

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 46/1996 rd

Statsrådets skrivelse U 73/1996 rd

*En stabilitetspakt för säkerställande av budgetdisciplin**Till Stora utskottet*

Riksdagens talman lämnade den 3 december 1996 statsrådets skrivelse U 73/1996 rd, som gäller kommissionens förslag till en stabilitetspakt för säkerställande av budgetdisciplin under etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen samt till rådets förordning om förstärkning av övervakningen och samordningen av den offentliga sektorns finanser och rådets förordning om påskyndning och klarläggning av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott, till stora utskottet och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande om ärendet till stora utskottet.

Utskottet har hört lagstiftningsrådet Martti Anttinen och finansrådet Tuomas Sukselainen vid finansministeriet samt professor Kaarlo Tuori.

Efter att ha behandlat saken ur statsförfattningsrättslig synvinkel anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Kommissionens förslag

Syftet med stabilitetspakten är att säkerställa att medlemsstaternas finanspolitik inte äventyrar genomförandet av den ekonomiska och monetära unionen. Stabilitetspakten behövs för att en totalekonomisk stabilitet och integrationsfördelarna skall garanteras, för att ansvaret skall bli delat med penningpolitiken och för att det skall uppstå spelrum för den nationella finanspolitiken.

Den gemensamma valuta som införs under den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp, euron, skall bli en stabil valuta. Ansvaret för detta kommer närmast att ligga hos det europeiska centralbankssystemet (ECBS), vars primära mål skall vara att upprätthålla prisstabilitet. Detta mål vill man uppnå genom den europeiska centralbankens (ECB) penningpolitik. Den främsta förutsättningen för att ECB skall lyckas

är att medlemsländernas offentliga ekonomi inte utvecklas på ett sätt som äventyrar upprätthållandet av prisstabiliteten.

Betydelsen av att finanspolitiken på nationell nivå står i samklang med målen för den ekonomiska och monetära unionen finns angiven i grundfördraget. Under den tredje etappen blir medlemsstaterna skyldiga att undvika alltför stora underskott. I grundfördraget (artikel 104 c och det därtill fogade protokoll 5) ingår regler för ett flestegsförfarande vid alltför stora underskott, genom vilket man vill förhindra att det uppstår alltför stora underskott eller åtminstone att dessa blir långvariga. Grundfördraget erbjuder dock inte något förfarande som är tillräckligt exakt och klart för att garantera budgetdisciplin. Genom de förordningar som ingår i stabilitetspakten vill man komplettera och precisera grundfördraget när det gäller reglerna för finanspolitiken.

Stabilitetspakten skall bygga på två grundläggande element. För det första skall det skapas ett förebyggande förvarningssystem med multilateral övervakning som bygger på nationella stabilitetsprogram. Enligt detta eftersträvar medlemsstaterna på medellång sikt en offentlig ekonomi som är så gott som balanserad eller visar överskott. För det andra förstärks förfarandet vid alltför stora underskott så att det uppmuntrar till budgetdisciplin.

Med stöd av artikel 103.5 i grundfördraget ges en förordning om förstärkning av övervakningen och samordningen av den offentliga sektorns finanser. Övervakningen av finanspolitiken effektivteras genom att länderna inom euroområdet blir skyldiga att lämna in stabilitetsprogram som uppdateras årligen. De innehåller målen för den offentliga ekonomin och den offentliga skulden på medellång sikt samt anger vilka åtgärder som kommer att vidtas för att uppnå dessa. Uppföljningen av stabilitetsprogrammen är regelbunden. Genom övervakningen vill man komma åt redan inträffade eller förväntade avvikelser från

medlemsländernas budgetplaner på medellång sikt, vilket ger rådet en möjlighet att ge rekommendationer om korrigeringsåtgärder i god tid innan ett alltför stort underskott har hunnit uppkomma i den offentliga ekonomin. Om det konstateras att avvikelserna fortsätter eller förvärras skall rådet ge rekommendationer om mera exakta korrigeringsåtgärder, och det kan också offentliggöra sina rekommendationer.

Med stöd av artikel 104 c 14 i grundfördraget ges en förordning om påskyndning och klarläggning av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott. Förfarandet kommer även i fortsättningen att ha sin utgångspunkt i den rapportering om det offentliga finansiella över- eller underskottet och den offentliga bruttoskulden som skall lämnas in två gånger per år. Rådet skall senast inom tre månader efter att ha fått rapporterna fatta beslut om ett alltför stort underskott. I ett beslut där rådet konstaterar att underskottet är för stort skall det också utfärda rekommendationer om vidtagande av korrigeringsåtgärder. Om effektiva åtgärder inte vidtas, kan rådet besluta att offentliggöra sina rekommendationer, att ge en anmärkning och att tillgripa sanktioner. Den sanktion som kommer i fråga är en rättsfri deposition, som kan omvandlas till böter.

Grundfördraget tillåter att referensvärdet för underskottet i den offentliga ekonomin överskrids undantagsvis och övergående. Som godtagbara orsaker betraktas i kommissionens förslag ovanliga händelser utanför medlemstatens kontroll som har avgörande inverkan på den offentliga sektorns finanser eller en allvarig ekonomisk recession. Med att dessa undantagssituationer är övergående förstås att underskottet på nytt kommer att sjunka under referensvärdet 3 % under det år som följer efter året för undantagsöverskridningen.

Enligt den promemoria från finansministeriet som åtföljer statsrådets skrivelse skulle det ligga speciellt i Finlands och de övriga små ländernas intresse att man lyckas åstadkomma sådana arrangemang som nämns i stabilitetspakten för att garantera stabiliteten inom euroområdet.

Utskottets ställningstaganden

Stabilitetspakten är till sin natur ett politiskt åtagande som inte har några direkta juridiska verkningar. Beslut om den fattas genom en förklaring av Europeiska rådet och den är inte förknippad med någon statsförfattningsenlig riksdagsbehandling av internationella avtal. Ur riks-

dagens synvinkel kräver statsförfattningen endast intern behandling enligt 4 a kap. riksdagsordningen.

De förordningar som kommissionen föreslagit kommer att ha direkta juridiska verkningar med avseende på de stater som deltar i euroområdet.

Förordningen om förstärkning av övervakningen och samordningen av den offentliga sektorns finanser ansluter sig till den budgetmakt som enligt VI kap. regeringsformen tillkommer riksdagen och därigenom även till suveränitetsbestämmelserna i 1 och 2 § regeringsformen. I och med att stabilitetsprogrammet omfattar hela den offentliga ekonomin är det också av betydelse för kommunernas självstyrelse, som baserar sig på 51 § 2 mom. regeringsformen. Formellt sett är stabilitetsprogrammet inte juridiskt bindande och kan sålunda inte begränsa riksdagens självständiga beslutanderätt vid den årliga budgetbehandlingen. Programmet och de rekommendationer som rådet baserar på det kommer dock i praktiken att ha en avsevärd tyngd, och de politiska möjligheterna att avvika från det program som rådet godkänt eller rådets rekommendationer kan inte betraktas som stora. Med tanke på statsförfattningen är det viktigt att förordningen inte tillför övervakningen av den nationella ekonomiska politiken nya element i förhållande till grundfördraget (i synnerhet artikel 103).

Den förordning som reglerar förfarandet vid alltför stora underskott begränsar även ur juridisk synvinkel riksdagens budgetmakt enligt statsförfattningen. Den föreslagna förordningen fogar emellertid inga nya beståndsdelar till det förfarande som redan är fastslaget i artikel 104 c i grundfördraget och det kompletterande protokoll nr 5 som fogats till Maastrichtfördraget. De tilläggsbestämmelser i förslaget till förordning som kompletterar artikel 104 c gäller i första hand de tidsfrister som skall iakttagas vid förfarandet samt beräkningsgrunderna för de depositioner och böter som skall utgöra påföljder. I artikel 104 c 14 berättigas rådet att utfärda dylika bestämmelser.

Utskottet konstaterar som sin slutsats att de förslag till förordningar som ansluter sig till stabilitetspakten inte innehåller några sådana avvikelser från våra grundlagar som inte redan skulle ha godkänts i lagarna om införande av anslutningsfördraget.

Enligt utskottets uppfattning är det skäl att som en statsförfattningspolitisk fråga pröva vilken intern behandling stabilitetsprogrammet kräver. Om Finland deltar i euroområdet kom-

ner stabilitetsprogrammet att utgöra ett viktigt dokument med tanke på den ekonomiska politiken på medellång sikt som även kommer att ange riktlinjerna för den årliga budgeten. Av denna inledning är det viktigt att riksdagen får uttala sin ståndpunkt till den. Alternativ är åtminstone ett särskilt meddelande eller en särskild redogörelse för stabilitetsprogrammet (jfr. RF 66,2 §).

Med stöd av det som sägs ovan anför grundlagsutskottet vördsamt

att stora utskottet vid behandlingen av ärendet bör beakta det som sägs i detta utlåtande.

Helsingfors den 11 december 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd samt medlemmarna Ulla Juuola /sd, Anneli Jäätteenmäki /cent, Marjut Kaa-

rilahti /saml, Juha Korkeaoja /cent, Valto Koski /sd, Osmo Kurola /saml, Johannes Leppänen /cent, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /vgr, Jorma Rantanen /sd och Maija-Liisa Veteläinen /cent.

