

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 11 päivänä toukokuuta 2018,

ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä

(CON/2018/25)

(2018/C 261/01)

Johdanto ja oikeusperusta

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 1 päivänä helmikuuta 2018 Euroopan unionin neuvostolta pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä ⁽¹⁾ (jäljempänä 'ehdotettu direktiivi').

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 127 artiklan 4 kohtaan ja 282 artiklan 5 kohtaan, koska ehdotetulla direktiivillä on merkitystä SEUT 127 artiklan 1 kohdassa ja SEUT 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. EKP:llä on myös toimivalta tulla kuulluksi ehdotetusta direktiivistä sen oikeusperustana olevan SEUT 126 artiklan 14 kohdan nojalla, sillä sen mukaan Euroopan unionin neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia ja EKP:tä kuultuaan aiheelliset säännökset, joilla SEUT:n ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen liitteenä oleva liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehty pöytäkirja (N:o 12) korvataan. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

1. Yleiset huomautukset

- 1.1 Finanssi- ja talouskriisi on selvästi osoittanut, että talouden ohjausjärjestelmän uudistaminen on Euroopan unionin, jäsenvaltioiden ja erityisesti euroalueen perustavanlaatuisen tärkeiden etujen mukaista ⁽²⁾. Vakaus- ja kasvusopimuksella, joka pannaan täytäntöön ja vahvistetaan johdetussa oikeudessa eli neuvoston asetuksella (EY) N:o 1466/97 ⁽³⁾

⁽¹⁾ COM(2017) 824 final.

⁽²⁾ Ks. lausunnot CON/2011/13 ja CON/2012/18. Kaikki EKP:n lausunnot julkaistaan EKP:n verkkosivuilla osoitteessa www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Neuvoston asetusta (EY) N:o 1466/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta (EUVL L 209, 2.8.1997, s. 1).

ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1467/97⁽¹⁾, tehostettiin unionin lainsäädäntöä talous- ja finanssipoliittikan koordinoitua ja seurantaan varten⁽²⁾.

- 1.2 EKP suhtautuu edellä mainittujen säädösten hyväksymisen yhteydessä ilmaisemansa näkemyksen mukaisesti myönteisesti ehdotettuun direktiiviin, jonka tarkoituksena on liittää talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen (vakaussopimus) sisältö osaksi unionin lainsäädäntöä. Ehdotettu direktiivi perustuu vakaussopimuksen 16 artiklaan, jossa vaadittiin vakaussopimuksen sisällön liittämistä osaksi unionin oikeutta viiden vuoden kuluessa sopimuksen voimaantulopäivästä eli 1 päivään tammikuuta 2018 mennessä⁽³⁾. Euroopan komissio on tulkinnut vakaussopimuksen sisältöä siten, että se vastaa ns. finanssipoliittista sopimusta⁽⁴⁾. EKP:n mielestä ehdotettuun direktiiviin on tehtävä useita muutoksia, jotta vahvistetaan edelleen finanssipoliittikan vastuullisuutta jäsenvaltioissa, yksinkertaistetaan oikeudellista kehystä ja varmistetaan finanssipoliittisten sääntöjen tuloksellisempi noudattaminen ja täytäntöönpano unionin tasolla ja kansallisella tasolla.

2. Erityiset huomautukset

2.1 Voimassa olevan lainsäädännön yksinkertaistaminen

- 2.1.1 Ehdotetulla direktiivillä pyritään yksinkertaistamaan oikeudellista kehystä ja varmistamaan, että finanssipoliittisten sääntöjen täytäntöönpanon ja noudattamisen seuranta osana unionin yleistä talouden ohjausjärjestelmää on sekä unionin tasolla että kansallisella tasolla tuloksellisempaa ja järjestelmällisempää. Ehdotetulla direktiivillä pyritään myös vähentämään mahdollista toimien päällekkäisyyden ja ristiriitaisuuden riskiä, joka liittyy siihen, että on olemassa rinnakkain valtioiden välisiä järjestelyjä ja unionin lainsäädännön mukaisia mekanismeja. Vaikka EKP suhtautuu myönteisesti näihin tavoitteisiin, kuten ehdotetun direktiivin tavoitteiden 1.2 kohdassa todetaan, se on huolissaan siitä, saavutetaanko nämä tavoitteet ehdotetulla direktiivillä.

- 2.1.2 Vakaussopimuksen osalta ehdotetulla direktiivillä pyritään liittämään finanssipoliittinen sopimus osaksi unionin oikeutta. Ehdotetun direktiivin säännökset poikkeavat kuitenkin huomattavasti finanssipoliittisen sopimuksen määräyksistä, mikä saattaa johtaa finanssipoliittisen sopimuksen määräysten heikentymiseen ja lisätä epävarmuutta sen seurauksena, että useita finanssipoliittikan kehyksiä on voimassa samaan aikaan. Finanssipoliittisen sopimuksen määräykset heikentyvät erityisesti sen vuoksi, että ehdotettuun direktiiviin ei sisälly mitään viittausta finanssipoliittisen sopimuksen mukaiseen jäsenvaltioiden velvoitteeseen pitää julkisen talouden rahoitusasema tasapainossa tai ylijäämäisenä tai pitää suhdannevaihteluista puhdistettu alijäämä enintään 0,5 prosentissa bruttokansantuotteesta, mikä voi olla 1,0 prosenttia bruttokansantuotteesta tapauksissa, joissa velkaantuminen on selvästi alle 60 prosenttia bruttokansantuotteesta ja elinkelpoisuudelle aiheutuvat riskit ovat vähäisiä. Finanssipoliittiseen sopimukseen sisältyy niin ikään velvoite varmistaa nopea lähentyminen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti. EKP:n mielestä näiden velvoitteiden tulee näkyä selvästi ehdotetussa direktiivissä.

⁽¹⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä (EUVL L 209, 2.8.1997, s. 6).

⁽²⁾ Vakaus- ja kasvusopimus otettiin lainsäädäntöpaketteihin, jotka tunnetaan talouspolitiikan ohjauspaketina (ns. "Six-pack": 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); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1174/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 8); 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); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1176/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1177/2011, annettu 16 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) ja 13.12.2011 voimaan tullut neuvoston direktiivi 2011/85/EU, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 41)), ja budjettikuripaketina (ns. "two-pack": 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) ja 30.5.2013 voimaan tullut Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaan ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä (EUVL L 140, 27.5.2013, s. 11)).

⁽³⁾ Vakaussopimuksen 16 artiklassa vaadittiin viimeistään viiden vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulopäivästä eli 1 päivään tammikuuta 2018 mennessä tarvittavien toimenpiteiden toteuttamista vakaussopimuksen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten arvioinnin perusteella sopimuksen sisällön liittämiseksi osaksi unionin oikeutta. Tämä vastaa myös Euroopan talous- ja rahaliiton viimeiteily-raporttia (ns. viiden puheenjohtajan kertomus), jonka Jean-Claude Juncker laati tiiviissä yhteistyössä Donald Tuskin, Jeroen Dijsselbloemin, Mario Draghin ja Martin Schulzin kanssa 22 päivänä kesäkuuta 2015 ja joka on saatavilla komission verkkosivuilla www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ Finanssipoliittinen sopimus esitetään vakaussopimuksen III luvussa.

- 2.1.3 Ehdotetulla direktiivillä ei myöskään korvata vakaussopimusta, sillä tähän vakaussopimukseen sisältyy määräyksiä, jotka ylittävät ehdotetun direktiivin soveltamisalan. Koska vakaussopimusta sovelletaan kuitenkin edelleen kaikkiin jäsenvaltioihin Tšekin tasavaltaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta, ei vaikuta siltä, että ehdotetulla direktiivillä pienennettäisiin toimien päällekkäisyyden ja ristiriitaisuuden riskiä, joka liittyy siihen, että on olemassa rinnakkain valtioiden välisiä järjestelyjä ja unionin lainsäädännön mukaisia mekanismeja. Ehdotetun direktiivin liitteenä olevissa perusteluissa todetaan, että ehdotetun direktiivin ei pitäisi vaikuttaa vakaussopimuksen sopimuspuolten sopimuksen 7 ja 13 artiklan nojalla antamiin sitoumuksiin. Ehdotettu direktiivi vaikuttaa kuitenkin vakaussopimuksen sopimuspuolina olevien jäsenvaltioiden finanssipoliittisen sopimuksen määräykset sisältävän 3 artiklan mukaisiin sitoumuksiin, vaikka sillä ei kumota eikä korvata niitä ⁽¹⁾. Ehdotetun direktiivin säännösten mukauttaminen vakaussopimuksen 3 artiklaan varmistaisi selkeyden siitä, että vakaussopimus on voimassa ehdotetun direktiivin rinnalla, ja edistäisi ehdotetun direktiivin tavoitteiden saavuttamista.
- 2.1.4 EKP ymmärtää myös sen, että useimmat jäsenvaltiot, jotka ovat vakaussopimuksen sopimuspuolia, ovat jo panneet finanssipoliittisen sopimuksen määräykset täytäntöön kansallisessa lainsäädännössään. Joissain tapauksissa täytäntöönpano on suoritettu perustuslain tai sitä vastaavalla tasolla. Koska finanssipoliittinen sopimus sisältää määräyksiä, jotka ovat tiukempia kuin ehdotetun direktiivin säännökset, on odotettavissa, että myös näihin kansallisiin lainsäädäntöihin sisältyy tiukempia finanssipoliittisia vaatimuksia – tämä koskee erityisesti vaatimusta, jonka mukaan suhdannevaihteluista puhdistettu alijäämä saa olla enintään 0,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Jos siis jäsenvaltiot, jotka eivät ole vielä saattaneet finanssipoliittista sopimusta kaikilta osin osaksi kansallista lainsäädäntöään, päättävät panna finanssipoliittisen sopimuksen määräykset täytäntöön lievemпинä ehdotetun direktiivin hyväksymisen vuoksi tai jos jotkin jäsenvaltiot päättävät muuttaa kansallista lainsäädäntöään tällä tavoin, tästä saattaa seurata epäoikeudenmukaisia ja erilaisia finanssipoliittisia sääntöjä koko unionin tasolla. Tämä ongelma vahvistaa 2.1.2 kohdassa esitetyn EKP:n näkemyksen, jonka mukaan finanssipoliittisen sopimuksen mukaisten velvoitteiden pitäisi näkyä selvästi ehdotetussa direktiivissä. Varmistamalla, että finanssipoliittisen sopimuksen määräykset näkyvät ehdotetussa direktiivissä, saavutetaan oikeudellinen selkeys ja yhdenvertainen kohtelu koko unionissa.
- 2.1.5 Siltä osin kuin kyseessä on unionin finanssipoliittinen kehys yleisesti, vaikuttaa siltä, että ehdotettuun direktiiviin sisältyy säännöksiä, jotka ovat samankaltaisia kuin vakaussopimuksen, talouspolitiikan ohjauspaketin tai budjettikuripaketin määräykset tai liittyvät niihin. Esimerkkeinä tästä ovat säännökset, joilla perustetaan riippumattomia elimiä ja joita on ehdotetussa direktiivissä ja asetuksessa (EU) N:o 473/2013, sekä direktiivin 2011/85/EU numeeriset finanssipoliittiset säännöt ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehykset. EKP:n mielestä ehdotetussa direktiivissä pitäisi näissä tapauksissa selvittää, miten ehdotetun direktiivin säännökset toimitsevat käytännössä yhdessä jo voimassa olevien unionin oikeussääntöjen kanssa, ja tarvittavissa muuttaa kyseisiä säännöksiä oikeusvarmuuden varmistamiseksi.

2.2 Keskipitkän aikavälin tavoite

- 2.2.1 Ehdotetun direktiivin mukaan jäsenvaltioiden pitäisi vahvistaa oma sitovista ja pysyvistä numeerisista finanssipoliittisista säännöistä muodostuva kehys. Tässä kehyksessä pitäisi asettaa 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 ⁽²⁾ olevassa 1 artiklassa asetettua viitearvoa tai että se lähestyy viitearvoa riittävän nopeasti. EKP ymmärtää, että tällä keskipitkän aikavälin tavoitteella ei tarkoiteta vakaussopimuksessa ja erityisesti asetuksessa (EY) N:o 1466/97 määriteltyä keskipitkän aikavälin tavoitetta ja että komission tarkoituksena on luoda jäsenvaltioille velvoite hyväksyä finanssipoliittikan kehyksessään keskipitkän aikavälin tavoite, joka saattaa poiketa vakaussopimuksessa asetetusta keskipitkän aikavälin tavoitteesta. EKP:n mielestä ehdotetussa direktiivissä on määriteltävä selvästi ja kattavasti, miten määritellään tämä uusi keskipitkän aikavälin tavoite rakenteellisen rahoitusaseman kannalta ja, kuten 2.1.2 kohdassa huomautetaan, miten siinä näkyy se, että finanssipoliittisen sopimuksen mukaan suhdannevaihteluista puhdistettu alijäämä saa olla enintään 0,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tällaisella määritelmällä varmistettaisiin, että jäsenvaltiot tietävät selkeästi veloitteensa ja että koko unionissa on samanlaiset ja yhdenmukaistetut finanssipoliittiset säännöt.
- 2.2.2 Finanssipoliittinen sopimus sisältää myös sopimuspuolia koskevan veloitteen varmistaa lähentyminen kohti vakaussopimuksen mukaista keskipitkän aikavälin tavoitetta, ja tällaisen lähentymisen aikataulussa on otettava huomioon maakohtainen kestävyys. EKP huomauttaa, että nopeaa lähentymistä edellyttävä velvoite pitäisi ottaa ehdotettuun direktiiviin. EKP katsoo, että ehdotetussa direktiivissä pitäisi täsmentää paremmin, mitä tarkoitetaan lähentymisellä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta, ja että vakaussopimuksen määräyksiä tulisi pitää lähentymisen vähimmäisvauhtina.

⁽¹⁾ Tämä on asia, joka kuuluu vakaussopimuksen sopimuspuolten ratkaistavaksi.

⁽²⁾ SEUT:n liitteenä.

2.2.3 Lopuksi EKP suhtautuu myönteisesti jäsenvaltioita koskevaan velvollisuuteen sisällyttää finanssipolitiikkansa suunnitteluun sitova ja pysyvä keskipitkän aikavälin kehitysura julkisille menoille, joista on vähennetty päätösperäiset tulo puolen toimenpiteet. Toisin kuin finanssipoliittisen sopimuksen menoja koskevissa säännöissä, jotka ovat vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisia, ehdotetun direktiivin julkisia menoja koskevissa säännöissä säädetään kiinteistä monivuotisista menotavoitteista, joita on sovellettava lainsäädäntökauden ajan heti kun uudet hallitukset astuvat tehtäväänsä. Näitä tavoitteita on noudatettava vuosittaisissa talousarvioissa koko kyseisen kauden ajan. Vaikka tällainen kiinteä sääntö saattaisi tukea kurinalaista finanssipolitiikkaa ja luoda lisää fiskaalista väljyyttä talouskasvun aikana, tarvittaisiin lisää selkeyttä siitä, miten tämä sääntö pannaan täytäntöön keskipitkällä aikavälillä. Ehdotetussa direktiivissä on lisäksi selvennettävä, pitäisikö jäsenvaltioiden muuttaa vuotuisia menotavoitteitaan siinä tapauksessa, että talous kehittyy eri tavoin kuin jäsenvaltiot ollettivat asettaessaan monivuotisia menotavoitteitaan.

2.3 Automaattinen korjausmekanismi

2.3.1 EKP suhtautuu myönteisesti automaattisen korjausmekanismin käyttöönottoon vakaussopimuksen 3 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, koska sillä mennään pidemmälle kuin asetuksen (EY) N:o 1466/97 6 artiklan 2 kohdassa säädettyssä poikkeamien korjaamista koskevassa menettelyssä. Tämä työkalu antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden korjata poikkeamat keskipitkän aikavälin tavoitteesta ja siihen tähtäävältä sopeuttamisuralta sekä korvata poikkeamat ehdotetussa direktiivissä tarkoitettulta julkisten menojen kehitysuralta ⁽¹⁾.

2.3.2 EKP on kuitenkin havainnut tässä mekaniismissa useita osatekijöitä, joita olisi syytä tarkistaa sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot soveltavat mekanismeja tuloksellisemmin. Vaikka ehdotetussa direktiivissä todetaan, että korjausmekanismi käynnistyisi automaattisesti "havaittaessa merkittävä poikkeama", siinä ei kuitenkaan määritellä tätä käsitettä, eikä siihen sisälly mitään ohjeita sen tulkinnasta. EKP ehdottaa, että ehdotetussa direktiivissä määriteltäisiin käsite "havaittu merkittävä poikkeama", jotta korjausmekanismin soveltamiseen saadaan oikeudellista selkeyttä.

2.4 Riippumattomat elimet

2.4.1 EKP kannattaa ehdotetun direktiivin säännöksiä, joilla pyritään vahvistamaan riippumattomien elinten asemaa antamalla niille toimeksianto, joka on laajempi kuin niillä asetuksen (EU) N:o 473/2013 nojalla olevat tehtävät. EKP suhtautuu erityisen myönteisesti "noudata tai selitä" -periaatteen vahvistamiseen unionin lainsäädännössä, koska sillä vahvistettaisiin riippumattomien elinten asemaa julkisen talouden valvontaprosessissa. Asetuksessa (EU) N:o 473/2013 säädetään kuitenkin jo nyt näiden riippumattomien elinten perustamisesta ja annetaan niille useita vastaavia tehtäviä. Ehdotetussa direktiivissä ei siis pitäisi toistaa unionin oikeuden voimassa olevia säännöksiä vaan pikemminkin vain laajentaa näille riippumattomille elimille annettuja tehtäviä, jotta varmistetaan, että ne kykenevät kattamaan ehdotetun direktiivin soveltamisalan.

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

Tehty Frankfurt am Mainissa 11 päivänä toukokuuta 2018.

EKP:n puheenjohtaja

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Ks. ehdotetun direktiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohta.