

Finanssipolitiikan säännöt, EU ja Suomi

Marketta Henriksson

Finanssineuvos

Valtiovarainministeriö

Ilkka Kajaste

Apulaisosastopäällikkö

Valtiovarainministeriö

Suomi on saanut paljon mainetta ja kunniaa julkisen talouden hoidosta, erityisesti siitä, että finanssipolitiikassa omaksuttiin jo varhain keskipitkän aikavälin näkökulma ja ryhdyttiin painottamaan kestävyystavoitetta. Painopiste on kuitenkin ollut valtiontaloutta koskevassa kehysmenettelyssä. Finanssipolitiikkaa koskevat numeeriset tavoitteet ja säännöt, jotka koskevat koko julkista taloutta, tulivat kuvaan mukaan vasta EU-jäsenyyden myötä ja saavat enemmän merkitystä nyt, kun ne on sisällytetty myös kansalliseen lainsäädäntöön.

EU:ssa omaksuttua talous- ja finanssipolitiikan koordinaatiokehikkoa kuvataankin usein sääntöihin perustuvaksi. Tämä pitää paikkansa, mutta on syytä täsmentää, että sääntöjen/säädösten sitovuus vaihtelee sen mukaan, mikä kulloinkin on koordinaation oikeusperusta. Sitä, että EU-tason säädökset vaikuttavat enenevässä määrin myös meihin, ei ole aina havaittu tai tunnustettu. Helposti ajatellaan, että EU-tason lainsäädäntö ei sido jäsenvaltioita samalla tavalla kuin kansallinen lainsäädäntö. EU-tason normeja onkin viety kansalliseen lainsäädäntöön, koska näin on haluttu lisätä sääntöjen omistajuutta ja uskottavuutta.

Asia on ajankohtainen sen vuoksi, että finanssipolitiikan koordinaation keskiössä olevaa vakaus- ja kasvusopimusta on viime vuosina muutettu ja täydennetty useaan otteeseen. Vaikka sopimusta on muutettu jo aiemminkin (vuonna 2005), nyt tehdyt muutokset ovat huomattavasti kattavampia ja ovat tuoneet muutoksia myös kotimaiseen lainsäädäntöön.

Uuden lainsäädännön myötä myös kansalliset menettelyt olisi otettava tarkasteltaviksi. Suomessa on luotettu menokehyksiin, jotka kuitenkin kattavat valtiontaloudesta vain osan ja koko julkisesta taloudesta vielä pienemmän osan, suurimpien haasteiden tullessa kehysten ulkopuolelta, kuten kuntataloudesta. Kehysmenettelyn merkitys tulee jatkossakin olemaan keskeinen, mutta kysymys on siitä, miten pystytään jatkossa hallitsemaan julkisen talouden kokonaisuutta ja mikä rooli tässä yhteydessä on finanssipoliittisilla säännöillä, jotka on nyt sisällytetty myös lainsäädäntöön. EU on osoittanut perussopimuksen tasolla tätä koskevan toimivallan jäsenvaltioiden hallituksille, joilla

on viime käden vastuu koko julkisen talouden vakaudesta riippumatta hallinnon rakenteista.

Kiinnostava kysymys, joka koskee laajemmin euroalueen jäsenvaltioita, mutta myös Suomea, on budjettitoimien ja rakenteellisten uudistusten suhde. Tiedetään, että monilla jäsenvaltioilla on edessään – jos sääntöjä noudatetaan eikä tehdä oletuksia velkasaneerauksesta yms. – vuosien sopeutus, joka tapahtunee hitaan kasvun ympäristössä. Tällaisessa ympäristössä olisi hyvä, jos olisi mahdollista kytkeä konsolidointitoimet ja reformit yhteen uskottavalla tavalla. Ongelma on se, että useimmat maat ovat menettäneet niin paljon luottamuspääomaansa, että varsinkaan yli hallitus- ja vaalikausien tapahtuva sitoutuminen ei ole uskottavaa. Myöskään EU-kehikko ei ole enää uskottavuutta vahvistava ankuri, jonka varaan voitaisiin ripustautua. EMU:n kehittämistä koskevassa hankkeessa, josta on jo parin vuoden ajan keskusteltu Eurooppa-neuvostossa, voisi olla tällaisia aineksia.

Tässä artikkelissa käydään läpi vakauserä- ja kasvusopimukseen viime vuosina tehtyjä muutoksia ja arvioidaan, kuinka nämä säännöt ovat vaikuttaneet politiikkavalmisteluun EU:ssa ja Suomessa sekä katsotaan myös ajassa eteenpäin. Ekonomistit ovat käyneet viime vuosina varsin pidäkkeettömästi keskustelua EMU:sta ja euroalueen kehittämisestä. Tässä artikkelissa kuitenkin pitäydytään siihen, mikä on mahdollista vallitsevan valtio- ja oikeusjärjestyksen puitteissa eikä spekuloida toimilla, jotka menisivät tätä pitemmälle.

1. Vakaus- ja kasvusopimus muutosten kourissa

Talouspolitiikan koordinaatio EU-alueella perustuu yhteisesti hyväksytyihin sääntöihin ja periaatteisiin. Vuosien aikana näitä sääntöjä,

joita on pidetty vaihtoehtona finanssipoliittisen päätöksenteon keskittämiseksi (federalismille), on kehitetty saatujen kokemusten perusteella. Lähtökohtana on se, että Euroopan unionin perussopimus kieltää liialliset (3 prosentin viitearvon ylittävät) julkisen talouden alijäämät. Syitä liiallisten alijäämien kiellolle on useita. Kyse on ennen muuta velkaantumisen ehkäisemisestä sekä rajat ylittävien häiriöiden ja tasapainottomuuksien – vapaamatkustajaongelman – hallinnasta rahaliiton sisällä. Kuten on voitu havaita, tässä ei ole onnistuttu. Paine yhteisvastuun kasvattamiseksi rahaliiton piirissä on kaiken aikaa esillä.

Vakauserä- ja kasvusopimuksen juridinen perusta muodostuu kahdesta EU:n perussopimuksen artiklasta. Näistä 121 määrittää sopimuksen ennaltaehkäisevää osaa ja 126 korjaa osaa ja liiallisen alijäämän menettelyä. Sopimuksen toimeenpano määritellään toissijaisessa lainsäädännössä, missä vuonna 1997 hyväksytyt kaksi asetusta (1466/97 ja 1467/97) muodostavat vakauserä- ja kasvusopimuksen ytimen. Asetuksia on muutettu vuosina 2005 ja 2011. Vuoden 2011 muutokseen (*six-pack*) sisältyi myös muuta tähän liittyvää toissijaista lainsäädäntöä, mitä täydennettiin vielä vuonna 2013 kahdella euroaluetta koskevalla asetuksella (*two-pack*). Hallitusten välisen sopimuksen muodon saanut ns. finanssipoliittinen sopimus (*fiscal compact*) tuli voimaan vuoden 2013 alusta ja sen perusteella säädettiin Suomessa ns. fipo-laki. Lainsäädäntöä täydentävät myös niiden soveltamista selkeyttävät käytännösäännöt (*code of conduct*), joita on myös uusittu eri vaiheissa. Perussopimuksen tasolla ei ole tapahtunut matkan varrella olennaisia muutoksia. Komission mukaan onkin tultu tilanteeseen, jonka jälkeen koordinaation tehostaminen edelleen edellyttäisi perussopimuksen muuttamista.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ”pakkopaitaa” löysättiin vuonna 2005

Talousnäkömyien heikentyessä 2000-luvun alussa sopimusta ryhdyttiin kutsumaan ”pakkopaidaksi” ja siihen haettiin helpotuksia. Asialla olivat erityisesti suuret jäsenvaltiot Saksa ja Ranska. Sopimuksen heikentyminen on myöhemmin pantu erityisesti Saksan tiliin.

Alla olevassa kehikossa kuvaillut tapahtumat aiheuttivat osin sen, että vuonna 2005 vakaus- ja kasvusopimusta koskevaan toissijaiseen lainsäädäntöön tehtiin useita muutoksia, joilla mm. korostettiin jäsenvaltioiden omistajuutta ja täsmennettiin korjaavia toimia koskevia säädöksiä (European Commission 2004).

Kehikko 1. Saksan ja Ranskan tapaus

Tapaukseen, jossa Saksa ja Ranska loukkasivat liiallisia alijäämiä koskevaa kieltoa heti 2000-luvun alussa, on usein viitattu. Monesti unohdetaan se, että tapahtumia edelsi komission puheenjohtaja Prodin lausunto, jossa viitattiin vakaussopimuksen jäykkyyteen ja kutsuttiin sitä typeräksi. Tapahtumien kulkua voi seurata DG ECFINin sivuilta, jossa on muutenkin dokumentoitu hyvin talouspolitiikan koordinaation toiminta.¹ Myös Grosin ym. (2004) artikkeli, kuten myös tapahtumien oikeudellisia seurausvaikutuksiin liittyvä Dutzkerin ja Hablen (2005) analyysi, ovat valaisevia.

Tapahtumilla on yhteyksiä siihen, mitä on myöhemmin, 2010-luvulla koettu muiden jäsenvaltioiden kohdalla. Komissio ja Saksa olivat yhtä mieltä alijäämäennusteesta vuodelle 2002, jonka mukaan 3 prosentin viitearvo ylittyy selvästi (3¼ %). Neuvoston suositus oli, että alijäämää on leikattava yhdellä prosenttiyksiköllä BKT:sta, minkä saksalaiset toteuttivatkin. Myöhemmin neuvosto totesi, että huolimatta Saksan hallituksen korjaavista toimita pääosin odotettua heikomman talouskehityksen vuoksi nimellinen alijäämän voitiin odottaa kohoavan edelleen vuonna 2003. Komission arvion mukaan myös vuoden 2004 budjetin sisältämät toimet olivat osoittautumassa riittämättömiksi. Saksa katsoi, että se oli tehnyt, mitä siltä oli vaadittu. Voitiin lisäksi todeta, että Saksan taloutta oli koetellut pitkään jatkunut matalasuhdanne.

Komissio oli tehnyt esityksen etenemisestä Saksan ja Ranskan alijäämämenettelyissä, mutta neuvoston käsittelyssä marraskuussa 2003 Suomenkin tukeman komission esityksen taakse ei kuitenkaan saatu määränemmistöä. Sen sijaan puheenjohtaja toi neuvoston hyväksyttäväksi päätelmät, joiden mukaan etenemistä Saksan ja Ranskan liiallisen alijäämän prosesseissa lykättiin. Euroopan tuomioistuimien totesi heinäkuussa 2004, että menettelyssä oli tapahtunut virhe, koska neuvoston päätelmillä ei voitu muuttaa komission esitystä. Tämän vuoksi neuvoston päätelmät mitätöitiin. Päädyttiin ratkaisemattomaan tilanteeseen. Sekä Saksan että Ranskan alijäämäpäätökset purettiin vasta vuonna 2007. Tämä umpikuja antoi paljon ajattelemisen aihetta, mikä heijastui sopimuksen myöhempisiin vaiheisiin.

Kiinnostavaa on se, että vielä 2000-luvun alkuvuosina Saksaa kutsuttiin ”Euroopan sairaaksi mieheksi”. Tilanne on muuttunut olennaisesti sen jälkeen, kun Saksan julkinen talous saatiin tasapainoon 2000-luvun jälkipuoliskolla samalla kun maassa toteutettiin merkittäviä rakenneuudistuksia (mm. Hartz-uudistukset).

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm

Vuoden 2005 uudistuksessa täsmennettiin sekä sopimuksen ennaltaehkäisevää että korjaavaa osaa. Ennaltaehkäisevässä osassa sovittiin, että jokainen jäsenvaltio määrittää keskipitkän aikavälin tavoitteen (*medium-term objective*, MTO) vuosittain laadittavissa vakaus- tai lähentymisohjelmissa. Tämä korvasi aiemman kaikkia maita koskevan ”lähellä tasapainoa tai ylijäämä” -tavoitteen, mikä oli vakaus- ja kasvusopimuksen alkuvuosina luonut erityisiä odotuksia, kun euroalueen tulevat jäsenvaltiot kansallisten ohjelmien avulla osoittivat saavuttavansa tämän tavoitteen (Schuhknecht 2002). Tavoitteenasettelu koski rakenteellista tasapainoa, josta suhdannevaihtelut ja kertaluontoiset poikkeamat oli puhdistettu. Rakenteellinen alijäämä ei saanut olla suurempi kuin 1 % bruttokansantuotteesta, mutta samalla painotettiin sitä, että niin kauan kun pysytään tämän minimiarvon yläpuolella, julkisen talouden tavoitteenasettelu on perimmäältään kunkin jäsenvaltion oma asia. Tällä tavoin haluttiin vahvistaa sääntöjä koskevaa kansallista omistajuutta. Samalla todettiin, että vuosittaisia sopeutus-toimia mitoitettaessa tulisi ottaa huomioon kulloinenkin suhdannetilanne. Tällä tavoin sääntöihin jäi varsin paljon tulkinnanvaraa.

Tulkinnanvaran lisääntyminen on aiheuttanut epävarmuutta. Ajan myötä yhteisen sääntökehikon finanssipolitiikan uskottavuutta tukeva merkitys onkin vähentynyt, mistä haavoituvassa asemassa olevat maat ovat joutuneet maksamaan. Toisaalta myönteinen seikka on ollut se, että poikkeusoloissa sopimuskehikko on antanut mahdollisuuden joustaa sillä tavoin, etteivät säännöt pakottaneet toimimaan myötäsyklisesti. Pahimmat politiikkavirheet oli tehty – kuten tunnettua – jo hyvinä aikoina, mutta tähän ei kyetty puuttumaan, vaikka tätä pidet-

tiin keskeisenä tavoitteena vuoden 2005 uudistuksen takana (Buti ym. 2005).

Lisäksi vuoden 2005 uudistuksessa annettiin erityistä painoa sille, että julkisen talouden tavoitteenasettelussa tulisi ottaa huomioon erityisesti kestävyyttä vahvistavien eläkeuudistusten täytäntöönpano. Vakaussopimuksen historiassa tulee vastaan monia maakohtaisia ennakkotapauksia, joita käsiteltäessä sopimuksen tulkinta on täsmentynyt. Eläkeuudistusten vaikutuksista keskusteltiin esimerkiksi aikoinaan runsaasti Itävallan vakausohjelmien yhteydessä.

Vakaussopimuksen korjaavan osan osalta uudistuksessa lisättiin liikkumavaraa sekä liiallisen alijäämän prosessin käynnistämiseen että päättämiseen. Liiallisen alijäämän prosessia käynnistettäessä huomioidaan 3 prosentin rajan ylityksen ollessa vähäpätöinen ja väliaikainen joukko erilaisia merkityksellisiä tekijöitä suhdannetilanteesta innovaatioiden tukemiseen. Uudistus antoi myös mahdollisuuden antaa lisää aikaa julkisen talouden sopeuttamiseksi, mitä sovellettiin kriisin oloissa vuonna 2009 hyvin joustavasti niin, että useille maille myönnettiin tätä pitempiä sopeutusjaksoja siten, että määrääjat vaihtelivat jäsenvaltioiden tilanteesta riippuen vuodesta 2012 vuoteen 2014/2015 (Yhdistynyt kuningaskunta).² Lisä-

² Tämä liittyi yhtenä osana eurooppalaisen elvytysuunnitelman jatkoksi laadittuun irtaantumissuunnitelmaan. Tämän mukaisesti Belgialle ja Italialle asetettiin määräajaksi vuosi 2012, Tšekille, Saksalle, Espanjalle, Ranskalle, Alankomaille, Itävallalle, Portugalille, Slovakielle ja Slovenialle vuosi 2013, Irlannille vuosi 2014 ja Britannialle budjettivuosi 2014/2015. Kullekin jäsenvaltiolle asetettiin aikataulun lisäksi myös vuosittaiset sopeutusnormit, jotka mahdollistivat sen, että tuloksellisten toimien täytäntöönpanoa voitiin seurata neuvoston tasolla. Samalla tavalla menetettiin keväällä 2013, kun eräillä vaikeuksissa olevilla alijäämämalle annettiin 1-2 vuotta lisää aikaa.

ajan antaminen edellyttää sitä, että voidaan osoittaa ao. maiden ryhtyneet tuloksellisiin toimiin.

Tähän liittyen vuoden 2005 uudistuksessa täsmennettiin myös korjaavien toimien tehokkuuden arviointia. Taustalla oli osin se, että Saksa oli, kuten edellä todettiin, ryhtynyt neuvoston edellyttämiin toimiin, jotka kuitenkin osoittautuivat riittämättömiksi suhdannetilanteen heikennyttyä. Vuoden 2005 uudistuksessa vähimmäisnormiksi otettiin se, että poikkeaman esiintyessä tuloksellisten toimien (*effective action*) tulee olla vuositasolla vähintään 0,5 prosenttiyksikköä BKT:sta. Kysymys oli rakenteellisen jäämän muutoksesta (*fiscal effort*), jolloin toimenpiteitä koskevasta arvioinnista haluttiin eliminoida paitsi suhdannetilanteen muutoksen vaikutus, myös kertaluontoiset toimet, joilla budjettilukuja olisi voitu manipuloida. Finanssipolitiikan sääntö ei koske siten vain tavoitetta vaan myös sitä, kuinka tavoitteeseen tulee pyrkiä tai mahdolliset poikkeamat korjata. Tuloksellisten toimien määrittely ei suinkaan ole ollut kiistatonta ja keskustelu on jatkunut myös vuoden 2005 uudistuksen jälkeen.³ Hyvä kysymys on myös, kuinka numeerisiin kriteereihin, tilastolukuihin ja ennusteisiin liittyvät epävarmuudet tulisi ottaa huomioon, jos ja kun niitä käytetään finanssipoliittisessa tavoitteenasettelussa ja kun ne muodostavat perustan EU-tason politiikkakoordinaatiolle mukaan lukien mahdolliset pakotteet ja sanktiot.

Taulukossa 1 on esitetty alijäämämenettelyn täytäntöönpanoon liittyvät eri jäsenvaltioita koskevat neuvoston päätökset aikajanalla. Jäsenvaltioiden joukossa on useita maita, joiden alijäämät ovat ylittäneet viitearvon lähes yhtäjaksoisesti.⁴ Tämä liittyy luonnollisesti talous- ja rahoituskriisiin. Sen päättyessä joudutaan vakaus- ja kasvusopimusta arvioimaan uudel-

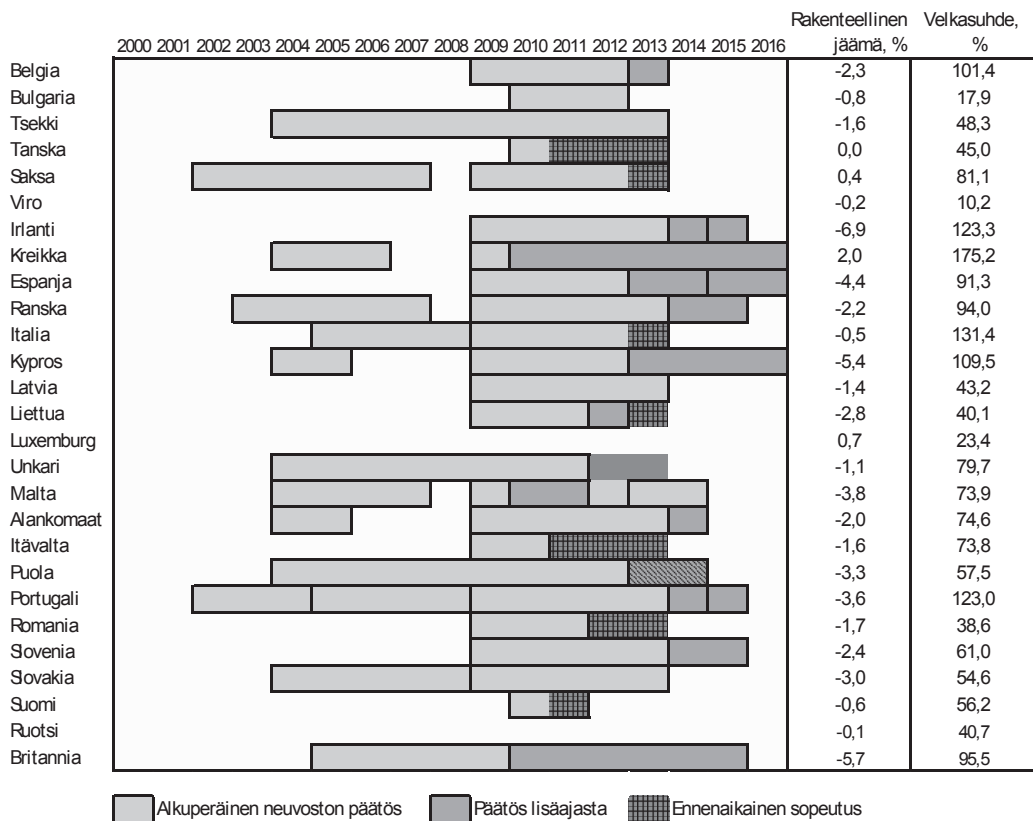
leen, jolloin edessä on uusia haasteita, jotka joudutaan ottamaan vastaan todennäköisesti hyvin hitaan kasvun oloissa.

Rakenteellista jäämää ja velkasuhdetta koskevien lukujen perusteella voidaan arvioida, kuinka vaativa edessä oleva sopeutus tulee olemaan eräille jäsenvaltioille. Kahdeksan jäsenvaltion kohdalla tiukkaa sopeutusta (0,5 % Bkt:stä) olisi jatkettava vähintään 5 vuotta, jotta ne saavuttaisivat keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO). Sama koskee velkasäännön noudattamista. Kun noudatetaan 1/20-sääntöä, on 8 jäsenvaltion sitouduttava leikkaamaan velkasuhdettaan vähintään yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa 20 vuoden ajan. Luvuissa ei ole mukana 1.7.2013 jäseneksi tullutta Kroatiaa, jota koskee heti jäsenyytensä aluksi liiallisen alijäämän menettely.

³ Tuorein esimerkki siitä metodologiasta, jota komissio noudattaa löytyy "vade mecum" -julkaisusta (European Commission 2013b), joka sisältää muutenkin yksityiskohtaisen esityksen vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoa koskevista menettelyistä ja metodologiasta. Komission päirissä ollaan myös kehittämässä tuloksellisten toimien analysointia siten, että "top down" ja "bottom up" lähestymistavat voitaisiin yhdistää. Tätä on käsitelty komission vuositaisessa *Public Finances in EMU*-raportissa (European Commission 2013a).

⁴ Jäsenvaltiot voidaan jakaa kolmeen ryhmään, joista ensimmäinen muodostuu kriisimaista (Kreikka, Portugali, Irlanti), jotka ovat EU:n monenkeskisen valvonnan ulkopuolella ja joiden sopeutumista valvoo troikka. Sopeutumisaiakataulut ja toimet on määritetty yhteisymmärryspöytäkirjoissa (MoU). Toinen ryhmä muodostuu alijäämämaista, joiden sopeutustoimet ja -aikataulut määritetään varsin yksityiskohtaisesti alijäämämenettelyn yhteydessä ja joiden on raportoitava toimistaan säännöllisesti. Ennaltaehkäisevä koordinaatio koskee myös kolmatta maaryhmää, johon Suomi kuuluu.

Taulukko 1. Alijäämämenettelyt vuosina 2000–2016, rakenteelliset jäämät ja velkasuhteet vuonna 2013



Rakenteellista jäämää ja velkasuhdetta koskevien lukujen perusteella voidaan arvioida, kuinka vaativa edessä oleva sopeutus tulee olemaan eräille jäsenvaltioille. Kahdeksan jäsenvaltion kohdalla tiukkaa sopeutusta (0,5 % Bkt:stä) olisi jatkettava vähintään 5 vuotta, jotta ne saavuttaisivat keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO). Sama koskee velkasäännön noudattamista. Kun noudatetaan 1/20-sääntöä, on 8 jäsenvaltion sitouduttava leikkaamaan velkasuhdettaan vähintään yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa 20 vuoden ajan. Luvuissa ei ole mukana 1.7.2013 jäseneksi tullutta Kroatiaa, jota koskee heti jäsenyytensä aluksi liiallisen alijäämän menettely.

Talous- ja finanssikriisi käynnisti uudistusten sarjan vuonna 2011

Jos vuoden 2005 uudistus tähtäsi joustavuuden ja maakohtaisen omistajuuden lisäämiseen, vuoden 2011 uudistuksella pyrittiin palauttamaan sopimuksen uskottavuutta (Kajaste

2012). Six-pack-lainsäädäntö, valtioiden välinen finanssipoliittinen sopimus sekä viimeiseksi two-pack-asetukset olivat nähtävissä vastauksena talous- ja rahoituskriisiin sopimuskehikossa paljastamiin heikkouksiin.

Six-pack-uudistus, joka piti sisällään viisi asetusta ja yhden direktiivin, vahvisti sekä so-

pimuksen ennaltaehkäisevää että korjaavaa osaa. Six-pack-lainsäädäntö ei kohdistunut pelkästään vakaus- ja kasvusopimukseen, vaan sisälsi myös kaksi makrotaloudellisia tasapainottomuuksia koskevaa asetusta.⁵ Tässä yhteydessä myös integroitiin julkisen talouden monikeskinen valvonta (vakaus- ja lähentymisohjelmat) muuhun talouspolitiikan koordinaatioon (rakenneuudistusohjelmat) ns. eurooppalaisen ohjauksjakson (*European semester*) puitteissa. Uudistettujen käytännesääntöjen yhteydessä sovittiin, että ohjelmien laatiminen siirtyi huhtikuulle, mikä kytki ne Suomessa luontevasti vuotuisen kehysmenettelyyn.

Uskottavuuden parantamiseen pyrittiin mm. sanktiomekanismin vahvistamisella. Sanktioiden käyttö oli alkuperäisessä kehikossa mahdollista vain ääritapauksissa, joissa ao. jäsenvaltio ei ollut ryhtynyt toimiin liiallisen alijäämän poistamiseksi. Niistä ei ollut apua ennaltaehkäisyn kannalta varsinkin, kun niiden käyttöä alijäämämenettelyn yhteydessä pidettiin yleisesti varsin epätodennäköisenä. Vasta

siinä vaiheessa, kun kynnystä sanktioiden käyttöönoton tieltä madallettiin, voitiin odottaa, että niiden uskottavuus lisääntyy. Silloin oli kuitenkin jo liian myöhäistä. Sanktioiden tehokas käyttö on tuskin mahdollista tilanteessa, jossa suuri osa jäsenvaltioista on syvällä ahdingossa.

Sellaiseen finanssipolitiikan sääntöön, joka nojaa rakenteelliseen jäämään, on kaiken aikaa kohdistunut kritiikkiä, koska tavoite ei ole suoraan havainnoitavissa eikä siten ole läpinäkyvä. Tästä syystä six-pack-uudistuksessa vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osaan luotiin kahden pilarin lähestymistapa, jossa rakenteellisen jäämän tarkastelua täydennettiin menosäännöllä (*expenditure benchmark*). Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisesta tehdään tämän mukaan kokonaisarvio, johon sisältyy arvio menokehityksestä, jolloin menokehitys suhteutetaan bruttokansantuotteen potentiaalisen kasvuun.⁶

Six-pack-asetusten yhteydessä kiinnitettiin huomiota myös velkakriteeriin. Yhteinen näkemys oli se, että sen sijaan tai sen lisäksi, että kiinnitetään huomiota alijäämiin, tulisi painottaa velkaantumisen hillintää ja pidemmän aikavälin kestävyyttä. Uusien sääntöjen mukaan alijäämämenettely voidaankin käynnistää myös velkasuhteen ylittäessä 60 prosentin viitearvon tai jos velkasuhde ei lähesty riittävän nopeasti

⁵ Kokonaistaloudellisia tasapainottomuuksia koskeva menettely (*macroeconomic imbalance procedure, MIP*) on six pack -uudistuksen yhteydessä käyttöön otettu uusi menettely, jonka tarkoitus on puuttua sellaisiin kokonaistaloudellisiin häiriöihin, joilla voi olla rajat ylittäviä vaikutuksia. Menettely koostuu erityisestä hälytysmekanismista sekä ennalta ehkäisevästä ja korjaavasta osasta. Hälytysmekanismeja varten on luotu tulostaulu, johon sisältyvien indikaattoreiden perusteella jäsenvaltiot voidaan ottaa syvällisemmin tarkasteltaviksi. Jos jonkin jäsenvaltion tilanteen katsotaan erityisen ongelmalliseksi, sille voidaan osoittaa menettelyn ennalta ehkäiseviä suosituksia ja, jos näitä suosituksia ei panna täytäntöön, on mahdollista käynnistää korjaava osuus, jonka yhteydessä voidaan päätyä samanlaisiin sanktioihin kuin liiallisen alijäämien menettelyssä.

⁶ Menosäännön mukaisesti keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttaneissa maissa menot saavat kasvaa korkeintaan samaa vauhtia referenssinä käytettävän keskipitkän aikavälin potentiaalisen BKT-kasvun kanssa, mikä varmistaa maiden pysyvän keskipitkän aikavälin tavoitteessa, kun taas maissa, joissa MTO:ta ei ole saavutettu täytyy menojen kasvuvauhdin jäädä tätä hitaammaksi.

viitearvoa.⁷ Tämän velkasäännön mukaan niiden jäsenvaltioiden, joiden velkasuhde ylittää 60 % BKT:sta, tulee alentaa velkasuhdettaan vuosittain 1/20 toteutuneen velkasuhteen ja 60 prosentin viitearvon välisestä erosta. Tähän liittyy siirtymäkausi (3 vuotta hyväksymishetkellä voimassa olleiden liiallisen alijäämän päätösten poistamisen jälkeen), jonka aikana velkakriteerin täyttymistä arvioidaan eri tavalla, mutta liiallisen alijäämän päätös on kuitenkin mahdollinen myös velkakriteerin perusteella, kuten tapahtui Maltaan kohdalla kesällä 2013, jolloin liiallisen alijäämän päätös tehtiin sekä alijäämättä velkakriteerin rikkoutumisen perusteella. Sanktiot ovat mahdollisia myös velan perusteella käynnistetyssä liiallisen alijäämän menettelyssä. Tämä tarkoittaa sitä, että komission ja muiden jäsenvaltioiden velkaantuneiden mai-

den julkisen talouden hoitoon kohdistuva valvonta tiukentuu periaatteessa tuntuvasti.

Budjettikehysdirektiivi (2011/85/EU) merkitsi sitä, että myös kansallisella tasolla oli määritettävä finanssipolitiikkaa koskeva sääntö ja vietävä se kansalliseen lainsäädäntöön. Kysymys ei ollut enää vain omistajuuden lisäämisestä vaan myös sääntöjen sitovuuden vahvistamisesta. Tämä ei ole sinänsä mikään ongelma, koska vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiset julkisen talouden säännöt ja periaatteet vastaavat yleisiä terveen taloudenpidon periaatteita. Niiden tarkoitus on estää liiallinen velkaantuminen. Ne vahvistavat finanssipolitiikan uskottavuutta ja ennustettavuutta, mutta toisaalta ne eivät ole esteenä aktiivisen suhdannepolitiikan harjoittamiselle tai automaattisten vakauttajien toiminnalle, jos vain pidetään kiinni alkuperäisestä tavoitteesta, joka on (rakenteellisesti) lähellä tasapainoa oleva tai ylijäämäinen julkinen talous.⁸

Vuonna 2011 luotu integroitu ohjausjakso, jonka yhteydessä tarkastellaan kunkin jäsenvaltion politiikkatoimia finanssipolitiikkaa ja rakennetoimia samanaikaisesti, ei ole lunastanut siihen sisältyviä mahdollisuuksia, sillä kunnan keskustelua politiikkakokonaisuuksista (*policy mix*) ei ole saatu aikaan. Eri politiikkatoimia tarkastellaan edelleen omina politiikka-alueina, minkä seurauksena erilaiset vaihtoehdot ja valinnat eivät ole nousseet esille. Osittaista parannusta asiaan tuonevat ne kumppanuusohjelmat (*Economic Partnership Programme*), jotka alijäämämaiden on jatkossa laadittava ja joissa kuvataan spesifisti ne toimet ja rakenne-

⁷ *Velkakriteerin arviointi tulee kuitenkin jossain määrin poikkeamaan alijäämäkriteerin käsitteystä. Jos velka ylittää 60 prosentin rajan ja velan lyhentämistä koskeva sääntö ei täyty, komissio tekee eteenpäin katsovan arvion ja ottaa huomioon subdanteiden vaikutuksen. Ensimmäisessä arvioidaan, toteutuisiko velkasääntö kahden vuoden sisällä muuttumattoman politiikan oletuksella, kun taas jälkimmäisessä arvioidaan, täytettäisiinkö velkakriteeri subdanteista huolimatta. Jos komissio arvioi tämän arvion perusteella kriteerin rikkoutuvan, se tekee artiklan 126(3) mukaisen raportin, joka toimii pohjana komission mahdolliselle ehdotukselle liiallisen alijäämän prosessin käynnistämisestä. Toisin kuin alijäämän perusteella aloitettavassa menettelyssä, tässä arvioissa otetaan aina huomioon merkitykselliset tekijät arvioitaessa aloitetaanko liiallisen alijäämän menettely velkakriteerin perusteella vai ei. Liiallisen alijäämän perusteella aloitettavassa menettelyssä olevia ehtoja, joiden mukaan alijäämän pitää olla alenevalla polulla tai viitearvon ylityksen väliaikainen ja poikkeuksellinen ja ”lähellä viitearvoa” ei siis tunneta velkakriteerin kohdalla. Muille EU-maille annettu rahoitusapu huomioidaan siten, että kriteerin ei katsota rikkoutuneen, jos näin ei olisi tapahtunut ilman osallistumista solidaarisuusoperaatioihin.*

⁸ *Budjettikehysdirektiivi edellyttää myös, että jäsenvaltioiden tulee varmistaa myös budjetin taustalla olevien talousennusteiden riippumattomuus ja objektiivisuus.*

uudistukset, joihin ollaan ryhtymässä alijäämätilanteen korjaamiseksi.

Vuoden 2011 uudistuksen jälkeen seuraava vaihe tavoitteenasettelussa oli ns. finanssipoliittinen sopimus (*fiscal compact*), joka astui voimaan vuonna 2013 ja jonka ulkopuolelle jäi kaksi jäsenvaltiota (Tšekki ja Yhdistynyt kuningaskunta). Sen mukaan kunkin sopimusosapuolen tuli kansallisessa lainsäädännössään asettaa julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä koskeva keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) sekä päättää tämän tavoitteen saavuttamista koskevasta korjausmekanismista. Sopimuksessa minimitalvotiteeksi asetettiin pääsääntöisesti 0,5 prosentin suuruinen rakenteellinen alijäämä. Tavoitteenasettelu oli astetta vaativampi kuin vastaavassa EU-asetuksessa, mutta tällä ei ole ollut vaikutusta Suomeen, koska julkisen talouden tavoitteet ovat perustuneet omiin lähtökohtiimme.

Sopimustekstissä todetaan, että poikkeaman ilmaantuessa korjausmekanismiin tulee käynnistyä automaattisesti. Suomen fipo-lain mukaan valtioneuvosto onkin velvollinen ryhtymään toimiin, jos on havaittu keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama. Lain noudattamista valvova riippumaton viranomainen, johon on viitattu myös muissa yhteyksissä, kuten ns. six-pack-uudistukseen liittyvässä budjettikehysdirektiivissä, on Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV). Sen tehtävänä on valvoa sääntöjen noudattamista ja ilmoittaa tekemistään havainnoista valtioneuvostolle, joka antaa tarvittaessa näihin liittyvän kannanoton.

Viimeisenä hyväksyttiin ns. two-pack-asetukset, jotka tulivat voimaan toukokuussa 2013. Two-pack-asetuspaketti koostuu kahdesta vain euroalueen valtioita koskevasta asetuksesta. Näistä ensimmäinen koskee vakaviin ra-

hoitusvaikeuksiin joutuneiden jäsenmaiden tehostettua seurantaa (6726/13). Asetus selkeyttää ongelmamaita koskevia menettelyjä ja käytäntöjä. Toinen asetusta koskee budjettisuunnitelmien seurantaa ja sisältää määräyksiä euroalueen maiden liiallisten alijäämien korjaamiseksi (6727/13). Lähtökohtana on se, että euro maiden budjettipolitiikka ei saisi olla ristiriidassa EU-tason politiikkaohjauksen kanssa. Asetus vahvistaa budjettikuria ja tiivistää koordinaatiota, erityisesti vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää vaikutusta. Vahva julkinen talous saavutetaan parhaiten suunnittelu- vaiheessa, jolloin suuret virheet voidaan havaita mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Samalla myös eurooppalaisen ohjausjakson tehokkuus kasvaa, kun euromailla on yhteinen budjettiaikataulu.

Tämän jälkimmäisen two-pack-asetuksen mukaan euroalueen jäsenvaltioiden pitää laatia syksyisin komissiolle toimitettava alustava budjettisuunnitelma (*draft budgetary plan, DBP*), joka kattaa seuraavan budjettivuoden. Suunnitelman avulla seurataan sitä, millä tavoin jäsenvaltiot noudattavat asettamia tavoitteita, kun ne valmistelevat vuotuista tulo- ja menoarviotaan. Lisäksi tarkoitus on, että euroryhmässä käydään niiden perusteella keskustelua euroalueen finanssipolitiikasta. Komissio ja euroryhmä voivat puuttua budjettivalmisteluihin kehottamalla asianomaista maata muuttamaan suunnitelmansa vain, jos suunnitelmat rikkovat vakaus- ja kasvusopimusta erityisen vakavalla tavalla. Jäsenvaltiota ei voida kuitenkaan pakottaa muuttamaan budjettiesitystään.

2. Tiiviimpi politiikkakoordinaatio koskee myös Suomea

Alun perin talous- ja rahaliitosta sovittaessa lähtökohta oli se, että jäsenvaltioiden on ylläpidettävä sellaista julkisen talouden tilaa, joka on ylijäämäinen tai ainakin lähellä tasapainoa. Tarkoitus oli varmistaa, että finanssipolitiikalla ja erityisesti ns. automaattisilla vakauttajilla on riittävästi liikkumavaraa siten, että alijäämäraja ei ylittyisi missään suhdannetilanteessa. Suomen kannalta politiikkakoordinaation ennaltaehkäisevä osa ja sen edelleen kehittäminen ovatkin tärkeämpiä kuin varsinaisen alijäämämenettely.

Edellä esitettyjen yleisten sääntöjen ja periaatteiden mukaisesti myös Suomen tuli euroalueeseen liittyessään määrittää julkiselle taloudelle keskipitkän ajan tavoitearvot. Ensimmäisissä vakaushjelmissä tavoitteet olivat hyvin kunnianhimoisia ja koskivat nimellisiä jäämiä. Jo tällöin viitattiin kuitenkin kestävyysongelmaan ja tähdättiin velkasuhteen alentamiseen alle 50 prosentin.

Vuoden 1999 ohjelmassa todettiin – EU-tasolla, silloisessa rahapoliittisessa komiteassa (*Monetary Committee*) käytyä keskustelua heijastellen – että tavoitteeksi tulisi ottaa valtiontalouden rakenteellinen ylijäämä. Tähän ohjelmaan sisältyi myös lause, jossa todetaan, että tavoitteet ovat linjassa hyväksytyjen menokehysten kanssa ja että poikkeamiin reagoidaan. Samalla todettiin kuitenkin, että rakenteellisten jäämien arviointiin liittyy edelleen metodologisia ongelmia. Vuoden 2002 ohjelmassa viitattiin erikseen käynnissä olevaan metodologiseen kehitysohjelmaan. Vuonna 2003 voitiin todeta, että laskelmien pohjaksi oli hyväksytty tuotantofunktio menetelmä.⁹ Vuoden 2003 ohjelmassa viitattiin myös hallitusohjelman (Vanhasen I

hallitus) tavoitteeseen, jonka mukaan valtiontalouden tuli olla tasapainossa vaalikauden ajan, mikä koko julkisen talouden osalta merkitsi lähes 3 prosentin nimellistä ylijäämää ja noin 2 prosentin rakenteellista ylijäämää. Tässä vaiheessa EU ei vielä edellyttänyt tavoitteen asettamista eksplisiittisesti rakenteellisen jäämän muodossa.

Vuoden 2003 ohjelma oli tavoitteenasettelun kannalta keskeinen, koska sen yhteydessä voitiin asettaa tavoitteet koko alkavalle hallituskaudelle ja sopia samalla sitä koskevasta menokatosta. Lähtökohdat olivat talousnäkymien vuoksi osin aiempaa heikkommat, mikä heijastui myös budjettitavoitteisiin. Seuraavina vuosina talouden ja julkisen talouden näkymät heikkenivät tasaisesti, mikä tarkoitti käytännössä sitä, että asetetut tavoitteet karkasivat. Entistä selvemmäksi kävi myös se, että Suomen julkisen talouden vahvuus moniin muihin maihin verrattuna oli seurausta ratkaisusta, jolla työeläkelaitokset aikoinaan sisällytettiin osaksi julkista taloutta. Muussa tapauksessa Suomen

⁹ *Tuotantofunktio menetelmä hyväksyttiin laskelmien perustaksi pitkään jatkuneen kehittämistyön ja komiteatason keskustelun jälkeen ECOFIN-ministereiden tasolla 12.7.2002, jonka jälkeen siihen viitattiin ilmaisulla "commonly agreed methodology". Koordinaation kannalta yhtä merkittävä asia oli julkisen talouden tilastojen kehittäminen. Monesti, erityisesti Kreikan kobballa, on kiinnitetty huomiota tilastoja koskeviin väärintähtöksiin ja virheisiin, ja se vuosia kestänyt kehitystyö, jota tilastoviranomaisten toimesta on tehty sekä unionin instituutioissa että jäsenvaltioissa, on jäänyt vaille huomiota. Ilman luotettavia ja vertailukelpoisia tilastoja olisi tavoitteiden asettaminen ja koordinaatio ollut vaikeaa. Suomella on ollut oma merkittävä roolinsa tässä kehittämistyössä.*

julkinen talous olisi ollut selvästi alijäämäinen jo vuosikymmenen puolivälissä.

Keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) esitettiin ensimmäisen kerran syksyn 2006 vakaushjelmassa. Tavoitteena oli tällöin koko julkisen sektorin tasolla 2 prosentin rakenteellinen ylijäämä. Julkisen talouden ennustetun kehitysuran arvioitiin ylittävän tavoitetason.

Hallitusohjelman tasolla selkeä numeerinen tavoite esitettiin ensi kertaa pääministeri Vanhasen II hallituksen ohjelmassa vuonna 2007. Tavoitteena oli, että työllisyyttä tukevien rakenteellisten uudistusten ansiosta valtiontalouteen muodostuu yhtä prosenttia BKT:sta vastaava rakenteellinen ylijäämä vaalikauden lopussa. Perälaudaksi asetettiin se, että edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa valtiontalouden nimellinen alijäämä ei saa ylittää 2,5 % bruttokansantuotteesta. Hallitus sitoutui julkisen talouden kestävyuden varmistamiseksi vakaushjelman mukaiseen toimintalinjaan valtiontalouden vahvistamiseksi.

Syksyn 2007 vakaushjelman tarkistuksessa arvioitiin, että yhden prosentin keskipitkän aikavälin tavoite ylitetään edelleen ja, että vuoteen 2011 mennessä ylijäämää tulisi voida kartuttaa siten, että ohjelmakauden tavoitteeksi voitaisiin asettaa 3,5 prosentin suuruinen rakenteellinen ylijäämä. Toisaalta ohjelmassa todettiin, että kestävyuden turvaava ylijäämä olisi 4,5 %, ja että julkiseen talouteen olisi syntymässä kestävyysvaje, minkä lisäksi ennustettu julkisen talouden kehitys näyttäisi muodostuvan odotettua heikommaksi, joten tarvitaan kasvua ja työllisyyttä tukevia rakenteellisia uudistuksia.

Vuoden 2008 vakaushjelmassa ero keskipitkän aikavälin tavoitteen ja kestävyuden turvaavan ylijäämän välillä oli entistäkin ilmeisempi, mikä tuotiin selkeästi esiin. Valtiontalous oli

kääntymässä alijäämäiseksi ja koko julkisen talouden rakenteellinen ylijäämä oli kutistumassa tulevina vuosina 1 prosenttiin BKT:sta. Tässä vaiheessa ei ennakoitu vielä velkasuhteen käännettä, vaikka odotettu alenemissuunta oli pysähtynyt.

Vuoden 2009 ohjelmassa ennakoitiin rakenteellisen alijäämän olevan vuonna 2013 ohjelmakauden päättyessä 1,3 % BKT:sta. Tavoitteeseen pääseminen (0,5 prosentin ylijäämä) olisi edellyttänyt tuntuvia lisätoimia, vuosina 2011–2013 keskimäärin hieman yli 0,5 prosenttiyksikön sopeutusta.

Vuonna 2010 virkaan astunut Kiviniemen hallitus, jonka hallitusohjelmassa ennakoitiin 3 prosentin viitearvon ylittymistä, sitoutui liiallisen alijäämän korjaamiseen. Hallitusohjelmassa painotettiin jatkuvuutta ja myöhemmin annettussa vakaushjelmassa keskipitkän ajan tavoitteeksi vahvistettiin 0,5 prosentin rakenteellinen ylijäämä. Neuvoston vakaushjelmaa koskevassa arviossa huomio kohdistui kasvuennusteiden optimistisuuteen ottaen huomioon talouden kasvupotentiaalin hiipumisen. Keväällä 2010 näytti selvältä, että Suomi oli ajautunut liialliseen alijäämään. Ohessa on erikseen selostettu Suomea koskevan alijäämämenettelyn eri vaiheet.

Vuoden 2011 vakaushjelma perustui ns. tekniseen kehyspäättökseen, jossa lähtökohtana oli vuonna 2010 asetettu 0,5 prosentin rakenteellinen ylijäämätavoite. Nykyisen hallituksen ohjelmassa keskeinen huomio kohdistuu velkaantumiskehityksen pysäyttämiseen ja kestävyysvajeen korjaamiseen. Kehysmenettelyllä on edelleen ratkaiseva merkitys.

Vuoden 2012 ohjelmassa lähdettiin myös 0,5 prosentin keskipitkän aikavälin tavoitteesta, jonka uskottiin olevan saavutettavissa ohjelmakauden aikana. Tämän arvioitiin kääntävän

Kebikko 2. Liiallista alijäämää koskeva menettely Suomessa

Keväällä 2010 valtiovarainministeriö esitti arvion, jonka mukaan julkisen talouden alijäämä kohoaisi sinä vuonna 4,1 prosenttiin. Komission kevätennusteessa esittämä luku oli samansuuntainen (-3,8 %). Kokonaistuotannon arvioitiin kasvavan 1,4 %. Komissio laati 126(3) artiklan mukaisen raportin, jossa alijäämärajan ylityksen katsottiin olevan väliaikainen, mutta ei vähäinen tai poikkeuksellinen. Tästä syystä muita merkityksellisiä tekijöitä, kuten panostamista komission suositusten mukaisesti eurooppalaiseen elvytysohjelmaan (EERP), ei voitu raportissa huomioida. Ylitys ei ollut vähäinen eikä aiheutunut poikkeusoloista. Niinpä neuvosto päätti komission suosituksesta käynnistää menettelyn.

Syksyllä 2010 laadituissa ennusteissa arviot julkisen talouden alijäämästä olivat muuttuneet siten, että alijäämä näytti jäävän 3 prosentin pintaan. Syynä olivat lähinnä uudet arviot talouskasvusta ja verokertymistä. Komission tammikuussa 2011 laatiman arvion mukaan Suomi oli ryhtynyt ns. tuloksellisiin toimiin, jotka vastaisivat vakaussopimuksen mukaista 0,5 prosenttiyksikön normia. Finanssipolitiikan arvioitiin kuitenkin säilyneen elvyttävänä. Kaiken kaikkiaan myös komissio arvioi, että tilanteen korjaantuminen johtui pääosin taloustilanteen kohentumisesta. Todettakoon, että vuoden 2011 talousarvioesityksen yleisperusteluissa 3 prosentin viitearvon ylittäminen mainitaan vain lyhyesti, mutta sillä ei perustella finanssipolitiikan linjaa.

Keväällä 2011 ilmeni, että vuoden 2010 toteutunut alijäämä oli jäänyt 2,5 prosenttiin, joten kesäkuussa 2011 komissio esitti alijäämämenettelyn purkamista, minkä neuvosto hyväksyi heinäkuussa. Vuoden 2011 alijäämän ennakoitiin supistuvan 1 prosenttiin. Tosiasiassa Suomi ei siis ollut missään vaiheessa rikkonut alijäämäkriteeriä.

myös velkasuhteen laskuun. Neuvoston lausunnossa kiinnitettiin ensi kertaa huomiota myös menosäätöön, joka on six-pack-uudistusten jälkeen täydentänyt julkisen talouden rahoitusasemaa koskevaa arviointia. Menokehityksen katsottiin olevan linjassa näiden sääntöjen kanssa.

Vuoden 2013 alussa voimaan tuli finanssipoliittiseen sopimukseen perustuva ns. fipolaki, joka velvoittaa valtioneuvoston asettamaan julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoit-

teen (MTO). Vuonna 2013 vakausohjelmassa keskipitkän aikavälin tavoitetta korjattiin -0,5 prosenttiin, mikä vastaa finanssipoliittisessa sopimuksessa asetettua minimitalavoitetta. Vastaavan korjauksen oli vuotta aiemmin tehnyt Ruotsi. Kysymys ei ollut tavoitteenasettelun heikentämisestä vaan enemmänkin siitä, että näin voitiin varmistaa se, että finanssipolitiikassa on mahdollisimman paljon kansallista toimivaltaa. Neuvoston vakausohjelmasta antamassa lausunnossa todetaan, että uusi keskipitkän aikavälin tavoite on sääntöjen ja säädösten mu-

kainen. Alusta lähtien on ollut selvää, että julkisen talouden kestävyysvajetta ei ole mahdollista korjata pelkästään vahvistamalla julkisen talouden tasapainoa vaan strategiassa on kysymys eri toimenpiteiden yhdistelmästä, jossa keskeinen merkitys on rakenteellisilla uudistuksilla.

Liiallisen alijäämän prosessin aloittamista velkakriteerin perusteella tullaan tutkimaan Suomen kohdalla. Valtiovarainministeriön laatiman alustavan budjettisuunnitelman (DBP) ka komission syysennusteen mukaan julkisyhteisöjen velka nousisi vuonna 2014 yli 60 prosentin kokonaistuotannosta. Tämä tarkoittaa, että komissio voi laatia velkakriteerin rikkoutumista koskevan artiklan 126(3) mukaisen raportin.¹⁰ On kuitenkin epävarmaa päätyisikö komissio merkityksellisiä tekijöitä arvioituaan suosittamaan liiallisen alijäämän prosessin aloittamista Suomen kohdalla. On hyvä huomioida, että Suomen julkista EMU-velkaa laskettaessa työeläkelaitosten ylijäämää ei oteta kuitenkaan huomioon, minkä vuoksi velkasuhde on kasvanut viime vuosina paljon nopeammin kuin mitä alijäämäluvut olisivat edellyttäneet.

3. Tästä eteenpäin

Kysymystä vakaus- ja kasvusopimuksen tulevasta kehityssuunnasta voidaan tarkastella kahdesta lähestymiskulmasta. Toisaalta kysymys on yleisestä, käynnissä olevasta EMU:n kehittä-

miskeskustelusta ja toisaalta nykyisen taloustilanteen luomista paineista sekä jäsenmaille että unionille.

EMU:n kehittämisen osalta kysymystä voidaan käsitellä kahdella tasolla.

- Unionin/euroalueen taso: Millaisia mahdollisuuksia on edetä unionin/euroalueen tasolla ja vahvistaa euroalueen laajuista politiikkakoordinaatiota vaihtoehdotona sille, että päätöksentekoa keskitetään?
- Kansallinen taso: Voidaanko kehikkoa ja sen uskottavuutta vahvistaa viemällä unionitason sääntöjä kansalliseen lainsäädäntöön, kuten on tehty sen jälkeen kun kävi ilmeiseksi, että jäsenvaltiot eivät ole panneet unionitason säädöksiä riittävästi toimeen?

Euroopan komission taholta on esitetty, että valtuudet vahvistaa talouspolitiikan koordinaatiota nykyisen perussopimuksen puitteissa on käytetty loppuun. Jos halutaan mennä tästä eteenpäin, komission toimivaltaa olisi ilmeisesti vahvistettava. Käytännössä tämä merkitsisi myös Euroopan parlamentin suhteellisen aseman vahvistumista. Tätä on osittain kierretty siten, että yhteisömenetelmän sijasta onkin käytetty hallitusten välistä yhteistyötä – kuten finanssipoliittisen sopimuksen kohdalla – ja lähdetty siitä, että tulevina aikoina voidaan haluttaessa palata yhteisömenetelmään samalla, kun perussopimusta muutettaisiin. Institutionaalisen tasapainon ylläpitäminen on erityisen herkkä asia talouspolitiikan koordinaation alueella, koska kysymys on jaetusta toimivallasta ja koska kansallisen suvereniteetin varjeleminen on avainkysymyksiä erityisesti budjettipolitiikassa.

Jos ja kun nykyisestä toimivaltajaosta ja institutionaalisesta tasapainosta jäsenvaltioiden ja unionin välillä pidetään kiinni, on arvioitava,

¹⁰ Komissio voi laatia kertomuksen silloinkin, kun arviointiperusteiden mukaiset vaatimukset täyttyvät, jos se katsoo, että jäsenvaltiossa on liiallisen alijäämän vaara. Kriteeri voi rikkoutua toteutuneiden lukujen, suunnitelmien tai ennusteiden perusteella, missä ennuste voi olla joko jäsenmaan tai komission tekemä.

millä tavoin sääntöihin perustuvaa ohjausta ja hallintaa tulisi sopeuttaa edessä oleviin uusiin haasteisiin niin, että myös markkinat olisivat vakuuttuneita vakauden ja kestävyuden vahvistumisesta. Asiaa ei tee lainkaan helpommaksi se, että jäsenmaita velvoittavat EU-tason säännöt ja menettelyt ovat kaiken aikaa käyneet yhä mutkikkaammiksi ja vähemmän läpinäkyviksi. Koska sääntöjen vaikutus riippuu usein niiden tulkinnasta, ne ovat jo sellaisenaan omiaan siirtämään vaikutusvaltaa taholle, jolla on mahdollisuus tulkita niitä eli komissiolle. Lähivuosina kysymys finanssipolitiikan toimivallasta nousee uudella tavalla keskustelun aiheeksi, sillä komissio on avoimesti todennut ns. blueprint-asiakirjassaan, että pitemmällä aikavälillä sen pyrkimys on siirtää suvereniteettia ja siten vastuuta ja solidaarisuutta Euroopan tasolle, mikä edellyttäisi myös ”vahvaa poliittista unionia” (European Commission 2012).

Suomella on hyviä kokemuksia valtiontalouden kehystistä ja kehysmenettelystä, mutta vähemmän perinteitä säännöistä, jotka koskevat koko julkista taloutta. Edessä olevien haasteiden kannalta saattaa olla hyödyllistä katsoa maailmaa myös tästä näkökulmasta. Suomessa onkin käyty keskustelua finanssipolitiikan säännöistä ja niihin liittyvistä ongelmista.

Valtiovarainministeriön toimesta valmistettiin 2000-luvulla kaksi työryhmäraporttia, jotka sivusivat finanssipolitiikan sääntöjä. Ne liittyivät osin hallitusohjelmien valmisteluun ja tavoitteenasetteluun. Päähuomio molemmissa kohdistui kehystisiin, mutta niissä kommentoitiin myös sääntöjä. Vuoden 2003 raportissa rajoitutaan valtiontalouteen eikä ehdoteta eksplisiittistä tavoitetta (Valtiovarainministeriö 2003). Sen sijaan raportissa esitetään menosäännön omaksumista ja velkarajoitetta. Alijäämärajoitteeseen otetaan periaatteellinen kanta,

jonka mukaan sen tulisi olla menosääntöä lievempi. Julkisen talouden rahoitusasemasta todetaan, että sille tulisi asettaa riittävän kunnianhimoisen tavoiteura. Raporttiin sisältyi katsaus finanssipolitiikan sääntöihin eri maissa. Se sisältää myös viittauksia vakaus- ja kasvuso- pimukseen, mutta sopimuksella ei näyttäisi olleen kovinkaan merkittävää ohjaavaa vaikutusta.

Jälkimmäinen valtiovarainministeriön raporteista vuodelta 2007 painottuu kehysmenettelyn uudistamiseen saatujen kokemusten perusteella (Valtiovarainministeriö 2007). Raporttiin sisältyy myös melko laaja katsaus finanssipolitiikan sääntöihin. Yleisesti ottaen kehysmenettelystä saatuja kokemuksia pidettiin hyvinä. Muiden suositusten ohella työryhmä otti kantaa myös valtiontaloutta koskevaan alijäämä- sääntöön, joka oli voimassa jo edellisellä kehyskaudella. Työryhmän mukaan tulisi edelleen pitää kiinni säännöstä, jonka mukaan alijäämä ei saisi missään oloissa ylittää 2,75 % bruttokansantuotteesta. Työryhmä ei ottanut kantaa numeerisiin tavoitteisiin, mutta esitti, että finanssipoliittisessa linjauksessa todettaisiin valtiontalouden keskimääräistä ylijäämä koskeva tavoite. Myös kunnallistaloudessa tulisi tavoitteeksi ottaa ylijäämän edistäminen.

Finanssipolitiikan instituutioita koskevassa julkaisussa vuodelta 2010 todettiin, että asetetut ylijäämätavoitteet eivät ole pitäneet, minkä vuoksi kulmakiveksi ovat nousseet valtiontalouden menokehykset. Eivät kehuksetkään ole aivan ongelmaton ankkuri, koska ne kattavat vain osan valtion menoista ja vielä pienemmän osan (1/3) kaikista julkisista menoista (Viherkenttä 2010). Kun väestön ikääntymispaineet kohdistuvat enemmässä määrin kuntatalouteen, onkin edessä uudenlaisia ongelmia. Tässä suhteessa uusi kehysdirektiivi ja finanssipoli-

tiikkaa koskeva lainsäädäntö tuovat muutoksen. EU-lainsäädäntö koskee jäsenvaltioita hallitus- ja vaalikausista riippumatta ja velvoittaa keskushallinnon varmistamaan julkisen talouden vakauden koko julkisen talouden tasolla. Työ uusien finanssipolitiikan EU-tason sääntöjen/säädösten, erityisesti kehysdirektiivin huomioon ottamiseksi kansallisella tasolla on käynnissä ja tulee aikanaan vaikuttamaan siihen, millä tavoin budjettivalmistelut ja julkisen talouden hoito sopeutetaan uuteen ympäristöön.

Tulevina vuosina EU-tason politiikkakoordinaatioon kohdistuu uusia haasteita, jotka liittyvät talous- ja rahoituskriisin jälkeiseen aikaan. Tulevien vuosien haasteet ovat tuskin nykyisiä vähäisempiä, mikä edellyttää kriisaikana menetetyt uskottavuuden palauttamista. Uskottavuuden menetys ei koske vain useimpia jäsenvaltioita vaan yhtä hyvin myös unionin instituutioita, ennen muuta komissiota, joka on kriisioloissa tulkinnut sääntöjä verraten vapaa-mielisesti, osittain pakon edessä. Matkan varrella on käynyt ilmi, että yhteisesti hyväksytyihin sääntöihin/säädöksiin sisältyy aina tulkinnanvaraa, ja tätä tulkinnanvaraa on kriisin yhteydessä pyritty hyödyntämään, osittain uskottavuuden kustannuksella. Tunnettu tosiseikka on myös, että uskottavuus voidaan menettää hyvin nopeasti, mutta sen palauttaminen vie vuosia. Jos säädökset ja niiden tulkinta on kovin joustavaa, ne eivät vahvista luottamusta. Monet vaikeuksissa olevat jäsenvaltiot ovat parantaneet suoritustaan ja kohentaneet julkisen talouden tasapainoa markkinoiden puristuksessa. Niillä ei ole ollut juurikaan vaihtoehtoja. Samalla on kuitenkin voimistunut pyrkimys suojaautua markkinapaineilta lisäämällä eri tavoin yhteisvastuuta. Yhteisvastuu merkitsisi nykyisessä koordinaatioympäristössä moraalii-

vajeen lisääntymistä. Tästä on saatu merkittävää todistusaineistoa talous- ja rahaliiton alkuvuosilta.

Pitkän aikavälin kestävyysarvioita lukuun ottamatta painopiste tavoitteenasettelussa ja koordinaatiossa on ollut lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Kriisin jälkeen monien jäsenvaltioiden tulisi kuitenkin kyetä sitoutumaan uskottavasti sopeutusaikatauluihin, jotka ovat selvästi nykyistä pidempiä. Haaste koskeekin koordinaation legitimitettä, sillä todellisuudessa kysymys ei ole siitä, pitääkö kulloinenkin hallitus kiinni lupauksistaan, vaan siitä, toimivatko jäsenvaltiot yhteisesti sovittujen sääntöjen mukaisesti. Koska on hyvin epävarmaa, että jäsenvaltiot pystyisivät toimimaan näin, tarvittaneen pakotteita. Kokemus on osoittanut, että markkinapaineet ovat tehokkaampi pakote kuin lainsäädännön kautta tulevat sanktiot. EU-tason säännöissä on tähän mennessä lähdetty pitkälti siitä, että tavoitteet koskevat rakenteellisia jäämiä. Näitä sääntöjä ml. niihin liittyvät numeeriset tavoitteet, on viety nyt myös kansalliseen lainsäädäntöön. Samaan aikaan komissiossa on kuitenkin kehitetty finanssipoliittisten toimien arviointia koskevaa metodologiaa edelleen, mikä merkitsee sitä, että on otettu etäisyyttä perinteiseen rakenteellisia jäämiä koskevaan lähestymistapaan. Tästä voi jatkossa seurata, että jäsenvaltioiden suoritusta arvioidaan erilaisin perustein kuin mihin yhteisesti hyväksytyt säännöt ja kansallisesti hyväksytyt fipo-lait velvoittavat. Lisäksi monissa jäsenvaltioissa tehdään rakenteellisia jäämiä koskevia laskelmia, jotka mahdollisesti eroavat komission numeroista ja myös finanssipoliittisen sopimuksen mukaiset riippumattomat kansalliset asiantuntijaelimet tuovat soppaan omat lusikkansa, minkä seurauksena sekaannus saattaa edelleen lisääntyä.¹¹

Vakaus- ja kasvusopimuksen yhteydessä on lähes alusta alkaen ollut selvää, että budjettitointia on voitava vahvistaa rakenteellisilla uudistuksilla. Pitkän aikavälin kestävyuden varmistaminen ei voi riippua vain julkisen talouden sopeutuksesta. Tuntuviensa ylijäämien ylläpitäminen vuodesta toiseen on poliittisesti raskasta, vaikka tätä tuettaisiinkin finanssipolitiikan säännöillä ja kehyksillä. Tästä syystä on nähty järkeväksi ottaa huomioon uudistukset, joilla vahvistetaan pitemmän ajan kestävyyttä, erityisesti eläkeuudistukset. Tämä oli yksi vuonna 2005 vakaus- ja kasvusopimukseen tehdyistä uudistuksista. Sitoutumalla rakenteellisiin uudistuksiin jäsenvaltiot saivat mahdollisuuden tinkiä jossain määrin keskipitkän aikavälin tavoitteistaan.

Koska useampivuotisista tavoitteista on niin helppo lipsua, komissio ryhtyy jatkossa seuraamaan sitä, millä tavoin jäsenvaltiot pitävät kiinni asettamistaan tavoiteurista. EMU:n kehittämisen yhteydessä on puhuttu sopimusluontoisista järjestelyistä, joiden yhteydessä mahdolli-

sesti luottamuksen puutetta kärsivä jäsenvaltio voisi sitoutua rakenteellisten uudistusten täytäntöönpanoon transparentilla tavalla ja siten, että sitoumuksen pettämisestä voisi aiheutua myös aineellisia menetyksiä. Tämä tarkoittaisi sitä, että jäsenvaltio alistaisi jonkin keskeisen reformin, esimerkiksi eläkeuudistuksen täytäntöönpanon, unionin tasolla valvottavaksi ja sitoutuisi samalla sellaiseen julkisen talouden sopeuttamista koskevaan aikatauluun, joka on normaalia suunnittelujaksoa pitempi. Tämä saattaisi olla hyvinkin toteutettavissa olemassa olevan unionilainsäädännön puitteissa,

Suomessa on oltu tyytyväisiä noudatettuun kehysmenettelyyn, mutta samalla valtiontalouden ja koko julkisen talouden tila on kuitenkin heikentynyt ja kestävyysvajae kasvanut. On selvää, että kestävyysvajetta ei voida hillitä pelkästään finanssipoliittisin toimin vaan lisäksi tarvitaan myös rakenneuudistuksia. Tästä lähtee myös EU-tason strategia. Se, että uudet finanssipoliittikkaa koskevat EU-tason normit on vietty kansalliseen lainsäädäntöön ja on saatu aikana tähän liittyvä korjausmekanismi, antaa joka tapauksessa entistä paremmat mahdollisuudet hallita koko julkisen talouden tasapainoa ja kestävyyttä. □

¹¹ Tästä on hyvänä esimerkkinä Espanjan tapaus. Kesällä 2012 neuvosto kehotti Espanjaa leikkaamaan rakenteellista alijäämäänsä 2,7 % BKT:sta vuonna 2012 ja 2,5 % BKT:sta vuonna 2013. Komission arvion mukaan Espanjan toimet vuonna 2012 olivat 1,8 % BKT:sta, mikä ei vastannut neuvoston suositusta. Tämä oli seurausta verotulojen ennustettua suuremmasta supistumisesta (1 % BKT:sta). Tästä syystä komissio kuitenkin katsoi, että neuvoston suositus oli toteutunut ja Espanja oli ryhtynyt asetuksenmukaisiin tuloksellisiin toimiin. Perusteena olivat kysynnän rakenteen muutokset ja verojoustot. Kysymys oli komission tulkinnasta, jonka neuvosto myöhemmin hyväksyi. Monet jäsenvaltiot katsoivat kuitenkin, että komission top down -lähestymistapaa olisi pitänyt täydentää toimenpiteistä lähtevällä bottom up -analyysillä. Joka tapauksessa sen seurauksena, että Espanjan katsottiin ryhtyneen tuloksellisiin toimiin alijäämän korjaamiseksi, sopeutukselle annettiin kaksi vuotta lisää aikaa vuoteen 2016 saakka.

Suomen kohdalla komission 15.11.2013 esittämä arvio oli, että jos viime vuosien negatiivisen talouskasvun vaikutus poistetaan, velka-aste olisi pysynyt 60 prosentin alapuolella. Samoin komissio toteaa, että Suomen velka-aste ei olisi ylittänyt 60 prosentin rajaa ilman osallistumista muiden euroalueen maiden rahoitusapuun. Näin ollen komission tulkinta on, että Suomi ei ole rikkonut velkakriteeriä eikä komissio suositteli liiallisen alijäämän prosessin aloittamista Suomen kohdalla. Tämä vastaa omaa tulkintaamme tilanteesta ja on EU-oikeuden mukainen.

Kirjallisuus

- Buti, M., Eijffinger, S., Franco, D. (2005), "The Stability Pact Pains: A Forward-Looking Assessment of the Reform Debate", CEPR Discussion Papers No. 5216.
- Dutzler, B., Hable, A. (2005), "The European Court of Justice and the Stability and Growth Pact – just the Beginning?", *European Integration online Papers* 9.
- European Commission (2004), Report on Public finances in EMU 2004, European Economy 3/2004.
- European Commission (2012), "A Communication from the Commission, A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union, Launching a European Debate".
- European Commission (2013a), *Report on Public finances in EMU 2013*, European Economy 4/2013.
- European Commission (2013b), "Vade mecum on the Stability and Growth Pact", European Economy, Occasional Papers 151.
- Gros, D., Mayer, T., Ubide, A. (2004), "The Nine Lives of the Stability Pact", A Special Report of CEPS Macroeconomic Policy Group.
- Kajaste, I. (2012), "Six pack, two pack, fiscal compact – tiivistyykö euroalueen ohjaus?", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 108: 175-186.
- Schuhknecht, L. (2002), "Implementation of the Stability and Growth Pact", *OECD Journal on Budgeting*.
- Valtiovarainministeriö (2003), "Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa", Työryhmä-raportti 7.2.2003.
- Valtiovarainministeriö (2007), "Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen", Valtiovarainministeriö, budjetiosasto, julkaisuja 5a/2007.
- Viherkenttä, T. (2010), "Hallituksen finanssipolitiittisen päätöksenteon menettelyt ja kehittämistarpeet", teoksessa *Finanssipolitiikan instituutiot*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010.