

Lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

21.11.2025

Roope Uusitalo
Helsingin yliopisto

Asia: HE 167/2025 vp

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi julkisen talouden hoitamisesta ja talouspolitiikan arviointineuvostosta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitys toteuttaa EU-tasolla sovittujen finanssipoliittisten sääntöjen viemisen lainsäädäntöön. Lakiesitys menee kuitenkin pidemmälle kuin EU-tason minimisääntely ja asettaa harjoitettavalle finanssipolitiikalle myös kansallisia sääntöjä. Tämän kansallisen sääntökehikon tarpeellisuudesta ja toimivuudesta on aiheellista keskustella.

Lisäksi esityksessä säädetään finanssipoliittisten tavoitteiden asettamisesta parlamentaarisessa työryhmässä, mikä on kokonaan uusi tapa finanssipolitiikan valmistelussa.

Lakiesityksessä säädetään myös talouspolitiikan arviointineuvoston tehtävistä ja lakkautetaan eräitä valvontatehtäviä valtiontalouden tarkastusvirastolta.

Otan lausunnossa kantaa näihin kolmeen kohtaan. Lisäksi ehdotan, että valtiovarainvaliokunta tekee lakiehdotukseen kaksi pientä mutta oleellista korjausta. Tätä koskevat ehdotukset ovat lausunnon lopussa.

1. Kansalliset finanssipoliittiset säännöt

Valtaosa hallituksen esityksessä kuvatusista finanssipoliittisista sääntökehikosta seuraa suoraan EU-tason sopimuksista. Erityisesti tämä koskee EU perussopimuksen mukaista 60 prosentin rajaa velan suhteelle bruttokansantuotteeseen ja 3 prosentin rajaa julkisen sektorin alijäämälle. EU sääntöjä on uudistettu viimeksi 2024. Uusista EU säännöistä keskeisin suomalaiseen talouspolitiikkaan vaikuttava säännös koskee nettomenouraa, eli julkisten nettomenojen kehitystä seuraavien vuosien aikana.

EU tason säännösten lisäksi hallituksen esityksessä esitetään kansallisina finanssipoliittisina sääntöinä velka – bkt -suhteelle 40 prosentin pitkän aikavälin tavoitetta, julkiselle alijäämälle

2,5 prosentin rajaa sekä velan BKT-suhteen alenemistahdille EU säännösten minivauhtia (0,5 prosenttiyksikköä per vuosi) tiukempaa 0,75 prosenttiyksikön vuosivauhtia.

Kansalliset säännöt eivät tosin kaikilta osiltaan ole EU sääntöjä kireämpiä. Esimerkiksi kansallinen alijäämäkriteeri sisältää koko julkisen sektorin. Niin kauan, kun työeläkejärjestelmä pysyy ylijäämäisenä, on vain valtion ja kuntien alijäämää koskeva EU-tason kolmen prosentin raja kireämpi kuin koko julkista sektoria koskeva 2,5 prosentin raja. Myös velkasuhteen sopeutustahtia sitoo EU-tason säännös viimeistään siinä vaiheessa kun julkinen velka ylittää 90% BKT:sta ja EU-sääntöjen mukaisesti velkasuhteen alenemistahdin pitäisi olla 1 prosenttiyksikkö vuodessa.

Pitkän aikavälin tavoite velka / BKT -suhteen painamisesta 40 prosenttiin sen sijaan on selvästi EU-sopimusten velkarajaa kireämpi. Jo EU-sopimusten 60 prosentin tavoitteen saavuttaminen tulee olemaan vaikeaa ja lisäsäästöt jonkinlaisen turvamarginaalin luomiseksi vaikeasti perusteltavia.

2. Parlamentaarin menettely

Kokonaan uusi osa kansallisessa finanssipoliittisessa säätelyssä on parlamentaarinen työryhmä ja sen asettamat julkisen sektorin rahoitusasemaa (alijäämää) koskevat tavoitteet. Esityksen mukaan valtioneuvosto asettaa vaalikautta koskevat tavoitteet hallituskauden alussa, mutta ne valmistellaan parlamentaarisesti jo ennen vaaleja. Lisäksi hallituskauden puolivälissä asetetaan ylivaalikautiset tavoitteet rahoitusasemalle 8 vuoden ajaksi.

Finanssipoliittisten tavoitteiden asettaminen parlamentaarisessa työryhmässä vaalikautta pidemmälle ajalle on koko esityksen oleellisia muutoksia. Julkisen sektorin talouden tasapainottaminen vaatii pitkän sopeuttamisperiodin, jonka aikana hallitukset ehtivät vaihtua useaan kertaan. Yli puoluerajojen saavutettu yhteisymmärrys julkisen talouden tasapainottamisen tarpeesta ja tarpeen suuruusluokasta voi luoda talouspolitiikkaan jatkuvuutta ja vahvistaa luottamusta tavoitteen saavuttamiseen. Talouspoliittinen päätösvalta säilyy silti hallituksella ja eduskunnalla eikä rahoitusasematavoite rajaa talouspolitiikan keinovalikoimaa esimerkiksi veromuutosten vs. menopäätösten suhteen.

Samalla on syytä todeta, että nyt hyväksytty sääntökehikko rajoittaa parlamentaarisen ryhmän valintamahdollisuuksia. Sen jälkeen, kun velkaantumisen alenemisvauhdista on säädetty hallituksen esityksen mukaisessa laissa, sen kanssa yhteensopivan rahoitusasematavoitteen asettaminen on suhteellisen mekaaninen päätös, joka toki riippuu tavoitellun velka/BKT suhteen alenemisvauhdin lisäksi mm. korkotasosta, inflaatiovauhdista ja ennustetusta talouden kasvuvauhdista, mutta johon ei liity varsinaista harkintaa.

3. Talouspolitiikan arviointineuvosto

Hallituksen esitys kasvattaa talouspolitiikan arviointineuvoston roolia merkittävällä tavalla. Arviointineuvoston uusista tehtävistä erikoisin on valtiovarainministeriön ennusteen vahvistaminen. Tehtävä tulee EU-sääntelystä, jonka mukaan ennusteiden pitää olla riippumattomia. Suomessa valtiovarainministeriön tekemä ennuste ei sellaisenaan ilmeisesti tätä vaatimusta täytä ilman finanssipolitiikan valvojan vahvistamista. On kuitenkin vaikea nähdä, miten talouspolitiikan arviointineuvosto tätä tehtävää tulee toteuttamaan, kun

ministeriö tulee jatkossakin tekemään ennusteensa itsenäisesti eikä arviointineuvostolla ennusteen tekemisessä ole mitään roolia. Ennusteen riippumattomuus ei myöskään ole ollut varsinainen ongelma. Jälkikäteisarvioiden mukaan valtiovarainministeriön ennuste on yleensä ollut yhtä hyvä tai yhtä huono kuin 15 muuta Suomessa vuosittain julkaistavaa talousennustetta.

Sen sijaan rahoitusasematavoitteen toteutumisen valvonta ja erityisesti siihen liittyvien poikkeuslausekkeiden soveltaminen on merkittävä uusi tehtävä. Esityksen mukaan tehtävänä ei ole mekaanisesti valvoa tavoitteen toteutumista vaan käyttää kokonaisharkintaa, jossa otetaan huomioon vakavien kriisien lisäksi mm. suhdannetilanne. Lisäksi neuvostoa pyydetään arvioimaan myös julkisen talouden tasapainottamisessa käytettyjen toimien uskottavuutta. Kaikki nämä ovat kysymyksiä, joista varmasti käydään vilkasta keskustelua, jos, tai pikemminkin kun, finanssipoliittisia sääntöjä tulevaisuudessa rikotaan.

Talouspolitiikan arviointineuvoston asemaa edelleen korostaa lakiin valtioneuvostolle kirjattu velvoite perustella mahdollinen finanssipoliittisten sääntöjen rikkominen, jos finanssipoliitiikan valvoja sääntöjen rikkoutumisesta huomauttaa. Tämä on merkittävä muutos nykykäytäntöön verrattuna, jossa arviointineuvoston lausunnot vaikuttavat poliittiseen päätöksentekoon lähinnä julkiseen keskustelun kautta.

Hallituksen esityksen mukainen arviointineuvosto pystyy tehtävistään suoriutumaan, jos neuvostoon saadaan rekrytoitua riittävän päteviä jäseniä. Tämä tulee olemaan kasvava haaste, kun neuvoston tehtävät lisääntyvät ja kun sopivien jäsenkandidaattien määrä on rajallinen. Lieneekin selvää, että talouspolitiikan arviointineuvoston sihteeristön rooli korostuu. Hallituksen esityksessä onkin tähän osoitettu lisäresursseja.

Finanssipoliitiikan valvojan tehtävien siirtäminen valtiontalouden tarkastusvirastolta talouspolitiikan arviointineuvostolle vähentää samalla vtv:n tehtäviä. Muutoksen alkuperäisenä tarkoituksena oli eduskunnan kirjeen (EK 75/2022 vp - K 25/2022 vp) mukaan tehostaa valvontaresurssien käyttöä. On kuitenkin mahdollista, että tulos on päinvastainen, ellei vtv:ssä onnistuta toteuttamaan tehtävien vähenemistä vastaavia toimintamenosäästöjä.

4. Huomiota esitykseen liittyvistä haasteista

Finanssipoliittisen sääntökehikon muutos ei luonnollisesti sellaisenaan tasapainota julkisen talouden tilannetta. Finanssipoliittisten sääntöjen vieminen käytännön menosäästö- ja veronkorotuspäätöksiksi tulee edelleenkin olemaan poliittisesti vaikeaa. Samalla kasvaa riski tarkoitushakuisten vaikutusarvioiden tekemisestä.

Periaatteessa talouspolitiikan vaikutusarviot tehdään virkavastuulla lähinnä valtiovarainministeriössä. Tämä on useimmiten tuottanut hyviä ja suhteellisen neutraalina pidettyjä arvioita, mutta ministeriön virkamiehetkään eivät ole immuuneja poliittiselle paineelle. Valtiovarainministeriössä ennustetoiminnan riippumattomuutta on erikseen suojattu säättämällä, että kansantalousosaston osastopäällikkö tekee ennustetta koskevat päätökset itsenäisesti. Vielä tarpeellisempi tällainen säännös olisi politiikan vaikutusarvioiden kohdalla.

Jälkikäteen vaikutusarvioita tarkastaa käytännössä lähinnä talouspolitiikan arviointineuvosto. Arviointineuvosto lieneekin ainoa organisaatio, jolla tähän on edellytyksiä, mutta sekään ei voi systemaattisesti käydä läpi edes kaikkia taloudellisesti merkittävimpiä arvioita. Ja näidenkin osalta tarkastus tapahtuu huomattavan pitkän ajan kuluttua alkuperäisestä päätöksestä.

Toinen merkittävä haaste tulee liittymään erilaisten poikkeustilanteiden vakavuuden arviointiin. Myös tässä talouspolitiikan arviointineuvoston rooli korostuu. Toki jäsenmaiden talouspolitiikkaa seuraa edelleen myös Euroopan komissio ja ns. liiallisen alijäämän menettely on tässä edelleen keskeinen mekanismi.

5. Kaksi korjausehdotusta

Hallituksen esitykseen on jäänyt yhtä keskeisintä finanssipoliittista uutta instrumenttia, nettomenouraa, koskeva mahdollisesti käännöksestä johtuva virhe. HE:ssa todetaan että:

”Nettomenoilla” tarkoitetaan julkisia menoja ilman korkomenoja, harkinnanvaraisia tulopuolen toimenpiteitä, unionin ohjelmista aiheutuvia menoja, jotka katetaan täysin unionin rahastoista saatavilla tuloilla, unionin rahoituksen piiriin kuuluvien ohjelmien yhteisrahoituksesta johtuvia kansallisia menoja sekä työttömyysetuusmenojen suhdanteesta johtuvia osatekijöitä sekä kertaluontoisia ja muita väliaikaisia toimenpiteitä;”

Oletettavasti tarkoitus oli sanoa, että nettomenoihin nimenomaan lasketaan mukaan harkinnanvaraiset tulopuolen toimenpiteet kuten veroprosenttien muutokset eikä että ne jätettäisiin laskelmasta pois.

Talouspolitiikan arviointineuvostoa koskevan lain siirtymäsäännöksissä todetaan, että

Ennen tämän lain voimaantuloa asetettu talouspolitiikan arviointineuvosto toimii tämän lain mukaisena talouspolitiikan arviointineuvostona toimikautensa loppuun saakka. Tämän jälkeen arviointineuvosto asetetaan yhden kerran siten, että puheenjohtajan ja yhden jäsenen toimikaudeksi määrätään viisi vuotta. Tämän jälkeen puheenjohtaja ja kyseinen jäsen määrätään neljän vuoden toimikaudeksi 3 §:n 1 momentin mukaisesti.

Säännöksen tarkoituksena on toteuttaa rotaatio, jossa arviointineuvoston jäsenten kausi on neljä vuotta mutta kaudet ovat limittäisiä niin että kahden vuoden välein puolet jäsenistä valitaan uudestaan. Tämä ei kuitenkaan esityksessä toteudu. Lisäksi viiden vuoden kaudelle valittua jäsentä ei voitaisi valita uudestaan, kun lain mukaan neuvostossa voi toimia yhtäjaksoisesti korkeintaan 8 vuotta.

Nykyisen arviointineuvoston toimikausi päättyy 2027, jolloin kolme nykyisistä jäsenistä tulee palvelleeksi neuvostossa neljä vuotta ja kaksi jäsenistä kaksi vuotta.

Helpoin tapa toteuttaa arviointineuvoston rotaatio olisi korjata siirtymäsäännös muotoon.

*Ennen tämän lain voimaantuloa asetettu talouspolitiikan arviointineuvosto toimii tämän lain mukaisena talouspolitiikan arviointineuvostona toimikautensa loppuun saakka. Tämän jälkeen arviointineuvosto asetetaan yhden kerran siten, että **kahden jäsenen toimikaudeksi määrätään kaksi vuotta. Tämän jälkeen arviointineuvoston jäsenet määrätään neljän vuoden toimikausiksi 3 §:n 1 momentin mukaisesti.***