

Liiallisen alijäämän menettelyyn liittyy paljon väärinymmärryksiä

Marketta Henriksson, Antti Kekäläinen ja Jonne Lehtimäki

Julkisessa keskustelussa on todettu, että EU:n liiallisen alijäämän menettely (EDP) ei ole todellinen uhka ja että menettelystä ei olisi mitään seuraamuksia. EDP on menneisyydessä ollut paljon käytetty menettely ja myös Suomi on joutunut siihen vuonna 2010. On vaikea arvioida EDP:n merkitystä julkisen talouden korjaamisessa, koska tilanteisiin on usein liittynyt esimerkiksi markkinavaikutuksia. Euroopan komissio on kesällä 2024 ehdottamassa alijäämäkriteerin rikkoutumiseen perustuvien liiallisen alijäämän menettelyjen käynnistämistä useiden jäsenvaltioiden kohdalla. Uuden sääntökehikon takia menettelyihin liittyy epävarmuuksia, mutta niiden voidaan olettaa johtavan jäsenvaltioissa merkittäviin sopeutusvaatimuksiin, mikä tarkoittaisi ainakin jonkinasteista talouspoliittisen päätäntävällän rajoittamista.

Julkisessa keskustelussa on kuluvana keväänä esitetty Suomen suhtautuvan liian vakavasti EU:n liiallisen alijäämän menettelyyn (EDP). Näkemyksen mukaan EDP olisi kevyt ja helppo prosessi, joka sisältäisi lähinnä hyvähenkisiä keskusteluja Euroopan komission kanssa, sillä menettelyssä jäsenmaalta edellytettävä sopeutus olisi vähäistä eikä sitä tarvitsisi toimeenpanna, koska sääntöjen rikkomisesta koituvia sanktioita ei kuitenkaan käytettäisi. Lisäksi on esitetty, että EDP-menettelystä olisi helppo päästä ulos ja finanssipoliittisten sääntöjen olevan

entisestäänkin löystymässä. Pyrimme tässä kirjoituksessa selventämään menettelyn kulkua ja sitä, mitä tänä vuonna saattaisi olla odotettavissa.

1 Liiallisen alijäämän menettelystä

Liiallisen alijäämän menettely käynnistyy, kun Euroopan komissio julkaisee osana eurooppalaisen ohjausjakson finanssipoliittista seurantaa perussopimuksen 126 artiklan 3 kohdan mukai-

KT 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 haluavat kiittää Mikko Puhakkaa artikkeliin saaduista arvokkaista kommentteista.

sen raportin, jossa arvioidaan alijäämä- ja/tai velkakriteerin täyttymistä niissä jäsenvaltioissa, joissa alijäämä- ja/tai velkaviitearvo on rikkoutunut tai uhkaa rikkoutua. Alijäämäkriteerin kohdalla menettely voi käynnistyä toteutuneen tai suunnitellun kriteerin rikkoutumisen perusteella, kun taas velkakriteerin kohdalla tämä voi tapahtua vain toteumatietojen pohjalta. Jos alijäämäviitearvon ylitys on vähäinen (alijäämä alle 3,5 % BKT:stä) ja väliaikainen (korjaantumassa alle 3 prosentin tason seuraavana vuonna komission ennusteen mukaan), komissio ottaa huomioon niin sanottuja muita merkityksellisiä tekijöitä arvioidessaan alijäämäkriteerin täyttymistä.¹ Uudistetuissa finanssipoliittisissa säännöissä komissio valmistelee raportin 3 prosentin alijäämäviitearvon rikkoutuessa (alijäämä-EDP) tai kun yli 60 prosentin velkasuhteen jäsenvaltio poikkeaa neuvoston hyväksymältä keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman sopeutuspolulta (velka-EDP).

Komission raportin julkaisun jälkeen talous- ja rahoituskomitealla (EFC) on kaksi viikkoa aikaa antaa lausunto asiasta. Jos jäsenvaltion todetaan rikkovan alijäämä- ja/tai velkakriteeriä komissio ehdottaa 126 artiklan 6 mukaisesti neuvostolle liiallisen alijäämän päätöstä menettelyn käynnistämiseksi.

Neuvoston on tehtävä päätös neljän kuukauden kuluessa julkisen talouden tilastotietojen

toimittamispäivästä. Samaan aikaan, kun neuvosto päättää liiallisen alijäämän olemassaolosta, se antaa komission suosituksesta kyseiselle jäsenvaltiolle artiklan 126 kohdan 7 mukaiset suositukset liiallisen alijäämän korjaamiseksi määräajassa, mukaan lukien korjausvuosi ja sopeutuspolku alijäämän saattamiseksi alle 3 prosentin. Jäsenvaltion tulee osoittaa ryhtyneensä korjaaviin toimiin 3 tai 6 kuukauden kuluessa.

Jos riittäviä korjauksia toimenpiteitä ei komission ja neuvoston arvion mukaan ole tehty, neuvosto voi antaa jäsenvaltiolle huomautuksen. Tämän jälkeen on mahdollista ottaa käyttöön rahallisia sanktioita. Uusien sääntöjen mukaan sakon enimmäismäärä on 0,05 % edellisen vuoden BKT:stä kuudelta kuukaudelta ja se voidaan määrätä kuuden kuukauden välein. Jos menettely etenee näin pitkälle, keskusteluun tulee mukaan esimerkiksi rakennerrahastojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen maksatusten pysäytys.

Liiallisen alijäämän menettelyitä on historiassa käynnistetty paljon. Ennen finanssikriisiä valtaosa menettelyistä oli päättynyt, ja EU-alueen julkisissa talouksissa elettiin EDP-näkökulmasta pieni hetki melko rauhallista aikaa. Finanssikriisin alkaessa suurin osa jäsenvaltioista, myös Suomi, joutui kuitenkin EDP:hen. Suomen EDP oli tuolloin lyhyt: keväällä 2010 Suomi suunnitteli samalle vuodelle 4,1 prosentin alijäämää, joka ei ollut korjaantumassa seuraavana vuonna. Keväällä 2011 kuitenkin osoittautui, että vuoden 2010 alijäämä oli lopulta jäänyt 2,5 prosenttiin ja menettely purettiin. Viimeiset finanssikriisin aikana käynnistetyistä menette-

¹ Muita merkityksellisiä tekijöitä ovat esimerkiksi useat taloudelliset indikaattorit, puolustusinvestoinnit ja mitkä tahansa jäsenvaltion relevanteiksi näkemät tekijät. Maille, joissa velka on alle 60 % BKT:stä muut merkitykselliset tekijät otetaan huomioon arvioissa aina, mutta yli 60 prosentin velkasuhteen maille kaksoisehdon "lähellä ja väliaikainen" tulee täyttyä, jotta muut merkitykselliset tekijät voidaan ottaa huomioon. Velkakriteerin täyttymistä arvioitaessa muut merkitykselliset tekijät huomioidaan säännönmukaisesti.

lyistä purettiin 2019.² Menettelyjen kuluessa useille jäsenvaltioille annettiin lisäaikaa liiallisen alijäämän korjaamiseen.

Sanktioita on kokeiltu muutamaa otteeseen. Tammikuussa 2012 Unkarin kohdalla tehtiin päätös, että Unkari ei ollut ryhtynyt tehokkaisiin toimiin liiallisen alijäämän korjaamiseksi, mikä olisi johtanut rakennerahastojen maksatusten pidätykseen seuraavan vuoden alusta. Unkari ehti korjata tilanteen, maksatusten pidätykseltä vältyttiin ja liiallisen alijäämän päätös poistettiin keväällä 2013. Vuonna 2016 Espanjalle ja Portugalille tehtiin päätökset sakoista, joiden suuruudeksi määrättiin nolla euroa, koska katsottiin maiden taloudellisen tilanteen olevan hankala ja rahallisten sanktioiden mahdollisesti pahentavan sitä entisestään. Molemmat maat ryhtyivät korjaaviin toimiin, minkä neuvosto totesi muutamaa kuukautta myöhemmin eikä rakennerahastojen maksatusten pidätykseen asti edetty. Luottoluokitustensa kanssa kamppaillut Portugali korjasi liiallisen alijäämänsä jo samana vuonna.

Julkisessa keskustelussa on esitetty sanktiorangaistusten harvinaisuus ja niiden minimaalinen määrä menettelyjen heikkoutta ilmentävänä seikkana. On totta, että todellisia rahallisia sanktiorangaistuksia ei ole määrätty. Jäsenvaltioiden piirissä sanktioiden uhkaa pidetään tärkeänä kannustimena liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisessa, ja sanktiot – vaikka niitä ei täysimääräisesti olekaan käytetty – haluttiin säilyttää kehikossa. Sanktioiden käyttämisen har-

vinaisuus osoittaa, että niiden ohjaavaksi tarkoitettu vaikutus on ainakin jossakin määrin toteutunut. Keskittyminen sakkorangaistuksiin jättää samalla huomiotta menettelyn suhteellisesti paljon tärkeämmät ulkoisvaikutukset taloudelle ja rahoitusmarkkinoille sekä menettelyn aiheuttaman mainehaitan ja sitä kautta potentiaaliset korkeammat lainanhoitokustannukset.

EDP:n vaikutuksia on käsitelty viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa melko harvoin. Esimerkiksi De Jong ja Gilbert (2020) toteavat menettelyiden käynnistämisellä olevan historiallisesti merkittäviä vaikutuksia harjoitettuun finanssipolitiikkaan ja ne ovat vähentäneet julkisen talouden alijäämiä, samalla aiheuttaen mittakaavaltaan vaihtelevaa reaalitalouden supistumista. Finanssikriisin aikana ja sen jälkeen Etelä-Euroopan maissa nähdyt merkittävät taloudelliset vaikutukset, kuten työttömyyden nousu modernin ajan ennätyslukemiin, olivat osittain seurausta tehdyistä julkisen sektorin sopeutustoimista, mutta maiden kamppaillessa samanaikaisesti markkinoille pääsyn kanssa ja osan niistä joutuessa turvautumaan ohjelmiin, on vaikeaa osoittaa, mistä nämä vaikutukset lopulta johtuivat.

2 EDP:t keväällä 2024

Euroopan komissio (2023) on jo keväällä 2023 todennut aikovansa ”ehdottaa neuvostolle alijäämäperusteisten liiallisen alijäämän menettelyjen käynnistämistä keväällä 2024 vuoden 2023 toteutumatietojen perusteella ja voimassa olevia säännöksiä noudattaen”. Komission 126(3)-raportti on osa kesäkuun kevätpakettia.

Eurostatin (2024) uusimman tilastopäivityksen mukaan 11 jäsenvaltion julkisen talouden alijäämä ylitti 3 prosentin viitearvon vuonna

² Romanian kohdalla tehtiin päätös liiallisen alijäämän olemassaolosta keväällä 2020, joten EDP-vapaa aika jäi lyhyeksi. Pandemian aikana muita uusia menettelyjä ei käynnistetty merkittävästä taloudellisen epävarmuuden tasosta ja muista syistä johtuen, vaikka se sääntöjen puitteissa olisi-kin ollut mahdollista.

2023, joista Romania on jo keväällä 2020 käynnistetyssä liiallisen alijäämän menettelyssä. Euroopan komission (2024b) viimeisimmän täyden ennusteen mukaan 11 jäsenvaltiota ylittäisi viitearvon vuonna 2024 ja näistä kahdeksassa alijäämä säilyy ennusteen perusteella selvästi yli viitearvon myös vuonna 2025. Nämä jäsenvaltiot ovat merkittävässä riskissä EDP:n käynnistämisen suhteen. Tällä hetkellä ei ole mahdollista varmuudella arvioida, kuinka monta liiallisen alijäämän menettelyä tullaan lopulta käynnistämään, koska suuri määrä jäsenvaltioita on lähellä viitearvoa. Todennäköisesti vuoden lopussa Romania ei ole enää ainoa EDP:ssä oleva jäsenvaltio.

3 Suomen kasvanut riski EDP-menettelyyn joutumisesta

Edellisen vuosikymmenen perusteella on vaikea yhtyä julkisessa keskustelussa esitettyyn näkemykseen, että Suomessa EDP-menettelyihin suhtauduttaisiin muita maita vakavammin. Suomi on ollut EDP:ssä viime vuosikymmenen alussa ja sen jälkeen useasti menettelyn uhan alla, lähimpänä menettelyä vuonna 2015, mutta julkisen talouden kehityksen suuntaa ei kuitenkaan ole kestävästi käännetty.³ Aikaisemmin EDP-menettelyissä rankkoja sopeutustoimia tehneet Etelä-Euroopan valtiot ovat pyrkineet välttämään menettelyä, ja niiden voidaan olettaa suhtautuvan menettelyihin vähintään samalla – tai hyvin todennäköisesti finanssikriisin jälkeisten kokemusten johdosta – paljon suuremmalla vakavuudella.

³ Suomen tilannetta ja julkisen talouden kehitystä 2000-luvulla ovat aiemmin käsitelleet esimerkiksi Henriksson ja Lehtimäki (2022).

Hallituksen keväällä tekemät päätökset pyrkivät varmistamaan, että Suomen kohdalla viitearvon ylitys on vähäinen (alijäämä korkeintaan 3,5 prosenttia vuonna 2024) ja väliaikainen (korjaantumassa komission ennusteen mukaan alle 3 prosentin vuonna 2025)⁴. Näin ollen niin sanotut muut merkitykselliset tekijät pystytään ottamaan huomioon arvioitaessa alijäämäkriteerin täyttymistä. Suomen kohdalla näitä ovat esimerkiksi muuttuneen turvallisuusympäristön seurauksena kasvaneet puolustukseen liittyvät investoinnit. Ilman kevään budjettiriihessä nykyisessä mittaluokassa tehtyjä sopeutustoimia nämä ehdot eivät olisi täyttyneet.

4 Uudet säännöt – uudet suunnitelmat

Uudistunut EU:n finanssipoliittinen lainsäädäntö astui voimaan 30.4.2024. Jäsenvaltiot valmistelevat uuden sääntökehikon keskiössä olevat ensimmäiset keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmansa kesällä ja syksyllä 2024.

Uudistetuissa säännöissä julkisen talouden sopeutusvauhdin määrittää komission velkakestävyyslaskelmiin perustuva julkisten menojen kasvun viiteura. Jatkossa ei ole yhtä kaikille maille yhteistä lukua, joka määrittäisi julkisen talouden sopeutusvauhdin – EDP:ssä tai sen ulkopuolella – vaan nämä määrittäisiin jokaiselle jäsenvaltiolle erikseen, perustuen ensisijaisesti jäsenvaltion velkakestävyyteen. Jäsenvaltio sitoutuu tähän lukuun keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisessa suunnitelmassaan, joka

⁴ Euroopan komission (2024b) kevätennusteen perusteella nämä tavoitteet näyttäisivät toteutuvan.

hyväksytään neuvostossa ja johon vähintään vuosittainen seuranta jatkossa kohdistuu.

EDP-menettelyssä jäsenvaltiolta vaadittuja sopeutustoimia ja niiden mittaluokkaa on sääntöjen uudistuneen luonteen takia vaikea arvioida tarkasti etukäteen. EDP-korjauspolkujen ja suunnitelmien sopeutuspolkujen on oltava johdonmukaisia keskenään. Näin ollen on todennäköistä, että jäsenvaltioille nyt käynnistettävissä liiallisen alijäämän menettelyissä korjauspolut poikkeavat toisistaan ja ovat joissakin tapauksissa aiempaa vaativampia. Suomen kasvava velkasuhde merkitsisi potentiaalisen sopeutusvaatimuksen olevan lähes varmasti yli vanhan EDP-vaatimuksen eli rakenteellisen jäämän vähimmäissopeutuksen 0,5 prosentilla suhteessa BKT:hen. Tämä on myös nähtävissä siinä, että Suomi on Euroopan komission (2024a) velkakestävyysanalyysin perusteella siirtynyt keskipitkällä aikavälillä korkean kestävyysriskitason maaksi. Tämän taustalla ovat osittain niin sanottujen virta-varanto-korjausten tarkennettu huomioiminen keskipitkällä aikavälillä eläkerahojen osalta, mutta myös yleiset makrotaloudelliset trendit ja ikääntymisen kustannukset.

5 Lopuksi

Suomen vuoden 2010 EDP korjaantui itsestään talouskasvun nopeuduttua ja työmarkkinoiden elvyttyä. Valitettavasti samaan ei voida tällä kertaa luottaa, sillä Suomen talouskasvu on EU:n vaatimattomimmasta päästä ja velkasuhteen enustetaan yhä kasvavan. Vuonna 2023 velkasuhde kasvoi eniten kaikista EU-maista. Suomen velkakestävyys on osittain nojannut taloutemme historialliseen vahvuuteen ja sen kautta saatuun korkeaan luottoluokitukseen, jonka heikentyminen aiheuttaisi julkiselle taloudelle keskipit-

källä ja pitkällä aikavälillä lisähaasteita jo entistään vaikeassa tilanteessa.

EDP:ssä vaadittu sopeutus olisi sama kuin sen ulkopuolella, mutta valvonta olisi tiukempaa ja sanktiot heti askelta lähempänä. Tästä aiheutuva mainehaittaa ei pidä väheksyä. Olisi-kin huolestuttavaa, jos Suomi olisi valmis kevyin perustein hyväksymään menettelyn käynnistämisen ja siitä aiheutuvat potentiaaliset reaalitytöiset ulkoisvaikutukset sekä luopumaan osasta talouspoliittista päätäntävaltaansa, kun tilanne ja sen korjaamisen aikataulu ovat vielä toistaiseksi kokonaan omissa käsissämme. □

Kirjallisuus

- De Jong, J. F. ja Gilbert, N. D. (2020), "Fiscal discipline in EMU? Testing the effectiveness of the Excessive Deficit Procedure", *European Journal of Political Economy* 61: 101822.
- 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 vihdoinkin uudistumassa?", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4: 542–556.