

## LAUSUNTO

Helsinki 25.8.2025

### Valtiovarainministeriö

**Viite:** VN/33009/2023

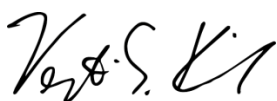
**Asia:** Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen talouden hoitamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

*SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveyspoliittinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on yli 240 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäsenenä lähes 70 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.*

Lisätietoja:

pääekonomisti Otto Kyyrönen, [otto.kyyronen@soste.fi](mailto:otto.kyyronen@soste.fi), p. 040 168 0943

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry



Vertti Kiukas  
pääsihteeri

# SOSTE

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry  
SOSTE Finlands social och hälsa rf  
SOSTE Finnish Federation for Social Affairs and Health

[www.soste.fi](http://www.soste.fi)

SOSTE kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisen talouden hoitamisesta.

**Tiivistelmä esityksen sisällöstä:** Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisen talouden hoitamisesta, joka asettaisi kansallisen numeerisen pitkän aikavälin velkasuhdetavoitteen. Tavoitteeksi ehdotetaan enintään 40 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen (BKT). Vuodesta 2031 lähtien valtioneuvoston tulisi asettaa vaalikausikohtainen rahoitusasematavoite siten, että velkasuhde alenee kohti pitkän aikavälin velkasuhdetavoitetta vähintään yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa seuraavan kahdeksan vuoden ajan. Esityksen mukaan velkasuhteen pitäisi ylipäänsä laskea joka vuosi vähintään yhdellä prosenttiyksiköllä, kunnes 40 prosentin velkasuhdetavoite on saavutettu. Esityksen mukaan tämän pitäisi toistua seuraavat 50 vuotta. Lisäksi vastuu finanssipolitiikan valvonnasta siirrettäisiin Valtiotalouden tarkastusvirastolta Talouspolitiikan arviointineuvostolle.

**Tiivistelmä SOSTEn kannasta:** SOSTE jakaa hallituksen huolen Suomen julkisen talouden tilasta ja nopeasti kasvavasta julkisen velan BKT-suhteesta. SOSTE kuitenkin huomauttaa, että esityksen vaikutusarvioissa on tehty kyseenalaisia oletuksia, joista vakavin liittyy finanssipolitiikan kerroinvaikutuksen mallintamiseen. Kerroinvaikutus on oletettu epätavallisen pieneksi, mikä vähättelee sopeutustoimenpiteiden kielteisiä vaikutuksia kokonaiskysyntään. Toiseksi SOSTE painottaa, että esitys tekisi Suomen finanssipolitiikasta korostuneen myötäsyklistä seuraavan 50 vuoden ajan, mikä syventäisi taantumia, lisäisi työttömyyttä, heikentäisi tuotantopotentiaalia ja korottaisi julkisen velan BKT-suhdetta. Viimeiseksi SOSTE korostaa, että Suomen julkisen velan BKT-suhte on noussut 2000-luvulla heikon talouskasvun, ei liiallisten julkisten menojen, vuoksi. Täten tehokkain keino alentaa julkista velkasuhdetta olisi edistää talouskasvua. Jatkuva sopeutus kuitenkin heikentäisi kasvua entisestään. Toisin sanoen vaarana on, että esitys ajaisi Suomen talouden loputtomaan sopeutuksen, heikon talouskasvun ja korkeamman velkasuhteen kierteeseen. SOSTE suosittelee, että esityksessä ehdotetusta kansallisesta pitkän aikavälin velkasuhdetavoitteesta ja sen mukaisesta rahoitusasematavoitteesta luovutaan.

#### **Esityksen vaikutusarvioissa on merkittäviä puutteita**

- Esityksen vaikutusarvioissa ei ole otettu riittävästi huomioon Suomen puolustusmenojen kehitystä vuosina 2029–2035.
- Vaikutusarvioissa on käytetty liian pientä finanssipolitiikan kerrointa, joka vähättelee sopeutuksen kielteisiä vaikutuksia kokonaiskysyntään.

Valtiovarainministeriö on tehnyt vaikutusarvioita esitystä varten. Ministeriö on arvioinut EU:n finanssipoliittisten sääntöjen mukaista sopeutustarvetta vaalikaudelle 2027–2031 sekä ehdotetun kansallisen pitkän aikavälin velkasuhdetavoitteen (40 % BKT:stä) mukaista sopeutustarvetta vaalikaudelle 2031–2035. Jos kansallinen poikkeuslauseke on voimassa sovitusti vuoteen 2028 asti, sopeutus jakautuu sopeutuskaudelle tasaisesti ja sopeutuskausi on neljä vuotta, sopeutustarpeen arvioidaan olevan 8,3 miljardia euroa (2,5 % BKT:stä) vaalikaudella 2027–2031 ja 0,5–1,3 miljardia euroa vaalikaudella 2031–2035. Mikäli sopeutusjakso pidennetään seitsemään vuoteen, sopeutustarpeen arvioidaan olevan 5,7 miljardia euroa vuosina 2027–2031 ja 3–4,3 miljardia euroa

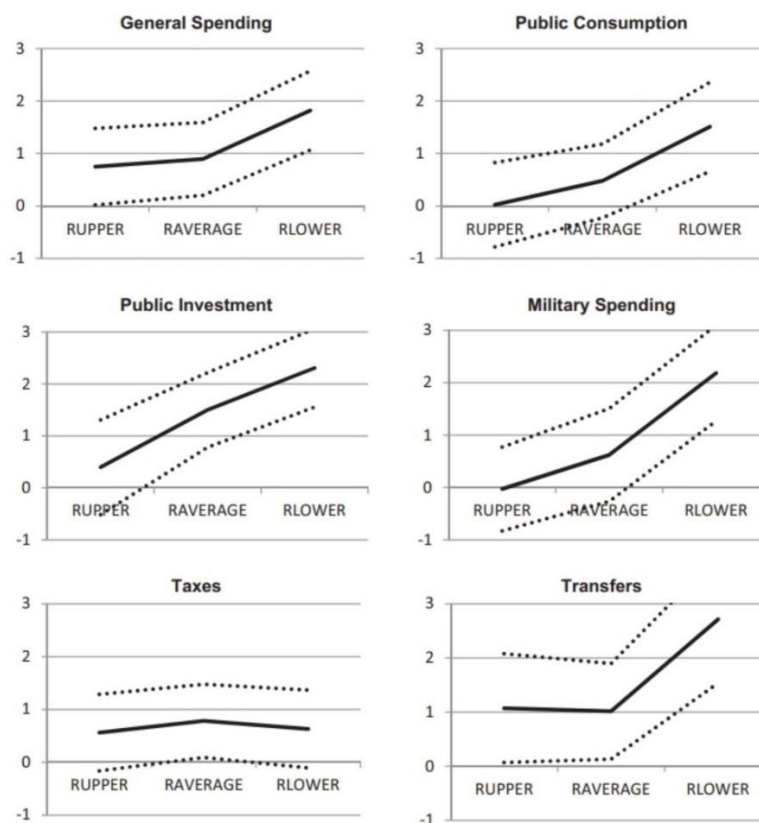
vuosina 2031–2035. Lisäksi esitykseen on sisällytetty herkkyystarkasteluja, joissa osaa oletuksista on muutettu.

Vaikutusarvioissa on oletettu, että Suomen puolustusmenot olisivat vain 3 prosenttia BKT:stä vuodesta 2029 lähtien. Suomi on kuitenkin sitoutunut nostamaan puolustusmenonsa 5 prosenttiin BKT:stä vuoteen 2035 mennessä. Laskelmissa ei ole myöskään huomioitu sitä vaihtoehtoa, että tulevat lisäinvestoinnit maanpuolustukseen katettaisiin velalla. Mikäli valtiovarainministeriö olisi ottanut nämä seikat huomioon, arviot sopeutusvaatimuksista olisivat suuremmat – siinäkin tapauksessa, että laskelmissa olisi huomioitu vain niin sanotut kovat puolustusmenot, joiden on oltava 3,5 prosenttia BKT:stä vuonna 2035. SOSTE huomauttaa, että vaikutusarviot eivät anna tältä osin todenmukaista kuvaa Suomen rahoitusasemasta vuosina 2029–2035.

Toinen vaikutusarvioihin liittyvä puute koskee valtiovarainministeriön oletusta niin kutsutusta finanssipolitiikan kertoimesta. Finanssipolitiikan kerroin on arvio siitä, kuinka paljon eri finanssipoliittiset toimenpiteet vaikuttavat kokonaiskysyntään (eli BKT:hen). Jos finanssipolitiikan kerroin on 1, sopeuttava finanssipolitiikka heikentää BKT:n kehitystä sopeutuksen määrän mukaisesti. Jos vaikutus on alle 1, BKT heikentyy sopeutuksen määrää vähemmän. Yli 1:n kertoimilla sopeutus leikkaa BKT:tä sopeutuksen euromääräistä kokoa enemmän, koska finanssipolitiikan kiristyminen vaikuttaa myös yksityiseen sektoriin.

Kuvio 1:

Finanssipolitiikan kertoimia eri suhdannetilanteissa.



Lähteet: Gechert & Rannenberg (2018).

Vaikutusarvioissa valtiovarainministeriö on käyttänyt finanssipolitiikan kertoimena lukua 0,5. Tällä oletuksella miljardin euron suuruinen sopeutus heikentää kokonaiskysyntää 0,5 miljardilla eurolla. Tutkimuskirjallisuuden valossa kerroin 0,5 on kuitenkin epätavallisen matala. Tämä nähdään kuviosta 1, joka on otettu Sebastian Gechertin ja Ansgar Rannenbergin (2018) laajasta metatutkimuksesta ("Which Fiscal Multipliers Are Regime-Dependent?"). Tässä tutkimuksessa metaregressiota sovellettiin 98 empiiriseen tutkimukseen ja yli 1 800 havaintoon, jotta muodostuisi kokonaiskuva finanssipoliittisten toimenpiteiden kertoimista eri suhdannetilanteissa. Yleinen finanssipolitiikan kerroin on keskimäärin noin 1,0, ja eri toimenpiteiden kertoimet ovat huomattavasti suurempia laskusuhdanteessa kuin noususuhdanteessa (pl. veroimenpiteiden kerroin). Taantumassa yleinen finanssipolitiikan kerroin on 1,9 (0,8 noususuhdanteessa), julkisten investointien kerroin on 2,2 (0,5 noususuhdanteessa) ja etuusmaksujen kerroin on 2,8 (1,0 noususuhdanteessa).

SOSTE painottaa, että esityksessä ei perustella, miksi vaikutusarviot on tehty kertoimella 0,5, vaikka se vähättelee merkittävästi sopeutuksen kielteisiä vaikutuksia kokonaiskysyntään. Euroopan komissio on käyttänyt omassa velkakestävyysanalyysissään kerrointa 0,75, joka on valtiovarainministeriön kerrointa korkeampi mutta silti epätavallisen alhainen. Pohjoismaiden ministerineuvoston viimevuotisessa raportissa Suomen finanssipolitiikan kertoimen arvioitiin sijaitsevan vaihteluvälillä 1,15–1,69, johon verrattuna valtiovarainministeriön kerroin 0,5 vähättelee sopeutuksen kielteisiä vaikutuksia 2,3–3,4-kertaisesti.

Esityksessä ei myöskään mainita, kuinka kauan valtiovarainministeriö arvioi finanssipolitiikan kerroinvaikutuksen – eli sopeutuksen kielteisen kysyntävaikutuksen – kestäväksi. Vuoden 2025 puoliväliriihen vaikutusarviossa ministeriö oletti kerroinvaikutuksen kestäväksi kaksi vuotta eli on mahdollista, että samaa oletusta on sovellettu myös esityksen vaikutusarvioissa.

SOSTE huomauttaa, että tämäkin oletus olisi kyseenalainen. Euroopan komissio olettaa velkakestävyysanalyysissään kerroinvaikutuksen kestäväksi kolme vuotta. Keskipitkän aikavälin ennusteissaan komissio on olettanut tavanomaisen tuotantokuilun sulkeutuvan viidessä vuodessa ja tavallista suuremman tuotantokuilun sulkeutuvan seitsemässä vuodessa. Sopeutuksen pitkäkestoisista kielteisistä vaikutuksista löytyy useita tutkimuksia: esimerkiksi Antonio Fatásin ja Lawrence Summersin (2018) tutkimus ("The Permanent Effects of Fiscal Consolidations") havaitsi, että finanssikriisin jälkeen tehdyn sopeutuksen talouskasvua heikentävät vaikutukset olivat pitkäkestoisia, minkä vuoksi sopeutus itse asiassa nosti julkisen velan BKT-suhdetta. Myös IMF:n *World Economic Outlook 2023* -julkaisussa havaittiin, että sopeutustoimet eivät laskeneet julkista velkasuhdetta 17 kehittyneessä ja 14 kehittyvässä taloudessa vuosina 1978–2020.

SOSTE painottaa, että esityksessä ei ole huomioitu sitä vaihtoehtoa, että erityisesti taantumaa ajoittuva sopeutus itse asiassa nostaa julkisen velan BKT-suhdetta, koska BKT heikkenee niin merkittävästi. Esimerkiksi Uuden talousajattelun keskus UTAKin huhtikuussa julkaisemassa "Onko lääke vaarallisempi kuin tauti?" -selvityksessä Orpon hallituksen 9 miljardin euron suuruisen sopeutuksen vaikutuksia Suomen talouteen mallinnettiin Euroopan komission velkakestävyysanalyysimallilla. Finanssipolitiikan kertoimena käytettiin lukua 1,4 – eli Pohjoismaiden ministerineuvoston raportissa havaitun vaihteluvälin keskiarvoa – ja kerroinvaikutuksen kestoiksi oletettiin viisi ja kymmenen vuotta. Selvityksessä havaittiin, että Orpon hallituksen sopeutus ei laske Suomen julkisen velan BKT-suhdetta vuosina 2025–2031, koska BKT heikkenee niin paljon.

## Esitys tekisi Suomen finanssipolitiikasta entistä myötäsyklisempää

- Esityksen seurauksena Suomen finanssipolitiikka muuttuisi huomattavasti myötäsyklisemmäksi, minkä vuoksi tulevien hallitusten olisi tehtävä merkittäviä sopeutustoimia taantumissa.
- Taantumiin ajoittuvat sopeutukset lisääisivät työttömyyttä, heikentäisivät potentiaalista tuotantoa ja nostaisivat julkisen velan BKT-suhdetta.
- Suomen julkisen velkasuhteen aleneminen edellyttää talouskasvun kiihtymistä. Hyvinvointitalouden ohjausmallin käyttöönotto edistäisi tätä tavoitetta.

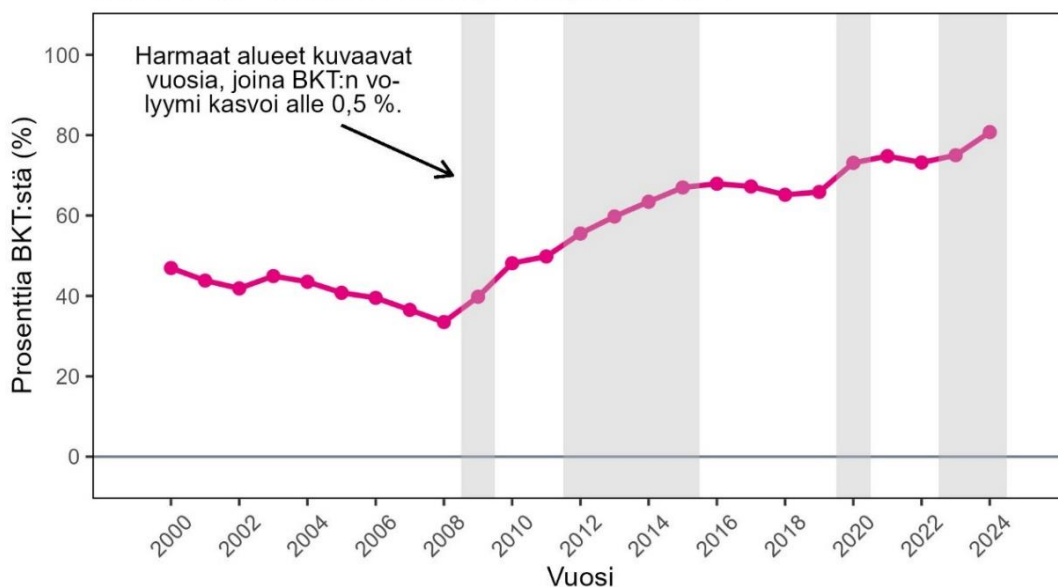
Esityksessä kirjoitetaan, että ehdotetun pitkän aikavälin velkasuhdetavoitteen saavuttaminen kestäisi lähemmäs 50 vuotta ottaen huomioon julkisyhteisöjen nykyisen velkatason (n. 86 % BKT:stä).

SOSTE huomauttaa, että esitys tekisi Suomen finanssipolitiikasta huomattavasti myötäsyklisempää. On selvää, että Suomen talous tulee kohtaamaan taantumia seuraavan 50 vuoden aikana. Koska julkisen velan BKT-suhteella on taipumus nousta taantumissa, esitys pakottaisi tulevat hallitukset harjoittamaan finanssipoliittista sopeutusta matalasuhdanteissa.

SOSTE korostaa, että viimeisen 25 vuoden ajan Suomen julkinen velkaantuminen on ylipäänsä johtunut pääosin talouskasvun puutteesta, ei liiallisista julkisista menoista. Kuvio 2 esittää Suomen julkisen EDP-velan BKT-suhdetta vuosina 2000–2024, ja harmaat alueet kuvaavat vuosia, joina BKT:n volyyymi kasvoi alle 0,5 prosenttia. 93 prosenttia julkisen velkasuhteen noususta ajoittui joko heikon talouskasvun vuosille (70 % velkasuhteen noususta) tai heikkoa kasvua välittömästi seuranneille vuosille, jolloin työttömyysaste nousi vielä BKT:n kasvaessakin (23 % velkasuhteen noususta). Seuraavat 50 vuotta toistuvat sopeutukset eivät ratkaise vaan pahentavat tätä ongelmaa, joka pitää ratkaista talouskasvua edistävillä toimenpiteillä.

Kuvio 2:

Julkisen EDP-velan BKT-suhte, Suomi, 2000–2024.



Lähteet: Tilastokeskus (2025).

SOSTE painottaa, että esitys johtaisi todennäköisesti siihen, että tulevat hallitukset olisivat pakotettuja kiristämään finanssipolitiikkaa taantumissa ja heikon talouskasvun vuosina, kun julkisen velan BKT-suhde uhkasi nousta. Kuten kuviosta 1 nähtiin, taantumissa finanssipolitiikan kertoimet ovat selvästi korkeampia eli sopeutuksella on moninkertainen heikentävä vaikutus kokonaiskysyntään. Siksi taantumiin ajoittuvat sopeutukset syventävät taantumia, mikä lisää työttömyyttä, heikentää tuotantopotentiaalia hystereesin kautta ja nostaa julkista velkasuhdetta entisestään.

Myötäsyklisen finanssipolitiikan vaarat ovat realisoituneet nykyisellä vaalikaudella. Vuodesta 2024 lähtien finanssipoliittista sopeutusta on harjoitettu taantumassa, mikä on heikentänyt kokonaiskysyntää moninkertaisesti. Taantuma on syventynyt ja työttömyys lisääntynyt huolestuttavasti. Kokonaiskysynnän moninkertainen heikentyminen on nostanut Suomen julkisen velan BKT-suhdetta, mikä on saanut valtiovarainministeriön suosittelemaan uusia sopeutustoimenpiteitä. SOSTE on laskenut, että pelkästään vuosina 2024–2025 tehtävät sosiaaliturvaleikkaukset tulevat lisäämään pienituloisuutta 87 300 henkilöllä, joista 23 500 on lapsia. SOSTE näkee merkittävänä vaarana sen, että esitys sitoo tulevatkin hallitukset harjoittamaan vastaavanlaista myötäsyklistä finanssipolitiikkaa vastaavanlaisin seurauksin, minkä seurauksena sopeutustarve kasvaa ja talouskasvu heikkenee entisestään.

SOSTE korostaa, että jatkuvan sopeutuksen sijaan Suomi tarvitsee hyvinvointia ja talouskasvua edistäviä investointeja. Suomen sosiaali- ja terveysministeriö, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos sekä muut toimijat ovat kehittäneet Suomelle hyvinvointitalouden ohjausmallia. Hyvinvointitalouden ohjausmalli korostaa talous- ja hyvinvointipolitiikan toisiaan vahvistavaa luonnetta sekä pyrkii ennakoivasti ratkaisemaan ongelmia, jotka heikentävät ihmisten hyvinvoinnin ja ekologisen kestävyyskehityksen. Esimerkiksi ennaltaehkäiseviin terveyspalveluihin kohdennetut hyvinvointi-investoinnit lisäävät ihmisten hyvinvointia, vähentävät erikoissairaanhoidon kustannuksia ja tukevat työn tuottavuutta ylläpitämällä työvoiman terveyttä. SOSTE painottaa, että esityksessä ehdotetun kansallisen pitkän aikavälin velkasuhdetavoitteen sijaan olisi järkevämpää jatkaa hyvinvointitalouden ohjausmallin kehittämistä ja ottaa se käyttöön mahdollisimman pian. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen toukokuussa julkaisema väestön hyvinvoinnin seurantamittaristo tarjoaa tähän hyvät lähtökohdat. Hyvinvointitalousajattelun myötä olisi mahdollista saavuttaa kestäviä säästöjä sekä valtionhallinnosta että hyvinvointialueilta.

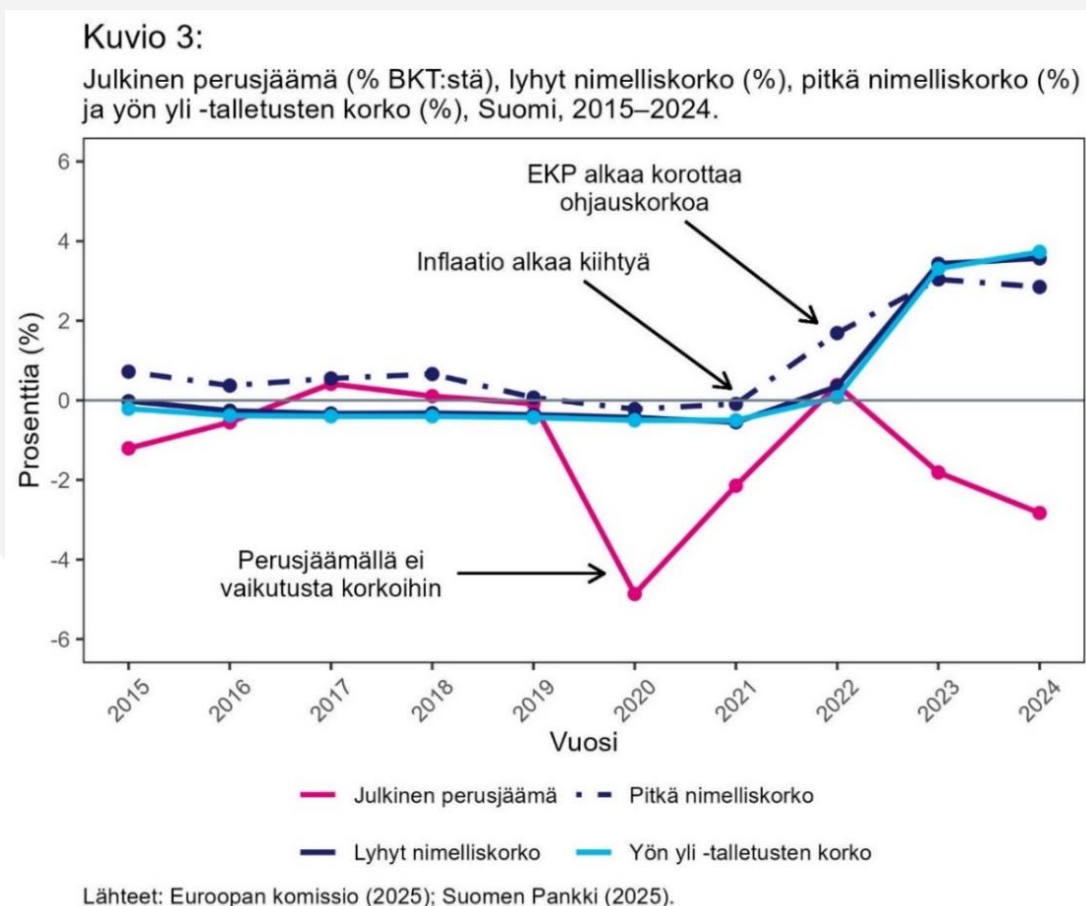
### **Julkisella velkaantumisella ei ole kielteisiä vaikutuksia talouskasvuun**

- Mikäli julkinen velkaantuminen hidastaa talouskasvua, hallituksen esitys olisi perustellumpi. Taloustieteellisen tutkimuksen kokonaiskuva kuitenkin on, että julkinen velkaantuminen ei heikennä talouskasvua.

Koska julkisen velan BKT-suhteen nousu johtuu Suomessa heikosta talouskasvusta, suurin julkiseen velkaantumiseen liittyvä vaara on, että se heikentää talouskasvua entisestään. Olisi merkittävä ongelma, mikäli heikon talouskasvun ja korkean velkaantumisen välille syntyisi noidankehä, jossa velkaantuminen heikentäisi talouskasvua ja heikko talouskasvu lisäisi velkaantumista. Mikäli tällainen uhka on olemassa, esitys voisi olla perusteltu.

Tyypillisesti ajatellaan, että julkisella velkaantumisella voi olla kielteisiä vaikutuksia talouskasvuun pitkällä aikavälillä, mikäli investoinnit riippuvat säästöistä/talletuksista, joita liikepankit lainaavat kotitalouksille ja yrityksille. Tässä skenaariossa suuremmat julkiset alijäämät elvyttävät tuotantoa ja työllisyyttä lyhyellä aikavälillä. Julkiset alijäämät lisäävät kuitenkin säästöjen kysyntää, mikä nostaa korkotasoa, koska säästöjä tarjotaan velkamarkkinoilla vain rajallinen määrä. Koronousu heikentää puolestaan investointeja ja pääoman kasautumista eli talouskasvua.

Tosimaailmassa investoinnit eivät kuitenkaan riipu säästöistä/talletuksista, sillä liikepankit eivät allokoiki muiden tallettamia säästöjä. Kuten Englannin keskuspankki on korostanut (esim. Jakob & Kumhof 2015, "Banks are not intermediaries of loanable funds – and why this matters"), liikepankkien myöntämät lainat päinvastoin luovat talletuksia. Kun liikepankki myöntää uuden lainan, se tallettaa lainatun summan velallisen pankkitilille. Velallinen investoi lainan, joka muuntuu yritysten ja kotitalouksien tuloiksi ja säästöiksi. Tästä syystä julkiset alijäämät eivät korota korkoja automaattisesti ja symmetrisesti, eikä tyypillinen väite julkisen velkaantumisen kielteisestä kasvuvaiikutuksesta ole tosi.



Kuvio 3 havainnollistaa tätä ilmiötä Suomen taloudessa. Vuosina 2015–2024 korkomenoista puhdistettu perusjäämä ei vaikuttanut Suomen lyhyeen tai pitkään nimelliskorkoon. Sen sijaan korot alkoivat nousta vuonna 2022, kun Euroopan keskuspankki alkoi korottaa ohjauskorkoa hillitäkseen inflaatiota. Kiihtynyt inflaatio oli puolestaan seurausta energiakriisistä sekä maailmanlaajuisten

arvoketjujen kriisiytymisestä, mikä loi markkinoille merkittäviä pullonkauloja ja antoi hinnoitteluvalltaa omaaville yrityksille tilaisuuden korottaa katteita ja hintoja. Keskuspankeilla on siis merkittävä rahapoliittinen valta säädellä korkotasoa, mikä pääosin määrittää myös lyhyen ja pitkän nimelliskoron tasoja.

Taloustieteessä julkisen velkaantumisen vaikutusta talouskasvuun on tutkittu laajasti. Luodakseen kokonaiskuvan aihetta koskevista tutkimushavainnoista Philipp Heimberger (2023) sovelsi tutkimuksessaan ("Do Higher Public Debt Levels Reduce Economic Growth?") metaregressiota 47 empiiriseen tutkimukseen ja yli 800 havaintoon, jotka liittyivät julkisen velkaantumisen kasvuvaikutuksiin. Heimbergerin metatutkimuksessa havaittiin, että velkaantumisella ei ole kielteisiä kasvuvaikutuksia, taloustieteessä on julkaisuvinouma, joka suosii havaintoja julkisen velan kielteisistä vaikutuksista, ja tutkimukset, jotka havaitsevat suuremman kielteisen kasvuvaikutuksen, saavat tutkimuskirjallisuudessa enemmän viittauksia. Heimbergerin metatutkimuksen perusteella huoli julkisen velkaantumisen kielteisistä kasvuvaikutuksista ei siis ole perusteltu.

Yllä mainittujen syiden vuoksi SOSTE suosittelee, että esityksessä ehdotetusta kansallisesta pitkän aikavälin velkasuhdetavoitteesta ja sen mukaisesta rahoitusasematavoitteesta luovutaan.