



Vanhempi ekonomisti Matthias Strifler
Ekonomisti Peetu Keskinen

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: K 22/2024 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2024

Asiantuntijapyyntö 11.2.2025

Asiantuntijalausunto: K 22/2024 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2024

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa ja kutsunut asiantuntijakuulemiseen 18.2.2025 liittyen Finanssipolitiikan valvonnan raporttiin 2024¹ (K 22/2024 vp). Tässä tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan lausunnossa kuvataan syksyllä 2024 valmistellun ja joulukuussa 2024 julkaistun raportin pääasiallista sisältöä. Raportin valmistumisen jälkeen on saatu jonkin verran uutta tietoa talouskehityksestä ja julkisesta taloudesta, mutta kokonaisuudessaan tilannekuva ei ole olennaisesti muuttunut, joten raportin johtopäätökset ovat edelleen pääsääntöisesti ajantasaisia.

Finanssipolitiikan valvonnan raportti sisältää arvion finanssipolitiikan tavoitteiden tilanteesta, valtion menokehityksen noudattamisesta sekä suhdannetilanteesta ja finanssipolitiikan mitoituksista. Raportissa tarkastellaan myös julkisen talouden velkaantumisen osatekijöitä, talousennusteiden realistisuutta sekä EU:n uudistunutta finanssipolitiikan säännöstöä, jota sovellettiin ensimmäistä kertaa syksyllä 2024.

Finanssipolitiikan valvonnan syksyn 2024 raportti

Ydinviestejä:

- Hallituksen asettamat julkisen talouden rahoitusasemaa ja velkasuhdetta koskevat tavoitteet ovat edelleen perusteltuja. Ennusteiden perusteella hallituksen rahoitusasematavoitteen saavuttaminen näyttää epätodennäköiseltä, mutta velkasuhteen kasvu hidastuu vaalikauden loppuun mennessä.
- 9 mrd. Euron sopeutuskokonaisuuden kuulumattomat toimet kumoavat osittain säästöjen ja veronkorotusten vaikutuksia.
- Julkisen talouden vahvistamista on tarpeen jatkaa monivuotisella, ylivaalikautisella lähestymistavalla ja kattavasti kaikkia meno- ja tulokategorioita ja rakenteellisia toimia arvioiden.
- Suomi hyödynsi ensimmäisessä finanssipolitiikan uusien EU-sääntöjen mukaisessa suunnitelmassaan laaja-alaisesti säännöstön mahdollistamia joustoja, ja suunnitelma on osin optimistinen. Jatkossa suunnitelma kannattaisi laatia heti vaalikauden alussa.
- Suomen julkinen talous liikkuu finanssipolitiikan EU-sääntöjen noudattamisen rajoilla. Suomi rikkoo julkista alijäämää koskevaa viitearvoa, mutta Suomi on toistaiseksi välttänyt liiallisen alijäämän menettelyyn. Suomi on hakenut sodan takia poikkeusta sääntöihin.

Hallituksen tavoite julkisen talouden vahvistamisesta ja velkaantumisen taittamisesta on perusteltu – ennusteiden perusteella jäädään ainakin alijäämätavoitteesta

Suomen julkisen talouden velkasuhde on enemmän kuin kaksinkertaistunut finanssikriisin jälkeen. Velkasuhteen kasvu voidaan jakaa neljään osatekijään: perusjäämän (ali-/ylijäämä ilman korkomenoja) muutokseen, korkomenojen muutokseen, BKT:n kasvun vaikutukseen ja virta-varanto-korjauserään. Työeläkelaitosten ylijäämää ei voida käyttää julkisyhteisöjen velan lyhentämiseen, minkä vuoksi työeläkelaitokset kannattaa jättää velan kasvun tarkastelun ulkopuolelle. Tämä ei muuta mitenkään julkisyhteisöjen velkasuhdetta, mutta antaa tarkemman kuvan yllä mainittujen osatekijöiden suhteellisesta merkityksestä. Tärkein tekijä velkaantumisen taustalla on negatiivinen perusjäämä eli alijäämä ilman korkomenoja. Etenkin valtionhallinnon syvä ja pysyvä alijäämäisyys finanssikriisin alusta lähtien on kasvattanut ja kasvattaa yhä julkisyhteisöjen velkaa. Koska velkasuhde ottaa harppauksia kriisitilanteissa, on äärimmäisen tärkeää ylläpitää riittävästi liikkumavaraa ylöspäin, jotta finanssipolitiikka pystyy elvyttämään taloutta riittävästi, kun se on tarpeen. Jotta liikkumavaraa voidaan ylläpitää tai jopa kasvattaa pidemmällä aikavälillä, tarvitaan BKT:n kasvua ja lisää sopeutustoimia. Näin estetään se, ettei tulevaisuuden finanssipolitiikan liikkumavara supistu liikaa.

Hallitus on asettanut keväällä 2024 tavoitteekseen, että julkisen talouden alijäämä on vuonna 2027 korkeintaan 1,3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen ja että velkasuhde vakautuu vaalikauden loppuun mennessä. Tavoite on perusteltu.

Tavoitteidensa saavuttamiseksi hallitus on laatinut 9 miljardin euron sopeutuskokonaisuuden. Sopeutuskokonaisuus sisältää hallitusohjelman mukaisen sopeutuksen (6 mrd. €) ja kevään 2024 lisäsopeutukset (3 mrd. €). Hallituksen tavoitteleva hallitusohjelman ja kevään 2024 kehysriihen mukainen suora sopeutus on noin 7 miljardia euroa. Sopeutuksen toimenpidevalikoima laajeni kehysriihen 2024 päätöksillä, minkä takia sopeutus kattaa myös verotoimia. Sopeutuskokonaisuus sisältää siis menoleikkauksia (4,6 mrd.), verokorotuksia (1,4 mrd.), hyvinvointialueiden omia säästötoimia (0,9 mrd.) sekä työllisyystoimia (1,9 mrd.).

Toimenpidekokonaisuudet kuvaavat ainoastaan niihin sisällytettyjen toimenpiteiden vaikutusta, joten 9 miljardin euron sopeutuskokonaisuus ei kata kaikkia finanssipoliittisia toimia, jotka vaikuttavat julkiseen talouteen. Sopeutuskokonaisuuden kuulumattomat toimet kumoavat osittain säästöjen ja veronkorotusten vaikutuksia. Ennusteiden perusteella hallituksen rahoitusasematavoitteen saavuttaminen näyttää epätodennäköiseltä, mutta velkasuhteen kasvu hidastuu vaalikauden loppuun mennessä. Julkisen alijäämän odotetaan pysyvän yli 3 prosentin tasolla vuonna 2025 ja velkasuhteen nousevan yli 80 prosenttiin. Valtiovarainministeriön talousarvion pohjana oleva talousennuste on realistinen. Ennusteet ovat kuitenkin epävarmoja, eikä niissä ole huomioitu hallituksen toimenpiteitä täysimääräisesti.

Hallituksen tavoite 1,5 miljardin euron kehyksen menotason laskusta vuoteen 2027 mennessä näyttää toteutuvan. Investointiohjelmaa ja Ukrainan apua koskevat puuttuvat menopäätökset nostavat kuitenkin vielä kehystasoa ja voivat vaikuttaa säästö tavoitteen toteutumiseen.

Nykyisten ennusteiden, hallituksen tavoitteiden sekä EU:n finanssipoliittisten sääntöjen (ks. alla) perusteella on todennäköistä, että julkista taloutta vahvistavia toimia tarvitaan jatkossakin. Julkisen talouden vahvistaminen edellyttää monivuotista ja johdonmukaista, vaalikaudet ylittävää lähestymistapaa. Sopeutustoimien valinnassa tulisi kattavasti arvioida meno- ja tulokategorioita sekä rakenteellisia toimia, jotta julkisen talouden vahvistamiseen ja kestävyysparantamiseen voidaan valita mahdollisimman suotuisat keinot.

EU:n uudet finanssipoliittiset säännöt asettavat tiukan rajoitteen julkiselle taloudelle, mutta sisältävät myös runsaasti joustavuutta

Uudistettuja EU:n finanssipoliittisia sääntöjä sovellettiin ensimmäisen kerran syksyllä 2024. Uusia sääntöjä voi pitää parannuksena aiempaan, koska ne huomioivat paremmin kunkin jäsenmaan velkakestävyysnäkökulman. Uudistus ei kuitenkaan takaa velkasuhteiden alentumista, koska sääntöjen toimivuudessa on paljon epävarmuustekijöitä. Uudistettujen sääntöjen keskiössä on velkakestävyysanalyysi, jonka avulla lasketaan jäsenmaakohtainen viiteura. Viiteura rajoittaa jäsenmaiden suurinta sallittua nettomenojen kasvuastetta eli nettomenopolkua. Tarkoituksena on, että nettomenopolun noudattaminen johtaisi velkasuhteen alenemiseen.

Velkakestävyysanalyysissä nopeasti velkaantuvan Suomen kohdalla sitovaksi kriteeriksi muodostuu velkakestävyyttä koskeva turvalauseke, joka edellyttää velkasuhteen nopeaa alenemista. Tämä turvalauseke johtaa tiukkaan viiteuraan. Ilman turvalauseketta, eli velkakestävyysanalyysiin sisältyvien muiden kriteerien perusteella Suomen sopeutustarve muodostuisi edellistä kohtuullisemmaksi, mutta silti kiristäväksi. Tiukkaan viiteuraan vaikuttaa myös se, että komission velkakestävyyslaskelmissa on ensimmäistä kertaa huomioitu se, että työeläkelaitosten ylijäämä ei vaikuta pienentävästi julkiseen velkaan (ks. edempänä).

Suomi toimitti ensimmäisen keskipitkän aikavälin suunnitelmansa (finanssipoliittis-rakenteellinen suunnitelma) komissiolle lokakuussa 2024. Keskellä vaalikautta laaditulla Suomen ensimmäisellä suunnitelmalla ei kuitenkaan vielä ole ollut käytännön vaikutusta Suomen finanssipoliittikan linjaan. Tulevilla hallituskausilla suunnitelman laadinta olisi hyödyllistä toteuttaa kiinteänä osana hallituksen julkista taloutta koskevaa suunnittelua. Uuden hallituksen tulisi valmistella uusi suunnitelma aina mahdollisimman pian aloituksensa jälkeen, jolloin suunnitelma olisi voimassa koko vaalikauden. Tällä tavoin hallituksen finanssipoliittinen linja olisi mahdollisimman hyvin sopusoinnussa EU-vaatimusten kanssa.

Suomi hyödynsi ensimmäisessä suunnitelmassaan säännöstöön sisältyviä joustomahdollisuuksia laaja-alaisesti. Suomen käyttämät laskentaoletukset pienentävät Suomelta vaadittua julkisen talouden sopeutustarvetta lähivuosina verrattuna EU-komission laskelmiin. Kun verrataan jäsenmaiden esittämiä muutoksia laskentaoletuksiin jäsenmaiden kesken, Suomen saama jousto sopeutusvaatimukseen oli Viron jälkeen EU:n toiseksi suurinta (niiden maiden joukossa, jotka toimittivat suunnitelman syksyllä 2024). Komissio arvioi Suomen laskentaoletukset taloudellisesti perustelluiksi. Lisäksi Suomi haki julkisen talouden sopeutuskauden pidentämistä neljästä seitsemään vuoteen, ja tämä pidennys myönnettiin Suomelle. Sopeutuskauden pidentämisen perusteeksi Suomi esitti investointi- ja uudistuskokonaisuuden, jossa ei ollut lainkaan varsinaisia uusia toimia. Yleisesti ottaen Suomen ensimmäinen suunnitelma on jossain määrin optimistinen: sen mukaan julkisen velan BKT-suhde lähtisi laskuun vuonna 2027, kun taas VM:n riippumattoman ennusteen mukaan velkasuhde jatkaa kasvuaan. Edes nettomenopolun noudattaminen ei takaa tavoiteltua velkasuhteen kehityskulkua, mikäli suunnitelman taustalla olevat oletukset osoittautuvat optimistiseksi.

EU-komissio julkaisi arvionsa suunnitelmasta marraskuussa 2024, ja neuvosto hyväksyi suunnitelmat tammikuussa 2025. Komission arvion mukaan Suomen esittämä sopeutus täyttää säännöstön vaatimukset. Uuden säännöstön mukaisen nettomenopolun noudattamista valvotaan jälkikäteen, ensimmäisen kerran vuonna 2026. Valtiovarainministeriön (VM) syksyn 2024 ennusteen mukaan Suomi likimain noudattaa EU:lle esittämänsä nettomenopolkua tulevina vuosina. Nettomenojen laskennassa huomioidaan myös päätösperäisten tulotoimien vaikutus, ja vuotta 2025 koskevaan arvioon vaikuttaakin voimakkaasti se, että veronkorotukset lisäävät liikkumavaraa menopuolella.

Samalla Suomi on vuosina 2024 ja 2025 rikkomassa alijäämärajan (alijäämä korkeintaan 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen), joka pysyi EU-sääntöjen uudistuksessa muuttumattomana. Suomi on kuitenkin hakenut sodan takia poikkeusta sääntöihin vuosille 2024 ja 2025, mikä voi jatkossa vaikuttaa sekä nettomenopolun että alijäämäkriteerin noudattamisen arviointiin EU:ssa. Toisin kuin VM, komissio arvioi syksyllä 2024 Suomen alijäämän pienenevän 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2025, minkä takia komissio ei esittänyt Suomen asettamista liiallisen alijäämän menettelyyn.

Johtaja Matti Okko

Vanhempi ekonomisti Matthias Strifler

Lisätietoja:

Vanhempi ekonomisti Matthias Strifler, matthias.strifler@vtv.fi; 040 736 0642

Ekonomisti Peetu Keskinen, peetu.keskinen@vtv.fi; 050 327 2483

Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, mika.sainio@vtv.fi; 050 598 6768

ⁱ Eduskuntakertomuksen laatimiseen ovat osallistuneet Peetu Keskinen, Arto Kokkinen, Simo Pesola, Mika Sainio, Sini Salmi ja Matthias Strifler.