**Lausunto**

VATT/425/00.03.01/2025
19.11.2025

**Asiantuntijalausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle**

**Asia:** HE 167/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen talouden hoitamisesta ja talouspolitiikan arviointineuvostosta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Suomen taloutta on sopeutettava, jotta pystytään turvaamaan julkisesti rahoitetut palvelut myös tulevaisuudessa. Sekä ihmisten hyvinvoinnin että talouden kehityksen vuoksi sopeutusta on kuitenkin syytä tehdä pitkäjänteisesti. Vaalikausittain lankeava vastuu talouden hoidosta ei ole tähän mennessä tuottanut riittävän hyviä tuloksia. Myöskään kestävyysvajeajattelukaan ole johtanut riittävän pitkäjänteiseen talouden hoitoon. Siksi laki julkisen talouden hoitamisesta on erittäin tervetullut.

Lainsäädäntömuutokset

Euroopan Unionin jäsenyys asettaa velvoitteita huolehtia julkisesta taloudesta. Vuonna 2024 Unionin tasolla hyväksyttiin uudet asetukset, jotka käsittelevät talouspolitiikan koordinointia sekä liiallisen alijäämän menettelyä.[3] EU asetuksina ne ovat sellaisenaan Suomessa sovellettavaa lainsäädäntöä. Ne muuttavat joitakin toimintatapoja, joiden avulla talouden sopeutusta ohjataan lähemmäksi Unionin perussopimuksessa määritettyjä julkisen talouden alijäämän (3%) ja velan (60%) raja-arvoja.

Samoihin aikoihin Unionin tasolla hyväksyttiin myös budjettikehysdirektiivi, jonka tavoitteet on kansallisella lailla saatettava käytäntöön. Direktiivistä kumpuava suurin toiminnallinen muutos koskee itsenäistä kansallista valvontaviranomaista, jonka on seurattava muun muassa sopeutuksen onnistumista. Uutena tehtävänä valvontaviranomaisen on myös vahvistettava talousarviosuunnitelmien taustalla olevat ennusteet (tai jätettävä ne vahvistamatta). Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valvontatehtävät osoitetaan lähinnä taloustieteen asiantuntijoista koostuvalle Talouspolitiikan arviointineuvostolle.

EU velvoitteiden lisäksi kansallisesti haluttiin sopia tavoitteista ja menettelyistä, joita EU sääntely ei edellytä. Rahoitusasematavoitteet asettaa parlamentaarinen työryhmä. Kansallinen kehikko on osin päällekkäistä EU velvoitteiden kanssa, osin sitä täydentävää.

Finanssipolitiikan säännöt

Sekä EU että kansalliset finanssipolitiikan säännöt ja erityisesti niiden keskinäinen suhde on erittäin vaikeaselkoinen ja vaatinee tulevaisuudessa selkeyttämistä.

[3] Toinen asetuksista koski sääntöjä, joita käytetään ennakollisessa valvonnassa eli siinä vaiheessa, kun EU:n viitearvoja ei vielä rikota, mutta siihen on olemassa riski. Toinen taas koski prosessia, joka käynnistyy, kun viitearvoja rikotaan.

Koska lähivuosina määrääväksi tekijäksi muodostunevat EU säännöt, EU:n ja kansallisten sääntöjen yhteensovitus ei liene suuri ongelma käytännössä. Jos Suomen talouden tunnusluvuista rikkoontuu julkisen talouden alijäämäsääntö eli julkisen talouden alijäämä on enemmän kuin kolme prosenttia bruttokansantuotteesta, joutuu Suomi liiallisen alijäämän menettelyyn ja sopeutusvaatimukset kumpuavat tästä menettelystä. Koska Suomen talouden tunnusluvuista velkakriteeri eli julkisen sektorin velka tulee olemaan enemmän kuin 60 prosenttia bruttokansantuotteesta, lasketaan meille EU:n ennakollisten sääntöjen mukainen ”sopeutuspolku”, jossa menoja ja/tai tuloja on vuosittain sopeutettava laskelman mukaisesti. Jos sopeutuksemme poikkeaa tältä polulta, voi Suomi tästäkin syystä joutua liiallisen alijäämän menettelyyn.

Ruotsin finanssipolitiikan kehikko on Suomessa nyt sovittua kehikkoa selkeämpi, vaikka Ruotsissakin on useita, osin mahdollisesti erilaisia johtopäätöksiä tuottavia sääntöjä. Ruotsissa seurataan i) suhdanteista korjattua julkisen sektorin menojen ja tulojen erotusta, ii) julkisen velan suhdetta bruttokansantuotteeseen, iii) valtiontaloudelle asetettuja menokehyksiä ja iv) paikallistalouksien menojen ja tulojen erotusta eli tasapainoa. Koska EU:n ennakollinen valvonta ei sido Ruotsia nykyisessä taloustilanteessa, sopeuttamiseen tähtäävä nettomenopolku ei heitä koske, eikä siten mutkista heidän finanssipolitiikan sääntöjään.

Suomessa monimutkaisuus tulee siis osin siitä, että meillä on erikseen EU säännöistä tulevat vaateet ja päällekkäiset kansalliset säännöt. Kansalliset säännöt soveltuvat selkeämmin aikaan, jolloin EU sääntely ei meitä sido. Toki lisäksi monimutkaisuutta tuottaa se, että kansallisissa säännöissä julkista sektoria käsitellään kokonaisuutena, kun taas EU säännöissä raja-arvot on asetettu vain valtiolle ja paikallishallinnolle eli sosiaalivakuutus on jätetty ulkopuolelle. Myös sääntöjen eriaikainen voimaantulo tekee sääntöjen soveltamisessa alkuvaiheessa erityisen sekavan kokonaisuuden.

EU:n finanssipoliittiset säännöt ovat tunnetusti vaikeaselkoisia. Näiden yhdistäminen omiin kansallisiin sääntöihin on vaikeaa. Valmistelussa olisi todennäköisesti kannattanut hyödyntää laajapohjaisemmin taloustieteilijöitä. Näin sääntöjen ymmärtäminen ei olisi jäänyt liian harvoille harteille. Tulevaisuudessa VATT rohkaiseekin käyttämään taloustieteilijäosaamista aikaisemmassa vaiheessa, jotta vaatimuksiin perehdytään laajapohjaisemmin ajoissa.

Parlamentarismi

Parlamentaarinen sopu yhteisen budjettirajoitteen asettamisesta pidemmälle aikavälille, on erittäin hyvä askel vastuullisempaan talouden hoitoon.

Valtiovarainministeriö on aiempina vuosina julkistanut virkamiespuheenvuoron ennen eduskuntavaaleja. Usein siinä esitetty talouskäsitys on otettu hallitusohjelman pohjaksi. Virkamiesten esittämän arvion legitimiteetistä on kuitenkin käyty keskustelua. Ajoittain on myös ollut epäselvää, minkä tasoinen budjettirajoite koetaan sitovaksi ja voisiko vaalikeskusteluissa saada etua erilaisista budjettirajoitteista.

Tällä hetkellä Suomen tilanne näyttää kuitenkin siinä mielessä erilaiselta, että julkisen talouden budjettirajoitetta tullee ohjaamaan yhdessä hyväksytyt EU säännöt – vähintään niiden ennalta ehkäisevä osa. Siksi yhteisen talouskuvan muodostamisessa lienee tavallista vähemmän liikkumavaraa. Haaste Suomessa tuleekin olemaan erityisesti siinä, miten hyvin yleisemmät tavoitteet kääntyvät varsinaisiksi taloutta sopeuttaviksi toimenpiteiksi. Tämä on toki ollut vaikeaa tähänkin asti ja usein tavoitteet ja toimenpiteet eivät ole liikkuneet samoissa mittaluokissa.

Erilaisten toimenpiteiden mittaluokat ja muut vaikutukset ovatkin vaikeita hahmottaa. Vaikka talousarvioesityksen tulot ja menot päätetään vuosittain, vaatii niiden muuttaminen käsitystä siitä, mikä olisi sopiva muutoksen suuruus ja mihin kaikkeen muutos vaikuttaa. Tätä työtä helpottaakseen valtiovarainministeriö on ennen vaaleja julkaissut päivitetyn meno- ja rakennekartoituksen sekä

verokartoituksen. Niissä on esimerkkejä mahdollisista toimenpiteistä ja mittaluokkia ja vaikutusarvioita. Esimerkiksi tämän materiaalin tulisi olla sellaista, että puolueohjelmia olisi mahdollista rakentaa siten, että parlamentaarisesti sovittu budjettirajoite ja konkreettiset toimenpiteet liikkuisivat samoissa mittaluokissa. Toistaiseksi tässä on onnistuttu vaihtelevasti.

Talouskasvu, menojen leikkaukset ja verojen korotukset

Talouskasvua käytetään ajoittain synonyyminä suhdannekäänteen jälkeiselle talouden elpymiselle. Varsinaisesti talouskasvu tarkoittaa pidemmän aikavälin myönteistä talouskehitystä. Tämä on olennaista silloin kun puhutaan talouden tasapainottamisesta.

Talouskasvu syntyy tuottavuuden ja työllisyyden kasvusta. Ongelmana on, ettemme tiedä, miten paljon erilaisilla toimenpiteillä erityisesti tuottavuutta voidaan vauhdittaa. Tuottavuuseli toimenpiteinä yleensä mainitaan koulutus ja tuotekehitys, markkinoiden kilpailun tehostaminen ja erilaiset verotukseen liittyvät kevennykset. Tuottavuuskasvua on kuitenkin erittäin vaikea kytkeä suoraan tiettyihin politiikkamuutoksiin ja tällä tavalla arvioida erilaisten lisäpanostusten vaikutusta.

Lisäongelman tuottaa se, että toimenpiteet, jotka vauhdittavat talouskasvua, myös heikentävät julkista taloutta. Lisäpanostukset koulutukseen, julkinen tuki tuotekehitykseen ja/tai erilaiset verokevennykset heikentävät välittömästi julkisen talouden tilannetta ennen kuin vaikuttavat tuottavuuteen. Mahdollinen tuottavuusvaikutus tulee myöhemmin, kasvattaa bruttokansantuotetta ja voi pidemmällä aikavälillä myös pienentää velkasuhdetta.

Kolmas ongelma on se, että kasvun vauhdittamiseen tähtäävät toimenpiteet määritellään usein yleisellä tasolla. Kuitenkin esimerkiksi koulutukseen ja tuotekehitykseen satsattujen eurojen tehokkuus voi olla hyvinkin erilaista riippuen niiden tarkemmasta kohdentamisesta. Samoin yleisten veronalennusten teho voi olla sellainen, joka kääntää kasvutoimenpiteeksi tarkoitetun toimenpiteen julkista taloutta heikentäväksi jopa pitkällä aikavälillä.

Yllä olevien ongelmien vuoksi tärkein toimenpide kasvun kannalta on pitää huolta toimintaympäristön vakaudesta. Takuuvarmoja toimenpiteitä kasvun vauhdittamiseksi ei ole. Sen sijaan verojen lasku tai lisämenot heikentävät varmasti talouden tilaa lyhyellä aikavälillä. Siksi olisi julkisen talouden kannalta erittäin riskialtista suunnitella talouden tasapainottamista vain talouskasvuun kytkettävien toimenpiteiden varaan. Tällaisia ohjelmia tuskin tullaan pitämään uskottavina sopeutustoimenpiteinä EU kehikossa tai luottoluokittajien taholta. Talouden tasapainottamiseksi tarvitaan meno- ja/tai verosopeutuksia. Todennäköisesti molempia, koska sopeuttamisvaateet ovat niin suuria.

Velvoitteiden toteuttamisen valvonta

Koska erilaisten uudistusten merkityksen arviointi on haastavaa, finanssipolitiikan arviointi vaatii erityistä taloustieteellistä osaamista. EU sääntöjen merkittävyyden vuoksi tarvitaan EU sääntöjen osaamista, makrotaloudellisen ennusteen vahvistamisvelvoitteen vuoksi tarvitaan ennustamiseen liittyvää osaamista, julkisen talouden budjetin merkityksen vuoksi budjetoinnin ymmärryksestä on hyötyä ja toimenpiteiden merkittävyyden arvioinnin ymmärtäminen taas vaatii normaalia arviointiosaamista ja yleistä makrotalouden ymmärrystä.

Koska arviointiin ei ole yksiselitteisiä menetelmiä, ei pelkkä tarkastaminen riitä, vaan finanssipolitiikan arvioitsijan tavoitteena tulee olla myös arviointimenetelmien kehittäminen. Onnistunut kehittäminen taas vaatii tietynkokoista osaamiskeskittymää, jotta ideoita voidaan vaihtaa useampien samojen asioiden parissa työskentelevien kesken. Suomessa suurin taloustieteen osaamiskeskittymä sijaitsee Economicumissa, jossa sijaitsee useampi taloustieteen laitos sekä kaksi taloustieteen tutkimuslaitosta.

Tämä ympäristö tarjoaa siten hyvän kehittämis- ja kehittymispotentiaalin myös talouspolitiikan arviointineuvostolle erityisesti menetelmälliseen kehittämiseen.

Lopuksi

Hallituksen esitys laeiksi julkisen talouden hoitamisesta ja talouspolitiikan arviointineuvostosta on parannus nykyiseen finanssipolitiikan ohjausjärjestelmään. Vaikka EU sääntelyn ja kansallisen kehikon yhteensopivuutta ja ymmärrettävyyttä on edelleen kehitettävä, esityksellä täytetään budjettikehysdirektiivin velvoitteet Suomen lainsäädännössä aikataulussa. Kansallisen säätelyn vahvuus taas on parlamentaarinen menettely, joka toivottavasti omalta osaltaan vahvistaa pitkäjänteisempää talouden hoitoa. Erityisesti kansallisen osan ja EU osan yhteensovittaminen vaatinee kuitenkin selkeytystä jatkossa.

Tuulia Hakola-Uusitalo

ylijohtaja

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus