

Asia: VN/33009/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Uuden talousajattelun keskuksen lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi julkisen talouden hoitamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Tausta

Hallitus esittää Suomeen uuden kansallisen velkajarrulainsäädännön luomista. Esitystä perustellaan ennen kaikkea sillä, että kansallinen lainsäädäntö olisi saatettava yhdenmukaiseksi Euroopan unionin uusien finanssipolitiikan sääntöjen kanssa.

Esityksessä vahvistetaan Suomen sitoutuminen joka tapauksessa velvoittavaan EU:n finanssipolitiikan säännöstöön, mutta luodaan myös kokonaan EU-lainsäädännöstä riippumaton finanssipolitiikan säännösten kansallinen osa. Tämä lausunto keskittyy arvioimaan esityksen kansallista osaa (tästä eteenpäin ”velkajarru”).

Esityksen perusteella Suomen kansalliseksi tavoitteeksi asetettaisiin pääseminen 40 prosentin julkiseen velkasuhteeseen. Tavoitteeseen pääsemiseksi olisi velkasuhteen laskettava keskimäärin yhdellä prosenttiyksiköllä vuosittain, kunnes 40 prosentin tavoite saavutetaan. Finanssipolitiikka olisi viritettävä siten, että se olisi sopusoinnussa vuotuisen vähentämistavoitteen kanssa. Finanssipolitiikan viritystä asetetun tavoitteen saavuttamiseksi valvoisi jatkossa talouspolitiikan arviointineuvosto.

Uuden talousajattelun keskus (UTAK) katsoo, että esitykseen liittyy merkittäviä ongelmia. Ongelmat liittyvät (A) velkajarrun asettamisen seurauksiin, (B) esityksen vaihtoehtoisten toteuttamistapojen arviointiin sekä (C) talouspolitiikan arviointineuvoston rooliin. Esityksen ongelmakohtia arvioidaan näiden kategorioiden kautta.

Velkajarrun talouspoliittiset vaikutukset

EU:n uudet finanssipolitiikan säännöt on rakennettu niin sanotun nettomenopolkutarkastelun ympärille. Nettomenotarkastelun keskiössä ovat harkinnanvaraiset tuloihin ja menoihin liittyvät päätökset. Sääntöuudistuksen tavoitteena oli, että hallituksia vastuutetaan vain päätöksistä, joihin ne voivat itse vaikuttaa. Esimerkiksi julkinen velkasuhde voi kasvaa heikon suhdannetilanteen seurauksena eikä tällainen kehitys ole seurausta liian kevyestä finanssipolitiikan virityksestä.

Nettomenotarkastelun lisäksi säännöissä on velvoittava liiallisen alijäämän menettely sekä velkaturvalauseke. Julkisten alijäämien sääntelyyn ei nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdoteta muutoksia. Sen sijaan hallituksen esitys on merkittävästi tiukennettu versio EU-lainsäädäntöön jo sisältyvästä velkaturvalausekkeesta.

EU:n finanssipolitiikan säännöissä velkaturvalauseke aktivoituu tilanteissa, joissa jäsenvaltion velkasuhteen oletetaan olevan nousevalla uralla ja ylittävän lainsäädäntöön sisältyvän 60 prosentin tavoitetaso. Tällaisissa tilanteissa velkasuhteen on laskettava 0,5 prosenttiyksiköllä vuosittain, kun jäsenvaltion velkasuhde on 60–90 prosentin välillä ja yhdellä prosenttiyksiköllä 90 prosentin rajan ylittävien valtioiden kohdalla.

Suomeen esitettävä kansallinen velkajarru eroaa EU:n finanssipolitiikan säännöstöstä kahdella olennaisella tavalla. Ensinnäkin kansalliseksi velkajarruksi asetetaan EU-lainsäädännön 60 prosentin sijaan 40 prosentin tavoitetaso. Toiseksi velan vähentämisen minimivauhti on selvästi tiukempi hallituksen esityksessä kuin EU:n finanssipolitiikan säännöissä.

Tämä tarkoittaa:

- ensinnäkin, että yhden prosenttiyksikön vuotuinen julkisen velan vähentämisen tavoite on Suomessa sitova myös 40–60 prosentin velkasuhdehaarukassa, jolloin EU:n finanssipolitiikan säännöt eivät käytännössä enää rajoita mitenkään jäsenvaltioiden finanssipolitiikkaa.
- toiseksi, että velkasuhteen ollessa nousussa 60–90 prosentin välillä, muodostuu sitovaksi velkasuhteen alentamisen tavoitteeksi kansallisen velkajarrun perusteella 1 prosenttiyksikkö vuodessa, vaikka EU:n säännöstö edellyttäisi vain 0,5 prosenttiyksikön vuotuista alenemaa.

Finanssipolitiikan ja yleisen yhteiskuntapolitiikan kannalta ehdotukseen sisältyy kolmenlaisia ongelmia. (1) Esitys käytännössä pakottaa suomalaisen talouspolitiikan pysyvästi sopeutustoimien tai niihin valmistautumisen piiriin. Tämä johtuu asetetusta 40 prosentin velka-ankkurista. Valtiovarainministeriö ennustaa Suomen julkisen velkasuhteen nousevan vuonna 2026 yli 87 prosenttiin, joten 40 prosentin tavoitetasoon pääseminen edellyttäisi velkasuhteen laskemista noin 55 prosentilla suhteessa vuoden 2026 tasoon. Näin suurta velkasuhteen laskua ei ole tapahtunut yhdessäkään Euroopan unioniin kuuluvassa korkean tulotason jäsenvaltiossa 2000-luvun alusta asti tarkasteltuna. Ainoa jäsenvaltio, jossa julkinen velka on vähentynyt Suomen velkajarrun edellyttämässä mittaluokassa on vakavista demografisista, sosiaalisista ja poliittisista ongelmista kärsivä Bulgaria.

Julkiset velkasuhteet ovat yleisesti ottaen olleet finanssikriisin jälkeisellä ajalla korkean tulotason maissa nousussa. Tämä on johtunut ennen kaikkea nykyisen rahoitusjärjestelmän epävakaudesta, pitkäaikaisesta stagnaatiosta sekä geopolitiikkaan sidoksissa olevista tekijöistä. Kansallinen velkajarru edellyttäisi Suomelta siis kansainvälisesti vertaillen täysin poikkeuksellista velkasuhteen alentumisen mittaluokkaa tilanteessa, jossa esimerkiksi puolustusvoimien tarpeisiin vastaaminen luo merkittäviä lisämenopaineita. Tässä valossa tarkasteltuna esitettävän kansallisen velka-ankkurin saavuttaminen ei ole realistista.

Hallituksen esityksessä todetaan aritmetiikkaan nojautuen, että yhden prosenttiyksikön vuotuisella julkisen velan alentumisen tahdilla velka-ankkuri saavutettaisiin noin 50 vuoden kuluttua. Olisikin syytä vakavasti arvioida, onko yhteiskunnallisesti realistista luoda tilannetta, jossa talouspolitiikka on puolen vuosisadan ajaksi valjastettu ensisijaisesti vähentämään julkista velkasuhdetta.

Olisi lisäksi syytä arvioida mitä näin pitkä menokuriin nojautuva jakso tarkoittaisi esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluille tai koulutusjärjestelmälle. Hallituksen esityksen hyväksyminen tarkoittaisikin todennäköisesti merkittävää muutosta suomalaisen yhteiskuntapolitiikan pitkäaikaiseen linjaan, mitä ei esityksessä tuoda missään vaiheessa ilmi.

(2) Hallituksen esitys saattaisi kiristää finanssipolitiikkaa etenkin heikon kasvun olosuhteissa erittäin haitallisella tavalla. Lakiesityksessä esitetyt vaikutusarviot osoittavat velkajarrun olevan merkityksetön vuosina 2031–2035, koska EU-säännöstöstä tulevat vaatimukset ylittävät velkajarrun sopeutustahdin. Tämä johtuu kuitenkin ennen kaikkea siitä, että esityksessä velkasuhteen ennustetaan olevan 2031 alkaen laskevalla uralla.

Velkasuhteen ollessa kasvu-uralla esimerkiksi heikosta talouskasvusta johtuen, voidaan helposti päätyä tilanteeseen, jossa kansallisen velkajarrun määräämä julkisen velan alentamisen tahti on kaksinkertainen suhteessa EU-säännösten jo sinänsä erittäin ongelmallisiin vaatimuksiin verrattuna. Finanssipolitiikan kiristäminen heikossa suhdannetilanteessa taas usein pahentaa velkaantumisongelmaa entisestään (ks. esim. Kyyrönen, Holappa & Lainä 2025).

(3) Vaadittavat sopeutustoimet ovat riippuvaisia useista laskennallisista taustatekijöistä. Vaadittavien sopeutustoimien mittaluokkaan vaikuttaa olennaisesti esimerkiksi käytetty finanssipolitiikan kerroin sekä oletus siitä, kuinka pitkään kerroin vaikuttaa kokonaistuotannon kehitykseen.

Lakiesityksessä on käytetty poikkeuksellisen pientä finanssipolitiikan kerrointa (0,5). Esityksessä arvioidaan, että pieni kerroin vähentää sopeutustarvetta. Näin ei kuitenkaan välttämättä ole. Realistisempia kertoimia käytettäessä saatetaan päätyä tilanteeseen, jossa sopeutuksen kielteiset vaikutukset talouskasvuun ovat niin merkittävät, että sopeuttaminen ei enää ylipäättään johda velkasuhteen alenemaan tai sopeuttaminen olisi EU:n käyttämän DSA-mallin sisäisistä ominaisuuksista johtuen pakko puristaa yhdelle vuodelle, mikä voisi heikon kasvun olosuhteissa johtaa pahimmillaan jopa 20 miljardin euron mittaluokassa oleviin yhden vuoden aikana toteutettaviin sopeutustoimiin (Kyyrönen & Holappa 2025).

Näin ollen esityksen hyväksyminen johtaisi tilanteeseen, jossa keskeiset yhteiskuntapoliittiset päätökset olisivat riippuvaisia valtiovarainministeriön ja talouspolitiikan arviointineuvoston finanssipolitiikan kerrointa ja finanssipolitiikan vaikutuksen kestoa koskevista väistämättä kiistanalaisista arvioista. Tällaista tilannetta ei voida pitää toivottavana.

Lakiesityksen vaihtoehtoisten toteuttamistapojen arviointi

Hallituksen esityksessä arvioidaan erittäin puutteellisesti vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Esityksessä vaihtoehtoisiksi esitetään pelkästään pysyminen vanhassa keskipitkän aikavälin tavoitteen ympärille rakentuvassa kansallisessa lainsäädännössä sekä velkajarrulainsäädäntö velka-asteen eri laskuvauhdeilla. Kuitenkin ilmeisin vaihtoehtoinen toteuttamistapa olisi pitäytyminen pelkästään EU:n uusien finanssipolitiikan sääntöjen mukaisissa rajoitteissa. Tämä todennäköisesti edellyttäisi kaikkein vähäisimpiä muutoksia voimassa oleviin kansallisiin lakeihin ja käytäntöihin.

On syytä ottaa huomioon, että jo EU:n uudet finanssipolitiikan säännöt ovat Suomen kannalta lähtökohtaisesti poikkeuksellisen kovat. Lisäksi nimenomaan Suomen kohdalla muutos aiempaan säännöstöön on ollut erityisen merkittävä (Darvas, Welslau & Zettermeyer 2024). Näin ollen mitään EU-säännöt ylittävää kansallista säännöstöä ei tarvita finanssipolitiikan ”kunnianhimon” varmistamiseksi. Jo EU-sääntöjen mukaisen politiikan toteuttaminen voi heikentää Suomen kasvunäkymiä merkittävästi.

Ylipäättään esityksestä puuttuu kokonaan arviointi siitä, miksi uudistusta ei tehtäisi pelkästään mukauttamalla kansallinen lainsäädäntö EU:n finanssipolitiikan sääntöjen kanssa johdonmukaiseksi. Esitykseen sisältyvät kansalliset lisäelementit eivät liity EU:n finanssipolitiikan sääntöihin eikä niitä pitäisi EU-säännöillä perustella.

Talouspolitiikan arviointineuvoston rooli

Lakiesityksessä talouspolitiikan arviointineuvosto saisi merkittävää valtaa määritellä finanssipolitiikan linjaa. Jos se katsoisi hallituksen talouspolitiikan riittämättömäksi suhteessa lainsäädännön tavoitteisiin, esittäisi se oman ohjelmansa finanssipolitiikan linjan korjaamiseksi. Hallituksen tulisi ottaa tämä linja käyttöön tai julkisesti perustella, miksi se ei näin tee.

Vaatimusten asettaminen hallituksen talouspolitiikalle korostaisi talouspolitiikan arviointineuvoston yhteiskunnallista roolia ja saattaisi politisoida sen asemaa merkittävästi viimeistään keskipitkällä aikavälillä. Jos talouspolitiikan arviointineuvosto muuttuisi pelkästä politiikan arvioijasta myös tosiasialliseksi valtaa käyttäväksi poliittiseksi toimijaksi, häviäisi talouspoliittisesta keskustelusta puhdas institutionaalinen analysointi ja arviointi kokonaan. On myös syytä ottaa huomioon, että talouspolitiikan arviointineuvoston jäsenet valitsee viime kädessä valtioneuvosto, jonka harjoittamaa talouspolitiikkaa neuvoston pitäisi arvioida.

Ehdotettavat muutokset

Kansalliselle velkajarrulainsäädännölle ei ole esityksessä esitetty mielekkäitä perusteluja. Kansainvälinen trendi on ollut pikemminkin purkaa liian tiukkaa ja numeraalisiin velkasuhde- tai alijäämätavoitteisiin perustuvaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi EU:n finanssipolitiikan sääntöjen uudistaminen ja Saksan oman velkajarrun uudistus heijastavat tätä.

Kansallista finanssipolitiikan säännöstöä tulisi Suomessa muuttaa vain niin, että kansallinen lainsäädäntö muutettaisiin yhteensopivaksi EU:n uusien finanssipolitiikan sääntöjen kanssa, mikäli se ei ole sitä vielä kaikilta osin. Nyt esitettävät kansallisen velkajarrun osat ovat tarpeettomia, epärealistisia ja haitallisia.

Helsingissä 25.8.2025

Lauri Holappa

toiminnanjohtaja, UTAK

Lähteet:

Darvas, Zsolt; Lennard Welslau & Jeromin Zettelmeyer (2024) "The implications of the European Union's new fiscal rules". Bruegel Policy Brief 10/2024.

Kyyrönen, Otto & Lauri Holappa (2025) "Velkajarrun asettaminen olisi virhe". UTAK 30.6.2025.
<https://utak.fi/velkajarrun-asettaminen-olisi-virhe/>

Kyyrönen, Otto; Lauri Holappa & Patrizio Lainà (2025) "Onko lääke vaarallisempi kuin tauti? Selvitys Orpon hallituksen finanssipolitiikan vaikutuksista talouskasvuun ja julkiseen talouteen". UTAK raportteja 1/2025.

Holappa Lauri
Uuden talousajattelun keskus