

Julkisen talouden kestävyys edellyttää laajasti jaettuja tavoitteita ja vahvaa valvontaa

26.8.2025 – Suomen talous



KIRJOITTAJA

Jarkko Kivistö

Neuvonantaja

Finanssipolitiikan sääntöjen perimmäisenä tavoitteena on turvata julkisen talouden kestävyys. Hyvä finanssipolitiikan sääntö on yksinkertainen, joustava ja toimeenpantava. Kutakin yksittäistä hyvän säännön ominaisuutta painotettaessa joudutaan antamaan hieman periksi toisista tavoitteista. Esimerkiksi yksinkertainen, mutta tiukka sääntö voi johtaa siihen, ettei sitä pystytä käytännössä noudattamaan kaikissa tilanteissa. Siksi sääntökokonaisuus on aina kompromissi.

EU:n finanssipolitiikan sääntöjä uudistettiin vuonna 2024. Se edellyttää myös kansallisten finanssipolitiikan sääntöjen päivittämistä, ja valtiovarainministeriö julkaisi kesäkuussa luonnokset ehdotetuista lakimuutoksista. Ehdotettu uusi kansallinen finanssipolitiikan sääntö jättää kuitenkin toivomisen varaa hyvään finanssipolitiikan sääntöön^[1].

Velkasuhdetta on syytä pyrkiä pienentämään

Laissa julkisen talouden hoitamisesta asetettaisiin 40 prosentin pitkän aikavälin tavoite julkisen velan suhteelle bruttokansantuotteeseen. Keskipitkällä aikavälillä tavoitetta kohti mentäisiin seuraamalla EU-sääntöjä sekä edellyttämällä kansallisesti velkasuhteen pienenemistä – keskimäärin 1 prosenttiyksikkö vuodessa – tulevan 8 vuoden aikana. Näillä ehdoilla hallitus asettaisi valtion ja paikallishallinnon rahoitusasemalle tavoitetason vaalikauden viimeiselle vuodelle.

Suomen kaltaisen pienen suhdanneherkän avotalouden olisikin turvallista pyrkiä EU:ta ja euroaluetta keskimääräistä pienempään velkasuhteeseen, joka olisi lähempänä verrokkimaitamme.

Velkasuhteen oikeaa tai turvallista tasoa ei pystytä yksiselitteisesti määrittelemään. On kuitenkin selvää, että velkaantumiseen liittyvät riskit kasvavat velkasuhteen kasvaessa.

Liian tiukka tavoite voi menettää merkityksensä

Tiukasta mutta kaukaisesta pitkän aikavälin tavoitteesta voi tulla käytännössä merkityksetön, ellei tavoitteella ole laajaa parlamentaarista tukea, joka kantaa yli vaalikausien. Numeerisen tavoitteen sijaan yhteisymmärrys saattaisi löytyä helpommin sanallisesti kuvatuista kestävästä julkisen talouden hoidon periaatteista.

Tavoiteltavaa kohtuullista velkatasoa voisi esimerkiksi kuvata niin, että se on sovitettu talouden kantokykyyn eikä se luo liiallista rasitetta julkisen talouden hoidolle, mutta mahdollistaa talouskasvua tukevat välttämättömät julkiset investoinnit ja palvelut. Numeerinen velkasuhdetavoite korvattaisiin siis laadullisella julkisen taloudenpidon standardilla[2].

Konkreettiset, numeeriset tavoitteet voivat olla käyttökelpoisia finanssipolitiikan ohjenuoria lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Ehdotettu velkasuhteen pienenemistä edellyttävä kansallinen sääntö on normaalisti EU-sääntöjä vaativampi silloin, kun velkasuhde on 60–90 %. Toisaalta korkeasuhdanteessa velkasuhteen voisi edellyttää pientyvän vahvan talouskasvun vuoksi nopeamminkin kuten tapahtui 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa.

Kansallisen valvojan oltava vahva – myös menosäännölle tarvetta

Jos kansallinen tavoite on tiukempi kuin EU:n suuntaan tehdyt sitoumukset, sen merkitys voi liudentua, ellei säännön kansallinen valvonta ole riittävän vahvaa.

Valtioneuvosto arvioisi ensisijaisesti itse itselleen vaalikauden loppuun asettamiensa tavoitteiden saavuttamista ja tarvittavia korjaavia toimia. Lisäksi laissa olisi esityksen mukaan korjausmekanismi, jonka mukaan finanssipolitiikan ulkopuolinen valvoja voi esittää valtioneuvostolle arvion tarvittavien korjaavien toimenpiteiden mittaluokasta ja aikataulusta. Valtioneuvosto voi sitten harkita, ryhtyykö se toimiin vai antaako julkisen selityksen, miksei toimia tehdä. Vasta EU-prosesseissa esitetty riski säännöistä poikkeamiselle johtaisi valtioneuvoston selontekoon tai tiedonantoon eduskunnalle.

Vaikuttaa ristiriitaiselta, että kansallinen finanssipoliittinen sääntö asetettaisiin vaativammaksi kuin EU-sääntö, mutta mahdollisten poikkeamien korjaaminen olisi selvästi vähemmän vaativaa.

Parlamentaarista valvontaa vahvistaisi, jos kansallisen valvojan raportit käsiteltäisiin eduskunnassa ja valtioneuvoston selitykset, miksei toimiin ole ryhdytty, annettaisiin esimerkiksi osana selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta. Laajapohjaista sitoutumista kansallisiin sääntöihin puolestaan vahvistaisi, jos velkasuhdetta koskeva tavoite asetettaisiin parlamentaarisen valmistelun kautta vaalikauden puolivälissä tulevien kahden vaalikauden loppuun.

EU:n finanssipolitiikan säännöissä velkakestävyyden vaatimus toteutetaan julkisyhteisöjen nettomenojen kasvuvauhtia säätelemällä ja seuraamalla. Lakiehdotuksessa menosääntöä ei mainita, vaikka myös asetettavan rahoitusasematavoitteen täytyy sitä noudattaa. Menosäännön etuna on se, että menojen

kasvuvauhtia on helpompi kontrolloida kuin rahoitusasemaa, johon vaikuttaa myös suhdanneherkempi tulopuoli. Menosääntöä voisi soveltaa mm. valtion menokehysten asettamisessa.

Poikkeustilanteisiin liittyvät käytännöt uupuvat

Kansallisten säännösten osalta laki astuisi voimaan vasta 2031. Siirtymäaika perustellaan puolustusmenojen kasvulla ja siihen liittyvällä EU:n kansallisen poikkeuslausekkeen voimassaololla. EU-sääntöjen poikkeuslauseke on tosin voimassa vain vuodet 2025–2028, ellei sitä päätetä myöhemmin jatkaa.

Siirtymäaika on sikäli ongelmallinen, että siinä käytännössä oletetaan, että 2030-luvulla on helpompi ryhtyä taittamaan velkasuhdetta kuin lähivuosina. Se edellyttäisi kuitenkin velkasuhteen vakauttamista ja siten merkittävää sopeutustarvetta jo siirtymäaikana. Lisäksi julkisen talouden kestävyyttä haastavat menopaineet eivät ole helpottamassa.

Lain siirtymäaika lukuun ottamatta poikkeustilanteisiin liittyvät käytännöt puuttuvat. Taantumissa ja kriiseissä tarvitaan joustoa, ja sille on tilaa, jos alijäämä ja velka on pidetty parempina aikoina kestäväällä tasolla. Laissa olisi hyvä kuvata prosessi, jota noudattamalla finanssipolitiikan säännöstä voidaan perustellusti poiketa.

[1] Suomen Pankin asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisen talouden hoitamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

[2] Vrt. ennen EU:n sääntöuudistusta käyty keskustelu finanssipolitiikan säännöistä ja standardeista. Esim. Blanchard, Leandro ja Zettelmeyer (2021): Redesigning EU Fiscal Rules:

From Rules to Standards. PIIE Working Papers 21-1. February 2021.

Avainsanat

Suomen talous, julkinen talous, finanssipolitiikka