

Tarkastusvaliokunta

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023 (K 21/2023 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtaja Matti Okko, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- ylitarkastaja Sini Salmi, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- vanhempi ekonomisti Matthias Striffler, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- talouspolitiikan koordinaattori Lauri Kajanoja, valtiovarainministeriö
- arviointineuvoston varapuheenjohtaja, professori Seija Ilmakunnas, Talouspolitiikan arviointineuvosto
- neuvonantaja Jarkko Kivistö, Suomen Pankki
- toimitusjohtaja Markus Lahtinen, Pellervon taloustutkimus PTT
- ennustepäällikkö Päivi Puonti, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- tutkimusohjaaja Ilkka Kiema, Työn ja talouden tutkimus LABORE

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tarkastusviraston raportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo ja arvioi hallituksen finanssipolitiikkaa Euroopan unionin finanssipoliittisessa sopimuksessa ja lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena riippumattomana finanssipolitiikan valvontaelimenä. Valvontaan sisältyy finanssipolitiikkaa ohjaavien sääntöjen ja sitovien tavoitteiden asettamisen sekä niiden toteutumisen arviointi. Valvontatehtävä sisältää myös finanssipoliittisen päätöksenteon pohjana käytettävien makrotaloudellisten ennusteiden realistisuuden arvioinnin sekä ennusteiden luotettavuuden jälkikäteisarvioinnin julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen (120/2014) mukaisesti.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2024 vp

Joulukuussa 2023 eduskunnalle annetun finanssipolitiikan valvonnan raportin pääviestit ovat valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan edelleen ajankohtaisia keväällä 2024. Viraston mukaan hallituksen asettamat tavoitteet julkisen talouden vahvistamisesta ja velkaantumiskehityksen taittamisesta vaalikauden loppuun mennessä eivät näytä toteutuvan hallitusohjelman toimenpidekokonaisuudella. Lisätoimet ja toimenpidevalikoiman laajentaminen talouden tasapainottamiseksi ovat tarpeen. Tarkastusviraston arvion mukaan valtiovarainministeriön vuoden 2024 talousarvion pohjana oleva syksyn 2023 talousennuste on optimistisempi kuin muiden talousennustajien ennusteet, mutta ministeriön ennuste on kokonaisuutena realistinen. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitävät tarkastusviraston raporttia perusteellisena ja hyvin laadittuna. Eduskuntakertomuksena annettu raportti on kuitenkin paikoitellen hyvin tekninen ja sen ymmärtäminen edellyttää taloustieteellistä osaamista. Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista ehdottaa, että vuotuisen valvontaraportin teknisiä osuuksia voisi julkaista erillisinä muistioina tai keskustelualoitteina.

Tarkastusviraston raportti ja siitä eduskunnassa käytävä keskustelu tukevat valiokunnan näkemyksen mukaan vastuullisen sekä kasvua tukevan finanssipolitiikan harjoittamista Suomessa.

Hallituksen finanssipolitiikan linjaukset

Pääministeri Orpon hallituksen tavoitteena on vakauttaa julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen ja rajoittaa julkisen talouden alijäämä enintään yhteen prosenttiin bruttokansantuotteesta vaalikauden loppuun mennessä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi julkista taloutta on tarkoitus vahvistaa 6 miljardilla eurolla. Hallituksen toimenpidekokonaisuuteen sisältyy suoria sopeutustoimia 4 miljardia euroa sekä työllisyyden kasvuun tähtääviä rakenteellisia toimia 2 miljardia euroa. Lisäksi hallitus pyrkii kohentamaan julkista taloutta vauhdittamalla talouskasvua 4 miljardin euron investointiohjelmalla, joka kohdentuu pääosin infrastruktuurihankkeisiin.

Sekä tarkastusvirasto että valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitävät hallituksen asettamia tavoitteita julkisen talouden vakauttamiseksi perusteltuina. Asiantuntijoiden mukaan velkasuhteen kasvu on syytä pysäyttää ja siten luoda julkiseen talouteen puskuria tulevaisuutta varten. Velkasuhteen jatkuva kasvu vähentää mahdollisuuksia vastasykliseen, taloutta elvyttävään finanssipolitiikkaan heikon kasvun oloissa. Lisäksi väestön ikääntyminen aiheuttaa kasvavia menopaineita julkiseen talouteen.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman toimien vaikutukset valtiontalouteen ovat tarkastusviraston mukaan vuonna 2024 vielä melko vähäisiä. Hallitusohjelmatoimet pienentävät valtion menoja noin 0,5 miljardia euroa, kun taas investointiohjelma kasvattaa menoja 0,3 miljardia euroa vuoden 2024 talousarviossa. Näin ollen hallituksen toimenpiteet pienentävät talousarviotalouden menoja nettomääräisesti noin 0,2 miljardia euroa. Vastaavasti hyvinvointialueiden rahoituksen lisäys vuoden 2024 talousarviossa on lähes 4 miljardia euroa edellisvuoden talousarvioon verrattuna. Tämän lisäksi julkista taloutta rasittavat myös korkomenot, joiden arvioidaan kasvavan arviolta 1,7 miljardia euroa vuodesta 2023. Tämä kuvastaa tarkastusviraston mukaan sitä, kuinka aiempien vaalikausien päätökset ja menopaineet vaikuttavat merkittävästi julkisen talouden konastaalanteeseen ja tasapainottamistarpeeseen.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2024 vp

Hyvinvointialueiden säästöt

Väestön ikääntymisen myötä lisääntyvä palvelutarpeen kasvu lisää julkisen talouden menopaineita ja on siten julkisen talouden alijäämän kasvun merkittävin lähde. Hallitusohjelman 4 miljardin euron sopeutuskokonaisuuden säästöistä 900 miljoonaa euroa on tarkoitus saavuttaa vuoteen 2027 mennessä hyvinvointialueiden toimintaa kehittämällä. Talouspolitiikan arviointineuvosto kiinnittää tammikuussa 2024 julkaistussa raportissaan huomiota siihen, että säästötavoitteen saavuttaminen on erittäin vaikeaa johtuen hyvinvointialueiden ennakoitua suuremmista taloudellisista ongelmista.

Hyvinvointialueiden alijäämä kohosi lähes 1,5 miljardiin euroon vuonna 2023. Lisäksi alijäämät jakautuvat epätasaisesti alueiden välillä. Tämä tarkoittaa sitä, että hyvinvointialueilla ei välttämättä ole mahdollisuuksia säästöihin vaarantamatta alueen väestölle tarjottavia palveluita. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut saavuttaa pitkällä aikavälillä kustannussäästöjä siirtämällä painopistettä kalliista erikoissairaanhoidosta ennaltaehkäisevään perusterveydenhuoltoon. Liian voimakkaat lyhyen aikavälin korjaavat toimet voivat asiantuntijoiden mukaan kostaautua tulevaisuudessa, mikäli ne vaarantavat tämän tavoitteen toteutumisen. Valiokunta katsoo, että hyvinvointialueiden toiminnassa on todennäköisesti tehostamisen tarvetta. Säästöillä ei kuitenkaan tule vaarantaa uudistuksen onnistumisen kannalta olennaisia perusterveydenhuollon palveluita.

Investointiohjelma

Sekä tarkastusvirasto että valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitävät hallituksen investointiohjelman toteuttamista osin ongelmallisena. Neljän miljardin euron investointiohjelma rahoitetaan valtion omaisuutta myymällä, vähentämällä valtion omistamien listaamattomien yhtiöiden pääomitusta sekä tekemällä tuloutuksia Valtion asuntorahastosta. Investointiohjelman toteuttaminen ei näin ollen lisää julkista velkaa, mutta se kuitenkin lisää julkisen talouden alijäämää. Tämä johtuu siitä, että omaisuuden myynti ja rahastojen purkaminen pienentävät julkisyhteisöjen nettovaurallisuutta sekä tulevia omaisuustuloja. Investointiohjelman toteuttaminen vie siten julkista taloutta kauemmaksi hallituksen asettamasta tavoitteesta tasapainottaa julkinen talous vuoteen 2027 mennessä. Lisäksi investointiohjelman toteuttaminen voi valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan johtaa EU:n kolmen prosentin alijäämäsäännön rikkomiseen. Asiantuntijat pitävät hallituksen linjausta tältä osin ristiriitaisena julkisen talouden tasapainottamiselle asetettujen tavoitteiden kannalta.

Edelleen asiantuntijat nostavat esiin sen, että investointiohjelma sisältää myös muita kuin investoinneiksi luokiteltavia menoja. Esimerkiksi vuonna 2024 osoitetaan rahoitusta hoitojonojen purkuun. On myös mahdollista, että investointien aiheuttamat menolisäykset eivät välttämättä jää tilapäisiksi. Tämä on ongelmallista, sillä pysyvät menolisäykset kasvattavat velanottotarvetta tulevaisuudessa. Valiokunta katsoo, että investointiohjelman toteuttamisessa on tärkeää huolehtia siitä, ettei se johda pysyviin menolisäyksiin ennakoimattomalla tavalla ja siten vaaranna julkisen talouden tasapainottamista.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että aiemmilla vaalikausilla nykyisen hallituksen investointiohjelmaa vastaavia järjestelyitä on toteutettu kärkihankkeiden ja tulevai-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2024 vp

suusinvestointien nimikkeillä. Esimerkiksi päättyneellä vaalikaudella hallitusohjelmaan sisältyi kolmen miljardin euron suuruinen kertaluonteinen investointiohjelma vuosille 2020—2022. Nämä niin kutsutut tulevaisuusinvestoinnit suunniteltiin rahoitettavaksi valtion omaisuuden myynnistä saatavilla tuloilla. Valiokunta on käsitellyt tulevaisuusinvestointeja mietinnössään Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportista 2019 (TrVM 5/2020 vp). Tuolloin valiokunnan kuulemat asiantuntijat korostivat sitä, että valtion omaisuuden myyntipäätösten tulee perustua strategiaan näkökulmiin eikä tarpeeseen rahoittaa valtion menoja. Tämä näkökohta on valiokunnan mielestä edelleen tärkeä muistaa, kun tehdään päätöksiä valtion omaisuuden myynnistä.

Kokonaisveroaste

Tarkastusvirasto kiinnittää raportissaan huomiota siihen, että hallitusohjelma ei sisällä verotusta koskevia tavoitteita, jotka tukisivat julkisen talouden rahoitusasemataavoitteen saavuttamista vuoteen 2027 mennessä. Lisäksi ohjelmassa on linjattu, ettei kokonaisveroastetta kiristetä hallituksen päätöksillä. Kokonaisveroasteen ennustetaan vuonna 2024 kuitenkin laskevan.

Vuonna 2022 kokonaisveroaste, eli verojen ja veroluonteisten maksujen suhde bruttokansantuotteen, oli 43,2 prosenttia. Tilastokeskuksen ennakkotietojen (15.3.2024) mukaan veroaste oli 41,9 prosenttia vuonna 2023. Kuluvana vuonna 2024 veroasteen ennustetaan laskevan edelleen 40,5 prosenttiin. Odotettavissa oleva veroasteen lasku perustuu suurelta osin nykyisen hallituksen päätöksistä riippumattomiin tekijöihin. Merkittävin tekijä kokonaisveroasteen ennakoidussa laskussa vuonna 2024 on työttömyysvakuutusmaksujen alentaminen.

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 3 §:n mukaan Työllisyysrahastolla on suhdannepuskuri maksuvalmiuden turvaamiseksi ja ennakoitavissa olevista kansantalouden suhdannevaihteluista johtuvien työttömyysvakuutusmaksujen muutosten tasaamiseksi. Työllisyysrahaston puskurivarannon saavutettua lakisääteisen ylärajan ja hallituksen työllisyystoimien keventäessä rahaston vastuita työttömyysvakuutusmaksuja päätettiin alentaa. Palkansaaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksuja alennettiin yhteensä noin 1,4 prosenttiyksiköllä vuodelle 2024.

Veroasteen lasku sopii asiantuntijoiden mukaan lyhyellä aikavälillä huonosti yhteen julkisen talouden tasapainottamistavoitteen kanssa. Tarkastusvirasto suosittelee raportissaan verotukseen muutoksia, joilla voidaan kompensoida työttömyysvakuutusmaksujen alenemisesta johtuva kokonaisveroasteen lasku ja siten varmistaa, että hallituksen valitsema verotuksen taso toteutuu. Tätä periaatetta kannattaisi valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan hyödyntää laajemminkin, sillä kokonaisveroaste laskee ilman uusia päätöksiä myös siksi, että esimerkiksi liikenteen verojen tuotto pienenee, kun verotettava toiminta vähenee muun muassa autokannan sähköistymisen takia.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että kokonaisveroaste on Suomessa edelleen melko korkea ja veronkorotusten vääristävät vaikutukset yleensä kasvavat veroasteen kasvassa. Veroasteen laskua kompensoivien verojen kiristämisessä tulee tämän vuoksi käyttää harkintaa. Veronkorotukset tulisi asiantuntijoiden mielestä rajata talouskasvua vähiten haittaaviin veroihin, kuten arvonlisä-, haitta- ja maanpohjaveroihin. Valiokunta pitää tärkeänä, että tulopuo-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2024 vp

len toimia ei suljeta pois finanssipolitiikan keinovalikoimasta, jotta julkisen talouden vakauttaminen on mahdollista turvata siten, etteivät säästötoimet muodostu kohtuuttomiksi.

Työllisyysuimet

Pääministeri Orpon hallituksen tavoitteena on saavuttaa 80 prosentin työllisyysaste vuoteen 2031 mennessä. Hallituksen työllisyysohjelma koostuu useista uudistuksista, joilla pyritään vähentämään kannustinloukkuja alentamalla sosiaaliturvan tasoa suhteessa palkkaan. Kaiken kaikkiaan hallitus pyrkii lisäämään työllisyyttä vähintään 100 000 henkilöllä. Nämä työllisyyttä parantavat uudistukset ovat tärkeä osa hallituksen toimenpidekokonaisuutta, jolla pyritään tasapainottamaan julkista taloutta. Työllisyysuimien odotetaan vahvistavan julkista taloutta 2 miljardilla eurolla työllisyyden kasvun kautta vuoteen 2027 mennessä.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat kiinnittävät huomiota siihen, että työllisyysaste on jo suhteellisen korkea, ja sen nostaminen nykyisestä on aiempaa vaikeampaa. Keväällä 2024 julkaistujen talousennusteiden mukaan työllisyysuistilanne on myös säilynyt suhdannetilanteeseen nähden hyvänä. Työllisyys on viime vuosina kohentunut, joten työttömien joukossa on entistä vaikeammin työllistyviä henkilöitä. Vaikka uudistukset kasvattaisivatkin työn tarjontaa (eli lisääisivät työttömien henkilöiden valmiutta ottaa työtä vastaan), kasvanut tarjonta ei välttämättä näy työllisyyden kasvuna, jos työttömien henkilöiden työlle ei ole kysyntää. Valiokunta on aiemmin kiinnittänyt tähän näkökohtaan huomiota mietinnössään finanssipolitiikan valvonnan vaalikausiraportista 2019—2022 (TrVM 12/2022 vp). Asiantuntijat korostavat lisäksi sitä, että toimenpiteiden työllisyysvaikutukset näkyvät täysimääräisesti vasta usean vuoden kuluttua. Se, missä määrin ne vaikuttavat työllisyyteen jo kuluva vaalikauden aikana, riippuu myös lähivuosien suhdannekehityksestä. Valiokunta katsoo, että nämä epävarmuustekijät tulee pitää mielessä, kun tarkastellaan työllisyysuimien merkitystä julkisen talouden tasapainottamisen välineenä.

Kevään 2024 suhdannetilanne ja kehysriihen päätökset

Hallitusohjelman laatimisen jälkeen julkisen talouden näkymät ovat heikentyneet. Suhdannetilanne on arvioitua heikompi, ja Suomi on ajautunut taantumaa, joka on syvempi kuin useimmissa syksyllä 2023 laadituissa ennusteissa oletettiin. Bruttokansantuote on nyt supistunut lähes yhtäjaksoisesti vuoden 2022 puolestavälistä lähtien.

Keväällä 2024 julkaistujen talousennusteiden mukaan suhdannekäänne on kuitenkin odotettavissa kuluva vuoden loppupuolella. Suomen Pankin maaliskuun 2024 väliennusteen mukaan bruttokansantuote supistuu kuluva vuonna 0,5 prosenttia eli hiukan enemmän kuin mitä ennustettiin vielä joulukuussa 2023. Pankin ennusteen mukaan talous alkaa kuitenkin vähitellen toipua taantumasta, ja vuonna 2025 bruttokansantuote kasvaa jo 1,7 prosenttia. Pellervon taloustutkimuksen ennusteen mukaan talous supistuu 0,6 prosenttia tänä vuonna ja kasvaa 1,2 prosenttia ensi vuonna. Etlan ennusteen mukaan Suomen talous kasvaa tänä vuonna 0,3 prosenttia ja ensi vuonna kasvu yltää 1,4 prosenttiin. Labore puolestaan ennustaa kuluva vuoden kasvuksi 0,4 prosenttia ja ensi vuoden kasvuksi 2,1 prosenttia.

Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan julkisen talouden näkymien heikentymisen vuoksi hallitusohjelman 6 miljardin euron sopeutuskokonaisuus ei riitä velkasuhteen vakaut-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2024 vp

tamiseen eikä myöskään EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamiseen. Tämän vuoksi julkista taloutta vahvistavat lisätoimet ovat tarpeen. Pääministeri Orpon hallitus on sopinut vuosien 2025—2028 julkisen talouden suunnitelmasta kehysriihessään 15.—16.4.2024. Hallitus on tehnyt päätökset lisätoimista, joilla parannetaan julkisen talouden kestävyyttä ja luodaan edellytykset velkaantumisen kasvun taittamiseen. Päätetyillä lisätoimilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista noin 3 miljardilla eurolla. Näin pyritään estämään Suomen joutuminen EU:n alijäämämenettelyyn.

Hallitus ei tehnyt kehysriihessä muutoksia hallitusohjelmassa sovittuun investointiohjelmaan. Hallituksen mukaan investointiohjelmalla on elvyttävä ja talouskasvua vahvistava vaikutus, joka on tärkeä nykyisessä suhdannetilanteessa. Hallitus päätti sen sijaan kohdentaa lisätoimia sekä säästöihin että verotukseen. Kehysriihessä päätetystä toimenpidekokonaisuudesta säästöjen osuus on noin 1,6 miljardia euroa ja verotoimien vaikutus 1,4 miljardia euroa vuoden 2028 tasolla. Hallituksen päätöksen mukaan veroaste ei kiristy vuoteen 2023 verrattuna. Osana verotoimenpiteitä yleinen arvonlisäverokanta sekä vakuutusmaksuveron verokanta korotetaan nykyisestä 24 prosentista 25,5 prosenttiin.

Talouskasvun edistäminen on välttämätöntä myös julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta. Tämän vuoksi hallitus on tehnyt kehysriihessä päätöksiä lisäpanostuksista tutkimus- ja kehittämistoimintaan siten, että Valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksesta (T&K-rahoitus) annetun lain mukaan tutkimus- ja kehittämistoimintaan valtion talousarvioissa tarkoitettujen valtuuksien ja määrärahojen yhteismäärä nousee vuoteen 2030 mennessä 1,2 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Valiokunta pitää hallituksen kehysriihen päätöksiä toimenpiteiden laajentamisesta tulopuolen toimiin perusteltuina ja tarpeellisina. Valiokunta katsoo myös, että julkisen talouden vakauttamisessa on tärkeä kiinnittää huomiota väliaikaisten ja suhdanneluonteisten tekijöiden sijasta pysyviin ongelmiin. Pitkällä aikavälillä julkisen talouden alijäämää kasvattavat erityisesti väestön ikääntymisestä aiheutuvat menot ja rakenteellisesti heikko talouskasvu.

Suomen talouskasvu on ollut pitkään hidasta kokonaistuottavuuden heikon kehityksen vuoksi. Tämän kehityksen taustalla ovat muun muassa osaamispääoman lasku, kun nuorten koulutustason nousu on pysähtynyt, sekä T&K-investointien vähäisyys. Kokonaistuottavuuden lasku pienentää talouden tulevaa kasvupotentiaalia. Lisäpanostukset T&K-rahoitukseen ovat siksi tärkeitä talouden kasvupotentiaalin vahvistamiseksi. Valiokunta toistaa tässä aiemmin sanomansa (TrVM 12/2022 vp): Valiokunta katsoo, että julkista taloutta tulee vahvistaa monipuolisesti sekä meno- että tulopäätöksin, mutta samalla on erittäin tärkeää huolehtia tulevan kasvun edellytyksistä. Valiokunnan mielestä tulee tehdä kunnianhimoisia rakenteellisia uudistuksia, jotka vahvistavat työllisyyttä, talouskasvua ja julkista taloutta. Ilmastomuutoksen ja luontokadon torjumiseksi myös talouden rakenteita tulee uudistaa.

EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattaminen

EU:n finanssipolitiikan sääntökehikon uudistus on parhaillaan käynnissä. Euroopan komissio julkaisi helmikuussa 2020 tiedonannon talouden ohjausjärjestelmän uudelleenarvioimiseksi. Nämä keskustelut sääntöjen uudistamisesta keskeytyivät kuitenkin koronapandemian vuoksi. Valmiste-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2024 vp

lua on viime vuosina jatkettu, ja EU-maiden pysyvät edustajat vahvistivat joulukuussa 2023 EU:n neuvoston kannan sääntöjen uudistamiseen. Neuvottelut EU:n parlamentin ja komission kanssa puolestaan saatiin päätökseen helmikuun alussa 2024. Parlamentin odotetaan hyväksyvän säännösten ennalta ehkäisevää osaa koskevan asetuksen äänestyksessään huhtikuun lopulla. Tämän jälkeen neuvoston odotetaan hyväksyvän uudistuspaketin kokonaisuudessaan.

Uudistuksen päätavoitteena on varmistaa vakaa ja kestävä julkinen talous samalla, kun edistetään kestävää ja osallistavaa kasvua ja työpaikkojen luomista kaikissa jäsenmaissa uudistusten ja investointien avulla. Kuhunkin jäsenmaahan sovelletaan eriytettyä lähestymistapaa, jotta voidaan ottaa huomioon erot julkisen talouden rahoitusasemissa, julkisessa velassa ja talouden haasteissa eri puolilla EU:ta. Uudistetut säännöt mahdollistavat kunkin jäsenmaan monivuotiset maakohtaiset julkisen talouden kehityspolut.

Voimassa olevan EU:n finanssipoliittisen säännösten ongelmana on ollut monimutkaisuus. Uudistuksella sääntöjä on pyritty tämän vuoksi myös yksinkertaistamaan. Valiokunta on aiemmillä vaalikausilla toistuvasti kiinnittänyt huomiota nykyisten EU:n sääntöjen monimutkaisuuteen ja läpinäkyvyyteen (TrVM 3/2017 vp, TrVM 9/2018 vp, TrVM 2/2022 vp). Sääntöihin liittyy monimutkaisia tulkintasäännöksiä sekä erilaisia joustolausekkeita. Arvioitaessa säännösten noudattamista merkittävässä roolissa ovat olleet Euroopan komission käytäntösäännöt sekä harkinnanvara. Läpinäkyvyyttä aiheuttaa myös julkiselle taloudelle rakenteellisen jäämän avulla asetettu keskipitkän aikavälin tavoite. Sääntöjen yksinkertaistaminen ei kuitenkaan näyttäisi valiokunnan saamien tietojen mukaan toteutuvan, sillä uudistettavaan säännöstöön on lisätty elementtejä, joiden myötä sääntökokonaisuutta ei enää voida pitää aiempaa yksinkertaisempaan. Myöskään yhden mittarin tavoite ei toteudu, kun rakenteellinen jäämä säilyy nettomenouran rinnalla ja kehikkoon lisätään velkakestävyysanalyysi.

Voimassa olevaan EU:n finanssipoliittiseen sääntökehikkoon on koronapandemian alkamisesta lähtien sovellettu poikkeuslauseketta, joka on antanut jäsenmaille mahdollisuuden poiketa asetuksista vaatimuksista. Poikkeuslausekkeen voimassaoloa jatkettiin Venäjän hyökkäyksen ja energiakriisin myötä vuoden 2023 loppuun. EU-komission suunnitelmana on palata säännösten tavanomaisempaan soveltamiseen keväällä 2024 siten, että liiallisten alijäämien menettelyitä (EDP) voitaisiin aloittaa alijäämäkriteerin perusteella vuoden 2023 toteumatietojen pohjalta.

EU:n finanssipolitiikan sääntökehikon uudistuksessa kaksi EU:n perussopimukseen sisältyvää julkisen talouden viitearvoa säilyy ennallaan: 60 prosentin velkasuhde ja 3 prosentin vuotuinen alijäämäraja. Asiantuntijat kiinnittävät huomiota siihen, että koronapandemian jälkeen julkisen velan kasvu on ollut Suomessa monia muita EU-maita voimakkaampaa. Huomionarvoista on myös se, että Suomen julkisyhteisöt työeläkelaitoksia lukuun ottamatta ovat velkaantuneet vuoden 2008 finanssikriisistä lähtien.

Suomessa työeläkelaitokset luetaan osaksi julkisyhteisöjä. Tämän vuoksi työeläkelaitosten ylijäämät parantavat julkisyhteisöjen rahoitusasemaa. Suomessa julkinen velka kasvaa siis nopeammin kuin mitä julkisyhteisöjen alijäämän perusteella voisi odottaa. Julkisyhteisöjen alijäämä olisi ylittänyt EU:n perussopimuksen 3 prosentin alijäämärajan 9 vuotena 14:stä vuosina 2009–2022 ilman työeläkelaitosten ylijäämien huomioon ottamista. Työeläkelaitosten ylijäämäisyys on siten

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2024 vp

pitkään turvannut EU-säännöissä asetetun julkisyhteisöjen 3 prosentin alijäämä säännön noudattamisen, vaikka valtiontalous ja paikallishallinto ovat olleet alijäämäisiä.

Ilman lisätoimia Suomen julkisyhteisöjen alijäämä ylittää ennusteiden mukaan kuluvana vuonna 3 prosenttia ja pysyttelee samalla tasolla tai suurempana tulevina vuosina. Ennusteiden mukaan myös julkinen velka kasvaa ja ylittää 80 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2026. Hallitus onkin sitoutunut kehysriihessään tekemään lisätoimia varmistaakseen, ettei Suomi joudu EU:n liiallisen alijäämän menettelyyn jo vuonna 2024. Valiokunnan mielestä on Suomen etu, että vakaata finanssipolitiikkaa edistäviä sääntöjä noudatetaan kaikissa EU:n jäsenmaissa. Suomen talouskasvun edellytysten kannalta on tärkeää, että Euroopan talous on vakaalla ja kestävällä pohjalla.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 21/2023 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 25.4.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Veijo Niemi ps
jäsen Tomi Immonen ps
jäsen Janne Jukkola kok
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Teemu Kinnari kok
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Ville Merinen sd
jäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen