

EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistus

Marketta Henriksson, Antti Kekäläinen ja Jonne Lehtimäki

EU:n uudet finanssipoliittiset säännöt tulivat voimaan huhtikuussa 2024. Suurin osa muutoksista kohdistuu vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osaan. Jäsenvaltiot tekevät jatkossa keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmat vähintään neljäksi vuodeksi, yleensä vaalikaudeksi. Suunnitelmissa jäsenvaltiot esittävät julkisen talouden sopeutusta ohjaavan nettomenopolun. Sopeutuspolku voi olla loivempi jäsenvaltion sitoutuessa rakenteellisiin uudistuksiin ja investointeihin. Korjaavassa osassa alijäämäkriteerin rikkoutumiseen perustuva liällisen alijäämän menettely pysyy pitkälti ennallaan ja komissio on kesällä 2024 käynnistämässä näitä menettelyjä. Velkakriteerin rikkoutumista arvioidaan jatkossa yli 60 prosentin velka-asteen valtioiden osalta suunnitelmassa määritellyltä nettomenopolulta poikkeamisen perusteella. Ensimmäiset uusien sääntöjen mukaiset jäsenvaltioiden suunnitelmat valmistunevat syksyllä 2024, mutta liällisen alijäämän menettelyjen käynnistäminen velkakriteerin pohjalta on mahdollista vasta toteutuneiden poikkeamien perusteella keväällä 2026.

EU:n finanssipoliittiseen lainsäädäntöön sisältyvä talouspolitiikan koordinaatiokehikon viisivuotisarviointi käynnistettiin säännönmukaisesti Euroopan komission (2020) tiedonannolla 5.2.2020, jossa kuvailtiin vakaus- ja kasvusopimuksen historiaa, aikaisempia kehitysaskelaita, kehikon toimivuutta sekä syitä uudistusten tarpeelle. Keskustelut keskeytyivät pian tämän jälkeen pandemian alettua. Komissio käynnisti prosessin uudelleen lokakuussa 2021 julkaisemalla tiedonannon (Euroopan komissio 2021), jossa käsiteltiin koronaviruksen taloudellisia vaikutuksia ja kriisistä opittuja asioita sekä niiden

mahdollisia vaikutuksia talouspolitiikan koordinaatioon.

Jäsenvaltioiden keskustelujen sekä komission julkisessa konsultaatiossa esitettyjen näkemysten perusteella komissio julkaisi 9.11.2022 suuntaviivansa (Euroopan komissio 2022) siitä, miten talouspolitiikan koordinaatiokehikkoa pitäisi uudistaa. Muutoksen painopiste tulisi olemaan finanssipoliittisten sääntöjen uudistamisessa, jossa komission keskeinen ajatus oli parempi tasapaino asteittaisemman julkisen talouden sopeuttamisen ja tiukemman valvonnan välillä.

KTT Marketta Henriksson (marketta.henriksson@gov.fi) on valtiovarainministeriön EU-sihteeristön päällikkö ja toimii EU:n talous- ja rahoituskomitean sijaistason (EFCA) puheenjohtajana. KTM, FM Antti Kekäläinen (antti.kekalainen@gov.fi) on neuvotteleva virkamies valtiovarainministeriön EU-sihteeristössä. VTM Jonne Lehtimäki (jonne.lehtimaki@gov.fi) on finanssiasiantuntija valtiovarainministeriön EU-sihteeristössä sekä väitöskirjatutkija Turun yliopistossa. Kirjoituksessa esitetyt näkemykset ovat kirjoittajien omia eivätkä välttämättä edusta valtiovarainministeriön näkemyksiä. Kirjoittajat kiittävät Seija Ilmakunnasta, Seppo Orjasniemeä, Marja Paavosta, Mikko Puhakkaa ja Jenni Pääkköstä artikkeleihin saadusta arvokkaista kommentteista.

Jäsenvaltiot kävivät komission suuntaviivoista keskusteluita ja esittivät yhteisen näkemyksensä uudistuksen suunnasta neuvoston päätelmissä 14.3.2023. Näissä korostettiin, että talouspolitiikan tehokkaan koordinaatiokehikon olisi varmistettava kaikissa jäsenvaltioissa julkisen talouden vakaus ja kestävyys keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, edistettävä kestävää talouskasvua ja lähentymistä sekä huomioitava makrotalouden epätasapainot, tukeutuen kasvua ja kestävyyttä lisääviin uudistuksiin ja investointeihin.

Komissio julkaisi lainsäädäntöehdotuksensa 26.4.2023.¹ Muutokset kohdistuivat lopulta vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää ja korjaavaa osaa koskeviin asetuksiin sekä budjetitikehysdirektiiviin. Makrotaloudellisten epätasapainojen menettelyyn tai euroalueen valtioita koskeviin asetuksiin ei tehty muutoksia. Finanssipoliittisen sopimuksen keskeinen sisältö tuotiin osaksi EU-lainsäädäntöä niin sanotun vakaussopimuksen (sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta) 16 artiklan mukaisesti.

Lainsäädäntöneuvottelut etenivät lopulta ennako-odotuksia nopeammin ja neuvosto saavutti poliittisen yhteisymmärryksen trilogineuvottelujen pohjaksi 21.12.2023. Neuvosto ja

¹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi talouspolitiikan tuloksellisesta koordinoinnista ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0240>; Ehdotus neuvoston asetukseksi liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0241>; Ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun direktiivin 2011/85/EU muuttamisesta: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0242>

Euroopan parlamentti pääsivät 10.2.2024 yhteisymmärryksen, minkä jälkeen parlamentti hyväksyi ennaltaehkäisevää osaa koskevan asetuksen huhtikuun lopussa. Parlamentin äänestys hyväksyi ehdotuksen selkeällä enemmistöllä 23.4.2024 ja uudistettu lainsäädäntö astui voimaan 30.4.2024.

1 Uudistuksen yksityiskohdat

Perussopimuksen 3 ja 60 prosentin viitearvot alijäämälle ja velalle pidettiin uudistuksessa ennallaan. Uudistetusta kehikosta² jäävät pois esimerkiksi rakenteellisen jäämän termiin ilmoitettava keskipitkän aikavälin tavoite (*medium-term objective, MTO*) ja keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai sille johtavalta sopeutuspolulta poikkeamista koskeva merkittävän poikkeaman menettely sekä niin sanottu 1/20 velanalentamissääntö.

Uudistuksen merkittävimmät muutokset liittyvät vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osaan, jota koskeva asetus korvattiin täysin uudella asetuksella.³ Uudessa ennaltaehkäisevässä osassa keskiössä ovat kansalliset keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmat, jotka sisältävät seuraavissa alaluvuissa tarkemmin kuvailtavat julkisen talouden nettomenopolun sekä investoinnit että rakenteelliset uudistukset. Suunnitelmajakson

² EU:n aikaisempaa talouspolitiikan koordinaatiokehikkoa on kuvattu esimerkiksi osoitteessa: <https://vm.fi/vakaus-ja-kasvusopimus>

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1263 talouspolitiikan tuloksellisesta yhteensovittamisesta ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>

pituus on neljä tai viisi vuotta riippuen jäsenvaltion vaalikauden pituudesta. Suunnitelmassa esitettyyn sopeutuskautteen voi hakea pidennystä seitsemään vuoteen asti esittämällä perusteluiksi julkista taloutta vahvistavia rakenteellisia uudistuksia ja investointeja. Korjaavan osan⁴ keskeisin muutos on velkakriteerin arvioinnin ja rikkoutumisen perusteella käynnistettävän liiallisen alijäämän menettelyn muuttaminen. Uudistuksen jälkeen julkisen velan riittävä vähentäminen määritellään neuvoston hyväksymällä nettomenopolulla pysymisen kautta. Budjettikehysdirektiiviin⁵ tehdyt merkittävimmät muutokset koskevat keskipitkän aikavälin suunnittelua (mukaan lukien uudistusten ja investointien sisällyttämistä osana suunnitelmia), itsenäisten finanssipolitiikan instituutioiden (*independent fiscal institutions, IFI*) asemaa sekä tarkennuksia tilastoihin ja niiden julkaisuun.

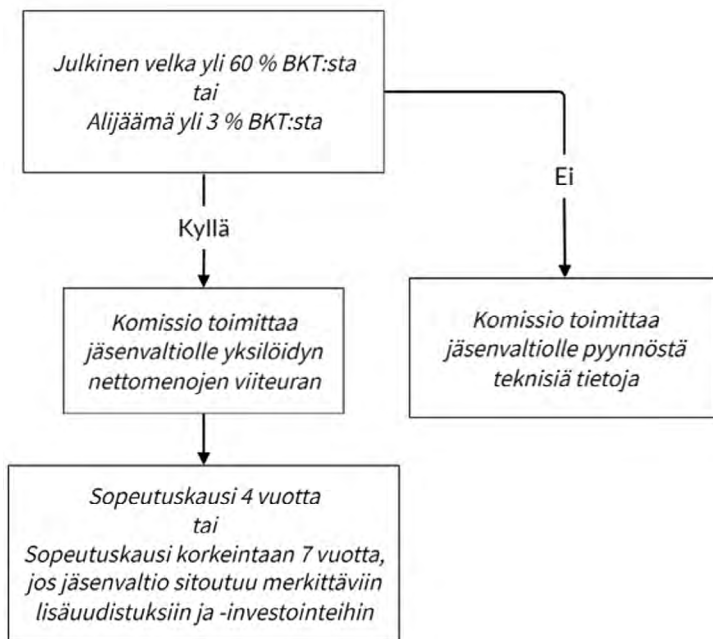
1.1 Ennaltaehkäisevä osa

Ennaltaehkäisevässä osassa jäsenvaltiot tekevät keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmat vaalikautensa pituuden mukaan neljäksi tai viideksi vuodeksi. Suunnitelmissa jäsenvaltiot esittävät sitoumuksensa julkisten nettomenojen vuotuisiksi kasvuvauhdiksi vähintään neljän ja enintään seitsemän vuoden sopeutuskaudeksi. Tätä niin kutsuttua nettomenopolkua rajaa komission laatima viiteura, jos jäsenvaltion julkinen velka ylittää 60 % tason ja/tai alijäämä on korkeampi kuin 3 % BKT:stä. Lisäksi suunnitelmassa esitetään uudistusten ja investointien kokonaisuus sekä mahdolliset lisä uudistukset ja -investoinnit, joihin sitoutumista vaaditaan sopeutuskauden pidentämiseen seitsemän vuoden mittaiseksi, toisin sanottuna nettomenopolun loiventamiseen. Suunnitelman toimeenpanoa seurataan vuosittain.

⁴ Neuvoston asetus (EU) 2024/1264 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj>

⁵ Neuvoston direktiivi (EU) 2024/1265, jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun direktiivin 2011/85/EU muuttamisesta: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj>

Kuvio 1: Nettomenojen viiteuran muodostaminen



Jäsenvaltiot asettavat julkiselle taloudelleen sopeutuspolun finanssipoliittis-rakenteellisissa suunnitelmissaan

Jäsenvaltiot asettavat suunnitelmassaan julkiselle taloudelle nettomenopolun, joka on jatkossa ainoa julkisen talouden seurannassa ja sääntöjen noudattamisen valvonnassa käytettävä operatiivinen indikaattori. Nettomenopolun asettamista rajoittaa komission laskema viiteura, joka esitetään myös suunnitelmassa. Komissio määrittää viiteuran niille jäsenvaltioille, joiden velkasuhde on yli 60 % tai alijäämä yli 3 % suhteessa BKT:hen. Viiteuraa ei määritetä muille jäsenvaltioille, mutta ne saavat pyynnöstä komissiolta tarvittavia teknisiä tietoja suunnitelmansa valmisteluun.

Suunnitelmat sisältävät julkisen talouden nettomenopolun lisäksi tietoja siitä, miten jäsenvaltio toteuttaa uudistuksia ja investointeja, jot-

ka liittyvät sille eurooppalaisella ohjauksella ja erityisesti maakohtaisissa suosituksissa todettuihin haasteisiin sekä unionin yhteisiin prioriteetteihin. Jos jäsenvaltio hakee sopeutuskauden pidentämistä, sen tulee suunnitelmassaan kertoa yksityiskohtaisesti pidennyksen perusteena olevien uudistusten ja investointien toteuttamisesta.

Suunnitelmassa on lisäksi oltava tietoja keskeisistä makrotalouteen ja talousarvioon liittyvistä oletuksista, implisiittisistä ja mahdollisista vastuista, sopeutuskauden pidentämisen perustana olevien uudistusten ja investointien vaikutuksesta sekä kansallisesti rahoitettujen julkisten investointien ennustetusta kokonaistasosta suunnitelman kattaman kauden aikana. Suunnitelmaan on sisällytettävä tietoja myös julkisten investointien tarpeista, mukaan lukien unionin yhteisiin painopisteisiin liittyvistä tarpeista,

kansallisten parlamenttien ja muiden sidosryhmien kuulemisesta sekä johdonmukaisuudesta ja täydentävyydestä jäsenvaltion koheesiopolitiikan rahastojen ja elpymis- ja palautumissuunnitelman kanssa.

Ennen suunnitelman toimittamista jäsenvaltioiden on käytävä niin sanottua teknistä vuoropuhelua komission kanssa, jotta voidaan varmistaa, että suunnitelma täyttää sille asetetut vaatimukset. Suunnitelma julkaistaan ja toimitetaan EU:lle. Komissiolla on kuusi viikkoa aikaa arvioida suunnitelma. Komission arvion julkaisun jälkeen neuvoston on hyväksyttävä suunnitelma sekä sen sisältämä julkisen talouden nettomenopolku kuuden viikon kuluessa.

Jäsenvaltioilla on mahdollisuus pyytää viimeistään vuotta ennen voimassa olevan suunnitelman päättymistä, että se saa toimittaa komissiolle tarkistetun suunnitelman, mikäli olosuhteet estävät suunnitelman toteuttamisen sen voimassaoloaikana. Tällöin tarkistettu suunnitelma kattaa suunnitelman alkuperäisen kauden loppuun ulottuvan ajanjakson. Jos jäsenvaltion hallitus on nimetty äskettäin, jäsenvaltio voi toimittaa tarkistetun suunnitelman, joka kattaa vaalikauden mittaisen ajanjakson.

Komission laskema viiteura rajoittaa sopeutuspolun asettamista

Komissio toimittaa suunnitelmien valmistelua varten jäsenvaltiolle sekä talous- ja rahoituskomitealle nettomenoja koskevan viiteuran, mikäli julkinen velka ylittää 60 prosenttia tai julkisen talouden alijäämä ylittää 3 prosenttia BKT:stä. Viiteura kattaa neljän vuoden sopeutuskauden ja mahdollisen korkeintaan kolmen vuoden mittaisen sopeutuskauden pidentämisen.

Viiteura pohjautuu komission velkakestävyysanalyysin perusteella tehtyihin laskelmiin, ja tämän vuoden ensimmäisellä suunnitelmakerroksella komission velkakestävyysraportissa 2023 (Euroopan komissio 2024a) kuvattuun menetelmään, jonka tarkoitus on ennakoida velan kehitystä keskipitkällä aikavälillä. Viiteuraa muodostettaessa sitä käytetään tavoitellun velkakehityksen vaatiman sopeutuksen määrittelyssä.

Viiteuran perusvaatimuksena on, että julkisen talouden velkasuhde on sopeutuskauden päättyessä keskipitkällä aikavälillä (10 vuotta sopeutuskauden jälkeen) laskussa, pysyy uskotavasti laskevalla uralla tai säilyy perussopimuksen määrittelemän 60 prosentin viitearvon alla. Velkasuhteen on laskettava perusskenaarion lisäksi kolmessa vaihtoehdoisessa deterministisessä stressiskenaariossa. Deterministisiä stressitestejä ovat skenaarit matalammasta rakenteellisesta perusjäämästä, heikommasta korkokasvu-erotuksesta sekä rahoitusmarkkinastressistä, joita kaikkia tarkastellaan sopeutuskauden jälkeiseltä ajanjaksolta (Euroopan komissio 2024a). Tämän lisäksi velan on laskettava viitenä sopeutuskautta seuraavana vuotena vähintään 70 prosentin todennäköisyydellä. Tämän stokastisen analyysin pohjana on 10 000 historiallisiin jakauksiin perustuvaa shokkia, jotka liittyvät julkisen talouden rahoitusasemaan, talouskasvuun, korkoihin ja valuuttakursseihin (Euroopan komissio 2024a).

Lisäksi viiteuran pitää varmistaa, että ennustettu julkisen talouden alijäämä saadaan sopeutuskaudella laskettua alle 3 prosentin suhteessa BKT:hen ja se pysyy kyseisen viitearvon alapuolella keskipitkällä aikavälillä. Viiteuran on lisäksi varmistettava, että julkisen talouden sopeutus on suunnitelman aikana pääsääntöisesti samansuuruista joka vuosi koko sopeutuskau-

den ajan.⁶ Oletuksena viiteuran määrittämisessä on, että muita julkisen talouden toimenpiteitä ei toteuteta sopeutuskauden jälkeen.

Velkakestävyysanalyysistä johdettavan viiteuran pitää riskiperusteisten vaatimusten lisäksi täyttää kaksi turvalauseketta, jotka koskevat velkakestävyyttä ja alijäämää. Velkakestävyys-turvalausekkeen tarkoituksena on varmistaa velkatason laskeminen. Sen mukaan julkisen velan ennustetun vuotuisen laskun tulee sopeutuskauden aikana olla keskimäärin vähintään 1,0 prosenttiyksikköä, jos julkinen velkasuhde on yli 90 %, tai vähintään 0,5 prosenttiyksikköä, jos julkinen velkasuhde on 60 ja 90 prosentin välillä. Vertailukohtana käytetään joko viiteuran alkua edeltävää vuotta tai EDP-menetelyn viimeistä vuotta. Alijäämäturvalausekkeen mukaan viiteuran tulee varmistaa, että julkisen talouden sopeutus jatkuu tarvittaessa niin pitkään, että alijäämää saavuttaa riittävän turvamarginaalin 3 prosentin viitearvoon. Marginaali on rakenteellisesti 1,5 % suhteessa BKT:hen. Marginaalin saavuttamiseksi rakenteellisen perusjäämän vuositasen parannuksen tulee olla 0,40 prosenttiyksikköä tai 0,25 prosenttiyksikköä pidennetyn sopeutuskauden tapauksessa.

Velkakestävyysanalyysissä tarkastellaan rakenteellisen perusjäämän sopeutusta, joka muutetaan nettoperusmenojen kasvuksi aiemmin EU:n finanssipoliittisten sääntöjen yhteydessä käytetyn kaavan (1) mukaisesti:

$$d(NPE) = d(g) + P - \frac{-d\left(\frac{SPB_t^{req}}{GDP_t}\right)}{\frac{PE_t^{obs}}{GDP_{t-1}}}. \quad (1)$$

Kaavassa $d(NPE)$ on nettoperusmenojen nimellinen kasvu, $d(g)$ potentiaalisen BKT:n vuosittainen kasvu, P on inflaatiovauhti, jota mitataan BKT-deflaattorilla, $d(SPB^{req}/GDP)$ on vauhdittu muutos rakenteellisessa perusjäämässä suhteessa bruttokansantuotteeseen ja PE^{obs}/GDP on perusmenojen suhde bruttokansantuotteeseen.

Monivuotinen nettomenojen sopeutuspolku rajoittaa julkisten menojen kasvua

Jäsenvaltiot esittävät suunnitelmissaan oman ehdotuksensa nimellisten nettoperusmenojen monivuotiseksi kehitysuraksi eli nettomenopoluksi, jonka pitäisi pääsääntöisesti olla yhdenmukainen komission antaman viiteuran kanssa. Jäsenvaltioiden, joilla ei ole viiteuraa, on huomioitava komission tekninen informaatio. Nimellisillä nettoperusmenoilla tarkoitetaan julkisia menoja ilman:

- i) korkomenoja,
- ii) harkinnanvaraisia tulopuolen toimenpiteitä,
- iii) unionin ohjelmista aiheutuvia menoja, jotka katetaan täysin unionin rahastoista saatavilla tuloilla,
- iv) unionin rahoituksen piiriin kuuluvien ohjelmien yhteisrahoituksesta johtuvia kansallisia menoja sekä
- v) työttömyysetuusmenojen suhdanteesta johtuvia osatekijöitä sekä
- vi) kertaluontoisia ja muita väliaikaisia toimenpiteitä.

⁶ Ensimmäisiä suunnitelmia koskevien siirtymäsäännösten mukaan jäsenvaltio voi pyytää poikkeusta lykkäämisen kieltävään vaatimukseen, jolloin elpymis- ja palautumistukivälineen lainoilla sekä unionin vuosina 2025 ja 2026 rahoittamien ohjelmien kansallisella yhteisrahoituksella tuetut hankkeet on otettava huomioon edellyttäen, että tällainen poikkeus ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä.

Laskutapa on esitetty myös taulukossa 1. Käytännössä nettomenopolun käyttämisen tulisi mahdollistaa automaattisten vakauttajien toiminta sekä sellaiset tulojen ja menojen muutokset, joihin hallitukset eivät voi suoraan vaikuttaa. Muita suhdanteeseen perustuvia poikkeamia urasta ei sallita.

On tärkeää huomioida, että nettoperuserot sisältävät valtion menojen lisäksi kuntien, hyvinvointialueiden, eläkerahastojen ja muiden sosiaaliturvarahastojen menot sekä kaikkien edellä mainittujen alasektoreiden harkinnanvaraiset tulopuolen toimenpiteet, kuten kunnallisvero-, työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksumuutokset. Nettomenopolku voidaan käsittää näin ollen koko julkista taloutta koskeväksi nimelliseksi kehukseksi.

Nettomenojen kasvulle asetettava vuosittainen kasvuvauhti on suunnitelmavaiheessa strateginen sitoumus, jota hallituksen tulee noudattaa. Se ei kuitenkaan rajaa tarkasti toimia, joita hallitus voi suunnitelman aikana tehdä. Nettomenopolulla pysyäkseen hallitus voi tehdä joko meno- tai tulopuolen toimia, ja suunnitelmassa esitetään finanssi- ja rakennepoliittista strategiaa tavoitteiden saavuttamiseksi. Varsinaisia toimia ei suunnitelmassa kuitenkaan vielä esitetä yksityiskohtaisesti. Toimista päätetään tarkemmin vuosittaisen talousarvioprosessin yhteydessä, jolloin niiden yksityiskohdista on enemmän tietoa ja ne voidaan esimerkiksi kvantifioida tarkemmin. Nettomenopolulla pysymistä seurataan vuosittaisissa edistymisraporteissa. Lisäksi komissio perustaa seurantaan varten valvontatilin, jolle talletetaan tietoja kertyneistä poikkeamista nettomenopolulta.

Sopeutuspolkua voi loiventaa sitoutumalla rakenteellisiin uudistuksiin ja investointeihin

Uudet säännöt pyrkivät kannustamaan rakenteellisiin uudistuksiin ja julkisiin investointeihin kestävän kehityksen ja kasvun edistämiseksi. Jäsenvaltiot voivat pyytää julkisen talouden sopeutusjakson pidentämistä enintään seitsemään vuoteen, mikäli ne toteuttavat kestävyyttä ja kasvupotentiaalia tukevia uudistuksia ja investointeja. Uudistusten ja investointien tulee lisäksi tukea julkisen talouden kestävyyttä sekä EU:n yhteisiä politiikkaprioriteetteja.

Sopeutumisaikojen pidentämisen perusteena olevien uudistusten ja investointien on oltava riittävän yksityiskohtaisia, niiden ajoitus on oltava tiedossa ja niiden on oltava määräaikaista sekä todennettavissa. Lisäksi sopeutusaikojen pidentämistä tukevien uudistusten ja investointien kokonaisuuden on täytettävä seuraavat kriteerit:

- i) jäsenvaltion talouden kasvupotentiaalın parantaminen kestäväällä tavalla perustuen uskottaviin ja varovaisiin oletuksiin;
- ii) julkisen talouden kestävyuden tukeminen parantamalla julkista taloutta rakenteellisesti keskipitkällä aikavälillä, esimerkiksi vähentämällä julkisia menoja tai kasvattamalla julkisten tulojen suhdetta bruttokansantuotteen;
- iii) unionin yhteisten politiikkaprioriteettien tukeminen;
- iv) jäsenvaltiolle annettujen maakohtaisen suositusten tukeminen, joihin sisältyvät mahdolliset makrotalouden epätasapainoa koskevaan menettelyyn liittyvät suositukset;
- v) sen varmistaminen, että kansallisesti rahoitettujen julkisten investointien koko-

naistaso on korkeampi kuin keskipitkän aikavälin taso ennen suunnitelman voimassaoloaikaa.

Neuvosto voi komission suosituksesta tehdä jäsenvaltiolle suosituksen lyhyemmästä sopeutuskaudesta, mikäli jäsenvaltio jättää pidennyksen perusteena olevat uudistus- ja investointisitoumuksensa toimeenpanematta tyydyttävästi. Lyhyempi sopeutuskausi tarkoittaa käytännössä kaikissa tapauksissa sopeutuspolkua, jossa sopeutustoimia on tehtävä nopeammin.

Ensimmäisissä finanssipoliittis-rakenteellisissa suunnitelmissaan jäsenvaltiot voivat käyttää elpymis- ja palautumissuunnitelmien piirissä sovittuja uudistuksia ja investointeja pidennetyn sopeutuskauden perusteluina, mikäli ne ovat kunnianhimoisia ja erityisesti keskipitkän aikavälin talouskasvua sekä julkisen talouden kestävyyttä parantavia. Lisäksi jäsenvaltion on sitouduttava jatkamaan näitä uudistustoimia kansallisen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman voimassaolon ajan ja ylläpitämään elpymis- ja palautumistukivälineen voimassaoloajalla keskimäärin toteutuneen kansallisesti rahoitettujen investointien tason.

Julkisen talouden seuranta jatkossakin vuosittaista ja monenvälistä

Neuvoston hyväksymää sopeutuspolkua seurataan vuosittain jäsenmaiden tekemien edistymisraporttien avulla. Keskeistä niissä on seurata nettoperuserusmenojen kasvua, jonka laskukaava on esitetty taulukossa 1. Se muistuttaa läheisesti aiemman säännösten mukaista menosääntöä. Tiedot nettoperuserusmenojen laskemiseksi tulevat Eurostatista sekä komission talousennusteesta ja talouden ja rahoituksen pääosaston (DG-EC-FIN) laskelmista ja arvioista. Edistymisrapor-

teissa kerrotaan lisäksi laajempien uudistusten ja investointien toteuttamisesta sekä sopeutuskauden mahdollisen pidentämisen perusteena olevan uudistus- ja investointikokonaisuuden toteuttamisesta.

Taulukko 1: Nettoperuserusmenojen laskutapa

-
- julkisten menojen kokonaismäärä
 - valtion korkomenot
 - EU-ohjelmiin liittyvät menot, jotka katetaan täysin unionin tuloilla
 - EU-rahoituksen piiriin kuuluvien ohjelmien yhteisrahoituksesta johtuvat kansalliset menot
 - työttömyysetuuksien suhdanteesta riippuvat tekijät
 - harkinnanvaraiset tulotoimenpiteet
 - +/- kertaluontoiset tulot ja menot

= nettoperuserusmenot

Komission tekemään seurantaan kuuluu valvontatili, jonka avulla seurataan havaittujen nettomenojen kumuloituneita poikkeamia. Valvontatilille kirjataan vuosittain toteumatietojen perusteella veloitus, jos jäsenvaltion havaitut nettomenot tietynä vuonna ovat neuvoston asettaman nettomenopolun yläpuolella. Hyvitys kirjataan päinvastaisessa tilanteessa. Tilin saldo ilmoitetaan prosenttiosuutena suhteessa BKT:hen, ja valvontatili nollataan aina neuvoston hyväksytyä uuden suunnitelman. Poikkeuslausekkeiden ollessa voimassa tilille ei kirjata poikkeamia.

Ennaltaehkäisevässä osassa ei jatkossa ole enää omaa menettelyä.⁷ Jos jäsenvaltion velka ylittää 60 % BKT:stä, se voi sopeutuspolulta

⁷ Ennaltaehkäisevässä osassa oli ennen uudistusta mukana niin sanottu merkittävän poikkeaman menettely (significant deviation procedure).

poiketessaan joutua korjaavaan osaan eli velkakriteerin rikkoutumiseen perustuvaan liiallisen alijäämän menettelyyn valvontatilin tarkastelun perusteella.

1.2 Korjaava osa

Korjaavassa osassa alijäämäkriteerin rikkoutumiseen perustuvan EDP-menettelyn (alijäämä-EDP) käynnistymiseen ei uudistuksessa tehty muutoksia. Perussopimuksen mukaan alijäämäkriteerin toteutumista arvioidaan toteutuneiden ja suunniteltujen lukujen perusteella. Lisäksi käytetään ennustettuja lukuja viitearvon rikkoutumisen väliaikaisuutta arvioitaessa. 3 prosentin alijäämäviitearvon rikkoutuessa tai uhatessa rikkoutua komissio valmistelee artiklan 126 kohdan 3 mukaisen raportin, jossa se arvioi alijäämäkriteerin täyttymistä. Jos jäsenvaltion velka alittaa 60 % BKT:stä komissio ottaa arviotseen aina huomioon niin sanotut muut merkitykselliset tekijät⁸. Velan ylittäessä 60 % BKT:stä, komissio ottaa nämä tekijät huomioon ainoastaan, mikäli viitearvon ylitys on vähäinen (alijäämä korkeintaan 3,5 %) ja väliaikainen (korjaantumassa alle 3 prosentin tason seuraavana vuonna). Lisäksi alijäämäkriteerin voidaan katsoa täyttyvän, mikäli viitearvon ylitys on samalla myös poikkeuksellinen, esimerkiksi johdun negatiivisesta talouskasvusta tai jostain hallituksen vaikutusvallan ulkopuolella olevasta poikkeuksellisesta tapahtumasta.

Merkittävin muutos korjaavassa osassa liittyy velkakriteerin rikkoutumiseen perustuvien liiallisen alijäämän menettelyjen (velka-EDP) käynnistämiseen. Jäsenvaltiot, joissa julkinen

velka ylittää 60 % viitearvon voivat joutua EDP-menettelyyn todetun nettomenopolusta poikkeamisen takia. Menettely on mahdollinen, kun jäsenvaltion valvontatilille merkityt poikkeamat ylittävät joko vuosittain 0,3 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen tai kumulatiivisesti 0,6 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. Myös jatkossa velkakriteerin kohdalla ainoastaan toteutumatietojen perusteella havaitut poikkeamat voivat johtaa velka-EDP:n käynnistymiseen. Menettely käynnistyy (samalla tavoin kuin alijäämä-EDP:ssä) komission raportilla, jossa muut merkitykselliset tekijät otetaan aina huomioon.

Liiallisen alijäämän korjaamiseen tehtiin muutoksia yhteensopivuuden varmistamiseksi uuden ennaltaehkäisevän osan kanssa. Alijäämä-EDP:ssä korjaavan nettomenouran on oltava yhdenmukainen vähintään 0,5 prosenttiyksikön vuosittaisen rakenteellisen sopeutuksen kanssa suhteessa BKT:hen, minkä lisäksi alijäämä-EDP:n korjaamiselle asetetaan määräaika, toisin sanottuna vuosi, jolloin alijäämä tulee saada 3 prosentin alapuolelle. Velka-EDP:ssä korjaavan nettomenopolun on oltava vähintään yhtä vaativa kuin suunnitelmassa esitetty nettomenopolku. Asetuksessa todetaan myös, että EDP:n korjaava nettomenopolku on periaatteessa sama kuin neuvoston alun perin asettama polku, mutta siinä otetaan huomioon tarve varmistaa alijäämäkriteerin ylittyessä rakenteellinen vähimmäissopeutus ja velka-EDP:n tapauksessa poikkeamat nettomenopolulta. Tämä tarkoittaa, että alijäämä-EDP:ssä tullaan näkemään myös 0,5 rakenteellista vähimmäissopeutusta tiukempia sopeutuspolkuja. Ensimmäisissä suunnitelmissa on lisäksi korkomenoja koskeva poikkeama eli mahdollisuus mukauttaa siirtymäkauden aikana (vuosina 2025, 2026 ja 2027) vähimmäissopeutusta niin, että korkomenojen kasvu otetaan huomioon korjaavaa polkua ehdotettaessa.

⁸ Näitä ovat esimerkiksi useat taloudelliset indikaattorit, puolustusinvestoinnit ja mitkä tahansa jäsenvaltion relevantiksi näkemät tekijät.

Lisäksi EDP-menettelyihin liittyvien sakkojen tasoa alennettiin. Komission arvion mukaan matalammat sakot laskevat sakkojen määräämisen kynnystä. Jos jäsenvaltio ei ole ryhtynyt komission ja neuvoston arvion mukaan tuloksellisiin toimiin liiallisen alijäämän korjaamiseksi, neuvosto voi antaa jäsenvaltiolle huomautuksen. Tämän jälkeen neuvosto arvioi, onko jäsenvaltio tehnyt tarvittavia toimenpiteitä sekä ottaa käyttöön rahallisia sanktioita. Käytännössä euromaille on mahdollista määrätä rahallisia sanktioita sääntöjen noudattamattomuudesta ja niiden maksimimäärä on 0,05 % BKT:stä edellisen kuuden kuukauden aikana. Sanktioita voidaan määrätä kuuden kuukauden välein ja ne kumuloituvat, kunnes jäsenvaltio ryhtyy tehokkaisiin toimiin tilanteen korjaamiseksi. Tähän pisteeseen edenneissä menettelyissä mukaan saattaisivat tulla lisäksi esimerkiksi rakennerahastojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen maksusten pysäytys.

1.3 Budjettikehysdirektiivi

Direktiivin muutokset perustuvat pitkälti sen yhteensovittamiseen ennaltaehkäisevän osan kanssa ja monivuotisen näkökulman vahvistamiseen kansallisessa julkisen talouden suunnittelussa. Lisäksi direktiivimuutoksen tavoitteena on muun muassa laajentaa säännöksiä itsenäistä finanssipolitiikan instituutioista ja täsmentää raportointivaatimuksia.

Direktiivin sisällään pitämä vaatimus kansallisesta finanssipoliittisesta säännöstä on Suomessa toimeenpantu kirjaamalla ennaltaehkäisevän osan ja finanssipoliittisen sopimuksen rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettava keskipitkän aikavälin tavoite kansalliseen lainsäädäntöön. Uusi ennaltaehkäisevä osa ei enää perustu tämän keskipitkän aikavälin tavoitteen

asettamiseen tai seurantaan. Näin ollen asiaa on pohdittava kotimaista finanssipoliittista lainsäädäntöä muutettaessa.

2 Uuden kehikon toimeenpano

Uusi sääntökehikko tuli voimaan 30.4.2024. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltiot laativat ensimmäiset uusien sääntöjen mukaiset keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmansa viimeistään vuoden 2024 syksyllä. Lainsäädännön antamasta määräajasta annettaneen joustoa erityisesti kansallisten talousarvioaikataulujen huomioimiseksi ja suurin osa jäsenvaltioista toimittaneekin suunnitelmansa loka-kuun puolivälissä, euromaat samanaikaisesti alustavien talousarviosuunnitelmien kanssa. Jäsenvaltiot tekevät tällä kertaa suunnitelmansa vuosiksi 2025–2028. Jatkossa jäsenvaltiot eivät enää tee suunnitelmiaan samanaikaisesti, vaan noudattavat kansallisia vaalikausiaan. Esimerkiksi Suomi tehnee seuraavan suunnitelman syksyllä 2027 vuosiksi 2028–2031.

Toimeenpano alkaa haastavassa tilanteessa, jossa EU:n ja euroalueen julkisten talouksien velkatasot ovat nousseet merkittävästi. Ennen finanssikriisiä vuonna 2007 euroalueen julkinen velka oli keskimäärin 66,0 prosenttia bruttokansantuotteesta (EU 62,2 %), mutta finanssikriisin aikana se nousi 91,1 prosenttiin (EU 86,8 %) ja pandemian huippuvuonna edelleen 99,0 prosenttiin (EU 91,5 %). Velkatasojen keskiarvo alkoi laskea vuosina 2022 ja 2023, mutta on selvää, että kriisien vaikutus tulee näkymään jäsenvaltioiden julkisessa taloudessa vielä pit-

kään.⁹ Samanaikaisesti Euroopan keskuspankki ja euroalueen ulkopuoliset keskuspankit ovat kiristäneet rahapolitiikkansa vastauksena kiihtyneeseen inflaatioon. Paluuta viime vuosikymmenen aikana vallinneeseen poikkeukselliseen matalien (tai jopa negatiivisten) korkojen toimintaympäristöön ei ole tällä hetkellä nähtävissä, joten lisävelan tuottama paine velanhoitokustannuksiin tulee lähitulevaisuudessa rasittamaan EU-alueen julkisia talouksia ainakin toistaiseksi kasvavalla voimakkuudella.

Jäsenvaltioiden valmistellessa suunnitelmiin komissio on, kuten se jo keväällä 2023 ilmoitti¹⁰, ehdottamassa neuvostolle alijäämäkriteerin rikkoutumiseen perustuvien liiallisen alijäämän menettelyjen käynnistämistä keväällä 2024 vuoden 2023 toteutumatietojen perusteella ja voimassa olevia säännöksiä noudattaen. Käytännössä komissio julkaisee 126(3)-raporttinsa osana vuoden 2024 kevätpakettia. Eurostatin (2024) mukaan 11 jäsenvaltion julkisen talouden alijäämä ylitti 3 prosentin viitearvon viime vuonna.¹¹ Euroopan komission (2024b) viimeisimmän täyden ennusteen mukaan 11 jäsenvaltiota ylittäisi viitearvon vuonna 2024 ja näistä kahdeksassa tapauksessa alijäämä säilyy merkittävästi yli viitearvon myös vuonna 2025, mikä tarkoittaisi korkeaa riskiä EDP:n käynnistämiseksi. Tällä hetkellä ei ole mahdollista varmuudella arvioida käynnistettävien liiallisen alijää-

män menettelyjen määrää, koska useat jäsenvaltiot ovat lähellä viitearvoa. EDP-korjauspolkujen ja suunnitelmien sopeutuspolkujen on oltava johdonmukaisia keskenään, joten on todennäköistä, että jäsenvaltioiden korjauspolut poikkeavat toisistaan ja ovat joissain tapauksissa aiempaa vaativampia.

Komission kevätpakettiin kuuluvat myös tuoreet maaraaportit sekä komission suositukset maakohtaisiksi suosituksiksi. Näillä saattaa olla vaikutusta jäsenvaltioiden suunnitelmiin, joita koskevat kahdenväliset tekniset keskustelut käydään komission kanssa kesän aikana. Komission arviot jäsenvaltioiden suunnitelmista julkaistaan todennäköisesti loppusyksystä 2024, minkä jälkeen neuvosto hyväksyy suunnitelmat sekä niiden sisältämät nettomenopolut. Jäsenvaltiot toimittavat ensimmäiset seurantaraporttinsa jo keväällä 2025, jolloin arvioidaan suunnitelmien toimeenpanon edistymistä. Ensimmäinen mahdollisuus liiallisen alijäämän menettelyiden käynnistämiseen uuden velkakriteerin rikkoutumisen perusteella, toisin sanottuna nettomenopolulta poikkeamisen takia, on vasta keväällä 2026, jolloin poikkeamat suunnitelmien ensimmäisen vuoden 2025 toteumatietojen perusteella voidaan havaita.

3 Lopuksi

EU:n finanssipoliittisten sääntöjen ja talouspolitiikan koordinaatiokehikon uudistukset on tehty haastavassa tilanteessa, jossa jäsenvaltioiden julkiset taloudet ovat joutuneet kestämaan syviä kriisiaikoja. On mahdotonta arvioida, millaiseen uudistukseen vuonna 2020 alkaneissa keskusteluissa olisi päädytty ilman viime vuosien tapahtumia, jotka ovat jättäneet pysyviä jälkiä EU:n talouteen.

⁹ Suomen ja EU-maiden tilannetta ja julkisen talouden kehitystä 2000-luvulla on käsitelty esimerkiksi Henriksson ja Lehtimäki (2022). Suomi on Euroopan komission (2024a) velkakestävyysanalyysin perusteella siirtynyt tämän jälkeen keskiptikällä aikavälillä korkean riskitason maaksi.

¹⁰ Esimerkiksi Euroopan komissio (2023).

¹¹ Näistä 11 jäsenvaltiosta yksi (Romania) on jo aikaisemmin käynnistetyssä liiallisen alijäämän menettelyssä.

Uudistuksen tavoitteena on säilynyt velkasuhteiden ja alijäämien asteittainen laskeminen realistisesti, kestävästi ja talouskasvua tukevalla tavalla. Julkisen talouden kestävyuden ohella sääntöuudistuksessa on korostunut rakenteellisten uudistusten ja investointien edistäminen strategisilla alueilla, joita ovat digitaalinen ja vihreä siirtymä, yhteiskunnan ja talouden resilienssi, energiaturvallisuus ja puolustus. Uudistettu kehikko eriyttää jäsenvaltiokohtaisesti sopeutuspolkuja, minkä pitäisi helpottaa sääntöjen noudattamista, samalla mahdollistaen laajamittaisemman vastaamisen jäsenvaltiokohtaisiin investointien ja rakenteellisten uudistusten haasteisiin.

Keskipitkän aikavälin suunnittelun merkitystä olisi todennäköisesti kasvatettu myös ilman kriisejä, sillä tähän viittaavia piirteitä oli havaittavissa jo edellisessä uudistuksessa. Suomessa on totuttu julkisen talouden suunnitteluun kansallisesti keskipitkän aikavälin näkökulmasta, mutta uudistus tuo Suomen julkiseen talouteen uuden tason, kun keskipitkän aikavälin suunnitelmat kiinnittävät menotason seuraaviksi neljäksi vuodeksi nykyisin vuosittain julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehtävän päivityksen sijaan. Käytännössä uuden järjestelmän toimivuutta päästään kunnollisesti testaamaan seuraavien eduskuntavaalien jälkeen, jolloin syntyvä hallitus tekee suunnitelman koko vaalikautensa ajaksi.

Suomi korosti uudistusta koskevissa neuvotteluissa kolme asiaa: kansallista omistajuutta, velkakestävyyttä ja yksinkertaistamista. Suomen ja monen muun maan korostama omistajuus toteutuu parhaiten vaalikauden alussa tehtävien suunnitelmien muodossa, koska hallitus valitsee tuolloin finanssipoliittisen linjansa sekä hallituskaudella toteutettavat uudistukset ja investoinnit. Samalla suunnitelmien on mahdol-

lista nivoutua selkeämmin osaksi demokraattista prosessia.

Velkakestävyys on kehikossa keskeisessä roolissa, sillä komission velkakestävyysanalyysi toimii jäsenmaiden nettomenopolkujen ankkurina. Velkakestävyyttä koskeva turvalauseke tiukentaa osin vaatimuksia velan laskulle. Jäsenmaiden toimeenpannessa sopeutuspolkunsa velkakestävyuden pitäisi parantua ja velka-asteiden lähteä laskuun. Suomen julkinen velka-aste on noussut viimeisen vuosikymmenen aikana. Nousun jatkuessa velka-asteen kääntäminen laskuun EU-sääntöjen noudattamiseksi tuottanee haasteita tarvittaville toimille ja päätöksille. Sääntöjen noudattaminen on osoittautunut Suomelle haastavaksi jo edellisen sääntökehikon uudistuksen jälkeen ja uusien sääntöjen voidaan arvioida olevan Suomen kannalta vielä vaativampia. Suomi sijoittuu tällä hetkellä tukevasti 60 ja 90 prosentin velkatason jäsenvaltioihin, jolloin julkisen velan ennustetun vuotuisen laskun tulee velkakestävyysturvalausekkeen mukaan sopeutuskauden aikana olla keskimääräisesti vähintään 0,5 prosenttia.

Kehikon yksinkertaistumisen toteutuminen jää nähtäväksi. Seurattavia muuttujia ja menettelyitä on nyt vähemmän, kun kolmen prosentin alijäämäviitearvon lisäksi seurataan vain uutta nettomenopolkua ja ennaltaehkäisevän osan merkittävän poikkeaman menettely poistui uudistuksessa kokonaan. Toisaalta uusi nettomenopolku tai sen taustalla oleva velkakestävyysanalyysi ei ole helposti tai yksinkertaisesti selitettävissä eikä havaitsemattomista muuttujista, kuten potentiaalisen tuotannon kasvusta, päästy uudistuksessa eroon. Velkakestävyysanalyysi sisältää potentiaalisen tuotannon oletusten lisäksi paljon muita oletuksia, muiden muassa koroista, ikääntymisen kustannuksista ja finanssipoliittikan kertoimesta, joista jokaisella on

vaikutusta laskelmien lopputulokseen. Tämä tarkoittanee sitä, että oletuksia ja niihin vaikuttavia tekijöitä käsitellään tulevaisuudessa vielä tarkemmin. Suomen osalta jo uudesta kehikosta neuvoteltaessa päästiin yhteisymmärrykseen muutoksista taustaoletuksiin, kun sovittiin virta-varanto-korjauksen (*stock-flow adjustment*) huomioimisesta myös pidemmän aikavälin arvioissa, jotta velkakestävyydestä ja velkasuhteesta syntyisi todenmukaisempi kuva pidemmällä aikavälillä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että komission laskelmissa Suomen työeläkelaitosten ylijäämän vaikutuksesta velkasuhteen kehitykseen syntyy nyt todellisuutta paremmin vastava kuva.

Keskeistä tässä – kuten aiemmissakin uudistuksissa – on luonnollisesti toimeenpano. Uudistuksen onnistuminen tai epäonnistuminen tullaan arvioimaan sen tuottamien tulosten perusteella: saadaanko velkatasot lähitulevaisuudessa ja keskipitkällä aikavälillä laskuun, miten käy sääntöjen uskottavuudelle, mahdollistaanko vihreän siirtymän investoinnit ja muut tärkeät politiikkaprioriteetti-investoinnit sekä säilyykö euroalueen ja EU-alueen rahoitusvakaus. Lopulta sääntökehikon toimivuus perustuu jäsenvaltioiden päätöksille noudattaa tai olla noudattamatta voimassa olevia sääntöjä. □

Kirjallisuus

Euroopan komissio (2020), “Economic governance review. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 55 final”.

Euroopan komissio (2021), “The EU economy after COVID-19: implications for economic governance. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strasbourg, 19.10.2021 COM(2021) 662 final”.

Euroopan komissio (2022), “Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 9.11.2022 COM(2022) 583 final”.

Euroopan komissio (2023), “Communication from the Commission to the Council. Fiscal policy guidance for 2024, Brussels, 8.3.2023 COM(2023) 141 final”.

Euroopan komissio (2024a), “Debt Sustainability Monitor 2023”, European Economy Institutional Paper 271, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels.

Euroopan komissio (2024b), “Spring 2024 Economic Forecast: A gradual expansion amid high geopolitical risks”, European Economy Institutional Paper 286, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels.

Eurostat (2024), “Euro area government deficit at 3.6% and EU at 3.5% of GDP”, Euro indicators, Provision of deficit and debt data for 2023, 22.4.2024, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-euro-indicators/w/2-22042024-ap>.

Henriksson, M. ja Lehtimäki, J. (2022), ”Ovatko EU:n finanssipoliittiset säännöt vihdoin uudistumassa?”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4: 542–556.