Johtaja Matti Okko
Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Asiantuntijapyyntönne 13.11.2025: HE 167/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen talouden hoitamisesta ja talouspolitiikan arviointineuvostosta sekä niihin liittyviksi laeiksi

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

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausunnon ja kutsunut kuultavaksi liittyen hallituksen esitykseen 167/2025, joka koskee lakia julkisen talouden hoitamisesta ja siihen liittyviä lakeja.

Tässä lausunnossa käsitellään esityksen suhdetta perustuslakiin ja lain säätämisjärjestykseen, finanssipolitiikan riippumattoman valvontatehtävän (Independent Fiscal Institution, jäljempänä: IFI) järjestämistä koskevia seikkoja sekä esitetyn finanssipoliittisen kehikon sisältöä. VTV esittää lausuntonaan seuraavaa:

Tiivistelmä lausunnosta

Ensinnäkin VTV pitää valitettavana, että hallituksen esityksen mukaista uutta finanssipoliittista kehikkoa on valmisteltu erittäin kiireisellä aikataululla, mikä on rajoittanut esityksestä käytävää julkista keskustelua. Avoin valmistelu ja julkinen keskustelu olisivat olleet omiaan edistämään säännöstön ymmärrettävyyttä ja siihen sitoutumista.

VTV katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi toiselle viranomaiselle (Talouspolitiikan arviointineuvosto) sellainen VTV:n nyt hoitama valvontatehtävä, jonka lainsäätäjä on selväsanaisesti maininnut osaksi VTV:lle perustuslaissa säädettyä tehtävää. Tätä näkökulmaa ei ole riittävästi selvitetty lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä. Esityksen suhde perustuslakiin tulisi siten arvioida eduskuntakäsittelyssä.

VTV kiinnittää vakavaa huomiota tapaan, jolla esityksessä käsitellään eduskunnan hyväksymää kannanottoa talous- ja finanssipolitiikan valvonta- ja arviointitehtävän järjestämisestä. Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus selvittää riippumattoman ulkoisen talous- ja finanssipolitiikan valvonta- ja arviointitehtävän tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä resurssien yhdistämisen tarpeellisuutta ja ryhtyy asiassa tarvittaviin toimenpiteisiin. VTV:n näkemyksen mukaan kannanotto koskee siten asian selvittämistä, ja tarvittaviksi katsottuihin toimenpiteisiin ryhtymistä selvityksen perusteella, mikäli muutokset todetaan tarpeelliseksi. Asiaa ei kuitenkaan ole selvitetty.

VTV ei täten näe esitettyä muutosta selvitykseen perustuvaksi saatikka muuten perustelluksi, näkee esitetyn järjestelyn heikentävän merkittävästi valvonnan riippumattomuuden takeita ja katsoo sillä olevan vaikutusta myös valvonnan tehokkaan toteuttamisen edellytyksiin. Riippumattoman valvonnan uskottavuus on kaikissa olosuhteissa huomattavasti vahvempi, mikäli lainsäädännön noudattamisen valvontaa sisältäviä IFI-tehtäviä hoitaa eduskunnan yhteydessä toimiva VTV kuin jos tehtävää hoidettaisiin valtiovarainministeriön hallinnonalalla. On kuitenkin hyvä, että Talouspolitiikan arviointineuvoston asemasta säädettäisiin lailla ja että sen toimintaedellytyksiä vahvistettaisiin esityksen mukaisesti.

Esitetty uusi kotimainen finanssipoliittinen säännöstö saattaa lisätä finanssipolitiikan sääntöjen merkitystä ja sitä kautta luoda edellytyksiä julkisen talouden kestävyyden vahvistumiselle. Ensinnäkin säännöstöön sisältyvä parlamentaarinen ulottuvuus voi lisätä ylivaalikautista sitoutumista finanssipolitiikan sääntöihin. Toisekseen finanssipolitiikan EU-säännöt integroidaan vahvasti kotimaiseen säännöstöön. Kolmanneksi finanssipolitiikan valvojan roolin kasvattaminen voi lisätä talouspoliittista keskustelua ja hallitukseen kohdistuvaa painetta noudattaa sääntöjä.

Uusi säännöstö on kuitenkin erittäin monimutkainen, mikä voi vaikeuttaa positiivisten vaikutusten toteutumista. Säännöstöön kuuluu moninaisia tavoitteita ja useita kansallisia lisäelementtejä, jotka poikkeavat hieman EU-säännöistä. Kotimaisilla lisäelementeillä voi olla merkitystä joissain tapauksissa. Kokonaisuutena ne voivat kuitenkin monimutkaistaa säännöstöä tarpeettomasti, ilman vastaavaa lisäarvoa. Monimutkaisuus heikentää säännöstön ymmärrettävyyttä, joka on keskeinen edellytys säännöstön noudattamiselle ja vaikuttavuudelle. Uuden säännöstön toimivuus edellyttää, että valtiovarainministeriölle ei synny liian vahvaa informaatiovaltaa sääntöjä koskevassa tietoperustassa. Talouspolitiikan arviointineuvostosta tulee muodostua uskottava, jatkuva varmentaja ja tarvittaessa vastavoima suhteessa valtiovarainministeriöön.

VTV pitää perusteltuna, että IFI:n tehtäviin kuuluisi jatkossa esityksen mukaan myös valtiovarainministeriön laatiman, talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnittelun perustana olevien makrotalouden ennusteiden vahvistaminen. VTV näkee, ettei se silti poista jatkossakin tarvetta suojata lainsäädännöllä kansantalousosaston ennustetta mahdolliselta poliittiselta vaikuttamiselta.

1 Finanssipolitiikan valvonta VTV:n tehtävänä

Finanssipolitiikan sääntöjen riippumaton valvonta alkoi Suomessa vuonna 2013, eduskunnan hyväksyttyä loppuvuonna 2012 nk. finanssipoliittisen lain (869/2012). Lailla ja sen nojalla annetuilla asetuksilla toimeenpantiin finanssi- ja velkakriisistä alkunsa saaneiden EU:n finanssipoliittisen sopimuksen sekä jäsenmaiden keskipitkän aikavälin budjettikehyksiä koskevan nk. budjettikehysdirektiivin (2011/85, muutettu direktiivillä 2024/1265) vaatimukset. Hallituksen esityksessä finanssipoliittiseksi laiksi (HE 155/2012 vp) direktiivin ja finanssipoliittisen sopimuksen edellyttämät finanssipolitiikan sääntöjen valvontatehtävät osoitettiin VTV:lle. Hallituksen esityksessä todettiin, että ”Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamassa finanssipolitiikan tarkastuksessa valvotaan jo nykyisin valtiontalouden kehysten ja niiden sisältämän finanssipoliittisen säännön noudattamista ja toimivuutta.”

Finanssipoliittisen lain eduskuntakäsittelyn aikana valvontatehtävän todettiin sopivan hyvin VTV:lle. Tarkastusvaliokunnan lausunnon (TrVL 8/2012) mukaan ”Tarkastusvirasto täyttää hyvin valtiosopimuksessa ja sen perusteella annetuissa korjausmekanismin periaatteissa asetetut kriteerit. Tarkastusvirasto on perustuslain 90 §:n perusteella täysin riippumaton valvontaviranomainen suhteessa hallitukseen, ja toiminnallisesti riippumaton myös suhteessa eduskuntaan. Tarkastusvirasto raportoi tarkastushavaintonsa eduskunnalle ja tarkastuskohteena olevalle hallitukselle ja hallinnolle. Tarkastusvirastolla on asiantuntemuksensa ja puolueettoman sekä riippumattoman asemansa perusteella hyvät mahdollisuudet esittää julkisesti ja saattaa eduskunnan täysistunnolle valtiontalouden hoidon valvontaa ja finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista koskevat havaintonsa.” Perustuslakivaliokunta lausui (PeVL 37/2012 vp), että ehdotetuilla tehtävillä on hyvin läheinen yhteys valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastamiseen, ja että valvontatehtävän osoittaminen VTV:lle on perustuslain kannalta ongelmatonta.

Jo ennen riippumattoman finanssipolitiikan valvonnan aloittamista VTV toimi finanssipolitiikan tietopohjan ja finanssipolitiikan ohjausvälineiden ulkoisena tarkastajana. Tämä nk. finanssipolitiikan tarkastus on osa VTV:n tarkastustehtävää (tilintarkastuksen, tuloksellisuustarkastuksen ja laillisuustarkastuksen ohella). Finanssipolitikan tietoperustaan ja ohjausvälineisiin kohdistuvia nk. finanssipolitiikan tarkastuksia on toteutettu tyypillisesti 1–2 kertaa vuodessa. Tarkastuksia on toteutettu viimeisten vuosien aikana muun muassa menokehysjärjestelmän toimivuudesta, julkisen talouden ja makrotalouden ennusteista, pitkän aikavälin kestävyysarvioista sekä kuntatalouden ohjauksesta.

Vuosien kuluessa finanssipolitiikan riippumattomia valvojia koskevat EU-komission tulkinnat sekä esimerkiksi OECD:n suositukset ovat johtaneet VTV:n finanssipolitiikan valvonnan toiminnan laajenemiseen suhteessa siihen, mitä

hallituksen esityksen perusteella vuonna 2012 oli tiedossa riippumattoman valvojan tehtäväkentästä. Samoista syistä finanssipolitiikan valvontatehtävä on VTV:n sisällä nykyisin eriytetty erilliseksi toiminnoksi työjärjestyksen avulla ja muilla hallinnollisilla keinoilla. VTV:n valvontahavainnot muodostetaan siten itsenäisesti finanssipolitiikan valvonta -toiminnossa. Suomeen perustettiin vuonna 2014 myös Talouspolitiikan arviointineuvosto. Sen fokus poikkeaa VTV:n finanssipolitiikan valvonnasta. Neuvoston tarkastelualue on laaja, kattaen koko talouspolitiikan. Neuvostolla ei ole lainsäädännön noudattamisen valvonnan tehtävää.

Nykyisin VTV raportoi julkaisuissaan finanssipolitiikan valvonnan havainnot kahdesti vuodessa. Tämä raportointi kytkeytyy julkisen talouden suunnitelmaan keväällä ja tulevan vuoden talousarvioesitykseen syksyllä. Syksyn raportti käsitellään eduskunnassa. Lisäksi VTV antaa vakiintuneesti lausunnon eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle tulevan vuoden talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelman käsittelyyn.

VTV määrittelee itse tarkemmat arviointitavat, joilla se toteuttaa finanssipoliittisen lainsäädännön mukaisen valvojan tehtävänsä. Arvioinnin vakiintuneet aihealueet ovat finanssipolitiikan EU-sääntöjen noudattaminen, kotimaisen finanssipoliittisen lain noudattaminen, julkisen talouden suunnitelman sisältöä sääätelevien säännösten noudattaminen, kansallisen kehyssäännön noudattaminen, finanssipolitiikan mitoitus suhteessa suhdannetilanteeseen sekä valtiovarainministeriön makroennusteiden ja julkista taloutta koskevien ennusteiden realistisuus ja luotettavuus. VTV on julkaissut säännöllisten arviointitehtävien sisällöstä ja lähdemateriaaleista kuvauksen1, josta VTV:n käyttämät lähestymistavat ilmenevät pääpiirteissään.

2 Esityksen suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Yksi eduskunnalle annetun hallituksen esityksen laeiksi julkisen talouden hoitamisesta ja talouspolitiikan arviointineuvostosta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 167/2025 vp) keskeisistä ehdotuksista olisi itsenäisen finanssipolitiikan valvojan roolin siirtäminen valtiontalouden tarkastusvirastolta, jäljempänä VTV, talouspolitiikan arviointineuvostolle. Kyseessä olisi siis VTV:n tähän asti hoitaman lakisääteisen tehtävän siirtäminen toiselle viranomaiselle. Tehtävän siirtoa ehdotetaan siitä huolimatta, että hallituksen esityksenkin mukaan VTV täyttäisi sinänsä budjettikehysdirektiivin finanssipolitiikan valvojalle asettamat institutionaaliset vaatimukset. Itse asiassa varsinkin riippumattomuuden osalta täyttäisi ne sitä vahvemmin, koska VTV ei ole valtioneuvoston taloudellisessa ohjauksessa.

VTV:n päätehtävästä on säädetty perustuslain 90 §:n 2 momentissa, jonka mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvontaa varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Edelleen saman momentin mukaan tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Tärkein tätä VTV:n päätehtävää tarkentava laki on valtiontalouden tarkastusvirastosta annettu laki (676/2000), jäljempänä VTV-laki. VTV:n päätehtävästä on siinä säädetty hieman perustuslakia yksityiskohtaisemmin viraston tehtäviä koskevassa 1 §:n 2 momentissa. Sen mukaan VTV:n tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Myös nyt osittain VTV:ltä pois siirrettäväksi tarkoitettu tehtävä on mainittu VTV-lain VTV:n tehtäviä koskevan 1 §:n 4 momentissa, jota nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaankin myös muutettavaksi.

Yksityiskohtaisemmin nyt talouspolitiikan arviointineuvostolle siirrettäväksi esitettävistä tehtävistä on säädetty nyt kumottavaksi ehdotetun talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun lain, jäljempänä Fipo-lain, 5 ja 7 §:ssä. Fipo-lain 5 §:n mukaa VTV antaa lausunnon pykälässä viitattujen toimenpiteiden riittävyydestä. Ehkä vielä erityislaatuisempi on lain 7 §:n 1 momentissa VTV:lle määritetty tehtävä. Lainkohdan mukaan: ”Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo osana

[1] https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/01/VTV-Menetelma-ja-aineistokuvaus-Finanssipolitiikan-valvonnan-saannolliset-arviointitehtavat.pdf

valtiontalouden hoidon tarkastamista tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.” Lainkohtaan sisällytetty ilmaisu ”osana valtiontalouden hoidon tarkastamista” viittaa siihen, että lainsäätäjä on katsonut tuolloin syntyneen uuden tehtävän muodostuvan ja sisältyvän osaksi VTV:lle perustuslaissa säädettyä päätehtävää eli valtion taloudenhoidon tarkastamista.

Ajatus Fipo-lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnasta osana valtiontalouden hoidon tarkastamista toistuu myös useita kertoja Fipo-lain antamiseen aikanaan johtaneessa hallituksen esityksessä eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (HE 155/2012 vp). Esimerkiksi sen sivulla 19 luvussa 4.2 Vaikutukset viranomaisen toimintaan todetaan seuraavasti:” Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoisi osana valtiontalouden valvontaa, onko lakia ja sen nojalla annettuja koko julkista taloutta koskevia kansallisia finanssipoliittisia sääntöjä ja tavoitteita noudatettu. Luonteeltaan tehtävä vastaisi tarkastusviraston valtiontalouteen kohdistamaa finanssipolitiikan tarkastusta. Tehtävien ei arvioida edellyttävän tarkastusviraston määrärahojen lisäämistä.” Ajatus Fipo-lain mukaisten tehtävistä osana VTV:llä jo ennestään perustuslain nojalla ollutta valtiontalouden hoidon valvontatehtävää ilmenee tässä ”osana valtiontalouden valvontaa” -ilmaisun lisäksi myös siinä, että tehtävän ei ole arvioitu edellyttävän lisäresursseja, koska se on osa jo ennestään hoidettavana ollutta tehtävää.

Edelleen Fipo-lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen sivulla 38 luvussa Voimaansaattamislain käsittelyjärjestys asiaa käsitellään seuraavasti: ” Voimaansaattamislakiehdotuksen 7 §:n mukaan valtiontalouden tarkastusvirasto valvoisi osana valtiontalouden hoidon tarkastamista voimaansaattamislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista” Edelleen samalla sivulla hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa ” Vaikka ehdotetuissa tehtävissä ei ole kysymys pelkästään perustuslain 90 §:n 2 momentissa tarkoitetusta valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvonnasta, on ehdotetuilla tehtävillä niin kiinteä yhteys myös pelkän valtiontalouden hoitamiseen, että tehtävä voidaan valtioneuvoston käsityksen mukaan antaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle perustuslain estämättä.” Hallituksen esityksen kohta sisältää ajatuksen, että vaikka kyseessä ei pelkästään ole perustuslain 90 §:n 2 momentissa tarkoitettu valtiontaloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvonta, niin ainakin osittain on kyse myös siitä. Vielä hallituksen esityksen luvussa Budjettikehysdirektiivi sivulla 13 on viitattu VTV:n jo ennen Fipo-lain säätämistä hoitamiin tehtäviin seuraavasti: ”Tehtävä osoitettaisiin valtiontalouden tarkastusvirastolle. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamassa finanssipolitiikan tarkastuksessa valvotaan jo nykyisin valtiontalouden kehysten ja niiden sisältämän finanssipoliittisen säännön noudattamista ja toimivuutta.” Kohta viittaisi pikemminkin olemassa olevan laajentamiseen kuin täysin uuteen tehtävää.

VTV:lle nyt kumottavaksi ehdotettavassa Fipo-laissa säädettyä ja talouspolitiikan arviointineuvostolle siirrettäväksi ehdotetun tehtävän annon muotoilua laissa on myös kiinnostavaa verrata niihin muihin tehtäviin, joita VTV:lle on annettu tavallisen lain tasoisella säädöksellä. Tällaisia tehtäviähän VTV:lle on annettu ainakin puoluelain 9 e §:ssä (10/1969) puolueiden rahoituksen valvontaan liittyen, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (272/2009) 10 §:ssä vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuuden valvontaan liittyen ja avoimuusrekisterilain (430/2023) 9 §:ssä avoimuusrekisterin rekisteriviranomaisena toimimiseen liittyen.

Puoluelain mukaisesta VTV:n valvontatehtävästä säädetään lain 9 e §:n 1 momentissa, joka kuuluu seuraavasti: ”Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo 9 §:ssä tarkoitetun avustuksen käyttöä sekä tämän lain tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen ilmoittamista sekä näihin liittyvien asiakirjojen ja tietojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista puolueen, puolueen lähiyhteisön, avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen ja 9 §:ssä tarkoitetun muun yhteisön tai säätiön (valvottava) toiminnassa. Tässä tehtävässään virasto voi tarkastaa valvottavan tilinpitoa ja varojen käyttöä sekä tarvittaessa kehottaa valvottavaa täyttämään tästä laista johtuvat velvollisuutensa. ”

Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetussa laissa VTV:n valvontatehtävästä säädetään lain 10 §:n 1 momentissa, joka on muotoiltu seuraavasti: ”Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tässä tarkoituksessa se:
1) tarkistaa, ovatko kaikki ilmoitusvelvolliset tehneet tässä laissa säädetyn ilmoituksen;
2)julkistaa viipymättä kaikki saapuneet ilmoitukset; ja
3)tarkistettuaan ilmoitukset tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyyttä.”

Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun 10 §:ssä on vielä huomionarvoista, että sen 3 momentissa VTV valvontatehtävä säädetään päättymään kahdeksan kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta, mikä myös selkeästi erottaa tehtävän VTV:n perustuslaissa säädetystä päätehtävästä, joka on jatkuva.

VTV:n avoimuusrekisterilain mukaisesta tehtävästä puolestaan säädetään lain 9 §:n 1 momentissa, joka sisällöltään seuraava: ”Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii avoimuusrekisterin rekisterinpitäjänä ja valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tässä tarkoituksessa se:
1)ohjaa ja neuvoo ilmoitusvelvollisia tekemään tässä laissa säädetyt ilmoitukset;
2)tarkistaa, että rekisteröinti-ilmoituksen tehneet ilmoitusvelvolliset ovat tehneet toimintailmoitukset;
3)tarkistaa, että ilmoitusvelvollisen ilmoitus vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvästä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi täyttää 7 §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset;
4)selvittää rekisteröinti-ilmoitukseen, perustietojen muutoksia koskevaan ilmoitukseen, vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvästä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi annettuun ilmoitukseen sekä toimintailmoitukseen liittyviä laiminlyöntiepäilyksiä;
5)tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka tekemään 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun selvityksen;
6)ylläpitää ja kehittää sähköistä rekisteriä;
7)asettaa 11 §:ssä tarkoitetun neuvottelukunnan;
8)tekee vuosiraportin rekisterin toiminnasta ja valvonnasta;
9)antaa vaalikausittain eduskunnalle kertomuksen rekisterin toiminnasta ja valvonnasta.”

Yllä mainittuja lakeja ja niiden VTV:lle annettuja tehtäviä koskevia kohtia katsottaessa huomataan, että lainsäätäjä ei ole yhdessäkään niistä käyttänyt nyt siirrettäväksi ehdotettuja Fipo-lain tehtäviä koskevassa käyttämäänsä ilmaisua ”osana valtiontalouden hoidon tarkastamista”, mikä viittaa siihen, ettei niiden ole katsottu olevan samalla lailla osa VTV :n perustuslaissa säädettyä perustehtävää. Edellä mainittujen VTV:lle lailla säädettyjen tehtävien osalta ei siis ole käytetty ilmaisua ”osana valtiontalouden hoidon tarkastamista” siitäkään huolimatta, että näilläkin tehtävillä on niitä koskevien lakien perustelujen mukaan ollut riittävä yhteys VTV:n päätehtävään ja että tämä on myös mahdollistanut ja ollut yksi perusteluista näiden tehtävien antamiseen VTV:lle. Lainsäätäjän valitsemasta erilaisesta sanamuodosta voitaneen päätellä, että puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja avoimuusrekisteristä annetun lain mukaisten tehtävien yhteys VTV:n perustuslaissa säädettyyn päätehtävään on etäisempi kuin Fipo-laissa annetun tehtävän. Fipo-lain mukainen ja nyt Talouspolitiikan arviointineuvostolle siirrettäväksi ehdotetun tehtävän kohdalla taas kyse ei ole enää pelkästä yhteydestä tehtävien välillä vaan siitä, että Fipo-lain mukainen tehtävä on nimenomaisesti osa valtiontalouden hoidon tarkastamista. Vanhan laintulkintaperiaatteen mukaanhan lainsäätäjä ei koskaan lausu mitään turhaan. Näin ollen tämäkin vertailu tukee sitä päätelmää, että VTV:lle Fipo-lain 7 §:ssä säädettyä tehtävää tulisi pitää osana VTV:n tehtäväksi perustuslaissa annettua valtion taloudenhoidon valvonnan tehtävää.

Fipo-lain antamiseen aikanaan johtaneesta hallituksen esityksestä eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (HE 155/2012 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 37/2012vp) perustuslakivaliokunta lausui siitä muun muassa seuraavaa:” Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Tarkastusvirastolle on annettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella myös muita kuin tarkasti perustuslain sanamuodon rajaamia tehtäviä, kun tehtävät eivät vaaranna tarkastusviraston riippumattomuutta ja tehtävillä on riittävä yhteys sen perustehtävään (PeVM 2/2009 vp, s. 4, PeVM 3/2010 vp, s. 3—4). Ehdotetuilla tehtävillä on hyvin läheinen yhteys valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastamiseen, eikä ehdotettu sääntely ole ongelmallinen perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta.”

Perustuslakivaliokuntakin siis piti VTV:lle Fipo-lain säätämisen yhteydessä annettua uutta tehtävää merkityksellisen perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta merkityksellisenä ja katsoi tehtävällä olevan hyvin läheisen yhteyden valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastamiseen. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta saa tukea sille

tulkinnalle, että VTV:n Fipo-lain 7 §:ssä tarkoitettu tehtävä on osa VTV:n päätehtävää, valtion taloudenhoidon tarkastamista.

VTV esitti lausunnossaan yllä esitetyt perusteet jo hallituksen esityksen ollessa lausuntokierroksella 27.6.-25.8.2025. Niiden perusteella VTV katsoi, että kun lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin siirrettäväksi toiselle viranomaiselle sellainen tehtävä, jonka lainsäätäjä on selväsanaisesti maininnut osaksi VTV:lle perustuslaissa säädettyä tehtävää, tulisi esityksen suhde perustuslakiin arvioida myös tästä näkökulmasta ja selvityksen lopputuloksesta riippuen ottaa tämä huomioon esityksen säätämisjärjestyksestä päätettäessä. Aiemmin esitetyn perusteellahan ehdotettu tehtävän siirto näyttäisi johtavan VTV:n perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädetyn päätehtävän supistumiseen Talouspolitiikan arviointineuvostolle siirrettävien tehtävien osalta. Tätä näkökulmaa ei oltu arvioitu lausuttavana olleen hallituksen esityksen luonnoksen luvussa 11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys eikä muuallakaan hallituksen esityksessä.

Nyt lopullisessa eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä VTV:n esittämä huoli mainitaan lausuntopalautetta käsittelevässä luvussa 6.1. Vastauksena siihen todetaan: ” Finanssipolitiikan valvontaa koskevaa ehdotusta ei ole muutettu tarkastusviraston lausunnon johdosta, koska finanssipolitiikan valvonta ei ole osa tarkastusviraston säädettyä valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamistehtävää. (ks. tarkemmin jakso 11.3).”

Lopullisen eduskunnalle annetun hallituksen esityksen luvussa 11.3 Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta asiaa käsitellään seuraavasti: ”Esityksessä ehdotetaan finanssipolitiikan valvontatehtävä siirrettäväksi Valtiontalouden tarkastusvirastolta talouspolitiikan arviointineuvostolle. Esitystä on tämän vuoksi tarpeen arvioida myös tarkastusviraston asemaa ja tehtäviä koskevan perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta. Säännöksen mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 1 §:n 2 momentin mukaan tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Tarkastusvirastolle on annettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella myös muita kuin tarkasti perustuslain sanamuodon rajaamia tehtäviä, kun tehtävät eivät vaaranna tarkastusviraston riippumattomuutta ja tehtävillä on riittävä yhteys sen perustehtävään (PeVL 37/2012 vp, jossa viitattu mietintöihin PeVM 2/2009 vp, s. 4 ja PeVM 3/2010 vp, s. 3—4). Tällainen tehtävä on ollut esimerkiksi finanssipolitiikan nykyinen valvontatehtävä, jolla voimassa olevan finanssipoliittisen lain käsittelyn yhteydessä annetun perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan on hyvin läheinen yhteys valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastamiseen (PeVL 37/2012 vp, s. 5). Finanssipolitiikan valvontatehtävä ei tästä huolimatta ole kuitenkaan osa perustuslaissa tarkoitettua tarkastusviraston valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastustehtävää eikä finanssipolitiikan valvontatehtävän siirtäminen tarkastusvirastolta talouspolitiikan arviointineuvostolle ole perustuslain kannalta ongelmallista.”

VTV katsoo, ettei lopullisessa eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä ole riittävästi perusteltu esitettyä johtopäätöstä, että finanssipolitiikan valvonta ei ole osa tarkastusviraston säädettyä valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamistehtävää. Sille esitetään oikeastaan kaksi perustetta, joista kummastakaan ei VTV:n näkemyksen mukaan seuraa esitetty johtopäätös. Siitä, että VTV:lle on tarkastusvaliokunnan myötävaikutuksella annettu myös muita kuin perustuslain sanamuodon rajaamia tehtäviä, kun tehtävät eivät vaaranna tarkastusviraston riippumattomuutta ja tehtävillä on riittävä tehtävä yhteys VTV:n perustehtävään, ei VTV:n näkemyksen mukaan voi suoraan päätellä, ettei joku VTV:lle annetuista tehtävistä olisi kokonaan tai joiltakin osin osa VTV:n taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastustehtävää. Myöskään siitä, että perustusvaliokunta on todennut finanssipolitiikan valvontatehtävällä olevan hyvin läheinen yhteys finanssipolitiikan valvontatehtävään, ei voi päätellä, etteikö finanssipolitiikan valvontatehtävä olisi osa valtion talouden hoidon tarkastamistehtävää, varsinkin kun perustuslakivaliokunta on todennut näin nimenomaan lausuessaan lakiluonnoksesta, jossa tehtävän todetaan olevan osan valtion taloudenhoidon tarkastamista. Pikemminkin perustuslakivaliokunnan esittämä muotoilu tukee sitä, että finanssipolitiikan valvontatehtävä voi olla osa valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastamista.

VTV:n näkemys siitä, että finanssipolitiikan valvontatehtävä voi olla osa taloudenhoidon tarkastamista, perustuu fipolain 7 §:n 1 momentin sanamuodon mukaiseen tulkintaan. Toisin sanoen siinä oletetaan, että kun lainkohdassa sanotaan, että fipo-lain ja sen nojalla annettujen säädösten valvonta tapahtuu osana valtion talouden hoidon tarkastamista, se myös tarkoittaisi, että niin todella olisi, siis Fipo-lain valvonta olisi tapahtunut osana valtiontalouden hoidon

tarkastamista ja olisi osa sitä. Lopullisessa eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä päädytään joko lainkohtaa tulkitsemalla tai lainkohdasta huolimatta siihen lopputulokseen, että finanssipolitiikan valvonta ei kuitenkaan olisi osa VTV:n perustuslaissa säädettyä valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastustehtävää. VTV:n näkemyksen mukaan tällaiseen tulkintalopputulokseen päätyminen näyttäisi edellyttävän useiden suomalaisessa oikeustieteessä vakiintuneesti noudatettujen laintulkintaperiaatteiden sivuuttamista. Ensimmäinen näistä on lain kielellisen tai kieliopillisen, siis yleiskielen mukaisen sanamuodon mukaisen tulkinnan periaate. Yleensä suomalaisessa oikeustieteessä sanamuodon mukaista tulkintaa on pidetty lähtökohtana ja ensisijaisena tulkintatapana ja tulkintavaihtoehtona.[2] Hallituksen esityksessä kuitenkin päädytään tarkemmin perustelematta siihen, ettei Fipo-lain 7 § 1 momentilla olisi sitä merkitystä, johon sen sanamuodon mukainen tulkinta johtaisi.

Toinen tällainen tulkintaperiaate on sääntelyn ekonomian periaate. Sen mukaan mikään lakitekstin elementti ei ole merkityksetön eikä lakitekstiä tule tulkita siten, että jokin sen osa jää tarpeettomaksi tai merkityksettömäksi. [3] Jos fipolain 7 § 1 momenttia voi tulkita sanamuodon mukaisesti, silloin ilmaisulla ”…tarkastusvirasto valvoo **osana** valtiotalouden hoidon tarkastamista tämän lain ja sen …” on merkitys, mutta jos hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla finanssipolitiikan valvonta ei ole osa tarkastusviraston säädettyä valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamistehtävää, näyttäisi ainakin ilmaisu ”osana valtion taloudenhoidon tarkastamista” jäävän tarpeettomaksi ja vaille merkitystä.

Laintulkinnassa lainlaatija on myös oletettu rationaaliseksi toimijaksi[4], mutta tämäkään olettama ei oikein pätisi Fipolain 7 § 1 momentin tapauksessa, jos eduskunnalle nyt annetussa hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla tulkitaan, että finanssipolitiikan valvontatehtävä ei lainkohdan sanamuodon mukaisesta sisällöstä huolimatta ole kuitenkaan osa perustuslaissa tarkoitettua tarkastusviraston valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastustehtävää. Lainsäätäjä näyttäisi silloin todenneen fipo-lain 7 §:n 1 momentissa jotain, mikä ei pidä paikkansa, ja olisi siis toiminut irrationaalisesti.

Vielä oikeusteoriassa oikeusjärjestelmän on ajateltu muodostuvan säännöistä, joista muodostuu loogisesti ristiriidaton ja konsistentti kokonaisuus, ja lainsoveltajan ensisijaisena tehtävänä olevan sääntöjen välisten ristiriitojen ratkaiseminen tulkinnan keinoin.[5] Jos kuitenkin tulkitaan hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla, että finanssipolitiikan valvontatehtävä ei ole kuitenkaan osa perustuslaissa tarkoitettua tarkastusviraston valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastustehtävää, vaikka fipo-lain 7 §:n 1 momentin mukaan näin on, silloin perustuslain 90 § 2 momentti, VTV-lain 1 § ja fipo-lain 7 § 1 momentti eivät näyttäisi muodostavan loogisesti ristiriidatonta ja konsistenttiä kokonaisuutta, vaan fipo-lain 7 §:n 1 momentti olisi ollut kaikki nämä vuodet ristiriidassa muiden äsken mainittujen säännösten kanssa.

Myös oikeusteoriaa koskevassa kirjallisuudessa on katsottu, että laintulkinnassa tulee pyrkiä tulkinnallista tietä sellaiseen tulokseen, että oikeussäännökset eivät olisi keskenään ristiriidassa.[6] Eduskunnalle nyt annetussa hallituksen esitetty tulkinta, ettei Finanssipolitiikan valvontatehtävä ole kuitenkaan osa perustuslaissa tarkoitettua tarkastusviraston valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastustehtävää, näyttäisi johtavan siihen että Fipo-lain 7 §:n momentti olisi ollut ristiriidassa perustuslain 90 §:n 2 momentin ja VTV-lain 1 §:n kanssa.

---

[2] Kielellisestä tulkinnasta lain tulkinnan lähtökohtana ks. esim. Tapio Määttä -Mirjami Mirjami Paso: Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan 2022, s. 35 sekä Rautiainen, Kostiainen , Kurki, Soininen ja Määttä: Oikeus ja sen tutkiminen, 2023 s. 176

[3] Sääntelyn ekonomian periaatteesta ks. esim. Aulis Aarnio: Laintulkinnan teoria 1989, s. 256.

[4] Lainlaatijasta rationaalisena toimija ks. esim. Rautiainen, Kostiainen , Kurki, Soininen ja Määttä: Oikeus ja sen tutkiminen, 2023 s. 192

[5] Lainsäädännöstä systemaattisena kokonaisuutena: Rautiainen, Kostiainen, Kurki, Soininen ja Määttä: Oikeus ja sen tutkiminen, 2023 s. 179

[6] Ks. esim Hannu Tapani Klami teoksessa Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään 1, 3. painos 1996 s. 19.

Vielä on käsittelemättä lain kieliopilliseen tulkintaan liittyvä johdonmukaisuuden periaate[7]. Sen mukaan samaa ilmaisua käytetään – jos mahdollista – eri yhteyksissä samalla tavalla. Tietyssä lakitekstissä oleville ilmaisuille ei tule antaa eri yhteyksissä eri merkitystä, jollei siihen ole riittävää perustetta. Eduskunnalle nyt annetussa hallituksen esityksessä vastauksena tarkastusviraston esille nostamaan huoleen esitetty tulkinta, että finanssipolitiikan valvontatehtävä ei fipo-lain sanamuodosta huolimatta ole kuitenkaan osa perustuslaissa tarkoitettua tarkastusviraston valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastustehtävää, vaikuttaisi johtavan siihen, että valtion taloudenhoidon tarkastamisen käsitteellä olisi katsottava olevan eri merkitys toisaalta Suomen perustuslain 90 §:n 2 momentissa ja VTV-lain 1 §:n 2 momentissa ja toisaalta fipo-lain 7 §:n 1 momentissa. Tälle tulkinnalle ei kuitenkaan esitetä, eikä laeista itsestäänkään tai niiden yksityiskohtaisista perusteluista näytä löytyvän, esimerkiksi lakikohtaisen määritelmäsäännöksen kaltaista ilmeistä perustetta. VTV:n esittämä tulkinta taas, jossa valtion talouden hoidon tarkastaminen olisi merkinnyt samaa kaikissa kolmessa laissa, olisi ollut lain kielelliseen tulkintaan liittyvän johdonmukaisuuden periaatteen mukainen.

VTV katsoo, että lopullisessa eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä vastauksena VTV:n lausuntoon esitetty tulkintakannanotto, jonka mukaan finanssipolitiikan valvonta ei ole osa tarkastusviraston säädettyä valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamistehtävää ei ole riittävästi perusteltu. VTV:n näkemyksen mukaan se olisi tullut perustella paremmin ja avata avoimemmin, kuinka siihen on päädytty. Tämä olisi ollut tarpeen erityisesti sen vuoksi, että tulkinta näyttäisi olevan vastoin monia niistä laintulkinnan periaatteista ja laintulkinnan lähtökohtana olevia oletuksista, joita suomalaisessa oikeustieteessä ja laintulkinnassa yleensä vakiintuneesti noudatetaan.

VTV toteaa, että eduskunnalle annetussa lopullisessa hallituksen esityksessä ja sitä edeltävässä lainvalmistelussa ei ole riittävästi selvitetty sitä, että kumottavaksi ehdotetun fipo-lain 7 §:n 1 momentin sanamuodon ja myös lain perustelujen nojalla siinä VTV:lle annetun ja nyt talouspolitiikan arviointineuvostolle esitetty tehtävä vaikuttaisi aiemmin esitetyin perustein olevan osa VTV:lle perustuslaissa annettua valtion talouden hoidon tarkastamisen tehtävää. Jos näin on, olisi tehtävän siirtäminen talouspolitiikan arviointineuvostolle VTV:n perustuslaissa säädetyn tehtävän supistamista ja tämä tulisi ottaa huomioon lakiehdotuksen säätämisjärjestyksessä. Koska asiaa ei ole hallituksen esityksen valmistelussa riittävästi selvitetty, VTV katsoo, että asia tulisi arvioida osana lakiehdotuksen käsittelyä eduskunnassa. Kysymystä ei tee VTV:n käsityksen mukaan epärelevantiksi se, että nyt ollaan säätämässä kokonaan uusia lakeja ja fipo-lakia, jonka sanamuotoon ja perusteluihin VTV on tässä viitannut. Kyseessä on kuitenkin joka tapauksessa olemassa olevan tehtävän siirtäminen VTV:ltä Talouspolitiikan arviointineuvostolle ja fipo-lain sanamuodon ja perustelujen perusteella tuo tehtävä on alun perin ajateltu osaksi VTV:n valtion taloudenhoidon valvontatehtävää.

3 Valvontatehtävän järjestäminen

EU-lainsäädännön vaatimukset finanssipolitiikan valvonnan riippumattomuudesta ja muista lähtökohdista

Budjettikehysdirektiivin mukaan jäsenvaltioilla tulee olla yksi tai useampi itsenäinen finanssipolitiikan instituutio (IFI). IFI-tehtävä voidaan siis keskittää yhdelle instituutiolle, mutta tehtävät voidaan myös jakaa useamman instituution kesken. Hallituksen esityksen mukaan jatkossa finanssipolitiikan riippumattomana valvojana, IFI:nä, toimisi VTV:n sijaan Talouspolitiikan arviointineuvosto.

VTV ei pidä esitettyä muutosta perusteltuna, ja näkee esitetyn järjestelyn heikentävän merkittävästi valvonnan riippumattomuuden ja tehokkaan toteuttamisen takeita. Asiaa käydään seuraavassa läpi budjettikehysdirektiivin sisältämien säännösten kautta.

[7] Kieliopillisen tulkinnan periaatteista yleisemmin ja johdonmukaisuuden periaatteesta erityisesti ks. esim. Aulis Aarnio: Laintulkinnan teoria 1989, s. 256

Budjettikehysdirektiivin mukaan IFIt eivät saa ottaa ”vastaan ohjeita asianomaisen jäsenvaltion talousarvioviranomaisilta tai muilta julkisilta tai yksityisiltä elimiltä”. Tämä riippumattomuuden tärkeä osatekijä voi toteutua erilaisilla järjestelyillä, jotka voivat olla riittäviä tavanomaisissa olosuhteissa. Takeet riippumattoman valvonnan toteutumiseksi kaikissa olosuhteissa ovat kuitenkin huomattavasti vahvemmat, mikäli IFI-tehtäviä hoitaa eduskunnan yhteydessä toimiva VTV kuin jos tehtävää hoidettaisiin valtiovarainministeriön hallinnonalalla, jolla toimiviin elimiin hallituksella on huomattavasti helpompi kohdistaa suoraa tai epäsuoraa ohjausta (vrt. eduskunnan tarkastusvaliokunnan kannanotto finanssipoliittisen lain käsittelyn yhteydessä). Hallituksen esityksessä riippumattomuuteen kohdistuvaa riskiä korostaa se, että esityksen mukaan valtioneuvosto nimittää arviointineuvoston jäsenet valtiovarainministeriön esityksestä. Siten esityksen mukaan valvonnan kohteet (valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö) nimittävät omat valvojansa. Tilanne vastaa arviointineuvoston osalta nykytilaa, mutta ongelman merkitys on ollut pienempi, koska neuvoston tehtävänä ei ole ollut lainsäädännön noudattamisen valvonta.

Tällainen tilanne, jossa riippumattomuudelle tarvitaan vahvat takeet, voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos IFI päätyisi kannanottojensa takia jyrkkään ristiriitatilanteeseen hallituksen tai valtiovarainministeriön kanssa. Ottaen huomioon muun muassa julkisen talouden pitkäaikaiset ongelmat ja tarpeet julkisen talouden vahvistamiseksi, tällaisen tilanteen syntymistä ei voida poissulkea. VTV:n riippumattomuus on sekä periaatteessa että käytännössä hyvin vahva, johtuen itsenäisestä asemasta eduskunnan yhteydessä. Vuonna 2000 voimaan astuneen perustuslain eduskuntakäsittelyssä todettiin (PeVM 10/1998 vp ja VaVL 29/1998 vp), että VTV:n riippumattomuus toteutuu parhaiten eduskunnan yhteydessä, ja VTV päätettiin siirtää eduskunnan yhteyteen.

Direktiivin mukaan IFI-instituutioilla tulee olla ”riittävät ja vakaat varat tehtäviensä sekä kaikentyyppisten tehtäviinsä sisältyvien analyysien toteuttamiseksi tuloksellisesti”. Tämä on ollut käytännössä olennainen seikka, jota ulkopuoliset arvioijat (EU-komissio sekä OECD) ovat arvioineet. VTV:n asema eduskunnan yhteydessä ja VTV:n sisäiset budjetti- ja taloussuunnittelun ratkaisut antavat vahvat takeet sille, että vaatimus toteutuu. Näin on myös tapahtunut, finanssipolitiikan valvonta on saanut toiminnan ja sen kehittämisen edellyttämät määrärahat käyttöönsä tarkastusvirastossa, ja niitä on kasvatettu toiminnan kehittyessä ja laajentuessa. Mahdollisissa vastakkainasettelutilanteissa hallituksen tai valtiovarainministeriön kanssa IFI-instituution toiminnan jatkuvuus resurssien puolesta on huomattavasti paremmin turvattu eduskunnan yhteydessä verrattuna siihen, että sen budjetti määräytyisi valtion tavanomaisen budjettiprosessin kautta valtiovarainministeriön hallinnonalalla.

Hallituksen esityksen sisältö kuvastaa osaltaan yllä mainittua riskiä. Vaikka arviointineuvoston voimavaroja esitetään vahvistettavan sinänsä perustellusti kolmea henkilötyövuotta vastaavalla määrärahalisäyksellä, siinä ei esitetä arviointineuvoston määrärahojen ja toimintaedellytysten jatkuvuudelle minkäänlaisia takeita, vaan neuvoston määrärahat vaikuttavat esityksen perusteella jäävän kunkin hallituksen vuotuisen harkinnan varaan normaalissa budjetointiprosessissa. Tämä voi ääritapauksissa mahdollistaa toimintaedellytysten nopeankin alasajon, minkä lisäksi järjestely mahdollistaa määrärahojen vähittäisen pienentymisen ilmankin varsinaisia leikkauksia. Tätä riskiä kuvastaa tarkastelu Talouspolitiikan arviointineuvoston määrärahojen toteutuneesta kehityksestä vuosina 2017-2025: tällä ajanjaksolla neuvoston määrärahat ovat säilyneet nimellisesti samana, mutta koska kustannustason tarkistuksiakaan ei ole tehty, määrärahat ovat reaalisesti alentuneet selvästi. Se, että neuvostosta säädettäisiin lailla, ei muuta tässä mielessä sen asemaa.

Direktiivin mukaan IFI:t ”saavat käyttöönsä riittävästi ja oikea-aikaisesti sellaista tietoa, jota ne tarvitsevat tehtäviensä hoitamiseksi”. VTV:llä on kaikissa tehtävissään jo perustuslaissa taattu rajoittamaton tiedonsaantioikeus. Kansainvälisten kokemusten perusteella on niin, että mikäli vahvaa lain takaamaa tiedonsaantioikeutta ei ole, tiedonsaannin toteutuminen käytännössä ei ole itsestäänselvyys. Esityksen mukaan arviointineuvoston tehtäviensä hoitamista varten välttämättömiä tietoja salassapitosäännösten estämättä koskeva tiedonsaantioikeus kirjattaisiin sitä koskevaan lakiin, mitä voi pitää perusteltuna.

Valvontatehtävien sisällöstä

Budjettikehysdirektiivissä on määritelty tehtävät, jotka jonkin jäsenmaassa olevista itsenäisistä finanssipolitiikan instituutioista (IFI) tulee hoitaa. Seuraavassa on esitetty huomioita osasta näitä tehtäviä, hallituksen esitykseen peilaten.

Direktiivin mukaan IFI:n tulee (viimeistään siirtymäajan jälkeen) arvioida finanssipolitiikan uuden EU-säännöstön mukaisten jäsenmaiden keskipitkän aikavälin suunnitelmien taustalla olevia taustaoletuksia, minkä lisäksi IFI:lle voidaan antaa tehtävä arvioida EU-sääntöjen mukaisen nettomenopolun noudattamista sekä hallituksen toteuttamien korjaavien finanssipoliittisten toimenpiteiden riittävyyttä. VTV on määrätietoisesti osoittanut kehittämisresursseja finanssipolitiikan uusiin EU-sääntöihin liittyvien hoitamiseksi, ja tähän liittyviä tarkasteluja on julkaistu jo kahdessa VTV:n eduskuntakertomuksessa. VTV on lisäksi edistänyt ja ylläpitänyt teemaa koskevaa julkista keskustelua aiheesta mm. järjestämällä kaksi asiantuntijakeskustelun kannalta keskeistä seminaaria tästä aiheesta.

On ilmeistä, että julkisen keskustelun ja erityisesti eduskunnan tietotarpeiden kannalta on keskeistä, että EU-sääntöjä käsittelee hallituksen ja valtiovarainministeriön lisäksi myös riippumaton elin. Maaliskuussa 2025 eduskunnan tarkastusvaliokunta totesi (TrVM 2/2025), että ”…valiokunnan mielestä on arvokasta, että virasto käy huolella läpi ja avaa ymmärrettävästi uuden, monimutkaisen sääntökehikon toimintaa vuosittaisissa raporteissaan. Näin EU sääntöjen noudattamisesta on mahdollista käydä keskustelua kansallisella tasolla. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että mahdollisimman moni kykenee ymmärtämään sääntöjen toimintaa ja osallistumaan keskusteluun uudistettujen EU-sääntöjen merkityksestä Suomelle.” Lisäksi jo aiemmin OECD:n arviossa (ks. jäljempänä) tuotiin esiin, että arvioon haastatellut sidosryhmien edustajat totesivat VTV:n olevan ainoa taho, joka Suomessa tuottaa vaihtoehtoisia arvioita silloiseen finanssipolitiikan EU-säännöstöön keskeisesti kuuluneen suhdannekorjauksen määrästä.

On jossain määrin epäselvää, miten tämän finanssipolitiikan läpinäkyvyyden kannalta keskeisen tehtävän hoitaminen varmistettaisiin IFI-tehtävän mahdollisen siirron jälkeen, vaikka esityksen mukaan arviointineuvostolla olisi mahdollisuus arvioida näitä asioita myös oma-aloitteisesti. Arviointineuvostolle säädettävät tehtävät finanssipolitiikan EU-sääntöjen osalta näyttävät jäävän valtiovarainministeriön tilannekohtaisen harkinnan varaan (pyynnöstä tehtävät arviot koskien nettomenopolun noudattamista ja korjaavien toimien riittävyyttä) tai ne toteutuvat vasta pitkän siirtymäajan kuluttua (lausunto keskipitkän aikavälin suunnitelmien taustalaskelmista, jonka esitetään toteutuvan pakollisena vasta vuonna 2032).

Lisäksi direktiivin mukaan IFI:n yhtenä tehtävänä on ”Osallistuminen pyynnöstä säännöllisiin kuulemisiin ja keskusteluihin kansallisessa parlamentissa.” Esityksessä Talouspolitiikan arviointineuvostolle annettaisiin tehtäväksi osallistua pyynnöstä eduskunnan ja sen valiokuntien järjestämiin kuulemisiin ja keskusteluihin sekä antaa vuosittain sen kannanotot ja arviot käsittävä kertomus eduskunnalle. Lisäksi se voisi antaa erilliskertomuksia eduskunnalle. Tältä osin esitys loisi neuvostolle vastaavat edellytykset, jotka VTV:llä on finanssipolitiikan valvonnan havaintojen raportointiin eduskunnalle.

Esityksen mukaan IFI vahvistaisi jatkossa valtiovarainministeriön laatiman, talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnittelun perustana olevat makrotalouden ennusteet. On hyvä, että EU-komissio on ilmaissut selkeästi, että nykyisin voimassa oleva järjestely (VM laatii ennusteen ilman että ulkopuolinen taho vahvistaa sen) ei täytä EU:n vaatimuksia riippumattoman ennusteen laatimiselle. Olisi kuitenkin perusteltua, että säädettävä ennusteiden vahvistamistehtävä kattaisi myös julkisen talouden ennusteet, joilla on oleellinen merkitys nimenomaan sääntöjen noudattamisen seurannan ja arvioinnin kannalta.

VTV kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esityksen mukaan lainsäädännöstä poistuisi VM:n kansantalousosaston ennusteen riippumattomuutta turvaava säännös (nykyisen fipo-lain 2a §, jonka mukaan valtiovarainministeriössä ennustetoiminnasta vastaavan osaston päällikkö ratkaisee itsenäisesti esittelystä asiat, jotka koskevat valtion talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnittelun perustana olevia makrotalouden kehitystä koskevia ennusteita). VTV:n mielestä IFI:lle osoitettava ennusteiden vahvistamistehtävä ei poista tarvetta suojata lainsäädännöllä kansantalousosaston

ennustetta mahdolliselta poliittiselta vaikuttamiselta. Tämän takia nykyisen lain ko. säännös olisi perusteltua sisällyttää myös uuteen lakiin.

VTV tuo samalla esiin, että sen finanssipolitiikan valvonta on toteuttanut säännöllisesti ennusteiden realistisuuden ja luotettavuuden arviointia ja kehittänyt tehtävien edellyttämää metodologiaa. Siten sillä olisi hyvät valmiudet vastata myös ennusteiden vahvistamistehtävästä, joka edellyttää osin samankaltaista analyysia.

Lisäksi VTV kiinnittää huomiota siihen, että ennusteiden vahvistamisen menettelyiden osalta esitys vaikuttaa täsmentämättömältä. Hallituksen esityksestä jää epäselväksi esimerkiksi se, missä vaiheessa ennuste vahvistetaan, sekä minkälaisia seurauksia olisi sillä, mikäli IFI ei katsoisi voivansa vahvistaa ennustetta. On myös epäselvää, sisältyykö näiden seikkojen sääntely esitykseen sisältyvään asetuksenantovaltuuteen (laki julkisen talouden hoitamisesta 8 §).

Esityksen mukaan VTV vastaisi jatkossakin valtiovarainministeriön makrotalouden ja julkisen talouden ennusteen jälkikäteisarviosta. VTV:n näkemyksen mukaan ennusteiden jälkikäteisen arvioinnin tehtävä soveltuu tarkastusviraston hoidettavaksi siinäkin tapauksessa, että IFI-tehtävä siirtyisi tarkastusvirastosta pois.

Riippumattoman valvonnan järjestämistä Suomessa koskevia muita huomioita

OECD toteutti vuonna 2021 laajan ulkopuolisen arvion[8] VTV:n finanssipolitiikan valvonnasta. Raportin mukaan kaikki haastatellut sidosryhmien edustajat arvioivat, että VTV:n finanssipolitiikan valvonnan työ on riippumatonta, poliittisesti puolueetonta ja korkealaatuista. OECD:n arviossa tuotiin esiin, että IFI-tehtävän sijaitseminen tarkastusvirastossa on epätyypillistä. Järjestelyä ei voi kuitenkaan kuvata poikkeukselliseksi; euroalueella myös Ranskassa ja Liettuassa on käytössä vastaava järjestely. Lisäksi voidaan todeta, että esimerkiksi Virossa ja Itävallassa IFI sijaitsee keskuspankin yhteydessä. OECD:n arvio myös osoittaa, että IFI-toimintaa koskevien periaatteiden on mahdollista toteutua laajasti myös nykyisessä järjestelyssä, jossa IFI-toiminto sijaitsee tarkastusvirastossa.

VTV:n finanssipolitiikan valvonta- ja tarkastustehtävät ovat tukeneet ja täydentäneet toisiaan. Tarkastushavaintoja on voitu hyödyntää finanssipolitiikan valvonnan työssä, ja finanssipolitiikan valvonnassa havaitut riskit ovat antaneet aineksia tarkastusaiheiksi. Näiden kahden toiminnon toisiaan tukevan luonteen takia VTV on myös pystynyt laajentamaan ja syventämään julkisen talouden ja finanssipolitiikan asiantuntemusta. Myös OECD tunnisti ulkoisessa arviossaan finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan synergiaedut. Nämä edut menetettäisiin, mikäli IFI-tehtävä siirrettäisiin pois VTV:ltä: finanssipolitiikan tarkastustyöllä ei olisi enää yhteyttä IFI-toimintaan.

Hallitus on esityksessään perustellut valvontatehtävän siirtämistä VTV:ltä Talouspolitiikan arviointineuvostolle eduskunnan vuonna 2022 esittämällä kannanotolla, joka koskee finanssipolitiikan arviointi- ja valvontatehtävien järjestämisen selvittämistä ja toimenpiteisiin ryhtymistä selvityksen perusteella. Hallitus perustelee esityksessään lyhyesti, minkä takia se katsoo arviointi- ja valvontatoimintojen yhdistämisen tarkoituksenmukaiseksi. Hallitus ei kuitenkaan tuo esiin selvitystä tai vertailua siitä, missä määrin vaihtoehtoiset, yhteen valvojainstituutioon perustuvat ratkaisut täyttäisivät finanssipolitiikan riippumatonta valvontaa koskevat EU-vaatimukset.

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että useimmissa jäsenvaltioissa finanssipolitiikan valvontatehtävä on osoitettu taloustieteen edustajista koostuvalle asiantuntijaneuvostomuotoiselle toimijalle. Tämänkaltainen ylätason havainto ei kuitenkaan kerro lainkaan siitä, miten tarkoituksenmukaista toiminnan järjestäminen eri tavoilla on. Institutionaaliset

[8] Sisältyy julkaisuun: OECD Journal on Budgeting, Volume 2021 Issue 3, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-journal-on-budgeting-volume-2021-issue-3_7ef61932-en.html

järjestelyt eri jäsenmaissa vaihtelevat paljon, eikä voida päätellä, että useimmissa jäsenmaissa sovellettu käytäntö olisi automaattisesti tarkoituksenmukaisin.

Lisäksi hallituksen esityksessä viitataan budjettikehysdirektiivissä olevaan sanamuotoon, jonka mukaan finanssipolitiikan riippumattoman valvoja -instituutio muodostuu ”jäsenistä”. On tärkeää huomata, että säännöksessä ei ole uutta suhteessa jo voimassa olevaan sääntelyyn. Vastaava muotoilu on jo aiemmin Suomea sitovana sisältynyt alustavien talousarviosuunnitelmien ennakkovalvonta-asetukseen (473/2013). Komission taholta ei ole kyseenalaistettu, etteikö virkamiehistöstä muodostuva IFI täyttäisi EU-lainsäädännön vaatimuksia. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, VTV täyttää budjettikehysdirektiivin mukaiset institutionaaliset vaatimukset.

Kokonaisuutena VTV katsoo, että asianmukaisia perusteluja valvontatehtävän siirrolle ei ole esitetty, kuten ei myöskään eduskunnan edellyttämää, lähtökohtaisesti erittäin tarpeellista selvitystä valvonta- ja arviointitehtävän järjestämisestä kirjelmän EK 75/2022 vp - K 25/2022 vp mukaisesti. VTV näkee esitetyn järjestelyn heikentävän merkittävästi finanssipolitiikan valvonnan riippumattomuuden takeita.

VTV:n tiedossa ei ole seikkoja, jotka tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta puoltaisivat finanssipolitiikan valvonnan siirtoa tarkastusviraston ulkopuolelle. Päinvastoin VTV näkee joidenkin budjettikehysdirektiivin vaatimusten toteutuvan paremmin, mikäli IFI-tehtävä sijaitsisi jatkossakin tarkastusviraston yhteydessä (ks. edellä). VTV arvion mukaan tietyt muutokset tehtäviin olisivat kuitenkin tarpeellisia. Työnjakoa tarkastusviraston ja Talouspolitiikan arviointineuvoston välillä olisi tarkoituksenmukaista tarkentaa. Tämä tarkoittaisi VTV:n keskittymistä selkeämmin finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisen arviointiin ja Talouspolitiikan arviointineuvoston keskittymistä finanssipolitiikan normatiiviseen arviointiin taloustieteellisellä lähestymistavalla. Samalla voitaisiin ratkaista nykyisissä tehtävissä ilmenevät päällekkäisyydet koskien valtiovarainministeriön ennusteiden arviointia. VTV:n näkemyksen mukaan näillä muutoksilla valvontatehtävät tulisivat järjestettyä tarkoituksenmukaisemmin ja tehokkaammin kuin esityksen mukaisessa järjestelyssä. VTV on viime vuosina määrätietoisesti kehittänyt valvontatehtävien vaatimaa asiantuntijuutta, metodologiaa, välineistöä, prosesseja ja raportointia. Tämä kertynyt pääoma tulisi parhaiten hyödynnetyksi jatkossakin, mikäli valvontatehtävä säilyisi VTV:n hoidettavana.

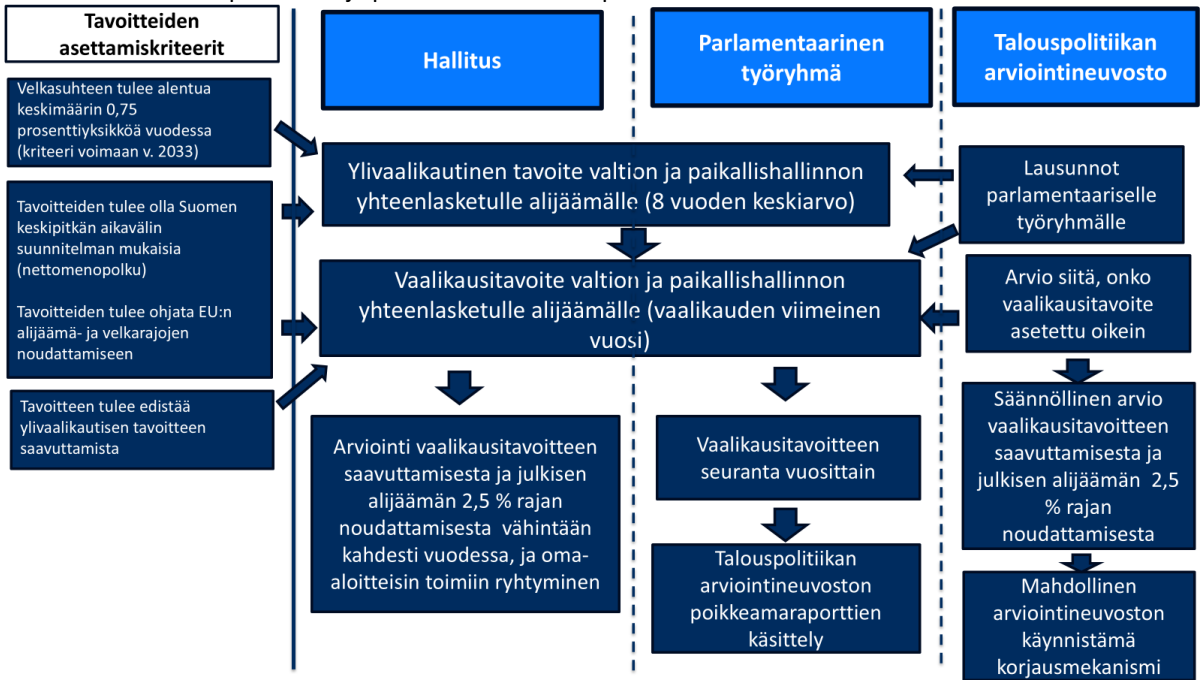
4 Julkisen talouden kansallinen ohjauskehikko

Hallituksen esitys annettiin marraskuussa 2025. Esityksessä huomioitiin lokakuussa saavutettu parlamentaarinen sopu, johon valtaosa eduskuntapuolueista sitoutui. Finanssipolitiikan EU-säännöstö tuli voimaan vappuna 2024, ja kotimaisen säännöstön parlamentaarinen valmistelu olisi ollut mahdollista aloittaa hyvissä ajoin vuonna 2024. Sen sijaan vasta syyskuussa 2025 asetettiin parlamentaarinen työryhmä käsittelemään ehdotusta, jonka hallitus oli julkaissut kesäkuussa 2025. Verrattuna Ruotsin vastaavaan hankkeeseen, valmisteluprosessi oli erittäin lyhyt. On hyvä, että uudistusta valmisteltiin lopulta myös parlamentaarisesti, mutta perusteettoman kiireinen valmisteluaikataulu nostaa todennäköisyyttä, että parasta mahdollista lopputulosta ei saavutettu.

Esitetty säännöstö perustuu julkisen talouden vaalikausitavoitteeseen ja ylivaalikautiseen tavoitteeseen, jotka valmistellaan parlamentaarisesti ja jotka hallitus asettaa (kuvio 1). Tavoitteiden tulee täyttää reunaehdot eli asettamiskriteerit, jotka määräytyvät pitkälti EU-lainsäädännöstä. Lisäksi vaalikausitavoitteen tulee olla linjassa ylivaalikautisen tavoitteen kanssa. Vaalikausitavoite asetetaan vaalikauden alussa, ja se koskee vaalikauden viimeistä vuotta. Ylivaalikautinen tavoite asetetaan vaalikauden puoliväliin mennessä, keskiarvona kahdeksan vuoden ajanjaksolle.

Vaalikausitavoitteen toteutumista valvoo Talouspolitiikan arviointineuvosto, joka voi käynnistää niin kutsutun korjausmekanismin, jos tavoitetta ei saavuteta. Vaalikausitavoitteen saavuttamisen lisäksi arviointineuvosto arvioi muun muassa, onko tavoite asetettu oikein. Arviointineuvoston lisäksi myös hallitus arvioi vaalikausitavoitteen saavuttamista vähintään kahdesti vuodessa, ja parlamentaarinen työryhmä arvioi tavoitetta vuosittain. Valtiovarainministeriöllä on kokonaisuudessa keskeinen rooli, koska se sekä valmistelee finanssipoliittisia sääntöjä koskevat asiat hallitukselle että toimii parlamentaarisen työryhmän sihteeristönä.

Hallituksen asettamien tavoitteiden lisäksi säännöstöön kuuluu julkisen taloudenhoidon pitkän aikavälin tavoite. Sen mukaan julkisen taloudenhoidon tulee edistää tavoitetta, että julkisyhteisöjen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen on enintään 60 prosenttia ja pitkällä aikavälillä 40 prosenttia.



Kuvio 1. Uuden kotimaisen finanssipoliittisen säännöstön pääpiirteitä. Lähde: VTV, finanssipolitiikan valvonta HE 167/2025 pohjalta.

Parlamentaarisen työryhmän mukanaolo finanssipoliittisessa sääntökehikossa luo edellytyksiä parlamentaariselle, ylivaalikautiselle sitoutumiselle vastuulliseen finanssipolitiikkaan. Työryhmä voi lisätä ymmärrystä finanssipolitiikan säännöistä päätöksentekijöiden keskuudessa sekä parantaa sitoutumista finanssipolitiikan sääntöjen noudattamiseen.

Nämä vaikutukset eivät ole kuitenkaan automaattisia. On olemassa riski, että parlamentaarisen työryhmän työ muodostuu kaavamaiseksi valtiovarainministeriön laatimien teknisten laskelmien prosessoinniksi. Olisi tärkeää, että finanssipolitiikan valvoja pystyy toimimaan ministeriön toimittamien tietojen uskottavana varmistajana ja tarvittaessa vastavoimana ja että valvoja pystyy herättämään keskustelua olennaisista asioista. Muutoin on vaarana, että valtiovarainministeriölle muodostuu liian suuri informaatiovalta parlamentaarisen työryhmän saamaan tietoon ja yleisemmin finanssipoliittiseen keskusteluun.

Säännöstön noudattamista seurataan alijäämien perusteella, velkasuhde toimii asettamiskriteerinä

Hallituksen esityksen sisältämä kansallinen finanssipoliittinen säännöstö on lähtökohtaisesti yhteensopiva finanssipolitiikkaa koskevan EU-säännöstön kanssa, mikä on hyvä asia. Molemmat säännöstöt pyrkivät julkisyhteisöjen velkasuhteen alentamiseen keskipitkällä aikavälillä.

On tärkeää erottaa finanssipoliittisessa säännöstössä ne tunnusluvut, joilla arvioidaan tavoitteiden saavuttamista ja säännöstön noudattamista, ja joissa esiintyvien poikkeaminen takia hallitukselta odotetaan uusia finanssipoliittisia päätöksiä. Näitä voidaan kutsua säännöstössä *seurattaviksi tunnusluvuiksi* (operationaalinen indikaattori, eng. *operational indicator*). Tämän lisäksi säännöstössä hyödynnetään tunnuslukuja, jotka toimivat *reunaehtona tai asettamiskriteerinä* ja laskelmien perusteena silloin, kun asetetaan seurattaviin tunnuslukuihin pohjaavia tavoitteita.

Velkasuhde toimii sekä EU-säännöstössä että hallituksen esittämässä kotimaisessa säännöstössä asettamiskriteerinä. Kummassakaan säännöstössä ei seurata velkasuhdetta, kun arvioidaan tavoitteiden saavuttamista tai sääntöjen noudattamista (taulukko 1).

Säännöstöjen seurattavat tunnusluvut poikkeavat olennaisesti toisistaan. EU-säännöstössä seurataan nettomenojen kehitystä. Nettomenot-tunnusluvussa huomioidaan menokehityksen lisäksi tuloihin vaikuttavat päätökset. Kotimaisessa säännöstössä puolestaan seurataan valtion ja paikallishallinnon (velkaa kerryttävät sektorit) yhteenlasketun jäämän (rahoitusaseman) kehitystä. Molemmissa seurataan lisäksi koko julkisen alijäämän kehitystä, vaikkakin arvioinnissa sovellettavat raja-arvot poikkeavat toisistaan. Molemmissa säännöstöissä seurattavia tunnuslukuja seurataan säännöllisesti koko vaalikauden, ja niiden kehityksen perusteella voi käynnistyä korjausmekanismeja, joissa hallitukselta edellytetään korjaavia toimia.

Taulukko 1. EU:n ja esitetyn kotimaisen finanssipoliittisen säännöstön sisältämiä tunnuslukuja. EU-säännöstön mukaisessa nettomenot-tunnusluvussa huomioidaan myös tuloja muuttavat päätökset. Lähde: VTV, finanssipolitiikan valvonta, EU-lainsäädännön ja HE 167/2025 pohjalta.

	Kotimainen säännöstö	EU-säännöstö
Seurattavat tunnusluvut, joihin säännön seuranta ja noudattaminen perustuu	**Valtion- ja paikallishallinnon alijäämä (rahoitusasema):** verrataan hallituksen kautensa alussa asettamaan tavoitteeseen **Julkinen alijäämä:** verrataan raja-arvoon, 2,5 % suhteessa BKT:hen	**Nettomenojen kehitys:** verrataan jäsenmaakohtaiseen nettomenopolkuun **Julkinen alijäämä:** verrataan viitearvoon, 3 % suhteessa BKT:hen
Tunnusluku, joka toimii kriteerinä tavoitetta asetettaessa	Julkisen velan kehitys suhteessa BKT:hen	Julkisen velan kehitys suhteessa BKT:hen

EU-säännöstössä seurattavan nettomenot-tunnusluvun etuna on, että se pyrkii kuvaamaan nimenomaan hallituksen päätösvallan piirissä olevia menoja ja tuloja. Kotimaisen säännöstön mukaisen valtion- ja paikallishallinnon yhteenlasketun alijäämän etuna tunnuslukuna puolestaan on, että sen kehityksellä on tyypillisesti suorempi vaikutus velkasuhteen kehitykseen kuin nettomenojen kehityksellä. Alijäämään nimittäin vaikuttaa täydellä painolla julkisten vero- ja muiden tulojen kehitys, siinä missä nettomenot-tunnusluku huomioi ainoastaan sellaiset tulojen muutokset, jotka johtuvat hallituksen uusista päätöksistä.

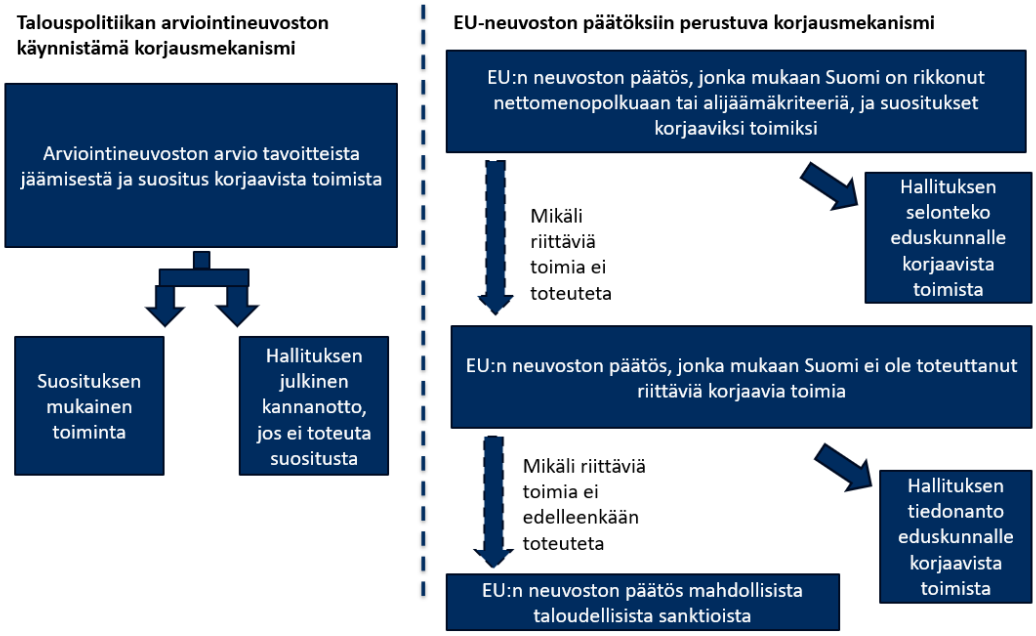
Sekä kotimainen että EU-säännöstö siis pyrkivät ohjaamaan velkasuhteet laskuun. Kummassakaan säännöstössä ei kuitenkaan seurata velkasuhdetta tavoitteiden asettamisen jälkeen, kun arvioidaan säännön noudattamista. Velkasuhde voi kehittyä arvioitua heikommin (tai suotuisammin), kuin mitä tavoitetta asetettaessa arvioitiin, ilman että EU tai Talouspolitiikan arviointineuvosto puuttuisi tilanteeseen. Koska velkasuhteen kehitykseen vaikuttaa vaalikauden aikana useat muutkin asiat kuin seurattavan tunnusluvun kehitys, tavoitetta asetettaessa tehty laskelma ei enää välttämättä myöhemmin pidä paikkansa ja velkasuhde voi kehittyä eri tavalla kuin alun perin ajateltiin. Velkasuhteen yllättävä kehitys tulee huomioiduksi vasta sitten, kun tavoite asetetaan uudelleen ja velkasuhteen kehityksen näkymät ajantasaistetaan laskelmiin.

Lopputuloksena voi olla se, että vaikka finanssipoliittista sääntöä noudatettaisiinkin, velkasuhde ei silti kehity toivotusti. Tämän voi nähdä säännöstön heikkoutena. Toisaalta ongelmia liittyisi siihenkin, että velkasuhdetta käytettäisiin seurattavana tunnuslukuna – kuten riski siitä, että hallitukset toimisivat epätarkoituksenmukaisilla tavoilla velkasuhdetta parantaakseen.

Kansallinen valvoja voi suosittaa korjaavia toimia hallitukselle

Kun vaalikausitavoite on asetettu, sen saavuttamista arvioi ensinnäkin valtioneuvosto itse, ja jos tavoitteista sen oma arvion perusteella jäädään, ryhtyy valtioneuvosto tarpeelliseksi katsomiinsa toimenpiteisiin. Menettely vastaa nykyisen finanssipoliittisen lain sisältöä. Nykyisen lain kokemusten perusteella tämän oma-aloitteisen, vapaaehtoisen osan merkitys voi jäädä pieneksi, vaikkakaan sen merkityksen kasvamista uudessa säännöstössä ei voida poissulkea.

Tilanteita, joissa tavoitteesta ollaan jäämässä ja ulkopuolinen taho puuttuu asiaan, kutsutaan säännöstössä korjausmekanismiksi. Kyseessä on kaksi erillistä prosessia, joilla ei ole suoria yhtymäkohtia toisiinsa (kuvio 2) – vaikkakin on mahdollista, että ne käynnistyvät ajallisesti peräkkäin. Prosesseista toinen perustuu finanssipolitiikan valvojan aloitteeseen, ja se pohjautuu kansallisen kehikon sääntöön ja tunnuslukuihin. Toinen puolestaan kytkeytyy EU:n neuvoston tekemiin päätöksiin EU-sääntöjen rikkomisesta. Jälkimmäinen prosessi on kaksivaiheinen.



Kuvio 2. Kotimaisen finanssipoliittisen säännöstön sisältämät korjausmekanismit. Kuviossa näkyvää EU:n päätöksentekoprosessia ei ole määritelty kotimaan säännöstössä vaan EU-lainsäädännössä. Lähde: VTV, finanssipolitiikan valvonta, EU-lainsäädännön ja HE 167/2025 pohjalta.

Tavoitteiden saavuttamisen kotimaisena valvojana toimii Talouspolitiikan arviointineuvosto. Mikäli se katsoo, että vaalikausitavoitetta ei saavuteta tai julkisen talouden alijäämärajan sisällä ei pysytä, se voi käynnistää niin kutsutun korjausmekanismin eli suosittaa hallitukselle korjaavia toimia. On tärkeä muutos nykytilaan, että jatkossa finanssipolitiikan valvoja voi käynnistää korjausmekanismin. Mekanismi ei kuitenkaan ole muodollisesti kovin vahva: Hallituksen ei tarvitse toteuttaa arviointineuvoston suosituksia. Riittää, että hallitus perustelee julkisesti, miksi se ei noudata suositusta.

Korjausmekanismin käynnistäminen johtanee siis julkiseen keskusteluun mutta ei esimerkiksi asian käsittelyyn eduskunnassa valtiopäiväasiana. Siten seurauksena siitä, ettei tavoitteita saavuteta eikä valvojan suosituksia toteuteta, on hallituksen erimielisyys valvojan kanssa ja tästä seuraava mahdollinen mainehaitta. Muutos lisännee kuitenkin keskustelua hallituksen finanssipolitiikasta ja finanssipolitiikan läpinäkyvyyttä. Julkiselle talouden kehitykselle määriteltyjen rajojen ylitykset voivat johtaa nykyistä suurempiin poliittisiin kustannuksiin hallitukselle. Mekanismin vaikuttavuus jää nähtäväksi.

Korjausmekanismin EU-päätöksiin pohjautuva osa sisältää muodollisesti vahvemmat seuraukset sääntöjen noudattamatta jättämisestä kuin kansallisen valvojan käynnistämä osa. Jos EU:n neuvosto toteaa, että alijäämä- tai velkasääntöä on rikottu, se antaa suosituksen korjaaviksi toimiksi. Tällöin kansallisen lain mukaan hallituksen tulee antaa selonteko

eduskunnalle. Jos EU:n neuvosto vielä myöhemmin toteaa, että Suomi ei ole toteuttanut riittäviä korjaavia toimia, hallituksen tulee kansallisen lain mukaan antaa tiedonanto eduskunnalle. On huomattava, että vastaava EU-päätöksiin pohjautuva mekanismi on ollut voimassa jo nykyisessä kotimaisessa finanssipoliittisessa laissa. Mekanismin soveltamisala kuitenkin muuttuu nykyisestä ja käytännössä laajenee.

Parlamentaarisessa sopimuksessa sovittiin poikkeuksellisten olosuhteiden huomioinnista

Finanssipoliittinen lainsäädäntö tulee muotoilla siten, että säännöstö voi pysyä voimassa monenlaisissa, myös poikkeuksellisissa olosuhteissa. Talouskriisit, esimerkiksi finanssikriisin ja koronapandemian kaltaiset julkista taloutta heikentävät tapahtumat, on hyödyllistä huomioida finanssipoliittisessa säännöstössä siksi, että kriisitilanteissa säännöstöstä voidaan poiketa perustellusta syystä, väliaikaisesti ja säännöstössä olevien toimintaperiaatteiden mukaisesti – sen sijaan, että säännöstön soveltamisesta luovutaan kokonaan, kun sen noudattaminen käy mahdottomaksi. Mahdollisten poikkeuslausekkeiden tulisi asettaa säännöistä poikkeamiselle tarkat rajat, ja niiden tulisi ohjata palaamaan mahdollisimman pikaisesti säännöstön normaaliin soveltamiseen.

Esitetyssä kansallisessa säännöstössä poikkeukselliset tilanteet tulevat suurelta osin huomioitua automaattisesti. Korjausmekanismin niitä vaiheita, jotka voivat johtaa hallituksen velvoitteeseen antaa selonteko tai tiedonanto eduskunnalle, edeltää EU:n komission ja neuvoston arviointi, joissa mahdollinen yleinen tai kansallinen (EU-lainsäädännön mukainen) poikkeuslauseke on joka tapauksessa jo otettu huomioon. Lisäksi valtioneuvosto ja Talouspolitiikan arviointineuvosto voivat tekemissään arvioissa tavoitteiden saavuttamisesta harkintansa mukaan huomioida poikkeuksellisia olosuhteita. Tämän lisäksi lokakuussa 2025 tehty parlamentaarinen sopimus julkisen talouden hoitamisesta selkeytti poikkeuksellisten tilanteiden huomiointia tavoitteiden asettamisessa.

Erilaisten olosuhteiden huomiointi säännöstössä täydentyisi edelleen, jos säännöstö sisältäisi kannusteen huomioida myös mahdolliset poikkeuksellisen hyvät olosuhteet. Hallituksen olisi tarpeen hyödyntää nämä olosuhteet puskureiden keräämiseen eikä käyttää lisääntynyttä liikkumavaraa menojen lisäämiseen tai verojen alentamiseen.

EU-säännöt ja kansalliset lisäelementit muodostavat monimutkaisen kokonaisuuden

Eräs säännöstön vaikutusta mahdollisesti vahvistava piirre on EU-sääntöjen roolin korostuminen julkisen talouden suunnittelussa. EU-säännöt toimivat suoraan kansallisten tavoitteiden asettamiskriteereinä, mikä osaltaan myötävaikuttaa siihen, että kansallisen säännön noudattaminen yleensä johtaa myös EU-sääntöjen noudattamiseen. Lisäksi hallituksen esitys sisältää säännöksiä EU:lle toimitettavasta keskipitkän aikavälin suunnitelmasta. VTV:n finanssipolitiikan valvonta on pitänyt tärkeänä sitä, että EU-sääntöjen velvoitteet saatetaan kiinteäksi osaksi hallituksen julkista taloutta koskevaa suunnittelua. Onkin hyvä, että hallituksen esityksen mukaan valtioneuvoston tulee laatia keskipitkän aikavälin suunnitelma viipymättä nimittämisensä jälkeen.

Menettelyihin, joilla EU-säännöt esitetään huomioitavaksi kotimaisessa säännöstössä, sisältyy kuitenkin joitakin riskejä. Eräs ongelmakohta on siinä, että parlamentaarinen työryhmä valmistelee vaalikausitavoitteen aiemmin kuin lopullinen Suomea sitova rajoite nettomenojen kehitykselle on tiedossa. Näin syntyy riski siitä, että lopullinen nettomenopolku on tiukempi, kuin mitä parlamentaarisen työryhmän valmistelussa oletettiin. Toisaalta nettomenopolku voi olla väljempikin, mikä sekin voisi aiheuttaa epäselvyyttä finanssipolitiikan linjan määrittelyyn.

Hallituksen esittämän kansallisen säännöstön keskeiset reunaehdot kotimaisten tavoitteiden asettamiseen tulevat EU-säännöstöstä, ja korjausmekanismin tiukempi osa kytkeytyy EU-menettelyihin. Säännöstön kotimaiset lisäelementit ovat melko vähämerkityksisiä. Kotimaiseen säännöstöön sisältyy koko julkisen talouden alijäämälle 2,5 prosentin raja-arvo suhteessa bruttokansantuotteeseen. Siihen pääsemistä tulee sekä hallituksen itsensä että arviointineuvoston seurata vuodesta 2031 alkaen. Raja-arvo on lähellä EU:ssa käytössä olevaa 3 prosentin viitearvoa. Kotimaisen raja-arvon voi kuitenkin nähdä luovan hieman turvamarginaalia suhteessa EU-rajaan.

Toinen kotimainen lisäelementti on velkasuhteen alenemisvauhtia koskeva asettamiskriteeri. Sen mukaan velkaa kerryttävien sektorien ylivaalikautinen rahoitusasematavoite tulee asettaa siten, että tavoitteen saavuttaminen johtaisi

velkasuhteen alentumisen keskimäärin 0,75 prosenttiyksiköllä vuosittain. Tämä asettamiskriteeri ylivaalikautiselle tavoitteelle tulee voimaan 2033, jolloin sillä saattaa olla vaikutusta vaalikausitavoitteeseen ensimmäistä kertaa vuonna 2035 alkavalla vaalikaudella. EU-säännöstön vastaava kriteeri, niin kutsuttu velkaturvalauseke, on lähellä kotimaista kriteeriä: se on hieman kireämpi tai väljempi riippuen siitä, kummalla puolella 90 prosenttia Suomen julkinen velka on suhteessa BKT:hen.

On olemassa riski, että esitettyyn säännöstöön sisältyy piirteitä, jotka monimutkaistavat säännöstöä tarpeettomasti, ilman että niistä saataisiin vastaavaa hyötyä. Finanssipolitiikan EU-säännöstö on jo lähtökohtaisesti monimutkainen. Kansallisen säännöstön lisäelementit, säännöstössä seurattavan tunnusluvun poikkeavuus suhteessa EU-sääntelyyn sekä kansallisen kehikon moninaiset, eri hetkillä määriteltävät tavoitteet lisäävät teknisten yksityiskohtien määrää. Tämä heikentää säännöstön ymmärrettävyyttä, joka on olennaista vaikuttavuudelle.

Suomessa on jo yli vuosikymmenen kokemus julkisen talouden sääntöjen kirjaamisesta lakiin ja asetukseen. Vuonna 2013 voimaan tullut finanssipoliittinen laki (869/2012) sisältää säännön, jonka mukaan hallitusten on tullut tavoitella rakenteellisesti lähes tasapainossa olevaa julkista taloutta. Julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen (120/2014) mukaan hallitusten on tullut asettaa lain säännön kanssa yhteensopivat tavoitteet julkisen talouden nimelliselle rahoitusasemalle. Näin ollen voimassa on jo tähän asti ollut verraten kireään finanssipolitiikkaan ohjaava kansallinen finanssipoliittinen lainsäädäntö. Käytännössä laki- ja asetuskirjausten vaikutukset ovat jääneet kuitenkin vähäisiksi. Tavoitteita ei olla saavutettu ja julkinen velkasuhde on kasvanut, vaikka finanssipoliittiseen lakiin sisältyvää sääntöä ei ole varsinaisesti rikottu, eli korjausmekanismi ei ole käynnistynyt. Poliittinen sitoutuminen rahoitusasematavoitteisiin on jäänyt heikoksi.

Kaiken kaikkiaan uudessa säännöstössä on piirteitä, jotka voivat tehdä säännöstöstä nykyistä vaikuttavamman. Uusi parlamentaarinen ulottuvuus voi parantaa ylivaalikautista sitoutumista EU-sääntöjen reunaehtoihin. Riippumattoman valvojan laajentuva tehtäväkenttä voi tukea tätä kehitystä. Julkisen talouden kehitys voi silti uudenkin sääntelyn puitteissa poiketa tavoitellusta hallituksen omien toimenpiteiden tai niiden puuttumisen takia, eikä tästä ole hallitukselle välttämättä muita suoria seurauksia kuin mahdollinen julkinen selitysvelvollisuus. Uudistunut säännöstö ei automaattisesti johda velkakestävyyden parantumiseen, vaan sen parantamiseksi keskeistä on laaja poliittinen sitoutuminen kestävään julkiseen talouteen.

5 Muuta lausuttavaa

Hallituksen esityksen mukaan lait saatettaisiin voimaan vuoden 2026 alusta. Ajatellen hallituksen esityksen merkitystä niin VTV:n kuin arviointineuvostonkin toiminnalle ja henkilöstölle HE:n esittely ja käsittely eduskunnassa tapahtuvat kohtuuttoman myöhäiseen aikaan. Kansallisen finanssipoliittisen kehikon tehokkuus on oleellisessa asemassa julkisen talouden hoidon kannalta ja siihen nähden edellytykset tarvittavalle parlamentaariselle ja julkiselle keskustelulle ovat jääneet näin ollen niukaksi. Monissa muissa EU-maissa keskustelulle on onnistuttu luomaan paremmat puitteet ja EU-säädösten edellyttämä kansallisen lainsäädännön valmistelu on toteutettu avoimemmin ja ennakollisemmin. Avoin valmistelu ja julkinen keskustelu olisivat olleet omiaan varmistamaan paremmin säännöstön ymmärrettävyyttä ja siihen sitoutumista.

Sami Yläoutinen, pääjohtaja

Matti Okko, johtaja

Lisätietoja antavat:

Matti Okko, johtaja, p. 09 432 5875, matti.okko@vtv.fi

Mika Sainio, johtava finanssipolitiikan tarkastaja, p. 09 432 5813, mika.sainio@vtv.fi

Kaj von Hertzen, lainsäädäntöneuvos, p. 09 432 5755, kaj.vonhertzen@vtv.fi