Asiantuntijalausunto / UTAK
Lauri Holappa
Eduskunta / valtiovarainvaliokunta
HE 167/2025 vp

Asiantuntijalausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen talouden hoitamisesta ja talouspolitiikan arviointineuvostosta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Olennainen sisältö

- Kansallinen velkajarru vaikuttaa ennen kaikkea niin, että se kiristää EU:n finanssipolitiikan sääntöihin sisältyvää velkaturvalauseketta
- Tällä on merkitystä erityisesti heikon talouskasvun olosuhteissa, jolloin velkajarrulaki kasvattaa finanssipolitiikan kiristysvaadetta
- Velkaturvalauseke on jo ennestään EU:n finanssipolitiikan sääntöjen heikoin osa, koska se tukee myötäsyklistä finanssipolitiikkaa
- Näin ollen kansallisen velkajarrun säätäminen tässä muodossa ei ole perusteltua

Lain keskeinen sisältö

Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen talouden hoitamisesta ja talouspolitiikan arviointineuvostosta (tästä eteenpäin velkajarrulaki) sisältää sekä säädöksiä, joilla luodaan uutta kansallista finanssipolitiikan säännöstöä, että siirretään kansallinen finanssipolitiikan valvonta keskeisiltä osin Valtiontalouden tarkastusvirastosta (VTV) talouspolitiikan arviointineuvostolle. Tämä lausunto koskee lähinnä finanssipolitiikan säännöstössä tehtäviä muutoksia.

Euroopan unionin finanssipolitiikan säännöstö velvoittaa Suomea joka tapauksessa. Nyt tehtävä kansallinen säännöstö onkin EU-säännöstön päälle rakentuvaa lisäkiristyslainsäädäntöä. Uudet lisäkiristykset koostuvat kolmenlaisista elementeistä:

1) EU-lainsäädännön 60 prosenttiin asetettu julkisen bruttovelkasuhteen tavoite korvataan 40 prosentin kansallisella tavoitteella.

2) EU-lainsäädäntöön sisältyvä kolmen prosentin alijäämätavoite korvataan 2,5 prosentin kansallisella alijäämätavoitteella.

3) EU-säädöstöön sisältyvän velkasuhteen laskun minimitahdin kiristäminen: EU:n finanssipolitiikan säännöt eivät edellytä julkisen velkasuhteen laskua 60 prosenttia alemmaksi. Sen sijaan jäsenvaltioiden, joiden julkinen bruttovelkasuhde on 60–90 prosentin tasolla, on vähennettävä julkista velkaansa vuosittain vähintään 0,5 prosenttiyksikön edestä. Tämän rajan ylittäneiden maiden on vähennettävä julkista bruttovelkasuhdettaan vähintään yhden prosenttiyksikön edestä vuosittain. Kansallinen velkajarrulaki ei johda muutoksiin tilanteissa, joissa Suomen julkinen bruttovelkasuhde ylittää 90 prosentin tason. Sen sijaan, jos bruttovelkasuhde on 60–90 prosentin tasolla, julkisen velan alentamisen vuotuinen minimitahti nostetaan 0,75 prosenttiyksikköön. Sama

vuotuinen 0,75 prosenttiyksikön alentamisvauhti pätee aina, kunnes 40 prosentin julkisen bruttovelkasuhteen tavoite on saavutettu.

Velkajarrulain ydinongelmat liittyvät siihen, että ne tiukentavat EU:n finanssipolitiikan säännöstöjen heikointa elementtiä, eli niin sanottua velkaturvalauseketta. Tämän ongelman ymmärtämiseksi on ensiksi kuvattava sääntöjen perusosan toiminta.

EU:n finanssipolitiikan säännöt perustuvat kansallisten nettomenopolkujen määrittelylle. Käytännössä nettomenopolussa on kyse harkinnanvaraisten vero- ja menopäätösten säätämisestä siten, että velkasuhde saadaan tiettyjen kasvu-, inflaatio- ja korko-odotusten valossa lasku-uralle joko neljän tai seitsemän vuoden sopeutuspolun aikana olettaen 0,75:n finanssipolitiikan kertoimen sekä finanssipolitiikan vaikutuksen ulottumisen kolmelle vuodelle.

Nettomenopolulta juontuvia sopeutusvaatimuksia kuitenkin kasvatetaan siten, että ne läpäisevät myös siihen kohdistettavat stressitestit ja stokastiset testit. Näillä testeillä arvioidaan annetun sopeutusuran kestävyyttä historiallisten kehityskulkujen ja kriisiskenaarioiden valossa. Testien tavoitteena on saada varmuus siitä, että velkasuhde kääntyy laskevalle uralle tai säilyy 60 prosentin velkasuhdetavoitteen sisällä 70 prosentin todennäköisyydellä.

Finanssipoliittisen sääntelyn perustaminen nettomenopolun ympärille on ollut koko EU:n taloussääntöuudistuksen ytimessä. Perusajatuksena on ollut, että jäsenvaltioita vastuutetaan vain niiden harkinnanvaraisista talouspoliittisista päätöksistä eikä esimerkiksi heikosta suhdannekehityksestä johtuvasta julkisen velkasuhteen tai alijäämien kasvusta.

Sääntöuudistus epäonnistui kuitenkin osittain, koska neuvotteluprosessin loppuvaiheessa mukaan tuotiin uutena elementtinä velkaturvalauseke, mikä tarkoitti nimenomaan minimitahtia julkisen velkasuhteen alentamiselle. Käytännössä velkaturvalausekkeessa on kyse siitä, että mikäli sääntöjen perusosan määrittämä sopeutusura ei johda julkisen velkasuhteen alentumiseen vähintään joko 0,5 prosenttiyksikön (60–90 prosentin bruttovelkasuteen tasolla) tai yhden prosenttiyksikön (yli 90 prosentin bruttovelkasuhteen tasolla) vuotuisella tahdilla, on sopeutusuraa kiristettävä näiden tavoitteiden edellyttämällä tavalla.

Ongelma velkaturvalausekkeessa on juuri siinä, että se vastuuttaa jäsenvaltioita bruttovelkasuhteen kasvusta, vaikka se on useimmiten seurausta muista kuin harkinnanvaraisista talouspoliittisista päätöksistä. Kansallinen velkajarru tarkoittaa nimenomaan kiristystä tähän EU-sääntöjen yleisesti heikoimpana pidettyyn elementtiin. Kansallisessa velkajarrusäännöstössä olennaista on nimenomaan kiristys julkisen velkasuhteen alentumisen minimitahtiin, sillä historiallisen tarkastelun valossa on epätodennäköistä, että tiukennettu alijäämätavoite olisi ristiriidassa uuden julkisen velan minimialennustahdin kanssa.

Velkajarrulain ongelmia

Jo EU-sääntöihin sisältyvä velkaturvalauseke voi aiheuttaa heikossa suhdannetilanteessa kohtuuttomia sopeutusvaatimuksia. Tämä johtuu siitä, että julkisen velkasuhteen kasvu on useimmiten yhteydessä heikkoon talouskasvuun. Näin ollen sopeutusuraan joudutaan tekemään velkasuhteen alentumisen minimitahdin turvaamiseksi kiristyksiä tilanteessa, jossa finanssipolitiikkaa pitäisi oikeastaan keventää heikon suhdannetilanteen ohittamiseksi.

Esimerkiksi vuonna 2024 Suomelle määrättiin alun perin peräti 15 miljardin euron suuruinen sopeutusvaade, mikä oli seurausta nimenomaan velkaturvalausekkeen aktivoitumisesta[1]. Ongelma on siinä, että näin aggressiivinen finanssipolitiikan kiristäminen heikossa suhdannetilanteessa hyvin todennäköisesti kasvattaisi julkista velkasuhdetta sen kielteisten kasvuvaikutusten vuoksi[2].

Julkisen velkasuhteen ollessa 60–90 prosentin välissä seuraa kansallisesta velkajarrusta 50 prosentin kiristys sopeutusvaateeseen suhteessa EU-sääntöjen vaatimaan tasoon. Tämän euromääräinen vaikutus sopeutusuraan riippuu kulloisistakin yksityiskohdista, mutta esimerkiksi ensimmäisellä sopeutuskaudella vaikutus olisi todennäköisesti ollut useita miljardeja euroja, jos käytössä ei olisi ollut vain ensimmäiselle sopeutuskaudelle sovellettavia helpotusmenettelyitä.

Velkajarrua puolustaneita argumentteja ja vaihtoehtoinen etenemistapa

Velkajarrua on puolustettu julkisessa keskustelussa sekä erilaisissa poliittisissa prosesseissa esittämällä, että finanssipolitiikan sääntöjen normaali, velkakestävyysanalyysiin perustuva, osa tuottaa suuremman julkisen velan alentamisen vaatimuksen kuin velkaturvalauseke. Jos näin olisi, ei myöskään kansallisella velkajarrulla olisi olennaista merkitystä, koska se vaikuttaa vain EU-sääntöjen velkaturvalauseketta kiristävästi.

Tämä käsitys on kuitenkin väärinymmärrys. Sääntöjen perusosassa tavoitellaan ainoastaan velkasuhteen kääntymistä lasku-uralle 70 prosentin todennäköisyydellä. Käytännössä toisinaan tämän tavoitteen saavuttaminen tuottaa lopputuloksen, jossa säädetyn nettomenopolun ja talouskasvun yhteisenä sivutuotteena myös julkinen velkasuhde laskee jopa enemmän kuin velkaturvalausekkeen kriteerit edellyttäisivät. Tämä kuitenkin tarkoittaa vain sitä, että velkaturvalausekkeen mukaista sopeutusuran tiukennusta ei ole tarvinnut tehdä, vaan talouskasvun tai talouskasvun ja maltillisten sopeutustoimien yhteisvaikutus on saanut aikaiseksi julkisen velkasuhteen laskun

[1] Lopulta sopeutusurasta tuli hiukan kevyempi, mikä oli seurausta ennen kaikkea vain ensimmäiselle sopeutuskaudelle sovellettavasta potentiaalisen tuotannon uran tasoittamisesta. Jatkossa tämä ei ole enää mahdollista.
[2] Ks. esim. Kyyrönen, Holappa & Lainà (2025) ”Onko lääke vaarallisempi kuin tauti? Selvitys Orpon hallituksen finanssipolitiikan vaikutuksista talouskasvuun ja julkiseen talouteen”. UTAK raportteja 1/2025.

esimerkiksi yli prosenttiyksiköllä vuodessa. Perusosassa säännöt eivät kuitenkaan sinänsä vaadi muuta kuin sen, että velkasuhde on ylipäätään lasku-uralla – mitään minimitahtia velkasuhteen laskulle ei ole sääntöjen perusosassa asetettu.

Uutta kansallista velkajarrua on perusteltu myös sillä, että se on osoitus kansallisesta konsensuksesta velkasuhteen taittamiseksi. Parlamentaarisen konsensuksen ilmaiseminen on sinänsä myönteistä, mutta sen tekeminen kiristämällä kansallisesti EU-sääntöjen yleisesti ongelmallisimpana pidettyä osaa, ei ole millään tavalla rationaalista. Parlamentaarisen sitoumuksen olisi voinut esittää myös tavoilla, joihin ei sisälly riskiä finanssipolitiikan kiristämisestä keskellä taantumaa.

Lisäksi velkajarrua on perusteltu useilla siihen sisältyvillä poikkeusmekanismeilla. Voidaan kuitenkin kysyä, missä olosuhteissa kansallisesta velkajarrusta on hyötyä. Hyvässä suhdannetilanteessa sillä ei ole merkitystä, kun EU:n finanssipolitiikan sääntöjen normaaliosa pysyy velvoittavana. Näissä tilanteissa sopeutusvaateet jäävät ylipäätään usein hyvin maltillisiksi. Huonon kasvun periodilla taas kansallinen velkajarru velvoittaa kiristämään finanssipolitiikkaa EU-sääntöjä enemmän. Juuri näissä tilanteissa finanssipolitiikan kiristäminen on kuitenkin huonosti perusteltua eikä esimerkiksi IMF:n laajan tutkimuksen mukaan edes keskimäärin supista julkista velkasuhdetta[3]. Näin ollen tämänkaltaiselle kansalliselle velkajarrulle ei ole nähtävissä mielekkäitä perusteita.

Vaihtoehtoisena toteuttamistapana olisi ollut pelkästään EU-sääntöjen kirjaaminen kansalliseen lainsäädäntöön. Suomelle jo EU-sääntöjen velvoitteiden täyttämisestä syntyy merkittävää sopeutuspainetta.

Lisätietoja:

Lauri Holappa

toiminnanjohtaja, VTT

lauri.holappa@utak.fi

044 248 6540

[3] Ando, Sakai; Prachi Mishra; Nikhil Patel; Adrian Peralta-Alva & Andrea F. Presbitero (2025) “Fiscal consolidation and public debt”. *Journal of Economic Dynamics and Control*. https://doi.org/10.1016/j.jedc.2024.104998