



Lausunto

23.2.2026

D/53/03.01.01/2026

Asia: VN/2616/2026

Lausuntopyyntö: Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta, joka koskee uutta julkisen talouden suunnitelmasta annettavaa valtioneuvoston asetusta (JTS-asetus). Tarkastusviraston huomiot luonnoksessa esitettyihin muutoksiin on esitetty seuraavassa.

1) Julkisen talouden tavoitteet

Kumoutuneen JTS-asetuksen mukaan valtioneuvoston tuli asettaa rahoitusaseman markkinahintaista bruttokansantuoteosuutta koskevat monivuotiset tavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä näiden lisäksi tavoite julkisen talouden osa-alueille. Lisäksi suunnitelmassa tuli esittää koko julkista taloutta koskevia rahoitusasematavoitteita vastaavat monivuotiset tavoitteet julkisen talouden velan ja julkisen talouden menojen suhteesta markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen.

Luonnoksen mukaan jatkossa asetetaan ainoastaan vaalikauden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukaiset keskipitkän aikavälin tavoitteet koko julkisen talouden alijäämälle, velalle ja menoille. Nk. alasektoritavoitteiden merkitys on jäänyt melko pieneksi, joten niistä luopumisen voidaan katsoa yksinkertaistavan tavoitteistoa ilman että tästä seuraisi haittaa.

VTV kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että JTS-asetuksen puitteissa asetettaisiin eri sektorirajauksen mukainen tavoite alijäämälle kuin nk. fipo-lain mukaan (Laki julkisen talouden hoitamisesta). Fipo-lain mukaan tavoite asetetaan nk. velkaa kerryttävien sektorien eli valtionhallinnon ja paikallishallinnon yhteenlasketulle alijäämälle, kun JTS-asetuksen mukainen tavoite asetettaisiin koko julkiselle taloudelle. Koska fipo-lain mukainen seuranta ja korjausmekanismi kohdistuvat ensi sijassa velkaa kerryttävien sektorien alijäämään (sen ohella, että koko julkisen talouden alijäämää koskee lakiin kirjattu 2,5 prosentin raja-arvo), JTS-asetuksen mukaisen koko julkista taloutta koskevan tavoitteen merkitys jää epäselväksi. Budjettikehysdirektiivin muodolliset vaatimukset todennäköisesti tulevat kuitenkin näin varmemmin täytetyksi.

Asetusluonnoksessa tulisi selventää, onko tavoitteet määrä asettaa vain vaalikauden viimeiselle vuodelle, vai monivuotisinä (vaalikauden kullekin vuodelle). Tähän liittyen tulisi harkita, että myös fipo-lain mukainen vaalikauden viimeiselle vuodelle asetettava vaalikausitavoite esitettäisiin julkisen talouden suunnitelmassa myös vaalikauden muille vuosille, eli monivuotisena ”polkuna”.

Lisäksi VTV kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksessa ei mainita, asetetaanko tavoitteet suhteessa bruttokansantuotteeseen vai euromääräisenä. Sikäli kuin tarkoitus jatkossakin on asettaa tavoitteet BKT-suhteina, asia kannattaisi tarkentaa asetuksen tekstiin.

2) Määräajasta luopuminen

Kumoutuneen JTS-asetuksen mukaan valtioneuvoston on tullut tarkistaa julkisen talouden suunnitelma vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä. Luonnoksessa ei mainita määräaikaa suunnitelman vuosittaiselle tarkistukselle. Määräajan säilyttäminen asetuksessa olisi kuitenkin harkinnanarvoista.

3) Yksilöityjen toimenpiteiden esittäminen

Luonnoksen mukaan ”Vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa, sekä tarvittaessa suunnitelman vuosittaisissa tarkistuksissa, esitetään vaalikauden rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi tarvittavat yksilöidyt toimenpiteet ja niiden arvioitu vaikutus julkiseen talouteen.” Kumoutuneen asetuksen vastaava kohta on käytännössä aiheuttanut vaihtelevia tulkintoja - erityisesti siitä näkökulmasta, onko kyse toimenpiteitä koskevien tietojen esittämisvelvoitteesta vai velvoitteesta suunnitella tai tehdä toimia.

Ottaen huomioon myös se, että laissa säädetään erikseen korjausmekanismista (velvoite tehdä julkista taloutta vahvistavia toimenpiteitä), JTS-asetuksen säännös lienee tarkoitettu ensi sijassa tietojen esittämisvelvoitteeksi. Kumoutuneen asetuksen voimassaollessa ollaan kohdattu tilanteita, jossa ko. yksilöityjä tietoja ei ole ainakaan kattavasti esitetty, vaikka ennusteiden mukaan hallitus ei ole ollut saavuttamassa rahoitusasematavoitteitaan. Tilanteiden taustalla on saattanut olla se, että hallituksella ei ole ollut suunnitelmissaan sellaisia yksilöityjä toimia, joita oltaisiin voitu esittää. Epäselvyyksien välttämiseksi ko. säännöstä olisi tarpeen selkeyttää esimerkiksi siten, että suunnitelmasta tulisi käydä läpinäkyvästi ilmi, mikäli yksilöityjen toimenpiteiden arvioita ei ole esitetty sen takia, että yksilöityjä toimia ei ole suunniteltu.

Joka tapauksessa luonnoksessa olevaa ilmausta ”tarvittaessa” tulisi konkretisoida siten, että ei syntyisi epäselvyyttä siitä, missä tilanteissa yksilöidyt toimenpiteet tulisi esittää suunnitelman vuosittaisissa tarkistuksissa (ml. säännöksen soveltaminen vaalikauden viimeisessä varsinaisessa JTS:ssä vuosi ennen vaalivuotta sekä vaalivuoden kevään teknisessä JTS:ssä). Tämän lisäksi säännöksen soveltaminen nyt meneillään olevalla vaalikaudella kannattaisi selventää asetuksessa tai perustelumuiotissa.

4) Julkista taloutta koskevien tietojen aikajänne ja erittely

Luonnoksen mukaan ”Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään julkisen talouden ja sen 1 momentissa mainittujen osa-alueiden keskeisiä tulo- ja menoeriä koskevat arviot, valtionhallinto ja sosiaaliturva tarkemmin eritellen, kyseisenä budjettivuonna ja keskipitkällä ajanjaksolla”.

Keskipitkällä ajanjaksolla voidaan tarkoittaa vaihdellen 3 vuodesta yli 10 vuoteen ulottuvia jaksoja, joten asia kannattaisi ilmaista suoraan numeerisesti, esimerkiksi ”neljän vuoden ajanjaksolla” tai ”vähintään neljän vuoden ajanjaksolla”. Lisäksi säännöksessä käytetään ilmausta ”valtionhallinto ja sosiaaliturva”, joka poikkeaa 1 momentissa käytetyistä ilmauksista (”valtiontalous” ja ”sosiaaliturvarahastot”). Muotoilut kannattaisi yhtenäistää, ja joka tapauksessa säännöksen sisältyvä ilmaus ”tarkempi erittely” olisi hyödyllistä ilmaista jollakin tavoin konkretisoituna (esim. millä tavoin eritelty, tai mitä tietotarvetta silmällä pitäen eritelty).

5) Julkista taloutta koskevien tietojen esittäminen muuttumattoman politiikan mukaisena

Luonnoksen mukaan julkisen talouden lähivuosien näkymiä koskevat ”...arviot laaditaan oletuksella, että politiikka säilyy muuttumattomana.” Kumoutuneen asetuksen vastaava kohta on edellyttänyt kahden vaihtoehdon mukaisten arvioiden laatimista (”Arviot laaditaan oletuksella, että tuloihin ja menoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä ei muuteta, sekä oletuksella, että tuloihin ja menoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä muutetaan valtioneuvoston yksilöimällä tavalla. Kummastakin vaihtoehdosta esitetään sen vaikutus julkisen talouden keskipitkän aikavälin rakenteelliseen rahoitusasemaan ja pitkän aikavälin kestävyys”).

Kyseistä säännöstä on ollut ilmeisesti vaikeaa noudattaa kirjaimellisesti, ja sen merkitys on jäänyt käytännössä vähäiseksi. Tässä mielessä muutos selkeyttää asetusta. Jää kuitenkin epäselväksi, minkä tietojen esittämistä konkreettisesti edellytetään asetusluonnokseen lisätyllä korvaavalla kohdalla (”Julkisen talouden suunnitelmaan sisällytetään jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun neuvoston direktiivin 2011/85/EU (jäljempänä budjettikehysdirektiivi) 9 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettu kuvaus ja d alakohdassa tarkoitettu arviointi.”) Erityisesti kun asia on osoittautunut aiemmin tulkinnanvaraiseksi, asia olisi syytä selventää asetuksessa tai perustelumuistiossa sen sijaan, että asetuksessa tehdään yleisluonteinen viittaus direktiiviin.

Lisäksi, kuten todettu, kohdassa käytetään muuttumattoman politiikan käsitettä. Tulkintaongelmien välttämiseksi olisi tärkeää selventää, tarkoitetaanko tällä VM:n kansantalousosaston (KO) riippumattoman ennusteen mukaista arviota, vai antaako muotoilu tilaa jonkin toisen arvion käyttämiselle (kumoutuneen JTS-asetuksen voimassaolon aikana muuttumattoman politiikan mukaiset tiedot poikkesivat KO:n ennusteesta vuosina 2015 ja 2016).

6) Ilmastonmuutokseen liittyvien tietojen esittäminen

Asetusluonnoksen mukaan ”Valtiovarainministeriö julkaisee vuosittain mahdollisuuksien mukaan budjettikehysdirektiivin 14 artiklan 3 kohdassa tarkoitettut tiedot katastrofeihin ja ilmastoon liittyvistä ehdollisista sitoumuksista.” Lisäksi luonnoksen mukaan suunnitelmaan sisällytetään budjettikehysdirektiivin ”9 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettu kuvaus ja d alakohdassa tarkoitettu arviointi”. Siinä direktiivin mukaan on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon ”ilmastonmuutoksesta johtuvat makrotalouden ja finanssipolitiikan riskit ja niiden ympäristö- ja jakaumavaikutukset.” Olisi tärkeää, että asetuksessa ja direktiivissä käytettyä ilmaisua ”mahdollisuuksien mukaan” ei tulkita tarpeettoman suppeasti. Ilmastonmuutoksen taloudellisten vaikutusten ja riskien tietopohja on laaja ja kehittyy jatkuvasti, ja olisi tärkeää, että saatavilla oleva olennainen, direktiivissä tarkoitettu informaatio raportoidaan säännöllisesti. Tämän takia luonnoksessa käytetyn ilmaisun ”mahdollisuuksien mukaan” uudelleenmuotoilu olisi harkinnanarvoista (esim. ”tietoperustan mahdollistamalla tavalla” tms.).

7) Ennusteiden jälkikäteisarviot

Asetusluonnoksessa päivitetään VTV:n toteuttamaa ennusteiden jälkikäteisarviointia koskevia sanamuotoja. Säännöksessä aiemmin käytetty ilmaisu ”neljään peräkkäiseen vuoteen” on muutettu muotoon ”neljän peräkkäisen vuoden ajan”. Uusi muotoilu ohjaa tulkintaan, että kyse on valtiovarainministeriön neljän vuoden aikana julkaisemista ennusteista. Tarkoitus lienee viitata tilanteeseen, jossa havaittu vinouma vaikuttaa neljään peräkkäiseen vuoteen – ottamatta kantaa siihen, kuinka monessa ennusteessa vinouma on ilmennyt. Siten olisi tarpeen harkita ilmaisun palauttamista aiempaan muotoon.

8) **Muuta lausuttavaa**

Julkisen talouden suunnitelman sisältämä tieto on ollut arvokasta esimerkiksi julkisen talouden seurannan, ennustamisen ja valvonnan näkökulmasta. Kaikki suunnitelmassa esitetyt tiedot eivät perustu suoraan JTS-asetukseen tai budjettikehysdirektiiviin. Olisi erittäin tärkeää, että suunnitelman hyödylliseksi osoittautunutta tietosisältöä ei supisteta asetusmuutoksen yhteydessä - riippumatta siitä, onko tietosisältö kuulunut budjettikehysdirektiivin piiriin vai ei. Aiemmin pakolliseksi säädetystä tietosisällöstä on nyt luonnoksen mukaan poistumassa velvoite esittää herkkyysanalyysi erilaisten kasvu- ja korko-oletusten vaikutuksesta kokonaistaloudelliseen ennusteeseen ja julkisen talouden ennusteeseen sekä keskeisiin julkista taloutta kuvaaviin tunnuslukuihin. Vaikka näiden tietojen esittäminen ei enää kuulu budjettikehysdirektiivin vaatimukseen, tietosisällön säilyttäminen julkisen talouden suunnitelmassa olisi perusteltua.

Matti Okko
johtaja

Mika Sainio
johtava finanssipolitiikan tarkastaja