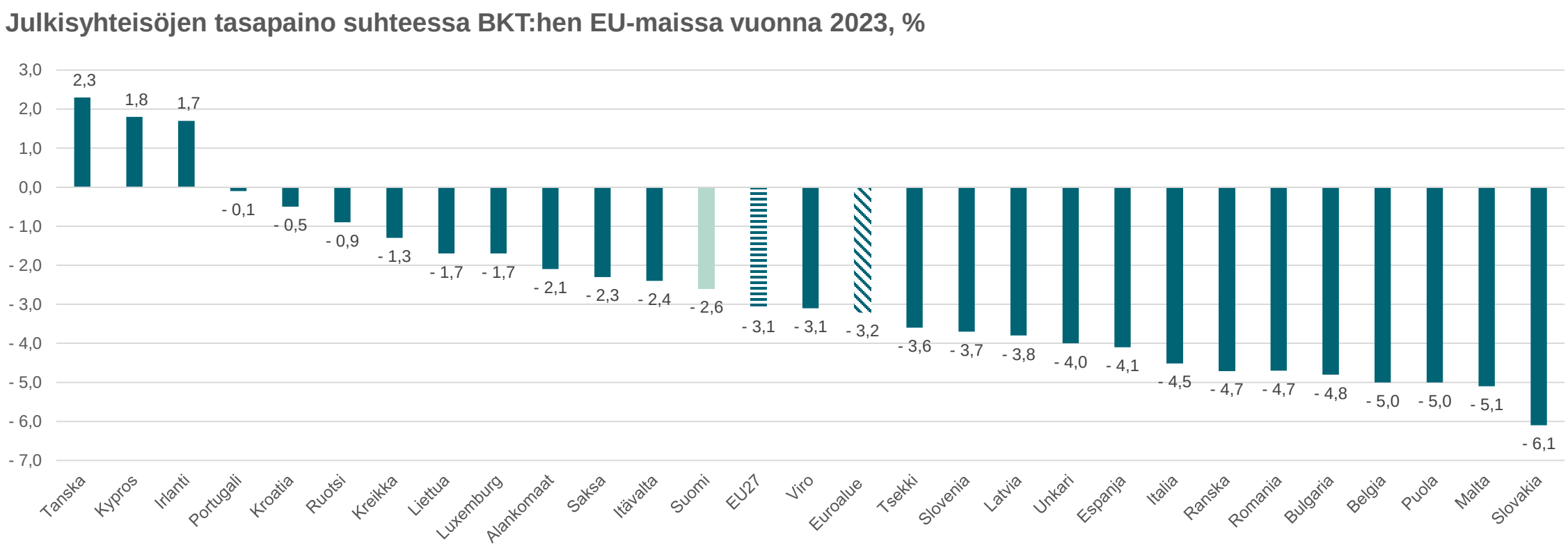
VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Finanssipoliittiset säännöt: tausta, nykytila ja uudistus

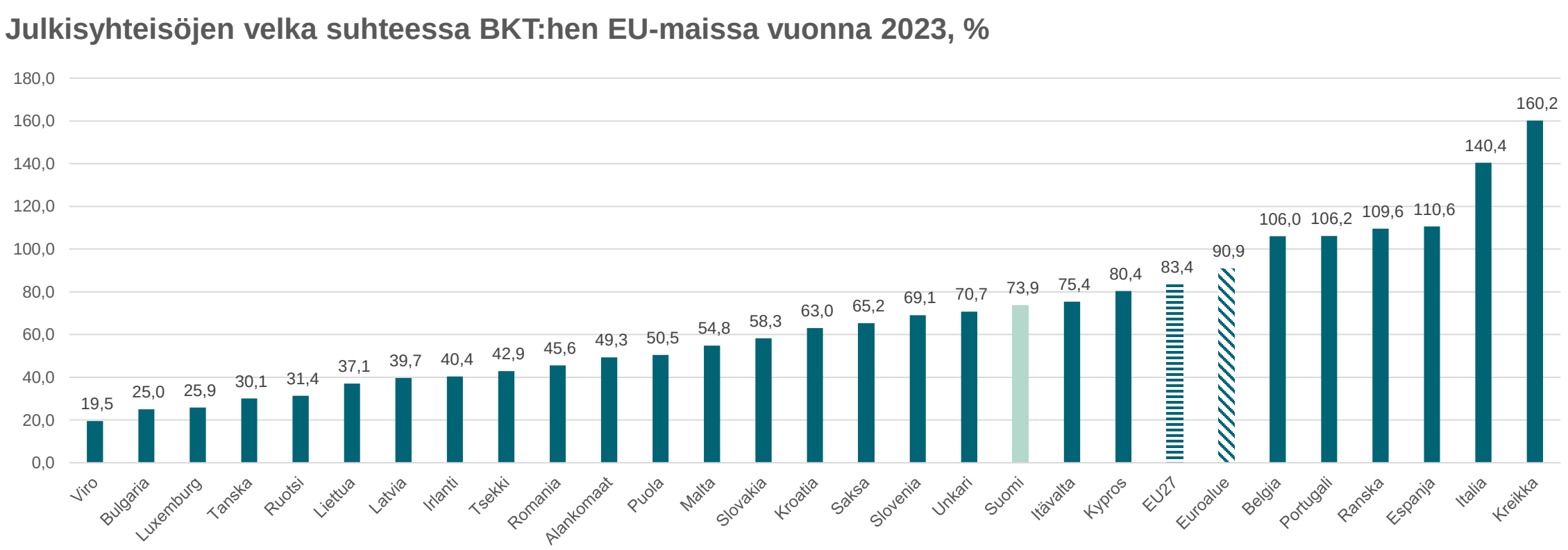
LEENA MÖRTTINEN, ALIVALTIOSIHTEERI
VALTIOVARAINVALIOKUNNAN KUULEMINEN
12.9.2023

Taustaa ja nykyiset säännöt

Julkiset taloudet heikentyneet kriisien seurauksena

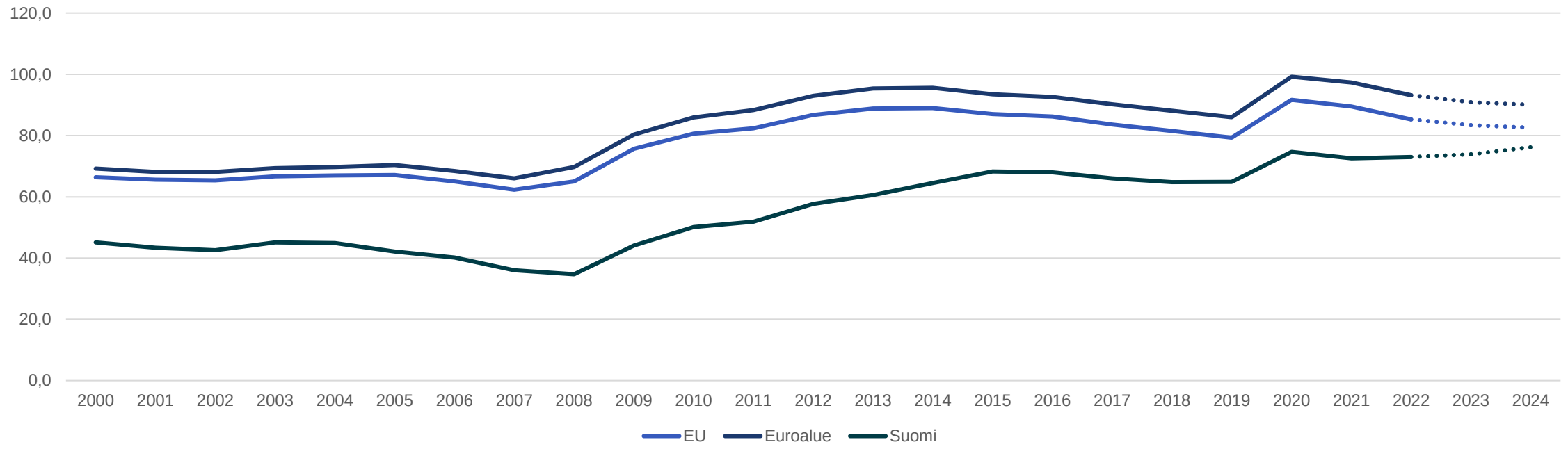


Julkinen velka korkealla tasolla



Suomen suhteellinen asema muuttunut

Julkisyhteisöjen velka suhteessa BKT:hen, %



EU- ja kotimainen finanssipoliittinen lainsäädäntö

- Finanssipolitiikkaa rajoittaa sekä EU- että kotimainen lainsäädäntö
- Lainsäädäntö EU:ssa
  - Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) artikla 121: talouspolitiikan koordinaatio (ennaltaehkäisevä osa) ja artikla 126: liiallisen alijäämän menettely
  - Vakaus- ja kasvusopimus
    - Sääntöihin perustuva kansallisten finanssipolitiikkojen koordinaatiokehikko, joka muodostuu Eurooppa-neuvoston päätöslauselmasta vuodelta 1997 sekä kahdesta asetuksesta (korjaava ja ennaltaehkäisevä osa)
    - Muutettu 2005 ja 2011; täydennetty 2011 (six-pack) ja 2013 (two-pack)
  - Valtioiden välinen finanssipoliittinen sopimus (2013)
- Lainsäädäntö kotimaassa
  - Finanssipoliittinen laki ja JTS-asetus
    - Implementoivat finanssipoliittisen sopimuksen ja budjettikehysdirektiivin Suomessa

Perussopimus

Artikla 121:

”Jäsenvaltiot pitävät talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana ja sovittavat talouspolitiikkansa yhteen neuvostossa.”

Artikla 126:

”Jäsenvaltiot välttävät liiallisia julkistalouden alijäämiä.”

Vakaus- ja kasvusopimus (*Stability and Growth Pact)*

Korjaava osa

- Maa on korjaavassa osassa, jos sillä on todettu olevan **liiallinen alijäämä**
- **Liiallisen alijäämän menettely** (*Excessive Deficit Procedure, EDP*) käynnistyy, jos jompikumpi tai molemmat kriteereistä rikkoutuu:
  - Alijäämä,3 % BKT:sta
  - Velka, 60 % BKT:sta tai sen tulee pienetä riittävästi ja lähestyä riittävän nopeasti viitearvoa
- Annetaan määräaika korjaamiselle
- Kun neuvosto todennut maan korjanneen liiallisen alijäämänsä, maa siirtyy ennaltaehkäisevään osaan

Ennaltaehkäisevä osa

- Maa on ennaltaehkäisevässä osassa, jos maalla ei ole todettu liiallista alijäämää
- Tavoite: Keskipitkän aikavälin tavoitteen (*Medium-Term Objective, MTO*) saavuttaminen
  - Määritelty rakenteellisen jäämän (*structural balance*) tason avulla
  - Suomen MTO minimitasolla, -0,5 % BKT:sta
  - Vuosittainen sopeutus kohti MTO:ta määritellään maakohtaisissa suosituksissa (*Country-Specific Recommendations, CSRs*)
- Arviointi kahdella perusteella
  - Rakenteellisen jäämän muutos
  - Menosääntö (*expenditure benchmark*)
- Merkittävän poikkeaman menettely (Significant Deviation Procedure, SDP) käynnistyy, jos todetaan merkittävä poikkeama edellisenä vuonna

Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osa

- Perussopimuksessa on määritelty viitearvot julkisen talouden alijäämälle (3 % BKT:sta) ja velalle (60 % BKT:sta).
- Viitearvojen rikkoutuessa arvioidaan alijäämä- ja velkakriteerin täyttymistä:
  - Alijäämäkriteeri täyttyy, jos
    - alijäämä on pienentynyt merkittävästi ja jatkuvasti tasolle, joka on lähellä viitearvoa
    - viitearvon ylitys on poikkeuksellista ja väliaikaista ja osuus pysyy lähellä viitearvoa
    - merkitykselliset tekijät otetaan huomioon, jos
      - viitearvon ylitys väliaikainen ja vähäinen TAI
      - velka alle 60 %
  - Velkakriteeri täyttyy, jos
    - velkasuhde pienenee ja lähestyy viitearvoa riittävän nopeasti
    - merkitykselliset tekijät otetaan huomioon aina

Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osa

- Liiallisen alijäämän menettely (EDP)
  - Voi käynnistyä alijäämä- ja/tai velkakriteerin rikkoutumisen perusteella
  - Alijäämäkriteerin kohdalla suunnitelmat, ennusteet ja toteutumat, mutta velan kohdalla ainoastaan toteutuneen velanalentumiskriteerin rikkomisen perusteella
  - Velkaperusteista EDP:tä ei ole avattu kertaakaan, alijäämä-EDP ollut yleisesti käytössä
- Menettelyn kulku
  - Komission raportti
  - EFC:n lausunto
  - Neuvoston päätös, ml. korjausvuosi ja sopeutuspolku

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa

- Ennaltaehkäisevän osan vaatimusten täyttymistä arvioitaessa tarkastellaan keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista kahden pilarin avulla
  - Rakenteellinen jäämä
    - Jos jäsenmaa ei ole saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitettaan, sen tulee edetä sitä kohti maakohtaisissa suosituksissa määritellyllä tavalla
  - Menosääntö
    - Menosäännössä asetetaan julkisille menoille enimmäiskasvuvauhti, joka riippuu potentiaalisen tuotannon kasvun 10 v. keskiarvosta sekä rakenteelliselle jäämälle asetetusta sopeutusvaatimuksesta
- Merkittävän poikkeaman menettely
  - Voi alkaa vain koskien mennyttä vuotta
  - Poikkeama merkittävä, jos
    - 0,5 % BKT:sta yhtenä vuonna tai
    - Kumulatiivisesti 0,25 % BKT:sta kahtena vuonna

Vakaus- ja kasvusopimuksen joustot

- Hallituksen kontrollin ulkopuolella olevat tapahtumat
  - Perinteisesti esim. maanjäristykset
  - Pakolaiset
  - Terrorismi
- Rakenneuudistus- ja investointilausekkeet
  - Vain ennaltaehkäisevässä osassa oleville maille
  - Merkittävät rakenteelliset uudistukset ja niihin rinnastettavissa olevat investoinnit
  - Käyttö tarkkaan rajattua ja ehdollista

Finanssipoliittinen sopimus

- Valtiosopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta
  - Osapuolina lähes kaikki jäsenmaat, ml. kaikki euromaat
- Julkisen talouden tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen
  - Keskipitkän aikavälin tavoitteen alaraja -0,5 % BKT:sta rakenteelliselle jäämälle
  - Jos julkisen talouden velka on huomattavasti alle 60 % rajan ja pitkän aikavälin kestävyysriskit ovat matalat, alaraja on -1,0 % BKT:sta
- Toimeenpantu Suomessa finanssipoliittisella lailla

Finanssipoliittinen laki ja asetus julkisen talouden suunnitelmasta

- Finanssipoliittisen sopimuksen ja jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavia säännöksiä koskevan direktiivin toimeenpano Suomessa
- FIPO-laki (869/2012)
  - Säännökset mm. julkista taloutta koskevasta finanssipoliittisesta säännöstä, korjaavista toimista ja lain noudattamisen valvonnasta
  - Kansallinen korjausmekanismi on kytketty vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan menettelyihin
  - VTV valvoo lain noudattamista osana valtiontalouden hoidon tarkastamista
- JTS-asetus (120/2014)
  - Velvoite asettaa monivuotiset tavoitteet
  - Itsenäinen ennuste

SGP:n toimivuutta arvioidaan 5 vuoden välein

- Vakaus- ja kasvusopimuksen asetuksissa on tarkastuslauseke
  - Ensimmäinen arvio vuoden 2014 lopulla
  - Tämän jälkeen asetusten toimivuutta arvioidaan 5 vuoden välein
- Komissio käynnisti arvioprosessin jälleen 2020 alussa mutta prosessi katkesi koronakriisin tähden
  - Maaliskuussa 2021 komissio totesi, että keskustelut käynnistetään ”elpymisen vahvistuttua”
  - Komission puheenjohtajan puheessa 15.9. todettiin keskustelun käynnistyvän uudelleen ”muutaman viikon kuluessa”
  - Komissio julkaisi lokakuussa 2021 tiedonannon jossa käsiteltiin koronakriisin taloudellisia vaikutuksia ja kriisin opetuksia sekä tämän vaikutuksia talouspolitiikan koordinaatioon
- Komissio julkaisi marraskuussa 2022 tiedonannon kaavailemistaan uudistuksista talouspolitiikan koordinaatioon
- Huhtikuussa 2023 komissio julkaisi ehdotuksensa lainsäädäntömuutoksista EU:n finanssipolitiikan sääntökehikon uudistamiseksi

Finanssipolitiikan sääntöjen muuttaminen

EU:n finanssipoliittisten sääntöjen kehittäminen

- Komissio julkaisi kolme finanssipoliittisia sääntöjä koskevaa lainsäädäntöehdotusta 26.4.2023:
  - Uusi ehdotus vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäiseväksi osaksi (seuraava dia)
  - Asetusmuutos korjaavaan osaan (liiallisen alijäämän menettely, EDP)
    - Muutokset: EDP:n käynnistyminen velkakriteerin rikkoutumisen perusteella
  - Muutos budjettikehysdirektiiviin
    - Muutokset: uusia tietovaatimuksia, itsenäisten finanssipolitiikan valvojien (Suomessa VTV) tehtävien lisääminen
- Perussopimuksen viitearvot säilyvät ennallaan: alijäämä 3 % ja velka 60 % suhteessa BKT:hen

Komission malli

- Jäsenmaat tekevät 4 vuodeksi finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman, jossa
  - keskeistä nettomenoina esitettävä julkisen talouden sopeutusura, jonka asettamista rajoittaa komission laskelma (ja julkaisema) tekninen ura
  - alijäämä pysyy uskottavasti 3 prosentin alla
  - sopeutusuran lisäksi jäsenmaat esittävät rakenteellisia uudistuksia ja investointeja
  - jäsenvaltiot voisivat hakea pidempää sopeutusaikaa (3 vuoden pidennys), jos ne sitoutuvat merkittäviin rakenteellisiin uudistuksiin ja investointeihin – näistä neuvoteltaisiin komission kanssa
- Komissio arvioi suunnitelman
- Suunnitelma ja julkisen talouden ura hyväksytään neuvostossa
- Seuranta: Yli 60 prosentin velkasuhteen maissa poikkeamat uralta voivat johtaa velkaperusteisen liiallisen alijäämän menettelyn (EDP) käynnistämiseen

Näkökohtia finanssipolitiikan säännöistä

- Suomen keskeiset periaatteet toteutuneet yleisesti ottaen hyvin
  - **Velkakestävyys**: velkakestävyys on komission mallin keskiössä, jos kohta tulee varmistaa, että velkakestävyysmetodologia on jäsenmaiden yhteisesti päättämä
  - **Kansallinen omistajuus**: toteutuu erityisesti jäsenmaiden keskipitkän aikavälin suunnitelmien kautta, kun ne tehdään hallituskausille
  - **Yksinkertaistaminen**: monia teknisesti vaikeita kohtia on poistettu, mutta lopullisesti yksinkertaistaminen nähdään vasta myöhemmin
- Alijäämään perustuvan liiallisen alijäämän menettelyn (EDP) on jatkossakin toimittava julkisen talouden seurannan ”perälautana” eikä siihen tule puuttua
- On varmistettava, että ns. turvalausekkeet ovat riittävät (erityisesti yli 60 prosentin velkasuhteen maiden velan tulee olla sopeutusjakson jälkeen alempi ja alijäämä-EDP:n käyttö silloin kuin alijäämäkriteeri rikkoutuu)
- Jäsenmaiden hallinnollisen taakan kasvua on syytä välttää
- Jatkokeskusteluissa syytä korostaa jäsenmaiden tasapuolisen kohtelun ja monenvälisen seurannan merkitystä

Seuraavat askeleet

- Tavoite saavuttaa yhteisymmärrys neuvostossa vuoden 2023 loppuun mennessä
- Asiaa koskeva U-kirje toimitettu eduskuntaan heinäkuussa ja käsitellään valiokunnissa syksyllä 2023
- Avoimia kysymyksiä on vielä paljon, muun muassa:
  - Millaisia turvalausekkeiden yksityiskohdat ovat?
  - Miten monenvälisyys varmistuu suunnitelman tekovaiheessa?
  - Millaiset kriteerit uudistuksille ja investoinneille tulee?

EU:n finanssipoliittiset säännöt ja kansallinen finanssipolitiikka

- Julkisen talouden tavoitteenasettelulle tulee reunaehtoja sekä EU- että kansallisesta lainsäädännöstä.
- Muuttuneinakin EU:n finanssipoliittiset säännöt asettavat rajoitteita Suomen julkisen talouden tavoitteenasettelulle.
- EU-lainsäädännön muutoksilla tulee olemaan vaikutusta myös kansalliseen lainsäädäntöön, jonka muutostarpeita arvioidaan EU:n finanssipoliittisen lainsäädännön tultua hyväksytyksi.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kiitos!

LEENA MÖRTTINEN, ALIVALTIOSIHTEERI
LEENA.MORTTINEN@GOV.FI
VM.FI | @VMUUTISET