

Asia: VN/33009/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen talouden hoitamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työn ja talouden tutkimus LABOREn lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen talouden hoitamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (lausuntopyyntö 27.06.2025)

Hallituksen esityksessä (seuraavassa: lakiesitys) esitetään säädettäväksi laki julkisen talouden hoitamisesta sekä laki talouspolitiikan arviointineuvostosta. Näistä ensimmäinen sisältäisi suurelta osin säädöksiä, joilla Suomen lainsäädäntö tehdään yhteensopivaksi EU:n talouden ohjausjärjestelmän viime vuonna tehtyjen uudistusten kanssa ja joiden sisältöön ei ole enää mahdollista vaikuttaa kansallisella tasolla. Tämän lisäksi laki asettaisi julkiselle taloudelle kaksi kansallista tavoitetta. Talouspolitiikan arviointineuvostoa koskevassa laissa arviointineuvostolle siirrettäisiin EU:n talouden ohjausjärjestelmässä edellytetyn itsenäisen finanssipoliittisen valvojan tehtäviä. Nykyisen lainsäädännön mukaan näistä tehtävistä vastaa Valtiontalouden tarkastusvirasto. Lisäksi lakiesitys sisältää em. lakien edellyttämiä muutoksia muuhun lainsäädäntöön.

1. Neljäkymmenen prosentin EDP-velkasuhdetavoitetta ei ole perusteltu hyvin

Lakiesityksessä julkisen talouden hoitamisessa esitetään pitkän aikavälin tavoitteeksi, että julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen eli EDP-velkasuhde olisi enintään 40 prosenttia (§ 1). Tavoiteltu velkasuhde on pienempi kuin se 60 prosentin suhde jota Euroopan unionin talouden ohjausjärjestelmä Suomelta edellyttää.

Uudistetun ohjausjärjestelmän ennalta ehkäisevää osaa kuvaavan asetuksen (Euroopan parlamentti ja neuvosto, 2024) mukaan komissio esittää EDP-velkasuhteeltaan 60 prosenttia ylittävillä maille nettomenojen viiteuraa, joka supistaa velkaa uskottavasti kohti 60 prosentin tavoitetta (6 artikla), ja jonka kansallisesti laaditun keskipitkän aikavälin finanssipoliittises-rakenteellisen suunnitelman mukainen nettomenopolku saa ylittää vain, jos tähän esitetään komission hyväksymiä perusteita (13 artikla b)). Sitä vastoin 60 prosentin velkasuhteen alittavilta mailta edellytetään vain, että niiden suunnitelman mukainen EDP-velkasuhde pysyy uskottavasti alle 60 prosentin suuruisena (16 artikla 2)).

Kuten lakiesityksessä perustellusti huomautetaan, 60 prosenttia pienempi velkataso antaa finanssipoliittista liikkumavaraa kriisien varalta ja suhteessa EU-menettelyihin (s. 35). Liikkumavaran saavuttamiseen riittäisi kuitenkin velkatavoitteen asettaminen lähemmäs 60 prosentin rajaa, esimerkiksi 55 prosentin suuruiseksi.

Suomessa toteutettiin 2022 tilastouudistus, jolla ARA-korkotukilainat kirjattiin julkisyhteisöjen velaksi. Tällä hetkellä ARA-korkotukilainat kasvattavat EDP-velkasuhdetta noin kuusi prosenttiyksikköä, vaikka ne eivät ole julkisen sektorin velkoja vaan julkisen sektorin takaamia yritysten, asuntoyhteisöjen ja yleishyödyllisten yhteisöjen velkoja (Tilastokeskus, 2022; Valtiovarainministeriö, 2022, s. 70). Vanhan aravajärjestelmän korvaantuminen ARA-korkotukilainoilla kasvattaa vähitellen ARA-korkotukilainojen vaikutusta EDP-velkasuhteeseen, eikä vielä ole tiedossa, kuinka suureksi niiden vaikutus muodostuu. Valtion, paikallishallinnon ja sosiaaliturvarahastojen yhteenlasketulle velalle asetettu tavoite tulisikin siis olemaan oleellisesti alhaisempi kuin 40 prosenttia bruttokansantuotteesta, jos laki julkisen talouden hoitamisesta hyväksytään sen nykyisessä muodossa. Näin alhaisen velkasuhteen tavoittelua on mahdotonta pitää perusteltuna ainakaan siinä tapauksessa, että tavoitteeseen pyritään lakiesityksen mukaisella kansallisella säännöllä, sillä kuten alla todetaan, se on myötäsyklinen ja omiaan lisäämään suhdannevaihteluja.

2. Kansallisen nimellistä rahoitusasemaa koskevan tavoitteen vaikutus saattaa jäädä vähäiseksi

Vuoden 2024 keväällä EU:n talouden ohjausjärjestelmään tehdyt uudistukset sisälsivät myös muutoksia budjettikehysdirektiiviin (Euroopan Unionin neuvosto, 2024). Direktiivin uuden version mukaan kunkin jäsenvaltion on laadittava omat numeeriset finanssipoliittiset sääntönsä, joilla edistetään tehokkaasti EU:n talouden ohjausjärjestelmään perustuvien velvoitteiden noudattamista (5 artikla).

Julkisen talouden hoitamista koskevan lakiesityksen § 3 esittää, että Suomi muotoilisi siltä edellytetyn numeerisen säännön valtion- ja paikallishallinnon nimelliselle rahoitusasemalle asetettuna tavoitteena. Siinä edellytetään EU:n ohjausjärjestelmän mukaisten vaatimusten lisäksi, että valtion- ja paikallishallinnon velan suhteen bruttokansantuotteeseen arvioidaan alenevan

keskimäärin vähintään 1 prosenttiyksikön vuodessa seuraavien kahdeksan kalenterivuoden aikana, kunnes 40 prosentin tavoite on saavutettu. Säännön noudattamiseen kohdistuva valvonta aloitettaisiin 9 § mukaan kuitenkin vasta 1. tammikuuta 2031, joten sillä ilmeisesti olisi vaikutusta vasta vuoden 2031 eduskuntavaalien jälkeen asetettavan hallituksen toimintaan.

Kansallisen nimellistä rahoitusasemaa koskevan säännön merkitys saattaa myöhemminkin jäädä vähäiseksi. Julkisen talouden hoitamista koskevan lakiesityksen 6 § mukaan finanssipolitiikan valvoja esittää kokonaisarvion siitä, onko rahoitusasematavoitetta noudatettu. Jos valvoja arvioi, ettei näin ole, valtioneuvoston tulee 6 § mukaan joko toteuttaa valvojan esittämät toimenpiteet tai julkisesti perustella, miksei se näin tee. Toisin kuin EU:n ohjausjärjestelmän sääntöjen noudattamatta jättämisellä, tavoitteen noudattamatta jättämisellä ei näyttäisi tämän lisäksi olevan muita seurauksia.

3. Kansallista rahoitusasematavoitetta ei ole perusteltua asettaa ohjausjärjestelmän turvalauseketta tiukemmaksi

Nimelliselle rahoitusasemalle asetettu kansallinen tavoite on tiukempi kuin mitä EU:n talouden ohjausjärjestelmässä esitetään. Ohjausjärjestelmään sisältyvän turvalausekkeen mukaan (Euroopan parlamentti ja neuvosto, 2024, 7 artikla) velkasuhteeltaan Suomen kaltaisten maiden EDP-velkasuhteen tulisi supistua keskimäärin vain 0,5 prosenttiyksikköä vuosittain, ja tätä vaadittaisiin vain, kunnes 60 prosentin EDP-velkasuhde on alitettu.

Ohjausjärjestelmän nykyiset kaksi turvalauseketta eivät sisältyneet komission alkuperäiseen uutta ohjausjärjestelmää koskeneeseen ehdotukseen. Sen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli ohjausjärjestelmän yksinkertaistaminen siten, että järjestelmän velkaantumisrajoitteiden noudattamista valvottaisiin vain yhdellä operatiivisella indikaattorilla, nettomenoilla (Euroopan komissio, 2023). Turvalausekkeet on lisätty komission ehdotukseen useiden jäsenmaiden niitä vaadittua, ja myös Suomi on kannattanut niitä (Federal Ministry of Finance, 2023; Valtioneuvosto, 2023). Alijäämää koskeva turvalauseke voi pakottaa Suomen harjoittamaan matalasuhdanteen aikana myötäsyklistä, kiristävää politiikkaa, koske se velvoittaa Suomen supistamaan velkaa suhdannetilanteesta riippumatta. Ehdotettu entistä tiukempi kansallinen suhdannetilanteesta riippumaton velan supistamisen vaatimus pahentaisi tätä ongelmaa, jos vaatimusta noudatettaisiin.

Nettomenouran käyttöönotto on muuttanut EU:n talouden ohjausjärjestelmää radikaalisti, koska nettomenoura määräytyy komission velkakestävyysanalyysistä ja useista eri indikaattoreista (European Commission, 2025). Yhdessä ne muodostavat matemaattisesti monimutkaisen kokonaisuuden, jonka käytäntöön soveltamisesta on vain vähän kokemusta ja jonka Suomeen soveltamisen tapa määräytyy osin Suomen ja Euroopan komission käymissä neuvotteluissa. Toistaiseksi on vaikea arvioida, kuinka nopeaa julkisen velan supistamista uusi ohjausjärjestelmä tulee Suomelta käytännössä edellyttämään. Tästä syystä mahdollisia päätöksiä ohjausjärjestelmän

vaatimuksia nopeammasta velan supistamisen kansallisista tavoitteista olisikin perusteltua lykätä, kunnes uuden ohjausjärjestelmän toiminnasta on kokemusperäistä tietoa. Siihen saakka budjettikehysdirektiivin edellyttämä kansallinen tavoite olisi perusteltua määritellä samansisältöiseksi kuin ohjausjärjestelmän ennaltaehkäisevää osan sisältämät velkaantumisen kolme rajoitetta.

4. Finanssipolitiikan valvojan vaihtaminen voi heikentää valvonnan riippumattomuutta ja laatua

Uudistetun ohjausjärjestelmän budjettikehysdirektiivi (Euroopan Unionin neuvosto, 2024) edellyttää, että Suomella on itsenäinen finanssipolitiikan instituutio (independent fiscal institution, IFI). Sille kuuluu ohjausjärjestelmässä mm. toteutuvia nettomenoja koskevan ennusteen ja nettomenopolun noudattamisen arviointiin liittyviä tehtäviä. Tällä hetkellä vastaavat tehtävät kuuluvat ensisijaisesti valtiontalouden tarkastusvirastolle (Laki 869/2012).

Lakiesityksen mukaan ”talouspolitiikan arviointineuvoston tehtäväksi osoitettaisiin suoraan sovellettaviin EU-asetuksiin sisältyvät itsenäisen finanssipolitiikan valvojan tehtävät.” Muutos toteutettaisiin siitä huolimatta, että – kuten lakiesityksessä todetaan – ”kansallisen finanssipoliittisen lain noudattamista nykyisin valvova Valtiontalouden tarkastusvirasto täyttää sinänsä budjettikehysdirektiivin finanssipolitiikan valvojalle asettamat institutionaaliset vaatimukset.”

Valtiontalouden tarkastusvirastosta (VTV) säädetään Suomen perustuslaissa (§ 90). Sen mukaan VTV toimii eduskunnan yhteydessä. Laki eduskunnan virkamiehistä (1197/2003) takaa eduskunnan virkamiesten riippumattomuuden, sillä sen 28 § todetaan, ettei eduskunnan virkamiehiä voida irtisanoa muutoin kuin erittäin painavasta syystä. Laki mainitsee erikseen, ettei tällaisena syynä voida pitää ”virkamiehen poliittisia, uskonnollisia tai muita mielipiteitä taikka hänen osallistumistaan yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan”. Laki antaakin VTV:n virkamiehille hyvät mahdollisuudet esittää arvioissaan myös näkemyksiä, jotka poikkeavat Suomen hallituksen ja valtiovarainministeriön virkamiesten näkemyksistä.

Lakiesitykseen sisältyvässä esityksessä talouspolitiikan arvioneuvostoa koskevaksi laiksi todetaan, että ”Valtioneuvosto määrää puheenjohtajan ja jäsenet valtiovarainministeriön esityksestä viiden vuoden toimikaudeksi” (§ 3). Lain mukaan valtiovarainministeriö pyytää yliopistoilta ehdotusta arviointineuvoston puheenjohtajaksi ja jäseniksi. Tästä huolimatta neuvoston valinnassa käytetty menettely rajoittaa vakavasti valtiovarainministeriön näkemyksistä poikkeavien asiantuntijanäkemyksien mahdollisuuksia tulla huomioiduiksi EU:n Suomen finanssipolitiikan valvojalle asettamia tehtäviä suoritettaessa, jos itsenäisen finanssipolitiikan valvojan tehtävät osoitetaan arviointineuvostolle.

Voidaan myös huomauttaa, että VTV on ottanut EU-politiikan ja EU:n ohjausjärjestelmän arvioinnissa oleellisesti vahvemman ja omaperäisemmän roolin kuin mitä nykyinen lainsäädäntö siltä

edellyttäisi. VTV käyttää finanssipolitiikan raporteissaan Suomeen soveltuviksi itse kehittämiään, EU:n talouden ohjausjärjestelmän indikaattoreille vaihtoehtoisia lämpökarttaan perustuvia mittareita suhdannetilanteelle (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2025), ja VTV tutkii aktiivisesti EU:n monimutkaisten velkakestävyysanalyysimenetelmien seurauksia Suomen kansantalouden kontekstissa (ks. esim. Keskinen, 2024). Ei ole selvää, jatkuisiko tämä työ yhtä korkeatasoisena, jos finanssipolitiikan valvojan tehtävät siirrettäisiin talouspolitiikan arviointineuvostolle lakiehdotuksen mukaisesti.

Helsingissä 25. elokuuta 2025

Ilkka Kiema

Tutkimusohjaaja

Työn ja talouden tutkimus LABORE

VIITTEET

Euroopan komissio. (2023). Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta talouspolitiikan tuloksellisesta koordinoinnista ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta (COM (2023) 240 final).

Euroopan parlamentti ja neuvosto. (2024). Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2024/1263, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2024, talouspolitiikan tuloksellisesta yhteensovittamisesta ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta (2024/1263).

Euroopan Unionin neuvosto. (2024). Neuvoston direktiivi (EU) 2024/1265, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2024, jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun direktiivin 2011/85/EU muuttamisesta (2024/1265).

European Commission. (2025). Debt Sustainability Monitor 2024 (Institutional paper 306, March 2025).

Federal Ministry of Finance. (2023). Op-ed by German Finance Minister Christian Lindner and other European finance ministers on the reform of Europe's fiscal rules (15 June 2023).

Keskinen, P. (2024). EU:n uudistuneissa velkasäännöissä sopeutusjakson kestolla on suuri merkitys Suomelle (VTV-blogi, 28.3.2024).

Tilastokeskus. (2022). Rahoitustilinpäätöksen tilastoissa poikkeuksellinen revisio 28.6.2022 julkistuksissa. (Muutostiedote 28.6.2022, <https://www.stat.fi/muutostiedote/cl4wd9qcoqezr0bvwlrq28hxt>).

Valtioneuvosto. (2023). Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle. Euroopan komission ehdotukset Euroopan unionin finanssipolitiikan sääntöjen muuttamiseksi (Finanssipolitiikan säännöt) (U 23/2023 vp, 14.7.2023).

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2025). Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta (VTV 9.6.2025).

Valtiovarainministeriö. (2022). Taloudellinen katsaus. Syksy 2022 (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:58).

Kiema Ilkka
Työn ja talouden tutkimus LABORE