

Lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi julkisen talouden hoitamisesta ja talouspolitiikan arviointineuvostosta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 167/2025 vp)

Hallituksen esityksessä (seuraavassa: lakiesitys) esitetään säädettäväksi laki julkisen talouden hoitamisesta, laki talouspolitiikan arviointineuvostosta ja joitakin em. lakien edellyttämiä muutoksia muuhun lainsäädäntöön. Lakiesitys on uusi versio viime kesällä laaditusta, samoja lakeja koskeneesta luonnoksesta.

Aiemman luonnoksen tavoin uudessa talouspolitiikan arviointineuvostoa koskevassa lakiesityksessä arviointineuvostolle siirrettäisiin EU:n talouden ohjausjärjestelmässä edellytetyn *itsenäisen finanssipoliittisen valvojan* tehtävät. Nykyisen lainsäädännön mukaan näistä tehtävistä vastaa Valtiontalouden tarkastusvirasto. Aiempi luonnos ja uusi lakiesitys poikkeavat kuitenkin mm. valtion ja paikallishallinnon yhteenlasketun velkasuhteen supistamista koskevien tavoitteiden osalta.

1. 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 yhteenlasketulle nimelliselle rahoitusasemalle asetettuina tavoitteina. Tavoite asetettaisiin toisaalta vaalikauden alussa neljäksi vuodeksi, ja toisaalta vaalikauden puoliväliin mennessä kahdeksaksi vuodeksi. EU:n talouden ohjausjärjestelmän mukaisten vaatimusten edistämisen lisäksi jälkimmäiseltä tavoitteelta edellytettäisiin, että sitä noudatettaessa valtion- ja paikallishallinnon bruttokansantuotteeseen suhteutetun velan arvioitaisiin alenevan keskimäärin vähintään 0,75 prosenttiyksikköä vuodessa seuraavien kahdeksan kalenterivuoden aikana, kunnes 40 prosentin tavoite on saavutettu.

Velkasuhteen supistumisen vauhdille asetettu kansallinen tavoite on pienempi kuin aiemmassa luonnoksessa mutta tiukempi kuin mitä EU:n talouden ohjausjärjestelmässä esitetään. Ohjausjärjestelmään sisältyvän *turvalausekkeen* mukaan (Euroopan parlamentti ja neuvosto, 2024, 7 artikla) EDP-velkasuhteeltaan 90 prosenttia alittavien maiden velkasuhteen tulisi supistua keskimäärin vain 0,5 prosenttiyksikköä vuosittain. Tätä vaaditaan kunnes 60 prosentin EDP-velkasuhde olisi alitettu. Lisäksi ohjausjärjestelmän säännössä esiintyvä EDP-



velkasuhde on koko julkisen sektorin velkasuhde, mutta kansallinen sääntö koskee vain valtion ja paikallishallinnon velkaa (eli julkista sektoria sosiaaliturvarahastoja lukuun ottamatta). Jälkimmäisen eron merkitys on kuitenkin vähäinen, koska valtion ja paikallishallinnon yhteenlaskettu velkasuhde on Suomessa melko tarkkaan EDP-velkasuhteen suuruinen.

Saman lakiesityksen 9 § mukaan EU:n talouden ohjausjärjestelmän vaatimuksia tiukempi velkasuhteen supistamistavoite asetettaisiin ensimmäisen kerran 1. tammikuuta 2033, joten sillä olisi vaikutusta vasta vuoden 2031 eduskuntavaalien jälkeen asetettavan hallituksen toimintaan. Tätä ennen ainoa velkasuhdetta supistamista koskeva vaatimus olisi EU:n talouden ohjausjärjestelmän mukainen EDP-velkasuhteen supistamisen vaatimus.

Kansallisen nimellistä rahoitusasemaa koskevan säännön merkitys saattaa myöhemminkin jäädä vähäiseksi. Julkisen talouden hoitamista koskevan lakiesityksen 6 § mukaan finanssipolitiikan valvoja esittää kokonaisarvioita rahoitusasematavoitteen saavuttamisesta. Jos valvoja katsoo, että tavoitetta ei saavuteta ja että siitä poikkeamiseen ei ole hyväksyttäviä perusteita, ja jos valtioneuvosto ei tästä huolimatta ryhdy valvojan esittämiin korjaaviin toimenpiteisiin, valtioneuvoston tulee perustella menettelynsä kahden kuukauden kuluessa. Toisin kuin EU:n ohjausjärjestelmän sääntöjen noudattamatta jättämisellä, kansallisesta tavoitteesta poikkeamisella ei näytä olevan tämän lisäksi muita seurauksia.

Jos kansallisesta tavoitteesta poiketaan tulevaisuudessa taantumissa säännönmukaisesti, kansallinen tavoite saattaa merkitykseltään rinnastua periaatteelliseen kannanottoon velan supistamisen puolesta. Koska Suomen EDP-velkasuhteen supistaminen on ehdottoman perusteltua, olisi tervetullutta, että tällaisesta periaatteellisesta kannanotosta saavutettaisiin laaja poliittinen konsensus. Toisaalta jos Suomen tulevat hallitukset pitävät kansallista tavoitteesta kiinni myös tulevana lama-aikoina, tavoitteella voi olla huomattavan haitallisia myötäsyklisiä vaikutuksia.

2. Neljäkymmenen prosentin EDP-velkasuhdetavoitetta ei ole perusteltu hyvin

Lakiesityksessä julkisen talouden hoitamisessa esitetään tavoitteeksi, että julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen eli EDP-velkasuhde olisi enintään 60 prosenttia ja pitkällä aikavälillä enintään 40 prosenttia (§ 1). Pitkällä tähtäimellä tavoiteltu velkasuhde on siis pienempi kuin se 60 prosentin EDP-velkasuhde, 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 ylittävälle maille *nettomenojen viiteuraa*, joka supistaa velkaa uskottavasti kohti 60 prosentin tavoitetta (6 artikla), ja jonka kansallisesti laaditun keskipitkän aikavälin *finanssipoliittis-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. 47). 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 tosiasiallisesti 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 ja paikallishallinnon varsinaiselle yhteenlasketulle velalle asetettu tavoite tuleekin 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 lakiesityksen mukaista kansallisesta velkasuhteen supistamisen tavoitteesta pidetään kiinni suhdannetilanteesta riippumatta, koska tiukasti sovellettuna tavoite on myötäsyklinen ja omiaan lisäämään suhdannevaihteluja.

3. EU:n uudistetun talouden ohjausjärjestelmän seuraukset eivät ole vielä tiedossa

EU:n talouden ohjausjärjestelmän turvalausekkeet eivät sisällyneet 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).

Nettomenouran käyttöönotto muutti EU:n talouden ohjausjärjestelmää radikaalisti, koska nettomenoura määräytyy komission useita eri indikaattoreista hyödyntävästä velkakestävyysanalyysistä (European Commission, 2025). Velkakestävyysanalyysi muodostaa matemaattisesti monimutkaisen kokonaisuuden, jonka käytäntöön soveltamisesta on vain vähän kokemusta ja jonka Suomeen soveltamisen tapa määräytyy osin Suomen ja Euroopan komission käymissä neuvotteluissa.

Vaikka komission alkuperäisessä ehdotuksessa EU-maiden julkisille talouksille asetetun rajoitteen – nettomenouran – määräytymisen mekanismi olikin monimutkainen, itse rajoite oli siinä yksinkertainen ja helposti ymmärrettävissä. Turvalausekkeiden käyttöönotto on kuitenkin tehnyt myös julkiselle taloudelle asetetuista rajoitteista eikä vain niiden määräytymisen tavasta huomattavan monimutkaisia. Toistaiseksi on vaikea arvioida, kuinka nopeaa julkisen velan supistamista uusi ohjausjärjestelmä tulee Suomelta käytännössä edellyttämään. Tästä syystä kansallisen, EU:n vaatimuksia tiukemman 0,75 prosentin suuruisen tavoitteen järkevyyttä ja tarpeellisuutta olisi syytä vähintäänkin arvioida uudelleen sitten kun uudistetun ohjausjärjestelmän toiminnasta on saatu



enemmän kokemusta mutta ennen kuin kansallinen tavoite käytännössä astuisi voimaan vuonna 2031 alkavalla eduskuntavaalikaudella.

4. Finanssipolitiikan valvojan vaihtaminen voi heikentää valvonnan 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).

Uuden lakiesityksen mukaan ”talouspolitiikan arviointineuvoston tehtäväksi osoitettaisiin suoraan sovellettaviin EU-asetuksiin sisältyvät itsenäisen finanssipolitiikan valvojan tehtävät” (s 53). Muutos toteutettaisiin siitä huolimatta, että – kuten lakiesityksessä todetaan – ”Valtiontalouden tarkastusvirasto täyttää budjettikehysdirektiivin finanssipolitiikan valvojalle asettamat institutionaaliset vaatimukset” (s 27).

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 antaa myös VTV:n virkamiehille hyvät mahdollisuudet esittää arvioissaan myös näkemyksiä, jotka poikkeavat Suomen hallituksen ja valtiovarainministeriön virkamiesten näkemyksistä.

Uutta lakiesitystä on aiempaan luonnokseen verrattuna muokattu tavalla, joka takaa myös valtiontalouden arviointineuvostolle aiempaa suuremman riippumattomuuden valtiovarainministeriöstä. Arviointineuvostoa koskevan lakiesityksen 3 § toteaa: ”Valtiovarainministeriö pyytää yliopistojen taloustieteellisiltä yksiköiltä yhteisen ehdotuksen arviointineuvoston puheenjohtajaksi ja jäseniksi. Valtiovarainministeriö voi poiketa yliopistojen ehdotuksesta ainoastaan painavista ja perustelluista syistä.”

Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua neuvoston jäseniksi halukkaiden, soveltuvien ehdokkaiden puute. On myös ongelmallista, että uudessa esityksessä arviointineuvoston jäsenille esitetyt kelpoisuusvaatimukset ovat aiempaan luonnokseen verrattuna lievempiä. Lakiesityksen 2 § mukaan ”puheenjohtajan ja jäsenten tulee edustaa taloustieteen eri alojen korkeatasoista tieteellistä tai merkittävää talouspolitiikan asiantuntemusta.” Koska arviointineuvosto valvoo mm. EU:n ohjausjärjestelmän matemaattisesti haastavien mallien julkiselle taloudelle asettamien vaatimusten ja ennustetun talouskehityksen yhteensopivuutta, pelkkää talouspolitiikan asiantuntemusta ilman tieteellistä uraa taloustieteen tutkijana ei voida pitää talouspolitiikan arviointineuvoston jäsenille riittävänä pätevyytenä.

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, jatkuuko tämä työ yhtä korkeatasoisena, jos finanssipolitiikan valvojan tehtävät siirretään talouspolitiikan arviointineuvostolle lakiehdotuksen mukaisesti.

Helsingissä 19. marraskuuta 2025

Ilkka Kiema
tutkimusohjaaja
Työn ja talouden tutkimus LABORE

VIITTEET

- Euroopan komissio. (2023). *Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi 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 asetukseksi (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 kehäksiä 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).

