

Asia: VN/33009/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[STTK_Lausunto_Velkajarru_Julkisen_Talouden_hoitaminen_20250825.pdf](#)

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunnon pääkohdat:

- Velkajarru voi edellyttää jopa yli 20 miljardin euron sopeutusta vaalikaudella
- Vaikeuttaa vastasyklistä suhdannepolitiikkaa
- Kansainvälisesti liian tiukat finanssipolitiikan säännöt osoittautuneet haitallisiksi ja niitä joustavoitettu
- Politisoi talouspolitiikan arviointineuvoston ja vaarantaa valvojan riippumattomuuden
- Kansallinen velkajarru tulee hylätä ja finanssipolitiikasta säädettävä yhdenmukaisesti EU-sääntöjen kanssa

Sopeutusvaatimukset epärealistisen valtavia

Hallituksen esityksessä kansallisesta velkajarrusta velkasuhteen tulisi alentua yhdellä prosenttiyksiköllä vuosittain, kunnes saavutetaan 40 prosentin velkasuhde. Kansallisen velkajarrun tavoite ja prosessit sen saavuttamiseksi eivät ole yhdenmukaisia EU:n lainsäädännön kanssa ja voivat aiheuttaa monenlaisia ongelmia. EU:n taloussäännöt edellyttävät Suomen nykyisellä velkasuhteella, että velkasuhde laskee 0,5 prosenttiyksikköä vuodessa, kunnes 60 prosentin velkasuhde on saavutettu. Lisäksi EU:n taloussäännöt sisältävät monia muita kriteereitä, jotka kumpuavat Euroopan

komission velkakestävyysanalyysistä, kun taas kansallinen velkajarru keskittyy ainoastaan velkasuhteen alentamiseen.

EU:n uusia taloussääntöjä on pidetty poikkeuksellisen tiukkoina Suomelle etenkin sen jälkeen, kun työeläkeyhtiöiden ylijäämää ei enää huomioitu myönteisenä tekijänä sääntökehikossa.

Euroopan komission velkakestävyysanalyysi olisi edellyttänyt Suomelta yhtä EU-maiden tiukimmista sopeutusurista (0,76 % BKT:stä vuosittain) . Orpon hallitus esitti ja sille lopulta myönnettiin lähes puolet kevyempi sopeutusura (0,43 % BKT:stä vuosittain) kuin EU-säännöt olisivat mekaanisesti edellyttäneet. Tälläkään sopeutusuralla Suomi ei tule pysymään, sillä se anoi ja sai kansallisen poikkeuslausekkeen aktivoitua puolustusmenojen kasvattamisen nojalla. Jos kansallinen velkajarru olisi ollut käytössä, Suomelta olisi edellytetty noin neljä kertaa suurempaa sopeutusta kuin sille myönnettiin ennen kansallisen poikkeuslausekkeen aktivointia. Siinä tilanteessa Orpon hallitus oli sitoutunut yhdeksän miljardin euron sopeutukseen. On ilmiselvää, että neljä kertaa suurempi sopeutus olisi paitsi poliittisesti ja inhimillisesti mahdotonta niin se olisi myös erittäin vahingollista talouskasvun ja työllisyyden kannalta.

Jäykät säännöt ilman poliittista harkintaa johtavat todennäköisesti haitalliseen talouskuriin ja myötäsykliiseen finanssipolitiikkaan. Velkasuhteen alentamistahti tulisi hallituksen esityksen mukaan olla vuosittain yksi prosenttiyksikkö kahdeksan seuraavan vuoden aikana. Tällaisen alentamistahdin saavuttaminen on kuitenkin käytännössä erittäin vaikeaa, jos tarkastelujaksolle osuu matalasuhdanne. Lisäksi sopeuttaminen heikentäisi matalasuhdannetta entisestään, mikä tekisi velkatavoitteen saavuttamisesta käytännössä mahdotonta.

Näin epärealistisen talouspolitiikan säännön säätäminen veisi uskottavuutta Suomen talouspolitiikan harjoittamiselta, sillä mittava sopeutus voi johtaa velkasuhteen nousuun. Esimerkiksi Orpon hallitus sopeuttaa merkittävästi, mutta talouskasvu hidastuu vuosina 2024–2028 yhteensä arviolta 5,6 prosenttia ja työllisyys heikkenee 72 000 henkilöllä . Euroopan komission mallilla tehdyt simulaatiot realistisilla finanssipolitiikan vaikutuksilla osoittavat, että tämä johtaa todennäköisesti velkasuhteen kasvuun . Myös Kansainvälinen valuuttarahasto IMF on varoittanut, että julkisen talouden sopeutus ei edes keskimäärin onnistu laskemaan velkasuhdetta mm. huonon suhdannepoliittisen ajoituksen vuoksi.

Sopeutus kestäisi hallituksen esityksen mukaan noin 50 vuotta. Suomen julkinen velkasuhde on tällä hetkellä noin 86 prosenttia eli matkaa 40 prosentin tavoitteeseen on 46 prosenttia. Kansallista velkajarrua perustellaan muiden Pohjoismaiden velkasuhteella. Emme voi tietää, mikä on muiden Pohjoismaiden velkasuhde tällaisen ajanjakson kuluttua. Hyvin todennäköisesti muiden Pohjoismaiden velkasuhde ei vastaa 40 prosentin tasoa 50 vuoden kuluttua, joten tavoite ei ole mielekäs.

Valtiovarainministeriö ei ole tehnyt luotettavaa vaikutusarviointia tai herkkyystarkastelua. Hallituksen esityksessä todetaan, että finanssipolitiikan kertoimenä on käytetty arvoa 0,5. Jos suurempaa arvoa käytettäisiin, myös sopeutusvaatimus kasvaisi, kun sopeutuksen aiheuttama vahinko talouskasvulle suurenisi.

Ongelmana on, että finanssipolitiikan kertoimen arvo 0,5 on tutkimuskirjallisuuden näkökulmasta epäuskottavan alhainen. Esimerkiksi Pohjoismaiden talouspolitiikan arviointiraportissa Suomen finanssipolitiikan kertoimeksi arvioidaan 1,15–1,69. Näin ollen valtiovarainministeriön kertoimen käyttämisen todennäköisenä seurauksena ovat jatkuvat ”yllätykset” siitä, ettei tehty sopeutus riitäkään vaan tarvitaan jatkuvasti lisää sopeutusta.

Syynä on sopeutuksen negatiivisten vaikutusten vähättely talouskasvuun. Näin on käynyt myös tällä hallituskaudella, kun valtiovarainministeriö arvioi sopeutustarpeen olevan ensin kuusi miljardia euroa, sitten yhdeksän ja nyt kymmenen miljardia euroa. Tämänkään seurauksena ei edes saavuteta hallituksen alkuperäisiä julkisen talouden tavoitteita vaan korkeintaan velkasuhteen kasvun pysähtyminen yhden vuoden ajaksi, jonka jälkeen sen ennustetaan jälleen kasvavan. Vastaavasti sopeutustarve seuraaville hallituskausille on jatkuvasti kasvanut. Epärealistiset ja jatkuvasti muuttuvat arviot ovat ajaneet valtiovarainministeriön uskottavuuskriisiin, josta poispääseminen edellyttää arviointimenetelmien perusteellista uudistamista.

Hallituksen esityksessä vuosittaiseksi sopeutustarpeeksi esitetään reilua 100 miljoonaa euroa vuosittain eli vajaata puolta miljardia euroa vaalikaudella 2031–2035. Tätä voi pitää epäuskottavan alhaisena arviona.

Epäsuhdasta kertoo jo se, että hallituksen esityksessä arvioidaan selvästi kevyempien sääntöjen ja kansallisen poikkeuslausekkeen ollessa voimassa vaalikaudella 2027–2031 sopeutustarpeeksi peräti 8,3 miljardia euroa. Tähän suhteutettuna alle puoli miljardia euroa on huomattavan vähän.

Syynä epäuskottavaan arvioon on mm. alhainen 0,5 finanssipolitiikan kerroin. Hallituksen esityksessäkin myönnetään, että suuremman finanssipolitiikan kertoimen käyttäminen kasvattaisi sopeutusvaatimusta. Lisäksi laskelmassa ei huomioida riittävästi puolustusmenojen kasvua ja arvioidaan hyvin optimistisesti tulevan sopeutuksen vaikutuksia julkiseen talouteen. Näin ollen velkasuhde on jo perusuralla selvässä laskussa, vaikka valtiovarainministeriö ei ole muissa yhteyksissä esittänyt velkasuhteen laskevan selvästi 2030-luvun alussa vaan pikemminkin nousevan.

Herkkyystarkastelut ovat hallituksen esityksessä puutteellisia. Sopeutustarpeesta tulisi antaa monipuolisempi ja uskottavampi kuva esimerkiksi arvioimalla sitä myös selvästi korkeammilla finanssipolitiikan kertoimilla ja nykyisen ennusteen nousevan velkasuhteen uralla eli ilman tulevaisuudessa päätettäviä sopeutustoimia.

STTK on vakavasti huolissaan velkajarrun seurauksista. Uskottavamman vaikutusarvion ovat tehneet Uuden talousajattelun keskus ja SOSTE Euroopan komission mallilla ja uskottavilla finanssipolitiikan kerroinvaikutuksilla. Heidän arviossaan sopeutustarve vaihtelisi 13 ja 22 miljardin euron välillä, jos kansallinen velkajarru olisi käytössä nykyisellä EU:n sopeutusperiodilla vuosina 2025–2031. Näiden seurauksena BKT romahtaisi 4–9 prosenttia.

Uuden talousajattelun keskuksen ja SOSTEn vaikutusarvio on uskottava ottaen huomioon, että Orpon hallituksen sopeutus on nousemassa noin 10 miljardiin euroon, eikä velkasuhde luultavasti edes vakaudu. Näin ollen sopeutustarve olisi ilmeisesti selvästi suurempi, jotta velkasuhde laskisi neljä prosenttiyksikköä hallituskauden aikana (jos sitä on edes mahdollista saavuttaa, sillä sopeutuksen seurauksena BKT heikkenisi merkittävästi ja kasvattaisi velkasuhdetta). On hyvin todennäköistä, että olemme vastaavassa tilanteessa myös joskus vuoden 2031 jälkeen, jolloin sopeutusvaatimukset velkajarrun vuoksi voivat nousta epärealistisen suuriksi yli 20 miljardiin euroon.

Demokratia kaventuisi finanssipolitiikan osalta

Hallituksen esitys kaventaa merkittävästi eduskunnan finanssipoliittista päätösvaltaa. On ymmärrettävää, että Suomi on sitoutunut osana EU:ta noudattamaan tiettyjä finanssipolitiikan reunaehtoja. Sen sijaan on kyseenalaista demokratian kannalta, jos finanssipolitiikan virityksestä päättämistä kavennetaan kansallisella velkajarrulla. Jo nyt kansallista finanssipolitiikan liikkumatilaa kaventaa kehysbudjetointi, mutta siitä sovitaan demokraattisesti kussakin hallitusohjelmassa.

Finanssipoliittista harkintavaltaa ei tule luovuttaa eduskunnan ulkopuoliselle toimijalla. Hallituksen esityksessä Talouspolitiikan arviointineuvosto saisi paljon valtaa määritellä Suomen finanssipolitiikan linjaa. Talouspolitiikan arviointineuvoston tehtäväksi tulisi arvioida velkajarrun edellyttämien toimien toteutumista, riittävyyttä ja perusteita. Selvästi ongelmallisinta on, että Talouspolitiikan arviointineuvosto politisoituisi vahvasti, kun se olisi määrittelemässä, ovatko hallituksen perusteet riittäviä, jos velkajarrusta poiketaan. Poikkeamaa tulisi mieluummin arvioida demokraattisessa prosessi EU-jäsenmaiden kesken, jotka yhdessä seuraavat tavoitteiden toteutumista ja voivat tarvittaessa sopia joustoista. Tämä kuitenkin edellyttää, että Suomessa ei ole EU-säännöistä poikkeavaa kansallista velkajarrua.

Sääntöjen valvojan riippumattomuus uhkaa myös vaarantua, jos itsenäisen finanssipoliittisen valvojan tehtävät siirretään Valtiontalouden tarkastusvirastolta Talouspolitiikan arviointineuvostolle,

sillä sen nimittää valtioneuvosto. Talouspolitiikan arviointineuvostolla ei myöskään ole vastaavia tiedonsaantioikeuksia kuin Valtiontalouden tarkastusvirastolla. Riittävää syytä siirtää itsenäisen finanssipolitiikan valvojan tehtävät Valtiontalouden tarkastusvirastosta talouspolitiikan arviointineuvostolle ei ole.

Kansallisen velkajarrun on vaikea nähdä parantavan omistajuutta julkisen talouden vahvistamisesta suhteessa EU-sääntöihin. Ensinnäkin kansallinen tavoite julkiselle taloudelle on sovittu lähes poikkeuksetta hallitusohjelmassa, joka on yleensä aina ollut tiukempi kuin EU-säännöt edellyttävät. Siitä huolimatta tavoitteeseen ei ole useinkaan päästy. Yleensä syynä on ollut heikko taloussuhdanne, jolloin tavoitteen saavuttaminen on muuttunut käytännössä mahdottomaksi. Kyse ei useinkaan ole hallituksen sitoutumisesta julkisen talouden vahvistamiseen tai siihen liittyvästä omistajuudesta.

Toiseksi parlamentaarinen prosessi kansallisesta velkajarrusta ei paranna omistajuutta. Parlamentaarinen prosessi ei täytä hyvän valmistelun kriteereitä, kun hallituksen esitys on annettu ilman parlamentaarista valmistelua sen tavoitteista ja sisällöstä. Parlamentaariseen valmisteluun kuuluu perusteellinen eduskuntaryhmien välinen keskustelu ja yhteinen valmistelu tavoitteista ja sisällöstä. Nyt kansallinen velkajarru on lähinnä Orpon hallituksen itse valmisteleva finanssipolitiikan uusi reunaehto, joka kuitenkin koskisi vasta tulevia hallituksia.

Kansainvälisesti sääntöjä joustavoitetaan, ei kiristetä

Saksassa kansallisesta velkajarrusta on säädetty perustuslaissa. Velkajarru rajoittaa rakenteellisen alijäämän 0,35 prosenttiin BKT:stä. Velkajarrua kierrettiin erillisten rahastojen kautta aiemmin, eikä se siten ollut täysin sitova. Saksa ajautui vuonna 2021 kriisiin, kun perustuslakituomioistuin piti perustuslain vastaisena koronarahaston varojen uudelleenohjausta toiseen käyttötarkoitukseen. Velkajarrua on kritisoitu myös siitä, että se on tarpeettomasti rajoittanut julkisia investointeja ja siksi Saksan infrastruktuuri on päässyt rapistumaan. Tänä vuonna Saksa on merkittävästi joustavoittanut velkajarrua lukemalla siitä ulos prosentin BKT:stä ylittävät puolustusmenot sekä 500 miljardin euron (12 % BKT:stä) erikoisrahaston infrastruktuuri-investointeihin.

EU:n uudet finanssipolitiikan säännöt sisältävät merkittäviä joustoja. EU:n finanssipolitiikan säännöt uudistettiin vuonna 2024 ja uudistuksen yhtenä tavoitteena oli joustavoittaa sääntöjä. Esimerkiksi Suomi sai jo ennen kansallisen poikkeuslausekkeen aktivointia selkeästi kevyemmän sopeutusuran kuin uudet EU-säännöt olisivat edellyttäneet. Karkeasti Suomi sai noin puolet kevyemmän sopeutusuran (0,43 % BKT:stä vuosittain) kuin EU-säännöt olisivat mekaanisesti edellyttäneet (0,76 % BKT:stä vuosittain). Tämän jälkeen Suomen sopeutustarvetta on entisestään pienentänyt puolustusmenojen lisäyksen nojalla aktivoitu kansallinen poikkeuslauseke.

Laki tulisi voimaan vuoden 2026 alussa kattaen EU-säädökset. EU:n puolustusjoustojen vuoksi kansallinen velkajarru kuitenkin astuisi voimaan vasta vuoden 2031 alussa. On hyvin todennäköistä, että myös vuoden 2031 jälkeen maailmassa tapahtuu ennakoimattomia asioita, jotka vaativat joustoja sääntöihin.

Ongelmallista on, että EU-säännöt voisivat joustaa jatkossakin, mutta kansallinen laki velkajarrusta ei.

Suomen kansallinen velkajarru jäykistäisi finanssipolitiikan harjoittamista liikaa. Hallituksen esityksessä kannatettavaa on hyväksyä EU-säädökset ja niiden voimaantulo ensi vuoden alussa, mutta osittain ristiriidassa oleva kansallinen velkajarru on syytä jättää säätämättä.

Suosituksena hylätä kansallinen velkajarru

Kansallinen velkajarru on hallituksen esittämässä muodossa hylättävä. Kansallisesta finanssipolitiikasta on säädettävä laissa samoin kuin EU-säännöt edellyttävät, eikä selvästi tästä poiketen. Toisin sanoen kansallisessa lainsäädännössä on säädettävä rahoitusasematavoitteista kuten hallituksen esityksessä on tarkoitus säätää laissa julkisen talouden hoitamisesta 3 § ilman kolmatta kansallista reunaehto velkajarrusta, joka monimutkaistaa sääntökehikkoa ja tekee siitä osittain ristiriitaisen.

Lisäksi kansallisen lainsäädännön täytyy sisältää samat joustomahdollisuudet kuin EU-säännöt mahdollistavat. Tarkoituksenmukaisen finanssipolitiikan harjoittamisen vuoksi säännöt eivät voi olla erilaisia. Olisi ongelmallista esimerkiksi, jos Suomi saisi EU-sääntöön joustoa, mutta kansallisessa säännössä vastaavaa joustoa ei myönnettäisikään. Hallituksen esityksen tavoitteena on saattaa kansallinen finanssipoliittinen lainsäädäntö vastaamaan EU-lainsäädännön vaatimuksia, mutta tämä ei toteudu, jos kansallinen lainsäädäntö poikkeaa sisällöltään tai prosesseiltaan EU:n taloussäännöistä.

Finanssipoliittista harkintavaltaa ei myöskään tule luovuttaa eduskunnan ulkopuoliselle toimijalla. Itsenäisen finanssipolitiikan valvojan tulee ainoastaan valvoa sääntöjen noudattamista kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tähän saakka. Erityistä syytä siirtää itsenäisen finanssipolitiikan valvojan tehtävät Valtiontalouden tarkastusvirastosta talouspolitiikan arviointineuvostolle ei ole, sillä se voisi heikentää valvonnan riippumattomuutta. Finanssipolitiikan valvojan tehtävänä ei tule olla arvioida joustoja perusteita vaan se kuuluu EU:n jäsenvaltioiden keskinäiseen demokraattiseen prosessiin. Muussa tapauksessa on suuri riski finanssipolitiikan valvojan politisoitumisesta.

Lisätietoja:

Patrizio Lainà, STTK:n pääekonomisti

040 583 4432

patrizio.laina@sttk.fi

Gylling Päivi
STTK ry.