



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Budjettikehys- direktiivin ja budjettisuunni- telmien ennakko- valvonta- asetuksen kansallinen täytäntöönpano



29/2013

Budjetti



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Budjettikehysdirektiivin ja budjettisuunnitelmien ennakko- valvonta-asetuksen kansallinen täytäntöönpano



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Anitta Heiskanen /VM-julkaisutiimi

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, joulukuu 2013	
Tekijät		
Julkaisun nimi	Budjettikehysdirektiivin ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen kansallinen täytäntöönpano	
Asiasanat	EU-politiikka, Finanssipolitiikka, Julkinen talous	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2013	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013	
ISBN 978-952-251-515-5 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-516-2 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 94	Kieli Suomi

Tiivistelmä

EU:n finanssipoliittinen sääntely on tiivistynyt vuonna 2011 annetun ns. six pack -lainsäädäntöpaketin, vuonna 2012 tehdyn finanssipoliittisen sopimuksen ja vuonna 2013 annettujen two pack -asetusten myötä. Finanssipoliittinen sopimus on pantu täytäntöön vuoden 2013 alusta voimaan tulleella lailla. Valtiovarainministeriön työryhmä on valmistellut budjettikehysdirektiivin ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen vielä puuttuvaa kansallista täytäntöönpanoa.

Budjettikehysdirektiivin ydinsisältönä on vaatimus koko julkisen talouden kattavasta finanssipolitiikan hallinnasta jäsenvaltiossa. Tätä tukevat tilastointia, kirjanpitoa, ennusteita ja raportointia koskevat direktiivin määräykset.

Työryhmän käsityksen mukaan Suomessa julkisen talouden eri sektoreita koskeva lainsäädäntö ja ohjausmekanismit sisältävät runsaasti direktiivin tarkoittamia elementtejä. Direktiivin edellyttämä julkisen talouden kokonaisuuden hallinta ei kuitenkaan ole riittävällä eikä direktiivin edellyttämällä tasolla. Direktiivin toimeenpano on perusteltua ankkuroida Suomessa jo toimiviin menettelyihin ja voimassa olevaan lainsäädäntöön. Työryhmä ehdottaa, että valtioneuvosto laatisi jatkossa vaalikauden aluksi julkisen talouden suunnitelman, joka tarkistettaisiin vuosittain seuraavalle nelivuotiskaudelle. Julkisen talouden suunnitelman menettelystä otettaisiin säännökset valtioneuvoston asetukseen.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, december 2013	
Författare		
Publikationens titel	Budjettikehysdirektiivin ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen kansallinen täytäntöönpano	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 29/2013	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013	
ISBN 978- 952-251-515-5 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-516-2 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 94	Språk Finska

Sammandrag

EU:s finanspolitiska reglering har skärpts till följd av det s.k. six pack –lagstiftningspaketet från 2011, finanspolitiska avtalet från 2012 och two pack –förordningarna från 2013. Finanspolitiska avtalet har verkställts genom en lag som trädde i kraft vid ingången av 2013. Den nationella implementeringen av budgetramdirektivet och förordningen om förhandstillsyn över budgetplanerna som fortfarande saknas har beretts av en arbetsgrupp vid finansministeriet.

Kärnan i budgetramdirektivet utgörs av kravet om finanspolitisk kontroll i medlemsländerna som täcker hela den offentliga ekonomin, vilket stöds av bestämmelser om statistikföring, prognoser och rapportering.

Den finländska lagstiftningen och styrmekanismerna som gäller olika sektorer inom den offentliga ekonomin innehåller enligt arbetsgruppens uppfattning rikligt med element som avses i direktivet. Den av direktivet förutsatta övergripande kontrollen över den offentliga ekonomin är dock otillräcklig och uppfyller inte direktivets krav. Det är motiverat att förankra implementeringen av direktivet i redan existerande förfaranden samt i gällande finländsk lagstiftning. Arbetsgruppen föreslår att statsrådet i framtiden i början av varje valperiod skulle utarbeta en plan för den offentliga ekonomin som skulle ses över årligen för nästa fyraårsperiod. Bestämmelserna i statsrådets förordning föreslås bli tagna från förfarandena för planen för den offentliga ekonomin.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, December 2013	
Author(s)		
Title of publication	Budjettikehysdirektiivin ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen kansallinen täytäntöönpano	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 29/2013	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013	
ISBN 978- 952-251-515-5 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-516-2 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 94	Language Finnish

Abstract

EU fiscal policy rules have been tightened through the ‘Six-Pack’ legislative package presented in 2011, the Fiscal Compact agreed in 2012 and the ‘Two-Pack’ regulations passed in 2013. The Fiscal Compact has been implemented through legislation that came into force from the beginning of 2013. A Ministry of Finance working group has prepared the national implementation of the EU directive on budgetary frameworks and the EU regulation on the monitoring of draft budgetary plans that is still required.

At the heart of the budgetary framework directive is a requirement for comprehensive fiscal policy management of all general government finances in Member States. This is supported by the directive’s provisions on statistics, accounting, forecasting and reporting.

In the view of the working group, legislation and control mechanisms in Finland relating to the different sectors of general government finances contain many of the elements referred to by the directive. The management of general government finances as a whole required by the directive is not, however, sufficient nor on the level required by the directive. It is justified to anchor the implementation of the directive in procedures already operating in Finland and in existing legislation. The working group proposes that the Government prepare in future at the beginning of the parliamentary term a general government finances plan, which would be revised annually for the following four-year period. Provisions on the procedure for the general government finances plan would be included in a Government decree.

Saate

Euroopan unionin finanssipoliittinen sääntely on tiivistynyt vuonna 2011 annetun ns. six pack -lainsäädäntöpaketin (ml. budjettikehysdirektiivi), vuonna 2012 tehdyn finanssipoliittisen sopimuksen ja vuonna 2013 annettujen two pack -asetusten (ml. budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetus) myötä. Finanssipoliittinen sopimus on pantu täytäntöön vuoden 2013 alusta voimaan tulleella lailla. Muilta osin kansallinen lainsäädäntö täyttää mainitut EU-oikeudelliset vaatimukset vain osittain.

Valtiovarainministeriö asetti 13.11.2012 budjettiosaston ja kansantalousosaston välisen työryhmän valmistelemaan budjettikehysdirektiivin ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen vielä puuttuvaa kansallista täytäntöönpanoa. Valmistelun tavoitteena olivat yksinkertaiset, yksiselitteiset ja käytännönläheiset ratkaisut, jotka mahdollisimman pitkälle kunnioittavat toimivaksi havaittuja käytäntöjä finanssipolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut budjettineuvos Juha Majanen ja jäsenenä neuvotteleva virkamies Niko Ijäs, finanssineuvos Ilkka Kajaste ja finanssineuvos Mikko Spolander. Työryhmän sihteerinä ovat toimineet neuvotteleva virkamies Jonna Berghäll ja budjettineuvos Outi Luoma-aho. Myös muut valtiovarainministeriön asiantuntijat ovat osallistuneet ja tukeneet ryhmän työskentelyä. Työryhmä on ollut vuorovaikutuksessa kuntalain kokonaisuudistuksen talousjaoston sekä kuntien makrotalouden ohjauksen kehittämisen työryhmän kanssa. Asiantuntijoina ovat olleet kuultavina pääjohtaja Tuomas Pöysti, ylijohtaja Tytti Yli-Viikari ja finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö Heidi Silvennoinen valtiontalouden tarkastusvirastosta.

Sisältö

Saate	9
Johdanto	13
Uudet EU-säädökset ja niiden täytäntöönpano	13
Käytettävät julkisen talouden määritelmät	14
Työryhmän muistion sisältö	16
Osa I Direktiivin keskeiset vaatimukset ja työryhmän ehdotukset	17
Julkisen talouden kokonaisuuden hallinta	17
1 Hallitusohjelma	18
2 Vaalikauden (ensimmäinen) julkisen talouden suunnitelma	19
3 Julkisen talouden suunnitelman tarkistaminen	21
4 Talousarvioesitykset ja julkisen talouden suunnitelma	21
5 Ennusteiden riippumattomuus ja finanssipolitiikan riippumaton valvonta	22
6 Tiedot, tilastot ja raportointi	22
Osa II Direktiivin vaatimusten artiklakohtainen arviointi	25
II LUKU: Kirjanpito ja tilastot	25
3 artikla	25
III LUKU Ennusteet	31
4 artikla	31
IV LUKU: Numeeriset finanssipoliittiset säännöt	36
5 artikla	36
6 artikla	38
7 artikla	40
V LUKU: Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehys	40
9 artikla	40
13 artikla	41

VI LUKU Julkisyhteisöjen talouden avoimuus ja julkisen talouden kehysten kattavuus	53
10 artikla	51
11 artikla	52
12 artikla	53
14 artikla	54
Liite 1 Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi julkisen talouden suunnitelmasta	59
Liite 2 Ehdotus kuntalain 8 a §:n ja 8 b §:n uudeksi sisällöksi	61
Liite 3 Ehdotus vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman sisällöstä.....	67
Liite 4 Ehdotus TAE:n yleisperustelujen sisällöksi julkisen talouden ja finanssipolitiikan osalta.....	69
Liite 5 Ehdotus ennustetoimintaa koskeviksi uusiksi ns. fipo-lain säännöksiksi	71
Liite 6 Budjettikehysdirektiivi.....	73
Liite 7 Budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetus	81

Johdanto

Uudet EU-säädökset ja niiden täytäntöönpano

EU:n piirissä on viime vuosien aikana hyväksytty kolme eri säädöstä tai säädöspakettia, joilla on vaikutusta kansallisen finanssipolitiikan sääntelyyn tai valmisteluun:

1. Marraskuussa 2011 hyväksyttyyn EU:n ja euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamista koskevaan ns. six pack -lainsäädäntöpakettiin sisältyy jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista annettu neuvoston direktiivi (2011/85/EU) eli ns. budjettikehysdirektiivi. Direktiivi koskee mm. seuraavia asioita:
 - julkisyhteisöjen kirjanpito ja sen valvonta (3.1 artikla);
 - julkisyhteisöjen taloutta koskevien eräiden tietojen saatavuus ja julkaiseminen (3.2 artikla);
 - talousennusteiden laatiminen ja sitä koskevat menettelyt (4 artikla);
 - finanssipoliittiset säännöt (5–7 artikla);
 - julkisen talouden monivuotinen kehys (9–11 artikla, 13 artikla);
 - julkisyhteisöjen talouden avoimuus ja em. kehysten kattavuus (12 ja 14 artikla).

Direktiivi tulee panna täytäntöön 31.12.2013 mennessä.

2. EU:n 25 jäsenvaltiota tekivät 2.3.2012 ns. finanssipoliittisen sopimuksen, joka koskee mm. rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamista sekä tavoitteen saavuttamiseen liittyvää korjausmekanismia. Sopimuksen edellyttämä kansallinen täytäntöönpanolaki, jäljempänä fipo-laki (869/2012; HE 155/2012 vp), tuli voimaan 1.1.2013.
3. Toukokuussa 2013 annettiin ns. two pack -asetukset (21.5.2013), joista asetus EU N:o 473/2013 koskee mm. jäsenvaltioiden budjettisuunnitelmien ennakkovalvontaa, jäljempänä ennakkovalvonta-asetus. Ennakkovalvonta-asetus sisältää mm. yhteistä talousarvioaikataulua (4 artikla), numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista seuraavaa riippumatonta elintä (5 artikla) sekä jäsenvaltioiden alustavien talousarviosuunnitelmien sisältöä (6 artikla) ja arviointia (7 artikla) koskevia säännöksiä. Lisäksi jäsenvaltiot veloitetaan raportoimaan komissiolle ja euroryhmälle valtionvelan liikkeellelaskua koskevista suunnitelmista (8 artikla). Asetuksen edellyttämistä

viranomaisrakenteista ja niiden tehtävistä on säädettävä kansallisesti, jos kansallinen lainsäädäntö ei vielä sisällä tarvittavia säännöksiä.

Budjettikehysdirektiivi, finanssipoliittinen sopimus ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetus sisältävät osittain päällekkäisiä vaatimuksia. Tämä merkitsee, että ne budjettikehysdirektiivin ja ennakkovalvonta-asetuksen säännökset, jotka ovat päällekkäisiä finanssipoliittisen sopimuksen täytäntöönpanemiseksi säädetyn kansallisen fipo-lain kanssa, ovat tulleet täytäntöönpannuksi fipo-lailla. Lisäksi osa budjettikehysdirektiivin ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen vaatimuksista vastaa jo muutoin Suomessa voimassa olevaa lainsäädäntöä (esim. vaatimus julkisyhteisön kirjanpidon suoriteperusteisuudesta ja kirjanpidon valvonnasta, 3.1 artikla).

EU-säännöksistä on siten vielä täytäntöönpanematta osa budjettikehysdirektiivin vaatimuksista sekä ne ennakkovalvonta-asetuksen vaatimukset, jotka edellyttävät muutoksia finanssipolitiikan valmistelusta vastaavien kansallisten viranomaisten tehtäviä määrittäviin säännöksiin.

Budjettikehysdirektiivin vielä täytäntöönpanematta olevien vaatimusten täytäntöönpanemiseksi fipo-lakiin on sisällytetty asetuksenantovaltuus valtioneuvostolle (6 §). Sen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää valtioneuvoston tekemässä julkisen talouden monivuotisessa suunnittelussa käytettävistä julkisen talouden ja sen alasektoreiden tuloja, menoja, alijäämää, velkaa ja muita vastaavia seikkoja koskevien finanssipoliittisten tavoitteiden asettamisesta, tavoitteiden asettamisesta ja niiden saavuttamisen arvioinnissa käytettävistä ennuste-, tilasto- ja muista tiedoista sekä tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisten valtioneuvoston toimenpiteiden suunnittelusta. Fipo-lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan asetuksella pantaisiin täytäntöön erityisesti direktiivin 9–11 sekä 13 ja 14 artiklan vaatimukset julkisen talouden monivuotisesta kehyksestä.

Käytettävät julkisen talouden määritelmät

Julkinen talous koostuu valtiontaloudesta, kuntataloudesta ja sosiaaliturvarahastoista, jotka jakautuvat vielä lakisääteistä eläkevakuutusta hoitaviin työeläkeyhtiöihin ja muihin sosiaaliturvarahastoihin. Lisäksi julkiseen talouteen kuuluu Ahvenanmaan maakunta.

Valtiontalouteen luetaan suppeimmillaan kuuluvaksi budjettitalous eli eduskunnan valtion talousarviossa päättämien tuloarvioiden ja määrärahojen kokonaisuus. Usein valtiontaloudella tarkoitetaan kuitenkin budjettitalouden ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen kokonaisuutta.¹

Kansantalouden tilinpidossa valtiontalouteen luetaan valtion budjettitalouden lisäksi budjetin ulkopuoliset rahastot (yhteensä 11 kpl) lukuun ottamatta Valtion Eläkerahastoa, joka kuuluu työeläkelaitokset -sektoriin. Vuoden 2010 yliopistouudistuksen myötä yliopistot eivät enää ole osa budjettivaltiota, mutta kuuluvat kylläkin tilinpidon valtio -käsitteeseen. Myös valtion sijoitusyhtiö Solidium Oy sekä Yle Oy luetaan tilinpidossa kuuluvaksi

¹ Valtiontalouteen ei sen sijaan sisällytetä suoraan eduskunnan alaisina toimivia Suomen Pankkia ja Kansaneläkelaitosta, joiden varojen hankintaa ja käyttöä ohjataan lainsäädännöllä ja valtiollisella päätöksenteolla. Työttömyysvakuutusrahastoa ja vastaavia sosiaaliturvarahastoja ei myöskään lueta valtiontalouteen. Valtiontalouden ulkopuolisena käsitellään usein myös valtion liikelaitokset ja valtionyhtiöt.

valtioon. Vuodesta 2014 lukien tilinpidon mukainen valtiontalouden käsite tullee edelleen tilinpitouudistuksen myötä laajenemaan koskemaan myös mm. Senaatti-kiinteistöjä, yliopistojen kiinteistöyhtiöitä ja HAUS kehittämiskeskus Oy:ta. Raportoinnit EU:lle tehdään pääsääntöisesti kansantalouden tilinpidon käsittein.

Budjettitalouden rahoitusasema saattaa poiketa huomattavastikin kansantalouden tilinpidon mukaisesta rahoitusasemasta eli nettoluotonannosta. Tämä ei johdu ainoastaan yllä todetuista eroista valtiosektorin laajuudessa. Esimerkiksi budjettitalouden kulutusmenomomenttien sisältö poikkeaa tilinpidon kulutusmenoista ja samoin budjetin reaalisijoitukset sisältävät vain pienen osan tilinpidossa investoinneiksi luokitelluista menoista. Valtion budjettiin kirjataan menoina erilaiset finanssisijoitukset, kuten valtion myöntämät lainat, mutta tilinpidossa nämä käsitellään rahoitustaloustoimina, jotka eivät vaikuta nettoluotonotolla mitattuun valtiontalouden rahoitusasemaan. Myös siirtomäärärahat käsitellään eri tavoin, sillä tilinpitoon siirtomäärärahat kirjautuvat niiden käytön mukaan.

Myös *kuntatalouden* osalta tilinpidon mukainen määrittely poikkeaa kuntatalouden kirjanpitoerusteisista luvuista. Suomen kuntayhteisöt laativat tilinpäätöksensä kuntien kirjanpidon mukaan, jonka Tilastokeskus kerää vuosittain kaikkien kuntien ja kuntayhtymien sekä niiden liikelaitosten osalta ja yhdistää ne kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastoksi. Tätä tilastoa käytetään kansantalouden tilinpidon kuntasektorin laskennan päälähteaineistona. Talous- ja toimintatilaston ja kansantalouden tilinpidon välillä merkittävimpiä eroja aiheuttavat sektorirajaukseen, ajoitustekijöihin ja investointien käsitteeseen liittyvät tekijät. Kuntayhteisöjen tilinpäätöksissä on ns. kuntakonserninäkökulma eli kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätöksiin lasketaan kunnan ja kuntayhtymän toiminnan lisäksi niiden liikelaitosten tilinpäätökset mukaan. Kansantalouden tilinpidossa paikallishallintosektoriin lasketaan mukaan kuntayhteisöjen julkisluonteinen toiminta, ja suurin osa liikelaitoksista luokitellaan yrityssektoriin. Vuoden 2014 alusta lukien sektorirajausta tarkistetaan tilinpitouudistuksen myötä, ja paikallishallinnon sektoriin tultaneen siirtämään lukuisia pienehköjä julkisomisteisia osakeyhtiömuotoisia yksiköitä, jotka on tähän asti luokiteltu yrityssektoriin. Erot investointien kirjaamisessa liittyvät erityisesti käyttöomaisuusarvopaperien myynteihin. Kansantalouden tilinpidossa ne kirjataan rahoitustilinpitoon ja eivät siten vaikuta kuntasektorin ”reaalipuolen” nettoluotonantoon. Kuntien tilinpäätöksien rahoituslaskelmissa arvopaperien ostot ja myynnit vaikuttavat rahoitusasemaan.

Jokainen EU-maa joutuu raportoimaan kaksi kertaa vuodessa Eurostatille budjetin ja tilinpidon välisten lukujen eroavuuksia alijäämä- ja velkaraportoinnin yhteydessä. Näissä raporteissa julkaistaan julkisen talouden alasektoreiden budjettien ja tilinpidon välisiä eroavuuksia.

Sosiaaliturvarahastoihin luetaan Kansaneläkelaitos, Työttömyysvakuutusrahasto, työttömyyskassat, sairauskassat, lakisääteistä työeläkevakuutusta hoitavat yhtiöt, eläkesäätiöt, eläkekassat ja julkiset laitokset (esim. Kuntien eläkevakuutus).

Suomen työeläkejärjestelmä on etuusperusteinen, osittain rahastoiva jakojärjestelmä. Eläke-etuudet määräytyvät karttuneiden eläkeoikeuksien mukaan. Työeläkelaitokset määriteltiin tilastoinnissa osaksi Suomen julkista sektoria Euroopan komission tammikuussa 1997 tekemällä päätöksellä, koska kyse on lakisääteisistä etuusjärjestelmistä, joihin osallistuminen on pakollista.

Muut sosiaaliturvarahastot ovat lähinnä Kansaneläkelaitos ja Työttömyysvakuutusrahasto. Kansaneläkelaitos koostuu kolmesta etuusrahastosta: kansaneläkerahasto, sosiaaliturvan yleisrahasto sekä sairausvakuutusrahasto, joka jakaantuu edelleen sairaanhoitovakuutukseen ja työtulovakuutukseen. Työttömyysvakuutusrahasto vastaa ansiosidonnaisen työttömyysturvan hoidosta. Sosiaaliturvarahastoista, niiden hallinnollisesta muodosta, tehtävistä ja rahoituksesta säädetään lailla.

Työryhmän muistion sisältö

Muistion osassa I esitetään tiivistetysti uusien finanssipoliittisten EU-säädösten kansallisen toimeenpanon keskeisimmät näkökohdat. Jakson tarkoituksena on esitellä budjettikehysdirektiivin ydin sekä työryhmän näkemys sen kansallisesta toimeenpanosta. Työryhmän näkemys ei perustu vain EU:n asettamiin minimivaatimuksiin, vaan kumpuaa myös omista kansallisista tarpeistamme ohjata ja hallita julkisen talouden kokonaisuutta entistä paremmin sekä varautua väestön ikääntymisestä julkiselle taloudelle koituviin haasteisiin. Jaksossa kerrotaan myös työryhmän keskeisimmät ehdotukset.

Muistion osassa II käydään läpi budjettikehysdirektiivin vaatimukset artikloittain suhteessa Suomessa nykyisin voimassa oleviin säädöksiin ja käytäntöihin sekä tehdään tarvittavat ehdotukset niiden muuttamiseksi. Kunkin artiklan kohdalla on käsitelty myös asiaan mahdollisesti liittyvät budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen säännökset.

Osa I Direktiivin keskeiset vaatimukset ja työryhmän ehdotukset

Julkisen talouden kokonaisuuden hallinta

Budjettikehysdirektiivin ydinsisältönä on vaatimus koko julkisen talouden kattavasta finanssipolitiikan hallinnasta jäsenvaltiossa. Tätä tukevat tilastointia, kirjanpitoa, ennusteita ja raportointia koskevat direktiivin määräykset. Direktiivin mukaan finanssipolitiikan hallinnan tulee perustua jäsenvaltiossa päätettyihin, ainakin julkisyhteisöjen velkaa ja rahoitusasemaa koskeviin finanssipoliittisiin sääntöihin, näiden kanssa sopusoinnussa olevien julkisen talouden tilaa koskevien tavoitteiden asettamiseen sekä näiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarpeelliseksi arvioituun talous- ja finanssipoliittiseen päätöksentekoon eri tilanteissa. Direktiivin mukaan päätöksenteon tulee koskea vähintään kolmen vuoden aikajännettä ja kattaa koko julkinen talous.

Työryhmän käsityksen mukaan Suomessa julkisen talouden eri sektoreita koskeva lainsäädäntö ja ohjausmekanismit sisältävät runsaasti direktiivin tarkoittamia elementtejä. Näitä ovat mm. hallitusohjelman valtiontaloutta koskevat tavoitteet, valtion kehysmenettely, peruspalveluohjelmaa ja -budjettia koskeva menettely, kunnan taloutta koskeva laintasoinen sääntely sekä sosiaaliturvasektoria koskeva laintasoinen sääntely. Niin ikään julkista taloutta koskevaan päätöksentekoon osallistuvat hallituksen ja eduskunnan lisäksi yksittäisten kuntien ja kuntayhtymien valtuustot, liikelaitosten ja julkiseen talouteen luettavien yhtiöiden ja rahastojen hallinnot sekä sosiaaliturvarahastojen hallinnot, kukin omin ja toisiinsa nähden myös eri laajuisin toimivaltuuksin. Suomen järjestelmä muodostaa kokonaisuuden, jossa kutakin julkiseen talouden alasektoria koskevat päätöksentekomenettelyt ja päätöksenteon sisältöä ohjaava säännöstö on yksilöitävissä. Direktiivin edellyttämä julkisen talouden kokonaisuuden hallinta ei työryhmän näkemyksen mukaan kuitenkaan ole riittävällä eikä direktiivin edellyttämällä tasolla.

Työryhmän mielestä direktiivin toimeenpano on perusteltua ankkuroida Suomessa jo toimiviin menettelyihin ja voimassa olevaan lainsäädäntöön. Suomen järjestelmää olisi tälle perustalle rakentaen mahdollista kehittää tavalla, joka ensi sijassa parantaa edellytyksiä kansalliseen talous- ja finanssipoliittiseen päätöksentekoon ja joka samalla olisi osa direktiivin asianmukaista implementointia. Työryhmä on pitänyt tavoitteenaan erityisesti poliittisen päätöksentekijän päätöksentekomahdollisuuksien ja valinnanvaran turvaamista talous- ja finanssipolitiikassa. Työryhmä on lisäksi pyrkinyt käytännönläheiseen lähesty-

mistapaan sekä arvioimaan kokonaisuutta siten, ettei päällekkäistä työtä tarvitsisi tehdä ja että hallinnollinen työtaakka olisi mahdollisimman pieni.

1 Hallitusohjelma

Direktiivi ei ota kantaa siihen, mikä toimitelien jäsenvaltioissa ottaisi vastuun julkisen talouden kokonaisuuden hallinnasta. Liioin direktiivi ei ota kantaa siihen, missä asiakirjassa esimerkiksi finanssipoliittiset säännöt on asetettava taikka mikä tai mitkä asiakirjat jäsenvaltioissa muodostavat direktiivissä määritellyn julkisen talouden kehyksen. Suomessa eduskunta käyttää ylintä finanssivaltaa, kunnilla on perustuslaissa taattu itsehallinto, johon kuuluu valta päättää omasta taloudestaan. Sosiaaliturvasektoria, ml. päätöksenteko ja tavoitteet, koskee oma lainsäädäntönsä. Valtioneuvostolla on kuitenkin laaja politiikan koordinaatio- ja valmistelurooli talous- ja finanssipolitiikan alalla. Työryhmä pitääkin valtioneuvostoa luontevana toimijana direktiivin edellyttämässä julkisen talouden kokonaisuuden kattavan talous- ja finanssipolitiikan hallinnassa. Valtioneuvosto on myös EU:n perustamissopimukseen liitetyn pöytäkirjan 12 mukaan vastuussa ns. liiallisten alijäämien menettelyn tehokkaasta täytäntöönpanosta sekä talousarvion alan kansallista menettelyistä, jotka mahdollistavat perussopimuksista tällä alalla johtuvien velvollisuuksien täyttämisen.

Työryhmän käsityksen mukaan direktiivistä johtuva velvoite julkisen talouden kokonaisuuden hallintaa tukevista rakenteista on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa vahvistaen maassamme jo toimivia talous- ja finanssipolitiikan päätöksentekomekanismeja. Työryhmän käsityksen mukaan fipo-lakiin sisältyvä rakenteellista rahoitusasemaa koskeva sääntely on direktiivin näkökulmasta riittävä tapa toimeenpanna direktiivin 5 artiklan vaatimus kansallisesta finanssipoliittisesta säännöstä. Sen sijaan direktiivin 13 artiklan määräykset jäsenvaltion julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehyksestä edellyttävät Suomessa uudistuksia nykytilaan nähden.

Työryhmä ehdottaa, että direktiivin 13 artiklan julkisen talouden kehystä koskevien määräysten toimeenpanemiseksi hallitusohjelmien sisältämää taloustavoitteiden asettamista laajennettaisiin jatkossa siten, että kukin hallitus jo ohjelmassaan asettaisi tavoitteen valtiontalouden ohella koko julkisen talouden rahoitusasemalle sekä tästä rahoitusasematavoitteesta johtaen kaikille alasektoreille erikseen. Seurannan kohteena tulisi olla myös koko julkisen talouden velkakehitys. Aiheellista olisi samalla linjata niitä toimenpiteitä, joita vaalikaudella olisi toteutettava tavoitteiden saavuttamiseksi sekä samalla päättää sitoutumisesta jäljempänä käsiteltävän julkisen talouden suunnitelman noudattamiseen. Työryhmän näkemyksen mukaan jo useamman vaalikauden ajan noudatettua valtiontalouden kehysääntöä ja kehysmenettelyä koskevaa päätöksentekoa hallitusohjelmassa ei ole tarpeen muuttaa.

Direktiivi edellyttää, että finanssipoliittisen päätöksenteon käytettävissä on riippumaton ennuste talouden lähtökohdista ja julkisesta taloudesta. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että valtiovarainministeriön tehtäväksi säädetään riippumattoman ennusteen julkaiseminen ennen hallitusohjelmaneuvotteluja. Tällä varmistetaan, että hallitusohjelmaneuvot-

telijoilla on käytettävissään kaikissa tilanteissa direktiivin ja ennakkovalvonta-asetuksen riippumattomuus- ja laatuvaatimukset täyttävä ennuste.

Työryhmä korostaa, että tavoitteiden asettaminen ja tavoitteiden saavuttamiseksi päätehtävät toimenpiteet kuuluvat poliittisen harkinnan alaan. Työryhmän käsityksen mukaan edellä todettu tavoitteiden asettamisen laajentaminen koko julkista taloutta sekä sen alasektoreita koskevaksi, keskeisten toimenpiteiden yksilöinti ja julkisen talouden suunnitelman roolia ja sisältöä koskeva päätöksenteko on omiaan tukemaan hyödyllisellä tavalla hallituksen myöhempiä talous- ja finanssipoliittista päätöksentekoa.

2 Vaalikauden (ensimmäinen) julkisen talouden suunnitelma

Jo useamman vaalikauden ajan on noudatettu hyvää käytäntöä, jonka mukaan hallitus on kautensa alussa tehnyt vaalikautta koskevan valtiontalouden kehyspääatoksen, johon hallitus on, noudattaen alun perin valitsemaansa linjaa, tehnyt vuosittain tarkistuksia. Vaalikauden kehyspääätös on ollut keskeisessä roolissa hallitusohjelman talouslinjausten toteuttamisessa. Vaalikauden kehyspääatoksessa on ollut mahdollista konkretisoida hallitusohjelman linjauksia, sovittaa yhteen eri tarpeita ja tehdä painopistetarkistuksia sekä talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden edellyttämiä muutoksia valtion tulojen ja menojen perusteisiin sekä talouden rakenteisiin.

Työryhmä ehdottaa, että kunkin vaalikauden alussa hallitus arvioisi direktiivin edellyttämän riippumattoman arvion pohjalta julkisen talouden keskipitkän aikavälin talousnäkyviä, ottaisi harkitsemallaan tavalla huomioon pitkän aikavälin kestävyys sekä EU-lainsäädännöstä aiheutuvat velvoitteet ja päättäisi vaalikauden julkisen talouden tavoitteistaan koko julkista taloutta koskien sekä kutakin julkisen talouden alasektoria koskien (valtio, kunnat ja sosiaaliturvasektori). Direktiivin mukaan alasektorikohtaisten tavoitteiden tulee koskea ainakin ko. sektorin rahoitusasemaa ja (käytännössä tästä seuraavaa) velkaa tai rahastointiasetta. Työryhmän näkemyksenä on, että erillisiä itsenäisiä velkatavoitteita ei ole tarpeen asettaa, mutta kunkin rahoitusasematavoitteen yhteydessä tulisi arvioida myös siitä johtuvaa velkaa tai rahastointiasetta, ja rahoitusasematavoitteen toteutumisen seurannassa tulisi arvioida myös velka- tai rahastointiastekehitystä. Rahoitusasematavoitteiden tulisi johtaa vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettavan keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttamiseen, mutta ne voisivat olla myös tiukempia.

Tavoitteiden asettamisen yhteydessä hallituksen olisi päätettävä myös keskeisistä toimenpiteistä, joita tavoitteiden saavuttaminen kullakin alasektorilla mahdollisesti edellyttää. Toimenpiteet koskisivat nykyisen kehysmenettelyn tapaan valtiosektorin rahoitusasemaan vaikuttavia talous-, finanssi- ja rakennepoliittisia toimenpiteitä. Näiden lisäksi hallituksen olisi yksilöitävä sen omat toimenpiteet koskien kuntasektoria ja sosiaaliturvasektoria. Tarkoituksena on, että hallitus päättäisi julkisen talouden suunnitelmassa kaikista niistä lainsäädäntö- ja muista toimenpiteistä, joita sen tekemä taloudellinen analyysi edellyttää. Tarkoituksena on, että hallitus hyväksyisi vaalikauden julkisen talouden suunnitelman mahdollisimman pian nimittämisensä jälkeen. Työryhmän hahmotelma julkisen talouden suunnitelman rungoksi on liitteenä 2. Työryhmä ehdottaa, että julkisen talouden

suunnitelmamenettelystä otetaan säännökset valtioneuvoston asetukseen. Asetusluonnos on muistion liitteenä 1.

Valtiosektoria koskien toimenpiteinä kysymykseen tulisivat mm. menojen tasoa koskevat päätökset (valtionalouden sitovan menokehityksen asettaminen), menojen painopisteiden muutokset kehityksen sisällä, rakenteelliset uudistukset ja säästöt. Käytännössä kyse olisi nykyisen valtionalouden kehysmenettelyn jatkamisesta sisällöltään nykyisenkaltaisena. Nykyisen valtionalouden kehyspäätöksen keskeiset osat päätettäisiin osana julkisen talouden suunnitelmaa. Työryhmä suosittelee, että hyvissä ajoin ennen tulevia eduskunta-vaaleja asetettaisiin aiempien vaalikausien tapaan työryhmä arvioimaan ja valmistelemaan ehdotuksia kehysäännöiksi hallitusneuvottelijoiden käytettäväksi. Työryhmän käsityksen mukaan kehysmenettely tulisi laajentaa budjettitalouden ohella koskemaan sellaisia valtion rahastoja, joilla on vastaavia menoja kuin budjettitaloudella.

Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että valtionalouteen luetaan kansantalouden tilinpidossa valtion talousarviotalouden lisäksi valtion rahastot (pl. eläkerahasto), liikelaitoksista Senaatti-kiinteistöt sekä eräät valtionyhtiöt. Näiden osalta perusvaatimus olisi, että ne otettaisiin osaksi valtionalouden tavoiteasetannan kokonaisharkintaa.

Kuntasektoria koskien kysymykseen tulevat valtioneuvoston toimenpiteinä erityisesti kuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevat lainsäädäntöesitykset sekä kuntien tulokehitykseen (mm. valtionosuus- ja verolainsäädännön kautta) vaikuttavat valtion toimenpiteet. Julkisen talouden suunnitelmassa valtioneuvosto olisi mm. velvollinen arvioimaan ja ottamaan kantaa voimassa olevien ja mahdollisten uusien velvoitteiden ja normien vaikutukseen kuntasektorin rahoitusaseman kannalta. Käytännössä julkisen talouden suunnitelmassa olisi esitettävä kannanotto siitä, miten mahdollinen uusi tai muuttunut velvoite rahoitetaan ja miten se vaikuttaa julkisen talouden rahoitusasemaan. Vastaavalla tavalla velvoitteiden ja tehtävien vähentämistä koskevien lakiesitysten tekeminen olisi keskeinen hallituksen käytettävissä oleva keino julkisen talouden kokonaisuuden hallinnassa kuntatalouden osalta. Voidaan ajatella, että julkisen talouden suunnitelman kuntatalouden ohjausta koskevassa osiossa hallitus asettaisi omalle päätöksenteolle kuntatalouden ohjaussäännön. Kysymykseen voisi esimerkiksi tulla valtioneuvoston itselleen asettama menoraami kuntien tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseksi, ottaen erityisesti huomioon uusien, karsittavien tai muutettavien tehtävien valtiolle ja kunnille aiheuttamat menot tai säästöt.

Työryhmä ehdottaa, että nykyinen peruspalveluohjelmamenettely kehitettäisiin koko kuntataloutta koskevaksi kuntatalousohjelmaksi. Ohjelmaan otettaisiin julkisen talouden suunnitelman edellyttämät toimenpiteet, joiden tarvittava konkretisointi tehtäisiin kuntatalousohjelmamenettelyssä, julkisen talouden suunnitelmassa tehtyjä päätöksiä noudattaen. Työryhmän ehdotus kuntalain 8 a §:n ja 8 b §:n uudeksi sisällöksi on liitteessä 3.

Kuntataloutta ei ole mahdollista hallita yksistään hallituksen aktiivisella, kuntien tehtäviin ja velvoitteisiin vaikuttavalla politiikalla. Olennaista on myös kuntasektorin oma päätöksenteko ja tämän päätöksenteon julkisen talouden kestävyyskannalta merkitykselliset säädännäiset takeet. Voimassa olevaa kuntalain kunnan taloutta koskevaa sääntelyä tulee vahvistaa. Kuntalain alijäämien kattamissääntelyä tulisi uudistaa siten, että kertyneen alijäämän kattamista ei olisi mahdollista lykätä yhtä kattamiskautta pidemmälle. Kattamisvelvollisuus olisi ulotettava myös kuntayhtymiin. Tavoitteena tulisi olla, että kuntasektori

erityisesti peruspalvelujen tuotannosta vastaavana sektorina olisi kansatalouden tilinpidon käsittein keskipitkällä aikavälillä vähintään tasapainossa.

Sosiaaliturvarahastojen talous on varsin pitkälti lailla säänneltyä. Sosiaaliturvarahastojen tapauksessa valtioneuvosto päättäisi tarvittavista linjauksistaan sosiaaliturvarahastojen talouteen vaikuttavien lainsäädäntömuutosten aikaan saamiseksi.

3 Julkisen talouden suunnitelman tarkistaminen

Työryhmä ehdottaa, että valtioneuvosto tarkistaisi vuosittain vaalikauden julkisen talouden suunnitelmassa päätettyjen toimenpiteiden ajantasaisuuden ja riittävyyden tai esimerkiksi niiden tarkoituksenmukaisen jakautumisen eri sektoreiden kesken. Tarkoituksena ei olisi muuttaa asetettuja tavoitteita vuosittain, vaan tarkistus keskittyisi hallitusohjelmassa tai vaalikauden alussa päätettyjen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseen. Toisaalta ei saa olla myöskään estettä sille, että tietyissä suhdannekäänteisiin liittyvissä tilanteissa hallitus voi tehdä talous- ja finanssipoliittisesti tarkoituksenmukaisia tarkistuksia hallituskauden julkisen talouden tavoitteisiin ja päättää tarvittavista toimenpiteistä. Menettelyt ja edellytykset julkisen talouden suunnitelman tarkistamiselle olisi perusteltua sopia jo hallitusohjelmassa.

Julkisen talouden suunnitelma olisi tarkistettava kunkin vuoden keväällä, ennakkovalvonta-asetuksen mukaan viimeistään huhtikuun loppuun mennessä. Tarkistettu julkisen talouden suunnitelma päätettäisiin rullaavasti aina seuraavaksi neljäksi vuodeksi, jolloin vaalikauden jälkeiset vuodet muodostaisivat pohjan tulevan vaalikauden julkisen talouden suunnitelmalle. Vaalikauden viimeinen julkisen talouden suunnitelma koskisi pelkästään tulevalle vaalikaudelle ajoittuvia vuosia, minkä vuoksi se olisi tarkoituksenmukaista pitää varsin teknisenä, normaalitilanteessa uusia merkittäviä poliittisia avauksia sisältämättömänä.

Julkisen talouden suunnitelman tarkistamisen yhteyteen ajoittuvat myös vakausohjelman sekä Eurooppa 2020-ohjelman käsittely. Työryhmä on pyrkinyt valmistelevaan julkisen talouden suunnitelman sisältörungon sellaiseksi, että se palvelee myös vakausohjelman tarpeita. Eurooppa 2020-menettelyyn työryhmä ei ehdota muutoksia.

4 Talousarvioesitykset ja julkisen talouden suunnitelma

Direktiivi edellyttää, että keväällä hyväksytyn julkisen talouden suunnitelman ja syksyllä laadittavien seuraavan vuoden julkista taloutta koskevien päätösten (ml. valtion talousarvioesitys) erot yksilöidään valtionalouden lisäksi myös muilla julkisen talouden alasektoreilla. Työryhmä ehdottaa, että tämä toteutetaan siten, että valtion talousarvioesityksissä olisi jatkossa tehtävä selkoa siitä, miten esitys suhteutuu valtioneuvoston päätöksenteossa viimeisimpään julkisen talouden suunnitelmaan. Talousarvioesityksessä tulisi antaa selvitys erityisesti siitä, mitä mahdollisia uudelleenarviointoja keväällä hyväksyttyyn julkisen talouden suunnitelmaan nähden talousarvioesitykseen sisältyy.

Näitä kannanottoja voidaan hyödyntää myös ennakkovalvonta-asetuksen mukaisessa kansallisten budjettien ennakkovalvonnassa. Työryhmän esitys valtion talousarvioesityksen sisältörungoksi tältä osin on liitteenä 4.

5 Ennusteiden riippumattomuus ja finanssipoliitiikan riippumaton valvonta

Direktiivin eräs keskeinen ajatus on, että talous- ja finanssipoliittikkaa koskevan päätöksenteon tulisi perustua asianmukaisille julkisen talouden ennusteille ja että päätökset olisivat myös ulkopuolisten arvioitavissa.

Budjettikehysdirektiivi, ennakkovalvonta-asetus ja finanssipoliittinen sopimus antavat niissä mainituille riippumattomille elimille erilaisia tehtäviä. Työryhmän näkemyksenä on, että sääntely edellyttää käytännössä kahta erillistä riippumattoman toimijaa. Ensimmäisen tehtävänä on tuottaa realistinen, riippumaton ennuste finanssipoliittisen valmistelun taustaksi. Toisen riippumattoman elimen tulee ennen kaikkea arvioida numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista ja fipo-laissa säädetyn korjausmekanismin käynnistymistä. Tämä tehtävä on annettu valtiontalouden tarkastusvirastolle jo vuoden 2013 alussa voimaan tullessa fipo-laissa.

Työryhmä on arvioinut ennustetoiminnalle direktiivissä ja ennakkovalvonta-asetuksessa asetettuja vaatimuksia. Direktiivi ei edellytä, että päätöksenteon pohjana käytettäisiin jonkin tietyn ennustelaitoksen ennustetta. Direktiivi asettaa kuitenkin ennustetoiminnalle laatuvaatimuksia ja ennakkovalvonta-asetus myös vaatimuksen riippumattomuudesta. Työryhmä pitää tärkeänä, että valtiovarainministeriöllä on jatkossakin kyky tuottaa direktiivin laatuvaatimukset täyttävä ja ennakkovalvonta-asetuksen edellyttämä riippumaton ja laadukas ennuste talouden lähtökohdista ja julkisesta taloudesta.

Työryhmä katsoo, että valtiovarainministeriön ennustetoiminta täyttää direktiivin laatuvaatimukset sekä tosiasiallisesti myös ennakkovalvonta-asetuksen riippumattomuusvaatimukset. Työryhmä arvioi, ettei valtiovarainministeriön ennustetoiminnan tosiasiallisesta riippumattomuudesta ole epäilystä, mutta ennakkovalvonta-asetuksen vaatimusten vuoksi ennustetoimintaa koskeva ratkaisuvälä olisi järjestettävä myös muodollisesti asetuksen vaatimukset täyttävällä tavalla. Työryhmän ehdotus ennustetoimintaa koskeviksi uusiksi fipo-lain säännöksiksi on liitteenä 5.

6 Tiedot, tilastot ja raportointi

Julkisen talouden kokonaisuuden hallintaa tukien direktiivi edellyttää EKT 95 -standardiin perustuvan tietoaaineiston valmistelun edellyttämät johdonmukaiset kansalliset julkisen tilinpidon järjestelmät. Lisäksi edellytetään julkisyhteisöjen alasektoreista määrärajoin julkaistavia kassaperusteisia tai vastaavia tietoja siten, että valtiontalouden ja sosiaaliturvasektorin tiedot on julkaistava kuukausittain ja kuntatalouden neljännesvuosittain.

Työryhmän näkemyksen mukaan Suomessa voimassa oleva lainsäädäntö täyttää ensiksi mainitun vaatimuksen jo nykyisellään. Sen sijaan kassaperusteisten tietojen tai vastaavan primääridatan julkaiseminen vaatii muutoksia nykyisiin käytäntöihin. Työryhmän mielestä Tilastokeskus olisi luontevin ja kustannustehokkain taho kokoamaan ja julkaisemaan budjettikehysdirektiivin edellyttämiä tietoja. Synergiavaikutukset olisivat Tilastokeskuksessa suurimmat, vaikka periaatteessa myös valtiovarainministeriö voisi kerätä ja julkaista vaaditut tiedot valtiontalouden ja sosiaaliturvasektorin osalta. Kuntataloutta koskeva vaatimus tietojen julkaisemisesta voidaan kattaa uudistustyön alla olevalla Tilastokeskuksen kuntien neljännesvuositilastolla, vaikka se ei olekaan kassaperusteista primääridataa. Työryhmän mielestä uusia järjestelmiä kuntatietojen julkistamiseen ei ole järkevää rakentaa. Tietoaineistojen toimittamisesta, kokoamisesta ja julkaisemisesta tulee sopia valtiovarainministeriön, Tilastokeskuksen, Valtiokonttorin ja muiden keskeisten tahojen välillä. Aluksi julkaistavat tiedot tulevat työryhmän saamien arvioiden mukaan olemaan vielä joitain osin puutteellisia. Estimointeihin joudutaan turvautumaan. Direktiivin vaatimusten täyttäminen tietojen julkaisemisesta onkin nähtävä pidemmän aikavälin kehityshankkeena.

Direktiivi edellyttää lisäksi jäsenvaltiota yksilöimään talousarviomenettelyiden puitteissa elimet ja rahastot, jotka eivät alasektoritasolla muodosta säännönmukaisten talousarvioiden osaa. Vaatimus ei työryhmän näkemyksen mukaan aiheuta suuria muutoksia nykykäytäntöihin. Jäsenvaltioilta edellytetään myös erinäisten piilevien vastuiden raportointia. Käytännössä nämä järjestyvät EDP-lisäkyselyinä (eli säännöllisten ns. liiallisten alijäämien menettelyn raportointien ohessa).

Osa II Direktiivin vaatimusten artiklakohtainen arviointi

II LUKU: Kirjanpito ja tilastot

3 artikla

Direktiivin vaatimus

1. *Jäsenvaltioilla on oltava käytössään julkisen tilinpidon kansalliset järjestelmät, jotka laajalti ja johdonmukaisesti kattavat kaikki julkisyhteisöjen alasektorit sekä sisältävät tiedot, joita tarvitaan suoriteperusteisen tietoaineiston tuottamiseksi tarkoituksena EKT 95 -standardiin perustuvan tietoaineiston valmistelu. Näiden julkisten tilinpitojärjestelmien on oltava sisäisen valvonnan ja riippumattoman tarkastuksen alaisia.*
2. *Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikista julkisyhteisöjen alasektoreista on oikeaan aikaan ja säännöllisesti julkisesti saatavilla julkista taloutta koskevat tiedot asetuksen (EY) N:o 2223/96 mukaisesti. Jäsenvaltioiden on etenkin julkaistava*
 - a) *julkista taloutta koskevat kassaperusteiset tiedot (tai vastaavat luvut julkisesta tilinpidosta, jos kassaperusteisia tietoja ei ole saatavilla) seuraavin määräajoin:*
 - *kuukausittain valtionhallinnon, osavaltiohallinnon ja sosiaaliturvan alasektorien osalta ennen seuraavan kuukauden loppua, ja*
 - *neljännesvuosittain paikallishallinnon alasektorin osalta ennen seuraavan neljännesvuoden loppua;*
 - b) *yksityiskohtainen täsmäytystaulukko, josta ilmenee kassaperusteisten (tai vastaavien) luvut julkisesta tilinpidosta, jos kassaperusteisia tietoja ei ole saatavilla ja EKT 95 -standardiin perustuvien tietojen välisen siirtymän osatekijät.*

Direktiivin 3.2 artiklan vaatimusta on sittemmin täsmennetty Eurostatin julkisen talouden tilastoja koskevassa työryhmässä (FAWG). Työryhmän tulkinnan mukaan direktiivin 3.2 artikla edellyttää, että jäsenvaltio julkaisee vähintään julkisyhteisöjen kunkin alasektorin kokonaistulot ja kokonaismenot sekä niiden erotuksena rahoitusaseman. Raportoinnin on tapahduttava kuukausittain, kuntatalouden osalta neljännesvuosittain. Raportoinnin viive voi olla korkeintaan kuukausi, kuntatalouden osalta kolme kuukautta.

Eurostatin työryhmän mukaan aineisto tulisi julkaista mielellään yhdessä paikassa, yhdellä internetsivustolla, mutta julkaisusivustoja voi olla kaksikin. Datan lisäksi tarvitaan metadata eli kuvaus julkaistuista tiedoista.

Lisäksi jäsenmaiden tulee laatia yksityiskohtainen täsmäytystaulukko, josta ilmenee kassaperusteisten (tai vastaavat luvut julkisesta tilinpidosta, jos kassaperusteisia tietoja ei ole saatavilla) ja EKT 95 -standardiin perustuvien tietojen välisen siirtymän osatekijät.

Työryhmä on ottanut direktiivin 3.2 artiklan vaatimussisällöksi Eurostatin työryhmässä täsmennetyt sisällön. Artiklan 3.2 vaatimusten täyttäminen kokonaisuudessaan on nähtävä pidemmän aikavälin kehityshankkeena. Tämän myös komissio on selkeästi tuonut esiin.

Nykyinen säädöspohja ja käytännöt

Direktiivin 3.1 artiklan vaatimus edellyttää julkiseen sektoriin kuuluvien yksiköiden kirjanpidon järjestämistä siten, että kirjanpitoaineistosta voidaan tuottaa EKT 95 -standardiin perustuvat suoriteperusteiset kansantalouden tietoaaineistot. Kirjanpidon (ja tilinpäätöksen) tulee myös olla sisäisen valvonnan ja tilintarkastuksen kohteena.

Suomessa on jo voimassa tätä koskeva lainsäädäntö. Julkiseen sektoriin kuuluvien yksiköiden direktiivin vaatimuksen mukaisesta kirjanpidosta, sisäisestä valvonnasta, tai siitä vastuussa olevista, sekä tilintarkastuksesta säädetään joko ao. julkisyhteisöä koskevassa lainsäädännössä (suoraan tai viittauksena asiaa koskevaan yleislakiin kuten kirjanpitolakiin tai tilintarkastuslakiin) tai vain asiaa koskevassa yleislaissa. Ensin mainitusta voidaan mainita esimerkkinä valtion, kuntien, Kansaneläkelaitoksen ja Työttömyysvakuutusrahaston kirjanpito, joista säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) ja asetuksessa (1243/1992), kuntalaissa (365/1995), Kansaneläkelaitosta koskevassa laissa (731/2011) ja Työttömyysvakuutusrahaston ohjesäännöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (862/1998).

Direktiivin 3.2 artiklan nojalla raportoitavaksi vaadittavissa alasektorikohtaisissa tiedoissa ei ole kyse tilastotietojen julkaisemisesta vaan primääridatasta, esimerkiksi kassaperusteisesta kirjanpito-datasta. Vastuu tämän primääridatan tuottamisesta on Suomessa hajautunut eri viranomaisille ja yksiköille. Seuraavassa kuvataan raportoinnin nykytila julkisyhteisöjen alasektoreilla:

Valtio

Valtiota koskevan tiedon tuottamisen pääasiallinen vastuu kuuluu Valtiokonttorille, joka vastaa valtion keskuskirjanpidosta. Valtiokonttori kokoaa kuukausitietoja budjettitaloudesta talousarvio- ja liikekirjanpidon mukaisesti sekä lisäksi kuukausittaista rahavirtalaskelmaa budjettitaloudesta ja rahastoista liikekirjanpidon mukaisesti.

Vuodenvaihte on ongelmallinen valtion talouden raportoinnissa, sillä joulukuun tiedot saadaan vasta helmikuun lopulla ja tammikuun tiedot maaliskuun lopulla. Näin ollen vuoden ensimmäisiä kuukausia koskevat kuukausitietojen julkaisut tehdään nykyisin vasta huhtikuussa. Tämä johtuu aikataulusta, jolla virastot toimittavat aineiston.²

Paikallishallinto

Tilastokeskus julkaisee uutta kuntien ja kuntayhtymien talous neljännesvuosittain -tilastoa, joka kuvaa Suomen kuntien ja kuntayhtymien talouden kehitystä Manner-Suomessa vuosineljänneksittäin talousarvioiden toteutumisen mukaisesti. Tiedot julkistetaan noin kaksi kuukautta kunkin vuosineljänneksen päättymisen jälkeen. Tilaston ensimmäinen julkistus ilmestyi toukokuussa 2013.³

Kuntien ja kuntayhtymien talous neljännesvuosittain -tiedonkeruu perustuu tilastolakiin (280/2004). Lain 14 §:n mukaan kunnat ja kuntayhtymät ovat velvollisia antamaan Tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät tiedot taloudestaan, hyödykkeistään, toiminnan sijainnista, henkilöstöstään ja muista toiminnan edellyttämistä voimavaroista.

Tilastokeskus julkaisee myös Julkisyhteisöjen tulot ja menot neljännesvuosittain -tilastoa. Tilasto on kansantalouden tilinpidon mukainen johdettu tilasto. Tilasto on luotu julkisyhteisöjen suhdanneseurannan kehittämiseksi EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen sekä EKP:n edellyttämää julkisen sektorin talouden ajantasaista ja luotettavaa seurantaa varten.⁴

Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Tela toimittaa nykyisin direktiivin edellytyksiä vastaavia tietoja Tilastokeskukselle suorasiirtona neljännesvuosittain. Ensi vuoden alusta suurimmat työeläkeyhtiöt toimittavat Tilastokeskukselle kuukausitietoja, joita voidaan hyödyntää direktiivin mukaisessa raportoinnissa.

Muut sosiaaliturvarahastot koostuvat käytännössä Kansaneläkelaitoksesta ja Työttömyysvakuutusrahastosta. Kummastakin on saatavilla kuukausitietoja alle kuukauden viiveellä. Kansaneläkelaitos lähettää nykyisinkin kuukausitiedot Tilastokeskukseen.

Myös edellä mainittujen tiedonkeruu perustuu tilastolakiin (280/2004) ja sen 14 §:ään.

Muutostarpeet direktiivin vaatimusten täyttämiseksi

Suomen voimassa oleva lainsäädäntö täyttää direktiivin 3.1 artiklan vaatimukset.

Sen sijaan direktiivin artiklassa 3.2 tarkoitettujen tietojen julkistaminen vaatii muutoksia nykyisiin käytäntöihin. Direktiivi tulee panna täytäntöön 31.12.2013 mennessä, joten tietojen julkistaminen tulee aloittaa vuoden 2014 alussa. Aluksi julkaistavat tiedot tulevat

² Valtiokonttorin määräys tietojen toimittamisesta keskuskirjanpitoon (23.11.2010)

³ <http://tilastokeskus.fi/til/kkt/index.html>

⁴ <http://tilastokeskus.fi/til/jtume/index.html>

olemaan vielä joiltain osin puutteellisia ja direktiivin vaatimusten täyttäminen onkin nähtävä pidemmän aikavälin kehityshankkeena.

Tietojen kansalliseen julkistamiseen ja tietopohjan vahvistamiseen liittyvä työnjako ja vastuut tulee sopia valtiovarainministeriön, Tilastokeskuksen, Valtiokonttorin ja muiden tahojen kesken. Valtiovarainministeriön tulee direktiivin toimeenpanosta vastaavana olla valmistelussa ohjaavassa roolissa. Valmistelun yhteydessä on hyvä muistaa, että kyse ei ole korkealaatuisten tilastotietojen julkaisusta, vaan ennemminkin direktiivi vaatii ns. raakadatan keräämistä ja sen julkistamista. Estimointia joudutaan tekemään erityisen paljon alkuvuodesta. Myös vuoden kuluessa pienimpien yksiköiden tietoja jouduttanee estimoimaan.

Työryhmän näkemyksenä on, että Tilastokeskus olisi luontevin ja kustannustehokkain taho kokoamaan ja julkaisemaan budjettikehysdirektiivin edellyttämiä tietoja. Tilastokeskus kokoaa jo muutenkin kuntia koskevan aineiston ja meneillään on kuntien neljännesvuositilaston kehittäminen. Tilastokeskus saa jo nykyään suorasiirtona aineistoja Valtiokonttorista, Kelasta ja Telasta. Tilastokeskuksella on kokemusta tämänkaltaisten tiedonkeruu- ja julkaisujärjestelmien kehittämisestä ja ylläpidosta. Tilastokeskuksessa on myös vaadittavaa menetelmällistä osaamista mm. tarvittaviin estimointeihin. Vaikka kyseessä ei ole varsinainen tilasto, Tilastokeskus olisi silti luontevin virasto direktiivin edellyttämien tietojen kokoamiseen ja julkaisemiseen. Myös synergiavaikutukset olisivat Tilastokeskuksessa suurimmat.

Periaatteessa myös valtiovarainministeriö voisi kerätä ja julkaista vaaditut tiedot valtiontalouden ja sosiaaliturvasektorin osalta. Tietoaineistojen toimittamisesta tulisi sopia mm. Valtiokonttorin ja Tilastokeskuksen kanssa. Vaihtoehdon hyvänä puolena olisi tietojen kerääminen lähellä ennustetyön tekijöitä, jolloin tietoja voitaisiin hyödyntää ehkä nykyistä tehokkaammin. Työryhmän näkemyksen mukaan tehtävä on kuitenkin luonteeltaan operatiivinen eikä tämän vuoksi sovellu luontevasti ministeriön tehtäväkenttään. Vaikka tehtävä päätettäisiin ottaa aluksi valtiovarainministeriön hoidettavaksi, olisi kuitenkin jatkoselvittettävä sen siirtoa myöhemmin Tilastokeskukseen. Direktiivin 3.2 artiklan mukaisen tehtävän antaminen Tilastokeskukselle ei edellyttäisi Tilastokeskusta koskevan lainsäädännön muuttamista. Kyse olisi Tilastokeskuksesta annetun lain (48/1992) 2 §:n mukaisen yhteiskuntaoloja koskevan (tilaston tai) selvityksen laatimisesta.

Työryhmän näkemyksenä on, että kuntataloutta koskeva vaatimus tietojen neljännesvuositaisesta julkaisemisesta voitaisiin kattaa Tilastokeskuksen kuntien neljännesvuositilastolla, vaikka se ei olekaan kassaperusteista primääridataa. Parhaillaan on käynnissä kuntatilastoinnin uudistushanke, jonka myötä rakentuvat uudenlaiset tilastot ovat kokonaan käytössä viimeistään vuonna 2017.

Tilastokeskuksen tai valtiovarainministeriön tulee päättää ja perustaa tietojen julkaisuportaali tai -portaalit. Alkuvaiheessa julkaisu tapahtuisi mahdollisesti kahdella erillisellä internetsivustolla. Valtiovarainministeriön internetsivulla voitaisiin julkaista valtiota ja sosiaaliturvasektoria koskevat tiedot sekä metadata, minkä lisäksi sivustolta ohjattaisiin linkityksellä Tilastokeskuksen kuntatilastoon. Pidemmällä aikavälillä tulisi tavoitteena olla yksi julkaisuportaali.

Metadata eli kuvaus julkaistuista tiedoista tulee laatia. Metadata samoin kuin julkaistavat taulukot olisi käytännössä hyvä tuottaa myös englanniksi, vaikka tällaista vaatimusta ei varsinaisesti ole todettu direktiivissä.

Eräitä alasektoreittain huomioon otettavia muutostarpeita:

Valtio

Valtiokonttorin rahavirtalaskelma on hyvä pohja raportoinnille. Valtion eläkerahaston tiedot tulee poistaa valtion raportoinnista ja siirtää ne työeläkelaitos -sektoriin. On myös kiinnitettävä huomiota Ylen rahoituksen kulkuun sekä budjettitalouden että rahastotalouden kautta.

Koska vuodenvaihte on ongelmallinen valtion talouden raportoinnissa, ainakin aluksi joulukuun ja tammikuun luvut jouduttaisiin estimoimaan. Vaihtoehtoisesti tulisi hyväksyä viive alkuvuoden tietojen julkistamisessa. Tulevaisuudessa valtiosektorin tiedot voitaneen kerätä ja julkaista nopeammin, mutta nykyisessä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon uuden tietojärjestelmän (Kieku) käytön aloituksessa ei aikataulua ole mahdollista tiivistää.

Alkuvuodesta ongelmallisinta on nimenomaan valtion menoja koskevien tietojen saaminen. Sen sijaan verotuloista on mahdollista saada tiedot nopeammalla aikataululla verohallinnosta ja tullista. On hyvä, että tuloista saadaan mahdollisimman ajantasaiset tiedot, sillä mm. suhdanteiden muutokset heijastuvat nopeasti valtion tuloihin, kun taas meno-kehitys on tasaisempaa ja siten myös helpommin arvioitavissa.

Valtiokonttorin aineistosta saataneen kuukausitiedot siirroista yliopistoille ja Ylelle, mutta muilta osin yliopistojen ja Ylen tietoja voidaan joutua estimoimaan. Solidiumista lienee saatavilla omaisuustulot ja -menot. Tulisi miettiä, kuinka Senaatti-kiinteistöt, yliopistojen kiinteistöyhtiöt, HAUS ja Leijona Catering käsitellään. Tulee selvittää, mikä on budjettitalouden ulkopuolisten yksiköidenärkevin tiedonkeruun ja raportoinnin tapa.

Paikallishallinto

Neljännesvuosittaisen kuntatilastouudistuksen jälkeen uusi Tilastokeskuksen kuntatilasto riittää kattamaan direktiivin vaatimukset paikallishallinnon osalta. Uudet tilastot ovat kokonaan käytössä viimeistään vuonna 2017. Joiltakin osin käyttöönotto alkaa jo aikaisemmin.

Työeläkelaitokset

Isojen työeläkelaitosten pitäisi pystyä toimittamaan tietoja kuukausittain. Pienten säätiöiden ja kassojen kuukausitiedot jouduttaneen estimoimaan.

Muut sosiaaliturvarahastot

Kansaneläkelaitos lähettää nykyisinkin kuukausitiedot Tilastokeskukseen ja myös työttömyysvakuutusrahaston on mahdollista toimittaa kuukausitiedot.

III LUKU: Ennusteet

4 artikla

Direktiivin vaatimus

1. *Jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen talouden suunnittelu perustuu realistisiin makrotalouden ja julkisen talouden ennusteisiin, joissa käytetään kaikkein ajantasaisimpia tietoja. Finanssipolitiikan suunnittelun on perustuttava makrotalouden ja finanssipolitiikan kaikkein todennäköisimpään skenaarioon tai varovaisempaan skenaarioon. Makrotaloutta ja julkista taloutta koskevia ennusteita on verrattava ajantasaisimpiin komission ennusteisiin ja tarvittaessa muiden riippumattomien elinten ennusteisiin. Merkittävät erot makrotaloudessa ja finanssipolitiikassa valitun skenaarion ja komission ennusteen välillä kuvataan perustellen, erityisesti jos ulkoisissa oletuksissa esitetty muuttujien taso tai kasvu eroaa merkittävästi komission ennusteisiin sisältyvistä arvoista.*
2. *Komission on julkistettava ne menetelmät, oletukset ja asianmukaiset parametrit, jotka ovat makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden perustana.*
3. *Tukeakseen jäsenvaltioita niiden laatiessa julkisen talouden ennusteitaan komission on annettava unionin menoja koskevia ennusteita, jotka perustuvat monivuotisessa rahoituskehyksessä suunniteltuun menotasoon.*
4. *Herkkyysanalyysin puitteissa makrotalouden ja julkisen talouden ennusteissa on tarkasteltava julkisen talouden merkittävimpien muuttujien kehitystä erilaisissa kasvu- ja korko-oletuksissa. Makrotalouden ja julkisen talouden ennusteissa käytetyissä vaihtoehtoisissa oletuksissa on käytettävä opasteena sitä, miten ennusteissa on aiemmin onnistuttu, ja pyrittävä ottamaan huomioon asiaankuuluvat riskiskenaariot.*
5. *Jäsenvaltioiden on täsmennettävä, mikä instituutio on vastuussa makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden tuottamisesta, ja julkistettava viralliset makrotalouden ja julkisen talouden ennusteet, jotka on laadittu finanssipolitiikan suunnittelua varten, myös käytetyt menetelmät, oletukset ja asianmukaiset parametrit, jotka ovat kyseisten ennusteiden perustana. Vähintään kerran vuodessa jäsenvaltioiden ja komission on käytävä teknistä vuoropuhelua niistä oletuksista, jotka ovat makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden valmistelun perustana.*
6. *Finanssipolitiikan suunnittelussa käytettyjä makrotalouden ja julkisen talouden ennusteita on arvioitava säännöllisesti, puolueettomasti ja kattavasti objektiivisin perustein, myös jälkikäteen. Tämän arvioinnin tulokset on julkistettava ja otettava asianmukaisesti huomioon tulevissa makrotalouden ja julkisen talouden ennusteissa. Jos arvioinnissa havaitaan merkittävä vinoutuma, joka vaikuttaa makrotalouden ennusteisiin vähintään neljän peräkkäisen vuoden ajan, kyseisen jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimet ja julkistettava ne.*

7. Komissio (Eurostat) julkaisee jäsenvaltioiden neljännesvuosittaiset velka- ja alijämä-tasot kolmen kuukauden välein.

Budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen 4 artiklan mukaan keskipitkän aikavälin finanssipoliittisten suunnitelmien (vakaushjelma) ja talousarvioesitysten tulee perustua riippumattomiin makrotalouden ennusteisiin, ja niissä on ilmoitettava, onko julkisen talouden ennusteet laatinut tai vahvistanut riippumaton elin. Nämä ennusteet on julkistettava yhdessä niiden keskipitkän aikavälin finanssipoliittisten suunnitelmien ja talousarvioesitysten kanssa, joiden perustan ne muodostavat.

Riippumattomuus on määritelty ennakkovalvonta-asetuksen 2 artiklassa, jonka mukaan:

1. Tässä asetuksessa sovelletaan seuraavia määritelmiä:

- a) *'riippumattomilla elimillä'* tarkoitetaan rakenteellisesti riippumattomia elimiä tai elimiä, jotka ovat toiminnallisesti riippumattomia jäsenvaltion talousarvioviranomaisista ja jotka perustuvat kansallisiin säännöksiin, joilla varmistetaan suuri toiminnallinen riippumattomuus ja vastuullisuus, mukaan lukien
 - i) järjestelmä, joka perustuu kansallisiin lakeihin, asetuksiin tai sitoviin hallinnollisiin määräyksiin;
 - ii) pidättyminen ottamasta vastaan ohjeita asianomaisen jäsenvaltion talousarvioviranomaisilta tai muilta julkisilta tai yksityisiltä elimiltä;
 - iii) kyky hoitaa julkista tiedotusta oikea-aikaisesti;
 - iv) menettelyt jäsenten nimittämiseksi näiden kokemuksen ja pätevyyden perusteella;
 - v) riittävät resurssit ja asianmukainen tiedonsaanti niiden tehtävien hoitamiseksi;
- b) *'riippumattomilla makrotalouden ennusteilla'* tarkoitetaan riippumattomien elinten laatimia tai vahvistamia makrotalouden ennusteita

Nykyinen säädöspohja ja käytännöt

Ennustetoimintaa koskeva toimivalta

Valtiovarainministeriöstä annetun asetuksen (1131/2011) 1 §:n mukaan:

Valtiovarainministeriön tehtäviä ovat: 1) taloudellisen kehityksen seuranta ja ennustaminen, talous- ja rakennepolitiikan valmistelu ja toimenpiteiden vaikutusten arviointi

Valtiovarainministeriöstä annetun asetuksen 7 §:n 1 momentin mukaan ministeri ratkaisee ministeriössä päätettävät asiat. Pykälän 2 momentin mukaan ministeriön virkamiehet ratkaisevat kuitenkin valtioneuvoston ohjesäännön 36 §:ssä säädettyjä muita kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita sen mukaan kuin ministeriön työjärjestyksessä säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan ministeri voi pidättää ratkaisuvallan asiassa, jonka virkamies muutoin saisi ratkaista. Sama oikeus on yksittäistapauksessa valtiosihteerillä kansliapäällikkönä, alivaltiosihteerillä, osaston päälliköllä, hallinto- ja kehitysjohtajalla sekä työjärjestyksessä määrätyn yksikön tai osaston sisäisen

yksikön päälliköllä asiassa, jonka ratkaiseminen kuuluu heidän alaiselleen virkamiehelle. Ministerin pidätysoikeus virkamiehen päätökseen perustuu valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 16 §:n 1 momenttiin.

Lisäksi valtiovarainministeriön työjärjestyksen 3 §:n mukaan:

Kansantalousosasto valmistelee asiat, jotka koskevat:

- 1) *suhdannekehityksen ja keskipitkän aikavälin taloudellisen kehityksen seuraamista, tutkimista ja ennustamista;*
- 2) *julkisen talouden kehitystä*

Ennusteiden laatiminen

Valtiovarainministeriön kokonaistaloudelliset ennusteet laaditaan ministeriön kansantalousosastolla. Pääsääntöisesti ennuste laaditaan osaston suhdanneyksikön ja vakausyksikön voimin. Suhdanneyksikkö vastaa makrotaloudellisesta ennusteesta (reaalitalous, hinnat ja palkat, työvoimatase ja rahoitusmarkkinat) ja vakausyksikkö julkisen talouden ennusteesta (valtion, kuntien, sosiaaliturvarahastojen ja julkisyhteisöjen tulot, menot, jäämä ja velka). Ministeriön budjettiosasto, rahoitusmarkkinaosasto ja vero-osasto tuottavat ennusteen kannalta välttämätöntä informaatiota rahoitusmarkkinoista sekä valtion ja kuntien tuloista ja menoista.

Valtion verotuloarvion laatii kansantalousosaston, budjettiosaston ja vero-osaston asiantuntijoista koottu ryhmä (tulotyöryhmä). Näitä arvioita käytetään kokonaistaloudellisessa ennusteessa, valtion talousarviossa ja valtionalouden kehityksissä. Arviot valtion talousarvioon ja valtionalouden kehyyksiin sisältyvistä menoista laatii budjettiosasto.

Arviot kuntien tuloista ja menoista laatii kansantalousosasto, mutta nykyisin se tapahtuu yhteistyössä budjettiosaston, vero-osaston, kunta- ja aluehallinto-osaston ja kuntaliiton kanssa ns. peruspalveluohjelmamenettelyssä. Kokonaistaloudellisessa ennusteessa esitetyt ennusteet valtion ja kuntien tuloista ja menoista ovat yhdenmukaiset talousarvioissa, valtionalouden kehityksissä, peruspalvelubudjetissa ja peruspalveluohjelmassa esitettyjen ennusteiden kanssa.

Ennusteiden sisäisen johdonmukaisuuden takaamiseksi ennustamisessa on oleellista, että reaalitytöitä, julkista taloutta ja rahoitusmarkkinoita ei eroteta toisistaan. Ennustaminen on kokonaisuus, jossa monet eri tekijät vaikuttavat toisiinsa. Ennustetta ei voida tuottaa järkevällä tavalla, jos esimerkiksi reaalitytöiden kehityskulku ennustetaan irrallaan julkisesta taloudesta. Vastaavasti julkisen talouden ennustetta, ml. valtion talousarvion ja valtionalouden kehysten sekä kuntien peruspalvelubudjetin ja kuntatalouden ohjauskehysten tulo- ja menoennusteet, ei ole mielekäästä johtaa ”mistä tahansa” reaalitytöiden ennusteesta.

Ennuste kokonaistalouden ja julkisen talouden tilasta ja näkymistä laaditaan pääsääntöisesti neljä kertaa vuodessa. Valtion talousarviota ja valtionalouden kehystä varten laaditaan tulo- ja menoennusteet talousarvion ja kehysten laadintaa ohjaavien menettelyjen ja aikataulujen puitteissa, eli elo-syyskuussa sekä maaliskuussa. Kuntien peruspalvelubudjetti laaditaan kerran vuodessa valtion talousarvioesityksen yhteydessä. Kuntien peruspalveluohjelma laaditaan kerran vuodessa valtionalouden kehysten yhteydessä. Keskeiset

ennusteluvut julkaistaan ko. asiakirjan yhteydessä.

Kokonaistaloudellinen ennuste perustuu pitkälti Tilastokeskuksen laatimaan ja julkaisemaan kansantalouden neljännesvuositilinpitoon. Yhdenmukaisen ennusteen laatimiseksi mm. valtion talousarvion ja valtiontalouden kehysten tulo- ja menoennusteet muunnetaan tilinpitoa vastaavaan muotoon. Valtiovarainministeriön ennusteissa käytämä aineisto on julkista.

Riippumattomuus

Valtiovarainministeriön kokonaistaloudellinen ennuste laaditaan ministeriön kansantalousosastolla huolehtien ennusteen riippumattomuudesta. Kansantalousosasto ei ota ulkopuolisilta tahoilta vastaan ohjeita tai määräyksiä. Prosessin aikana syntyviä alustavia ennusteita ei jaeta kansantalousosaston ja ennusteen taittamiseen ja kääntämiseen osallistuvien henkilöiden ulkopuolelle. Vasta lopullinen valmis ennuste jaetaan ministerille, tämän esikunnalle ja ministeriön ylimmälle virkamiesjohdolle, sekä budjettiosastolle ja ministeriöiden talousjohdolle valtion talousarvio- ja kehysvalmistelun tueksi.

Arviot kuntien tuloista ja menoista ja koko kuntatalouden kehityksestä pohjautuvat valtiovarainministeriön kokonaistaloudelliseen ennusteeseen, mutta kuntatalouden kehitysarvio laaditaan peruspalveluohjelmamenettelyssä, eli yhteistyössä mm. kuntaliiton kanssa, eikä se siten ole täysin riippumaton.

Harhattomuus ja laaduntarkkailu

Suomessa kokonaistaloudellisia ennusteita laaditaan useiden eri tutkimuslaitosten ja rahoituslaitosten toimesta. Lisäksi Euroopan komissio ja OECD laativat säännöllisesti kehitysarvioita. Akateemiset tutkijat ovat arvioineet Suomen kokonaistaloudellisten ennusteiden osuvuutta ja harhattomuutta.⁵ Lisäksi eduskunnan tarkastusvaliokunta on arvioinut erityisesti verotuloarvioiden osuvuutta ja harhattomuutta.⁶ Tutkimuksissa ja arvioissa on päädytty siihen, että valtiovarainministeriön ennusteet ovat olleet osuvuudeltaan vähintäänkin keskimääräistä tasoa sekä harhattomia.

Valtiovarainministeriö analysoi ennustepoikkeamia säännöllisesti ja systemaattisella tavalla kokonaistaloudellisten ennustekierrosten yhteydessä. Analyysin tulokset julkaistaan vuosittain syksyn taloudellisen katsauksen yhteydessä.

Julkaiseminen

Kokonaistaloudellinen ennuste julkaistaan neljä kertaa vuodessa. Laajempi taloudellinen katsaus julkaistaan maaliskuussa ja syyskuussa sekä suppeampi suhdannekatsaus kesäkuussa ja joulukuussa.

⁵ Lanne 2009: Ennusteiden tappiofunktiot ja BKT-ennusteiden rationaalisuus. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2009.

⁶ Lahtinen ym. 2009: Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2009.

Kokonaistaloudelliset ennusteet, valtion talousarviot ja kehyspäättökset julkaistaan suomeksi, ruotsiksi ja pääsääntöisesti myös englanniksi ja ovat ladattavissa valtiovarainministeriön internetsivuilta. Suhdannekatsauksen julkistamisen yhteydessä järjestetään medialle avoin julkistamistilaisuus, jossa kansantalousosaston edustajat esittelevät ennusteen ja vastaavat sitä koskeviin kysymyksiin.

Kokonaistaloudellisen ennusteen, valtion talousarvioiden ja valtionalouden kehysten laadintaan liittyvistä menetelmistä ja välineistä annetaan yksityiskohtaista tietoa pyydettyessä. Menetelmistä ja välineistä löytyy tietoa myös ministeriön internetsivuilta, Taloudellisista katsauksista sekä Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa julkaistuista kirjoituksista.

Vertaisarviointi

Valtiovarainministeriön ennusteet ovat julkisia ja kenen tahansa arvioitavissa.

Kokonaistaloudellisen ennusteen lähtökohtaoletuksia verrataan keskeisten kotimaisten ennustelaitosten ja ulkomaisten taloudellisten järjestöjen käyttämiin oletuksiin osana kokonaistaloudellisen ennusteen laadintaa. Ulkomaisista tahoista varsinkin EU:n komission ja OECD:n kokonaistaloudellisia ennusteita käytetään valtiovarainministeriön ennusteen vertailukohtana. Molempien elinten kanssa harjoitetaan myös aktiivista ja avointa tietojen vaihtoa ja opponointia.

Riskiarviointi, herkkyyсарviointi ja vaihtoehtoiset ennusteet

Kokonaistaloudellisen ennusteen laadinnan yhteydessä tehdään riskianalyysi, jonka perusteella perusuraksi valitaan uskottavin ura. Vain ennusteen perusura julkaistaan, mutta ennusteraportissa tuodaan selkeästi esille ennusteen mahdolliset riskitekijät.

Kokonaistaloudellisten ennusteiden ympärille rakennettuja vaihtoehtoislaskelmia tuotetaan päätöksenteon tueksi tarpeen mukaan ja samoilla menetelmillä ja välineillä kuin perusennuste.

Muutostarpeet direktiivin vaatimusten täyttämiseksi

Työryhmän näkemyksen mukaan valtiovarainministeriön ennuste täyttää budjettikehysdirektiivin laatuvaatimukset sekä tosiasiallisesti myös ennakkovalvonta-asetuksen riippumattomuusvaatimuksen. Lainsäädännössä riippumattomuusvaatimus ei kuitenkaan toteudu, koska muodollisesti ministerillä on pidätysoikeus myös julkaistavan ennusteen sisältöön. Sama muodollinen ongelma koskee ennusteiden laadinnasta vastaavan osaston ja tätä ylempien virkamiesten välistä suhdetta.

Ennusteiden laadinnan riippumattomuus edellyttää viime kädessä, että ennusteita koskevat asiat rajataan ennusteista vastaavan valtiovarainministeriön osaston päällikön yksinomaiseen päätösvaltaan. Asiasta on valtioneuvostolain 16 §:n 1 momentin säännökset huomioon ottaen säädettävä lailla. Työryhmä ehdottaa, että fipo-lakiin lisätään säännös, jonka mukaan taloudellisia ennusteita koskevat asiat ratkaisee valtiovarainministeriössä

ennusteita laativan osaston päällikkö. Valtiovarainministeriön nykyisessä organisaatiossa ratkaisuväliltä olisi siten kansantalousosaston päälliköllä.

Lisäksi valtiovarainministeriön työjärjestystä täydennettäisiin tuomalla selkeämmin esiin valtiovarainministeriön ennusteen laatu ja riippumattomuus. Työjärjestyksen lukuun 5 Asioiden valmistelu lisättäisiin informaatioksi uusi pykälä, jossa kuvataan ennustamista ohjaavat periaatteet.

Valtioneuvoston asetuksessa julkisen talouden suunnitelmasta säädettäisiin, että valtiovarainministeriö tuottaa vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman taustaksi ennen eduskuntavaaleja riippumattoman arvion keskipitkän aikavälin taloudellisista lähtökohdista. Julkisen talouden suunnitelman tulee perustua valtiovarainministeriön ennusteeseen.

Työryhmän näkemyksen mukaan ennakkovalvonta-asetuksessa todettu ennustetoiminnan riippumattomuus edellyttää myös, että nykyisin osana peruspalveluohjelmamekaniikkaa laadittavan kuntatalouden kehitysarvion ja valtiovarainministeriön ennustetoiminnan välistä suhdetta selkiytetään. Selvyyden vuoksi kuntalain (365/1995) 8 b §:ää tulisi muokata siten, että kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tehtäväksi säädettäisiin kuntatalouden kehityksen seuranta ja arviointi (ks. liite 3). Ennusteen laatimisesta vastaisi valtiovarainministeriön kansantalousosasto, mutta ennusteen laadinnassa käytettävistä oletuksista ja periaatteista voitaisiin siis käydä nykyiseen tapaan keskustelua. Julkisen talouden suunnitelma perustuisi kansantalousosaston kuntatalouden ennusteeseen. Tarkoituksena olisi liittää kuntatalousohjelma julkisen talouden suunnitelman liitteeksi, jolloin näissä kahdessa asiakirjassa käytettävien ennusteiden tulee olla samat.

Budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen mukaan keskipitkän aikavälin finanssipoliittisissa suunnitelmissa ja talousarvioesityksissä on ilmoitettava, onko julkisen talouden ennusteet laatintu tai vahvistanut riippumaton elin. Jatkossa ko. asiakirjoissa olisi siis yhdellä lauseella todettava, että ne perustuvat valtiovarainministeriössä riippumattomasti laadittuun ennusteeseen.

IV LUKU: Numeeriset finanssipoliittiset säännöt

5 artikla

Direktiivin vaatimus

Jäsenvaltioilla on oltava käytössään erityiset sitä koskevat numeeriset finanssipoliittiset säännöt, joilla tehokkaasti edistetään sitä, että julkisyhteisö kokonaisuudessaan noudattaa monivuotisen kehityksen aikana Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen pohjautuvia velvoitteitaan finanssipoliittikan alalla. Tällaisten sääntöjen on erityisesti katettava

- a) *Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti määriteltyjen alijäämän ja velan viitearvojen noudattaminen;*

- b) *monivuotisen aikajänteen omaksuminen finanssipolitiikan suunnittelussa, mukaan lukien jäsenvaltioiden julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteiden noudattaminen.*

Nykyinen säädöspohja ja käytännöt

Fipo-lain HE:ssä (155/2012 vp) todetaan budjettikehysdirektiivin 5 artiklasta seuraavasti:

Sääntöjen tulee kattaa erityisesti SEUT:n mukaisen alijäämän ja velan viitearvon sekä vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevässä osiossa säädetyn keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattaminen. Artikla ei edellytä juuri tiettyjen finanssipoliittisten sääntöjen käyttämistä, mutta käytettävien sääntöjen tulee olla sellaisia, että niiden noudattaminen johtaa alijäämän ja velan viitearvon sekä keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamiseen. Käytännössä direktiivin 5 artikla ei välttämättä edellytä muita finanssipoliittisia sääntöjä kuin nyt hyväksyttäväksi ja voimaansaatettavaksi ehdotettavassa valtiosopimuksessa määrätty rakenteellista rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite. Tämä johtuu siitä, että keskipitkän aikavälin tavoite asetetaan siten, että siinä otetaan (normaalien suhdannevaihtelujen puitteissa) huomioon varmuusmarginaali suhteessa alijäämän 3 prosentin viitearvoon, julkisen velan määrä ja sen kehitys sekä muutoinkin julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys. Näin asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamisen tulisi toisin sanoen johtaa paitsi SEUT:n mukaisen alijäämän myös SEUT:n mukaisen velan viitearvon noudattamiseen.

Fipo-laki velvoittaa asettamaan keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) fipo-sopimuksen mukaisesti. Fipo-sopimus asettaa MTO:n asettamiselle joiltakin osin tiukemmat reunaehdot kuin vakaus- ja kasvusopimus. Koska jo vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti asetetun MTO:n tulisi johtaa sekä alijäämän ja velan, ja luonnollisesti myös MTO:n itsensä, noudattamiseen, myös fipo-sopimuksen mukaisesti asetettu MTO täyttää nämä vaatimukset.

Fipo-sopimuksen mukaisesti asetettava MTO ja sen noudattaminen täyttäisi siten direktiivin 5 artiklan vaatimukset, koska tällöin tullaan noudattaneeksi alijäämän ja velan viitearvoa sekä keskipitkän aikavälin tavoitetta, minkä lisäksi finanssipolitiikassa on omaksuttu monivuotinen aikajänne. Vaatimusta monivuotisen aikajänteen omaksumisesta tukevat lisäksi valtiontalouden kehysmenettely ja vuosittaiset vakausohjelmat sekä jatkossa laadittava julkisen talouden suunnitelma.

Muutostarpeet direktiivin vaatimusten täyttämiseksi

Työryhmän näkemyksenä on, että artikla 5 on täytäntöönpantu fipo-lailla. Fipo-laki edellyttää, että hallitus asettaa julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen, joka ei voi olla heikompi kuin -0,5 % suhteessa bruttokansantuotteeseen Suomen nykyisissä olosuhteissa. Kyseessä on samalla artiklassa 5 tarkoi-

tettu finanssipoliittinen sääntö. Hallitus voi asettaa myös muita numeerisia finanssipoliittisia sääntöjä.

Kesällä 2013 annettujen maakohtaisten suositusten yhteydessä neuvosto hyväksyi vakausohjelman yhteydessä Suomen asettaman keskipitkän aikavälin tavoitteen (0,5 % rakenteellinen alijäämä).

6 artikla

Direktiivin vaatimus

1. *Rajoittamatta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen määräyksiä julkisen talouden valvontaa koskevasta unionin kehyksestä, maakohtaisten numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen on sisällettävä seuraavat osatekijät:*
 - a) *tavoitemääritelmä ja sääntöjen soveltamisala;*
 - b) *sääntöjen noudattamisen tehokas ja oikea-aikainen seuranta, joka perustuu riippumattomien elinten tai sellaisten elinten suorittamaan luotettavaan ja riippumattomaan analyysiin, jotka ovat toiminnallisesti riippumattomia jäsenvaltioiden finanssipoliitikasta vastaavista viranomaisista;*
 - c) *sääntöjen noudattamatta jättämisestä aiheutuvat seuraukset.*
2. *Jos numeerisissa finanssipoliittisissa säännöissä on poikkeuksen mahdollistavia lausekkeita, niissä on esitettävä rajoitettu määrä erityistilanteita, jotka ovat finanssipoliitiikan alalla Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen pohjautuvien jäsenvaltioiden velvoitteiden mukaisia, ja tiukkoja menettelyjä, joissa sääntöjen väliaikainen noudattamatta jättäminen on mahdollista*

Myös budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on perustettava riippumattomat elimet, jotka seuraavat että numeerisia finanssipoliittisia sääntöjä noudatetaan. Artiklan 5 mukaan:

Finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista seuraavat riippumattomat elimet

1. *Jäsenvaltioiden on perustettava riippumattomat elimet, jotka seuraavat, että noudatetaan*
 - a) *numeerisia finanssipoliittisia sääntöjä, joilla niiden kansallisiin talousarviomenettelyihin sisällytetään asetuksen (EY) N:o 1466/97 2 a artiklassa vahvistettu julkitalouden keskipitkän aikavälin tavoite;*
 - b) *direktiivin 2011/85/EU 5 artiklassa tarkoitettuja numeerisia finanssipoliittisia sääntöjä.*

2. Näiden elinten on tarvittaessa laadittava julkisia arvioita kansallisista finanssipoliittisista säännöistä, muun muassa
- a) sellaisten olosuhteiden esiintymisestä, jotka johtavat korjausmekanismin käynnistymiseen, jos havaitaan poiketun merkittävästi keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävästä sopeuttamisurasta asetuksen (EY) N:o 1466/97 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti;
 - b) siitä, eteneekö julkisen talouden korjaus kansallisten sääntöjen ja suunnitelmien mukaisesti;
 - c) sellaisten asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohdan kymmenennessä alakohdassa tarkoitettujen olosuhteiden esiintymisestä tai lakkaamisesta, jotka saattavat sallia tilapäisen poikkeamisen keskipitkän aikavälin budjettitavoitteesta tai siihen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tällainen poikkeaminen ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä.

Nykyinen säädöspohja ja käytännöt

Direktiivin 6.1 artiklan a) alakohdan vaatimukset sisältyvät fipo-lakiin. Fipo-lain ja siinä säädetyn korjausmekanismin tavoitteena on koko julkisen talouden vakaus ja kestävyys.

Direktiivin 6.1 artiklan b) alakohdan vaatimus valvontaelimestä on pantu täytäntöön fipo-lain 7 §:llä. Sen mukaan lain ja siten esim. MTO:n asettamista ja noudattamista valvoo valtiontalouden tarkastusvirasto.

Direktiivin 6.1 artiklan c) alakohdan mukaan finanssipoliittisiin sääntöihin tulee sisältyä sääntöjen noudattamatta jättämistä koskevat seuraukset. Direktiivin 16 perustelukappaleen mukaan kokemus on osoittanut, että seuraamusten ei välttämättä tarvitse verottaa muuta kuin mainetta, jotta numeeriset finanssipoliittiset säännöt toimoisivat tehokkaasti. Lähtökohtaisesti on siten riittävää, että riippumaton seuranta- ja valvontaviranomainen valvoo direktiivin nojalla asetettujen sääntöjen ja tavoitteiden noudattamista ja esittää niitä koskevia julkisia kannanottoja. Nämä vaatimukset on pantu täytäntöön fipo-lain 7 §:n ja myös 5 §:n viimeisen virkkeen mukaisella valtiontalouden tarkastusviraston valvonnalla.

Direktiivin 6.2 artikla on pantu täytäntöön poikkeuksellisia olosuhteita koskevalla fipo-lain 4 ja 5 §:llä, joissa poikkeuksellisten olosuhteiden vallitsemisen määrittely on kytketty EU:n neuvoston kantaan. Poikkeukselliset olosuhteet voivat siten vallita vain EU-oikeuden sallimissa tilanteissa.

Muutostarpeet direktiivin vaatimusten täyttämiseksi

Työryhmän näkemyksen mukaan direktiivin 6 artikla on pantu täytäntöön fipo-lailla. Ennakkovalvonta-asetuksen budjettikehysdirektiiviä vastaava valvontatehtävä tulisi kuitenkin lisätä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 1 §:ään.

7 artikla

Direktiivin vaatimus

Jäsenvaltioiden vuotuisessa talousarviolainsäädännössä on otettava huomioon niiden maakohtaiset voimassa olevat numeeriset finanssipoliittiset säännöt.

Nykyinen säädöspohja ja käytännöt

Fipo-lain HE:ssä on todettu seuraavasti:

Direktiivin 7 artiklan mukaan finanssipoliittiset säännöt on otettava huomioon jäsenvaltion vuotuisessa talousarviolainsäädännössä. Kuten edellä 5 artiklan yhteydessä on todettu, julkisen talouden kokonaisuutta voidaan hallita nyt hyväksyttäväksi ja voimaansaattavaksi ehdotettavan valtiosopimuksen edellyttämällä julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamisella. Direktiivin 7 artiklan vaatimukset voidaan siten täyttää niillä kansallisilla säännöksillä, joilla keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamista ja noudattamista koskevat valtiosopimuksen sääntelyvelvoitteet pannaan täytäntöön.

Muutostarpeet direktiivin vaatimusten täyttämiseksi

Työryhmän näkemyksen mukaan direktiivin 7 artikla on pantu täytäntöön fipo-lailla. Mikäli julkisen talouden seurannan yhteydessä havaitaan, että julkisen talouden tasapainon kehitys poikkeaa merkittävästi asetetusta keskipitkän aikavälin tavoitteesta, hallitus on fipo-lain mukaan velvollinen ryhtymään tarpeellisiksi katsomiinsa korjaaviin toimiin jo ennen kuin niihin puututtaisiin Euroopan unionin toimesta.

V LUKU: Julkiset talouden keskipitkän aikavälin kehys

9 artikla

Direktiivin vaatimus

- Jäsenvaltioiden on laadittava uskottava ja tehokas julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehys, joka mahdollistaa julkisen talouden suunnittelun vähintään kolmen vuoden aikajänteellä sen varmistamiseksi, että finanssipoliitiikan kansallisessa suunnittelussa lähtökohdaksi otetaan monivuotisuus.*
- Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehyksiin on sisällyttävä seuraavien seikkojen vahvistamista koskevat menettelyt:*

- a) *kattavat ja avoimet monivuotiset julkisen talouden tavoitteet, jotka koskevat julkisyhteisöjen alijäämää, velkaa ja muita mahdollisia julkisen talouden yleisindikaattoreita, kuten menot, varmistaen samalla, että tavoitteet ovat IV luvussa säädettyjen voimassa olevien numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen mukaisia;*
 - b) *julkisyhteisöjen kutakin keskeistä meno- ja tuloerää koskevat ennusteet eriteltynä tarkemmin valtionhallinnon ja sosiaaliturvan tasolla kyseisenä budjettivuonna ja sitä pidemmällä ajanjaksolla olettaen, että politiikka säilyy muuttumattomana;*
 - c) *kuvaus julkiseen talouteen vaikuttavasta keskipitkän aikavälin ennakoidusta politiikasta eriteltynä keskeisten tulo- ja menoerien mukaan ja osoittaen, miten sopeuttaminen kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteita saavutetaan verrattuna ennusteisiin, joissa oletetaan, että politiikka säilyy muuttumattomana;*
 - d) *arviointi siitä, kuinka julkiseen talouteen kohdistuvan välittömän pitkän aikavälin vaikutuksensa valossa ennakoitu politiikka todennäköisesti vaikuttaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyYTEEN.*
3. *Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehysten osana laadittujen ennusteiden on perustuttava III luvun mukaisiin realistisiin makrotalouden ja julkisen talouden ennusteisiin.*

Direktiivin 9 artiklan yhteydessä on mielekästä käsitellä myös direktiivin VI luvun 13 artikla, sillä ne muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. Artiklan 13 vaatimukset linkittyvät julkisen talouden kokonaisuuden hallintaan.

13 artikla

Direktiivin vaatimus

1. *Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön tarkoituksenmukaiset mekanismit kaikkien julkisyhteisöjen alasektoreiden koordinoimiseksi, jotta kaikki julkisyhteisöjen alasektorit katetaan kokonaisvaltaisesti ja johdonmukaisesti finanssipoliitiikan suunnittelussa, maakohtaisissa numeerisissa finanssipoliittisissa säännöissä ja julkista taloutta koskevien ennusteiden laatimisessa ja monivuotisen suunnittelun valmistelussa erityisesti julkisen talouden monivuotisen kehysten mukaisesti.*
2. *Finanssipoliittisen vastuuvollisuuden edistämiseksi on selkeästi määriteltävä viranomaisten budjettivastuu julkisyhteisöjen eri alasektoreilla.*

Lisäksi budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetus tuo joitakin elementtejä julkisen talouden kehystä koskevaan kokonaisuuteen:

- Asetuksen 4 artiklassa säädetään yhteisestä talousarvioaikataulusta, jonka puitteissa jäsenvaltion tulee toimia. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on julkaistettava vuosittain mieluiten 15. huhtikuuta ja viimeistään 30. huhtikuuta mennessä kansalliset keskipitkän aikavälin finanssipoliittiset suunnitelmansa julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehyksensä mukaisesti. Direktiivin tarkoittama julkisen talouden kehys on laadittava siten vuosittain viimeistään huhtikuun loppuun mennessä.
- Asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan edellä mainitut finanssipoliittiset suunnitelmat voivat olla sama asiakirja kuin keväisin tarkistettava vakaushjelma.
- Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan a alakohta edellyttää, että komissiolle syksyisin viimeistään 15. lokakuuta mennessä toimitettava alustava talousarviosuunnitelma sisältää julkisyhteisöjen tasapainossa olevaa rahoitusasemaa koskevan tavoitteen prosentteina suhteessa bruttokansantuotteeseen jaoteltuna alasektoreiden mukaan. Tämä tukee direktiivin 9 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja toisaalta direktiivin 13 artiklan tulkitsemista yhdessä siten, että myös direktiivi edellyttää tavoitteiden asettamista alasektoreittain.
- Asetuksen 4 artiklan toisessa alakohdassa edellytetään tietoja ennakoiduista taloudellisista tuotoista koskien julkisia investointihankkeita, joilla on merkittäviä talousarviovaikutuksia.

Nykysäädökset ja käytännöt

Suomen lainsäädäntö ei nykyisin edellytä direktiivin 9 artiklan mukaisen julkista taloutta ja sen eri sektoreita koskevan taloudellisen kehysuunnitelman laatimista. Sinänsä tällaisen suunnitelman laatiminen olisi perusteltua jo nykyisinkin sekä kansallisista lähtökohdista että EU-lainsäädäntöön perustuvien finanssipoliittisten sääntöjen (MTO-tavoite sekä alijäämä- ja velkarajoite) noudattamiseksi.

Suomessa julkisen talouden alasektoreita koskeva lainsäädäntö ja ohjausmekanismit sisältävät runsaasti direktiivin tarkoittamia elementtejä. Seuraavassa kuvataan julkisen talouden eri alasektoreiden talouden hallinta.

Valtiontaloudesta päättää perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan eduskunta. Valtiontaloutta koskevien finanssipoliittisten sääntöjen asettaminen ja niiden toteutumisen seuranta on kuitenkin valtioneuvoston vastuulla. Valtion talousarviota ja sen ulkopuolisia rahastoja koskevat säännökset sisältyvät perustuslakiin, valtion talousarviosta annettuun lakiin ja kutakin talousarvion ulkopuolista rahastoa koskevaan lakiin. Nämä säännökset eivät aseta rajoitteita julkisen talouden tai valtion talousarvioletalouden velan tai alijäämän määrälle eivätkä velvoita asettamaan näitä tai muita julkisen talouden tilaa koskevia finanssipoliittisia tavoitteita.

Valtiontalouden osalta finanssipolitiikan monivuotinen suunnittelu perustuu kehysmenettelyyn,⁷ joka on ollut käytössä vuodesta 2003. Kehysjärjestelmä on keskipitkän aikavälin budjetoitijärjestelmä, joka toimii tärkeänä finanssipolitiikan välineenä ja on olennainen osa hallituksen sisäistä talousarviovalmistelua.⁸ Talousarviolainsäädäntö ja sen nojalla annetut määräykset eivät sisällä vaalikauden kehyksen tasoa määrittäviä normeja, vaan menosäännöt on asetettu hallitusohjelmassa (joka annetaan perustuslain 62 §:n mukaan tiedonantona eduskunnalle) tai niistä on muutoin sovittu poliittisella tasolla. Valtion taloudenpitoa ohjataan siten hallitusohjelman linjauksilla, jotka konkretisoidaan vaalikauden nelivuotisen, sitovan, reaalisen kehyksen asettamisessa puitteissa. Hallitusohjelma ja vaalikauden kehys eivät sido hallitusta juridisesti, mutta niiden poliittinen merkitys hallituksen yhteisenä julkilausuttuna tahdonilmauksena on suuri.

Kehykseen tehdään vuosittain vain tarvittavat hinta- ja kustannustasokorjaukset sekä rakennekorjaukset. Vuosittaisissa kehyspäätyksissä hallinnonaloille annetaan talousarviovalmistelua ohjaavat kehykset mutta vain vaalikauden kokonaiskehys, eli menokatto, on sitova. Uudelleenkohdennuksia voidaan tehdä hallinnonalojen välillä. Nykyisin kehys kattaa noin 80 prosenttia valtion talousarvion menoista. Kehyksen ulkopuolelle jäävät mm. suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot (mainitut menot luetaan kuitenkin kehyksen piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta). Kehyksen ulkopuolelle jäävät myös valtionvelan korkomenot, arvonlisäveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden teknisenä välittäjänä. Kehys ei kata myöskään valtion budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja. Kehyspäätyksessä esitetään kuitenkin keskipitkän aikavälin arvio myös kehyksen ulkopuolisista menoista, tuloista, valtiontalouden tasapainosta ja velasta sekä valtion budjetin ulkopuolisista rahastoista.

Valtion taloudenpitoa ohjaavat myös hallitusohjelmassa valtiontalouden rahoitusasemalle ja velalle asetetut tavoitteet ja muut ohjelmaan kirjatut finanssipolitiikka määrittävät linjaukset. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi valtiontalouden tasapainottaminen ja valtion velan kääntäminen selkeään laskuun suhteessa kokonaistuotantoon vaalikauden loppuun mennessä. Tavoitteisiin pääsemiseksi hallitus on sitoutunut toteuttamaan valtion tuloihin ja menoihin kohdistuvia sopeutustoimia sekä uudistamaan talouden rakenteita niin, että edellytykset talouden ennusteita vahvemmalle kasvulle vahvistuvat. Hallitus on myös sitoutunut toteuttamaan lisätoimia, jos valtion velka suhteessa kokonaistuotantoon ei näyttäisi kääntyvän laskuun ja valtiontalouden alijäämä näyttäisi asettuvan yli 1 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Tavoitteiden toteutumista tarkastellaan vuosittain.

Hallituksen valtiontalouden jäämälle ja velalle asettamat tavoitteet ovat julkisyhteisöjen keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoitteen mukaisia ja niiden saavuttaminen tukisi julkisen talouden rahoituksen pitkän aikavälin kestävyyttä. Näyttää kuitenkin selvältä,

⁷ Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992); jäljempänä talousarvioasetus, 1 §:stä (321/2003) ja 1 a §:stä (263/2000) ilmenee, että valtion budjettitaloudessa sovelletaan monivuotista kehysmenettelyä.

⁸ Talousarvioasetuksen 1 b §:n (254/2004) mukaan tarkempia säännöksiä talousarvio- ja kehys ehdotusten teknisestä laadinnasta annetaan valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön määräyksillä.

että kuluvalle vaalikaudella valtiontalouden 1 prosentin alijäämätavoitetta ei tulla saavutamaan. Sen sijaan valtion velkasuhteen kääntämisestä hallitus on pitänyt kiinni ja sopinut vuosittaisten valtiontalouden kehyspäästösten yhteydessä lisäsopeutustoimista. Näin ollen velkatavoite on linjassa myös valtiontalouden kehysten kanssa.

Kuntien itsehallinnosta on säädetty perustuslain 121 §:n tarkoittamana lakina kuntalailla (365/1995). Kuntalain 65 §:n (578/2006) 3 momentin mukaan kunnan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei arvioida kertyvän ylijäämää. Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi suunnittelukautena, taloussuunnitelman yhteydessä on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä (toimenpideohjelma), joilla kattamaton alijäämä katetaan valtuuston erikseen päättämänä kattamiskautena (alijäämän kattamisvelvollisuus).

Tämä taloussuunnitelman tasapainovelvoite ja siihen liittyvä alijäämän kattamisvelvollisuus eivät ole estäneet alijäämien kumuloitumista kuntien taseisiin. On kuntia, joissa taloussuunnitelma vuosittain suunnitellaan suunnittelukaudeksi tasapainoon, mutta tasapainoa ei todellisuudessa saavuteta. Kuntalain säännökset eivät siten rajoita suoraan kunnan velkaantumista. Säännökset edellyttävät kuitenkin tuloslaskelmapohjaisen (ja taseeseen kertyvän) alijäämän seuranta ja tulevan kehityksen arviointia sekä tarvittaessa toimenpiteitä, joilla kertynyt ja arvioitu alijäämä katetaan. Nykyinen alijäämän kattamisvelvollisuus ja erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskeva kriisikuntamenettely ei koske kuntayhtymiä. Tämä on mahdollistanut kuntien alijäämien siirtämisen ja alijäämien kerääntymisen kuntayhtymiin.

Koko kuntasektorin (paikallishallinnon) tasolla pyrkimys finanssipoliittisen hallinnan kehittämiseen ilmenee erityisesti kuntalain 8 a §:ssä (1375/2007) säädetystä, valtion ja kuntien talouden yhteensovittamiseksi noudatettavasta peruspalveluohjelmamenettelystä. Peruspalveluohjelmamenettely sisältää keväisin laadittavan nelivuotisen peruspalveluohjelman sekä talousarvioesityksen yhteydessä laadittavan peruspalvelubudjetin. Menettely on osa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä.

Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Lisäksi peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä. Peruspalvelubudjetissa arvioidaan kuntatalouden kehitys sekä valtion talousarvioesityksen vaikutukset kuntatalouteen.

Peruspalveluohjelman ja -budjetin laatii valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja tarvittaessa muiden ministeriöiden kanssa. Suomen Kuntaliitto osallistuu pysyvänä asiantuntijana peruspalveluohjelman laadintaan.

Perustuslain mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetään. Itsehallintolain mukaan maakuntapäivät vahvistaa maakunnalle talousarvion, jota koskevat tarkemmat säännökset annetaan maakuntalailla.

Sosiaaliturvarahastosektoriin kuuluvan työeläkejärjestelmän rahoitusta ohjaa sääntö, jonka mukaan järjestelmän rahoitus pidetään kestäväällä pohjalla nostamalla työnantajilta ja vakuutetuilta perittäviä vakuutusmaksuja tarpeen mukaan. Maksu mitoitetaan niin, että se yhdessä sijoitusten tuoton kanssa kattaa vuoden aikana rahastoitavan eläkevastuun, yhteisesti kustannettavat eläkkeet, hoitokulut ja saamatta jääneistä vakuutusmaksuista syntyvät tappiot. Sääntö tukee julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoitteen saavuttamista ja julkisen talouden rahoituksen pitkän aikavälin kestävyyttä.

Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitus perustuu jakojärjestelmään, jossa järjestelmän vakuutusmaksut ja siirrot muilta julkisyhteisöjen alasektoreilta määrätään sellaisiksi, että vuotuiset tulot riittävät kattamaan vuotuiset menot.

Lakisääteinen ansiosidonnainen eläketurva rahoitetaan Suomessa pääasiassa työnantajien ja työntekijöiden maksamilla eläkemaksuilla⁹ sekä kertyneillä eläkevaroilla¹⁰ ja niille saaduilla tuotoilla. Sijoitustuottoja kertyy siitä, että neljäsosa kerättävistä eläkemaksuista rahastoidaan tulevia eläkkeitä varten. Osa eläkejärjestelmän menoista rahoitetaan lisäksi valtion maksusuuksilla ja Työttömyysvakuutusrahaston työeläkejärjestelmään maksamilla suorituksilla.

Eläkevaroja ei ole tarkoitus purkaa merkittävässä määrin suurten ikäluokkien eläkkeellä oloaikana, vaan pitkällä aikavälillä on pyrkimys säilyttää ne suurin piirtein nykytasolla. Keskeinen peruste tälle on elinajanodotteen jatkuva kasvu tulevilla vuosikymmenillä. Työeläkejärjestelmän kestävyuden vahvistamiseksi on käytössä elinaikakerroin, joka sopeuttaa eläke-etuuden elinajanodotteen kasvuun.

Yksityisen työeläkesektorin EMU-puskuri sijaitsee jakojärjestelmän puskurirahastossa, jota kutsutaan tasausrahastoksi (tasausvastuuksi). EMU-puskurin tavoitetasoksi on sovittu määrä, joka vastaa 2,5 prosenttia yksityisen sektorin vuotuisesta palkkasummasta.

Kansaneläkelaitos koostuu kansaneläkerahastosta, sosiaaliturvan yleisrahastosta sekä sairausvakuutusrahastosta, joka jakaantuu sairaanhoitovakuutukseen ja työtulovakuutukseen. Valtio rahoittaa suurimman osan kansaneläkerahaston ja sosiaaliturvan yleisrahaston kuluista. Sairaanhoitovakuutuksesta valtio maksaa puolet, ja palkansaaajat, yrittäjät sekä etuudensaaajat puolet. Työtulovakuutuksesta työnantajat maksavat suurimman osan, valtio ja palkansaaajat ja yrittäjät loput. Sairausvakuutusrahaston tavoite on pitää rahoitusomaisuus 8–12 prosentin välillä vuotuisista kuluista.

⁹ Työeläkemaksut ovat vuonna 2013 suuruudeltaan 22,8 % palkkasummasta. Jotta työeläkejärjestelmän kestävyys turvattaisiin, työeläkemaksuja pitäisi korottaa noin 4 prosenttiyksiköllä vuoteen 2035 mennessä.

¹⁰ Eläkerahastojen markkina-arvo oli vuoden 2012 lopussa 149,6 mrd. euroa.

Kuva 1. Julkisen talouden suunnitelma ja sen vuosittainen tarkistaminen



Kansaneläkelaitoksen toiminnan rahoittaa pääosin valtio. Muita rahoittajia ovat kunnat, vakuutetut ja työnantajat. Kansaneläkelaitoksen rahoitus on järjestetty siten, että rahoittajilta vuosittain perittävät maksuosuudet vastaavat laitoksen maksamia etuusmenoja, jolloin laitoksen talous on lähtökohtaisesti tasapainossa.

Ansiosidonnaisten työttömyysetuksien rahoitus on järjestetty Työttömyysvakuutusrahaston kautta. Työttömyysetuudet rahoitetaan valtion rahoitusosuudella sekä työnantajien ja palkansaajien vakuutusmaksuilla. Ne on mitoitettava siten, että työttömyysvakuutusrahasto voi suoriutua sen vastattavana olevien työttömyysetuksien ja aikuiskoulutustuen rahoituksesta. Työttömyysvakuutusrahastoon sisältyy suhdannepuskuri, jonka enimmäismäärä on 5 prosentin työttömyyttä vastaavien ansiosidonnaisten työttömyysmenojen määrä. Rahasto voi myös olla vastaavan summan verran alijäämäinen.

Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitus perustuu jakojärjestelmään, jossa järjestelmän vakuutusmaksut ja siirrot muilta julkisyhteisöjen alasektoreilta määrätään sellaisiksi, että vuotuiset tulot riittävät kattamaan vuotuiset menot. Sääntö tukee julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoitteen saavuttamista ja julkisen talouden rahoituksen pitkän aikavälin kestävyyttä.

On huomattava, että kuntatalouden ja sosiaaliturvarahastojen tuloista merkittävä osa on valtiolta saatuja rahoitusosuuksia. Valtio voi vaikuttaa kuntien ja sosiaaliturvarahastojen tuloihin ja menoihin lainsäädäntövaltansa kautta. Muutoin valtion vaikutusmahdolli-

suudet etenkin kuntatalouteen ovat vähäiset. Sama pätee suurelta osin myös työeläkejärjestelmään ja osin muihinkin sosiaaliturvarahastoihin.

Valtiontalouden ja muiden julkisen talouden alasektoreiden kiinnekohdista ja koko julkiseen talouteen kohdistuvista EU-vaatimuksista huolimatta julkisen talouden suunnittelussa ja päätöksenteossa on korostunut valtiontalouden näkökulma. Tämä ilmenee esimerkiksi siten, että hallitusohjelmassa ei ole asetettu koko julkista taloutta koskevia tavoitteita.

Muutostarpeet direktiivin vaatimusten täyttämiseksi

Koko julkinen talous

Työryhmä ehdottaa, että budjettikehysdirektiivin 9 artiklan tarkoittamasta julkisen talouden monivuotisesta kehyksestä säädettäisiin fipo-lain nojalla annettavalla, julkisen talouden suunnitelmaa koskevalla valtioneuvoston asetuksella. Asetusluonnos on työryhmämuistion liitteenä 1.

Vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa vahvistettaisiin julkiselle taloudelle ja sen alasektoreille asetettavat vaalikauden loppuun kohdistuvat rahoitusasematavoitteet siten, että kaikki tavoitteet olisivat linjassa keskenään. Rahoitusasematavoitteiden tulisi johtaa vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettavan keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttamiseen, mutta voisivat olla myös tiukempia. Sektorikohtaisten rahoitusasematavoitteiden asettamisen perustana olisivat valtiovarainministeriön kokonaistaloudelliset ennusteet. Myös julkisen talouden velan suhde BKT:hen esitettäisiin julkisen talouden suunnitelmassa. Lisäksi hallitus voisi päättää myös muista finanssipoliittisista tavoitteista.

Julkisen talouden suunnitelmassa olisi esitettävä keskeisimmät alasektorikohtaiset toimenpiteet rahoitusasematavoitteisiin pääsemiseksi. Näin ollen hallituspuolueiden olisi käytännössä linjattava koko julkista taloutta koskeva näkemyksensä ja tavoitteenasettelunsa keskeisine toimenpiteineen jo hallitusohjelmassa. Vaalikauden ensimmäinen julkisen talouden suunnitelma konkretisoisi nuo linjaukset, ja se tulisi laatia kuuden kuukauden kuluessa hallituksen nimittämisestä.

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin, että valtiovarainministeriö laatii julkisen talouden suunnitelmaa varten ennen eduskuntavaaleja arvion talouden lähtökohdista ja julkisen talouden kehitysnäkymistä keskipitkällä aikavälillä.

Julkisen talouden suunnitelma sisältäisi valtiontalouden kehychsen, eli vaalikaudella noudatettavat kehysäännöt sekä nelivuotisen reaalisen kehystason. Kehyspäättös säilyisi ennallaan sisällöllisesti sekä valtion talousarviovalmistelun ohjausvälineenä, mutta samaan asiakirjaan sisältyisi jatkossa myös muun julkisen talouden ohjausta koskevat päätökset. Kuntatalouden ohjaus ja sitä koskevat säännöt vaalikaudelle vahvistettaisiin osana julkisen talouden suunnitelmaa, kuten myös työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen taloudenpitoa ohjaavat periaatteet. Liitteenä 2 on työryhmän näkemys vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman sisällöstä.

Työryhmän näkemyksenä on, että julkisen talouden suunnitelmaa koskeva valmistelu toteutettaisiin nykyisen kehysprosessin tapaan. Julkisen talouden suunnitelma tarkistettaisiin

siin aina vuosittain viimeistään huhtikuun loppuun mennessä seuraavalle nelivuotiskaudelle ajantasaisen makroennusteen valossa.¹¹ Hallituksen kehysneuvottelu olisi nykyistä kattavampi ja käsittelisi valtiontalouden kehysten ohella myös muun julkisen talouden. Lopputuotteena olisi tarkistettu julkisen talouden suunnitelma, jossa valtiontalouden kehyspäätös olisi yksi osio.¹² Julkisen talouden suunnitelma annettaisiin eduskunnalle valtioneuvoston selontekona, kuten nykyinen valtiontalouden kehyspäätös.

Julkisen talouden suunnitelma sisältäisi valtiovarainministeriön eri osastojen valmisteluvastuulla olevia elementtejä. Näin ollen ko. asiakirjan esittelijä voisi luontevasti olla valtiovarainministeriön kansliapäällikkö. Julkisen talouden suunnitelman eri osiot edellyttävät valtiovarainministeriön talouspolitiikan osastojen välistä tiivistä yhteistyötä, erityisesti kansantalousosaston ja budjettiosaston välillä. Kullakin kokonaisuudella tulisi kuitenkin olla selkeä päävastuullinen. Työryhmän näkemyksen mukaan julkisen talouden suunnitelmasta kansantalousosaston valmisteluvastuulla olisi taloudellisten lähtökohtien esittelemisen sekä julkisen talouden hoitoa ohjaavien tavoitteiden ja niiden saavuttamisen kuvaaminen tilinpidon näkökulmasta. Kansantalousosasto voisi myös vastata työeläkerahastoja ja muita sosiaaliturvarahastojen koskevista asioista. Budjettiosaston vastuulla olisi valtiontalouden kehys. Työryhmän mielestä myös kuntatalouden ohjaus voisi sopia luontevimmin budjettiosaston vastuualueeksi, sillä yhtymäkohdat valtion talousarvioon ja kuntien valtionosuuksiin ovat ilmeiset. Lisäksi uuden toimintamallin jalkauttamista päätöksentekoon voisi edesauttaa budjettiosaston kokemus vastaaventyypisestä finanssi- ja budjettipolitiikan valmistelusta yhteistyössä valtiovarainministerin ja hallituksen kanssa. Kuntatalouden ohjaus edellyttäisi kuitenkin budjettiosaston lisäresursointia kuntatalouskysymyksissä. Kuntatalouden ohjaus voisi edellyttää merkittävien uusien toimenpiteiden valmistelua.

Julkisen talouden suunnitelman vuosittaisessa tarkistuksessa arvioitaisiin julkisen talouden ja sen eri alasektoreiden kehitystä muuttumattomalla politiikalla sekä ennakoiduilla, tiedossa olevilla päätöksillä. Sovellettava muuttumattoman politiikan käsite tulisi määritellä. Päätetyt toimenpiteet sisällytettäisiin kokonaistalouden ja julkisen talouden sekä sen alasektoreiden tilaa ja näkymiä koskeviin ennusteisiin aina siltä osin, kun toimien kokonaistaloudelliset ja fiskaaliset vaikutukset ovat kvantifioitavissa käytettävissä olevilla välineillä. Julkisen talouden suunnitelmassa arvioitaisiin myös, kuinka ennakoidut, tiedossa olevat päätökset vaikuttavat julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyYTEEN.

Vuosittaisessa julkisen talouden suunnitelman tarkistuksessa tarkistettaisiin myös valtiontalouden kehukset ja kuntatalouden ohjaussäännöt (esim. menoraami) seuraavalle nelivuotiskaudelle. Julkisen talouden suunnitelmassa olisi selkeyden ja vertailtavuuden vuoksi hyvä myös vuosittain selvittää erot edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna (direktiivin 11 artiklan mukaan vaalikauden ensimmäisen suunnitelman yhteydessä on selvitettävä erot suhteessa edellisen vaalikauden viimeiseen julkisen talouden suunnitelmaan).

¹¹ Budjettisuunnitelmien ennakkovalvontaa koskevan asetuksen artiklassa 4 todetaan että on julkistettava vuosittain mieluiten 15 päivään huhtikuuta mennessä mutta viimeistään 30 päivänä huhtikuuta kansalliset keskipitkän aikavälin finanssipoliittiset suunnitelmat julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehiksensä mukaisesti

¹² Julkisen talouden suunnitelma voitaisiin laatia olemassa olevalla kehystietojärjestelmällä (Buketilla), jolla voidaan valmistella nykyistä valtiontalouden kehyspäätöstä laajempi asiakirja. Kirjoitusvastuuta voidaan käyttöoikeuksia muuttamalla jakaa budjettiosaston ja kansantalousosaston asiantuntijoiden välillä.

Tarkistetusta julkisen talouden suunnitelmasta raportoitaisiin komissiolle huhtikuussa vakausohjelman yhteydessä. Asetettujen tavoitteiden saavuttamista seurataan myös hallituksen talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä sekä jäsenmaiden talousarvioseurantaan liittyvän kansallisen raportoinnin yhteydessä.

Budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen 4 artiklassa edellytetyt tiedot julkisten investointihankkeiden ennakoiduista taloudellisista tuotoista on työryhmän näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista raportoida nykytilaa vastaavasti Eurooppa 2020 -ohjelman yhteydessä.

Nykyinen julkisen talouden suunnittelu ei vastaa budjettikehysdirektiivissä eikä budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksessa vaadittua. Työryhmän näkemyksenä on, että jo kuluva vaalikauden kehyspäätöksissä keväällä 2014 ja keväällä 2015 päätöksenteon painopistettä tulisi siirtää julkisen talouden kokonaisuuden suuntaan. Tavoitteeksi tulisi asettaa, että nykyinen valtiontalouden kehyspäätös tulisi muuttaa julkisen talouden suunnitelmaksi jo keväällä 2014 ja ottaa siihen direktiivin edellyttämiä elementtejä. Keskeisin vaatimus on koko julkisen talouden rahoitusasemaa koskevan tavoitteen asettaminen. Sen sijaan sektorikohtaisten tavoitteiden ja niitä koskevien toimenpiteiden vahvistaminen olisi luontevaa toteuttaa seuraavan vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Tavoitteena olisi kehittää julkisen talouden suunnitelmaa asteittain siten, että keväällä 2015 laadittava suunnitelma toimisi myös pohjana seuraavan hallituksen ensimmäiselle julkisen talouden suunnitelmalle, jolloin julkisen talouden suunnittelu kokonaisuutena valtaisesti käynnistyisi.

Valtiontalous

Hallitusohjelmaa ja vaalikauden ensimmäistä kehyspäätöstä laadittaessa tulee julkisen talouden ja valtiontalouden tilaa ja finanssipolitiikkaa koskevat tavoitteet sekä vaalikauden kehys asettaa siten, että ne ovat keskenään linjassa. Valtiontalouden rahoitusasemataavoitteen tulee olla linjassa koko julkisen talouden tavoitteenasettelun (ml. MTO-tavoite) kanssa ja toisaalta vaalikauden kehys tulee asettaa siten että se toteuttaa valtiontaloudelle asetettua rahoitusasemataavoitetta. Myös toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi tulee olla selkeästi linjattuina.

Valtiontalouden tavoitteiden ja niiden saavuttamiseksi suunniteltujen toimien keskinäistä suhdetta tulisi arvioida aina vuosittaisen kehyspäätöksen laadinnan yhteydessä, jolloin päivitetään myös tulo-, tasapaino- ja velka-arviot. Työryhmän näkemyksenä on, että jatkossa valtiontalouden kehys tulisi sisällyttää osaksi julkisen talouden suunnitelmaa ja sitä koskevaa asiakirjaa. Tässä asetettaisiin myös valtiontalouden rahoitusasemaa koskeva tavoite. Valtiontalouden kehyspäätös ei kuitenkaan itsessään muuttuisi, vaan se säilyisi ennallaan valtion talousarviovalmistelun ohjausvälineenä. Julkisen talouden suunnitelmassa valtiosektori tulee käsitellä kokonaisuutena tilinpidon mukaisessa laajuudessa.

Valtiontalouden kehys ei nykyisellään kata budjettitalouden ulkopuolisia menoja. Valtiontaloutta koskevat rahoitusasema- ja velkasäännöt sen sijaan kattavat koko valtiontalouden. Valtiontalouden kehysten kattavuutta tulisi laajentaa ottamaan huomioon myös val-

tion rahastotaloutta. Erityisesti rahastot, joilla on käytännön finanssipoliittista merkitystä (Valtion asuntorahasto, Maatilatalouden kehittämisrahasto), tulisi sisällyttää kehysmenetel-
lyn piiriin. Valtiontalouden kehysten kattavuuden laajentamista ja muitakin järjestelmään
liittyviä kehitystarpeita pohtimaan tulisi ennen vaalikauden vaihdetta talveksi 2014–2015
perustaa ns. kehystyöryhmä. Näin on toimittu myös edellisissä vaalikauden vaihteissa.

Kuntatalous

Nykyiset yksittäistä kuntaa ja toisaalta peruspalveluohjelmamenettelyä koskevat säännök-
set ja menettelytavat ovat ko. alasektoria koskevia direktiivin tarkoittamia menettelyitä ja
sääntöjä.

Työryhmän näkemyksenä kuitenkin on, että uudenlaisen julkisen talouden suunnitte-
lun käynnistämisen yhteydessä tulisi tehostaa niin yksittäisen kunnan talouden tasapai-
non sääntelyä kuin kuntatalouden ohjausta makrotasolla ja kunta-valtio-suhteen vahvem-
paa huomioimista.

Kuluvalla vaalikaudella valtiovarainministeriö on asettanut useita työryhmiä, joiden
työ kytkeytyy kuntatalouden ohjauksen kehittämiseen.¹³ Taustalla on mm. pääministeri
Jyrki Kataisen hallitusohjelma, jonka mukaan peruspalveluohjelmamenettelyn pitkäjän-
teisyyttä, sitovuutta ja ohjausvaikutusta tulee vahvistaa. Lisäksi valtionosuusjärjestelmä
uudistetaan osana kuntarakenneuudistusta.

Työryhmän näkemyksen mukaan kuntalain kunnan taloutta koskevaa sääntelyä tulee
vahvistaa. Taseeseen kertynyt alijäämä tulisi peruskunnassa kattaa neljän vuoden kulu-
essa ilman mahdollisuutta siirtää kattamista uusissa taloussuunnitelmissa myöhempään
ajankohtaan. Alijäämän kattamisvelvollisuus ja kriisikuntamenettely tulisi myös ulottaa
kuntayhtymiin.

Lisäksi valtionosuusjärjestelmä tulisi uudistaa kannustavammaksi ja kuntatalouden
kestävyys paremmin huomioon ottavaksi. Kuntatalouden ohjauksella tulisi varmistaa
vakaampi ja ennakoitavampi kuntatalouden tulo- ja menokehitys sekä tasapainoinen ja
kestävä kuntatalous. Valtioneuvoston toimenpiteinä kysymyksen tulevat erityisesti kun-

¹³

- Valtionosuusjärjestelmän uudistuksen valmistelua varten asetettiin 28.6.2012 tukiryhmä sekä asiantun-
tija- ja laskentaryhmä (28.6.2012–31.12.2013). Työn tavoitteena on yksinkertaistaa ja selkeyttää valtion-
osuusjärjestelmää ja parantaa sen kannustavuutta. Uusi lainsäädäntö tulisi voimaan 1.1.2015.
- Valtiovarainministeriö asetti 3.7.2012 kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelua varten parlamentaarisen
seurantaryhmän, työvaliokunnan ja valmistelujaostot (3.7.2012–15.4.2014). Asetettiin myös talousjaosto,
jonka tehtävänä on valmistella erityisesti kunnan talouden ohjaamista, yhteistoiminnan taloutta ja konser-
nerin ohjausta, talouden tasapainotusta sekä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat ehdotukset.
Yksittäisen kunnan tasapainoa säätelevä kuntalain uudistus on määrä uudistaa 1.1.2015 voimaan tuleva-
na.
- Kevään 2013 kehyspäätöksen yhteydessä hallitus päätti kuntien makrotalouden ohjauksen kehittämisen
valmistelusta. Valmistelua varten asetettiin työryhmä (1.6.2013–31.12.2014), jonka tavoitteena on kehit-
tää yksinkertaisia ja toimivia ratkaisuja toimintamalliksi, jossa kuntasektorin järjestämisvastuulla olevien
palvelujen järjestämisen ja niiden rahoituksen kokonaisuus on tasapainossa. Tavoitteena on valmistella
kuntalain kokonaisuudistuksen, valtionosuusjärjestelmän uudistuksen ja finanssipoliittisten säädösten
valmistelun kanssa yhteen sovitettuja toimenpiteitä peruspalveluohjelmamenettelyn vahvistamiseksi ja
uuden kuntatalouden kehystarkastelun kehittämiseksi.
- Vuoden 2014 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä hallitus päätti rakennepoliittisesta ohjelmasta
talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi.
Yhtenä toimenpiteenä on kuntien talousohjausjärjestelmän uudistaminen.

tien tehtäviä ja velvoitteita sekä kuntien tulokehitystä (mm. valtionosuus- ja verolainsäädännön kautta) koskevat päätökset.

Hallituksen tulee kiinnittää aiempaa enemmän huomiota kuntatalouden kokonaisuuteen: kuntien tuloihin suhteessa niille asetettujen tehtävien rahoitustarpeeseen sekä toimenpiteisiin kuntatalouden tasapainottamiseksi (ml. kuntien valtionosuudet, kuntien veropohja, kuntien nykyiset tehtävät ja velvoitteet sekä niiden suunnitellun vähentämisen tai lisäämisen vaikutukset kuntatalouteen). Hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa hallitus voisi asettaa omalle päätöksenteolleen kuntatalouden ohjaussäännöt. Esimerkiksi kysymykseen voisi tulla valtioneuvoston itselleen asettama menoraami kuntien tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseksi, ottaen erityisesti huomioon uusien, karsittavien tai muutettavien tehtävien valtiolle ja kunnille aiheuttamat menot tai säästöt. Julkisen talouden suunnittelumenettelyllä vahvistettaisiin ministeriöitä koskevaa ohjausta kuntatalouden menoihin ja tuloihin liittyvien asioiden valmistelussa (mm. uusien velvoitteiden lisäämisestä aiheutuvien menojen arviointi ja rahoittaminen).

Tulevaisuudessa kuntatalouden tulisi olla tasapainossa keskipitkällä aikavälillä ja tällä perusteella asetettaisiin kuntataloudelle vaalikauden loppuun kohdistuva rahoitusasemataavoite.

Työryhmä ehdottaa, että nykyistä peruspalveluohjelmamenettelyä kehitettäisiin siten, että peruspalveluohjelma muutettaisiin kuntatalousohjelmaksi ja siihen otettaisiin julkisen talouden suunnitelman edellyttämät toimenpiteet. Julkisen talouden suunnitelmassa linjattaisiin kuntataloutta koskien tarvittavat valtion toimenpiteet, jotka konkretisoitaisiin kuntatalousohjelmamenettelyssä noudattaen julkisen talouden suunnitelmassa tehtyjä päätöksiä. Työryhmän ehdotus kuntalain 8 a §:n ja 8 b §:n uudeksi sisällöksi on liitteessä 3.

Käynnissä oleva kuntatilastoinnin uudistaminen tulee parantamaan kuntatalouden tietopohjaa olennaisesti. Luotettava ja ajantasainen tietopohja kuntatalouden menneestä kehityksestä, nykytilasta ja kehitysnäkymistä on ehdoton edellytys sille, että peruspalveluohjelmamenettelyä ja kuntatalouden ohjausta kyetään vahvistamaan.

Työeläkelaitokset ja sosiaaliturvarahastot

Työryhmän näkemyksen mukaan alasektorikohtaisessa sääntelyssä ei ole muutostarpeita direktiivin toimeenpanemiseksi. Julkisen talouden suunnitelmaan kuvattaisiin työeläke- ja sosiaaliturvarahastojen rahoitusta ohjaavat säännöt, linjaukset ja hallituksen toimenpiteet ko. vaalikaudella sekä rahastointiaste- ja rahoitusasemataavoitteet.

10 artikla

Direktiivin vaatimus

Vuotuisen talousarviolainsäädännön on noudatettava julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehukseen perustuvia säännöksiä. Vuotuisen talousarvion valmistelun perustana on erityisesti käytettävä 9 artiklan 2 kohdassa tarkennettuja tulo- ja menoennus-

teita ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehukseen perustuvia painopisteitä. Kaikki poikkeamat näistä säännöksistä on perusteltava asianmukaisesti.

Nykyinen säädöspohja ja käytännöt

Nykyisinkin vuotuinen valtion talousarvioesitys pohjautuu kevään kehyspäätökseen ja sen painopisteisiin. Talousarviovalmistelussa keväällä tehdyt linjaukset viedään vuotuisen talousarvioesitykseen ja sen yhteydessä annettavaa lainsäädäntöön. Samalla arviot päivitetään uuden, elo-syyskuun ennusteen mukaiseksi. Myös talousarvioesityksen yhteydessä laadittava peruspalvelubudjetti pohjautuu keväällä tehtyyn kehyspäätökseen ja peruspalveluohjelmaan.

Nykyisin talousarvioesityksen yhteydessä ei raportoida poikkeamia kevään kehyspäätöksessä.

Muutostarpeet direktiivin vaatimusten täyttämiseksi

Asetuksen julkisen talouden suunnitelmasta tulisi sisältää pykälä, joka koskisi julkisen talouden suunnitelman ja syksyn talousarvioesitysten välistä vertailua.

Työryhmä ehdottaa, että talousarvioesitysten yleisperusteluissa kuvataan liitteen 4 mukaisesti hallituksen finanssipolitiikan kokonaisuus sekä julkisen talouden muutos suhteessa edellisen kevään julkisen talouden suunnitelmaan. Esille nostettaisiin, kuinka alasektorikohtaiset rahoitusasema-arviot ovat muuttuneet, ja kuinka muutosta selittävät niin ennusteesta kuin julkisen talouden suunnitelman toimenpiteiden toimeenpanosta aiheutuvat tekijät. Vertailutaulu voisi olla samassa luvussa, jossa kuvataan julkisen talouden kehitystä.

On huomattava, että talouspolitiikka ja sen painopisteiden muuttaminen kuuluu jäsenmaiden kansalliseen päätöksentekoon. Direktiivi ei siten estä muutoksia talouspoliittisissa painopisteissä, vaan vaatii vain niiden raportoimista.

11 artikla

Direktiivin vaatimus

Tämän direktiivin määräykset eivät estä jäsenvaltion uutta hallitusta ajantasaistamasta julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehystään uusia poliittisia painopisteitään vastaavaksi. Siinä tapauksessa jäsenvaltion on tuotava esiin erot edelliseen julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehukseen verrattuna.

Nykyinen säädöspohja ja käytännöt

–

Muutostarpeet direktiivin vaatimusten täyttämiseksi

Asetuksen julkisen talouden suunnitelmasta tulisi sisältää pykälä, joka koskisi julkisen talouden suunnitelman vertailua edellisen vaalikauden viimeiseen ns. tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Julkisen talouden suunnitelmaan otettaisiin liitteeksi vertailutaulu, jossa arvioidaan muutosta suhteessa edellisen kevään julkisen talouden suunnitelmaan (ks. taulukko liitteessä 2). Esille nostettaisiin, kuinka alasektorikohtaiset rahoitusasema-arviot ovat muuttuneet ja kuinka muutosta selittävät niin ennusteesta kuin julkisen talouden suunnitelman toimenpiteiden toimeenpanosta aiheutuvat tekijät.

Kuten edellä jo todettiin, talouspolitiikka ja sen painopisteiden muuttaminen kuuluu jäsenmaiden kansalliseen päätöksentekoon. Direktiivi ei siten estä uutta hallitusta muuttamasta talouspoliittisista linjaa, tavoitteenasettelua ja painopisteitä, vaan vaatii vain niiden raportoimista.

VI LUKU Julkisyhteisöjen talouden avoimuus ja julkisen talouden kehysten kattavuus

12 artikla

Direktiivin vaatimus

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki II, III ja IV luvun noudattamiseksi toteutettujen toimenpiteiden johdonmukaisuus kaikilla julkisyhteisöjen alasektoreilla ja kattavat ne laajalti. Tämän edellyttää erityisesti tilinpitosäntöjen ja -menettelyjen johdonmukaisuutta ja perusteena olevien tietojen keruu- ja käsittelyjärjestelmien eheyttä.

Nykyinen säädöspohja ja käytännöt

Direktiivin lukujen II, III ja IV osalta nykytilaa ja mahdollisia muutostarpeita on kuvattu tässä muistiossa jo aikaisemmin artiklojen 3–8 osalta.

Muutostarpeet direktiivin vaatimusten täyttämiseksi

Työryhmä katsoo, että edellä käsiteltyt, direktiivin lukujen II (kirjanpito ja tilastot), III (ennusteet) ja IV (numeeriset finanssipoliittiset säännöt) täytäntöönpanoon liittyvät jo toteutetut tai nyt ehdotettavat toimenpiteet ovat johdonmukaisia kaikilla julkisyhteisöjen alasektoreilla ja kattavat ne laajalti. Artiklasta ei siten työryhmän näkemyksen mukaan aiheudu muutostarpeita.

14 artikla

Direktiivin vaatimus

- 1. Jäsenvaltioiden on vuotuisten talousarviomenettelyjen puitteissa yksilöitävä ja esiteltävä kaikki julkisyhteisöjen elimet ja rahastot, jotka eivät muodosta alasektoritasolla säännönmukaisten talousarvioiden osaa, yhdessä muiden asiaankuuluvien tietojen kanssa. Julkisyhteisöjen elinten ja rahastojen yhdistetty vaikutus julkisyhteisöjen saamiisiin ja velkoihin on esiteltävä vuotuisten talousarviomenettelyjen ja keskipitkän aikavälin talousarviosuunnitelmien puitteissa.*
- 2. Jäsenvaltioiden on julkaistava yksityiskohtaiset tiedot verotukien vaikutuksesta tuloihin.*
- 3. Jäsenvaltioiden on kaikkien julkisyhteisöjen alasektoreiden osalta julkaistava asiaankuuluvat tiedot ehdollisista sitoumuksista, joilla on potentiaalinen tuntuva vaikutus julkisen talouden talousarvioihin, mukaan lukien valtion takaukset, järjestämättömät lainat ja julkisten yritysten toiminnasta aiheutuvat vastuut, niiden laajuus mukaan lukien. Jäsenvaltioiden on myös julkaistava tiedot julkisyhteisöjen osallistumisesta yksityisten ja julkisten yritysten pääomaan taloudellisesti merkittävien määrien osalta.*

Direktiivin 14.3 artiklan vaatimusta on sittemmin täsmennetty Eurostatin julkisen talouden tilastoja koskevassa työryhmässä (FAWG).

Takuiden, järjestelemättömien luottojen ja PPP-hankkeiden tiedot toimitettaisiin EDP-lisäkyselyn yhteydessä, % suhteessa BKT:hen (ensimmäinen tietojen toimitus lokakuussa 2014). Takuista 4 vuoden aikasarja, muista edellisen vuoden tiedot. Julkisten yritysten toiminnasta aiheutuvat vastuut raportoitaisiin miljoonina euroina (ensimmäinen tietojen toimitus joulukuussa 2014). Julkisen sektorin omistusten arvot yrityksissä raportoitaisiin, jos julkisen sektorin omistus ylittää 0,01 % suhteessa BKT:hen. Tietojen toimittaminen tehdään periaatteella % suhteessa BKT:hen (ensimmäinen tietojen toimitus joulukuussa 2014).

Monilta osin artiklaan 14.3 liittyvä datan keruu on aloitettava vuoden 2014 alusta, mutta sen toimittaminen Eurostatille on ajankohtaista vasta loppuvuonna 2014. Tämän artiklan tietoja ei vaadita kansallisesti julkistettavan, vaan tiedot toimitetaan Eurostatille.

Nykyinen säädöspohja ja käytännöt

Artikla 14.1

Valtiontalous

Valtiontalouden osalta budjetin ulkopuoliset valtiontalouden elimet ja rahastot esitellään vuotuisen talousarvioesityksen yleisperusteluissa. Yleisperusteluiden luvussa 8 esitellään kaikki valtion 11 talousarvion ulkopuolista rahastoa ja niiden keskeiset näkymät. Rahastoista esitetään myös yhteenvetotaulukko, josta nähdään mm. rahastotalouden yhteenlasketut tulot ja menot sekä rahastojen ja talousarvion väliset siirrot. Samassa luvussa esitellään myös valtion liikelaitokset ja niiden eräitä keskeisiä tunnuslukuja (liikevaihto, tulos, sijoitetun pääoman tuotto, omavaraisuusaste, investointimenot, henkilöstömäärä) sekä niiden tuloutukset valtion talousarvioon.

Yleisperusteluissa esitettävät tiedot pohjautuvat ministeriöiden valtiovarainministeriölle toimittamiin tietoihin. Laadintamääräyksen mukaan (Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta 24.3.2011) asianomaisen ministeriön tulee toimittaa valtiovarainministeriölle määrämuotoisen taulukon (liitteen II–1) mukaiset tiedot esitysvuoden ja kahta sitä edeltävän vuoden osalta. Valtion liikelaitosten kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta on annettu erillinen määräys (TM 0702, 14.6.2007), mikä koskee Metsähallitusta ja Senaatti-kiinteistöjä.

Ministeriöiden tulee esittää myös kehyskauden tärkeimmät suunnitelmat talousarvion ulkopuolisten rahastojen toiminnan ja talouden kehittymisestä tulostavoitteineen sekä ennakoivine rahoituslaskelmineen. Jos rahaston taloudessa ja toiminnassa on merkittäviä takaus- ja takuuvastuita, korkotukia tai muita valtion vastuita, tarpeen mukaan on myös eriteltävä kyseisiin vastuisiin liittyviä taloudellisia riskejä ja niiden vaikutuksia valtion ja rahaston talouteen. Keväällä 2013 kehyspäätöksen 2014–2017 liitteenä 4 oli yhteenvetotaulukko rahastotaloudesta, joka perustui ministeriöiden valtiovarainministeriölle toimittamiin laskelmiin. Tarkoituksen on jatkossakin julkaista ko. taulukko osana valtiontalouden kehyspäätöstä.

Kuntatalous

Kunnallishallinto muodostaa oman julkisyhteisöjen alasektorinsa, jolla on omat elimet ja rahastot. Näitä ovat peruskunnan lisäksi kuntayhtymät, kunnalliset liikelaitokset, osakeyhtiöt, säätiöt ja osuuskunnat. Vuosittain kuntien talousarvioissa tehdään näiden osalta tulo- ja menoerittelyt, joskin joitakin strategisempia yksiköitä tarkastellaan tarkemmin kuin toisia.

Peruskunnan talousarvion ja tilinpäätöksen lisäksi kuntakonsernin kokonaisuutta tarkastellaan erillisessä konsernitilinpäätöksessä (Kuntalaki 519/2007 68 a §). Siihen sisältyy rahoituslaskelma, jossa on selvitys kuntakonsernin varojen hankinnasta ja käytöstä. Kun-

nanvaltuustolla on keskeinen rooli asettaa kunnalle ja kuntakonsernille toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita. Toimintakertomuksessa on kuntalain 69 § mukaan annettava tietoa kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät tule ilmi taseessa, tuloslaskelmassa tai rahoituslaskelmassa. Näitä ovat arvio talouden todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä sisäinen valvonta, riskienhallinta ja niihin liittyvät keskeiset johtopäätökset. Kuntalaki on uusittu tältä osin ja muutokset ovat tulleet voimaan vuonna 2013. Lisäksi tytäryhteisön kuuluu lain 70 § mukaan antaa edellä mainittujen arviointien laskemiseen vaadittavat tiedot kunnanhallitukselle.

Artikla 14.2

Verotuista raportoidaan säännöllisesti ja yhä yksityiskohtaisemmalla tasolla Eduskunnalle. Verotukia kartoitetaan Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) ja valtiovarainministeriön vero-osaston yhteistyönä. Yksityiskohtaiset tarkastelut verotukien määristä ja niiden fiskaalisista vaikutuksista ovat kaikkien saatavilla VATT:in sivustoilla (www.vatt.fi). Sekä talousarvioesityksissä että valtion tilinpäätöskertomuksissa esitellään vuosittain verotukien määrät tehtäväryhmittäin. Tilinpäätöskertomuksissa esitellään verotukien määrien ja niiden fiskaalisten vaikutusten lisäksi myös tutkimukseen perustuvaa tietoa verotukien vaikuttavuudesta.

Tämän lisäksi on tehty laaja-alaisempia verotukikartoituksia, joista viimeisin tehtiin työryhmäselvityksenä valtiovarainministeriön ja VATT:n yhteistyönä vuonna 2010 (Verotuet Suomessa 2009–2012, VATT Muistiot 17, 2011). Kartoituksessa on käyty läpi kunkin verolainsäädännön osalta verotukinormit ja kyseisillä normikriteereillä tunnistettavat verotuet ja vastaavasti verosanktiot. Lisäksi verotukien fiskaalisista vaikutuksista on esitetty laskelmat. Raporttia on määrä päivittää vuosittain.

Artikla 14.3

Direktiivissä mainitaan viidet erilaiset vastuut: takaukset, PPP-hankkeet, julkisten yritysten vastuut ja velat (liabilities), järjestelemättömät luotot (non-performing loans, NPL) ja julkiset omistukset.

Jo useamman vuoden ajan EDP-lisäkyselyinä on toimitettu tietoja koskien julkisyhteisöjen takauksia ja PPP-hankkeita. Lisäksi julkisten yritysten velkoja raportoidaan jo nyt Eurostatille, myös yrityskohtaisesti. Niistä on olemassa kattava rekisteri.

Vaikka artiklan 14.3 tietojen julkaisussa ei Eurostatin työryhmän näkemyksen mukaan ole kyse kansallisesti julkistettavista tiedoista, vaan Eurostatille toimitettavasta datasta, on seuraavassa kerrottuna asiakokonaisuuteen liittyen myös julkisen talouden vastuiden nykyisestä kansallisesta julkaisusta ja raportoinnista.

Valtiontalous

Valtion tilinpäätöksen liitteessä 12 esitetään TaA:n 67 a§:n (kohta 12) mukaan selvitys varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleista valtion takauksista, valtiontakuista ja muista valtion vastuusitoumuksista. Tämän tilinpäätöslitteen tiedot perustuvat kirjanpitoyksiköiden antamiin tietoihin ja kattaa ainoastaan valtion budjettitalouden. Hallituksen

vuosikertomuksen osan 3/4 luvussa 6 on myös erillisenä tietona taseen ulkopuoliset vastuut, talousarviotalous, rahastotalous ja valtion liikelaitokset.

Toisaalta myös Tilastokeskus julkaisee neljännesvuosittain tilastoa valtion takauksista. Tilasto kattaa takaukset, ja ne muodostavat valtaosan valtion sitoumuksista (pl. valtion eläkevastuu). Tilasto sisältää sektorikohtaista tietoa valtion, valtion liikelaitosten ja erityisluottolaitosten myöntämistä uusista valtion takauksista, poistuneista takauksista, takauskannasta, maksetuista korvauksista, takaisin perintätuotoista ja takaisin maksutuloista.

Erot näiden kahden eri näkökulman ja lähteen välillä eivät ole merkittävän suuria. Valtion takauksista on siis kohtuullisen hyvät tiedot.

Kuntatalous

Kuntalaissa (68 §) määrätään tilinpäätöksen valmisteluaiakataulu ja määrätään kunnan toiminnan tuloksen, taloudellisen aseman ja rahoituksen kannalta tarpeellisten lisätietojen ilmoittaminen liitetiedoissa. Kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen liitetietoihin sisältyy laaja, yksityiskohtainen erittely, joka kattaa tilinpäätöksen, tuloslaskelman ja taseen liitetietojen lisäksi vakuuksia ja vastuusitoumuksia koskevat liitetiedot.

Liitetietojen määrittely ei tapahdu lainsäädännössä vaan sitovuudeltaan lainsäädäntöön rinnastuvassa työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivan kirjanpitolautakunnan kuntajaostossa, joka antaa kunnille sitovat yleisohjeet liitetietojen oikeasta laatisesta. Tässä yleisohjeessa esimerkiksi vakuuksia ja vastuusitoumuksia koskeva kohta on yksityiskohdaisesti määritelty aina taulukkoja myöten. Ohjeen keskeisissä osissa on mm. määritelty, miten kunnan vakuudet ja vastuusitoumukset on jaoteltava ja esitettävä konserniin kuuluvien yhteisöjen ja ulkopuolisten tahojen kanssa.

Tilastokeskuksen ja Eurostatille tehtävän raportoinnin näkökulmasta kuntien takauksista on olemassa vain karkeita tietoja. Kuntatilastointiuidistuksen toivotaan auttavan tilannetta. Myös PPP-hankkeissa on puutteita kuntien osalta, mikä on kuntatilastointiuidistuksen agendalla.

Muutostarpeet direktiivin vaatimusten täyttämiseksi

Artikla 14.1

Julkisen talouden ennusteessa huomioidaan kukin alasektori kokonaisuutena (tulot, menot, rahoitusasema) ml. elimet ja rahastot, jotka eivät ole osa säännönmukaisia talousarvioita.

Kuten aiemminkin todettu, julkisen talouden suunnitelmassa valtiosektori tulee käsitellä kokonaisuutena tilinpidon mukaisessa laajuudessa. Talousarvioesityksessä ja sen yleisperusteluissa tulee esitellä keskeiset budjettitalouden ulkopuoliset elimet ja rahastot (valtion rahastot, liikelaitokset, yliopistot ja niiden kiinteistöyhtiöt, Solidium Oy, HAUS, Leijona Catering Oy).

Kuntalaki edellyttää jo nykyisellään, että kunnat ja kuntayhtymät antavat oikeat ja riittävät tiedot taloudestaan. Velvoite koskee myös direktiivin tarkoittamia säännönmukaisen talousarviomenettelyn ulkopuolisia kuntasektorin elimiä ja rahastoja.

Pidemmällä aikavälillä olisi perusteltua kehittää julkista sektoria koskevaa raportointia. Voitaisiin kehittää kansantalouden tilinpidon käsittein laadittava valtion, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen konsolidoitu tilinpäätöslaskelman tyyppinen tiivis raportointi.

Artikla 14.2

Työryhmän näkemyksenä on, että nykyinen raportointi kattaa direktiivin vaatimukset.

Artikla 14.3

Piilevien vastuiden raportointi Eurostatille sopii työryhmän arvion mukaan luontevasti Tilastokeskuksen tehtäväkenttään. Tilastokeskus tekee nykyisin EDP-raportointia ja käytännössä artiklan 14.3 vaatima tiedonkeruu tullaan tekemään ns. EDP-lisäkyselyinä, vaikka kyseessä ei olisi varsinaisesti osa EDP-raportointia.

Artiklan 14.3 tietojen keruun kehittäminen tulee olemaan pidemmän aikavälin asia Tilastokeskuksessa. Tiedon keruussa suurimpana haasteena tulee olemaan kuntatalouden tietojen saaminen (takaukset, PPP-hankkeet, järjestelemättömät luotot ym.) Asia kuitenkin pyritään ottamaan huomioon kuntatilastoinnin uudistushankkeessa, jonka myötä rakentuvat uudenlaiset tilastot ovat kokonaan käytössä viimeistään vuonna 2017. Myös järjestelemättömät luotot (NPL, non-performing loans) on uutta aluetta, joka vaatii lisäselvitelyjä ensi vuoden aikana. Valtion osalta tiedot lienee hyvin saatavissa. Telan kanssa asiasta tullaan neuvottelemaan. Kuntatalouden osalta voi olla ongelmia kattavien tietojen saamiseksi edellytetyssä aikataulussa. Järjestelemättömät luotot tulevat myös EDP-raportoinnin piiriin. Julkiset omistukset hoitunevat helpokosti suoraan rahoitustilinpidon tiedoista.

Liite 1 Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi julkisen talouden suunnitelmasta

Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta

Annettu Helsingissä xx päivänä ____kuuta 2013

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiovarainministeriön esittelystä, *säädetään* 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 annetun lain (869/2012) 6 §:n nojalla:

1 § Julkisen talouden suunnitelman tarkoitus

Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta ja sen alasektoreita koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen noudattamista. Julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevasta tavoitteesta säädetään 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 annetun lain (869/2012) 2 §:ssä.

2 § Julkisen talouden suunnitelman laatiminen

Valtioneuvosto laatii viimeistään kuuden kuukauden kuluttua nimittämisestään julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi. Valtioneuvosto tarkistaa julkisen talouden suunnitelman vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi viimeistään huhtikuun loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriö laatii vaalikauden julkisen talouden suunnitelman laatimista varten ennen eduskuntavaaleja arvion julkisen talouden lähtökohdista ja kehitysnäkymistä keskipitkällä aikavälillä.

3 § Julkisen talouden suunnitelman sisältö

Julkisen talouden suunnitelman tulee kattaa koko julkinen talous. Suunnitelma sisältää valtiontaloutta ja kuntataloutta sekä lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevan osan.

Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan rahoitusaseman markkinahintaista bruttokansantuoteosuutta koskeva tavoite koko julkiselle taloudelle sekä erikseen kullekin 1 momentissa mainitulle julkisen talouden sektorille. Rahoitusasematavoitteet on asetettava siten, että ne suunnitelman perusteena olevan valtiovarainministeriön ennusteen mukaan yhdessä johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Tästä voidaan poiketa, jos Euroopan unionin neuvosto on todennut 1 §:ssä mainitun lain 4 §:n mukaisesti, että Suomessa vallitsevat poikkeukselliset olosuhteet. Poikkeuksellisten olosuhteiden lakattua julkisen talouden suunnitelma on laadittava siten, että rakenteellista rahoitusasemaa koskeva tavoite voidaan saavuttaa 1 §:ssä mainitun lain 5 §:ssä säädettyssä määräajassa.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään julkisen talouden rahoitusasematavoitetta vastaava arvio julkisen talouden velan suhteesta markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään julkisen talouden ja sen 1 momentissa mainittujen alasektoreiden keskeisiä tulo- ja menoeriä koskevat ennusteet. Ennusteet laaditaan oletuksella, että tuloihin ja menoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä ei muuteta, sekä oletuksella, että tuloihin ja menoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä muutetaan valtioneuvoston päättämällä tavalla. Kummastakin vaihtoehdosta esitetään sen vaikutus julkisen talouden keskipitkän aikavälin rakenteelliseen rahoitusasemaan ja pitkän aikavälin kestävyYTEEN.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään tarvittavat sektorikohtaisesti yksilöidyt toimenpiteet 2 momentin nojalla asetettujen rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi.

4 § Valtion talousarvioesitykseen sisällytettävät vertailutiedot

Valtion talousarvioesityksessä selostetaan alasektorikohtaisesti

- 1) edellisen julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen väliset olennaiset päätösperäiset erot ja niiden arvioitu taloudellinen vaikutus;
- 2) miltä osin niistä toimenpiteistä, joihin edellinen julkisen talouden suunnitelma muutoin perustuu, on mahdollisesti tarkoitus poiketa sekä näiden poikkeusten arvioitu taloudellinen vaikutus; ja
- 3) talousennusteen muuttumisesta johtuvat erot edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna.

5 § Hallituskausien välinen vertailu

Hallituskauden ensimmäiseen julkisen talouden suunnitelmaan sisällytetään 3 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetut tiedot sisältävä vertailu edellisen hallituskauden viimeiseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna.

6 § Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014. Asetuksen 3 §:n 2 momentin velvollisuus asettaa rahoitusasematavoite julkisen talouden alasektoreille tulee kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Liite 2 Ehdotus vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman sisällöstä

Lähtökohta

Vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa vahvistetaan julkiselle taloudelle ja sen alasektoreille asetettavat rahoitusasematavoitteet siten, että kaikki tavoitteet ovat linjassa keskenään. Rahoitusasematavoitteiden tulisi johtaa vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettavan keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttamiseen, mutta ne voisivat olla myös tiukempia. Julkisen talouden velan suhde BKT:hen esitetään. Arvioinnin perustana ovat valtiovarainministeriön riippumattomat, ajantasaiset, realistiset kokonaistaloudelliset ennusteet ja niihin perustuvat arviot julkisen talouden tulojen ja menojen kehityksestä.

Julkinen talouden suunnitelma tarkistetaan aina vuosittain seuraavalle nelivuotiskaudelle huhtikuun loppuun mennessä. Samassa yhteydessä tarkistetaan myös valtiontalouden kehukset ja kuntatalouden ohjaussäännöt seuraavalle nelivuotiskaudelle.

Seuraavassa esitetään luonnos vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman sisällöstä. Sama rakenne tarpeen mukaan muokattuna toimisi pohjana myös vuosittaisille tarkistuksille.

Vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman sisältö (vuosille 2015–2019)

Luku 1. Julkisen talouden suunnitelman institutionaaliset puitteet

- 1.1 EU säännökset
- 1.2 Kansalliset säännökset
- 1.3 Hallitusohjelma 2015–2019

Luku 2. Taloudelliset lähtökohdat

- 2.1 Talouden näkymät ja julkinen talous 2015–2019
Kehikko: Julkisen talouden ennuste muuttumattoman politiikan vallitessa 2015–2019
- 2.2 Talouden rakennemuutos, väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä

Luku 3. Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet vaalikaudella

- 3.1 Finanssipolitiikan linja
- 3.2 Julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoite (MTO)
- 3.3 Valtion, kuntien, työeläkerahastojen ja muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa koskevat tavoitteet
- 3.4 Julkisen talouden velkaantuminen

Luku 4. Keskeiset toimenpiteet julkisen talouden tavoitteiden saavuttamiseksi

- 4.1 Valtiontalouteen kohdistuvat toimenpiteet
- 4.2 Kuntatalouteen kohdistuvat toimenpiteet
- 4.3 Työeläke- ja sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvat toimenpiteet
- 4.4 Toimenpiteet talouden rakennemuutoksen edistämiseksi

Luku 5. Valtiontalouden kehys 2016–2019

- 5.1 Valtiontalouden kehyssääntö
 - 5.2 Valtiontalouden määrärahakehys 2016–2019
 - hinta- ja kustannustasotarkistukset ja rakennemuutokset (nykyinen liite osaksi tekstiä)
 - kehysmenojen kehitys
 - kehyyksen ulkopuolisten menojen kehitys
 - kehys hallinnonaloittain (taulukko)
 - 5.3 Kehyslinjaukset 2016–2019
 - keskeiset painopisteet, teemat
 - hallinnonaloittaiset linjaukset
 - 5.4 Budjettitalouden tulot 2016–2019 (nykyinen liite osaksi tekstiä)
 - 5.5 Valtiontalouden rahoitustarve ja velka 2016–2019 (nykyinen liite osaksi tekstiä)
- Kehikko: Budjettitalouden rahoitustarpeesta valtiontalouden nettoluotonantoon
- 5.6 Valtion rahastot, liikelaitokset ja omistajapolitiikka 2016–2019 (nykyinen liite osaksi tekstiä)

Luku 6. Kuntatalouden ohjaus 2016–2019

- 6.1 Kuntatalouden ohjaussääntö
 - Kuvaus ohjausjärjestelmän ytimeistä, teknisistä piirteistä (mm. mahdollinen menoraami kuntien tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseksi)
- 6.2 Kuntataloutta ohjaavat linjaukset
 - Linjaus kuntataloutta koskevista valtion toimenpiteistä (ohjausjärjestelmän mukaisesti linjataan valtion toimenpiteet koskien kuntatalouden tuloja ja menoja, ml. kuntien tehtävien ja velvoitteiden rahoitus)
- 6.3 Keskeiset painopisteet ja toimenpiteet 2016–2019

Luku 7. Työeläkerahastojen rahoitusperusteet 2016–2019

- Työeläkerahastojen rahoitusta ohjaavat säännöt ja linjaukset

Luku 8. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusperusteet 2016–2019

- Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusta ohjaavat säännöt ja linjaukset

LIITE 1 Kokonaistaloudelliset ennusteet ja oletukset (taulukko)

LIITE 2 Muutokset suhteessa edellisen kevään julkisen talouden suunnitelmaan (taulukko)

LIITE 3 Taloudellinen katsaus (erillinen julkaisu)

LIITE 4 Kuntatalousohjelma 2016–2019 (erillinen julkaisu)

Perusteluita ja selvennyksiä

Yleistä

Vaalikauden ensimmäinen julkisen talouden suunnitelma on kokoava asiakirja julkisen talouden hoitoa ohjaavista periaatteista ja tavoitteista hallituskauden aikana sekä näihin liittyvistä keskeisistä toimenpiteistä. Fokus on koko julkisessa taloudessa. Suunnitelma konkretisoi hallitusohjelman ja muodostaa perustan julkisen talouden seurannalle ja arvioinnille vuosittain, kun suunnitelma tarkistetaan maalis-huhtikuussa seuraavalle nelivuotiskaudelle ja raportoidaan komissiolle vakaushjelman yhteydessä.

Valtion taloudenhoitoa ohjaava kehyspäättös ja kuntatalouden ohjaus ovat osa vaalikauden julkisen talouden suunnitelmaa. Ne laaditaan julkisen talouden suunnitelman yhteydessä ja tarkistetaan tuoreiden ennusteiden mukaisiksi vuosittain julkisen talouden suunnitelman tarkistuksessa. Tarkoitus on, että tällä tavalla valtion ja kuntien talouden konkreettinen vuotuinen ohjaus perustuu johdonmukaisesti tavoitteisiin, jotka on asetettu koko julkiselle taloudelle vaalikauden alussa.

Julkisen talouden suunnitelma olisi keskeinen kansallista julkisen talouden kehitystä ja asetettujen tavoitteiden toteutumista seuraava asiakirja. Vakaushjelmalla tästä kokonaisuudesta raportoitaisiin EU:lle.

Eduskuntavaalien aikataulun takia vaalikauden ensimmäinen julkisen talouden suunnitelma valmistuisi käytännössä syksyllä ja olisi tavoiteltavaa laatia se talousarvioesitysprosessin yhteydessä ennen komissiolle 15.10. mennessä lähetettävää raportointia. Vuositainen päivitys laadittaisiin aina viimeistään huhtikuun loppuun mennessä.

Luku 1

Tässä luvussa kuvataan lyhyesti EU:n säännökset, kansallinen lainsäädäntö ja hallitusohjelman linjaukset, joiden asettamisissa puitteissa hallitus hoitaa julkista taloutta ja jotka määrittävät vaalikaudelle laadittavan suunnitelman muotoa, sisältöä ja tavoitteita. Siltä osin, kun EU:n säännökset ja kansallinen lainsäädäntö pysyvät ennallaan, myös alalukujen 1.1 ja 1.2 sisältö voi pysyä ennallaan hallituskausien yli.

Luku 2

Tämä luku on kuvaus taloudellisesta ympäristöstä, jossa finanssi- ja talouspolitiikkaa tehdään, ja haasteista, joihin finanssi- ja talouspolitiikalla pyritään vastaamaan vaalikauden aikana.

Luvussa esitetään sekä kokonaistaloudellinen ennuste että arvio julkisen talouden näkymistä vaalikaudella ja pitkällä aikavälillä. Luvussa 2 esitetään keskipitkän aikavälin ennuste alasektoreittain koskien mm. niiden tuloja, menoja ja rahoitusasemaa. Arvio julkisesta taloudesta perustuu riippumattomiin, ajantasaisiin ja realistisiin arvioihin reaalityalouden näkymistä vaalikaudella sekä talouden kasvuedellytyksistä ja väestön ikääntymisen vaikutuksista talouteen pitkällä aikavälillä.

Luvussa esitetään myös painelaskelma julkisen talouden näkymistä ilman muutoksia, jotka hallitus on suunnitellut tai päättänyt tehdä julkisen talouden parametreihin vaalikauden aikana. Laskelman yhteydessä esitetään myös, kuinka muuttumaton politiikka on tässä kehikossa määritelty. Julkisen talouden kehityksen seurantaa koskevat EU:n säännökset edellyttävät tällaisen painelaskelman tekemistä.

Luku 3

Tässä luvussa esitetään hallituksen finanssipolitiikan yleislinjat ja tavoitteet, jotka hallitus asettaa julkisen talouden hoidolle. Niihin kuuluvat tavoitteet, jotka EU edellyttää jäsenmaiden asettavan, ja mahdolliset muut tavoitteet, jotka hallitus päättää näiden lisäksi asettaa. Tavoitteet perustuvat edellä luvussa 2 esitettyihin realistisiin arvioihin reaalityalouden ja julkisen talouden kehityksestä vaalikauden aikana ja pitkällä aikavälillä. Tavoitteiden tulee olla riittävän kunnianhimoiset ja keskenään yhdenmukaiset. Tämä tarkoittaa, että saavuttamalla alasektoreille asetetut rahoitusasematavoitteet saavutetaan koko julkiselle taloudelle asetetut rahoitusasematavoite. Koko julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden tulee olla EU:n lain ja sen velvoittamana säädetyn kansallisen lain asettamien velvoitteiden mukaisia.

Luku 4

Tässä luvussa esitetään alasektoreittain, kuinka asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen pyritään vaalikauden aikana. Kunkin alasektorin toimenpiteet esitellään yleisellä tasolla kuvaten keskeisimmät kokonaisluvut ja painopisteet.

Lisäksi esitetään arvioita hallitusohjelmaan sisältyvien rakenteellisten uudistusten fiskaalisista ja kokonaistaloudellisista vaikutuksista siltä osin, kun vaikutusten arvioidaan toteutuvan vasta tarkasteluajanjakson ulkopuolella tai vaikutukset ovat niin vaikeasti arvioitavissa, että niitä ei voida ottaa huomioon perusennusteessa.

Tässä luvussa kerrotaan myös, miten toimitaan, jos julkisen talouden tai sen alasektoreiden rahoitusasemat alkavat erkaantua merkittävästi niille asetetuista tavoitteista tai tavoitteisiin johtavalta sopeutumisuralta. Tarkoitus on tuoda julki periaatteet, joita hallitus aikoo noudattaa, jos hallitusohjelman ja julkisen talouden suunnitelman taloudellinen pohja murenee hallituskauden aikana.

Luvut 5–8

Näissä luvuissa konkretisoidaan alasektorikohtaiset rahoitusasematavoitteet tulojen ja menojen kehitystä ohjaaviksi säännöiksi ja menettelytavoiksi vaalikaudella. Lisäksi esitetään yksityiskohtaisemmin kunkin alasektorin toimenpiteitä.

Valtion osalta esitetään käytännössä nykymuotoinen valtiontalouden kehyspäättös. Siinä esitetään valtiontalouden hoitoa ohjaavat yleiset linjaukset, määräraahakehys (eli vuosittainen menokatto valtion kehykseen kuuluvien menojen kehitykselle), sekä arviot kehyksen ulkopuolisten menojen, tulojen, tasapainon ja budjettitalouden ulkopuolisten rahastojen sekä valtion liikelaitosten kehityksestä.

Kuntien osalta esitetään kuntatalouden ohjauksen periaatteet ja yleiset linjaukset. Kuntatalouden ohjaussäännöt sisältyisivät julkisen talouden suunnitelmaan (ml. mahdollinen menoraami kuntien tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseksi). Suunnitelmassa linjattaisiin valtion toimenpiteet koskien kuntatalouden tuloja ja menoja. Eli päätettäisiin kuntatalouden kokonaisuudesta siltä osin, kun se on valtioneuvoston päättävällä vallassa (ml. kuntien tehtävien ja velvoitteiden rahoitus sekä niiden lisääminen tai vähentäminen, valtionosuusprosentin asettaminen, yhteisöveron jako-osuus, kustannustenjaon tarkistus jne.). Kuntatalousohjelma esitettäisiin liitteenä.

Liitteet

Liitteiksi otettaisiin riippumattomat, ajantasaiset, realistiset ennusteet, joihin julkisen talouden suunnitelman laskennat kaikilta osin perustuisivat, eli ns. kokonaistaloudellisten ennusteiden taulukko.

Julkisen talouden tasapainoon vaikuttavia tekijöitä, kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa				
	201n+1	201n+2	201n+3	201n+4
Julkisen talouden tasapaino, kevät 201n				
Valtio:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Muutos korkomenoarviossa				
Muiden tekijöiden vaikutus				
Kunnat:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Muiden tekijöiden vaikutus				
Sosiaaliturvarahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Muiden tekijöiden vaikutus				
Julkisen talouden tasapaino, kevät 201n+1				

Lisäksi liitteeksi tulisi vertailutaulu, jossa esitetään vertailu suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan. Ensimmäisessä suunnitelmassa selitettäisiin erot suhteessa ns. tekniseen suunnitelmaan, vuosittaisessa tarkistuksessa suhteessa edelliseen suunnitelmaan.

Liitteenä olisivat myös valtiovarainministeriön Taloudellinen katsaus sekä kunta-talousohjelma.

Liite 3 Ehdotus kuntalain 8 a §:n ja 8 b §:n uudeksi sisällöksi

Kuntalain valtion ja kunnan suhdetta koskevien säännösten muuttaminen

Nykyinen laki

8 § (21.12.2007/1375)

Valtion ja kunnan suhde

Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.
(22.12.2009/1433)

Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä siten kuin 8 a ja 8 b §:ssä säädetään.

8 a § (21.12.2007/1375)

Peruspalveluohjelmamenettely

Peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitetaan peruspalveluohjelmaa sekä peruspalvelubudjettia. Peruspalveluohjelmamenettely on osa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä ja valtion talousarvion valmistelua.

Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Lisäksi peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä.

Peruspalvelubudjetissa arvioidaan kuntatalouden kehitys sekä valtion talousarviesityksen vaikutukset kuntatalouteen. Peruspalvelubudjetti laaditaan valtion talousarviesityksen yhteydessä.

Peruspalveluohjelman ja -budjetin laatii valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja tarvittaessa muiden ministeriöiden kanssa. Suomen Kuntaliitto osallistuu pysyvänä asiantuntijana

Ehdotus

(8 § ei muutoksia)

8 a § (xxx/2014)

Kuntatalousohjelma

Osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä valmistellaan kuntatalousohjelma.

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palvelujen kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Arvioinnissa eritellään kuntien lakisääteiset ja muut tehtävät sekä mahdollisuus tuottavuuden lisäämiseen.

Kuntatalousohjelmaan sisällytetään julkisen talouden suunnitelman edellyttämät toimenpiteet. Julkisen talouden suunnitelmasta on voimassa mitä talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehityksiä koskevista vaatimuksista annetussa laissa (869/2012) ja sen nojalla säädetään.

Valtion talousarviesityksen yhteydessä esitetään arvio kuntatalouden kehityksestä sekä valtion talousarviesityksen vaikutukset kuntatalouteen.

Kuntatalousohjelman laatii valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja tarvittaessa muiden ministeriöiden kanssa. Kuntatalousohjelman perustana olevat taloudelliset ennusteet laatii valtio-

peruspalveluohjelmamenettelyyn.

8 b § (21.12.2007/1375)

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta

Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyyn kuuluu peruspalveluohjelmamenettelyn lisäksi asioiden käsittely valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Neuvottelukunnan tehtävänä on käsitellä 8 §:n 3 momentissa tarkoitettuja asioita, valmistella peruspalveluohjelmaan liittyvä kuntatalouden kehitysarvio sekä seurata, että peruspalveluohjelma otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön ja päätöksien valmistelussa. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä sekä kokoonpanosta ja jaostoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

varainministeriö. Suomen Kuntaliitto osallistuu pysyvänä asiantuntijana kuntatalousohjelman laadintaan.

8 b § (xxx/2014)

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta

Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyyn kuuluu kuntatalousohjelman lisäksi asioiden käsittely valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Neuvottelukunnan tehtävänä on käsitellä 8 §:n 3 momentissa tarkoitettuja asioita, seurata ja arvioida kuntatalouden kehitystä sekä huolehtia, että kuntatalousohjelma otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön ja päätöksien valmistelussa. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä sekä kokoonpanosta ja jaostoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Liite 4 Ehdotus TAE:n yleisperustelujen sisällöksi julkisen talouden ja finanssipolitiikan osalta

Luku 2 Talouden näkymät

2.1 Suhdannenäkymät

- Tiivis esitys talousarvioesityksen taustalla olevaan kokonaistaloudelliseen ennusteseen (viittaus Taloudelliseen katsaukseen)

2.2 Julkisen talouden näkymät

- Tiivis esitys julkisen talouden näkymistä kokonaisuutena ja alasektoreittain
- Keskeiset muutokset suhteessa edellisen kevään julkisen talouden suunnitelmaan (ks. oheinen taulukkomalli, johon kansantalousosasto laatisi arvion muutoksista tilinpidon käsittein)

Julkisen talouden tasapainoon vaikuttavia tekijöitä, kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa				
	201n+1	201n+2	201n+3	201n+4
		kuluva vuosi	TAE vuosi	
Julkisen talouden tasapaino, kevät 201n				
Valtio:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Muutos korkomenoarviossa				
Muiden tekijöiden vaikutus				
Kunnat:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Muiden tekijöiden vaikutus				
Sosiaaliturvarahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon				
Muiden tekijöiden vaikutus				
Julkisen talouden tasapaino, kevät 201n+1				

Luku 3 Hallituksen finanssipolitiikka

3.1 Finanssipolitiikan tavoitteet

- Tiivis kuvaus hallituksen julkisen taloudelle ja sen alasektoreille asetettaviin tavoitteisiin ml. EU-lainsäädännöstä aiheutuvat velvoitteet

3.2 Finanssipolitiikan toimenpiteet

- Toimenpiteet finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi
 - o Kuvaus keskeisistä toimenpiteistä erityisesti valtiontalouden osalta sekä valtion toimenpiteistä kuntatalouteen aiheutuvien vaikutusten osalta
- Toimenpiteet mahdollisten merkittävien poikkeamien eliminoinemiseksi
 - o Todetaan, onko talousarvioesitys yhdenmukainen julkisen talouden suunnitelmassa ja vakaushjelmassa esitetyn tavoiteuran kanssa. Tarvittaessa kirjataan hallituksen jatkotoimenpiteet poikkeamien korjaamiseksi.

Liite 5 Ehdotus ennustetoimintaa koskeviksi uusiksi ns. fipo-lain säännöksiksi

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 annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään 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 annetun lain (869/2012) 2 §:ään uusi 2 momentti sekä muutetaan 2 §:n otsikko seuraavasti:

2 § Rakenteellista rahoitusasemaa koskeva tavoite ja valtiovarainministeriön ennustetoiminta

Valtiovarainministeriössä ennustetoiminnasta vastaavan osaston päällikkö ratkaisee itsenäisesti asiat, jotka koskevat talouden kehitystä koskevia ennusteita.

Liite 6 Budjettikehysdirektiivi

II

(Muut kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset)

DIREKTIIVIT

NEUVOSTON DIREKTIIVI 2011/85/EU,

annettu 8 päivänä marraskuuta 2011,

jäsenvaltioiden julkisen talouden kehysiä koskevista vaatimuksista

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ennusteisiin tai talousarvioitoimiin, jotka koskevat julkisen talouden tulevaa kehitystä.

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 126 artiklan 14 kohdan kolmannen alakohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin lausunnon ⁽¹⁾,

ottaa huomioon Euroopan keskuspankin lausunnon ⁽²⁾,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Talous- ja rahaliiton ensimmäisen kymmenvuotiskauden aikana saatuja kokemuksia olisi hyödynnettävä. Talouden viimeaikaiset tapahtumat ovat tuoneet uusia haasteita finanssipolitiikalle koko unionissa, ja eritoten on korostunut se, että jäsenvaltioiden sitoutumista olisi vahvistettava ja että niihin sääntöihin ja menettelyihin, jotka muodostavat julkisen talouden kehukset jäsenvaltioissa, olisi sovellettava yhtenäisiä vaatimuksia. Erityisesti on tarpeen tarkentaa, mitä kansallisten viranomaisten on tehtävä noudattaakseen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn, liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyn pöytäkirjan (N:o 12) ja varsinkin sen 3 artiklan määräyksiä.
- (2) Jäsenvaltioissa julkisyhteisöt ja julkisyhteisöjen alasektorit harjoittavat julkista tilinpitoa, johon sisältyy senkaltaisia osatekijöitä kuin kirjanpito, sisäinen tarkastus, tilinpäätökset ja tilintarkastukset. Näiden järjestelmien osalta olisi tehtävä ero tilastotietoihin, jotka liittyvät julkisen talouden toteutumisiin ja perustuvat tilastointimenetelmiin, sekä

- (3) Täydelliset ja luotettavat julkisen tilinpidon käytänteet kaikilla julkisyhteisöjen alasektoreilla ovat ennakkoedellytys korkealaatuisten ja eri jäsenvaltioiden kesken verrattavissa olevien tilastojen tuottamiseksi. Sisäisillä tarkastuksilla olisi varmistettava, että nykyisten sääntöjen noudattamista valvotaan kaikilla julkisyhteisöjen alasektoreilla. Julkisten laitosten kuten tilintarkastustuomioistuinten tai yksityisten tilintarkastuselinten suorittamien riippumattomien tarkastusten tulisi kannustaa soveltamaan parhaita kansainvälisiä käytäntöjä.

- (4) Julkista taloutta koskevien tietojen saatavuus on olennaisen tärkeää julkista taloutta koskevan unionin valvontakehysten asianmukaisen toiminnan kannalta. Ajantasaisen ja julkisen talouden tietojen säännöllinen saatavuus on avaintekijä asianmukaisessa ja oikein ajoitettussa seurannassa, joka puolestaan mahdollistaa pikaiset toimet, jos julkisen talouden kehitys käy odottamattomaksi. Ratkaisevan tärkeää julkisen talouden tietojen laadun varmistamisessa on avoimuus, jonka tarkoitettava tällaisten tietojen säännöllistä julkista saatavuutta.

- (5) Euroopan tilastoista 11 päivänä maaliskuuta 2009 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 223/2009 ⁽³⁾ vahvistetaan oikeudellinen kehys Euroopan tilastojen tuottamiseksi tavoitteena unionin politiikkojen muotoileminen, soveltaminen, seuraaminen ja arvioiminen. Mainituissa asetuksessa säädetään lisäksi periaatteista, jotka kattavat Euroopan tilastojen kehittämisen, tuottamisen ja levittämisen. Näitä ovat ammatillinen riippumattomuus, puolueettomuus, objektiivisuus, luotettavuus, tilastosalaisuus ja kustannustehokkuus. Kustakin periaatteesta esitetään tarkka määritelmä. Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyn pöytäkirjan soveltamisesta 25 päivänä toukokuuta 2009 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 479/2009 ⁽⁴⁾ lujitetaan komission toimivaltaa tarkastaa liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä käytetyt tilastotiedot.

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin lausunto, annettu 28. kesäkuuta 2011 (ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä).

⁽²⁾ EUVL C 150, 20.5.2011, s. 1.

⁽³⁾ EUVL L 87, 31.3.2009, s. 164.

⁽⁴⁾ EUVL L 145, 10.6.2009, s. 1.

- (6) Liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyssä pöytäkirjassa (N:o 12) määritellään ilmaiset "julkinen", "alijäämä" ja "sijoitus" viittaamalla Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmään (EKT), joka on korvattu Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmällä yhteisössä, hyväksytty Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmästä yhteisössä 25 päivänä kesäkuuta 1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 2223/96 ⁽¹⁾, jäljempänä "EKT 95".
- (7) EKT 95 -tietojen saatavuudella ja laadulla on olennaisen tärkeä merkitys julkista taloutta koskevan unionin valvontakehyksen asianmukaisen toiminnan varmistamisessa. EKT 95 perustuu suoriteperusteisesti annettuihin tietoihin. Nämä suoriteperusteiset julkisen talouden tilastot perustuvat kuitenkin aiemmin koottuihin kassatietoihin tai niitä vastaaviin tietoihin. Niillä voidaan merkittävästi tehostaa julkisen talouden oikea-aikaista seurantaa sen välttämiseksi, että julkisen talouden huomattavat virheet havaitaan liian myöhään. Kassatietoja koskevien aikasarjojen saatavuus julkisen talouden kehityksestä voi paljastaa malleja, joita on valvottava tiiviimmin. Julkista taloutta koskevien kassaperusteisten tietojen (tai vastaavien lukujen julkisesta tilinpidosta, jos kassaperusteisia tietoja ei ole saatavilla), jotka on julkaistava, on sisällettävä vähintään kokonaistase, tulot yhteensä ja menot yhteensä. Perustelluissa tapauksissa, esimerkiksi jos paikallishallinnon elimiä on runsaasti, tietojen ajallaan julkistaminen voi edellyttää sopivien, kyseisistä elimistä koostuviin otoksiin perustuvien arviointitekniikoiden käyttämistä, minkä jälkeen tietoja voidaan tarkistaa täydellisten tietojen perusteella.
- (8) Puolueelliset ja epärealistiset makrotalouden ja julkisen talouden ennusteet voivat huomattavasti heikentää julkisen talouden suunnittelun tehokkuutta ja näin ollen häiritä sitoutumista budjettikuriin. Ennustusmenetelmien avoimuus ja niistä keskusteleminen voivat puolestaan merkittävästi parantaa makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden laatua julkisen talouden suunnittelussa.
- (9) Ratkaisevan tärkeää sen varmistamisessa, että finanssipolitiikassa turvaututaan realistisiin ennusteisiin, on avoimuus, jonka olisi merkittävä sekä julkisen talouden suunnittelua varten laadittavien makrotalouden ja julkisen talouden virallisten ennusteiden että myös niiden menetelmien, oletusten ja asianmukaisten parametrien, joille tällaiset ennusteet perustuvat, julkista saatavuutta.
- (10) Herkkyysanalyysit ja niitä vastaavat makrotalouden ja finanssipolitiikan todennäköisintä skenaariota täydentävät julkisen talouden ennusteet antavat mahdollisuuden analysoida, miten keskeiset julkisen talouden muuttujat kehittyisivät erilaisten kasvu- ja korko-oletusten mukaan, ja siten pienentävät huomattavasti riskiä, että virheelliset ennusteet vaarantavat budjettikuriin.
- (11) Komission ennusteet ja tiedot niistä malleista, joihin ne perustuvat, tarjoavat jäsenvaltiolle hyödyllisen vertailuarvon niiden todennäköisintä makrotalouden ja finanssipolitiikan skenaariota varten, mikä lisää julkisen talouden suunnittelussa käytettyjen ennusteiden paikkansapitävyyttä. Laajuus, jossa jäsenvaltioiden voidaan olettaa vertaavan julkisen talouden suunnittelussa käytettyjä ennusteita komission ennusteisiin, vaihtelee kuitenkin ennusteen laatimisasjankohdan sekä ennustusmenetelmien ja -oletusten verrattavuuden mukaan. Muiden riippumattomien elinten laatimat ennusteet voivat myös tarjota hyödyllisiä vertailuarvoja.
- (12) Merkittävät erot makrotaloudessa ja finanssipolitiikassa valitun skenaarion ja komission ennusteen välillä olisi kuvattava ja perusteltava, erityisesti jos ulkoisissa oletuksissa esitetty muuttujien taso tai kasvu eroaa merkittävästi komission ennusteisiin sisältyvistä arvoista.
- (13) Koska jäsenvaltioiden talousarvioiden ja unionin talousarvion välillä vallitsee keskinäinen riippuvuus, komission olisi tuettava jäsenvaltioita niiden laatiessa julkisen talouden ennusteitaan ja tätä varten annettava unionin menoja koskevia ennusteita, jotka perustuvat monivuotisessa rahoituskehyksessä suunniteltuun menotasoon.
- (14) Julkisen talouden suunnittelussa käytettyjen ennusteiden tuottamisen helpottamiseksi ja jäsenvaltioiden ja komission ennusteiden välisten erojen selkeyttämiseksi kullakin jäsenvaltiolla olisi vuosittain oltava mahdollisuus keskustella komission kanssa oletuksista, jotka ovat makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden laatimisen perustana.
- (15) Objektiviisiin perusteisiin pohjautuva säännöllinen, puolueeton ja kattava arviointi tehostaa keskeisellä tavalla virallisten makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden laatua. Perusteelliseen arviointiin sisältyy taloudellisten oletusten tarkastelu, vertailu muiden instituutioiden laatimiin ennusteisiin ja arvio siitä, miten aiemmat ennusteet ovat onnistuneet.
- (16) Kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioiden sääntöperusteiset julkisen talouden kehukset vahvistavat todistetusti tehokkaasti jäsenvaltioiden sitoutumista budjettikuria edistäviin unionin finanssipoliittisiin sääntöihin, julkista taloutta koskevan lujitetun unionin valvontakehyksen kulmakivenä olisi oltava vahvat maakohtaiset numeeriset finanssipoliittiset säännöt, jotka ovat unionin finanssipoliittisten tavoitteiden mukaisia. Vahvoihin numeerisiin finanssipoliittisiin sääntöihin olisi sisällytettävä hyvin täsmennetyt tavoitemääritelmät sekä mekanismit tehokasta ja oikein ajoitettua seurantaa varten. Näiden sääntöjen tulisi perustua riippumattomien elinten tai sellaisten elinten suorittamaan luotettavaan ja riippumattomaan analyysiin, jotka ovat toiminnallisesti riippumattomia jäsenvaltioiden finanssipolitiikasta vastaavista viranomaisista.

⁽¹⁾ EYVL L 310, 30.11.1996, s. 1.

Lisäksi toimintapolitiikasta saatu kokemus on osoittanut, että sääntöjen noudattamatta jättämiseen on liitettävä seuraamuksia, joiden ei välttämättä tarvitse verottaa muuta kuin mainetta, jotta numeeriset finanssipoliittiset säännöt toimitaisivat tehokkaasti.

- (17) Ottaen huomioon, että Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn eräistä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneeseen kuningaskuntaan liittyvistä määräyksistä tehdyn pöytäkirjan N:o 15 nojalla mainittuihin perussopimukseen liitettyssä liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdystä pöytäkirjassa N:o 12 mainitut viitearvot eivät suoraan sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa, velvoitetta, jonka mukaan jäsenvaltioilla on oltava käytössään numeeriset finanssipoliittiset säännöt, joilla tehokkaasti edistetään alijäämiä koskeviin viitearvoihin liittyvien velvoitteiden noudattamista, sekä siihen liittyvää velvoitetta, jonka mukaan julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehyyksiin sisältyvien monivuotisten tavoitteiden olisi oltava tällaisten sääntöjen mukaisia, ei siksi olisi sovellettava Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.
- (18) Jäsenvaltioiden olisi vältettävä myönteisiä finanssipoliittikkaita, ja julkista taloutta olisi pyrittävä vakauttamaan enemmän taloudellisesti hyvinä aikoina. Hyvin täsmennetyt numeeriset finanssipoliittiset säännöt edistävät näitä tavoitteita, ja ne olisi otettava huomioon jäsenvaltioiden vuotuisessa talousarviolainsäädännössä.
- (19) Finanssipoliittikan kansallinen suunnittelu on vakaus- ja kasvusopimuksen molempien osien eli ennalta ehkäisevän ja korjaavan osion mukaista ainoastaan, jos omaksumaan monivuotinen näkökulma ja erityisesti pyritään saavuttamaan julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteet. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehyykset ovat ehdottoman tärkeitä sen varmistamisessa, että jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyykset ovat unionin lainsäädännön mukaisia. Julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 ⁽¹⁾ ja liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1467/97 ⁽²⁾ hengen mukaisesti vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää ja korjaavaa osiota ei tulisi tarkastella toisistaan erillään.
- (20) Vaikka vuotuisen talousarviolainsäädännön hyväksymisen on keskeinen osa talousarviomenettelyä, jossa jäsenvaltiot hyväksyvät tärkeitä julkista taloutta koskevia päätöksiä, useimmilla finanssipoliittisilla toimenpiteillä on julkiseen talouteen kohdistuvia vaikutuksia, jotka menevät paljon vuotuista budjettikierrosta pidemmälle. Yksivuotinen näkökulma on sen vuoksi heikko perusta ter-

veelle finanssipoliittikalle. Jotta kansallisella tasolla voidaan ottaa huomioon, että näkökulma julkista taloutta koskevassa unionin valvontakehyksessä on monivuotinen, vuotuisen talousarviolainsäädännön suunnitteluun olisi perustettava monivuotiseen finanssipoliittikan suunnitteluun, jonka lähtökohtana on julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehys.

- (21) Tämän julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehyyksen tulisi sisältää muun muassa kutakin keskeistä meno- ja tuloerää koskevia ennusteita budjettivuonna ja sitä pidemmällä ajanjaksolla olettaen, että politiikka säilyy muuttumattomana. Kunkin jäsenvaltion tulisi voida määritellä asianmukaisesti muuttumattomat politiikat, ja määritelmä tulisi julkistaa samoin kuin siihen liittyvät oletukset, menetelmät ja muut asianmukaiset parametrit.
- (22) Tämän direktiivin ei olisi estettävä jäsenvaltion uutta hallitusta ajantasaistamasta julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehyytään uusia poliittisia painopisteitään vastavaksi. Siinä tapauksessa uuden hallituksen olisi tuotava esiin erot edelliseen julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehyykseen verrattuna.
- (23) Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa ja eritoten vakaus- ja kasvusopimuksessa vahvistettuja julkisen talouden valvontakehyksen määräyksiä ja säännöksiä sovelletaan koko julkishallintoon, joka kattaa asetuksen (EY) N:o 2223/96 mukaisesti seuraavat alasektorit: valtiohallinto, osavaltiohallinto, paikallishallinto ja sosiaaliturvarahastot.
- (24) Hyvin monissa jäsenvaltioissa julkista taloutta on hajautettu huomattavasti ja budjettivaltaa on siirretty valtiotasoa alemmille hallinnon tasoille. Valtiotasoa alempien hallinnon tasojen merkitys sen varmistamisessa, että vakaus- ja kasvusopimusta noudatetaan, on näin ollen lisääntynyt huomattavasti, ja erityistä huomiota olisi kiinnitettävä siihen, että kansallisissa julkisen talouden kehyyksissä vahvistettujen velvollisuuksien ja menettelyjen piiriin varmasti kuuluvat kaikki julkisyhteisöjen alasektorit. Erityisesti, muttei yksinomaan, tämä koskee mainittuja jäsenvaltioita.
- (25) Jotta julkisen talouden kehyyksillä edistettäisiin tehokkaasti budjettikuria ja julkisen talouden kestävyttä, niiden olisi katettava julkinen talous laajalti. Tästä syystä erityistä huomiota olisi kiinnitettävä sellaisten julkisyhteisöjen elinten ja rahastojen toimiin, jotka eivät muodosta alasektoritasolla sellaisten säännönmukaisten talousarvioiden osaa ja joilla on välitön tai keskipitkän aikavälin vaikutus jäsenvaltioiden julkisen talouden rahoitusasemaan. Niiden yhdistetty vaikutus julkisyhteisöjen saamiin ja velkoihin olisi esiteltävä vuotuisen talousarviomenettelyjen ja keskipitkän aikavälin talousarviosuunnitelmien puitteissa.

⁽¹⁾ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 6.

- (26) Vastaavasti ehdollisten sitoumusten olemassaolo olisi otettava asianmukaisesti huomioon. Tarkemmin sanoen ehdolliset sitoumukset saattavat sisältää tulevaisuudessa mahdollisesti toteutuvista epävarmoista tapahtumista johtuvia mahdollisia velvoitteita tai nykyisiä velvoitteita, mikäli maksu ei ole todennäköinen tai todennäköisen maksun määrää ei voida luotettavasti mitata. Niihin sisältyvät esimerkiksi asiaankuuluvat tiedot valtion takauksista, järjestämättömistä lainoista ja julkisten yritysten toiminnasta aiheutuvista vastuista, mukaan lukien tarvittaessa ehdollisten sitoumusten todennäköisyys sekä menojen mahdollinen viimeinen eräpäivä. Markkinoiden herkkyyks on otettava asianmukaisesti huomioon.
- (27) Komission olisi seurattava säännöllisesti tämän direktiivin täytäntöönpanoa. Olisi määritettävä ja vaihdettava parhaita käytäntöjä, jotka koskevat kansallisten julkisen talouden kehysten eri näkökohtia käsitteleviä tämän direktiivin säännöksiä.
- (28) Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän direktiivin tavoitetta eli Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa vaadittua budjettikurin yhdenmukaista noudattamista, vaan se voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla, joten unioni voi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.
- (29) Paremmasta lainsäädännöstä tehdyn toimielinten välisen sopimuksen⁽¹⁾ 34 kohdan mukaisesti jäsenvaltioita kannustetaan laatimaan itseään varten ja unionin edun vuoksi omia taulukoitaan, joista ilmenee mahdollisuuksien mukaan tämän direktiivin ja kansallisen lainsäädännön osaksi saattamista koskevien toimenpiteiden välinen vastaavuus, ja julkaisemaan ne,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN DIREKTIIVIN:

I LUKU

KOHDE JA MÄÄRITELMÄT

1 artikla

Tässä direktiivissä vahvistetaan jäsenvaltioiden julkisen talouden kehysten ominaispiirteitä koskevat yksityiskohtaiset säännöt, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot noudattavat Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta johtuvia velvoitteita välttää liiallisia julkisen talouden alijäämiä.

2 artikla

Tässä direktiivissä sovelletaan Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyn pöytäkirjan (N:o 12) 2 artiklassa vahvistettuja ilmaisujen ”julkinen”,

⁽¹⁾ EUVL C 321, 31.12.2003, s. 1.

”alijäämä” ja ”sijoitus” määritelmiä. Julkisyhteisöjen alasektoreihin sovelletaan myös asetuksen (EY) N:o 2223/96 liitteessä A olevassa 2.70 kohdassa vahvistettua määritelmää.

Lisäksi sovelletaan seuraavaa määritelmää:

”julkisen talouden kehys” tarkoittaa järjestelyjä, menettelyjä, sääntöjä ja instituutioita, jotka ovat julkisyhteisöjen finanssipolitiikan perustana, ja erityisesti seuraavia:

- a) julkisen talouden tilinpitoa ja tilastotietojen raportointia koskevat järjestelmät;
- b) ennusteiden laatimista julkisen talouden suunnittelua varten koskevat säännöt ja menettelyt;
- c) maakohtaiset numeeriset finanssipoliittiset säännöt, jotka edistävät jäsenvaltioiden johdonmukaisuutta finanssipolitiikan harjoittamisessa Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta johtuvien velvoitteidensa mukaisesti, ilmaistuna julkisen talouden kehitystä kuvaavana yleisindikaattorina, kuten julkisen talouden alijäämä, lainanotto, velka tai jokin niiden keskeinen osatekijä;
- d) talousarviomenettelyt, jotka sisältävät talousarvioprosessin kaikkien vaiheiden perustana olevat menettelysäännöt;
- e) julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehukset tietyinä kansallisten talousarviomenettelyjen kokonaisuutena, jolla finanssipolitiikan aikajänne ulotetaan vuotuista talousarvioaikataulua pidemmälle, mukaan lukien toimintapolitiikan painopisteiden ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteiden asettaminen;
- f) talousarviomenettelyn osatekijöiden avoimuuden lisäämiseen pyrkivät riippumattonta seurantaa ja analysointia koskevat järjestelyt;
- g) mekanismit ja säännöt, joilla säännellään julkisen talouden suhteita viranomaisten välillä julkisyhteisöjen eri alasektoreilla.

II LUKU

KIRJANPITO JA TILASTOT

3 artikla

1. Jäsenvaltioilla on oltava käytössään julkisen tilinpidon kansalliset järjestelmät, jotka laajalti ja johdonmukaisesti kattavat kaikki julkisyhteisöjen alasektorit sekä sisältävät tiedot, joita tarvitaan suoriteperusteisen tietoaineiston tuottamiseksi tarkoituksena EKT 95 -standardiin perustuvan tietoaineiston valmistelu. Näiden julkisten tilinpitojärjestelmien on oltava sisäisen valvonnan ja riippumattoman tarkastuksen alaisia.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikista julkisyhteisöjen alasektoreista on oikeaan aikaan ja säännöllisesti julkisesti saatavilla julkista taloutta koskevat tiedot asetuksen (EY) N:o 2223/96 mukaisesti. Jäsenvaltioiden on etenkin julkaistava

a) julkista taloutta koskevat kassaperusteiset tiedot (tai vastaavat luvut julkisesta tilinpidosta, jos kassaperusteisia tietoja ei ole saatavilla) seuraavin määräajoin:

— kuukausittain valtionhallinnon, osavaltiohallinnon ja sosiaaliturvan alasektorien osalta ennen seuraavan kuukauden loppua, ja

— neljännesvuosittain paikallishallinnon alasektorin osalta ennen seuraavan neljännesvuoden loppua;

b) yksityiskohtainen täsmäytystaulukko, josta ilmenee kassaperusteisten (tai vastaavat luvut julkisesta tilinpidosta, jos kassaperusteisia tietoja ei ole saatavilla) ja EKT 95 -standardiin perustuvien tietojen välisen siirtymän osatekijät.

III LUKU

ENNUSTEET

4 artikla

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen talouden suunnittelu perustuu realistisiin makrotalouden ja julkisen talouden ennusteisiin, joissa käytetään kaikkein ajantasaisimpia tietoja. Finanssipolitiikan suunnittelun on perustuttava makrotalouden ja finanssipolitiikan kaikkein todennäköisimpään skenaarioon tai varovaisempaan skenaarioon. Makrotaloutta ja julkista taloutta koskevia ennusteita on verrattava ajantasaisimpiin komission ennusteisiin ja tarvittaessa muiden riippumattomien elinten ennusteisiin. Merkittävät erot makrotaloudessa ja finanssipolitiikassa valitun skenaarion ja komission ennusteen välillä kuvataan perustellen, erityisesti jos ulkoisissa oletuksissa esitetty muuttujien taso tai kasvu eroaa merkittävästi komission ennusteisiin sisältyvistä arvoista.

2. Komission on julkistettava ne menetelmät, oletukset ja asianmukaiset parametrit, jotka ovat makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden perustana.

3. Tukeakseen jäsenvaltioita niiden laatiessa julkisen talouden ennusteitaan komission on annettava unionin menoja koskevia ennusteita, jotka perustuvat monivuotisessa rahoituskehityksessä suunniteltuun menotasoon.

4. Herkkyysanalyysin puitteissa makrotalouden ja julkisen talouden ennusteissa on tarkasteltava julkisen talouden merkittävimpien muuttujien kehitystä erilaisissa kasvu- ja korko-oletuksissa. Makrotalouden ja julkisen talouden ennusteissa käytetyissä vaihtoehtoisissa oletuksissa on käytettävä apasteena sitä, miten ennusteissa on aiemmin onnistuttu, ja pyrittävä ottamaan huomioon asiaankuuluvat riskiskenaariot.

5. Jäsenvaltioiden on täsmennettävä, mikä instituutio on vastuussa makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden tuottamisesta, ja julkistettava viralliset makrotalouden ja julkisen talouden ennusteet, jotka on laadittu finanssipolitiikan suunnittelua varten, myös käytetyt menetelmät, oletukset ja asianmukaiset parametrit, jotka ovat kyseisten ennusteiden perustana. Vähintään kerran vuodessa jäsenvaltioiden ja komission on käytävä teknistä vuoropuhelua niistä oletuksista, jotka ovat makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden valmistelun perustana.

6. Finanssipolitiikan suunnittelussa käytettyjä makrotalouden ja julkisen talouden ennusteita on arvioitava säännöllisesti, puolueettomasti ja kattavasti objektiivisin perustein, myös jälkikäteen. Tämän arvioinnin tulokset on julkistettava ja otettava asianmukaisesti huomioon tulevissa makrotalouden ja julkisen talouden ennusteissa. Jos arvioinnissa havaitaan merkittävä vinoutuma, joka vaikuttaa makrotalouden ennusteisiin vähintään neljän peräkkäisen vuoden ajan, kyseisen jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimet ja julkistettava ne.

7. Komissio (Eurostat) julkaisee jäsenvaltioiden neljännesvuottaistaiset velka- ja alijäämätasot kolmen kuukauden välein.

IV LUKU

NUMEERISET FINANSsipOLIITTISET SÄÄNNÖT

5 artikla

Jäsenvaltioilla on oltava käytössään erityiset sitä koskevat numeeriset finanssipoliittiset säännöt, joilla tehokkaasti edistetään sitä, että julkisyhteisö kokonaisuudessaan noudattaa monivuotisen kehityksen aikana Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen pohjautuvia velvoitteitaan finanssipolitiikan alalla. Tällaisten sääntöjen on erityisesti katettava

a) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti määriteltyjen alijäämän ja velan viitearvojen noudattaminen;

b) monivuotisen aikajänteen omaksuminen finanssipolitiikan suunnittelussa, mukaan lukien jäsenvaltioiden julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteiden noudattaminen.

6 artikla

1. Rajoittamatta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen määräyksiä julkisen talouden valvontaa koskevasta unionin kehityksestä, maakohtaisten numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen on sisällettävä seuraavat osatekijät:

a) tavoitemääritelmä ja sääntöjen soveltamisala;

b) sääntöjen noudattamisen tehokas ja oikea-aikainen seuranta, joka perustuu riippumattomien elinten tai sellaisten elinten suorittamaan luotettavaan ja riippumattomaan analyysiin, jotka ovat toiminnallisesti riippumattomia jäsenvaltioiden finanssipolitiikasta vastaavista viranomaisista;

c) sääntöjen noudattamatta jättämisestä aiheutuvat seuraukset.

2. Jos numeerisissa finanssipoliittisissa säännöissä on poikkeuksen mahdollistavia lausekkeita, niissä on esitettävä rajoitettu määrä erityistilanteita, jotka ovat finanssipolitiikan alalla Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen pohjautuvien jäsenvaltioiden velvoitteiden mukaisia, ja tiukkoja menettelyjä, joissa sääntöjen väliaikainen noudattamatta jättäminen on mahdollista

7 artikla

Jäsenvaltioiden vuotuisessa talousarviolainsäädännössä on otettava huomioon niiden maakohtaiset voimassa olevat numeeriset finanssipoliittiset säännöt.

8 artikla

Tämän direktiivin 5–7 artiklaa ei sovelleta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

V LUKU

JULKISEN TALOUDEN KESKIPITKÄN AIKAVÄLIN KEHYS

9 artikla

1. Jäsenvaltioiden on laadittava uskottava ja tehokas julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehys, joka mahdollistaa julkisen talouden suunnittelun vähintään kolmen vuoden aikajänteellä sen varmistamiseksi, että finanssipolitiikan kansallisessa suunnittelussa lähtökohdaksi otetaan monivuotisuus.

2. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehysiin on sisällyttävä seuraavien seikkojen vahvistamista koskevat menettelyt:

- a) kattavat ja avoimet monivuotiset julkisen talouden tavoitteet, jotka koskevat julkisyhteisöjen alijäämää, velkaa ja muita mahdollisia julkisen talouden yleisindikaattoreita, kuten menot, varmistaen samalla, että tavoitteet ovat IV luvussa säädettyjen voimassa olevien numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen mukaisia;
 - b) julkisyhteisöjen kutakin keskeistä meno- ja tuloerää koskevat ennusteet eriteltynä tarkemmin valtionhallinnon ja sosiaaliturvan tasolla kyseisenä budjettivuonna ja sitä pidemmällä ajanjaksolla olettaen, että politiikka säilyy muuttumattomana;
 - c) kuvaus julkiseen talouteen vaikuttavasta keskipitkän aikavälin ennakkoidusta politiikasta eriteltynä keskeisten tulo- ja menoerien mukaan ja osoittaen, miten sopeuttaminen kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteita saavutetaan verrattuna ennusteisiin, joissa oletetaan, että politiikka säilyy muuttumattomana;
 - d) arviointi siitä, kuinka julkiseen talouteen kohdistuvan välittömän pitkän aikavälin vaikutuksensa valossa ennakoitu politiikka todennäköisesti vaikuttaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyteen.
3. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehysten osana laadittujen ennusteiden on perustuttava III luvun mukaisiin realisiin makrotalouden ja julkisen talouden ennusteisiin.

10 artikla

Vuotuisen talousarviolainsäädännön on noudatettava julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehukseen perustuvia säännöksiä. Vuotuisen talousarvion valmistelun perustana on erityisesti käytettävä 9 artiklan 2 kohdassa tarkennettuja tulo- ja menoennusteita ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehukseen perustuvia painopisteitä. Kaikki poikkeamat näistä säännöksistä on perusteltava asianmukaisesti.

11 artikla

Tämän direktiivin määräykset eivät estä jäsenvaltion uutta hallitusta ajantasaistamasta julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehystä uusia poliittisia painopisteitäan vastaavaksi. Siinä tapauksessa jäsenvaltion on tuotava esiin erot edelliseen julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehukseen verrattuna.

VI LUKU

JULKISYHTEISÖJEN TALOUDEN AVOIMUUS JA JULKISEN TALOUDEN KEHysten KATTAVUUS

12 artikla

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki II, III ja IV luvun noudattamiseksi toteutetut toimenpiteet ovat johdonmukaisia kaikilla julkisyhteisöjen alasektoreilla ja kattavat ne laajalti. Tämän edellyttää erityisesti tilinpitosääntöjen ja -menettelyjen johdonmukaisuutta ja perusteena olevien tietojen keruu- ja käsitteilyjärjestelmien eheyttä.

13 artikla

1. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön tarkoituksenmukaiset mekanismit kaikkien julkisyhteisöjen alasektoreiden koordinoimiseksi, jotta kaikki julkisyhteisöjen alasektorit katetaan kokonaisvaltaisesti ja johdonmukaisesti finanssipolitiikan suunnittelussa, maakohtaisissa numeerisissa finanssipoliittisissa säännöissä ja julkista taloutta koskevien ennusteiden laatimisessa ja monivuotisen suunnittelun valmistelussa erityisesti julkisen talouden monivuotisen kehysten mukaisesti.

2. Finanssipoliittisen vastuuvollisuuden edistämiseksi on selkeästi määriteltävä viranomaisten budjettivastuu julkisyhteisöjen eri alasektoreilla.

14 artikla

1. Jäsenvaltioiden on vuotuisten talousarviomenettelyjen puitteissa yksilöitävä ja esiteltävä kaikki julkisyhteisöjen elimet ja rahastot, jotka eivät muodosta alasektoritasolla säännönmukaisen talousarvioiden osaa, yhdessä muiden asiaankuuluvien tietojen kanssa. Julkisyhteisöjen elinten ja rahastojen yhdistetty vaikutus julkisyhteisöjen saamiin ja velkoihin on esiteltävä vuotuisten talousarviomenettelyjen ja keskipitkän aikavälin talousarviosuunnitelmien puitteissa.

2. Jäsenvaltioiden on julkaistava yksityiskohtaiset tiedot verotukien vaikutuksesta tuloihin.

3. Jäsenvaltioiden on kaikkien julkisyhteisöjen alasektoreiden osalta julkaistava asiaankuuluvat tiedot ehdollisista sitoumuksista, joilla on potentiaalinen tuntuva vaikutus julkisen talouden talousarvioihin, mukaan lukien valtion takaukset, järjestämättömät lainat ja julkisten yritysten toiminnasta aiheutuvat vastuut, niiden laajuus mukaan lukien. Jäsenvaltioiden on myös julkaistava tiedot julkisyhteisöjen osallistumisesta yksityisten ja julkisten yritysten pääomaan taloudellisesti merkittävien määrien osalta.

VII LUKU

LOPPUSÄÄNNÖKSET

15 artikla

1. Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät säännökset voimaan viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2013. Niiden on toimitettava nämä säännökset kirjallisina komissiolle viipymättä. Neuvosto kannustaa jäsenvaltioita laatimaan itseään varten ja unionin edun vuoksi omia vastaavuustaulukoita, joista ilmenee mahdollisuuksien mukaan direktiivin ja kansallisen lainsäädännön osaksi saattamisen toimenpiteiden välinen vastaavuus, ja julkaisemaan ne.

2. Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne virallisesti julkaistaan. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.

3. Komissio laatii välikertomuksen tämän direktiivin tärkeimpien säännösten täytäntöönpanon edistymisestä jäsenvaltioiden antamien asiaankuuluvien tietojen perusteella; välikertomus toimitetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 14 päivänä joulukuuta 2012.

4. Jäsenvaltioiden on toimitettava tässä direktiivissä tarkoitettuja kysymyksistä antamansa keskeiset säännökset kirjallisina

16 artikla

1. Komissio julkaisee uudelleentarkastelun tämän direktiivin säännösten asianmukaisuudesta viimeistään 14 päivänä joulukuuta 2018.

2. Uudelleentarkastelussa arvioidaan muun muassa seuraavien seikkojen asianmukaisuutta:

- a) tilastolliset vaatimukset kaikkien julkisyhteisöjen alasektoreiden osalta;
- b) numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen suunnittelu ja tehokkuus jäsenvaltioissa;
- c) julkisen talouden avoimuuden yleinen taso jäsenvaltioissa.

3. Komissio arvioi viimeistään vuoden 2012 lopussa kansainvälisen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien asianmukaisuuden jäsenvaltioiden kannalta.

17 artikla

Tämä direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

18 artikla

Tämä direktiivi on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

Tehty Brysselissä 8 päivänä marraskuuta 2011.

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja

Liite 7 Budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 473/2013,

annettu 21 päivänä toukokuuta 2013,

alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaa ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO,
jotka

ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 136 artiklan yhdessä sen 121 artiklan 6 kohdan kanssa,

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen kun esitys lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

ottavat huomioon Euroopan keskuspankin lausunnon ⁽¹⁾,

noudattavat tavallista lainsäätämisjärjestystä ⁽²⁾,

sekä katsovat seuraavaa:

- (1) Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot pitävät talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana, että niiden finanssipolitiikkaa ohjaillaan terveen julkisen talouden tarpeen kannalta ja että niiden talouspolitiikka ei uhkaa vaarantaa talous- ja rahaliiton moitteetonta toimintaa.
- (2) Vakaus- ja kasvusopimuksella pyritään varmistamaan talousarviota koskeva kurinalaisuus koko unionissa, ja sillä luodaan kehys julkistalouden liiallisen alijäämien ehkäisemiselle ja korjaamiselle. Sen tavoitteena on terve julkisen talous, jolla pyritään vahvistamaan hintavakauden sekä rahoitusvakauden tukeman vahvan ja kestävä kasvun edellytyksiä, millä tuetaan kestävä kasvua ja työllisyyttä koskevien unionin tavoitteiden saavuttamista. Vakaus- ja kasvusopimukseen kuuluu julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta

1997 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1466/97 ⁽³⁾ säädetty monenvälinen valvontajärjestelmä sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan mukainen ja liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1467/97 ⁽⁴⁾ täsmällisemmin määritelty menettely julkistalouden liiallisen alijäämien välttämiseksi. Vakaus- ja kasvusopimusta on luji-tettu entisestään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1175/2011 ⁽⁵⁾ ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1177/2011 ⁽⁶⁾. Julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella 16 päivänä marraskuuta 2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1173/2011 ⁽⁷⁾ tähän kehukseen lisättiin tehokasta, ennaltaehkäisevää ja asteittaista täytäntöönpanon valvontaa tukeva seuraamusjärjestelmä niille jäsenvaltioille, joiden rahayksikkö on euro.

- (3) Liiallisen julkistalouden alijäämien välttämiseksi on vakaus- ja kasvusopimuksen vahvistamisella tehostettu jäsenvaltioille maltillisesta finanssipolitiikasta annettavaa ohjausta, ja niiden jäsenvaltioiden osalta, joiden rahayksikkö on euro, on tiukennettu seuraamuksia ja niiden määrittämisestä on tehty aiempaa automaattisempaa, jos maltillista finanssipolitiikkaa ei noudateta. Näillä määräyksillä on luotu entistä kattavampi kehys.

- (4) Jotta voidaan varmistaa jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen tiiviimpi yhteensovittaminen ja taloudellisen suorituskyvyn jatkuva lähentyminen, asetuksen (EY) N:o 1466/97 2-a artiklalla käyttöön otettu talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso muodostaa kehysten talouspolitiikan koordinoinnille. Talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon kuuluu jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen laatiminen ja täytäntöönpanon valvonta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 121 artiklan 2 kohdan mukaisesti (talouspolitiikan laajat suuntaviivat), niiden työllisyyden suuntaviivojen laatiminen ja täytäntöönpanon tarkastelu, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon mainitun perussopimuksen 148 artiklan 2 kohdan mukaisesti (työllisyyden suuntaviivat), jäsenvaltioiden vakaus- ja lähentymisohjelmien esittäminen ja arviointi mainitun asetuksen mukaisesti, jäsenvaltioiden sellaisten kansallisten uudistusohjelmien esittäminen ja arviointi, joilla tuetaan unionin kasvu- ja työllisyysstrategiaa ja jotka on vahvistettu talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen ja työllisyyden suuntaviivojen mukaisesti sekä komission ja Eurooppa-neuvoston vuosittaisen valvontajakson alussa jäsenvaltioille antaman yleisen

⁽¹⁾ EUVL C 141, 17.5.2012, s. 7.

⁽²⁾ Euroopan parlamentin kanta, vahvistettu 12. maaliskuuta 2013 (ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä), ja neuvoston päätös, tehty 13. toukokuuta 2013.

⁽³⁾ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽⁴⁾ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 6.

⁽⁵⁾ EUVL L 306, 23.11.2011, s. 12.

⁽⁶⁾ EUVL L 306, 23.11.2011, s. 33.

⁽⁷⁾ EUVL L 306, 23.11.2011, s. 1.

ohjauksen mukaisesti (vuotuinen kasvuselvytys), sekä valvontatoimet makrotalouden epätasapainon ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi makrotalouden epätasapainon ehkäisemisestä ja korjaamisesta 16 päivänä marraskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011⁽¹⁾ mukaisesti. Tarvittaessa olisi myös otettava huomioon tällä asetuksella käyttöön otettavan talouskumppanuusohjelman yhteydessä annetut lausunnot.

- (5) Jotta unioni voisi selviytyä kriisistä niin sisäisesti kuin kansainvälisestikin vahvempaa tehostamalla kilpailukykyä, tuottavuutta, kasvupotentiaalia, sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja talouksien lähentymistä, Eurooppa-neuvosto hyväksyi päätelmissään 17 päivänä kesäkuuta 2010 uuden kasvua ja työllisyyttä koskevan unionin strategian, johon sisältyy myös köyhyyden poistamista, koulutusta, innovointia ja ympäristöä koskevia tavoitteita.
- (6) Talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan varmistamiseksi Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa sallitaan sellaisten erityistoimenpiteiden toteuttaminen euroalueella, jotka menevät pidemmälle kuin kaikkiin jäsenvaltioihin sovellettavat säännökset, joilla tehostetaan talousarvioita koskevan kurinalaisuuden yhteensovittamista ja valvontaa. Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien olisi osallistuttava tällaiseen tehostettuun yhteensovittamiseen ja valvontaan oikeasuhteisesti tapauksen mukaan. Asianmukaisissa tapauksissa ja tarvittaessa olisi aktiivisesti käytettävä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan mukaisia erityistoimenpiteitä.
- (7) Tätä asetusta sovellettaessa olisi täysin noudatettava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 152 artiklaa, ja tämän asetuksen mukaisesti annetuissa suosituksissa olisi noudatettava palkanmuodostuksen kansallisia käytäntöjä ja instituutioita. Tässä asetuksessa otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artikla, joten se ei vaikuta kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaiseen oikeuteen neuvotella, tehdä tai panna täytäntöön työ- ja virkaehtosopimuksia tai ryhtyä työtaistelutoimiin.
- (8) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 9 artiklassa määrätään, että unioni ottaa politiikkansa ja toimintansa määrittelyssä ja toteuttamisessa huomioon korkean työllisyystason edistämiseen, riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen, sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen sekä korkeatasoiseen koulutukseen ja ihmisten terveyden korkeatasoiseen suojeluun liittyvät vaatimukset.
- (9) Tämän asetuksen mukaisella asteittain tiukennettavalla valvonnalla ja koordinoinnilla täydennetään edelleen talouspolitiikan koordinoinnin eurooppalaista ohjausjaksoa ja vakaus- ja kasvusopimuksen voimassa olevia määräyksiä ja lujitetaan talousarvio- ja talouspolitiikkojen valvontaa jäsenvaltioissa, joiden rahayksikkö on euro. Asteittain tehostettavalla seurantamenettelyllä olisi tuettava parempaa talouden ja julkisen talouden toteutumaa, makrorahoituksellista vakautta ja talouden lähentymistä, jotka hyödyttäisivät kaikkia jäsenvaltioita, joiden rahayksikkö on euro. Tähän asteittain tiukennettavaan menettelyyn sisältyvällä tiiviimmällä seurannalla on erityisen suuri merkitys niille jäsenvaltioille, jotka ovat liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn kohteena.
- (10) Puolueelliset ja epärealistiset makrotalouden ja julkisen talouden ennusteet voivat huomattavasti heikentää talousarviosuunnittelun tehokkuutta ja haitata sen vuoksi sitoutumista talousarviota koskevaan kurinalaisuuteen. Puolueettomia ja realistisia makrotalouden ennusteita voivat tarjota riippumattomat elimet tai elimet, jotka ovat toiminnallisesti riippumattomia jäsenvaltion finanssipolitiikasta vastaavista viranomaisista ja joiden toiminta perustuu kansallisiin säännöksiin, joilla varmistetaan suuri toiminnallinen riippumattomuus ja vastuullisuus. Tällaisia ennusteita olisi käytettävä koko talousarviomenettelyn ajan.
- (11) Vahva julkinen talous saadaan parhaiten varmistettua jo suunnitteluvaiheessa, ja vakavat virheet olisi tunnistettava mahdollisimman varhain. Ohjaavien periaatteiden ja julkisen talouden tavoitteiden asettamisen lisäksi jäsenvaltioiden olisi voitava hyötyä myös niiden finanssipolitiikan synkronoiduista seurannasta.
- (12) Yhteisen talousarvioaikataulun vahvistamisella jäsenvaltioille, joiden rahayksikkö on euro, olisi parannettava kansallisten talousarvioiden keskeisten valmisteluvaiheiden synkronointia ja tehostettava sitä kautta vakaus- ja kasvusopimusta sekä talouspolitiikan koordinoinnin eurooppalaista ohjausjaksoa. Helpottamalla talouspolitiikan yhteensovittamista niiden jäsenvaltioiden kesken, joiden rahayksikkö on euro, ja varmistamalla, että neuvoston ja komission suositukset otetaan asianmukaisesti huomioon jäsenvaltioiden talousarviomenettelyssä, olisi saavutettava synergiaetuja. Tämän menettelyn olisi oltava yhdenmukainen vuosittaisen valvontajakson kuuluvan talouspolitiikan koordinoituneisuuden kanssa, mihin sisältyvät erityisesti komission ja Eurooppa-neuvoston valvontajakson alussa jäsenvaltioille antamat yleiset ohjeet. Jäsenvaltioiden finanssipolitiikan olisi oltava yhdenmukainen vakaus- ja kasvusopimuksen yhteydessä annettujen suositusten sekä tapauksen mukaan niiden suositusten kanssa, jotka on annettu vuosittaisen valvontajakson yhteydessä, mukaan lukien asetuksella (EU) N:o 1176/2011 käyttöön otettu makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely ja tällä asetuksella käyttöön otettava talouskumppanuusohjelmia koskevat lausunnot.

⁽¹⁾ EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.

- (13) Tämän yhteisen talousarvioaikataulun ensimmäisenä vaiheena jäsenvaltioiden olisi julkistettava kansalliset keskipitkän aikavälin finanssipoliittiset suunnitelmansa samaan aikaan kuin vakausohjelmansa, mieluiten 15 päivään huhtikuuta mennessä ja viimeistään 30 päivänä huhtikuuta. Näihin finanssipoliittisiin suunnitelmiin olisi sisällytettävä tietoja siitä, miten esitettyjen uudistusten ja toimenpiteiden odotetaan myötävaikuttavan unionin kasvu- ja työllisyysstrategiassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseen ja kansallisten sitoumusten täyttämiseen. Kansallinen keskipitkän aikavälin finanssipoliittinen suunnitelma ja vakausohjelma voivat olla sama asiakirja.
- (14) Yksi keskeinen vaihe tässä yhteisessä talousarvioaikataulussa olisi valtion talousarvioesityksen julkistaminen viimeistään 15 päivänä lokakuuta. Koska on varmistettava vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen noudattaminen julkisyhteisöjen tasolla ja koska julkisen talouden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää yhdenmukaista budjetointia julkisyhteisöjen kaikilla alasektoreilla, valtion talousarvioesityksen julkistamisen yhteydessä olisi julkistettava myös julkisyhteisöjen kaikkien muiden alasektoreiden talousarvioiden keskeiset parametrit. Tällaisiin parametreihin olisi kuuluttava erityisesti muiden alasektoreiden ennakoidut julkisen talouden toteutumat, näiden ennusteiden perustana olevat keskeiset oletukset sekä syyt odotettaville muutoksille vakausohjelman oletuksiin nähden.
- (15) Yhteisen talousarvioaikataulun mukaan talousarvio ja julkisyhteisöjen muiden alasektoreiden talousarvioesitysten päivitetty keskeiset parametrit olisi hyväksyttävä tai asetettava vuosittain viimeistään 31 päivänä joulukuuta. Jos talousarviota ei hallituksesta riippumattomista objektiivisista syistä ole hyväksytty viimeistään 31 päivänä joulukuuta, olisi otettava käyttöön talousarviota koskevia varamenettelyjä, joiden avulla voidaan varmistaa, että valtio kykenee edelleen hoitamaan olennaiset tehtävänsä. Tällaisiin järjestelyihin voisi sisältyä hallituksen talousarvioesityksen, edellisen vuoden hyväksytyn talousarvion tai erityisten kansallisissa parlamentissa hyväksytyjen toimenpiteiden täytäntöönpano.
- (16) Jotta jäsenvaltioiden valtionvelan liikkeeseenlaskun suunnittelu voidaan sovittaa paremmin yhteen, jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava ennalta euroryhmälle ja komissiolle valtionvelan liikkeeseenlaskua koskevista suunnitelmistaan.
- (17) Tehokkaiden sääntöperusteisten finanssipoliittikan kehysten noudattaminen voi tukea merkittävästi vakaata ja kestävä finanssipoliittikkaa. Jäsenvaltioiden julkisen talouden kehelyksiä koskevista vaatimuksista 8 päivänä marraskuuta 2011 annetun neuvoston direktiivin 2011/85/EU⁽¹⁾ mukaan riippumattomien elinten tai elinten, jotka ovat toiminnallisesti riippumattomia, olisi seurattava kansallisella tasolla maakohtaisten numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista. On tärkeää huomata, että koska mahdollisia ja olemassa olevia järjestelyjä on monenlaisia, olisi oltava mahdollista – vaikka tämä ei olekaan suositeltu vaihtoehto – että useampi kuin yksi riippumaton elin seuraa näiden sääntöjen noudattamista, kunhan vastuut jaetaan selkeästi ja huolehditaan siitä, että seurannan erityisnäkökohtien osalta ei synny päällekkäisyyttä toimivallassa. Olisi vältettävä seurantatehtävien liiallista institutionaalista pirstaloitumista. Jotta seurantaelimet voisivat hoitaa tehtävänsä tehokkaasti, niiden toiminnan olisi perustuttava kansallisiin säännöksiin, joilla varmistetaan suuri toiminnallinen riippumattomuus ja vastuullisuus. Seurantaelimä suunniteltaessa olisi otettava huomioon jo olemassa oleva institutionaalinen kehys ja asianomaisen jäsenvaltion hallintorakenne. Erityisesti olisi voitava tehdä olemassa olevan instituution sopivasta yksiköstä toiminnallisesti riippumaton edellyttäen, että tällainen yksikkö on tarkoitettu suorittamaan erityisiä seurantatehtäviä, että sillä on erillinen lakisääteline asema ja että se on tässä johdanto-osan kappaleessa tarkoitettujen muiden periaatteiden mukainen.
- (18) Tällä asetuksella ei aseteta jäsenvaltioille maakohtaisten numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen osalta muita vaatimuksia tai velvoitteita. Vahvat maakohtaiset numeeriset finanssipoliittiset säännöt, jotka ovat yhdenmukaisia unionin tasolla vahvistettujen julkisen talouden tavoitteiden kanssa ja joiden noudattamista riippumattomat elimet valvovat, ovat julkisen talouden tehostettua valvontaa koskevan unionin kehityksen kulmakivi. Säännöt, joita näiden elinten olisi noudatettava, ja niiden erityiset tehtävät vahvistetaan tässä asetuksessa.
- (19) Jäsenvaltiot, joiden rahayksikkö on euro, ovat erityisen alttiita toistensa finanssipoliittikan heijastusvaikutuksille. Jäsenvaltioiden, joiden rahayksikkö on euro, olisi kuuluttava komissiota ja toisiaan, ennen kuin ne hyväksyvät mittavia finanssipoliittikan uudistus suunnitelmia, joilla voi olla heijastusvaikutuksia, jotta voitaisiin arvioida suunnitelmien mahdollisia vaikutuksia koko euroalueella. Niiden olisi myös pidettävä talousarviosuunnitelmiaan yhteistä etua koskevana asiana ja toimitettava ne komissiolle seurantaan varten ennen kuin niistä tehdään sitovia. Komission olisi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ehdotettava suuntaviivoja, jotka esitetään alustavien talousarviosuunnitelmien tarkkaa sisältöä koskevana yhdenmukaistettuna kehityksenä.
- (20) Poikkeuksellisisissa tapauksissa, joissa komissio asianomaista jäsenvaltiota kuultuaan toteaa, että alustavassa talousarviosuunnitelmassa jätetään erityisen vakavasti noudattamatta vakaus- ja kasvusopimuksessa vahvistetut finanssipoliittikan velvoitteet, komission olisi alustavasta talousarviosuunnitelmasta antamassaan lausunnossa pyydettyä tarkistettua alustavaa talousarviosuunnitelmaa

(1) EUVL L 306, 23.11.2011, s. 41.

tämän asetuksen mukaisesti. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa alustavan talousarviosuunnitelman täytäntöönpano uhkaisi asianomaisen jäsenvaltion rahoitusvakautta tai uhkaisi vaarantaa talous- ja rahaliiton moitteetoman toiminnan taikka alustavan talousarviosuunnitelman täytäntöönpano johtaisi neuvoston vakaus- ja kasvusopimuksen nojalla hyväksymien suositusten ilmeiseen ja merkittävään rikkomiseen.

- (21) Alustavia talousarviosuunnitelmia koskeva komission lausunto olisi annettava mahdollisimman pian ja joka tapauksessa marraskuun loppuun mennessä, ja siinä olisi otettava mahdollisimman pitkälti huomioon kansallinen finanssipoliittinen aikataulu ja parlamentaariset menettelyt, jotta varmistetaan, että unionin antama julkisen talouden ohjeistus voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon kansallisen talousarvion valmistelussa. Lausunnossa olisi erityisesti oltava arviointi siitä, noudatetaanko talousarviosuunnitelmissa riittävässä määrin suosituksia, jotka on annettu talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä finanssipoliittikan alalla. Asianomaisen jäsenvaltion parlamentin tai Euroopan parlamentin pyynnöstä komission olisi oltava valmis esittelemään lausuntonsa pyynnön esittäneelle parlamentille sen jälkeen, kun lausunto on julkistettu. Jäsenvaltioita kehoitetaan ottamaan talousarviolainsäädäntöä hyväksyessään huomioon komission lausunto niiden alustavista talousarviosuunnitelmista.
- (22) Se, missä määrin komission lausunto on otettu huomioon jäsenvaltion talousarviolainsäädännössä, olisi otettava osaksi arviointia, jonka seurauksena ehtojen täytyessä päätetään, että kyseisessä jäsenvaltiossa on olemassa liiallinen alijäämä. Tällaisessa tapauksessa komission varhaisvaiheessa antaman ohjeistuksen noudattamatta jättäminen olisi katsottava raskauttavaksi tekijäksi.
- (23) Euroryhmän olisi myös keskusteltava talousarviotilanteesta ja -näkömistä koko euroalueella komission alustavista talousarviosuunnitelmista laatiman kokonaisarviointin perusteella.
- (24) Jäsenvaltioita, joiden rahayksikkö on euro ja jotka ovat liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn kohteena, olisi seurattava tiiviimmin sen varmistamiseksi, että liiallinen alijäämä korjataan kokonaisuudessaan, kestävästi ja riittävän ajoissa. Lisäraportointivaatimusten avulla toteutettavalla tiiviimmällä seurannalla olisi varmistettava, että mahdolliset poikkeamat liiallisen alijäämän korjaamista koskevista neuvoston suosituksista saadaen ehkäistystä ennalta ja oikaistuiksi varhaisessa vaiheessa. Tällaisella seurannalla olisi täydennettävä asetuksen (EY) N:o 1467/97 säännöksiä. Näiden lisäraportointivaatimusten olisi oltava oikeassa suhteessa menettelyvaiheeseen, jonka kohteena jäsenvaltio Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan nojalla on. Asianomaisen jäsenvaltion olisi ensiksi laadittava kattava arviointi talousarvion

toteuttamisesta vuoden aikana julkisyhteisöjen ja julkisyhteisöjen alasektoreiden osalta ja otettava arvioinnissa huomioon erityisesti rahoitusriskit, jotka liittyvät sellaisiin ehdollisiin sitoumuksiin, joilla saattaa olla suuri vaikutus julkisen talouden talousarvioihin.

- (25) Lisäraportointivaatimusten asettamisella jäsenvaltioille, joiden rahayksikkö on euro ja jotka ovat liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn kohteena, olisi mahdollistettava parempi tietojenvaihto asianomaisten jäsenvaltioiden ja komission välillä sekä sitä kautta sellaisten riskien toteaminen, jotka kohdistuvat jäsenvaltion kykyyn noudattaa määräaika, jonka neuvosto on asettanut sen liiallisen alijäämän korjaamiselle. Jos tällaisia riskejä havaitaan, komission olisi annettava asianomaiselle jäsenvaltiolle suositus, jotta tämä toteuttaa aiheellisia toimenpiteitä tietyssä määräajassa. Komission olisi pyynnöstä esiteltävä suosituksensa asianomaisen jäsenvaltion parlamentille. Suositusta noudattamalla olisi voitava nopeasti kääntää kehitys, joka vaarantaa liiallisen alijäämän korjaamisen asetettuun määräaikaan mennessä.
- (26) Komission suosituksen noudattamista koskevan arvioinnin olisi oltava osa jatkuvaa arviointia, jolla komissio selvittää, onko jäsenvaltio toteuttanut tuloksellisia toimia liiallisen alijäämän korjaamiseksi. Tehdessään päätöstä siitä, onko liiallisen alijäämän korjaamiseksi toteutettu tuloksellisia toimia, neuvoston olisi otettava lähtökohdaksi myös se, onko jäsenvaltio noudattanut komission suositusta, ja otettava asianmukaisesti huomioon asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 5 kohta ja 5 artiklan 2 kohta.
- (27) Asetukseen (EY) N:o 1467/97, jossa säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklaan perustuvan liiallisen alijäämien menettelyn yksityiskohdista, sisältyy joustotehtäviä, jotka mahdollistavat odottamattomien haitallisten taloudellisten tapahtumien huomioon ottamisen. Mainitun asetuksen 3 artiklan 5 kohdassa ja 5 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos tuloksellisia toimia on toteutettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 7 kohdan mukaisen suosituksen tai 126 artiklan 9 kohdan mukaisen vaatimusta koskevan päätöksen mukaisesti ja odottamattomat haitalliset taloudelliset tapahtumat vaikuttavat erityisen epäsuotuisasti julkiseen talouteen kyseisen suosituksen tai vaatimusta koskevan päätöksen antamisen jälkeen, neuvosto voi komission suosituksesta päättää, että se antaa tarkistettua suosituksen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 7 kohdan mukaisesti tai vaatimusta koskevan tarkistetun päätöksen 126 artiklan 9 kohdan mukaisesti. Tarkistetulla suosituksella tai vaatimusta koskevalle tarkistetulle päätöksellä, jossa otetaan huomioon asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut merkitykselliset tekijät, voidaan erityisesti jatkaa liiallisen alijäämän korjaamiselle asetettua määräaikaan pääsääntöisesti yhdellä vuodella.

- Neuvoston olisi arvioitava alkuperäiseen suositukseen tai vaatimusta koskevaan päätökseen sisältyvien talousennusteiden perusteella, ovatko odottamattomat haitalliset taloudelliset tapahtumat vaikuttaneet huomattavan epäsuotuisasti julkiseen talouteen. Jos euroalueen tai koko unionin talous on vakavassa taantumassa, neuvosto voi myös komission suosituksesta päättää, että se antaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 7 kohdan mukaisen tarkistetun suosituksen tai 126 artiklan 9 kohdan mukaisen vaatimusta koskevan tarkistetun päätöksen edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä. Lisäksi asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 1 a kohdassa säädetään, että velan sopeuttamista koskevan vertailuarvon täytäntöönpanossa on otettava huomioon suhdannekierron vaikutus velan supistamisvauhtiin. Näin ollen jäsenvaltion ei katsottaisi rikkoneen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaista velkaperustetta, jos tämä johtuu pelkästään epäedullisesta suhdannetilanteesta.
- (28) Koska finanssipoliittiset toimenpiteet eivät ehkä riitä varmistamaan liiallisen alijäämän korjaamista pysyvästi, jäsenvaltioiden, joiden rahayksikkö on euro ja jotka ovat liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn kohteena, olisi esitettävä talouskumppanuusohjelma, jossa yksilöidään liiallisen alijäämän tehokkaan ja pysyvän korjaamisen edellyttämät politiikkatoimenpiteet ja rakenneuudistukset, jotka perustuvat niiden kansallisen uudistusohjelman ja niiden vakausohjelman uusimpaan versioon.
- (29) Talouden ohjausjärjestelmän lujittamiseen kuuluu myös entistä tiiviimpi vuoropuhelu Euroopan parlamentin kanssa. Vaikka Euroopan parlamentin keskustelukumppaneita tässä vuoropuhelussa ovat asianomaiset unionin toimielimet ja niiden edustajat, Euroopan parlamentin asiasta vastaava valiokunta voi tarjota jäsenvaltiolle, jolle komissio on esittänyt suosituksen tai josta neuvosto on antanut lausunnon tämän asetuksen mukaisesti, tilaisuuden osallistua näkemystenvaihtoon. Jäsenvaltion osallistuminen tällaiseen näkemystenvaihtoon on vapaaehtoista.
- (30) Jotta voidaan määritellä liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn kohteena oleville jäsenvaltioille asetettavien raportointivaatimusten laajuus, komissiolle olisi siirrettävä valta hyväksyä säädösvallan siirron nojalla annettavia delegoituja säädöksiä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan mukaisesti tällaisen raportoinnin sisällön ja laajuuden osalta. On erityisen tärkeää, että komissio asiaa valmistellessaan toteuttaa asianmukaiset kuulemiset, myös asiantuntijatasolla. Komission olisi delegoituja säädöksiä valmistellessaan ja laatiessaan varmistettava, että asianomaiset asiakirjat toimitetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhtäaikaisesti, hyvissä ajoin ja asianmukaisesti.
- (31) Neuvostolle olisi siirrettävä valta antaa lausuntoja tällä asetuksella käyttöön otettavista talouskumppanuusohjelmista. Näillä lausunnoilla täydennetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklassa määrättyä liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä, jonka mukaan neuvosto päättää, onko liiallinen alijäämä olemassa, ja sen korjaamiseksi tarvittavista toimista.
- (32) Jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiehet palauttavat mielen terveen julkisen talouden, rakenneuudistuksen ja kestäväan kasvuun kohdennettujen investointien tärkeyden allekirjoittaessaan 29 päivänä kesäkuuta 2012 kasvu- ja työllisyys sopimuksen, jolla he ilmaisivat päättäväisyytensä vauhdittaa työpaikkoja luovaa kasvua rinnakkain vakaaseen julkiseen talouteen sitoutumisensa kanssa. Sopimukseen sisältyy erityisesti toimia, joilla edistetään talouden rahoituksensaantia. Nopeavaikutteisiin kasvutoimiin osoitetaan 120 000 miljoonaa euroa (eli noin yksi prosentti unionin bruttokansantulosta). Kuten vuosien 2012 ja 2013 vuotuisissa kasvuselvytyksissä suositeltiin, jäsenvaltioiden olisi pyrittävä pitämään yllä riittävää julkisen talouden vakauttamistahtia ja säilytettävä samalla kasvua ja työpaikkoja edistävän Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat investoinnit.
- (33) Komissio seuraa tiukkojen budjettirajoitteiden vaikutuksia kasvua lisääviin julkisiin menoihin ja julkisiin investointeihin. Unionin finanssipoliittinen kehys antaa mahdollisuuden tasapainottaa tuottavien julkisten investointien tarpeen huomioonottaen julkisen talouden kurinalaisuustavoitteiden kanssa: vaikka vakaus- ja kasvusopimusta noudatetaan täysimääräisesti, sen ennaltaehkäisevässä osiossa voidaan hyödyntää unionin nykyisen finanssipoliittisen kehyksen tarjoamia mahdollisuuksia tasapainottaa tarve tehdä tuottavia julkisia investointeja julkisen talouden kurinalaisuustavoitteiden kanssa. Komissio on ilmoittanut aikovansa antaa kertomuksen unionin nykyisen finanssipoliittisen kehyksen mukaisten mahdollisten toimien laajuudesta.
- (34) Suosituksista komissiolle Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan, Euroopan komission puheenjohtajan, Euroopan keskuspankin pääjohtajan ja euroryhmän puheenjohtajan esittämästä selvityksestä "Kohti todellista talous- ja rahaliittoa" 20 päivänä marraskuuta 2012 annettussa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa ja 28 päivänä marraskuuta 2012 annettussa komission tiedonannossa "Hahmotelma tiiviin ja aidon talous- ja rahaliiton luomiseksi" esitetään Euroopan parlamentin ja komission näkemykset talous- ja rahaliiton tiivistämiseksi ja parantamiseksi tarvittavista toimista. Selvityksen "Kohti todellista talous- ja rahaliittoa" perusteella Eurooppa-neuvosto esitti päätelmässään joulukuussa 2012 näkemyksensä useista talous- ja rahaliiton lujittamiseen liittyvistä seikoista,

OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN ASETUKSEN:

I LUKU

YLEISET SÄÄNNÖKSET

1 artikla

Kohde ja soveltamisala

1. Tässä asetuksessa vahvistetaan säännökset, joilla tehostetaan finanssipolitiikan seurantaa euroalueella ja varmistetaan, että kansalliset talousarviot ovat yhdenmukaisia vakaus- ja kasvusopimuksen sekä talouspolitiikan koordinoitun eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetun talouspolitiikan ohjauksen kanssa

a) täydentämällä asetuksen (EY) N:o 1466/97 2 -a artiklalla käyttöön otettua talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa yhteisellä talousarvioaikataululla;

b) täydentämällä asetuksella (EU) N:o 1176/2011 käyttöön otettua menettelyä liiallisen makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi;

c) täydentämällä asetuksella (EY) N:o 1466/97 käyttöön otettua finanssipolitiikan monenvälistä valvontajärjestelmää seurantaa koskevilla lisävaatimuksilla, jotta voidaan varmistaa, että unionin talousarviosuosituksot otetaan asianmukaisesti huomioon kansallisten talousarvioiden valmisteluissa;

d) täydentämällä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklalla ja asetuksella (EY) N:o 1467/97 käyttöön otettua jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän korjaamista koskevaa menettelyä liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn kohteena olevan jäsenvaltion finanssipolitiikan tiiviimmällä seurannalla, jotta voidaan varmistaa, että liiallinen alijäämä korjataan riittävän ajoissa ja pysyvästi;

e) varmistamalla, että finanssipolitiikka on yhdenmukaista niiden toimenpiteiden ja uudistusten kanssa, joita toteutetaan asetuksella (EU) N:o 1176/2011 käyttöön otetun liiallisen makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemistä ja korjaamista koskevan menettelyn yhteydessä ja tarvittaessa 9 artiklassa tarkoitetun talouskumppanuusohjelman yhteydessä.

2. Tätä asetusta sovellettaessa noudatetaan täysin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 152 artiklaa, ja tämän

asetuksen mukaisesti annettavissa suosituksissa noudatetaan palkanmuodostuksen kansallisia käytäntöjä ja instituutioita. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artiklan mukaisesti tämä asetusta ei vaikuta kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaiseen oikeuteen neuvotella, tehdä tai panna täytäntöön työ- ja virkaehtosopimuksia tai ryhtyä työtaistelutoimiin.

3. Tätä asetusta sovelletaan jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö on euro.

2 artikla

Määritelmät

1. Tässä asetuksessa sovelletaan seuraavia määritelmiä:

a) 'riippumattomilla elimillä' tarkoitetaan rakenteellisesti riippumattomia elimiä tai elimiä, jotka ovat toiminnallisesti riippumattomia jäsenvaltion talousarvioviranomaisista ja jotka perustuvat kansallisiin säännöksiin, joilla varmistetaan suuri toiminnallinen riippumattomuus ja vastuullisuus, mukaan lukien

i) järjestelmä, joka perustuu kansallisiin lakeihin, asetuksiin tai sitoviin hallinnollisiin määräyksiin;

ii) pidättyminen ottamasta vastaan ohjeita asianomaisen jäsenvaltion talousarvioviranomaisilta tai muilta julkisilta tai yksityisiltä elimiltä;

iii) kyky hoitaa julkista tiedotusta oikea-aikaisesti;

iv) menettelyt jäsenten nimittämiseksi näiden kokemuksen ja pätevyyden perusteella;

v) riittävät resurssit ja asianmukainen tiedonsaanti niiden tehtävien hoitamiseksi;

b) 'riippumattomilla makrotalouden ennusteilla' tarkoitetaan riippumattomien elinten laatimia tai vahvistamia makrotalouden ennusteita;

c) 'julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehityksellä' tarkoitetaan direktiivin 2011/85/EU 2 artiklan e alakohdan mukaista julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehystä;

- d) 'vakaushjelmalla' tarkoitetaan asetuksen (EY) N:o 1466/97 3 artiklan mukaista vakausohjelmaa.

- 4) tarvittaessa lausunnot, jotka koskevat 9 artiklassa tarkoitettuja talouskumppanuusohjelmia.

Ensimmäisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettujen riippumattomien makrotalouden ennusteiden keskinäisen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi jäsenvaltioiden ja komission on direktiivin 2011/85/EU 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti käytävä vähintään kerran vuodessa teknistä vuoropuhelua niistä oletuksista, jotka ovat makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden valmistelun perustana.

2. Tässä asetuksessa sovelletaan myös Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmästä yhteisössä 25 päivänä kesäkuuta 1996 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2223/96 (1) liitteessä A olevassa 2.70 kohdassa annettuja "julkisyhteisöjen sektorin" ja "julkisyhteisöjen alasektorin" määritelmiä.

3. Tämän asetuksen soveltaminen ei rajoita Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 9 artiklan soveltamista.

II LUKU

TALOUSPOLITIIKAN KOORDINOINTI

3 artikla

Yhdenmukaisuus talouspolitiikan koordinoitikehyksen kanssa

Jäsenvaltioiden talousarviomenettelyn on oltava yhdenmukainen seuraavien kanssa:

- 1) vuosittaiseen valvontajaksoon kuuluva talouspolitiikan koordinoitikehyks, mihin sisältyvät erityisesti komission ja Eurooppa-neuvoston valvontajakson alussa jäsenvaltioille antamat yleiset ohjeet;
- 2) vakaus- ja kasvusopimuksen yhteydessä annetut suositukset;
- 3) tarvittaessa suositukset, jotka on annettu vuosittaisen valvontajakson yhteydessä, mukaan lukien asetuksella (EU) N:o 1176/2011 käyttöön otettu makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely; ja

(1) EYVL L 310, 30.11.1996, s. 1.

III LUKU

YHTEISET TALOUSARVIOASÄÄNNÖKSET

4 artikla

Yhteinen talousarvioaikataulu

1. Jäsenvaltioiden on talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä julkistettava vuosittain mieluiten 15 päivään huhtikuuta mennessä mutta viimeistään 30 päivänä huhtikuuta kansalliset keskipitkän aikavälin finanssipoliittiset suunnitelmansa julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehyksensä mukaisesti. Tällaisiin suunnitelmiin on sisällytettävä ainakin kaikki niiden vakausohjelmissa toimitettavat tiedot, ja ne on esitettävä yhdessä niiden kansallisten uudistusohjelmien ja vakausohjelmien kanssa. Tällaisten suunnitelmien on oltava yhdenmukaisia vuosittaiseen valvontajaksoon kuuluvan talouspolitiikan koordinoitikehyksen kanssa, mihin sisältyvät erityisesti komission ja Eurooppa-neuvoston valvontajakson alussa jäsenvaltioille antamat yleiset ohjeet. Niiden on myös oltava vakaus- ja kasvusopimuksen yhteydessä annettujen suositusten sekä tarvittaessa niiden suositusten mukaisia, jotka on annettu vuosittaisen valvontajakson yhteydessä, mukaan lukien asetuksella (EU) N:o 1176/2011 käyttöön otettu makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely ja 9 artiklassa tarkoitettuja talouskumppanuusohjelmia koskevat lausunnot.

Kansallisiin keskipitkän aikavälin finanssipoliittisiin suunnitelmiin ja kansallisiin uudistusohjelmiin on sisällytettävä tietoja siitä, miten vahvistettujen uudistusten ja toimenpiteiden odotetaan myötävaikuttavan unionin kasvu- ja työllisyysstrategiassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseen ja kansallisten sitoumusten täyttämiseen. Lisäksi kansallisissa keskipitkän aikavälin finanssipoliittisissa suunnitelmissa tai kansallisissa uudistusohjelmissa on annettava tietoja ennakoituista taloudellisista tuotoista sellaisista julkisista investointihankkeista, jotka eivät liity puolustukseen ja joilla on merkittäviä talousarviovaikutuksia. Kansalliset keskipitkän aikavälin finanssipoliittiset suunnitelmat ja vakausohjelmat voivat olla sama asiakirja.

2. Valtion tulevaa vuotta koskeva talousarvioesitys ja julkisyhteisöjen kaikkien muiden alasektoreiden talousarvioesitysten keskeiset parametrit on julkistettava vuosittain viimeistään 15 päivänä lokakuuta.

3. Valtion talousarvio ja julkisyhteisöjen muiden alasektoreiden talousarvioesitysten päivitetty keskeiset parametrit on hyväksyttävä tai asetettava ja julkistettava vuosittain viimeistään 31 päivänä joulukuuta. Jäsenvaltioilla on oltava käytössä talousarviota koskeva varamenettely, jota sovelletaan, jos hallituksesta riippumattomista objektiivisista syistä talousarviota ei ole hyväksytty tai vahvistettu ja julkistettu 31 päivään joulukuuta mennessä.

4. Edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen kansallisten keskipitkän aikavälin finanssipoliittisten suunnitelmien ja talousarvioesitysten on perustuttava riippumattomiin makrotalouden ennusteisiin, ja niissä on ilmoitettava, onko julkisen talouden ennusteet laatinut tai vahvistanut riippumaton elin. Nämä ennusteet on julkistettava yhdessä niiden keskipitkän aikavälin finanssipoliittisten suunnitelmien ja talousarvioesitysten kanssa, joiden perustan ne muodostavat.

5 artikla

Finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista seuraavat riippumattomat elimet

1. Jäsenvaltioiden on perustettava riippumattomat elimet, jotka seuraavat, että noudatetaan

a) numeerisia finanssipoliittisia sääntöjä, joilla niiden kansallisiin talousarviomenettelyihin sisällytetään asetuksen (EY) N:o 1466/97 2 a artiklassa vahvistettu julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoite;

b) direktiivin 2011/85/EU 5 artiklassa tarkoitettuja numeerisia finanssipoliittisia sääntöjä.

2. Näiden elinten on tarvittaessa laadittava julkisia arvioita kansallisista finanssipoliittisista säännöistä, muun muassa

a) sellaisten olosuhteiden esiintymisestä, jotka johtavat korjausmekanismiin käynnistymiseen, jos havaitaan poiketun merkittävästi keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävästä sopeuttamisurasta asetuksen (EY) N:o 1466/97 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti;

b) siitä, eteneekö julkisen talouden korjaus kansallisten sääntöjen ja suunnitelmien mukaisesti;

c) sellaisten asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohdan kymmenennessä alakohdassa tarkoitettujen olosuhteiden esiintymisestä tai lakkaamisesta, jotka saattavat sallia tilapäisen poikkeamisen keskipitkän aikavälin budjettitavoitteesta tai siihen tähtäävästä sopeuttamisurasta edellyttäen, että tällainen poikkeaminen ei vaaranna julkisen talouden kestävyttä keskipitkällä aikavälillä.

IV LUKU

JÄSENVALTIOIDEN ALUSTAVIEN TALOUSARVIOSUUNNITELMIEN SEURANTA JA ARVIOINTI

6 artikla

Seurantavaatimukset

1. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle ja euroryhmälle vuosittain viimeistään 15 päivänä lokakuuta tulevaa vuotta koskeva alustava talousarviosuunnitelma. Tämän alustavan talousarviosuunnitelman on oltava vakaus- ja kasvusopimuksen yhteydessä annettujen suositusten sekä tilanteen mukaan niiden suositusten mukainen, jotka on annettu vuosittaisen valvontajakson yhteydessä, mukaan lukien asetuksella (EU) N:o 1176/2011 käyttöön otettu makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely, sekä 9 artiklassa tarkoitettuja talouskumppanuusohjelmia koskevien lausuntojen mukainen.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettut alustavat talousarviosuunnitelmat on julkistettava heti, kun ne on toimitettu komissiolle.

3. Alustavassa talousarviosuunnitelmassa on oltava seuraavat tulevaa vuotta koskevat tiedot:

a) julkisyhteisöjen tasapainossa olevaa rahoitusasemaa koskeva tavoite prosentteina suhteessa bruttokansantuotteeseen (BKT), jaoteltuna julkisyhteisöjen alasektoreiden mukaan;

b) muuttumattoman politiikan oletamukseen perustuvat ennusteet julkisyhteisöjen tuloista ja menoista prosentteina suhteessa BKT:hen ja tulojen ja menojen keskeiset erät, mukaan lukien kiinteän pääoman bruttomuodostus;

c) julkisyhteisöjen tulo- ja menotavoitteet prosentteina suhteessa BKT:hen ja tulojen ja menojen keskeiset erät ottaen huomioon ehdot ja perusteet, joiden mukaan määritetään julkisten menojen kasvu-ura, pois lukien harkinnanvaraiset tulopuolen toimenpiteet, asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti;

d) merkitykselliset toimintokohtaiset tiedot julkisen talouden menoista, mukaan lukien opetus, terveydenhuolto ja työllisyys, ja mahdollisuuksien mukaan tietoja tärkeimpien menojen tulopuolen toimenpiteiden oletetusta jakaumavaikutuksesta;

- e) kuvaus ja määrällinen esitys meno- ja tulopuolen toimenpiteistä, jotka on sisällytettävä tulevan vuoden talousarvioesitykseen kunkin alasektorin tasolla c alakohdassa tarkoitettujen tavoitteiden ja b alakohdan mukaisten ennusteiden, jotka perustuvat olettamukseen politiikan pysymisestä muuttumattomana, välisen eron kattamiseksi;
- f) riippumattomien makrotalouden ennusteiden keskeiset oletukset ja merkittävä talouskehitys, jotka vaikuttavat julkisen talouden tavoitteiden toteutumiseen;
- g) liite, joka sisältää julkisen talouden ennusteiden laadinnassa käytetyt menetelmät, taloudelliset mallit ja oletukset sekä mahdolliset muut asian kannalta merkitykselliset parametrit ja arviot talousarviotoimien vaikutuksista talouskasvuun;
- h) tiedot siitä, kuinka alustavaan talousarviosuunnitelmaan sisältyvät uudistukset ja toimenpiteet, mukaan lukien erityisesti julkiset investoinnit, vastaavat asianomaiselle jäsenvaltiolle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 121 ja 148 artiklan mukaisesti annettuja suosituksia ja miten tärkeitä ne ovat unionin kasvu- ja työllisyysstrategiassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Ensimmäisen alakohdan e alakohdassa tarkoitettu kuvaus voi sisältää vähemmän yksityiskohtia sellaisten toimenpiteiden osalta, joiden talousarviovaikutuksen arvioidaan olevan alle 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen. Erityistä ja nimenomaista huomiota on kiinnitettävä merkittäviin finanssipolitiikan uudistussuunnitelmiin, joilla on mahdollisia heijastusvaikutuksia muihin jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö on euro.

4. Jos alustavassa talousarviosuunnitelmassa 3 kohdan mukaisesti ilmoitetut julkisen talouden tavoitteet tai ennusteet, jotka perustuvat olettamukseen politiikan pysymisestä muuttumattomana, eroavat viimeisimmässä vakausohjelmassa ilmoitetuista tavoitteista tai ennusteista, erot on perusteltava asianmukaisesti.

5. Alustavan talousarviosuunnitelman tarkka sisältö esitetään komission yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa vahvistamassa yhdenmukaistetussa kehityksessä.

7 artikla

Alustavan talousarviosuunnitelman arviointi

1. Komissio antaa lausunnon alustavasta talousarviosuunnitelmasta mahdollisimman pian ja joka tapauksessa viimeistään 30 päivänä marraskuuta.

2. Sen estämättä, mitä 1 kohdassa säädetään, jos komissio poikkeustapauksissa asianomaista jäsenvaltiota viikon kuluessa alustavan talousarviosuunnitelman toimittamisesta kuultuaan havaitsee, että vakaus- ja kasvusopimuksessa vahvistetut finanssipolitiikan velvoitteet jätetään erityisen vakavasti noudattamatta, komissio antaa lausuntonsa kahden viikon kuluessa alustavan talousarviosuunnitelman toimittamisesta. Lausunnossaan komissio pyytää, että tarkistettu alustava talousarviosuunnitelma toimitetaan mahdollisimman pian ja joka tapauksessa kolmen viikon kuluessa komission lausunnon antamisesta. Komission pyyntö on perusteltava, ja se on julkistettava.

Edellä olevia 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohtaa sovelletaan tämän kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti toimitettuihin tarkistettuihin alustaviin talousarviosuunnitelmiin.

Komissio antaa uuden lausunnon tarkistetusta alustavasta talousarviosuunnitelmasta mahdollisimman pian ja joka tapauksessa kolmen viikon kuluessa tarkistetun alustavan talousarviosuunnitelman toimittamisesta.

3. Komission lausunto on julkistettava ja esiteltävä euroryhmälle. Asianomaisen jäsenvaltion parlamentin tai Euroopan parlamentin pyynnöstä komissio esittelee sen jälkeen lausuntonsa pyynnön esittäneelle parlamentille.

4. Komissio laatii yksiköidensä laatimiin tuoreimpiin talousennusteisiin tukeutuen julkisen talouden tilannetta ja näkymiä koko euroalueella koskevan kokonaisarvioinnin, joka perustuu jäsenvaltioiden julkisen talouden näkymiin ja niiden vuorovaiikutukseen euroalueella.

Kokonaisarviointiin on sisällyttävä herkkyyssanalyysijä, joista saadaan käsitys haitallisen taloudellisen kehityksen tai finanssi- tai talousarviokehityksen julkisen talouden kestävyydelle aiheuttamista riskeistä. Siinä on myös tarvittaessa esitettävä toimenpiteitä, joilla voidaan vahvistaa finanssi- ja makrotalouspolitiikan yhteensovittamista euroalueen tasolla.

Kokonaisarviointi on julkistettava, ja se on otettava huomioon komission jäsenvaltioille vuosittain antamassa yleisessä ohjeistuksessa.

Kokonaisarviointiin on liitettävä komission yksiköiden kustakin jäsenvaltiosta laatimien uusimpien talousennusteiden laadinnassa käyttämät menetelmät (myös mallit) ja oletukset, mukaan lukien arviot talousarviotoimien vaikutuksista talouskasvuun.

5. Euroryhmä keskustelee lausunnoista, jotka komissio on antanut alustavista talousarviosuunnitelmista, sekä julkisen talouden tilanteesta ja näkymistä koko euroalueella komission 4 kohdan mukaisesti laatiman kokonaisarvioinnin perusteella. Näiden euroryhmän keskustelujen tulokset julkistetaan tarvittaessa.

8 artikla

Valtionvelan liikkeeseenlaskua koskeva raportointi

1. Jäsenvaltioiden on raportoitava komissiolle ja euroryhmälle hyvissä ajoin etukäteen valtionvelan liikkeeseenlaskua koskevista suunnitelmistaan.

2. Komissio vahvistaa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa 1 kohdassa tarkoitetun raportin yhdenmukaistetun muodon ja sisällön.

V LUKU

LIALLISEN ALIJÄÄMÄN KORJAAMISEN VARMISTAMINEN

9 artikla

Talouskumppanuusohjelmat

1. Jos neuvosto päättää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 6 kohdan mukaisesti, että jäsenvaltiossa on olemassa liallinen alijäämä, asianomaisen jäsenvaltion on esitettävä komissiolle ja neuvostolle talouskumppanuusohjelma, jossa kuvataan jäsenvaltion kansallisen uudistusohjelman ja vakausohjelman jatkoksi politiikkatoimenpiteet ja rakenneuudistukset, jotka ovat tarpeen liallisen alijäämän korjaamiseksi tehokkaasti ja pysyvästi, ja jossa on otettu täysimääräisesti huomioon neuvoston suositukset, jotka koskevat talous- ja työllisyyspolitiikkojen yhdenmukaisen suuntaviivojen täytäntöönpanoa asianomaisessa jäsenvaltiossa.

2. Talouskumppanuusohjelmassa on yksilöitävä ja valittava erityisiä ensisijaisia tavoitteita, joilla pyritään lisäämään asianomaisen jäsenvaltion kilpailukykyä ja pitkän aikavälin kestäväää kasvua sekä puuttumaan sen rakenteellisiin heikkouksiin. Näiden ensisijaisten tavoitteiden on oltava yhdenmukaisia unionin kasvu- ja työllisyysstrategian kanssa. Tarvittaessa on pyrittävä löytämään mahdollisia taloudellisia resursseja, mukaan lukien Euroopan investointipankin luotot ja muut sopivat rahoitusvälineet.

3. Talouskumppanuusohjelma on esitettävä samanaikaisesti asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 4 a kohdassa tarkoitetun selvityksen kanssa.

4. Neuvosto hyväksyy komission ehdotuksesta talouskumppanuusohjelmaa koskevan lausunnon.

5. Tässä artiklassa tarkoitetun talouskumppanuusohjelman korvaamiseksi voidaan muuttaa asetuksen (EU) N:o 1176/2011 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua korjaussuunnitelmaa mainitun asetuksen 9 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Jos tällainen korjaussuunnitelma esitetään talouskumppanuusohjelman hyväksymisen jälkeen, talouskumppanuusohjelmassa vahvistetut toimenpiteet voidaan tarvittaessa sisällyttää korjaussuunnitelmaan.

6. Neuvosto ja komissio seuraavat ohjelman ja sen mukaisten vuotuisten talousarviosuunnitelmien täytäntöönpanoa.

10 artikla

Liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä olevia jäsenvaltioita koskevat raportointivaatimukset

1. Kun neuvosto päättää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 6 kohdan mukaisesti, että jäsenvaltiossa on olemassa liallinen alijäämä, asianomaiseen jäsenvaltioon on komission pyynnöstä sovellettava tämän artiklan 2–5 kohdan mukaisia raportointivaatimuksia, kunnes sen liiallisia alijäämiä koskeva menettely on kumottu.

2. Jäsenvaltion on laadittava kattava arviointi talousarvion toteuttamisesta vuoden aikana julkisyhteisöjen ja julkisyhteisöjen alasektoreiden osalta. Arvioinnin on katettava myös rahoitusriskit, jotka liittyvät sellaisiin direktiivin 2011/85/EU 14 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuihin ehdollisiin sitoumuksiin, joilla saattaa olla suuri vaikutus julkisen talouden talousarvioihin, siltä osin kuin ne saattavat myötävaikuttaa liallisen alijäämän olemassaoloon. Arvioinnin tulos on liitettävä asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 4 a kohdan tai 5 artiklan 1 a kohdan mukaisesti annettavaan selvitykseen liallisen alijäämän korjaamiseksi toteutetuista toiminnoista.

3. Jäsenvaltion on raportoitava säännöllisesti komissiolle sekä talous- ja rahoituskomitealle julkisyhteisöjen ja näiden alasektoreiden osalta talousarvion toteuttamisesta vuoden aikana, sekä meno- että tulopuolella toteutettujen harkinnanvaraisten toimenpiteiden talousarviovaikutuksista, julkisista meno- ja tulotavoitteista sekä toteutetuista toimenpiteistä ja niiden toimenpiteiden luonteesta, jotka aiotaan toteuttaa tavoitteiden saavuttamiseksi. Selvitys on julkistettava.

Siirretään komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä 14 artiklan mukaisesti tässä kohdassa tarkoitettun säännöllisen raportoinnin sisällön määrittelyä varten.

4. Jos asianomaiselle jäsenvaltiolle annetaan neuvoston suositus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 7 kohdan mukaisesti, tämän artiklan 3 kohdassa tarkoitettu selvitys on annettava ensimmäisen kerran kuuden kuukauden kuluttua asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 4 a kohdassa säädetyn selvityksen antamisesta ja sen jälkeen kuuden kuukauden välein.

5. Jos asianomaisen jäsenvaltion osalta tehdään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 9 kohdan mukainen päätös vaatimuksen esittämisestä, tämän artiklan 3 kohdan mukaisessa selvityksessä on oltava myös tiedot tietyn neuvoston vaatimuksen johdosta toteutetuista toiminnaista. Selvitys on annettava ensimmäisen kerran kolmen kuukauden kuluttua asetuksen (EY) N:o 1467/97 5 artiklan 1 a kohdassa säädetyn selvityksen antamisesta ja sen jälkeen neljännesvuosittain.

6. Komission pyynnöstä ja sen asettamaan määräaikaan mennessä jäsenvaltion, johon sovelletaan liiallista alijäämää koskevaa menettelyä, on

a) toteutettava kaikilla julkisyhteisöjen alasektoreilla kattava riippumaton julkisen talouden tilinpidon tarkastus, joka tehdään mieluiten koordinoitusti yhdessä kansallisten ylinter tarkastuslaitosten kanssa ja jonka tarkoituksena on arvioida tämän julkisen talouden tilinpidon luotettavuutta, kattavuutta ja tarkkuutta liiallisen alijäämän menettelyn kannalta, ja raportoitava tästä tarkastuksesta;

b) annettava muita käytettävissä olevia tietoja, joiden perusteella voidaan seurata edistymistä liiallisen alijäämän korjaamisessa.

Komissio (Eurostat) arvioi kyseisen jäsenvaltion a alakohdan mukaisesti raportoitujen tilastotietojen laadun Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn liiallisen alijäämän korjaamisesta menettelystä tehdyn pöytäkirjan soveltamisesta 25 päivänä toukokuuta 2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 479/2009⁽¹⁾ mukaisesti.

11 artikla

Jäsenvaltiot, joihin liittyy riski liiallisen alijäämän korjaamisesta menettelyn mukaisen velvoitteen noudattamatta jättämisestä

1. Arvioidessaan riskiä siitä, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 7 kohdan mukaisessa

⁽¹⁾ EUVL L 145, 10.6.2009, s. 1.

neuvoston suosituksessa tai 126 artiklan 9 kohdan mukaisessa vaatimuksen esittämistä koskevassa neuvoston päätöksessä vahvistettua määräaikaan liiallisen alijäämän korjaamiselle ei noudateta, komissio laatii arviointinsa muun muassa niiden selvitysten perusteella, jotka jäsenvaltiot antavat tämän asetuksen 10 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

2. Jos on riski siitä, että liiallisen alijäämän korjaamiselle asetettua määräaikaan ei noudateta, komissio antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle suosituksen, joka koskee joko 1 kohdassa tarkoitettua suosituksen tai vaatimuksen esittämistä koskevan päätöksen mukaisten toimenpiteiden täysimääräistä toteuttamista tai muiden toimenpiteiden hyväksymistä taikka näitä molempia liiallisen alijäämän korjaamiselle asetettua määräajan mukaisessa aikataulussa. Komission suositus julkistetaan ja esitellään talous- ja rahoituskomitealle. Komissio esittelee suosituksensa kyseisen jäsenvaltion parlamentille tämän pyynnöstä.

3. Asianomaisen jäsenvaltion on 2 kohdassa tarkoitettussa komission suosituksessa vahvistetussa aikataulussa raportoitava komissiolle toimenpiteistä, jotka jäsenvaltio on toteuttanut tämän suosituksen johdosta, antaessaan 10 artiklan 3 kohdan mukaisia selvityksiä. Selvityksessä on käsiteltävä kaikkien toteutettujen harkinnanvaraisten toimenpiteiden talousarviovaikutuksia, julkisia meno- ja tulotavoitteita, toteutettuja toimenpiteitä ja niiden toimenpiteiden luonnetta, jotka aiotaan toteuttaa tavoitteiden saavuttamiseksi, sekä komission suosituksen johdosta toteutettuja muita toimia. Selvitys on julkistettava ja esiteltävä talous- ja rahoituskomitealle.

4. Komissio arvioi 3 kohdassa tarkoitettua selvityksen perusteella, onko jäsenvaltio noudattanut 2 kohdassa tarkoitettua suositusta.

12 artikla

Vaikutukset liiallisen alijäämän korjaamisesta menettelyyn

1. Se, missä määrin asianomainen jäsenvaltio on ottanut huomioon 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua komission lausunon, on otettava huomioon, kun

a) komissio laatii Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan mukaista kertomusta ja suositaa korottoman talletuksen vaatimista asetuksen (EU) N:o 1173/2011 5 artiklan mukaisesti;

b) neuvosto päättää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 6 kohdan mukaisesti, onko liiallisen alijäämä olemassa.

2. Tämän asetuksen 10 ja 11 artiklalla käyttöön otettu seuranta on erottamaton osa asetuksen (EY) N:o 1467/97 10 artiklan 1 kohdassa säädettyä säännöllistä seurantaa, joka kohdistuu toimiin, joita asianomainen jäsenvaltio toteuttaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 7 kohdan mukaisten neuvoston suositusten tai 126 artiklan 9 kohdan mukaisten vaatimuksen esittämistä koskevien päätösten johdosta liiallisen alijäämän korjaamiseksi.

3. Selvittäessään, onko Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 7 kohdan mukaisten suositusten tai 126 artiklan 9 kohdan mukaisten vaatimuksen esittämistä koskevien päätösten johdosta toteutettu tuloksellisia toimia, komissio ottaa huomioon tämän asetuksen 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettun arvioinnin ja suosittaa tarvittaessa neuvostolle päätösten tekemistä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 8 tai 11 kohdan mukaisesti ottaen asianmukaisesti huomioon asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 5 kohdan ja 5 artiklan 2 kohdan.

13 artikla

Yhdenmukaisuus asetuksen (EU) N:o 472/2013 ⁽¹⁾ kanssa

Makrotalouden sopeutusohjelman kohteena oleviin jäsenvaltioihin ei sovelleta tämän asetuksen 6–12 artiklaa.

VI LUKU

LOPPUSÄÄNNÖKSET

14 artikla

Siirretyn säädösvallan käyttäminen

1. Siirretään komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä tässä artiklassa säädetyn edellytyksen.

2. Siirretään 10 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu valta antaa delegoituja säädöksiä komissiolle kolmeksi vuodeksi 30 päivästä toukokuuta 2013. Komissio laatii siirrettyä säädösvaltaa koskevan kertomuksen viimeistään yhdeksän kuukautta ennen kolmen vuoden pituisen kauden päättymistä. Säädösvallan siirtoa jatketaan ilman eri toimenpiteitä samanpituisiksi kausiksi, jollei Euroopan parlamentti tai neuvosto vastusta tällaista jatkamista viimeistään kolme kuukautta ennen kunkin kauden päättymistä.

3. Euroopan parlamentti tai neuvosto voi milloin tahansa peruuttaa 10 artiklan 3 kohdassa tarkoitettun säädösvallan

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 472/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta (Ks. tämän virallisen lehden sivu 1).

siirron. Peruuttamispäätöksellä lopetetaan tuossa päätöksessä mainittu säädösvallan siirto. Päätös tulee voimaan sitä päivää seuraavana päivänä, jona se julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*, tai jonakin myöhempänä, päätöksessä mainittuna päivänä. Päätös ei vaikuta jo voimassa olevien delegoitujen säädösten pätevyYTEEN.

4. Heti kun komissio on antanut delegoidun säädöksen, komissio antaa sen tiedoksi yhtäaikaisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

5. Edellä olevan 10 artiklan 3 kohdan nojalla annettu delegoitu säädös tulee voimaan ainoastaan, jos Euroopan parlamentti tai neuvosto ei ole kahden kuukauden kuluessa siitä, kun asianomainen säädös on annettu tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle, ilmaissut vastustavansa sitä tai jos sekä Euroopan parlamentti että neuvosto ovat ennen mainitun määräajan päättymistä ilmoittaneet komissiolle, että ne eivät vastusta säädöstä. Euroopan parlamentin tai neuvoston aloitteesta tätä määräaika jatketaan kahdella kuukaudella.

15 artikla

Taloudellinen vuoropuhelu

1. Unionin toimielinten ja erityisesti Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission vuoropuhelun tehostamiseksi sekä avoimuuden ja vastuuvollisuuden lisäämiseksi Euroopan parlamentin asiasta vastaava valiokunta voi tarvittaessa kutsua neuvoston puheenjohtajan, komission, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tai euroryhmän puheenjohtajan valiokuntaan keskustelemaan

a) 6 artiklan 5 kohdan mukaisesti vahvistetussa yhdenmukaisesti kehyksessä esitetyn alustavan talousarviosuunnitelman tarkasta sisällöstä;

b) 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti hyväksytyistä komission lausunnoista euroryhmässä käydyn keskustelun tuloksista siltä osin kuin tulokset on julkistettu;

c) komission 7 artiklan 4 kohdan mukaisesti julkisen talouden tilanteesta ja näkymistä koko euroalueella laatimasta kokonaisarviointista;

d) 9 artiklan 4 kohdassa ja 12 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuista neuvoston toimista.

2. Euroopan parlamentin asiasta vastaava valiokunta voi tarjota jäsenvaltiolle, jota koskee 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu komission suositus tai 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettu neuvoston toimi, tilaisuuden osallistua näkemystenvaihtoon.

3. Euroopan parlamentti osallistuu talouspolitiikan euroopalaiseen ohjausjaksoon asianmukaisesti etenkin tämän artiklan mukaisesti toteutetun taloudellisen vuoropuhelun kautta päätöksiin liittyvän avoimuuden, omavastuullisuuden ja vastuuvollisuuden parantamiseksi.

16 artikla

Asetuksen soveltamisen uudelleentarkastelu ja sitä koskevat kertomukset

1. Komissio antaa viimeistään 14 päivänä joulukuuta 2014 ja sen jälkeen joka viides vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tämän asetuksen soveltamisesta ja liittyy siihen tarvittaessa ehdotuksen tämän asetuksen muuttamiseksi. Komissio julkistaa tämän kertomuksen.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuissa kertomuksissa arvioidaan muun muassa

- a) tämän asetuksen tuloksellisuutta;
 - b) edistymistä jäsenvaltioiden talouspolitiikan tiiviimmän yhteensovittamisen ja niiden taloudellisen suorituskyvyn jatkuvan lähentymisen turvaamisessa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti.
 - c) tämän asetuksen vaikutusta unionin kasvu- ja työllisyysstrategian tavoitteiden saavuttamiseen.
2. Komissio antaa viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2013 kertomuksen, jossa käsitellään unionin nykyisen finanssipoliittisen kehityksen tarjoamia mahdollisuuksia tasapainottaa

Tämä asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa perussopimusten mukaisesti.

Tehty Strasbourgissa 21 päivänä toukokuuta 2013.

Euroopan parlamentin puolesta
Puhemies
M. SCHULZ

keskenään tarve tehdä tuottavia julkisia investointeja ja julkisen talouden kurinalaisuustavoitteet vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osiossa, kuitenkin siten, että sitä noudatetaan täysimääräisesti.

17 artikla

Siirtymäsäännökset

1. Jäsenvaltioiden, jotka ovat jo liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn kohteena tämän asetuksen voimaantuloajankohtana, on noudatettava 10 artiklan 3, 4 ja 5 kohdan mukaista säännöllistä raportointivelvollisuutta viimeistään 31 päivästä lokakuuta 2013.

2. Edellä olevaa 9 artiklan 1 kohtaa ja 10 artiklan 2 kohtaa sovelletaan jäsenvaltioihin, jotka ovat jo liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn kohteena tämän asetuksen voimaantuloajankohtana, ainoastaan siinä tapauksessa, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 7 kohdan mukainen neuvoston suositus tai 126 artiklan 9 kohdan mukainen vaatimusta koskeva neuvoston päätös on annettu 30 päivän toukokuuta 2013 jälkeen.

Tällaisissa tapauksissa talouskumppanuusohjelma on esiteltävä samanaikaisesti asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 4 a kohdan ja 5 artiklan 1 a kohdan mukaisesti annettavan selvityksen kanssa.

3. Jäsenvaltioiden on noudatettava 5 artiklaa viimeistään 31 päivänä lokakuuta 2013.

18 artikla

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan kolmantena päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja
L. CREIGHTON



VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:

Budjetti
Hallinnon kehittäminen
ICT-toiminta
Kunnat
Ohjaus ja tilivelvollisuus
Rahoitusmarkkinat
Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset
Valtion työmarkkinalaitos
Verotus

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

29/2013
Valtiovarainministeriön julkaisuja
Joulukuu 2013

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-515-5 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-516-2 (pdf)