävä poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävältä sopeuttamisuralta. Keskipitkän aikavälin tavoitteen, sen taustalla olevan julkisten menojen kehitysuran ja merkittäviä poikkeamia koskevan korjausmekanismin uskottavuuden ja noudattamisen valvonnan parantamiseksi jäsenvaltioiden talousarvioviranomaisten olisi noudatettava suosituksia, joita riippumattomat elimet esittävät arvioinneissaan, tai perusteltava julkisesti päätöksensä olla noudattamatta niitä. Tämän periaatteen ankkuroinnilla kansalliseen oikeusjärjestykseen voi olla tässä suhteessa ratkaiseva merkitys.
- 13) Jotta julkisen talouden kansallisten sääntöjen ja mekanismien ja unionin finanssipoliittisen kehyksen yhteisenä tavoitteena oleva julkisten velkojen lähentäminen kohtuullisille tasoille olisi tehokkaampaa, jäsenvaltioiden olisi pantava täytäntöön tässä direktiivissä esitetyt säännöt antamalla sitovia ja luonteeltaan pysyviä perustuslain taseisia säännöksiä tai muulla tavoin taattava, että niitä noudatetaan täysimääräisesti ja että niihin pitäydytään täysin kansallisten talousarviomenettelyiden kaikissa vaiheissa.
- 14) Eurooppa-neuvosto totesi 19 päivänä lokakuuta 2012, että tiiviimmän talous- ja rahaliiton muodostamiseen tähtäävän prosessin olisi perustuttava EU:n institutionaalisiin ja oikeudellisiin puitteisiin ja että sen olisi oltava perusluonteeltaan avoin ja läpinäkyvä suhteessa jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö ei ole euro. Näiden jäsenvaltioiden kansalliset toimenpiteet finanssipolitiikan vastuullisuuden lisäämiseksi helpottaisivat euron käyttöönottoa, ja sen vuoksi tällä direktiivillä luotavien mekanismien olisi oltava avoimia kaikille jäsenvaltioille, jotka haluavat osallistua niihin. Siksi olisi säädettävä, että tätä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö ei ole euro, jos nämä jäsenvaltiot niin päättävät.
- 15) On huomattava, että vakaussopimuksen 7 artiklassa määrätään, että sopimuspuolet, joiden rahayksikkö on euro, ovat sitoutuneet tukemaan komission tekemiä ehdotuksia tai sen antamia suosituksia, joissa se toteaa jonkin jäsenvaltion, jonka rahayksikkö on euro, ylittävän liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn mukaisen alijäämän viitearvon, ellei niiden määräenemmistö, joka lasketaan unionin perustamissopimusten asianomaisten määräysten mukaisesti ja siten, ettei asianomaisen sopimuspuolen kantaa oteta huomioon, vastusta ehdotettua päätöstä tai suositusta.
- 16) Koska vakaussopimuksen sisällön liittäminen osaksi unionin oikeusjärjestystä, sellaisena kuin se on tällä hetkellä, ei ulotu päätöksentekoa koskevien SEUT-sopimuksessa määrättyjen järjestelyjen muuttamiseen, tämä direktiivi ei saisi vaikuttaa sopimuspuolten välillä vakaussopimuksen 7 artiklan mukaisesti vahvistettuihin sitoumuksiin.
- 17) Vakaussopimuksen 13 artiklassa säädetään, että budjettipolitiikoista ja muista sopimuksen piiriin kuuluvista kysymyksistä keskustellaan Euroopan parlamentin ja sopimuspuolten kansallisten parlamenttien välillä pidettävien kokousten yhteydessä perussopimukseen liitettyssä kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa tehdyssä pöytäkirjassa N:o 1 olevan II osaston mukaisesti. Tätä direktiiviä olisi sovellettava rajoittamatta kyseistä käytäntöä, sillä tällainen vuoropuhelu lisää osaltaan demokraattista vastuuvollisuutta unionin talousohjauksen yhteydessä.
- 18) Tällä direktiivillä olisi lisättävä vakaus- ja kasvusopimuksen vaikuttavuutta sisällyttämällä suurempi osa siitä jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin vähentäen samalla

mahdollista toimien päällekkäisyyden ja ristiriitaisuuden riskiä, joka liittyy aina tilanteeseen, jossa on olemassa rinnakkain valtioiden välisiä järjestelyjä ja unionin lainsäädännön mukaisia mekanismeja. Tämä direktiivi ei saisi vaikuttaa vakaus- ja kasvusopimuksen aineellisiin ja menettelysääntöihin.

- 19) Selittävistä asiakirjoista 28 päivänä syyskuuta 2011 annetun jäsenvaltioiden ja komission yhteisen poliittisen lausuman¹⁹ mukaan jäsenvaltiot sitoutuvat perustelluissa tapauksissa liittämään täytäntöönpanotoimia koskevaan ilmoitukseen yhden tai useamman asiakirjan, joista käy ilmi direktiivin osien ja kansallisen lainsäädännön osaksi saattamiseen tarkoitettujen välineiden vastaavien osien suhde. Lainsäätäjä pitää tällaisten asiakirjojen toimittamista tämän direktiivin osalta perusteltuna.
- 20) Toteutettavan toimen tavoitteena on finanssipolitiikan vastuullisuuden lisääminen ottamalla käyttöön sitovampi julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjaus kansallisella tasolla. Koska tavoitetta ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden toimin, vaan se voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin unionin tasolla, unioni voi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa määrättyä toissijaisuusperiaatetta noudattaen. Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN DIREKTIIVIN:

1 artikla

Kohde ja soveltamisala

1. Tässä direktiivissä vahvistetaan säännökset jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuuden ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjauksen vahvistamiseksi, jotta voidaan varmistaa, että liiallisten julkistalouden alijäämien välttämiseen liittyviä velvoitteita noudatetaan.
2. Tätä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö on euro, ja 4 artiklan mukaisesti myös muihin jäsenvaltioihin.

2 artikla

Määritelmät

Tässä direktiivissä sovelletaan Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyn pöytäkirjassa N:o 12 olevassa 2 artiklassa vahvistettuja ilmaisujen ”julkinen”, ”alijäämä” ja ”velka” määritelmiä.

Lisäksi sovelletaan seuraavia määritelmiä:

- a) ’poikkeuksellisilla olosuhteilla’ tarkoitetaan epätavallista tapahtumaa, johon asianomainen jäsenvaltio ei voi vaikuttaa ja jolla on merkittävä vaikutus julkisen talouden rahoitusasemaan, tai talouden vakavaa taantumaa euroalueella tai koko unionissa;
- b) ’riippumattomilla elimillä’ tarkoitetaan rakenteellisesti riippumattomia elimiä tai elimiä, jotka ovat toiminnallisesti riippumattomia jäsenvaltion talousarvioviranomaisista ja

¹⁹ EUVL C 369, 17.12.2011, s. 14.

jotka perustuvat kansallisiin säännöksiin, joilla varmistetaan suuri toiminnallinen riippumattomuus ja vastuullisuus.

- c) 'rakenteellisella rahoitusasemalla' tarkoitetaan julkisen talouden suhdannekorjattua rahoitusasemaa ilman kertaluonteisia ja väliaikaisia toimenpiteitä.

3 artikla

Finanssipolitiikan vastuullisuus ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjaus

1. Kunkin jäsenvaltion on luotava kehys, joka muodostuu erityisistä sitä koskevista sitovista ja pysyvistä numeerisista finanssipoliittisista säännöistä, joilla lisätään jäsenvaltion harjoittaman finanssipolitiikan vastuullisuutta ja tuloksellisesti edistetään sitä, että jäsenvaltio noudattaa Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen pohjautuvia finanssipolitiikkaan liittyviä velvoitteitaan julkisyhteisöjen koko sektorin osalta monivuotisella aikajänteellä. Kehykseen on sisällytettävä erityisesti seuraavat säännöt:
 - (a) On asetettava rakenteellista rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite, jolla varmistetaan, että julkisen velan määrä suhteessa markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen ei ylitä liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyn pöytäkirjassa N:o 12 olevassa 1 artiklassa asetettua viitearvoa tai lähestyy sitä riittävän nopeasti.
 - (b) Finanssipolitiikan suunnitteluun on sisällytettävä keskipitkän aikavälin tavoitteen tai siihen tähtäävän lähentymisaikataulun mukainen keskipitkän aikavälin kehitysura julkisille menoille, joista on vähennetty päätöspäätökset tulopuolen toimenpiteet. Kehitysura on asetettava kunkin jäsenvaltion perustuslaillisessa oikeusjärjestyksessä määrätyn vaalikauden ajaksi heti kun uusi hallitus astuu virkaan, ja sitä on noudatettava vuotuisissa talousarvioissa koko vaalikauden ajan.
2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettuun kehykseen on sisällytettävä seuraavat täsmennykset:
 - (a) Vuotuisilla talousarvioilla on huolehdittava siitä, että 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua keskipitkän aikavälin tavoitetta noudatetaan tai että sitä lähennetään, erityisesti varmistamalla pysyminen 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua julkisten menojen kehitysuralta. Määritellään keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävää sopeuttamisuraa unionin oikeuden menettelyvaatimuksia noudattaen jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon sellaisten suurten rakenneuudistusten toteuttamisen, joilla on välittömiä pitkän aikavälin myönteisiä talousarviovaikutuksia, mukaan lukien kestävä potentiaalisen kasvun paraneminen, ja joilla sen vuoksi on todennettavissa oleva vaikutus julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyYTEEN.
 - (b) Korjausmekanismin on käynnistytävä automaattisesti, jos havaitaan merkittävä poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävältä sopeuttamisuralta. Mekanismiin on sisällytettävä velvoite toteuttaa toimenpiteitä poikkeaman korjaamiseksi tietyn ajanjakson kuluessa ottaen huomioon poikkeaman luonne ja suuruus, erityisesti kompensoimalla poikkeamat 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua julkisten menojen kehitysuralta.
3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tilapäinen poikkeaminen keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävältä sopeuttamisuralta ja vastaava mukautus 1 kohdan

- b alakohdassa tarkoitettuun julkisten menojen kehitysuran on sallittu ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa ja edellyttäen, että poikkeaminen ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä. Poikkeuksellisista olosuhteista johtuvaa tilapäistä poikkeamista ei saa pitää 2 kohdan b alakohtaa sovellettaessa merkittävänä, eikä se saa käynnistää kyseisessä alakohdassa tarkoitettua korjausmekanismia.
4. Jäsenvaltioiden on nimettävä riippumattomat elimet, jotka seuraavat, että 1 ja 2 kohdan säännöksiä noudatetaan. Riippumattomien elinten on laadittava julkisia arvioita, joissa selvitetään seuraavat:
- (a) 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun keskipitkän aikavälin tavoitteen ja 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun julkisten menojen kehitysuran riittävyys. Arviossa on otettava huomioon erityisesti taustalla olevan makrotalouden ennusteen uskottavuus, tarkkuus, jolla suunnitellut julkiset menot ja tulot on määritetty, ja suurten rakenneuudistusten mahdolliset välittömät pitkän aikavälin myönteiset talousarviovaikutukset;
 - (b) keskipitkän aikavälin tavoitteen ja julkisten menojen kehitysuran noudattaminen, mukaan lukien sen arviointi, onko vakavana vaarana merkittävä poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävältä sopeuttamisuralta;
 - (c) minkä tahansa 3 kohdassa tarkoitetun poikkeuksellisen olosuhteen esiintyminen tai lakkaaminen.
5. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että havaittaessa 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu merkittävä poikkeama riippumattomien elinten on kehoitettava talousarvioviranomaisia käynnistämään korjausmekanismi. Kun korjausmekanismi on käynnistetty, riippumattomien elinten on laadittava julkisia arvioita seuraavista:
- (a) suunniteltujen toimenpiteiden johdonmukaisuus käyttöön otetun korjausmekanismin kanssa, ottaen erityisesti huomioon, kompensoidaanko poikkeamat 1 kohdan b alakohdan nojalla asetetulta julkisten menojen kehitysuralta riittävästi;
 - (b) korjauksen edistyminen määritellyssä aikataulussa;
 - (c) minkä tahansa sellaisen poikkeuksellisen olosuhteen esiintyminen tai lakkaaminen, jonka perusteella voidaan sallia tilapäinen poikkeaminen korjausuralta.
6. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että asianomaisen jäsenvaltion talousarvioviranomaiset noudattavat suosituksia, joita riippumattomat elimet antavat 4 ja 5 kohdassa edellytetyissä arvioinneissa, tai perustelevat julkisesti päätöksensä olla noudattamatta suosituksia.
7. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 4 kohdassa tarkoitettut riippumattomat elimet:
- (a) perustetaan järjestelmällä, joka perustuu kansallisiin lakeihin, asetuksiin tai sitoviin hallinnollisiin määräyksiin;
 - (b) eivät ota vastaan ohjeita asianomaisen jäsenvaltion talousarvioviranomaisilta tai muilta julkisilta tai yksityisiltä elimiltä;
 - (c) kykenevät hoitamaan julkista tiedotusta oikea-aikaisesti;

- (d) muodostetaan jäsenistä, jotka nimetään ja nimitetään läpinäkyvin menettelyin heillä julkiseen talouteen, makrotalouteen ja budjettihallintoon liittyvän kokemuksen ja pätevyyden perusteella;
- (e) omaavat riittävät ja vakaat omat varat hoitaakseen toimeksiantonsa tuloksellisesti;
- (f) saavat laajasti ja oikea-aikaisesti tietoja hoitaakseen niille annetut tehtävät.

4 artikla

Niiden jäsenvaltioiden osallistuminen, joiden rahayksikkö ei ole euro

1. Tämä direktiivi sitoo jäsenvaltiota, jonka rahayksikkö ei ole euro, jos se ilmoittaa komissiolle päättäneensä näin. Ilmoituksessa on oltava päivämäärä, josta alkaen asianomainen jäsenvaltio haluaa tämän direktiivin sitovan sitä.
2. Komissio julkaisee 1 kohdassa tarkoitetun ilmoituksen Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Osallistuminen tulee voimaan siitä päivästä, jona asianomainen jäsenvaltio siitä ilmoittaa, tai siitä päivästä, jona asianomainen jäsenvaltio ottaa euron käyttöön yhteiseksi rahakseen, sen mukaan kumpi näistä päivämääristä on aiempi.

5 artikla

Kertomukset

Komissio antaa viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2024 ja sen jälkeen joka viides vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle tämän direktiivin täytäntöönpanosta kertomuksen, joka laaditaan jäsenvaltioiden antamien tietojen perusteella.

6 artikla

Loppusäännökset

1. Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2019. Niiden on viipymättä ilmoitettava tästä komissiolle.
2. Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne virallisesti julkaistaan. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.
3. Jäsenvaltioiden on toimitettava tässä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa keskeiset kansalliset säännökset kirjallisina komissiolle.

7 artikla

Voimaantulo

Tämä direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

8 artikla

Osoitus

Tämä direktiivi on osoitettu jäsenvaltioille perussopimusten mukaisesti.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*