



## EU:N FINANSSIPOLIITTISET RAKENTEET

Talous- ja rahaliiton vakauden turvaamiseen tarvitaan lujat rakenteet, jotka estävät julkistalouden ajautumisen kestävämpään tilanteeseen. Osana talouspolitiikan ohjauspakettia (six-pack) tuli vuoden 2011 lopussa voimaan uudistus, jolla muutettiin vakaus- ja kasvusopimusta. Vuoden 2013 alussa voimaan tuli toinen uudistus eli hallitustenvälinen sopimus vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta (ns. vakaussopimus) ja siihen sisältyvä finanssipoliittinen sopimus. Lisäksi toukokuussa 2013 tuli voimaan asetus kansallisten alustavien talousarviosuunnitelmien arvioinnista, joka muodosti osan ns. budjettikuripaketista (two-pack).

### OIKEUSPERUSTA

- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3, 119–144, 136, 219 ja 282–284 artikla
- SEUT:iin liitetyt pöytäkirjat: pöytäkirja (N:o 12) liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä ja pöytäkirja (N:o 13) lähentymisperusteista

### TAVOITTEET

Euroopan unionin finanssipoliittisten rakenteen tarkoituksena on luoda lujat ja tehokkaat puitteet jäsenvaltioiden finanssipolitiikkojen yhteensovittamista ja valvontaa varten. Rakenteeseen vuosina 2011–2013 tehdyt uudistukset liittyvät suoraan valtionvelkakriisiin, joka osoitti, että sääntöjä on tiukennettava euroalueen julkistalouden kestävämpään tilanteen heijastusvaikutusten varalta. Uudistettu rakenne perustuu kokemuksiin talous- ja rahaliiton alkuperäisen rakenteen puutteista, ja sillä pyritään lujittamaan SEUT:n 119 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua vakaan julkisen talouden peruseriaatetta.

### SAAVUTUKSET

#### A. Vakaus- ja kasvusopimus

Unionin primaarioikeudessa vakaus- ja kasvusopimuksen pääasiallisena oikeusperustana ovat SEUT:n 121 artikla (monenvälinen valvonta), SEUT:n 126 artikla (liiallisia alijäämiä koskeva menettely) ja pöytäkirja N:o 12 (liiallisia alijäämiä koskeva menettely). Unionin johdetussa oikeudessa säädetään yksityiskohtaisemmin, miten perussopimuksessa tarkoitetut säännöt ja menettelyt on pantava täytäntöön. Ensimmäisellä talouspolitiikan ohjauspaketilla (six-pack), joka tuli voimaan



13. joulukuuta 2011, uudistettiin ja muutettiin vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä. Muutettu vakaus- ja kasvusopimus sisältää tärkeimmät välineet, jotka koskevat jäsenvaltioiden finanssipolitiikan valvontaa (ennalta ehkäisevä osio) ja liiallisen alijäämän korjaamista (korjaava osio). Nykyisessä muodossaan sopimus koostuu seuraavista osioista:

- julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7. heinäkuuta 1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97 (muutettu 27. kesäkuuta 2005 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1055/2005 ja 16. marraskuuta 2011 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 1175/2011) (tämä asetus on vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevä osio)
- liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä 7. heinäkuuta 1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97 (muutettu 27. kesäkuuta 2005 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1056/2005 ja 8. marraskuuta 2011 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 1177/2011) (tämä asetus on vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osio)
- julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella 16. marraskuuta 2011 annettu asetus (EU) N:o 1173/2011.

Lisäksi käytännesääntöihin (Code of Conduct) eli talous- ja rahoituskomitean (talous- ja rahoitusasioiden neuvoston komitean) lausuntoon sisältyvät vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoa koskevat vaatimukset sekä vakaus- ja lähentymishjelmien muotoa ja sisältöä koskevat ohjeet. Vaikka käytännesäännöt ovat muodollisesti asetustasoa alempana, niillä on erittäin suuri merkitys, sillä niissä määritellään, kuinka vakaus- ja kasvusopimus käytännössä pannaan täytäntöön. Niiden viimeisimmässä versiossa, jonka talous- ja rahoituskomitea hyväksyi 15. toukokuuta 2017, on yksityiskohtaisia selvityksiä vakaus- ja kasvusopimuksen nykyisiin sääntöihin sisältyvästä joustosta (jota tuovat investointi- ja rakenneuudistuslausekkeet sekä kaavio, jossa määritellään talouspoliittisesti hyvät ja huonot ajat sopimuksen ennaltaehkäisevän osion soveltamista varten). Selvitykset perustuvat vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyvää joustoa koskevaan yhteisesti sovittuun kantaan, josta sovittiin talous- ja rahoituskomiteassa marraskuussa 2015 ja jonka talous- ja raha-asioiden neuvosto hyväksyi helmikuussa 2016. Keskustelujen lähtökohtana oli tammikuussa 2015 annettu komission tiedonanto joustosta. Käytännesääntöjen nykyinen versio sisältää kaksi talous- ja rahoituskomitean marraskuussa 2016 antamaa lausuntoa, joissa painotetaan enemmän menojen kasvulle asetettua vertailuarvoa, mutta rakenteellista rahoitusasemaa kuvaava indikaattori kuuluu edelleen keskeisenä osana julkisen talouden valvonnan puitteisiin.

#### 1. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevä osio

Ennalta ehkäisevän osion tavoitteena on varmistaa julkisen talouden vakaus SEUT:n 121 artiklaan perustuvalla monenvälisellä valvonnalla. Muutettu asetus (EY) N:o 1466/97 ja uusi asetus (EU) N:o 1173/2011 muodostavat valvonnan perustan johdetussa oikeudessa.

Keskeisenä periaatteena valvonnassa ja ohjauksessa on maakohtainen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite. Kunkin maan keskipitkän aikavälin tavoitteen on



oltava tietyllä välillä, joka vaihtelee, suhdannekorjattuna ja kertaluonteiset ja väliaikaiset toimenpiteet pois lukien, -1 prosentista suhteessa BKT:hen tasapainossa olevaan tai ylijäämäiseen rahoitusasemaan. Tätä tavoitetta on tarkistettava kolmen vuoden välein tai julkistalouden rahoitusasemaan vaikuttavan merkittävän rakenneuudistuksen täytäntöönpanon yhteydessä. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion keskeisiä välineitä ovat vakaus- ja lähentymisohjelmat.

#### Vakaus- ja lähentymisohjelmat

Ohjelmien toimittaminen: Kunkin jäsenvaltion on osana SEUT:n 121 artiklassa tarkoitettua monenvälistä valvontaa toimitettava komissiolle ja neuvostolle joka huhtikuussa vakausohjelma (euroalueen jäsenvaltiot) tai lähentymisohjelma (euroalueen ulkopuoliset jäsenvaltiot). Vakausohjelmassa on esitettävä muun muassa julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite ja siihen tähtäävä sopeuttamisura sekä skenaarioanalyysi siitä, miten muutokset keskeisissä taloutta koskevissa oletuksissa vaikuttaisivat julkisyhteisöjen rahoitusasemaan. Laskelmien on perustuttava makrotalouden ja finanssipolitiikan kaikkein todennäköisimpään (tai sitä varovaisempaan) skenaarioon. Vakaus- ja lähentymisohjelmat julkistetaan.

Arviointi: Neuvosto tutkii ohjelmat komission ja talous- ja rahoituskomitean arvioiden perusteella. Arvioinnissa selvitetään varsinkin edistymistä julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisessa. Muutetussa vakaus- ja kasvusopimuksessa on uutta se, että arvioinnissa otetaan erikseen huomioon menojen kehitys.

Lausunto: Komission suosituksesta ja talous- ja rahoituskomiteaa kuultuaan neuvosto antaa lausunnon ohjelmista. Neuvosto voi lausunnossaan kehottaa jäsenvaltioita mukauttamaan ohjelmiaan. Lausunto muodostaa kiinteän osan neuvoston kunkin EU-ohjausjakson lopulla hyväksymistä maakohtaisista suosituksista.

Seuranta: Komissio ja neuvosto seuraavat vakaus- ja lähentymisohjelmien toteuttamista.

Ennakkovaroitus: Jos julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen johtavasta sopeuttamisurasta poiketaan merkittävästi, komissio antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle varoituksen SEUT:n 121 artiklan 4 kohdan mukaisesti (muutetun asetuksen (EY) N:o 1466/97 6 ja 10 artikla). Varoitus annetaan neuvoston suosituksena, jossa asianomaista jäsenvaltiota pyydetään tekemään politiikkaansa tarvittavat muutokset.

Seuraamukset: Euroalueen jäsenvaltioiden osalta muutetussa vakaus- ja kasvusopimuksessa voidaan myös määrätä jäsenvaltiolle seuraamuksena korollinen talletus, joka on 0,2 prosenttia sen suhteessa sen edellisvuoden BKT:hen, jos jäsenvaltio ei toteuta asianmukaisia sopeutustoimia. Alijäämää ja velkaa koskevien tietojen väärentämisestä voidaan määrätä sakko.

EU-ohjausjakso: Vakaus- ja lähentymisohjelmat toimitetaan ja arvioidaan osana EU-ohjausjaksoa, joka on EU:ssa toteutettu talouspolitiikan laajempi yhteensovittamisprosessi ja johon sisältyy vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevä osio.



## 2. Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osio

### Liiallisia alijäämiä koskeva menettely

Liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn tarkoituksena on estää liiallisen alijäämän muodostuminen ja varmistaa sen pikainen korjaaminen. Menettelyyn sovelletaan SEUT:n 126 artiklaa, perussopimukseen liitettyä pöytäkirjaa (N:o 12) ja muutettua asetusta (EY) N:o 1467/97 sekä uutta asetusta (EU) N:o 1173/2011.

Muutetun vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan liiallisen alijäämän menettely käynnistetään alijäämä- tai velkaperusteen johdosta seuraavasti:

- Alijäämäperuste: Julkistalouden alijäämä katsotaan liialliseksi, jos se ylittää viitearvon, joka on 3 prosenttia suhteessa markkinahintaiseen BKT:hen.
- Velkaperuste: Velka on yli 60 prosenttia suhteessa BKT:hen, eikä vuotuista velan pienentämistä koskevaa tavoitetta, joka on kahdeskymmenesosa siitä velasta, joka ylittää 60 prosentin viitearvon, ole saavutettu kolmen edellisen vuoden aikana.

Muutetussa asetuksessa on myös säännöksiä siitä, milloin viitearvon ylittävää alijäämää pidetään poikkeuksellisenä (se johtuu epätavallisesta tapahtumasta tai vakavasta taloudellisesta taantumasta) tai väliaikaisena (ennusteet osoittavat, että alijäämä ei enää ylitä viitearvoa epätavallisen tapahtuman tai vakavan taantumän päätyttyä).

Liiallisen alijäämän arviointiin ja sitä koskeviin päätöksiin liittyvästä menettelystä määrätään SEUT:n 126 artiklan 3–6 kohdassa. Komissio laatii kertomuksen, jos jäsenvaltio ei täytä jompaakumpaa tai kumpaakaan arviointiperustetta tai jos tällainen vaara on olemassa. Talous- ja rahoituskomitea antaa kertomuksesta lausunnon. Jos komissio katsoo, että jäsenvaltiossa on (tai voi ilmetä) liiallinen alijäämä, komissio antaa asiasta lausunnon kyseiselle jäsenvaltiolle ja ilmoittaa asiasta neuvostolle. Neuvosto päättää lopulta komission ehdotuksesta, onko liiallinen alijäämä olemassa (SEUT:n 126 artiklan 6 kohta), ja antaa myöhemmin komission suosituksesta jäsenvaltiolle suosituksen (SEUT:n 126 artiklan 7 kohta), jossa se vaatii tuloksellisia toimenpiteitä alijäämän pienentämiseksi ja vahvistaa enintään kuuden kuukauden määräajan. Jos neuvosto toteaa, että tällaisia toimenpiteitä ei ole toteutettu, se voi julkistaa suosituksensa (SEUT:n 126 artiklan 8 kohta). Jos jäsenvaltio ei edelleenkään noudata suosituksia, neuvosto voi vaatia jäsenvaltiota toteuttamaan määräajassa asianmukaisia toimenpiteitä (SEUT:n 126 artiklan 9 kohta).

Seuraamukset: Myös liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä voidaan määrätä seuraamuksia, jos suosituksia ei noudateta (SEUT:n 126 artiklan 11 kohta). Euroalueen jäsenvaltioiden kohdalla tämä seuraamus on pääsääntöisesti sakko, joka koostuu kiinteästä osasta (0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen) ja muuttuvasta osasta (enintään 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen kumpikin osa yhdessä tarkasteltuna).

Asetuksessa (EU) N:o 1173/2011 julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella säädetään euroalueen jäsenvaltioihin sovellettavista lisäseuraamuksista. Seuraamukset määrätään liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn eri vaiheissa, ja niihin kuuluvat 0,2 prosentin suuruinen koroton talletus ja 0,2 prosentin



suuruinen sakko suhteessa edellisvuoden BKT:hen. Saman asetuksen mukaan myös tilastojen väärentämisestä voidaan määrätä seuraamuksia.

## **B. Finanssipoliittinen sopimus**

Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Tšekin tasavaltaa lukuun ottamatta kaikki unionin jäsenvaltiot allekirjoittivat maaliskuussa 2012 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa hallitustenvälisen sopimuksen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta ja siihen sisältyvän finanssipoliittisen sopimuksen (Kroatiakaan ei allekirjoittanut sopimusta ennen liittymistään unioniin 1. heinäkuuta 2013 eikä ole sitä sen jälkeenkään tehnyt). Finanssipoliittisen sopimuksen mukaan tasapainoisen talousarvion kaltainen sääntö, jonka mukaan rakenteellinen alijäämä on enintään 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen (paitsi jos julkinen velka on alle 60 prosenttia BKT:stä, jolloin alaraja on yksi prosentti suhteessa BKT:hen), on sisällytettävä kansalliseen lainsäädäntöön mieluiten perustuslain tasoisilla säännöksillä (velkajarru). Jäsenvaltio voi haastaa toisen jäsenvaltion Euroopan unionin tuomioistuimeen, jos sääntöä ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön. Sopimuksessa määrätään myös korjausmekanismin automaattisesta käynnistymisestä ja tiukemmista säännöistä maille, joihin sovelletaan liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä. Euroopan vakausmekanismista annetaan rahoitustukea vain niille jäsenvaltioille, jotka ovat allekirjoittaneet finanssipoliittisen sopimuksen.

## **C. Uusia uudistuksia euroalueen talouden ohjauksen ja hallinnan lujittamiseksi**

Unionin talouden ohjauksen ja hallinnan ja sen finanssipoliittisten rakenteiden vuosina 2011–2013 toteutettuun uudistukseen sisältyy vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen tarkistamisen ja hallitustenvälisen vakaussopimuksen lisäksi kaksi asetusta (budjettikuripaketti), joiden tarkoituksena on lujittaa entisestään euroalueen talouden ohjausta ja hallintaa:

- asetus (EU) N:o 473/2013, annettu 21. toukokuuta 2013, alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä sekä
- asetus (EU) No 472/2013, annettu 21. toukokuuta 2013, rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta.

Ensimmäisen asetuksen tarkoituksena on ennen kaikkea määritellä talousarviota koskevia yhteisiä aikatauluja kaikille euroalueen jäsenvaltioille sekä sääntöjä, joiden mukaisesti komissio seuraa ja arvioi jäsenvaltioiden talousarviosuunnitelmia. Jos vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä rikotaan vakavalla tavalla, komissio voi pyytää suunnitelmien tarkistamista. Lisäksi asetuksessa säädetään, että liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn piiriin kuuluvien jäsenvaltioiden on toimitettava talouskumppanuusohjelma, jossa esitetään yksityiskohtaisesti tarvittavat toimet ja rakenneuudistukset, joilla varmistetaan liiallisen alijäämän korjaaminen



tehokkaalla ja kestäväällä tavalla. Neuvosto hyväksyy komission ehdotuksesta talouskumppanuusohjelmia koskevat lausunnot.

Toinen asetus koskee rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevia tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsiviä jäsenvaltioita. Siinä annetaan sääntöjä valvonnan tehostamisesta, taloudellisesta tuesta ja ohjelman jälkeisestä valvonnasta (kunnes vähintään 75 prosenttia saadusta rahoitustuesta on maksettu takaisin).

## **EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI**

Euroopan parlamentti on toinen lainsäätävä annettaessa monenvälistä valvontaa koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä (SEUT:n 121 artiklan 6 kohta), ja sitä kuullaan liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanoon liittyvistä johdetun oikeuden säännöksistä (SEUT:n 126 artiklan 14 kohta). Muutettuun vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyy uusi väline, taloudellinen vuoropuhelu, joka antaa parlamentille näkyvän roolin nykyisissä finanssipoliittisissa rakenteissa. Parlamentin asiasta vastaava valiokunta voi kutsua neuvoston puheenjohtajan, komission, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tai euroryhmän puheenjohtajan sekä tarvittaessa jäsenvaltion edustajan valiokuntaan keskustelemaan kanssaan. Parlamentille tiedotetaan lisäksi säännöllisesti asetusten soveltamisesta. Lisäksi komission toimivalta määrätä ilmoittamista koskevia lisävaatimuksia alustavien talousarviosuunnitelmien seurannasta ja arvioinnista sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän korjaamisesta annetun asetuksen puitteissa on nyt uudistettava kolmen vuoden välein, ja parlamentilla ja neuvostolla on myös mahdollisuus perua tämä toimivalta.

Jost Angerer  
05/2019

