

17

Julkisen talouden tasapainoisuuden sääntely ja valvonta

Jani Wacker

Julkisen talouden tasapainoisuus tarkoittaa yleensä tilannetta, jossa julkisen talouden menot ja tulot ovat tasapainossa tai ainakin riittävän lähellä tasapainoa. Epätasapainoisuus näyttäytyy julkisessa taloudessa liiallisena alijäämänä ja velkaantumisena. Artikkelissa tarkastellaan oikeudellisesta näkökulmasta Euroopan unionin talous- ja rahaliiton (EMU:n) jäsenyyden myötä Suomen julkiseen talouteen kohdistuvia tasapainoisuusvelvoitteita ja niihin liittyvää valvontaa. Kirjoituksessa perehdytään myös siihen, mitä tasapaino tarkoittaa Suomen perustuslaista johdettavassa valtion talousarvion tasapainoperiaatteessa. EMU:ssa jäsenvaltion finanssipolitiikan tasapainoisuutta ohjataan talouspolitiikan koordinaatiolla sekä liiallisten julkistalouden alijäämien ja liiallisen velan välttämismenettelyllä ja siihen liittyvällä valvontamenettelyllä. Keskeisiä toimijoita EU-tason finanssipolitiikan valvonnassa ovat Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio.

Avainsanat: julkisen talouden tasapainoisuus, julkisen talouden alijäämä ja velka, finanssipolitiikan valvonta

Johdanto

Suomen julkisen talouden tasapainoisuutta koskevassa oikeudellisessa sääntelyssä on ennen muuta kyse Euroopan unionin lainsäädännöstä, joka Suomeen Euroopan unionin talous- ja rahaliiton (*Economic and Monetary Union, EMU*) jäsenenä kohdistuu. Lisäksi julkisen talouden tasapainoa säännellään jossain määrin myös kotimaisella lainsäädännöllä.

Julkisen talouden tasapaino on itsessään tulkinnanvarainen käsite. Tässä kirjoituksessa julkisen talouden tasapainolla tarkoitetaan tilannetta, jossa julkisyhteisöjen menojen ja tulojen määrä vastaavat toisiaan tai ovat riittävän lähellä toisiaan. Useimmiten julkisen talouden tasapaino merkitsee sitä, että varainhoitovuonna ei ole muodostunut (liikaa) velkarahoituksella rahoitettavaa alijäämää. Tasapainoisuuden sääntelyllä ja valvonnalla puolestaan viitataan julkisen talouden alijäämien ja velan määrän oikeudelliseen ohjaukseen ja tämän ohjauksen toteutumisen varmistamiseen.

Tutkimustehtävänä tässä artikkelissa on tarkastella ja ryhmitellä Suomen julkisen talouden tasapainoisuuteen kohdistuvaa oikeudellista sääntelyä ja valvontaa. Tähän tutkimuskysymykseen vastaamiseksi kirjoituksessa perehdytään tasapainoisuuden sääntelyn lähtökohtiin erityisesti EU-oikeudellisen sääntelyn osalta ja tarkastellaan sitä, millä tavoin Suomen julkisen talouden tasapainoisuutta valvotaan. EU:n talous- ja rahaliiton kahdesta osa-alueesta (rahapolitiikka ja finanssipolitiikka) huomio kohdistuu finanssipolitiikan sääntelyyn ja valvontaan, koska nimenomaan finanssipolitiikan kautta vaikutetaan julkisen talouden tasapainoisuuteen. Metodologiselta luonteeltaan artikkeli on pääosin lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Keskeisenä tarkastelun kohteena on näin ollen julkisen talouden tasapainoisuuteen kohdistuvan voimassa olevan oikeuden sisältö ja kyseisten oikeusnormien systematisointi.

Artikkelissa ei tarkastella makrotalouden tasapainoon (esimerkiksi maksutaseen tasapainoon) kohdistuvaa ohjausta. Tarkastelun ulkopuolelle tässä kirjoituksessa jäävät ei-oikeudelliset ohjausvälineinä myös julkisen talouden kehysmenettely ja poliittisuonteiset finanssipolitiikan säännöt, vaikka niillä onkin käytännön merkitystä julkisen talouden tasapainoisuuden kannalta.

Jonkin asian *tasapainoisuus* tarkoittaa yleiskielessä sitä, että kyseinen asia on tasapainossa. *Tasapainolla* puolestaan tarkoitetaan yleensä kahden asian välisen suhteen vakautta, sopusointua ja harmoniaa. Kahden tekijän välisessä tasapainossa kyse on usein siitä, ettei kummankaan muuttujan painoarvo ole vastinpariaan merkittävästi suurempi. Näin on asianlaita myös julkisen talouden tasapainossa, joka määräytyy kahden elementin, menojen ja tulojen, määrällisenä yhdenmukaisuutena. (Sinervo 2011, 32.)

Julkista taloutta koskevassa keskustelussa puhutaan tasapainoisuuden sijaan usein yli- ja alijäämästä. Näitä käsitteitä käyttämällä talous on täysin tasapainossa siinä pis-

teessä, jossa ylijäämä kääntyy alijäämäksi tai päinvastoin. (Meklin & Pukki 2016, 3.) Matemaattisesti täydellistä tasapainoa on tuskin realistista käytännössä saavuttaa, joten yleensä tasapainoisuuden tavoittelemisessa on kysymys siitä, että pyritään riittävän lähelle tasapainoista tilaa.

Suomen julkisen talouden tasapainolla voidaan viitata koko julkisen sektorin talouden tasapainoon tai sitten jonkin julkistalouden osa-alueen tasapainoon, kuten valtion kokonaistalouden tasapainoon, valtion budjettitalouden tasapainoon tai kunnallistalouden tasapainoon. Julkisen talouden tasapainosta puhuttaessa onkin tarpeen täsmentää, mitä käsitteellä kulloinkin tarkoitetaan.

Mikäli julkinen talous ei ole saavuttanut tavoiteltua tasapainoa tietyssä hetkenä tai ajanjaksona, merkitsee tämä epätasapaino yleensä alijäämää, ja samalla julkisen sektorin velkaantumista (Begg, Vernasca, Fischer, Dornbusch 2014, 399–403). EMU:n jäsenyyden edellyttämässä jäsenvaltion julkisen talouden tasapainossa on kyse juuri alijäämäisyyden ja siihen liittyvän velkaantumisen välttämisestä. Toki julkinen talous voi olla myös ylijäämän vuoksi poissa tasapainosta, mutta ylijäämäinen tilanne nähdään EMU:ssa yleensä myönteisenä tilanteena, joten sen yhteydessä harvoin käytetään negatiiviseksi miellettyä epätasapainon käsitettä. Suomen valtion talousarvion tasapainoperiaatteessa on EMU:n tasapainovelvoitteisiin verrattuna kyse aivan erilaisesta tasapainoisuudesta. Tätä eroa käsitellään artikkelissa myöhemmin omissa jaksossaan.

Suomen julkisen talouden rahoitusasema on EU-jäsenyyden aikana vaihdellut. Esimerkiksi 2000-luvun alkuvuosina Suomen julkinen talous oli yksi kaikkein ylijäämäisimmistä Euroopan unionissa (European Commission 2004, 15 ja 49). Tultaessa 2010-luvulle julkinen talous painui Suomessa selvästi alijäämäiseksi ja miinusmerkisenä se on pysynyt myös 2020-luvun alussa. Toisaalta Suomen alijäämä on pysynyt lähes joka vuosi EMU:n viitearvon (3 prosenttia / BKT) paremmalla puolella. Suurella osalla EU-maista alijäämä on ollut viime vuosina suurempi kuin Suomella. Suomen julkinen kokonaisvelka sen sijaan on viime vuosina ylittänyt EMU-rajan (60 prosenttia / BKT). Muihin EU-maihin verrattuna Suomen velkamäärä on ollut keskitasolla. (Tilastokeskus: Julkisyhteisöjen alijäämä ja velka; Eurostat: Statistics explained.)

Tasapainovelvoitteet Euroopan unionissa ja sen talous- ja rahaliitossa

Tasapainoisuuden oikeudellisen sääntelyn lähtökohdat

Talous- ja rahaliitto on Euroopan unionin sisälle rakennettu talous- ja rahapolitiit- tisen toiminnan väline. EMU ei siis ole unionista erillinen järjestö tai toimija, vaan osa Euroopan unionin kokonaisuutta, jota hallinnoivat unionin toimielimet. EMU:n kehityskulku on sisältänyt kolme vaihetta, joista merkittävin on viimeinen. Tämän kolmannen vaiheen ydin on ollut yhteisvaluutta euron käyttöönotto, aluksi tiliva- luuttana 1.1.1999, ja myöhemmin käteisvaluuttana 1.1.2002. (Joutsamo, Aalto, Kai- la & Maunu 2000, 745–746; Italianer 1993, 52; Wacker 2009, 106–107; Wacker 2013, 194.) Koska myös Suomi on mukana EMU:n yhteisvaluuttavaiheessa, jäsenvaltioiden finanssipolitiikkaan kohdistuva EU-sääntely koskee Suomea täysimääräisesti.

Talous- ja rahaliitto sisältää kaksi toiminnallista osaa: finanssipolitiikan¹ ja raha- politiikan (Wacker 2012; 48). Finanssipolitiikka merkitsee niitä toimia, joilla vaiku- tetaan julkisen talouden tuloihin ja menoihin. Rahapolitiikassa puolestaan on kyse keskuspankkivetoisesta toiminnasta, jossa rahan määrää säätelemällä pyritään vai- kuttamaan rahan arvon vakauteen. (Begg ym. 2014, 387 ja 458; Krugman, Wells & Graddy 2013, 600, 810–817 ja 879–883; Mankiw 2016, 86, 177, 620 ja 622.) Rahapoli- tiikka on unionissa keskitetty Euroopan keskuspankille. Finanssipolitiikan toteutta- minen on sen sijaan jätetty jäsenvaltioiden tehtäväksi. On kuitenkin tärkeää huomata, että vaikka finanssipolitiikkaa koskevat valinnat ja päätökset tehdäänkin jäsenvalti- otasolla, asettavat EU:n oikeussäännökset reunaehtoja ja rajoituksia jäsenvaltion fi- nanssipolitiikan harjoittamiselle. Näin ollen esimerkiksi valtion velanottoa koskevat päätökset tulee tehdä EU-oikeudellisten velvoitteiden puitteissa. (Wacker 2013, 194– 195.)

Jäsenvaltioiden finanssipolitiikan harjoittamista säännellään EMU:ssa poliittis- luonteisten suositusten ohella myös vahvasti oikeudellisin keinoin (Italianer 1993, 51–114; Italianer 1997, 189–237; Joutsamo ym. 2000, 756–760). Finanssipolitiikan oh- jauksessa ei näin ollen ole kyse pelkästään poliittisista tai taloudellista tavoitteista, vaan myös juridisista normeista, joilla tavoitteet on haluttu vahvistaa jäsenvaltioita sitoviksi velvoitteiksi.

¹ Tarkkaan ottaen talous- ja rahaliitto nimensä mukaisesti voidaan jakaa talouspolitiikkaan ja rahapolitiikkaan. EMU:n terminologiassa talouspolitiikka tarkoittaa kuitenkin yleensä nimen- omaan finanssipolitiikkaa, vaikka taloustieteellisessä yleiskäsitteistössä finanssipolitiikka ei ole- kaan talouspolitiikan synonyymi, vaan sen eräs osa-alue (Budjettisanasto 2001, 68.)

Euroopan unionissa ei ole omaa perustuslakia, vaan sen sijaan kaksi ”perustuslain luonteista” perussopimusta²: Sopimus Euroopan unionista (SEU) ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). EMU:n jäsenvaltioiden finanssipolitiikan ja sen valvonnan kannalta keskeisimmät oikeussäännökset löytyvät *Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 120–126 artikloista*.

Euroopan unionin oikeudellisessa järjestelmässä perussopimustason eli primäärioikeuden tason sääntelyä tarkennetaan johdetun oikeuden eli sekundaarioikeuden säädöksillä, joita ovat asetukset, direktiivit ja päätökset (Joutsamo ym. 2000, 55). Finanssipolitiikan ja julkisen talouden tasapainoisuuden kannalta keskeisiä sekundäärioikeudellisia säädöksiä ovat EU:n *vakaus- ja kasvusopimukseen* kuuluvat neuvoston asetukset 1466/97 ja 1467/97³. Vakaus- ja kasvusopimukseen kuuluu näiden juridisten säädösten lisäksi Eurooppa-neuvoston poliittinen päätöslauselma⁴.

Euroopan unionin jäsenvaltiot⁵ solmivat vuonna 2012 hallitustenvälisen sopimuksen EMU:n vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta. Sopimuksesta käytetään usein lyhyempää nimeä *finanssipoliittinen sopimus*⁶. Sopimuksen tarkoitus oli EU-maiden velkakriisin vuoksi vahvistaa erityisesti euroalueeseen kuuluvien EU:n jäsenmaiden budjettikuria, talouspolitiikan yhteensovittamista ja talouden ohjausta. Sopimuksen 1 artiklan mukaan uusilla finanssipoliittisilla määräyksillä tuetaan kestävä kasvua, työllisyyttä, kilpailukykyä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Finanssipoliittisen sopimuksen määräykset on Suomessa saatettu voimaan niin sanotulla finanssipoliittisella lailla 869/2012.

Muodollisesti finanssipoliittinen sopimus ei kuulu Euroopan unionin oikeuteen, vaan kyse on kansainvälisestä valtiosopimuksesta. Euroalueen valtioiden päämiehet päätyivät Eurooppa-neuvoston kokouksessa joulukuussa 2011 valtiosopimustyyppiin sääntelyvälineeseen ilmeisesti siksi, että EU-oikeudellisena vaihtoehtona ollut

² Perussopimuksista käytetään myös termiä perustamissopimukset. EU:n perussopimuksia uudistettiin vuonna 2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella, mutta uudistuksen jälkeenkin perussopimuksia on edelleen kaksi. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen aikaisempi nimi oli Euroopan yhteisöjen perustamissopimus. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nimi säilyi uudistuksessa ennallaan.

³ Neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97 julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta (EYVL L 209, 2.8.1997) ja neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä (EYVL L 209, 2.8.1997). Asetuksia on myöhemmin muutettu asetuksilla N:o 1055/2005, 1056/2005, 1175/2011 ja 1177/2011.

⁴ Eurooppa-neuvoston päätöslauselma vakaus- ja kasvusopimuksesta 17.6.1997; EYVL N:o C 236, 2.8.1997 s.1. Vakaus- ja kasvusopimus ei siis ole kirjaimellisesti ’sopimus’.

⁵ Sopimuksesta jäivät pois Tshekki ja Euroopan unioniin vielä tuolloin kuulunut Yhdistynyt kuningaskunta. Vuonna 2013 unioniin liittynyt Kroatia ei myöskään ole mukana sopimuksessa.

⁶ Sopimuksesta on käytetty myös nimikkeitä ’vakaussopimus’ (Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista) ja ’sopimus talousunionin vahvistamisesta’ (HE 155/2012 vp). Vakaussopimus-termin käyttäminen finanssipoliittisesta sopimuksesta on ongelmallista, koska tätä termiä on perinteisesti käytetty vakaus- ja kasvusopimuksesta. Terminologian käytön mutkikkuutta lisää se, että finanssipoliittinen sopimus sisältää osan (osasto III), jonka otsikkona on ”Finanssipoliittinen sopimus”.

uusien perussopimussäännösten säätäminen koettiin menettelyltään turhan vaikeaksi ja pitkäkestoiseksi. Finanssipoliittisen sopimuksen erikoinen piirre on, että vaikka se ei ole muodollisesti osa EU-oikeutta, siinä kuitenkin annetaan EU:n toimielimelle, tässä tapauksessa komissiolle, tiettyjä valvontatehtäviä (sopimuksen 8 artikla). Sopimuksen 16 artiklassa on lausuttu tavoite saattaa sopimuksen sisältö osaksi Euroopan unionin oikeutta. (HE 155/2012 vp, 5.) Komissio pyrki saattamaan finanssipoliittisen sopimuksen sisällön osaksi unionin oikeutta vuonna 2017 direktiiviehdotuksellaan⁷ (COM/2017/0824). Esitys ei kuitenkaan saanut jäsenvaltioilta välitöntä tukea. Suomen valtioneuvoston kirjelmän (U 4/2018 vp) perusteella direktiiviehdotus koettiin muun muassa turhaan monimutkaistavan EU:n finanssipoliittista sääntökehikkoa.

Finanssipoliittisen sopimuksen 3 artikla asettaa sopimusvaltioille tiukan tavoitteen, jonka mukaan julkisen talouden rahoitusaseman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Tämä tarkoittaa 3 artiklan b kohdan mukaan sitä, että jäsenvaltion julkisen talouden rakenteellinen alijäämä on enintään 0,5 prosenttia markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta. Tässä on kyse keskipitkän aikavälin eli yleensä kolmen vuoden mittaisen ajanjakson tasapainoisuudesta (Kuusi 2015, 14–15).

Toisaalta finanssipoliittisen sopimuksen 3 artikla viittaa myös vuosittaiseen arviointiin, sillä artiklan jossain määrin tulkinnanvaraisen muotoilun mukaan jäsenvaltion julkisen talouden ”vuosittaisen rakenteellisen rahoitusaseman” on vastattava maakohtaisen keskipitkän aikavälin tavoitetta. Rakenteellinen alijäämä eroaa käsitteenä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan tarkoittamasta alijäämästä. Rakenteellinen alijäämä tarkoittaa tunnuslukua, josta on poistettu suhdannevaihtelujen sekä kertaluontoisten ja tilapäisten tekijöiden vaikutus (HE 155/2012 vp, 9).

Talouspolitiikan koordinaatio EMU:ssa

Jäsenvaltioiden finanssipolitiikan ohjaus EMU:ssa voidaan jakaa *talouspolitiikan koordinaatioon* (yhteensovittamiseen) ja finanssipoliittiseen *budjettikuriin* (Amtenbrink & De Haan 2003, 56–60; Wacker 2009, 123–126). Talouspolitiikan koordinaatiosta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 120–121 artikloissa sekä etenkin valvonnan osalta myös vakaus- ja kasvusopimukseen kuuluvassa neuvoston asetuksessa 1466/97.

Unionin jäsenvaltioiden tulee SEUT 121 artiklan mukaan pitää talouspolitiikkaansa ”yhteistä etua” koskevana asiana. Jäsenvaltioiden tulee 120 artiklan mukaan harjoittaa talouspolitiikkaansa niin, että ne myötävaikuttavat Euroopan unionista

⁷ Ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä.

tehdyn sopimuksen 3 artiklassa määriteltyjen unionin tavoitteiden toteuttamiseen. Näihin SEU 3 artiklassa mainittuihin tavoitteisiin kuuluvat muun muassa sisämarkkinoiden toteuttaminen sekä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistäminen. Lisäksi SEU 3 artiklassa mainitaan varsin yleisiä ja laajoja tavoitteita, kuten rauhan ja unionin kansakuntien hyvinvoinnin edistäminen.

Euroopan unionin neuvosto (eli ministerineuvosto) vahvistaa jäsenvaltioille ja unionille talouspolitiikan laajat suuntaviivat (*the broad guidelines of the economic policies*), joista säädetään SEUT 120–121 artikloissa. Oikeudelliselta sitovuudeltaan talouspolitiikan laajat suuntaviivat vaikuttavat hieman epäselviltä, sillä ne on annettu suosituksina (neuvoston suositus laajoiksi suuntaviivoiksi 2015/1184). Toisaalta niihin liittyy oikeudellista sitovuutta siksi, että jäsenvaltion on otettava nämä suositukset huomioon talouspolitiikkaansa harjoittaessaan ja niiden noudattamista valvotaan EU:n taholta (SEUT 120–121 art.)

Talouspolitiikan koordinaation kautta jäsenvaltioille asetetaan yleisiä talouspoliittisia tavoitteita liittyen esimerkiksi kestävän talouskasvun ja työllisyyden edistämiseen sekä sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseen. Tasapainoinen julkinen talous jäsenvaltiossa on eräs keino näihin tavoitteisiin pääsemiseksi sekä toisaalta myös oma itsenäinen tavoitteensa. Esimerkiksi vuoden 2015 talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa ja niiden liiteosassa todetaan kasvaneen julkisen velan ongelmallisuus ja asetetaan jäsenvaltioille tavoitteiksi muun muassa alijäämä- ja velkatasojen pitkän aikavälin valvonta sekä makrotalouden haitallisen epätasapainon estämisen ja torjuminen. Talouspolitiikan koordinaatiossa olennaista on jäsenvaltion julkisen talouden tarkastelu keskipitkällä aikavälillä, mikä siis useimmiten tarkoittaa kolmen vuoden mittaista ajanjaksoa.

Budjettikurin periaatteet EMU:ssa

Budjettikuri ja sen periaatteet ovat talouspolitiikan koordinaation ohella toinen finanssipolitiikan sääntelyn kokonaisuus Euroopan unionissa (Joutsamo ym. 2000, 758; Pipkorn 1994, 275–280). Asiasta säännellään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 123–126 artikloissa. Julkisen talouden tasapainoisuuden oikeudellisen sääntelyn näkökulmasta keskeisin budjettikurin periaate on sopimuksen 126 artiklassa asetettu jäsenvaltion velvollisuus välttää liiallisia julkisen talouden alijäämiä.

Sopimuksen 126 artiklan yhden lauseen mittainen 1 kohta sisältää ytimekkään toteamuksen: ”Jäsenvaltiot välttävät liiallisia julkistalouden alijäämiä”. Tämä muotoilu merkitsee, että liiallisten alijäämien välttäminen on jäsenvaltion oikeudellinen velvollisuus. Huomattava myös on, että tästä velvoitteesta säädetään normihierarkisesti korkeimmalla mahdollisella EU-oikeudellisella tasolla eli perussopimuksessa. Artiklan 2 kohdassa säädetään myös julkisen kokonaisvelan määrälle asetetuista ra-

joituksista. Liiallisten alijäämien välttämismäärästä sekä siihen liittyvästä valvonta- ja sanktiomenettelystä säädetään myös vakaus- ja kasvusopimukseen liittyvässä neuvoston asetuksessa 1467/97.

Julkisen talouden alijäämä merkitsee käytännössä julkisen talouden *vuotuista velkaantumista* eli jäsenvaltion julkisen talouden arviointi kohdistuu tässä mielessä yhden vuoden tarkastelujaksoon. Alijäämän käsitettä määritellään esimerkiksi neuvoston asetuksessa 479/2009, jonka 1 artiklan mukaan julkisyhteisöjen alijäämä (tai ylijääämä) on julkisyhteisöjen nettoluotonotto (tai nettoluotonanto). Näin ollen esimerkiksi valtiontalouden tietyn vuoden alijäämässä on usein kyse siitä, että verot ja valtion muut tulot (ilman velanottoa) eivät riitä menojen rahoittamiseen, jolloin tämän vajeen rahoittamiseksi joudutaan turvautumaan velanottoon. (Wacker 2009, 137–140.)

Julkistalouden alijäämän viitearvoksi eli korkeimmaksi sallituksi määräksi on perustamissopimukseen liitettyssä liiallisia alijäämiä koskevassa pöytäkirjassa N:o 12 (entinen N:o 20) säädetty kolme prosenttia markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta. Julkisen kokonaisvelan osalta samassa artiklassa on viitearvoksi säädetty 60 prosenttia bruttokansantuotteesta. Nämä viitearvot on aikanaan määritelty jossain määrin mielivaltaisesti, koska taloustieteellisesti lienee mahdotonta osoittaa juuri oikea enimmäistaso julkisen talouden alijäämille ja kokonaisvelalle. (Harden, von Hagen & Brookes 1997, 160). Etenkin kokonaisvelan sallitun enimmäismäärän viitearvon mahdollisesta korottamisesta on keskusteltu 2020-luvun alussa, kun usean Euroopan unionin jäsenvaltion velkataso on ollut reilusti yli sallitun rajan. (Vihriälä 2021; Eurostat: Statistics explained).

Liiallisten alijäämien ja liiallisen velan välttämisen periaatteen lisäksi muita budjettikurin periaatteita ovat julkisen sektorin keskuspankkirahoituksen kieltö (SEUT 123 art.), julkisen sektorin etuoikeudet rahoituslaitoksissa kieltävä etuoikeutetun rahoituksen kieltö (SEUT 124 art.) sekä niin sanottu no bail out -periaate eli kieltö jäsenvaltiolle ja unionille ottaa kannettavakseen toisen jäsenmaan velkaa tai vastuita (SEUT 125 art.). Näitä SEUT 123–125 artiklojen mukaisia periaatteita ei ole mahdollista käsitellä tarkemmin tässä kirjoituksessa.

Suomen täysivaltaisuuden ja taloudellisen itsemääräämisoikeuden näkökulmasta katsottuna EU:n talous- ja rahaliiton tasapainovelvoitteet jäsenvaltion julkiselle taloudelle rajoittavat oikeudellisesti kansallista julkistaloudellista päätösvaltaa eli finanssivaltaa ja finanssisuvereniteettia. Suomen perustuslain (731/1999) 3 §:n ja 81–83 §:n nojalla ylintä taloudellista päätösvaltaa käyttää Suomessa eduskunta (Wacker 2009, 40–44; Myllymäki 2007, 56–57; Purhonen 1961, 38–39.)

EMU:n vakausvelvoitteet kaventavat Suomen taloudellista itsemääräämisoikeutta, sillä esimerkiksi liiallisen alijäämän välttämismäärä rajoittaa valtion velanottoa koskevaa eduskunnan päätösvaltaa (Wacker 2009, 184–189). Voidaan tosin huomaut-

taa, että ilman EMU-velvoitteitakin vastuulliseen finanssipolitiikkaan voidaan nähdä kuuluvan liiallisten alijäämien ja liiallisen julkisen velan välttäminen.

Uuden finanssipoliittisen sääntelyn valmistelussa Euroopan unionissa tulee pyrkiä löytämään sellainen sääntelyn ”vahvuus”, jolla toisaalta kyetään turvaamaan euroalueen talouden riittävä vakaus, mutta jolla samalla puututaan mahdollisimman vähän jäsenvaltioiden taloudelliseen itsemääräämisoikeuteen. Tällainen kansalliset valtaoikeudet huomioiva näkökulma EU:n lainvalmistelussa on unionin oikeusperiaatteisiin kuuluvan toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaatteen mukainen.

EMU:n vakausvelvoitteiden uudistukset ja tilapäinen lievennys

Euroopan unionin talous- ja rahaliiton jäsenvaltioiden julkisen talouden alijäämä- ja velkaongelmien eli niin sanotun finanssi- ja velkakriisin myötä 2010-luvun alkupuolella EU:ssa säädettiin useita uusia säädöksiä, joilla ongelmiin pyrittiin vastaamaan. Säädöspaketit tunnetaan nimillä ”six-pack” (asetukset 1173–1177/2011 ja direktiivi 2011/85) ja ”two-pack” (asetukset 472/2013 ja 473/2013). Näiden säädösten tavoitteena oli vahvistaa euroalueen finanssipoliittista ohjausta ja valvontaa sekä edesauttaa liiallisia alijäämiä koskevan valvonta- ja sanktiomenettelyn ankarampien vaiheiden käyttöönottamista.

Vuonna 2020 alkaneen koronaviruspandemian myötä EMU:n vakausvelvoitteita ja niiden soveltamista tilapäisesti lievennettiin. Euroopan komissio päätti aktivoida tiedonannollaan 20.3.2020 vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen, jolla sallittiin väliaikainen poikkeaminen EMU:n finanssipoliittisista määräyksistä. Neuvoston asetuksen 1466/97 mukaan jäsenvaltioiden voidaan sallia tilapäisesti poiketa finanssipoliittisista velvoitteistaan epätavallisen tapahtuman vuoksi edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkistalouden keskipitkän aikavälin kestävyyttä (5.1 artikla). Asetuksessa 1467/97 mahdollistetaan normaalista liiallisten alijäämien valvontamenettelystä poikkeaminen odottamattomien haitallisten taloudellisten tapahtumien vuoksi (3 ja 5 art.). Yleisen poikkeuslausekkeen soveltamista jatketaan ainakin vielä vuonna 2023 (Euroopan komission tiedonanto 23.5.2022).

Komissio on hahmotellut viime vuosien aikana talous- ja rahaliiton sääntelyn uudistamista, mutta aika näyttää, millaisiin mahdollisiin ratkaisuihin tässä suhteessa päädytään. Tullaanko esimerkiksi EMU:n alusta lähtien voimassa olleita julkisen talouden alijäämää ja kokonaisvelkaa koskevia viitearvoja muuttamaan? Finanssipoliittisen sääntelyn lisäksi EMU:a koskevat komission uudistussuunnitelmat ovat koskeneet myös muita asioita, kuten esimerkiksi pankkiunionia (ks. esim. Euroopan komission tiedonanto 6.12.2017).

Vuodesta 2020 komission huomio talousasioiden osalta on ollut COVID-19-pandemian aiheuttamissa taloudellisissa haasteissa. Helmikuusta 2022 alkaen ajankoh-

tainen kysymys on ollut myös Venäjältä aiemmin tuodun energian korvaaminen muilla lähteillä (Euroopan komission tiedonanto 23.5.2022). Olennainen osa pandemiakriisin hoitoa EU:ssa on vuosien 2021–2027 rahoituskehyksiin kytketty väliaikainen elpymisväline (*Next Generation EU*, noin 800 miljardia euroa), jonka ydinosan muodostaa elpymis- ja palautumistukiväline (*Recovery and Resilience Facility*, noin 720 miljardia euroa) (Euroopan komissio: Euroopan elpymissuunnitelma).

Jäsenvaltioiden finanssipolitiikan osalta komissio totesi lokakuussa 2021, että keskeinen haaste koronaviruspandemia-kriisin jälkeen on suurien ja keskenään erilaisien julkisen talouden velkasuhteiden supistaminen kestäväällä ja kasvua edistävällä tavalla. Komission mukaan finanssipoliittista sääntelyä koskevana tulevaisuuden tavoitteena on sääntelyn yksinkertaistaminen, kansallisen sitoutumisen vahvistaminen ja parempi sääntöjen noudattamisen valvonta. (Euroopan komission tiedonanto 19.10.2021.)

Valtion talousarvion tasapainoperiaatteen ja EMU:n tasapainovaatimusten välinen ero

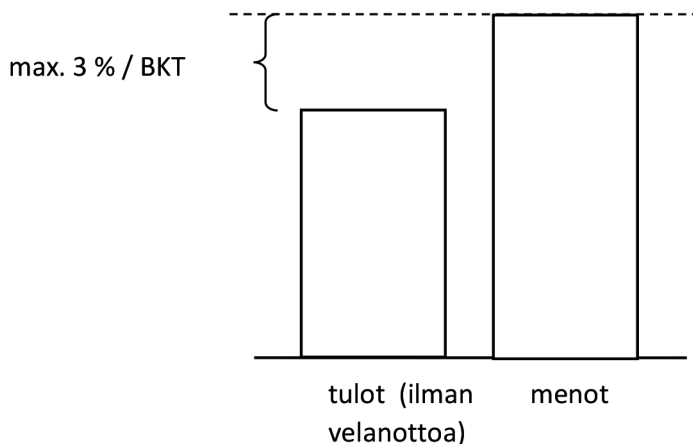
Budjettiperiaatteet ovat valtion talousarvion laadintaa ohjaavia periaatteita. Tietyt budjettiperiaatteet voidaan johtaa suoraan Suomen perustuslaista (11.6.1999/731). Eräs tällainen periaate on *valtion talousarvion tasapainoperiaate*. EMU:n käsitteistössä tasapainoisuudella viitataan tilanteeseen, jossa julkisen talouden alijäämä ja velanotto pysyvät riittävän vähäisinä. Talousarvion tasapainoperiaatteen yhteydessä tasapainon käsitettä käytetään sen sijaan tästä poikkeavassa merkityksessä.

Valtion talousarvion tasapainoperiaate ilmaistaan perustuslain 84 §:n 2 momentissa. Säännöksen mukaan valtion talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat menot eli määrärahat. Säännöstä on tulkittu niin, että talousarvion alikatteellisuutta ei sallita, mutta tuloarviot voivat sen sijaan ylittää määrärahat, eikä ylikatteellisuudelle ole säädetty ylärajaa. (Myllymäki 2007, 59; Vesanen 1970, 94; Purhonen 1961, 92–93; HE 262/1990 vp, 18; Budjettisanasto 2001, 76)

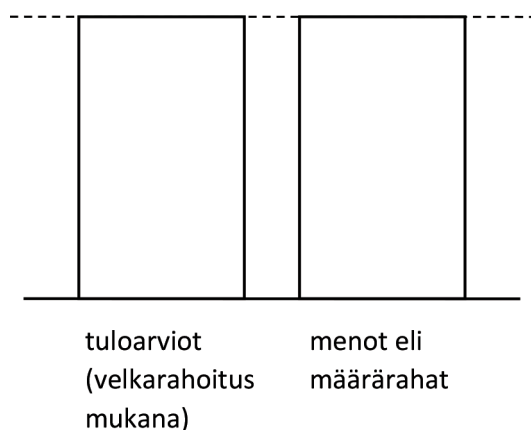
Tässä yhteydessä 'tasapainon' vaatimus merkitsee näin ollen talousarvion *määrärahojen kattamisvaatimusta*, eikä periaate ota mitenkään kantaa velkarahoituksen määrään. Talousarvion tasapainoperiaate vaatii vain sitä, että talousarvioon kirjatut menot eli määrärahat tulee talousarvion laadintavaiheessa kattaa talousarvion tuloarviopuolelle kirjatulla tulorahoituksella. Tämä tulorahoitus voi koostua periaatteessa miten paljon vain velkarahoituksesta ilman, että talousarvion tasapainoperiaatetta rikottaisiin.

EMU:n tasapainovelvoitteiden ja Suomen perustuslaista johdetun talousarvion tasapainoperiaatteen välistä eroa voidaan havainnollistaa seuraavilla kuvioilla (Wacker 2009, 196–197). On huomattava, että EMU:n vakausvelvoitteet koskevat koko julkista

taloutta eli valtiontalouden lisäksi myös kuntasektorin taloutta sekä esimerkiksi sosiaaliturvarahastoja.



Kuvio 1. EMU-säännösten mukainen jäsenvaltion julkisen talouden tasapainoisuus.



Kuvio 2. Suomen perustuslain 84.2 §:n mukainen valtion talousarvion tasapainoperiaate.

Vaikka EMU:n alijäämän välttämismäärä ja kansallisen perustuslain mukaisessa budjetin tasapainoperiaatteessa on kyse aivan erilaisesta tasapainosta, vaikuttavat molemmat normit omilla tavoillaan Suomen valtion talousarvion laadintaan. Talousarvion tasapainoperiaate kieltää sellaiset talousarviopäätökset, joissa arvioidun tuloarvioon määrärahojen yhteismäärä jää pienemmäksi kuin talousarvioon otettujen määrärahojen yhteismäärä. Euroopan unionin oikeuden alijäämän välttämismäärä puolestaan ainakin epäsuorasti kieltää sellaiset budjettipäätökset, joissa valtion velanoton määrä voisi aiheuttaa sen, että Suomen julkisen talouden alijäämän määrä ylittäisi EMU:n viitearvon.

Julkisen talouden tasapainaisuuden valvonta EMU:ssa

Talouspolitiikan monenvälinen valvonta

EMU:ssa Suomen, kuten muidenkin jäsenvaltioiden, finanssipolitiikkaa säännellään kahdella EU-oikeudellisella järjestelmällä: talouspolitiikan koordinaatiolla (SEUT 120–121 art.) ja budjettikurin periaatteilla (SEUT 123–126 art.), joista julkisen talouden tasapainaisuuden sääntelyn kannalta olennaisin on alijäämien välttämisen periaate. Näihin molempiin finanssipolitiikan ohjausjärjestelmiin liittyy omat valvontamenettelynsä.

Talouspolitiikan koordinaatioon eli yhteensovittamiseen kuuluu niin kutsuttu talouspolitiikan monenvälinen valvonta (*multilateral surveillance*), josta säännellään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 121 artiklan 3 ja 4 kohdissa sekä vakaus- ja kasvusopimukseen kuuluvassa neuvoston asetuksessa 1466/97 (Harden 1999, 88–92). Euroopan unionin neuvosto valvoo Euroopan komission antamien kertomusten perusteella jokaisen jäsenvaltion sekä unionin taloudellista kehitystä. Tässä valvonnassa neuvosto seuraa myös sitä, onko jäsenvaltioiden talouspolitiikka neuvoston vahvistamien talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen mukaista. (SEUT 121.3 art.) Vaikka tämän valvonnan yhteydessä käytetään termiä ”monenvälinen”, ei keskeisiä toimijoita silti ole sen enempää kuin liiallisia alijäämiä koskevassa valvontamenettelyssäkään: kyse on jäsenvaltion sekä komission ja neuvoston välisestä valvontasuhteesta.

Talouspolitiikan monenvälinen valvonta perustuu jäsenvaltioiden raportointiin. Euroalueen jäsenvaltion tulee toimittaa neuvostolle ja komissiolle vuosittain⁸ vakaushjelmansa (*stability programme*) monenvälistä valvontaa varten. Vakaushjelmassa tulee esittää tiedot muun muassa kyseisen jäsenvaltion julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteesta, julkistalouden arvioidusta velkaantumisen määrästä ja julkisten menojen arvioidusta kehityksestä. Vakaushjelmassa on myös tarkasteltava väestön ikääntymisen ja muiden merkityksellisten muuttujien vaikutusta julkiseen talouteen. Samoin tulee esittää arvio budjetti- ja muista talouspoliittisista toimenpiteistä, joilla asetetut tavoitteet on tarkoitus saavuttaa. (asetus 1466/97, 3–6 art.) Suomessa vakaushjelma laaditaan vuosittain osana julkisen talouden suunnitelmaa (ks. esim. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026, 134–142).

⁸ Vakaushjelmien aikataulusta sääntelevässä asetuksen 1466/97 konsolidoidun version 4 artiklan suomennoksessa puhutaan käännösvirheen vuoksi lähentymisohjelmien toimittamisesta, vaikka kyse on vakaushjelmista. Euroalueeseen kuulumattoman EU-maan tulee toimittaa unionille lähentymisohjelmansa (*convergence programme*). Vakaushjelmat ja lähentymisohjelmat ovat sisältövaatimustensa ja ohjelmiin kohdistuvan valvonnan osalta lähes samanlaisia. Ero on siinä, että lähentymisohjelmissa euroalueeseen osallistumattomien maiden tulee raportoida myös rahapolitiikastaan sekä hinta- ja valuuttakurssivakaudestaan (asetus 1466/97, 7.2a art. ja 3.2a art.).

Jäsenvaltioiden toimittamat vakausohjelmat ovat väline neuvoston ja komission toteuttamalle jäsenvaltioiden talouspolitiikan ohjaukselle ja valvonnalle. Komissio voi antaa jäsenvaltiolle varoituksen, mikäli jäsenvaltion harjoittama talouspolitiikka ei ole neuvoston vahvistamien talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen mukaista. Neuvosto puolestaan voi komission suosituksesta antaa kyseiselle jäsenvaltiolle tarpeelliset suositukset. (SEUT 121.4 art., asetus 1466/97, 6 art.).

Asianomaisen jäsenvaltion on raportoitava neuvostolle kyseisen suosituksen perusteella toteutetuista toimista neuvoston asettamassa määräajassa. Jos jäsenvaltio ei määräajassa toteuta asianmukaisia toimia, neuvosto hyväksyy komission suosituksesta määränemmistöllä päätöksen, jossa vahvistetaan, että tuloksellisia toimia ei ole toteutettu. Neuvosto antaa tehdyistä päätöksistä virallisen kertomuksen Eurooppa-neuvostolle (asetus 1466/97, 6 art.).

Liiallisia alijäämiä koskeva valvontamenettely

Talouspolitiikan monenvälisen valvonnan ohella toinen talous- ja rahaliiton finanssipolitiikan valvontajärjestelmä on *liiallisia alijäämiä koskeva valvonta- ja sanktiointimenettely*. Siinä on kyse monivaiheisesta prosessista, jonka eri vaiheet edellyttävät EU-tason toimia ja päätöksiä. (Joutsamo ym. 2000, 759; Hahn 1998, 87–97.) Euroopan unionin vuoden 2011 finanssipolitiikan säännösuudistuksessa painotettiin myös kokonaisvelan seuraamisen merkitystä, joskin alijäämän määrä on edelleen keskeisin seurannan kohde SEUT 126 artiklaan pohjautuvassa valvontamenettelyssä. Kuten talouspolitiikan monenvälisessä valvonnassa, myös liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä keskeinen rooli on EU:n neuvostolla ja komissiolla, kun taas Euroopan parlamentilla on molemmissa valvontajärjestelmissä vähäinen merkitys.

Liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä valvonnan ”ankaruus” kovenee vaihe vaiheelta. Unionin jäsenvaltio päätyy liiallisia alijäämiä koskevaan valvontamenettelyyn, kun komissio havaitsee, että jäsenvaltion julkisen talouden ennakoidun tai toteutuneen alijäämän tai kokonaisvelan määrä ylittää määritellyt viitearvot (3 % / BKT ja 60 % / BKT). Tällöin komissio laatii asiassa kertomuksen (SEUT 126.3 art.). Myöhemmissä SEUT 126 artiklan kohdissa säädetään vain alijäämästä, ei kokonaisvelasta.

Jos komissio toteaa jäsenvaltiolla olevan liikaa julkisen talouden alijäämää, komissio antaa asiasta lausunnon kyseiselle jäsenvaltiolle ja ilmoittaa asiasta neuvostolle. Neuvosto tekee komission suosituksesta päätöksen liiallisen alijäämän olemassaolosta kyseisessä jäsenvaltiossa ja antaa jäsenvaltiolle suositukset tilanteen lopettamiseksi määräajassa. Neuvosto voi julkistaa suosituksensa, jos suositus ei asetetussa määräajassa ole johtanut tuloksellisiin toimiin. (SEUT 126 art. 1–8 kohdat).

Mikäli jäsenvaltion julkisen talouden epätasapainoisuus ei ole edellisten vaiheiden jälkeen korjaantunut riittävästi, eikä jäsenvaltion ole katsottu noudattaneen annettuja suosituksia, siirrytään valvontamenettelyssä painavampien keinojen käyttöön. Neuvosto voi päättää vaatia jäsenvaltiota määräajassa toteuttamaan alijäämää pienentäviä toimenpiteitä (SEUT 126.9 art.). Tämä ”vaatimus” katsotaan aikaisemmin annettuja suosituksia ankarammaksi toimenpiteeksi. Neuvosto voi tässä yhteydessä pyytää jäsenvaltiota antamaan tietyn aikataulun mukaisesti valvonnan tueksi kertomuksia.

Mikäli 126 artiklan 9 kohdan mukainen vaatimus ei johda haluttuihin tuloksiin, tulisi jäsenvaltiolle määrätä SEUT 126 artiklan 11 kohdan mukainen sanktio, jonka tulisi olla pääsääntöisesti sakko (asetus 1467/97, 11 art.). Sakon lisäksi haittaseuraamus voi SEUT 126.11 artiklan mukaan olla esimerkiksi se, että kyseistä jäsenvaltiota vaaditaan tekemään unionille aiheellisen suuruinen koroton talletus ajaksi, joka päättyy silloin, kun liiallinen alijäämä on neuvoston käsityksen mukaan oikaistu. Alijäämämenettelyn ankarimmat vaiheet voivat kohdistua vain euroalueen valtioihin (SEUT 136 art.). Menettelyn viemistä sen viimeiseen vaiheeseen eli sakkorangaistuksen määräämiseen ei ole tähän mennessä EU:ssa tapahtunut⁹.

Talospolitiikan koordinaatiosta ja siihen liittyvästä monenvälisestä valvonnasta on alan kirjallisuudessa käytetty termejä ”*soft co-ordination*” ja ”*open method co-ordination*”, kun taas liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä on kutsuttu nimillä ”*hard co-ordination*” ja ”*closed co-ordination*” (Wessels & Linsenmann 2002, 56–60; Amtenbrink & De Haan 2003, 1076). Tämä kuvaa sitä, että liiallisten alijäämien sääntely ja valvonta on tietyssä mielessä oikeudellisesti tiukempaa kuin talospolitiikan koordinaatio.

Talospolitiikan koordinaatioon ja monenväliseen valvontaan verrattuna alijäämämenettelyä koskevissa säännöksissä on selvemmin havaittavissa ”ylhäältä alas”-tyyppinen valvonta ja asteittain kovenevat valvonnan vaiheet. Alijäämämenettelyyn on myös yhdistetty vahvempia sanktioita. Mainittuja finanssipolitiikan sääntely- ja valvontajärjestelmiä on myös luonnehdittu niin, että talospolitiikan koordinaatiossa ja monenvälisessä valvonnassa on kyse ”ennalta ehkäisevästä osiosta” (*the preventive arm*) ja liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä puolestaan ”korjaavasta osiosta” (*the corrective arm*) (HE 155/2012 vp, 9–12; European Commission: Economy and Finance).

Suomi on ollut liiallisia alijäämiä koskevan valvontamenettelyn kohteena Euroopan unionissa vuosina 2010–2011. Neuvosto antoi päätöksensä liiallisen alijäämän olemassaolosta Suomessa heinäkuussa 2010 (päätös 2010/408). Kesällä 2011 Suomen

⁹ Saksan ja Ranskan alijäämämenettelyn yhteydessä vuonna 2003 neuvosto keskeytti menettelyn sen keskivaiheilla, vaikka komissio suositteli menettelyn viemistä seuraavaan vaiheeseen. Neuvosto ei saavuttanut asiaa koskevassa äänestyksessään päätöksen tueksi vaadittavaa määränemmistöä. Tämän vuoksi komissio haastoi neuvoston yhteisöjen (nykyisin: unionin) tuomioistuimeen. Tuomioistuin totesi neuvoston toimineen virheellisesti, kun se toimi vastoin komission aloitetta. Ks. Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu C-27/04.

julkistalouden tilanteen arvioitiin parantuneen ja neuvosto kumosi (päättös 2011/417) aiemman päätöksensä liiallisen alijäämän olemassaolosta.

Finanssipolitiikan oikeudellinen sääntely ja valvonta Suomessa

Suomen finanssipolitiikkaan kohdistuvien eurooppaoikeudellisten vakauservoitteiden valvontatehtäviä kuuluu jossain määrin myös kotimaisille toimijoille. Artikkelisissa aiemmin tarkastellussa EU-maiden solmimassa finanssipoliittisessa sopimuksessa sekä unionin kehysdirektiivissä (2011/85) edellytetään, että niiden mukaisten finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista valvoo riippumaton toimielin (HE 155/2012 vp, 1 ja 18). Tämä ulkoisen valvonnan tehtävä on Suomessa osoitettu *valtionalouden tarkastusvirastolle* (VTV) mainittujen säädösten voimaansaattamislailla (869/2012) sekä valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) muutoksella (L 870/2012).

Valtionalouden tarkastusvirasto myös ilmoittaa itse yhdeksi tehtäväalueekseen finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen, vaikka näitä tehtäviä ei tarkastusvirastosta annetussa laissa näin suoraan ilmaistakaan. Tarkastusviraston mukaan finanssipolitiikan valvonnassa arvioidaan muun muassa EU:n vakauservoite- ja kasvusopimuksen noudattamista sekä EU-sääntöjen sopivuutta Suomelle samoin kuin julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista ja siihen liittyvää korjausmekanismia, josta säädetään finanssipoliittisen lain (869/2012) 3 §:ssä (Valtionalouden tarkastusvirasto: finanssipolitiikan valvonta).

Finanssipolitiikan valvonnan kohteiden osalta on huomattava, että vaikka eduskunta Suomessa tekee ylimmät finanssipoliittiset päätökset, kohdistuu VTV:n harjoittama valvonta nimenomaan valtioneuvostoon ja valtiovarainministeriöön. Eduskuntansa sijaan on se taho, jolle VTV finanssipolitiikan valvonnallaan ja tarkastuksellaan tuottaa tietoa.

Valtionalouden tarkastusviraston lisäksi toinen valtionalouden ulkoisen valvonnan toimija Suomessa on *eduskunnan tarkastusvaliokunta* (PL 90 §). Vaikka tarkastusvaliokunnalle ei ole VTV:n tavoin osoitettu nimenomaista tehtävänantoa EU:n finanssipolitiikan valvonnan alueella, voi tarkastusvaliokunta valvoa valtioneuvoston harjoittamaa finanssipolitiikkaa osana valtion taloudenhoidon valvontaa. Valtionalouden sisäisen valvonnan osalta finanssipolitiikan valvonnan voidaan katsoa kuuluvan *valtiovarainministeriön* ja sen yhteydessä toimivan *valtiovarain controller*-toiminnon tehtäviin.

Suomen *kuntataloudessa* julkisen talouden tasapainoisuuden sääntelyn keskeinen normi on kuntalain (10.4.2015/410) mukainen *alijäämän kattamisvelvollisuus*. Tämä määräys otettiin jo edelliseen kuntalakiin (173.1995/365) vuoden 2001 alusta lukien

(L 353/2000). Nykyisen kuntalain 110 §:n 3 momentin mukaan kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Samassa määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä. Kunnan taloussuunnitelmassa on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä kyseisenä ajanjaksona katetaan.

Säännös alijäämän kattamisvelvollisuudesta ei kiellä kuntaa velkaantumasta vuositasolla, mutta se velvoittaa kuntaa harjoittamaan tasapainoista talouspolitiikkaa usean vuoden aikavälillä. Määräys merkitsee käytännössä sitä, että kunnan on maksettava pois se velkaantuminen, jonka edellisten vuosien tilikausien alijäämät ovat aiheuttaneet. Alijäämän kattamisvelvoitteella ei kuitenkaan suoraan pystytä hillitsemään kuntien investointeihin liittyvää velkaantumista, koska tämä velanotto ei näy kunnan tilikauden tuloksessa, jolloin se ei myöskään näy katettavana alijäämänä (Sinnero 2011, 125–127).

EMU:ssa jäsenvaltion alijäämää- ja kokonaisvelkaa laskettaessa otetaan mukaan koko julkinen talous, siis myös kuntasektori. Alijäämän kattamisvelvollisuuden lisääminen aikanaan kuntalakiin voidaankin nähdä valtion pyrkimyksenä ohjata kunnallistaloutta kohti EMU:n vaatimaa julkisen talouden tasapainoisuutta, vaikka säännöksen esitöissä ei suoraan viitatakaan Euroopan unioniin eikä sen talous- ja rahaliittoon. (Wacker 2009, 205–207; Myllymäki 2007, 391; Heuru 2002, 242.)

Päätelmät

Julkisen talouden tasapainoisuudessa Euroopan unionin talous- ja rahaliiton (EMU:n) kontekstissa on kyse liiallisten julkistalouden alijäämien ja liian suuren julkisen kokonaisvelan välttämisestä. Talous- ja rahaliiton jäsenvaltion finanssipolitiikkaa ohjataan kahdella EU-oikeudellisella järjestelmällä: talouspolitiikan koordinaatiolla sekä budjettikurin periaatteilla. Talouden tasapainoisuuden oikeudellisen sääntelyn näkökulmasta keskeisin budjettikurin periaate on liiallisten julkistalouden alijäämien välttämisen velvoite. Alijäämän lisäksi myös liialliselle julkiselle kokonaisvelalle on asetettu EU-oikeudessa oikeudellisia rajoituksia.

Suomen perustuslain 84 §:n 2 momentin mukaisessa valtion talousarvion tasapainoperiaatteessa ei ole kyse samanlaisesta tasapainosta kuin EMU-sääntelyssä. Talousarvion tasapainoperiaate merkitsee sitä, että talousarvion tuloarvioiden on katettava talousarvion menot eli määrärahojen kokonaismäärä. Kyse on siis talousarvion menojen kattamisvaatimuksesta.

Sekä EMU:n finanssipolitiikan tasapainoisuusvaatimukset että Suomen perustuslain mukainen tasapainoperiaate koskevat molemmat tavallaan julkisten meno-

jen ja tulojen välistä suhdetta. Olennainen ero näiden välillä on kuitenkin siinä, että valtion talousarvion tasapainoperiaate ei ota kantaa velkarahoituksen määrään, kun taas EMU:n tasapainovelvoitteiden ydin on nimenomaan velan ja siihen liittyvän alijäämän rajoittaminen. Toisin kuin EMU-velvoitteissa, talousarvion tasapainoperiaatteen soveltamisessa huomioidaan siis tuloina muutkin kuin ”oikeat” tulot eli mukaan otetaan myös mahdollinen velkarahoitus. Toinen ero EMU:n vakauservoitteiden ja valtion talousarvion tasapainoperiaatteen välillä on, että ensiksi mainitut kohdistuvat koko julkisen sektorin talouteen, kun taas jälkimmäinen koskee nimenomaan valtion budjettitaloutta.

Euroopan unionissa jäsenvaltion finanssipolitiikan valvonnassa keskeisiä toimijoita ovat neuvosto ja komissio. Euroopan parlamentilla ei ole finanssipolitiikan valvonnassa juurikaan roolia. Sen sijaan finanssipolitiikkaa koskevan lainsäädännön säätämisessä Euroopan parlamentti voi olla osallisena, koska se on neuvoston ohella toinen lainsäädäntövallan käyttäjä Euroopan unionissa. Suomessa merkittävin finanssipolitiikan valvontaa ja tarkastusta harjoittava taho on valtiontalouden tarkastusvirasto.

Valtion täysivaltaisuuden näkökulmasta EU-oikeudelliset velvoitteet ja reunaehdot jäsenvaltion finanssipolitiikan harjoittamiselle rajoittavat Suomen taloudellista itsemääräämisoikeutta eli finanssisuvereniteettia. Talous- ja rahaliiton määräykset asettavat rajoja esimerkiksi valtion velanoton määrää koskevalle päätöksenteolle. Toisaalta Suomen eduskunnan ja hallituksen olisi tuki tarkoituksenmukaista välttää liiallista alijäämää ja velkaa, vaikka Suomi ei olisikaan Euroopan unionin ja sen talous- ja rahaliiton jäsen.

Uudistettaessa julkisen talouden tasapainoisuuden oikeudellista sääntelyä Euroopan unionissa eräs olennainen asia on löytää oikea suhde säännösten tiukkuuden ja toisaalta niiden joustavuuden välille. Vakausmääräysten tulisi jatkossa olla riittävän täsmällisiä, ja niihin tulisi yhdistää tarpeeksi tehokasta valvontaa, jotta sääntelyllä olisi käytännön vaikuttavuutta esimerkiksi valtioiden velkakriisien ennaltaehkäisyssä. Toisaalta taas sääntelyyn tulisi sisältyä sopivaa joustavuutta poikkeuksellisten olosuhteiden varalle. Tällöin jäsenvaltion finanssipoliittisia velvoitteita ja niihin liittyvää valvontaa voitaisiin tilapäisesti keventää silloin, kun valtion julkisen talouden asema on heikentynyt poikkeuksellisten syiden vuoksi.

Oma kysymyksensä on myös oikeiden viitearvojen asettaminen julkisen alijäämän ja julkisen kokonaisvelan sallituille enimmäismäärille, mikäli rajoja halutaan muuttaa. Talous- ja rahaliiton alusta lähtien käytössä ovat olleet samat rajat eli alijäämälle 3 % / BKT ja kokonaisvelalle 60 % / BKT. Etenkin velkakriteerin realistisuus on kyseenalaistettu 2020-luvulla, kun lukuisissa EU:n jäsenmaissa julkinen velka on ylittänyt reilusti nykyisen rajan.

Finanssipolitiikan tasapainoisuuden sääntelyn ankaruuteen vaikuttaa myös se, millaisella aikavälillä tasapainoa vaaditaan. Mikäli julkisen talouden alijäämän määrän tulee olla vuosittain alle tietyn raja-arvon, on tällainen sääntö luonnollisesti tiu-

kempi kuin sellainen vaatimus, jonka täyttämiseksi riittää viitearvon mukainen tasapaino keskipitkällä aikavälillä, esimerkiksi kolmen vuoden aikana. Jälkimmäisessä tapauksessa riittävää on, että keskimääräinen alijäämä pysyy viitearvon alapuolella, vaikka yhtenä vuonna viitearo ylittyisikin.

EMU:n finanssipoliittisen ohjauksen uudistusten valmistelussa on myös löydettävä sääntelytaso, joka toisaalta riittävästi turvaa euroalueen vakautta, mutta toisaalta puuttuu mahdollisimman vähän jäsenvaltioiden kansalliseen taloudelliseen itsemääräämisoikeuteen. Myös EU-oikeudellinen toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaate korostaa tällaista kansallisen finanssivallan näkökulman huomioivaa lähestymistapaa.

Lähteet

- Antenbrink, F. & De Haan, J. 2003. Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline versus Flexibility. *Common Market Law review* 40(5), 1075–1106.
- Begg, D., Vernasca, G., Fischer, S. & Dornbusch, R. 2014. Economics. 11th edition. McGraw - Hill Education.
- Budjettisanasto. 2001. Suomen valtion talousarvioon liittyviä keskeisiä käsitteitä. Valtiovarainministeriö, valtioneuvoston kanslia ja Taloustieto Oy.
- Euroopan komissio: Euroopan elpymissuunnitelma. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_fi (24.10.2022)
- Euroopan komission ehdotus: Neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä. COM/2017/0824 final.
- Euroopan komission tiedonanto 6.12.2017 Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle ja Euroopan keskuspankille. Lisätoimet Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi: etenemissuunnitelma. COM(2017) 821 final.
- Euroopan komission tiedonanto 20.3.2020 neuvostolle vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoimisesta. COM/2020/123 final.
- Euroopan komission tiedonanto 19.10.2021 Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. EU:n talous covid-19-pandemian jälkeen: vaikutukset talouden ohjausjärjestelmään. COM(2021) 662 final.
- Euroopan komission tiedonanto 23.5.2022 Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille. Talouspolitiikan EU-ohjausjakso 2022 – Kevätpaketti. COM(2022) 600 final.
- Eurooppa-neuvoston päätöslauselma vakaus- ja kasvusopimuksesta 17.6.1997; EYVL N:o C 236, 2.8.1997, 1.
- Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista. EU:n finanssipoliittiset rakenteet. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/89/eu-n-finanssipoliittiset-rakenteet> (19.10.2022)
- Euroopan yhteisöjen tuomioistuin. C-27/04. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Euroopan unionin neuvosto. Oikeustapauskokoelma 2004 I-06649. ECLI:EU:C:2004:436.
- European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. European Economy. No 3/2004. Public Financed in EMU 2004.
- European Commission: Economy and Finance. Economic and fiscal governance. Stability and Growth Pact. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact_en (21.10.2022)
- Eurostat. Statistics explained. Government finance statistics. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics&oldid=580724 (23.10.2022)
- Hahn, H. J. 1998. The Stability Pact for European Monetary Union: Compliance with Deficit Limit as a Constant Legal Duty. *Common Market Law Review*, 35(1), 77–100.
- Harden, I. 1999. The Fiscal Constitution of EMU. Teoksessa Beaumont, P. & Walker, N. (toim.): *Legal Framework of the Single European Currency*. Oxford – Portland: Hart Publishing, 71–93.
- Harden, I., von Hagen, J. & Brookes, R. 1997. The European Constitutional Framework for Member States' Public Finances. Teoksessa Andenas, M., Gormley, L., Hadjiemmanuil, C. & Harden, I. (toim.): *European Economic and Monetary Union: The Institutional Framework*. London: Kluwer Law International, 139–167.
- HE 262/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtionaloutta koskevien säännösten muuttamisesta.
- HE 155/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen

Julkisen talouden tasapainoisuuden sääntely ja valvonta

- hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.
- Heuru, K. 2002. Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki: Talentum.
- Italianer, A. 1993. Mastering Maastricht: EMU issues and how they were settled. Teoksessa Gretschmann, K. (toim.): *Economic and Monetary Union: Implications for national policy-makers*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 51–114.
- Italianer, A. 1997. The excessive deficit procedure: A legal description. Teoksessa Andenas, Mads & Gormley, Laurence & Hadjiemmanuil, Christos & Harden, Ian (toim.): *European economic and monetary union: The institutional framework*. London: Kluwer Law International, 189–237.
- Joutsamo, K., Aalto, P., Kaila, H. & Maunu, A. 2000. Eurooppaoikeus. 3. uudistettu painos. Kauppakaari Oyj.
- Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026. Valtiovarainministeriön julkaisu 2022:27. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-207-9> (23.10.2022)
- Krugman, P., Wells, R. & Graddy, K. 2013. Economics. International edition. Third edition. Worth Publishers 2008.
- Kuusi, T. 2015. Rakenteellisen rahoitusaseman mittaamisen vaihtoehtoja. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2015. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79524> (25.10.2022)
- Mankiw, N. G. 2016. Macroeconomics. Ninth edition. Wort Publishers.
- Meklin, P. & Pukki, H. 2016. Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino – tasapainon tulkintaa. Osa I. *ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja, nro 3/2016*. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2016/1743-kuntien-kirjanpidollinen-ja-rahoituksellinen-tasapaino-osa-i-arttu2> (14.10.2022)
- Myllymäki, A. 2007. Finanssihallinto-oikeus. Helsinki: WSOYpro.
- Neuvoston suositus (EU) 2015/1184, 14.7.2015, jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista. EUVL L 192, 18.7.2015.
- Pipkorn, J. 1994. Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of the Economic and Monetary Union. *Common Market Law Review* 31(2), 263–291
- Purhonen, E. 1961. Eduskunnan budjettivalta. Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Sinervo, L.-M. 2011. Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Tampere University Press.
- Tilastokeskus. Julkisyhteisöjen alijäämä ja velka. Julkisyhteisöjen alijäämä 2,7 prosenttia ja velka 72,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2021. <https://stat.fi/julkaisu/ckfpd44mw026u0110aufpekzl> (27.10.2022)
- U 4/2018 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. Finanssipolitiikan valvonta. <https://www.vtv.fi/tarkastus-ja-valvonta/finanssipolitiikan-valvonta/> (24.10.2022)
- Vesänen, T. 1970. Valtiontalouden hoidosta. Porvoo: WSOY.
- Vihriälä, V. 2012. Vielä EU:n finanssipolitiikkakehikon uudistamisesta. Blogi 7.11.2021. <https://www.vesavihriala.fi/2021/11/viela-eun-finanssipolitiikkakehikon-uudistamisesta/> (23.10.2022)
- Wacker, J. 2009. Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan. Tutkimus unionin vakaussääntelyn oikeudellisesta merkityksestä. Tampere University Press.
- Wacker, J. 2012. Julkisen sektorin velkaantumisen rajoittamisen sääntelykeinot. *Hallinnon tutkimus* 1/2012, 48–53.
- Wacker, J. 2013. Finanssipolitiikan ohjaus ja valvonta Euroopan unionissa. Teoksessa Oulasvirta, L., Kihn, L.-M., Mänttari, P. & Wacker, J. (toim.): *Näkökulmia arviointiin ja valvontaan*. Tampere University Press, 193–212.

Wessels, W. & Linsenmann, I. 2002. EMU's impact on national institutions: Fusion towards a 'gouvernance économique' or fragmentation? In Dyson, K. (Ed.): *European states and the euro - europeanization, variation, and convergence*. New York: Oxford University Press, 53-77.

Säädökset

Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista 869/2012.

Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 676/2000.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97 julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti (EYVL) N:o L 209, 2.8.1997.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä. EYVL N:o L 209, 2.8.1997.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1055/2005 julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 muuttamisesta. EUVL N:o L 174, 7.7.2005.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1056/2005 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta. EUVL N:o L 174, 7.7.2005.

Neuvoston asetus (EY) N:o 479/2009 Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyn pöytäkirjan soveltamisesta. EUVL L 145, 10.6.2009.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1173/2011 julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella. EUVL L 306, 23.11.2011.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1174/2011 täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella. EUVL L 306, 23.11.2011.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1175/2011 julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 muuttamisesta. EUVL L 306, 23.11.2011.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1176/2011 makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta. EUVL L 306, 23.11.2011.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 472/2013 rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta. EUVL L 140, 27.5.2013.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013 alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä. EUVL L 140, 27.5.2013.

Kuntalaki 410/2015.

Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (869/2012).

Neuvoston asetus (EU) N:o 1177/2011 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta. EUVL N:o L 306, 23.11.2011.

Neuvoston direktiivi (2011/85/EU) jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista. EUVL L 306, 23.11.2011.

Julkisen talouden tasapainaisuuden sääntely ja valvonta

- Neuvoston päätös (2010/408/EU) 13.7.2010 liiallisen alijäämän olemassaolosta Suomessa, EUVL N:o L 189, 22.7.2010.
- Neuvoston päätös (2011/417/EU) 12.7.2011 liiallisen alijäämän olemassaolosta Suomessa annetun päätöksen 2010/408/EU kumoamisesta, EUVL N:o L 187.
- Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta (finanssipoliittinen sopimus). 2.3.2012. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A42012A0302%2801%29> (19.10.2022)
- Sopimus Euroopan unionista (SEU). Konsolidoitu versio. Euroopan unionin virallinen lehti N:o C 202 7.6.2016.
- Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). Konsolidoitu versio. Euroopan unionin virallinen lehti N:o C 202 7.6.2016.
- Suomen perustuslaki 731/1999.