



Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen talouden hoitamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Kiitämme mahdollisuudesta lausua ja esitämme Suomen Pankin asiantuntijalausuntona seuraavan.

1 Tausta

Finanssipolitiikan sääntöjen tavoite on tukea velkakestävyyttä sekä parantaa finanssipolitiikan laatua tekemällä siitä avoimempaa ja lisäämällä poliittisten päättäjien tilivelvollisuutta äänestäjille. Poliittisella prosessilla on taipumus niin sanottuun alijäämäharhaan, mikä saattaa johtaa julkisten menojen liialliseen kasvuun ja siten liialliseen velkaantumiseen. Finanssipolitiikan sääntöjen voidaan ajatella toimivan tavoitteensa mukaisesti, jos ne varmistavat julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä, ja hillitsevät velkaantumista noususuhdanteessa, mutta eivät rajoita finanssipolitiikan mahdollisuutta toimia vastasyklisesti taantumassa.

Finanssipolitiikan sääntökehikon voidaan katsoa kattavan finanssipoliittisen päätöksenteon, finanssipoliittiset tavoitteet ja asetetut rajoitteet, sekä sen, miten sääntöjen noudattamista seurataan ja miten poikkeamat käsitellään.

Suomen julkinen talous on ollut pitkään rakenteellisesti alijäämäinen, minkä vuoksi julkinen velka suhteessa kansantalouden kokoon on kasvanut suureksi. Julkisen talouden näkymää varjostavat väestön ikärakenteen muutos ja talouskasvun edellytysten heikkous. Siksi on tarve luoda kansallinen ohjauskehikko, johon nojaten finanssipoliittinen päätöksenteko on pitkäjänteistä ja kestävää. Asiaa on luontevaa tarkastella nyt, kun EU:n finanssipolitiikan sääntöjen uudistus edellyttää kansallisen kehikon päivittämistä.

2 Pitkän aikavälin tavoite ja sen määrittäminen

Lakiehdotuksen 1 §:ssä asetettaisiin julkiselle velkasuhteelle numeerinen pitkän aikavälin tavoite 40 % suhteessa BKT:hen. Tavoitetta perustellaan finanssipoliittisen liikkumavaran tarpeella kriisien varalle ja suhteessa EU-sääntöjen korjausmenettelyihin. Lisäksi lakiehdotuksen perusteissa viitataan siihen, että myös muiden Pohjoismaiden velkatasot ovat selvästi alle 60 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Suomen kaltaisessa rahaliittoon kuuluvassa pienessä avotaloudessa nykyistä velkasuhdetta selvästi pienempi velkasuhdetavoite on perusteltu talouden suhdanneherkkyyden vuoksi ja riittävän finanssipoliittisen liikkumavaran turvaamiseksi. On kuitenkin huomattava, että tavoitteen saavuttaminen voi kestää vuosikymmeniä. Onkin todennäköistä, että kriisejä koetaan jo ennen tavoitteen saavuttamista. Tiukasta mutta kaukaisesta pitkän aikavälin tavoitteesta voi tulla käytännössä merkityksetön, ellei tavoitteella ole laajaa parlamentaarista tukea.



Numeerisen tavoitteen sijaan pitkän aikavälin tavoitteen voisi muotoilla myös julkisen talouden hoidon yleisten kestävien periaatteiden kuvauksena. Esimerkiksi: ”Julkisen talouden hoidolla tavoitellaan julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä kaikissa tilanteissa. Kestävällä julkisella taloudella tarkoitetaan julkisen velan kohtuullista ja vakaata tasoa yli ajan. Kohtuullinen velkataso on sovitettu talouden kantokykyyn, ei luo liiallista raskautta julkisen velan hoidolle, mutta mahdollistaa talouskasvua tukevat välttämättömät julkiset investoinnit ja palvelut. Kestävä julkisen talouden hoito varmistaa finanssipoliittikan liikkumavaran ja sen pysymisen kansallisessa päätösvallassa.”

3 Finanssipoliittikan sääntö

Lakiehdotuksessa finanssipoliittinen sääntö olisi valtioneuvoston asettama valtion- ja paikallishallinnon rahoitusasematavoite vaalikaudelle. Tavoite asetettaisiin niin, että:

- 1) Rahoitusasematavoite edistää EU:n alijäämää ja velkaa koskevien viitearvojen noudattamista,
- 2) täyttää vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan mukaiset kansallisen finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman sitoumukset, ja
- 3) velkasuhde pienenee keskimäärin 1 %-yksikköä vuodessa seuraavan 8 vuoden aikana.

Luonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, ettei näissä ehdoissa olisi erikseen määriteltyä poikkeustilanteiden joustoa. Ei esimerkiksi välttämättä ole perusteltua, että valtioneuvosto asettaa rahoitusasematavoitteen siten, että se täyttää ehdon 3 myös siinä tilanteessa, että EU-sääntöjen mukainen poikkeuslauseke on aktivoitu.

Yksi mahdollisuus tuoda kehittöön parlamentaarista harkintaa ja omistajuutta, olisi asettaa kolmas ehto niin, että seuraavan kahdeksan vuoden velkasuhdetavoite määriteltäisiin parlamentaarisesti esim. kahden vaalikauden ajaksi edeltävän vaalikauden puolivälissä. Tällöin tavoite-taso olisi konkreettinen ja realistinen keskipitkän aikavälin tavoite, johon eduskuntapuolueet olisivat sitoutuneet laajasti.¹

Luonnoksen perusteella kansallinen tavoite voisi olla vaativampi kuin EU-säännöt edellyttävät, kun velkasuhde on pienempi kuin 90 %. 1990-luvun loppupuolella ja 2000-luvun alussa (1995–2008), kun velkasuhde aleni, keskimääräinen vauhti oli 1,5 %-yksikköä vuodessa. Siten on mahdollista, että tavoite on liian löysä korkeasuhdanteessa ja liian tiukka matalasuhdanteessa. Toisaalta kansallisen rahoitusasematavoitteen saavuttaminen ei välttämättä toteuta EU-sääntöjen mukaista nettomenopolkua, jos sekä tulojen että menojen kasvu on odotettua nopeampaa.

¹ Esimerkiksi Ruotsissa (ks. ”Från överskottsmål till balansmål” (SOU 2024:76, sivu 60)) parlamentaarinen keskustelu (joka kahdeksas vuosi) tapahtuu komiteatyön muodossa noin 3 vuotta ennen kehysmuutosten voimaan tuloa. Hallitus valmistelee ja valtiopäivät hyväksyy tarvittavat lainsäädäntömuutokset valtiopäivävaaleja edeltävänä vuonna, ja muutokset tulevat voimaan valtiopäivävaalien jälkeisenä vuonna.



Kansallisen finanssipoliittisen säännön mukainen valtion- ja paikallishallinnon yhteenlaskettu rahoitusasema ei normaaliolosuhteissa saisi yhtenäkkään vuonna olla heikompi kuin -3 % BKT:stä. Tavoite on sinänsä perusteltu, mutta tässä on yhtäältä epäselvää se, missä tilanteessa tästä voitaisiin (perustellusti) poiketa ja toisaalta se, täyttäisikö tämä EU-sääntöjen alijäämää koskevan turvalausekkeen edellytykset (1,5 %:n rakenteellinen turvamarginaali).

4 Korjausmekanismi

Ehdotettuun finanssipoliittikan sääntökehikkoon liittyisi kolmevaiheinen korjausmekanismi. Ensimmäinen vaihe perustuisi itsenäisen kansallisen finanssipoliittikan valvojan (IFI) vuotuisen arvion rahoitusasematavoitteen saavuttamisesta ja valtion- ja paikallishallinnon rahoitusasemasta kuluva ja seuraava vuonna. Tämä vaihe koskisi JTS:ssä määriteltyä kansallista rahoitusasematavoitetta. Jos IFI katsoo, ettei mahdolliselle poikkeamiselle rahoitusasematavoitteesta ole hyväksyttävää perustetta, se esittää arvionsa tarvittavien korjaavien toimien mittaluokasta ja aikataulusta. Luonnoksen mukaan tämä vaihe ei varsinaisesti edellyttäisi korjaavia toimia, jos valtioneuvosto julkisesti perustelee menettelynsä olla ryhtymättä lisätoimiin. Siten mekanismin ensimmäinen vaihe voi jäädä heikoksi. Vaikuttaa ristiriitaiselta, että kansallinen finanssipoliittinen sääntö asetettaisiin vaativammaksi kuin EU-sääntö, mutta mahdollisissa poikkeamatilanteissa vaadittavat korjaustoimenpiteet olisivat selvästi vähemmän vaativia. Lisäksi luonnoksesta ei käy ilmi, arvioidaanko tavoitteiden saavuttamista jollakin tavalla jälkikäteen tai miten prosessi korjaa itseään, jos toteumat poikkeavat suunnitellusta etenkin vaalikauden vaihteessa. On esimerkiksi mahdollista, että velkasuhteen alenemista koskeva tavoite toteutuu, mutta rahoitusasematavoite ei, tai päinvastoin.

Kansallista korjausmekanismia vahvistaisi, jos IFI:n arvio käsiteltäisiin eduskunnassa esimerkiksi osana valtioneuvoston siihen liittyvää selontekoa. Jos IFI:n raportti julkaistaisiin esim. tammi-kuussa, kevään JTS:ssä voitaisiin esittää suunnitellut toimet tai selittää, miksi toimia ei tehdä tai niiden mittaluokka on pienempi. JTS käsitellään valtioneuvoston selontekona eduskunnalle. Lisäksi IFI voisi arvioida erikseen valtioneuvoston vastauksen.

5 Menosääntö puuttuu

EU:n finanssipoliittikan säännöissä velkakestävyys vaatimus operationalisoidaan julkisyhteisöjen nettomenojen kasvuvauhtia säätelemällä ja seuraamalla. Lakiehdotuksessa menosääntöä ei mainita, vaikka sen täytyy olla implisiittisesti rahoitusasematavoitteen taustalla. Menosäännön etuna on se, että menojen kasvuvauhtia (ja päätösperäisten tulopuolen toimien vaikutusta) on helpompi kontrolloida kuin rahoitusasemaa, johon vaikuttaa myös suhdanneherkempi tulopuoli.

Finanssipoliittikan kansallista ohjauskehikkoa uudistettaessa valtiontalouden kehysmenettelyä olisi hyödyllistä formalisoida pidemmälle. Hallitusten vapauksia määritellä kehysääntönsä voisi rajoittaa ja menokehysten kattavuutta laajentaa. Lakiehdotuksessa nettomenosääntö voitaisiin kytkeä valtion menokehysten asettamisen reunaehdoksi. Siten kehysten asettaminen olisi suoriin rutiinivaiheisiin kytkevässä nettomenosääntöön ja kansallinen ohjauskehikko toimisi näin EU-sääntöjä tuken.



6 Lain siirtymäaika ja systemaattiset joustoelementit

Budjettikehysdirektiivi vaatii lainsäädäntöä 1.1.2026 alkaen, mutta kansallisten (tiukempien) säännöksiä osalta laki astuisi voimaan vasta 2031. Siirtymäaikana vuosina 2026–2030 edellytettäisiin valtioneuvoston asettavan rahoitusasematavoitteen niin, että EU-sopimuksien ja Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelman sitoumuksia noudatetaan. Siirtymäaikaa perustellaan puolustusmenojen kasvulla ja siihen liittyvällä EU:n kansallisen poikkeuslausekkeen voimassaololla. Poikkeuslauseke on tosin voimassa vain vuodet 2025–2028, ellei sitä päätetä myöhemmin jatkaa. Siirtymäaika on sikäli ongelmallinen, että siinä vähintään implisiittisesti oletetaan, että 2030-luvulla on helpompi ryhtyä taittamaan velkasuhdetta kuin lähivuosina. Se edellyttäisi kuitenkin velkasuhteen vakauttamista ja siten merkittävää sopeutustarvetta jo siirtymäaikana. Lisäksi, vaikka koulutusmenot saattavat vähentyä 2030-luvulla nuorten ikäluokkien pienentyessä, ikäluokkien pieneneminen hidastaa inhimillisen pääoman kasvua ja heikentää pitkän aikavälin talouskasvun edellytyksiä. Samalla hoito- ja hoivamenot kasvavat yhä ja vanhushuolto-suhde on selvästi edeltävää vuosikymmentä korkeampi.

Laissa pitäisi olla selkeämmät käytännöt poikkeustilanteiden varalta. Esimerkiksi pitäisi olla mahdollisuus poiketa finanssipolitiikan säännön 3. ehdosta, kun rahoitusasematavoitetta asetetaan hallituskauden alussa, jos kansallinen valvoja arvioisi tilanteen ja pitäisi poikkeamaa perusteltuna. Yksi mahdollinen syy kansallisen valvojan arvioon voisi olla se, että EU-sääntöjen mukainen poikkeuslauseke on aktivoitu.

7 Finanssipolitiikan valvonnan järjestäminen

Talouspolitiikan arviointineuvosto saisi lakiesityksen perusteella nykyistä laajemmat finanssipolitiikan valvontatehtävät. Samalla VTV:n rooli finanssipolitiikan valvonnassa typistyy VM:n talousennusteiden jälkikäteisarviointiin.

Hallituksen esityksessä perustellaan valvontatehtävän antoa talouspolitiikan arviointineuvostolle sillä, että useimmissa jäsenvaltioissa valvontatehtävä on annettu taloustieteen edustajista koostuvalle asiantuntijaelimelle. Finanssipolitiikan valvontaresurssien yhdistäminen on sinänsä perusteltua. Arviointineuvoston institutionaalinen organisointi on syytä arvioida siten, että sen resurssit ja riippumattomuus tulee turvattua.

Koska velkasuhteen vakauttaminen ja kääntäminen kohti tavoiteltua pitkän aikavälin kestävä tasoa vaatii useita vaalikausia, finanssipolitiikan parlamentaarinen arviointi on tärkeää. Eduskunnan alaisena virastona VTV:n finanssipolitiikan valvonnan raportit on käsitelty eduskunnassa ja sen valiokunnissa. Talouspolitiikan arviointineuvoston ottaessa roolin finanssipolitiikan sääntöjen valvonnassa, myös sen raporttien säännöllinen parlamentaarinen käsittely pitäisi varmistaa.



8 Lopuksi

Finanssipoliittisen sääntöjen asettamisessa joudutaan tasapainoilemaan erilaisten tavoitteiden välillä. Hyvän säännön keskeiset ominaisuudet ovat yksinkertaisuus, joustavuus ja toimeenpantavuus. Yhtenä hyvän säännön ominaisuutena voidaan pitää myös sitä, ettei se johda epätarkoituksenmukaisiin toimiin, joiden avulla sääntöjä pyritään kiertämään. Käytännössä kaikkia ominaisuuksia on vaikea saavuttaa ja ominaisuuksien välillä on tehtävä kompromisseja. Yksinkertainen, mutta tiukka sääntö voi johtaa siihen, ettei sitä pystytä käytännössä noudattamaan kaikissa tilanteissa. Siksi sääntökehikon toimeenpanossa pitää varautua myös erilaisiin poikkeustilanteisiin.

Uusi laki julkisen talouden hoidosta jättää toivomisen varaa suhteessa hyvään finanssipoliittikan sääntöön. Se vaikuttaa monimutkaiselta muun muassa siksi, että kansallinen sääntö ja EU-lainsäädännön mukaiset velvoitteet eivät välttämättä ole yhteensopivia. Vaikka laki sisältää erillisen kansallisen säännön, sen suhde EU:n finanssipoliittikan ohjauskehikkoon ja siihen liittyviin käytäntöihin on epäselvä ja epä johdonmukainen. Myös poikkeustilanteisiin liittyvät käytännöt puuttuvat lain siirtymäaikaa lukuun ottamatta. Lain toimeenpanoa voi heikentää se, että pitkän aikavälin velkasuhdetavoite on saavutettavissa vasta useamman vuosikymmenen jälkeen, eikä sen saavuttamista arvioida erikseen. Myös lyhyemmän aikavälin kansallisten tavoitteiden epäselvä suhde EU-sääntökehikon vaatimuksiin saattaa hämärtää tavoitteiden merkitystä ja heikentää lain toimeenpanoa.

Kansallisen sääntökokonaisuuden pitäisi olla sellainen, että sitä noudattamalla myös EU:n finanssipoliittikan sääntökehikon velvoitteet toteutuvat. Jos EU:n elinten finanssipoliittikan valvonta muotoutuu käytännössä hyvin joustavaksi ja vähemmän velvoittavaksi, kansallisilla säännöillä voidaan vahvistaa julkista taloutta vakauttavia käytäntöjä.

Jos kansallisen lainsäädännön rahoitusasema- ja velkatavoitteet ovat tiukemmat kuin EU-sääntöjen velvoitteet, tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi vähintäänkin sitä, että niiden hyödyllisyydestä on laajapohjainen parlamentaarinen yhteisymmärrys ja tavoitteiden saavuttamisen seurannassa eduskunnalla on selkeä rooli. Sen takia prosessiin tulisi tuoda mukaan parlamentaarinen valmistelu. Luonnoksesta tämä puuttuu kokonaan. Lisäksi sääntökehikossa pitäisi olla vahva kansalliseen finanssipoliittikan sääntöön liittyvä valvonta. Hallituksen esityksen luonnoksen perusteella kansalliset menettelyt ja velvoitteet tilanteissa, joissa tavoitteisiin ei olla pääsemässä, eivät vaikuta riittävän systemaattisilta.