

Huomioita Suomen kansallisen finanssipoliittisen lainsäädännön vaikutuksista

Mika Sainio

Suomen finanssipoliittinen laki tuli voimaan yli kymmenen vuotta sitten. Lakiin sisältyy julkisen talouden alijäämää koskeva sääntö. Julkisen talouden suunnitelmasta annettu asetus on puolestaan säädellyt finanssipolitiikasta välittyvää informaatiota ja finanssipoliittisia tavoitteita. Tässä kirjoituksessa esitetään huomioita näiden finanssikriisin jälkeen käyttöön otettujen säästöjen vaikutuksesta. Vaikutukset ovat osin epäselviä ja vaikeasti todennettavia. Laki- ja asetuskirjauksista huolimatta julkinen talous on ollut alijäämäinen. Finanssipolitiikan läpinäkyvyys on parantunut. Julkista taloutta koskevien rajojen kirjaaminen lainsäädäntöön ei ole suoraviivaista, ja sääntelyssä tulisi välttää päällekkäisyyksiä ja tarpeetonta monimutkaisuutta. Kotimaisessa lainsäädännössä tulisikin mahdollisimman laajasti pyrkiä hyödyntämään uudistettuja EU-sääntöjä finanssipolitiikan raamina.

Vuoden 2012 lopulla eduskunnassa käsiteltiin lähes kaikkien EU-maiden kesken sovittua nk. finanssipoliittista sopimusta. Perustuslaki-valiokunta lausui, että sopimus rajoittaa eduskunnan budjettivaltaa ”kieltämällä eduskuntaa hyväksymästä budjetteja, jotka heikentävät sopimuksen vastaisesti Suomen julkisen talouden rahoitusasemaa” (PeVL 37/2012 vp). Vastaavasti valtiovarainvaliokunta totesi sopimuksen hyväksymistä koskevassa mietinnössään, että sopimuksen rajoitukset ”tosiasiallisesti kaventavat tuntuvasti eduskunnan budjettipolitiikan vaihtoehtoja tietyissä suhdannetilanteissa” (VaVM 38/2012 vp).

Finanssipoliittiseen sopimukseen ja näihin jopa dramaattisilta kuulostaviin johtopäätöksiin päädyttiin vuonna 2007 alkaneen finanssikriisin ja sitä seuranneen velkakriisin jälkimainigeissa. Velkakriisin yhdeksi aiheuttajaksi oli tunnistettu se, että monien EU:n jäsenvaltioiden finanssipolitiikka oli johtanut EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen sallimia rajoja suurempiin alijäämiin ja velkatasoihin (VaVM 38/2012 vp). Tämän takia muutettiin EU-lainsäädäntöä. Näiden muutosten tarkoituksena oli vahvistaa velkakriteerin (60 prosenttia suhteessa BKT:hen) merkitystä sekä varmistaa vuosittain ennakkoon, että kansalliset budjettisuunnitelmat olisivat yhteensopivia EU-säännösten kanssa.

KTM Mika Sainio (mika.sainio@vtv.fi) toimii johtavana finanssipolitiikan tarkastajana Valtiontalouden tarkastusvirastossa. Kiitän Jonna Berghälliä, Peetu Keskiä, Matti Okkoa ja Sami Yläoutista sekä Kansantaloudellisen aikakauskirjan arvioijaa ja Mikko Puhakkaa hyödyllisistä kommentteista. Kirjoitukseen mahdollisesti jääneet virheet ovat kirjoittajan vastuulla. Kirjoituksen johtopäätökset eivät välttämättä vastaa Valtiontalouden tarkastusviraston kantaa.

Lisäksi päädyttiin siihen, että finanssipoliittikan EU-säännöt tulisi tuoda osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tätä varten suurin osa jäsenmaista sopi finanssipoliittisesta sopimuksesta (ks. Valtioneuvoston asetus 24/2013). Sovittiin, että sopimuksen osapuolten julkisten talouksien rahoitusaseman on oltava tasapainossa tai ylijäämäisiä. Tämän säännön tuonti jäsenmaiden kamaralle tuli sopimuksen mukaan käytännössä toteuttaa sisällyttämällä nk. rakenteellisen jäämän sääntö osaksi kunkin sopimukseen mukaan lähteneen jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä. Rakenteellinen jäämä tarkoittaa julkisyhteisöjen alijäämää¹ suhdannetilanteen ja kertaluonteisten tekijöiden vaikutuksesta puhdistettuna. Rakenteellista jäämää koskevan tavoitteen lisäksi lakiin tuli kirjata korjausmekanismi, jonka avulla tavoitteen saavuttamista koskevat poikkeamat korjattaisiin.

Suosituksena oli perustuslain tasoinen sääntely, mutta heikommatkin järjestelyt hyväksyttiin. Mallia saatiin Saksasta, jossa velkajarru (*Schuldenbremse*)² oli sisällytetty perustuslakiin vuonna 2009. Suomessa katsottiin, että julkisen talouden tasapainoa koskevasta säännöstä on riittävää säätää tavallisen lain tasolla (ks. HE 155/2012). Finanssipoliittinen laki (869/2012)

¹ *Finanssipoliittisessa lainsäädännössä, tilastoinnissa ja taloustieteellisessä kirjallisuudessa käytetään vaihdellen käsitteitä (ali-/yli-/rahoitus)jäämä, rahoitusasema ja netto-luotonanto. Käsitteet tarkoittavat samaa asiaa eli julkisyhteisöjen yhteenlaskettujen tulojen ja menojen erotusta.*

² *Kyseessä ei tarkkaan ottaen ole velkajarru, koska rajoite koskee vain rakenteellista alijäämää. Todellisuudessa julkisen velka muuttuu myös muiden tekijöiden kuin alijäämään sisältyvien erien vaikutuksesta (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2023b). German Council of Economic Experts on havaittujen ongelmien pohjalta ehdottanut useita uudistuksia velkajarruun (Grimm ym. 2024).*

tuli voimaan tammikuussa 2013. Se, että Suomessa on jo yli kymmenen vuotta ollut lainsäädännössä julkisen talouden tasapainoa koskeva vaatimus, tuntuu välillä unohtuvan nykyhetken julkisessa keskustelussa.

Finanssipoliittikan säännöt ovat osa finanssipoliittista kehikkoa. Kansallisella finanssipoliittisella kehikolla tarkoitetaan sääntöjä, säädöksiä ja prosesseja, jotka vaikuttavat finanssipoliittikan suunnitteluun, toimeenpanoon, valvontaan ja arviointiin. Käytännössä tämä pitää sisällään muun muassa kansalliset, numeeriset finanssipoliittiset säännöt, riippumattomat finanssipoliittikan valvojat, keskipitkän aikavälin menokehityksen sekä julkisen talouden tilastot (Euroopan komissio 2023). Numeeristen finanssipoliittikan sääntöjen on todettu parantavan julkisen talouden rahoitusasemaa. Riippumattoman finanssipoliittikan valvojan ja tehokkaan keskipitkän aikavälin menokehityksen olemassaolo voimistaa tätä vaikutusta (Nerlich ja Reuter 2013). Vaikka arvioiden mukaan finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisessa on paljon toivomisen varaa, ne näyttävät joka tapauksessa parantavan finanssipoliittikkaa verrattuna tilanteeseen, jossa sääntöjä ei ole (Debrun ja Reuter 2022).

Tässä kirjoituksessa käsitellään niitä finanssipoliittisen kehikon elementtejä, jotka on Suomessa kirjattu finanssipoliittiseen lakiin ja sen nojalla annettuun asetukseen julkisen talouden suunnitelmasta. Kirjoituksessa kuvataan näiden säädösten sisältöä sekä arvioidaan niiden vaikutuksia ja seurauksia. Lopuksi pohditaan kotimaisen lainsäädännön kehittämistä koskevia näkökohtia ajankohtaisessa tilanteessa, jossa uudistetut finanssipoliittikan EU-säännöt ovat tulleet voimaan. Kirjoituksessa ei pyritä arvioimaan lainsäädännön vaikutuksia kvantitatiivisesti, eikä arvioida finanssipoliittikan riippumat-

toman valvonnan vaikutuksia harjoitettuun finanssipolitiikkaan.³

1. Finanssipolitiikan säännöt ja julkisen talouden ohjaus kansallisessa lainsäädännössä

Velkakriisin jälkeen EU:ssa sovittiin finanssipoliittisen sopimuksen lisäksi mm. budjettikehysdirektiivistä (Neuvoston direktiivi 2011/85), jonka tarkoituksena oli vahvistaa kansallisia finanssipolitiikan suunnittelukehikoita. Direktiivillä tavoiteltiin erityisesti monivuotisen näkökulman vahvistamista julkisen talouden suunnittelussa, ja finanssipolitiikan läpinäkyvyyden lisäämistä erilaisia tietojen julkaisuvaatimuksia lisäämällä. Tarkoituksena oli pitkäjänteisen julkisen talouden hallinnan vahvistaminen ja tätä myötä EU:n finanssipoliittisten sääntöjen parempi noudattaminen. Suomessa direktiivin toimeenpano organisoitiin siten, että finanssipoliittiseen -lakiin sisällytettiin valtuus, jonka nojalla valtioneuvosto säätää direktiivin sisällön toteuttavasta asetuksesta. Käytännössä tässä on kyse julkisen talouden suunnitelmaa (JTS) koskevasta asetuksesta (Valtioneuvoston asetus 120/2014). Siinä säädetään muun muassa siitä, millaisia tavoitteita valtioneuvoston tulee asettaa julkiselle taloudelle ja millaisia tietoja sen pitää suunnitelmassa esittää.

Finanssipoliittisen lain ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen noudattamisen valvontatehtävä osoitettiin Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Vuosien kuluessa finanssipolitiikan riippumattomia valvoja (*IFI, Independent Fiscal Institution*, Suomessa siis VTV) kos-

kevat EU-komission tulkinnat sekä esimerkiksi OECD:n suositukset ovat johtaneet VTV:n finanssipolitiikan valvonnan toiminnan laajenemiseen suhteessa siihen, mitä hallituksen esityksen (HE 155/2012) 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.

Finanssipoliittisen lain tullessa voimaan suunnitelmallisella finanssipolitiikalla oli Suomessa ollut jo pitkä perinne, koska valtiontalouden kehysmenettelyyn oli sitouduttu vakiintuneesti. Jo vuonna 1991 kehysmenettelyn käyttönotosta julkaistiin tiedote, jonka mukaan ”valtioneuvosto voi nyt entistä tehokkaammin ja pitkäjänteisemmin ohjata valtiontalouden suunnittelua sekä hallita paremmin valtion menojen ja veroasteen kehitystä” (Murto 2014). Valtiontalouden kehyspäättös muodostikin julkisen talouden suunnitelman rungon yli kaksi vuosikymmentä myöhemmin, ja uudet elementit rakennettiin käytännössä kehyspäättöksen ympärille.

Finanssipoliittisen lain ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen astuttua voimaan Suomessa tultiin kuitenkin hieman uudenlaiseen tilanteeseen. Tähän asti finanssipolitiikan kotimaiset tavoitteet olivat olleet täysin kulloisenkin hallituksen vapaasti valittavissa, eikä valtiontalouden kehysmenettely ohjannut

³ *Finanssipolitiikkaa arvioivien instituutioiden vaikutuksesta, ks. esim. Beetsma ym. 2019.*

hallitusta huomioimaan julkista taloutta kokonaisuutena finanssipolitiikan suunnittelussa. Eräänlaisia reunaehtoja oli tullut EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisista julkista alijäämää ja velkaa koskevista viitearvoista (erityisesti EMU-rahaliiton lähentymiskriteereinä), mutta niillä ei ollut suoraa, vakiintunutta kytkentää kotimaan finanssipolitiikkaan.

2. Havaintoja finanssipoliittiseen lakiin sisältyvästä korjausmekanismista

Finanssipoliittiseen lakiin sisältyy velvoite hallitukselle asettaa julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskeva tavoite. Tämän nk. keskipitkän aikavälin tavoitteen (*MTO, Medium-Term Objective*) kireys ei ole hallituksen vapaasti valittavissa, vaan se asetetaan finanssipoliittisen sopimuksen mukaisesti pääsääntöisesti vähintään -0,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen, mikä tarkoittaa käytännössä lähes julkisen talouden tasapainoa (tavoitteen asettamisen kriteereistä ks. tarkemmin Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019b).

Laissa on määritelty korjausmekanismi, joka määrittelee ne tilanteet, joissa hallituksen tulee antaa tarvittavista julkista taloutta vahvistavista toimista selonteko tai tiedonanto eduskunnalle. Perustuslain 44 § mukainen selonteko olisi pitänyt antaa tilanteissa, joissa EU-komissio olisi jälkikäetarkastelussa eli toteumatietojen perusteella todennut Suomen rakenteellisessa jäämässä merkittävän poikkeaman, ja EU:n neuvosto olisi antanut Suomelle tilanteen korjaamista koskevan suosituksen. Alun perin selonteon antaminen oli määritelty olevan hallituksen harkinnassa, mutta EU-komission patistelujen (ks. HE 236/2016 vp) jälkeen Suomi tiukensi

mekanismeja ja muutti lakia niin, että tämä harkintavalta poistettiin.⁴

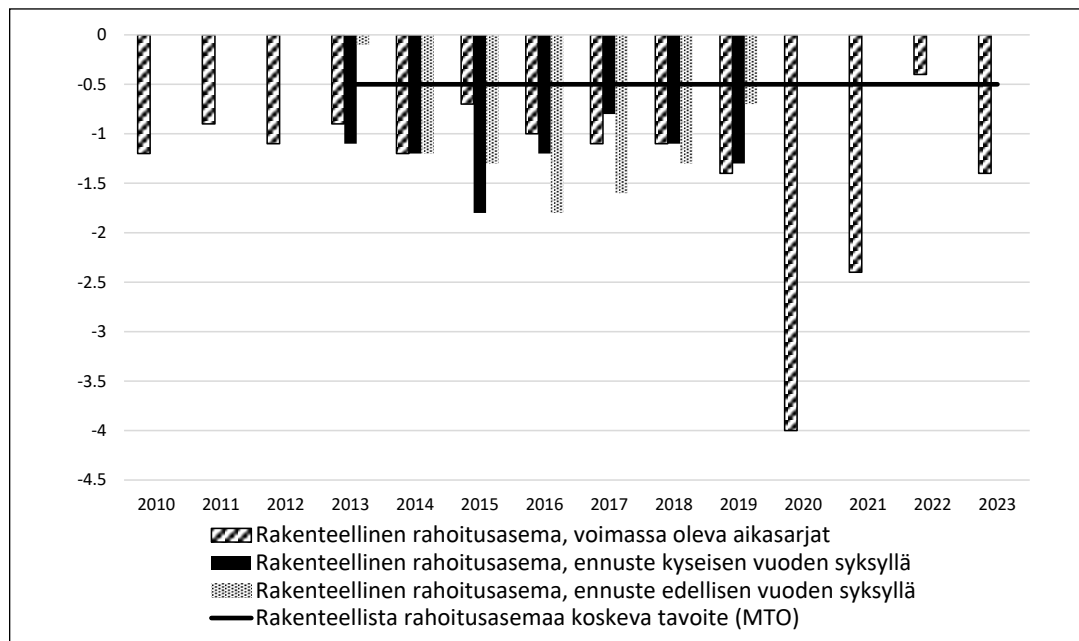
Lisäksi laki sisältää vaihteittain tiukkenevan prosessin: mikäli EU:n neuvoston päätöksen mukaan hallituksen sopeutustoimet poikkeaman korjaamiseksi eivät olisi olleet riittäviä, hallituksen olisi tullut antaa eduskunnalle perustuslain 44 § mukainen tiedonanto. Tiedonanto poikkeaa selonteosta siten, että tiedonannon käsittely voi johtaa äänestykseen hallituksen tai ministerin luottamuksesta.

Korjausmekanismin pakollinen, selontekoon tai tiedonantoon johtava osa olisi käynnistynyt vain silloin, jos EU-päätöksenteossa olisi jälkikäteen todettu nk. merkittävä poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai sitä kohti etenemistä. Koronapandemiaa edeltävänä ajanjaksona 2013–2019 (kuvio 1) Suomi ei saavuttanut -0,5 prosentin raja-arvoa kertaakaan, ja keskimäärin rakenteellinen alijäämä oli 1,1 prosenttia.⁵ Mikäli huomioidaan sääntelyn voi-

⁴ Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut, että selonteko- ja tiedonantomenettelyt on tarkoitettu lähtökohdallisesti tilanteisiin, joissa valtioneuvosto tuo omasta aloitteestaan ja harkintansa perusteella asioita eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut esimerkiksi finanssipoliittista lakia ja ilmastolakia koskevissa lausunnoissa, että valtioneuvoston velvoittaminen selonteon tai tiedonannon antamiseen ei ole ollut perustuslain vastaista näissä tapauksissa, hallituksen esityksissä esitetyillä perusteilla (ks. PeVL 37/2012 vp ja PeVL 43/2014 vp).

⁵ Tähän mennessä Suomi on EU-komission ja valtiovarainministeriön tietojen perusteella saavuttanut -0,5 prosentin raja-arvon finanssikriisin jälkeen ainoastaan vuonna 2022 – sinänsä kiinnostavasti, kun otetaan huomioon vaalikaudelle 2019–2023 osuneet koronapandemia sekä Venäjän hyökkäys ja siihen liittynyt energiakriisi. VTV:n finanssipolitiikan valvonnan subdannekorjausmenetelmällä laskien rakenteellinen alijäämä ei tosin olisi ylittänyt tähän raja-arvoon vuonna 2022 (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2023b).

Kuvio 1: Rakenteellisen rahoitusaseman kehitys 2010–2023, rakenteellista rahoitusasemaa koskevia ennusteita vuosille 2013–2019 sekä keskipitkän aikavälin tavoite 2013–2023.



Lähteet: Toteumatiedot: Euroopan komission Ameco-tietokanta ja Julkisen talouden suunnitelma, kevät 2024 (Valtiovarainministeriö 2024). Syksyn 2012 ennuste vuodelle 2013: Komission syysennuste 2012 (Euroopan komissio 2012); muut ennusteet: Valtiovarainministeriön Taloudelliset katsaukset syksyiltä 2013–2019.

maantuloa edeltäneet vuodet 2010–2012, keskimääräinen rakenteellinen alijäämä pysyy samana.

Keskipitkän aikavälin tavoitetta (MTO) koskevan säännön noudattaminen on eri asia kuin raja-arvon saavuttaminen: merkittävää poikkeamaa ei Suomen kohdalla ikinä todettu, ja ylipäänsä tällainen todettiin sääntelyn voimassaolon aikana vain kahden EU-jäsenmaan (Romania ja Unkari) kohdalla. Silloin kun komissio arvioi nyt jo uudistetun vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan noudattamista, komissio huomioi MTO:n saavuttamisen lisäksi edistymisen kohti MTO:ta, jota puolestaan ar-

vioitiin suhdannetilän ja velkakestävyystilanteen huomioivan ”sopeutusmatriisin” perusteella. Lisäksi lopulliseen arvioon vaikutti muun muassa menojen kasvu suhteessa vertailuarvoon (nk. *Expenditure Benchmark*), jäsenmaan saamat mahdolliset joustot sekä se, määriteltiinkö todettu poikkeama merkittäväksi (arviointikriteereistä ks. tarkemmin Euroopan tilintarkastustuomioistuim 2018).

Rakenteellinen jäämä on indikaattorina epävarma. Epävarmuus ilmenee esimerkiksi siten, että syksyisin tehdyt tulevan vuoden rakenteellista jäämää koskevat ennusteet ovat poikenneet varsin paljon tulevaa vuotta koskevasta toteu-

masta (kuvio 1). Kyseisessä ennusteajankohdassa hallituksen päätösperäiset toimet, jotka vaikuttavat tulevaan vuoteen, ovat jo hyvin pitkälti sisällä ennusteessa, joten poikkeamat liittyvät ensisijaisesti indikaattoriin sisältöön, eli tulo- ja menoeriä, bruttokansantuotetta ja tuotantokuilua koskevaan ennusteeseen. Tulevaa vuotta koskevien ennusteiden epävarmuuden lisäksi huomiota kiinnittää se, että syksyllä 2015 jopa kuluvaan vuoteen koskeva ennuste rakenteellisesta jäämästä muuttui myöhemmin olennaisesti.

Rakenteellisen jäämän laskennassa tarvittavan suhdannekorjauksen arviointiin liittyy runsaasti epävarmuuksia. EU:n yhteisellä menetelmällä tuotetuilla potentiaalisen BKT:n arvioilla, joiden perusteella tuotantokuilu lasketaan, on taipumus tarkentua jälkikäteen. VTV:n finanssipolitiikan valvonta ryhtyi arvioimaan suhdanetilaa vaihtoehtoisella menetelmällä, erityisesti siksi, että suhdannekäänteiden vaikutus saataisiin reaaliaikaisesti mukaan arvioihin, ja jotta rakenteellista jäämää koskevan arvion epävarmuutta voitaisiin kuvata kvantitatiivisesti. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020 ja 2022)

Vakaus- ja kasvusopimuksen säännöstyön luotiin tarkoituksellisesti joustavuutta, ja tähän on yhdistynyt EU-komission taipumus joustaviin tulkintoihin (Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2018) sekä rakenteellista jäämää kuvaavan indikaattorin epävarmuus. Nämä tekijät ovat vaikuttaneet siihen, että EU-päätöksenteossa ei Suomen kohdalla todettu merkittävää poikkeamaa eikä kansallinen korjausmekanismi siten käynnistynyt. Näin ollen kansallisessa lainsäädännössä olevalla tasapainosäännöllä ei ole ollut suoria vaikutuksia korjausmekanismin käynnistymisen kautta.

Sillä perusteella, että korjausmekanismi ei koskaan käynnistynyt, ei kuitenkaan voida poisulkea sitä mahdollisuutta, että säännöllä olisi voinut ollut ennakoivasti merkitystä harjoitettuun finanssipolitiikkaan. Tätä korostaa se, että hallitusta velvoittavan osan lisäksi finanssipoliittisen lain korjausmekanismeissa on nk. oma-aloitteinen osa, joka ei suoraan liity EU:n neuvoston päätöksiin merkittävästä poikkeamasta.

Tämän osan mukaan ”valtioneuvosto ryhtyy tarpeellisiksi katsomiinsa julkisen talouden vakautta ja kestävyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa sen arvion mukaan on keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama.” Sanamuodot antavat hallitukselle runsaasti liikkumavaraa. Lain perusteluissa (HE 155/2012) todetaan, että säännöksessä on kyse vapaaehtoisista ennakoivista toimenpiteistä eikä se velvoita valtioneuvostoa ryhtymään toimenpiteisiin. Sen sijaan säännöksen tarkoitus oli korostaa valtioneuvoston velvollisuutta ja oma-aloitteisuutta tasapainoisen ja kestävä julkisen talouden hoitamisessa.

Finanssipoliittista lakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan ko. lainkohdassa tarkoitettua arviointia ja seuranta voi tapahtua myös vapaamuotoisesti ja ei-julkisesti, esimerkiksi hallituksen iltakoulussa. Valtioneuvoston arvio edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta on julkaistu säännöllisesti. Siten on mahdollista tarkastella, onko valtioneuvosto lain voimassaoloaikana esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmassa arvioinut rahoitusasemassa olevan merkittävää poikkeamaa. Taulukossa 1 on kuvattu hallituksen arvioita keskipitkän aikavälin tavoitteen tilanteesta, pääasiallisesti julkisen talouden suunnitelmien pohjalta.

Taulukko 1. Valtioneuvoston arvioita julkisen talouden rakenteellisesta rahoitusasemasta.

Kevät 2014: Vakausohjelmassa todettiin, että ”...rakenteellinen rahoitusasema on -0,4 % BKT:stä vuonna 2013, mikä tarkoittaisi Suomen saavuttaneen keskipitkän aikavälin tavoitteensa jo vuotta arvioitua aikaisemmin. Komission talviennusteessa vuoden 2013 rakenteellinen rahoitusasema oli -0,9 % BKT:stä, mikä on poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteesta. Kyseessä ei kuitenkaan ole merkittävä poikkeama. Vuonna 2014 rakenteellinen rahoitusasema on tässä vakausohjelmassa esitetyn ennusteen mukaan -0,7 % ja vuonna 2015 -0,1 % BKT:stä. Tämä poikkeaa selvästi komission talviennusteen arviosta, jonka mukaan Suomen rakenteellinen rahoitusaliijäämä nousisi vuonna 2014 -1,2 prosenttiin ja vuonna 2015 -1,4 prosenttiin BKT:stä, jotka molemmat muodostavat merkittävän poikkeaman keskipitkän aikavälin tavoitteesta.” Vakausohjelmassa esitetty ennuste päättyi ”...arvioon, ettei merkittävän poikkeaman riskiä Suomen kohdalla synny”.

Syky 2014: Valtioneuvosto arvioi valtioneuvoston periaatepäätöksessä, että julkisen talouden rakenteellisessä rahoitusasemassa on keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama. EU-komissio arvioi syksyllä 2014, että laajasti ottaen Suomi noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa, ja että tilastolliset tekijät selittävät rakenteellisessa rahoitusasemassa esiintyvän merkittävän poikkeaman vuosille 2014–2015.

Kevät 2015: ”Valtioneuvoston arvion mukaan julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa on luvussa 3 esitetty valtiovarainministeriön ennuste huomioiden edelleen keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama.”

Syky 2015: ”Suomi noudatti laajasti ottaen ennaltaehkäisevän osan vaatimuksia v. 2014. Valtioneuvosto yhtyy valtiovarainministeriön luvussa 3 esittämään arvioon, että Suomi noudattaa laajasti ottaen ennaltaehkäisevän osan vaatimuksia myös v. 2015. Myöskään vuoden 2016 osalta poikkeama ennaltaehkäisevän osan vaatimuksista ei muodostune merkittäväksi. Arvioon liittyy kuitenkin riskejä ja epävarmuuksia, joten merkittävän poikkeaman mahdollisuutta ei voida sulkea pois.”

Kevät 2016: ”Arvion mukaan Suomi on lähestynyt keskipitkän aikavälin tavoitetta maakohtaisissa suosituksissa edellytetyllä tavalla v. 2015. Myöskään vuoden 2016 osalta poikkeama ennaltaehkäisevän osan vaatimuksista ei muodostune merkittäväksi, erityisesti ottaen huomioon kasvaneet turvapaikanhakijoihin liittyvät kustannukset. Arvioon liittyy kuitenkin riskejä ja epävarmuuksia, joten merkittävän poikkeaman mahdollisuutta ei voida sulkea pois.”

Kevät 2017: ”Vuoden 2017 arvio on tällä hetkellä hyvin epävarma, liittyen myös siihen, myönnetäänkö Suomelle sen hakema joustolausekkeiden käyttö. Rakenteellisen rahoitusaseman ja menosäännön tarkastelu olettaen, että lausekkeet myönnetään, sekä v. 2017 että kumulatiivisesti 2016–2017 osoittaa, että ennaltaehkäisevän osan määräyksiä on noudatettu vähintään laajasti ottaen. Merkittävän poikkeaman riskiä ei voida kuitenkaan poissulkea. Arvio tarkentuu aineistopäivitysten myötä, ja asia varmistuu lopullisesti jälkikätestarkastelussa keväällä 2018. Vuonna 2018 lähennetään jälleen keskipitkän aikavälin tavoitetta. Sopeutusvaatimus vuodelle 2018 määritellään kuitenkin vasta maakohtaisissa suosituksissa kesällä 2017. Myöskään menosäännön arviointi luotettavasti ei tässä kohdin ole vielä mahdollista.”

Kevät 2018: ”Valtioneuvoston arvion mukaan Suomi on saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitteen jo v. 2016 ja siinä pysytään myös vuosina 2017 ja 2018. Vuonna 2019 rakenteellinen jäämä on edelleen riittävän lähellä keskipitkän aikavälin tavoitetta ja joustot huomioiden keskipitkän aikavälin tavoitetta vahvempi. Näin ollen valtioneuvoston arvio on, että keskipitkän aikavälin tavoitteessa pysytään hallituskauden loppuun saakka, ml. aiemmin asetettuna tavoitevuonna 2019.”

Kevät 2019: ”Valtioneuvoston arvion mukaan Suomi on pysynyt keskipitkän aikavälin tavoitteessaan v. 2018 neuvoston kesällä 2017 hyväksymien maakohtaisten suositusten mukaisesti. Vuonna 2019 rakenteellinen jäämä on riittävän lähellä keskipitkän aikavälin tavoitetta, jotta keskipitkän aikavälin tavoite voitaisiin arvioida saavutetuksi, missä tulee kuitenkin huomioida rakenteellisen jäämän laskentaaan liittyvät epävarmuudet. Joka tapauksessa Suomi pysyy v. 2019 maakohtaisten suositusten mukaisesti keskipitkän aikavälin tavoitteessaan. Julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusasema vahvistuu edelleen v. 2020 ja noudattaa keskipitkän aikavälin tavoitteelle asetettuja vaatimuksia.

Syksy 2019: Vakausohjelmassa todettiin, että ”Valtiovarainministeriön arvion mukaan rakenteelliseen jäämään olisi syntymässä merkittävä poikkeama v. 2020 sekä kumulatiivisesti 2019–2020. Valtiovarainministeriön arvion mukaan myös menosääntö näyttäisi poikkeavan merkittävästi sekä vuoden 2020 osalta että kumulatiivisesti 2019—2020. Näin ollen valtiovarainministeriön arvion mukaan ennaltaehkäisevän osan vaatimuksista on riski syntyä merkittävä poikkeama v. 2020. Lopullinen arvio tehdään jälkikäiteistarkastelussa keväällä 2021.” Valtioneuvoston arvioissa ”Valtioneuvosto yhtyy yllä esitettyyn arvioon edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Valtioneuvoston arvion mukaan vakaus- ja kasvu-sopimusta noudatettiin v. 2018, minkä komissio myös vahvisti kevään arviossaan.”

Kevät 2020 – syksy 2023: Koronapandemian takia käyttöön otetun yleisen poikkeuslausekkeen myötä sallittiin poikkeamat keskipitkän aikavälin tavoitteesta. Valtioneuvosto totesi arvioissaan Suomen noudattaneen saamia neuvoston finanssipoliittisia suosituksia.

Lähteet: Julkisen talouden suunnitelmat kevät 2015 – syksy 2023 (Valtiovarainministeriö 2015a, Valtiovarainministeriö 2015b, Valtiovarainministeriö 2016, Valtiovarainministeriö, 2017, Valtiovarainministeriö 2018, Valtiovarainministeriö 2019a, Valtiovarainministeriö 2019b, Valtiovarainministeriö 2020, Valtiovarainministeriö 2021, Valtiovarainministeriö 2022, Valtiovarainministeriö 2023), Suomen vakausohjelma 2014 (Valtiovarainministeriö 2014a), EU-komission (2014) arvio alustavasta talousarviosuunnitelmasta, Valtioneuvoston periaatepäätös lokakuu 2014 (Valtioneuvosto 2014).

Syksyllä 2014 korjausmekanismin oma-aloitteisella osalla oli se seuraus, että valtioneuvosto teki yleisistunnossaan 2.10.2014 periaatepäätöksen ja arvion julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantavasta merkittävästä poikkeamasta (Valtioneuvosto 2014).

Valtioneuvosto totesi, että ”...julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa olevan keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantavan merkittävän poikkeaman johdosta on välttämätöntä toteuttaa täysimääräisesti ne julkisen talouden kestävyysvajetta umpeen kurovat rakenteelliset toimenpiteet, joista hallitus on

päättänyt rakennepoliittisessa ohjelmassa.” Samanmuodoista on tulkittavissa, että tässäkin tilanteessa sääntely ei varsinaisesti johtanut lisätoimien valmisteluun, vaan ainoastaan jo päätetyn rakennepoliittisen ohjelman toimien korostamiseen.

Syksyllä 2019 valtiovarainministeriö (VM) puolestaan toi esiin riskin merkittävän poikkeaman syntymisestä vuodelle 2020. Valtioneuvosto lausui yhtyvänsä VM:n arvioon edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. VTV:n finanssipoliittikan valvonta kehotti saman syksyn raportissaan valtioneuvostoa kiinnittämään huomiota merkittävän poikkeaman riskiin (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020). Riskin toteutuminen jäi lopulta todentamatta koronapandemian ja sen myötä käyttöön otetun yleisen poikkeuslausekkeen takia.

Yleisenä havaintona taulukossa 1 esitetyistä arvioista on, että valtioneuvoston arviot keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttamisen tilanteesta ovat useasti sisältäneet runsaasti epävarmuutta. Arvioissa nostetaan esiin riskit, epävarmuudet, aineistopäivitysten merkitys ja arvioiden varmistuminen jälkikäteen. Epävarmuutta on liittynyt paitsi indikaattoriin itseensä, myös siihen, minkälaista joustoa Suomelle myönnetään. Nämä seikat ovat tehneet säännöstä läpinäkymättömän ja hankalasti omaksuttavan muille kuin säännöstyön syvällisesti perehtyneille asiantuntijoille. Vaikka finanssipoliittiseen lakiin sisältyvän tasapainosäännön mahdollinen ennaltaehkäisevä vaikutus harjoitettuun finanssipoliittikkaan jää avoimeksi kysymykseksi, on todennäköistä, että säännöstyön monimutkaisuus ja läpinäkymättömyys on heikentänyt poliittisten päätöksentekijöiden kiinnostusta ja sitoutuneisuutta säännöstyön.

3. Havaintoja julkisen talouden suunnitelmasta

3.1 Julkisen talouden ohjauksen kattavuus ja julkista taloutta koskevat tavoitteet

Budjettikehysdirektiivin taustalla on ajatus, että hallituksilla on erilaisin keinoin mahdollisuus ohjata valtion budjetin ohella koko julkisen talouden kehitystä. Käytännössä tämä toteutuu vaihtelevasti. Julkisen talouden moninaisuus johtaa siihen, että hallitus pystyy vaikuttamaan useisiin tulo- ja menoeriin vain vajavaisesti. Esimerkiksi paikallishallinnon osalta valtio voi Suomessa kylläkin kontrolloida valtion toimenpiteistä aiheutuvia menoja, mutta yleisesti ottaen ohjausmahdollisuudet ovat heikommät kuin valtionhallintoon muun muassa kuntien itsehallinnon takia. Hallituksen kaavailemat kuntia koskevat säästöt eivät ole aina toteutuneet täysimääräisesti, jos kunnat eivät ole halunneet toteuttaa kaikkia niitä hallituksen lainsäädäntömuutosten mahdollistamia toimenpiteitä, joilla kunnat – hallituksen arvion mukaan – olisivat pystyneet vahvistamaan talouttaan.

Hyvinvointialueidenkin kohdalla valtion kontrollilla alueiden talouteen on rajansa rahoitusjärjestelmän ominaisuuksien takia. Vasta tulevat vuodet tulevat valaisemaan paremmin, miten hyvin hyvinvointialueiden talouden ohjaus käytännössä toimii. Suomessa julkisyhteisöihin kuuluviin sosiaaliturvarahastoihin luetaan mukaan muun muassa työeläkeyhtiöt. Suurelta osin niiden menot ja tulot on yleensä sovittu eläkejärjestelmää koskevissa neuvotteluissa ja jotka on hallituksen esittämällä lainsäädännöllä vahvistettu. Niillä on kuitenkin olennaisia eriä, jotka ovat paljolti valtion kontrollin ulkopuolella: erityisesti sijoituksista syntyvät omaisuustulot.

Syksyllä 2019 työeläkelaitosten omaisuustuloja koskevien ennusteiden muuttuminen osaltaan johti juuri aloittaneen hallituksen julkista taloutta koskevien tavoitteiden karkaamiseen.

Julkisen talouden suunnitelmaa koskeva asetus (JTS-asetus) edellyttää, että hallitus esittää suunnitelmassa julkisen talouden rahoitusaseman, menojen ja velan BKT-suhdetta koskevat tavoitteet. Näistä tärkein on rahoitusasemaa koskevat tavoite. Hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa tulee esittää julkisen talouden rahoitusasemalle (eli alijäämälle) julkisen talouden suunnitelmassa nelivuotinen, eli vaalikauden loppuun ulottuva tavoiteura. Sääntelyn alkuvaiheessa käytössä oli ainoastaan alasektorikohtaiset (valtio, paikallis- ja hallinto, työeläkelaitokset, muut sosiaaliturvarahastot) tavoitteet vaalikauden viimeiselle vuodelle, joiden summana muodostuu vastaava alijäämätavoite julkiselle taloudelle. Alijäämätavoitteen tulee asetuksen mukaan normaalioloissa olla niin kireä, että sen noudattaminen johtaisi rakenteellisin termein korkeintaan 0,5 prosentin alijäämään suhteessa bruttokansantuotteen, eli Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteeseen (MTO).

Kun kuluneen kymmenen vuoden ajalta peilataan kunkin julkisen talouden suunnitelman hetkellä voimassa ollutta julkisen talouden tavoitetta viimeisimpään ennusteeseen vaalikauden lopulle, havaitaan, että jokaisen hallituskauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa tavoitteen ja ennusteen välillä on ollut suurehko kuilu (taulukko 2). Tämän taustalla voidaan tulkita olevan hallitusten jonkinasteista toiveajattelua julkisen talouden kehityksestä. Toisaalta on niin, että valtiovarainministeriön ennusteissa on mukana kullakin hetkellä vain hallituksen jo päättämien toimien vaikutus – ja vain siltä osin, kuin toimien toteutumisesta ja

vaikutuksista on ollut riittävä varmuus⁶. On silti tärkeää havaita, että sekä Sipilän että Rinteen/Marinin kaudella asetettu tasapainotavoite jäi saavuttamatta.

On kiinnostavaa, että julkista taloutta koskeva tavoite vaalikauden lopulle on hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa ollut käytännössä sama tai vähintään tulkittavissa samaksi kuin mikä hallitusohjelmissa asetettiin vuosina 2015, 2019 ja 2023. Hallitusohjelmien sanamuodoista ei voi kuitenkaan päätellä, että finanssipoliittinen laki ja JTS-asetuksen sisältö olisivat suoranaisesti vaikuttaneet hallitusohjelmassa asetettuun tavoitteeseen. Silti voidaan todeta ajallisena yhteytenä, että finanssipoliittinen tavoitteenasettelu hallitusohjelmissa on ollut finanssipoliittisen sääntelyn aikana selvemmin kytköksissä koko julkiseen talouteen kuin aiemmin: Vanhasen hallitusten ja Kataisen hallituksen hallitusohjelmissa finanssipoliittinen tavoitteenasettelu painottui valtiontalouteen, siinä missä Sipilän, Rinteen/Marinin ja Orpon hallitusohjelmissa finanssipoliittiset päätavoitteet koskivat koko julkista taloutta.⁷

On vaikea arvioida, onko JTS-tavoitteilla ollut vaikutusta finanssipoliitiikkaan. Toisaalta vaikutuksen olemassaoloa on vaikea poissulkea, mutta toisaalta ainakaan julkisen talouspoliittisen keskustelun pohjalta ei ole tiedossa esimerkkejä tilanteista, jolloin nimenomaan JTS-tavoit-

⁶ *Valtiontalouden tarkastusvirasto (2019c) on todennut, että VM on sisällyttänyt päätösperäisiä toimia ennusteeseensa EU-ohjeistusta seuraten, eikä tarkastuksessa havaittu merkittäviä puutteita noudatetuissa käytännöissä.*

⁷ *Sipilän hallitusohjelman tapauksessa asia on tosin hieman tulkinnanvarainen ja finanssipoliittiset tavoitteet osoittautuivat osin epäselviksi, ks. tästä Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019a.*

Taulukko 2: Julkisen talouden suunnitelmassa esitetty rahoitusasematavoite (eli alijäämätavoite) sekä VM:n ennuste rahoitusasemasta vaalikauden lopulla.

	VM:n ennuste vaalikau- den lopulle	Hallituksen julkisen talouden suunnitelmassa asettama tavoite vaalikauden lopulle
Julkisen talouden suunnitelma 2014 (kevät)	-1,4	Ei julkista taloutta koskevaa tavoitetta, tavoite vain valtionhallinnon tasapainolle, hallitusohjelman mukaisena
Julkisen talouden suunnitelma 2015 (syksy)	-1,4	0
Julkisen talouden suunnitelma 2016 (kevät)	-1,4	0
Julkisen talouden suunnitelma 2017 (kevät)	-1,7	0 (vaalikauden alussa asetettu vaalikausita- voite); -0,8 (vuonna 2017 asetettu tavoiteura)
Julkisen talouden suunnitelma 2018 (kevät)	-0,2	0 (vaalikauden alussa asetettu vaalikausita- voite); -0,8 (vuonna 2017 asetettu tavoiteura)
Julkisen talouden suunnitelma 2019 (syksy)	-1,0	0
Julkisen talouden suunnitelma 2020 (kevät)	-3,8	Ei tavoitetta; poikkeuslauseke voimassa.
Julkisen talouden suunnitelma 2021 (kevät)	-2,2	-2,1 (poikkeuslauseke voimassa)
Julkisen talouden suunnitelma 2022 (kevät)	-1,7	-1,7 (poikkeuslauseke voimassa)
Julkisen talouden suunnitelma 2023 (syksy)	-2,8	-1 (poikkeuslauseke voimassa)

Lähteet: Julkisen talouden suunnitelmat kevät 2014 – syksy 2023 (Valtiovarainministeriö 2014b, Valtiovarainministeriö 2015b, Valtiovarainministeriö 2016, Valtiovarainministeriö, 2017, Valtiovarainministeriö 2018, Valtiovarainministeriö 2019b, Valtiovarainministeriö 2020, Valtiovarainministeriö 2021, Valtiovarainministeriö 2022, Valtiovarainministeriö 2023).

teiden saavuttamisen tilanne olisi vaikuttanut hallituksen toimiin. Tämä ei ole yllättävää, koska hallitusohjelman merkitys on keskeinen. Sekä finanssipolitiikan yleislinja ja tyypillisesti myös keskeiset finanssipoliittiset päätökset hallituskaudelle on määriteltävä jo siinä.

Ajanjakso, jolloin JTS-tavoitella selkeästi ei ollut merkitystä, alkoi koronapandemiasta eli vuoden 2020 keväästä. Tuosta alkaen vuoden 2023 loppuun asti tavoitteiden kireys tai väljyys

on ollut, JTS-asetuksen mukaisesti ja EU:n yleisen poikkeuslausekkeen takia, hallituksen vapaasti valittavissa. Siten tavoitteilla ei JTS-asetuksen pohjalta ole ollut julkista taloutta ohjaavaa vaikutusta. Keväällä 2020 tavoitteita ei asetettu lainkaan, ja vuosina 2021 ja 2022 tavoitteet seurasivat käytännössä ennusteen mukaista kehitysuraa. Nykyisen JTS-asetuksen kirjauksia voikin pitää jossain määrin ongelmallisena: kun poikkeuslauseke pätee, asetettavalle tavoitteelle ei ole

minkäänlaisia raameja – riippumatta sen vaikutuksen mittaluokasta, jonka poikkeuksen taustalla oleva asia aiheuttaa julkiseen talouteen.

3.2 Julkista taloutta koskeva informaatio julkisen talouden suunnitelmassa

Julkisen talouden suunnitelmasta annettu asetus edellyttää, että valtioneuvosto esittää tavoitteiden lisäksi informaatiota koko julkisesta taloudesta ja sen osa-alueista. VTV:n finanssipoliitiikan valvonnan havaintojen mukaan julkisen talouden suunnitelman laadinnassa on noudatettu asetuksen vaatimuksia julkista taloutta koskevien tietojen esittämisestä melko hyvin. Valvonnassa on havaittu vuosien varrella joitakin tietosisältöpuutteita yksityiskohdissa, esimerkiksi sosiaaliturvarahastojen tuloissa ja menoissa sekä hallituskausia koskevissa vertailutiedoissa. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018, Valtiontalouden tarkastusvirasto 2023b)

Keväällä 2021 finanssipoliitiikan valvonta huomautti, että suunnitelma valmistui asetuksessa säädettyä aikataulua myöhemmin. Tilanteen taustalla olivat pitkittyneet neuvottelut hallituksen kehysriihessä. Samana vuonna suunnitelmassa luovuttiin asetuksen vastaisesti kuntien menorajoitteen seurannasta, vaikka menorajoitetta koskeva velvoite oli edelleen olemassa. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021) Menorajoitteen tarkoituksena oli asettaa katto valtion toimenpiteistä kunnille aiheutuvalle rasitteelle. Sittemmin kuntien menorajoitteesta luovuttiin JTS-asetuksessa.

Julkisen talouden suunnitelmaa koskeva asetus edellyttää, että suunnitelmassa esitetään tarvittavat yksilöidyt toimenpiteet ja niiden arvioitu taloudellinen vaikutus hallituksen asettamien rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi. Tilanteissa, joissa riippumattoman ennusteen

mukaan tavoitteisiin ollaan pääsemässä, suunnitelman alasektorikohtaisten osuuksien voidaan katsoa kuvaavan hallituksen toimia riittäväällä tavalla. Näiden tietojen ohella suunnitelmaan sisältyy erittäin hyödylliset kokonaisarviot hallituksen päätösperäisen finanssipoliitiikan julkistaloudellisista vaikutuksista (ennustevuosien kohdalla siltä osin kuin hallituksen päätökset ovat mukana VM:n ennusteessa), esitettyinä tulo- ja menoerittäin sekä erikseen kulkin julkisen talouden osa-alueelle.

Ongelmat koskevat tilanteita, joissa valtiovarainministeriön kansantalouselosaston riippumattoman⁸ ennusteen mukaan asetettuihin tavoitteisiin ei olla pääsemässä. Tilanteissa, joissa VM:n riippumattoman ennusteen mukaan tavoitteista jäädään, hallitukset eivät ole esittäneet kattavaa, yksilöityä toimenpidelistasta vaikutusarvioineen. Näin ollen ei ole ollut läpinäkyvää, kuinka pitkälle julkisen talouden suunnitelmaan mahdollisesti sisältyvät suunnitellut, ennusteeseen sisällyttämättömät toimet riittävät suhteessa hallituksen tavoitteisiin, ja kuinka paljon tarvittaisiin täysin uusia lisätoimia.

Suomi ei ole ainoa jäsenmaa, jossa budjettikehysdirektiivistä lähtöisin olevat vaatimukset tarvittavien toimenpiteiden ja niiden julkistaloudellisten vaikutusten esittämisestä ovat aiheuttaneet harmaita hiuksia. Arviossaan budjettikehysdirektiivin vaatimusten toteutumisesta EU-komissio on todennut asian yleiseksi ongelmakohdaksi: toimeenpano on ollut usein puutteellista ja pintapuolista (Euroopan komissio 2020).

⁸ Ennusteet laaditaan valtiovarainministeriön kansantalouselosastolla itsenäisesti. Jo aiemmin voimassa ollut käytäntö vahvistettiin finanssipoliittisen lain muutoksella vuonna 2015.

Julkisen talouden suunnitelman olemassaolon konkreettisia vaikutuksia ei ole helppo listata. Poikkeuksena on toki suunnitelmaan (ja hallitusohjelmaan) sisältyvä valtion menokehys, jolla on ollut suuri käytännön merkitys. Kehyksen merkitys oli suuri jo ennen JTS-aikaa, eikä tätä voida siten lukea finanssipoliittisen lainsäädännön ”ansioksi”. Suunnitelman laadinta lielee vahvistanut julkisen talouden kokonaisuuden merkityksen hahmottamista hallituksessa ja eduskunnassa. Lisäksi tuntuma suunnitelmien eduskuntakäsittelyjen perusteella on, että suunnitelman olemassaolo on edistänyt talouspoliittista keskustelua eduskunnassa.

Julkisen talouden suunnitelma on lisännyt ainakin finanssipoliittikan ja julkisen talouden läpinäkyvyyttä. Julkisesta taloudesta ja finanssipoliitikasta saadun informaation määrä on kasvanut. On tosin mahdollista, että julkisen talouden suunnitelman tiedot ovat vielä jossain määrin alihyödynnettyjä. Suunnitelman perusteella voidaan seurata kulloisenkin hallituksen päätösten vaikutusta julkiseen talouteen, seurata julkisen talouden ja sen osien tulo- ja menoerien ennakoitua kehitystä yksityiskohtaisesti sekä kehityksen taustalla olevia tekijöitä. Suunnitelman avulla voidaan myös arvioida, ovatko hallituksen tavoitteet toteutumassa, kun asiaa arvioidaan riippumattoman talousnusteen valossa. Lisäksi suunnitelma sisältää muun muassa herkkyytarkasteluja, jotka kuvastavat enusteen taustaletusten muutosten vaikutuksia julkisen talouden tunnuslukuihin.

4. Julkisen talouden tunnuslukujen ominaispiirteet ovat tarpeen huomioida tunnuslukujen hyödyntämisessä

Talouspoliittisessa keskustelussa on usein nostettu esiin tarve rajoittaa nykyistä vahvemmin julkisen talouden alijäämiä ja velkaantumista. Keskustelu ei ole vielä ollut kovin yksityiskohtaisella tasolla, eikä keskustelussa ole aina selvää, katsotaanko ratkaisun löytyvän nykyistä vahvemman poliittisen sitoutumisen vai lainsäädäntömuutosten kautta. Taustalla vaikuttaa kuitenkin välillä olevan oletus, että nimenomaan lainsäädäntö ei nykyisin riittävästi suitsi julkisen talouden hoitoa. Uusimmassa hallitusohjelmassa todetaan, että ”poliittiseen sitoutumiseen perustuneet säännöt eivät ole riittäneet viime vuosina turvaamaan finanssipoliittikan kestävyttä ja uskottavuutta” ja että hallitus tulee uudistamaan ja vahvistamaan finanssipoliittikan sääntöjä.

Edellä on kuvattu, miten finanssipoliittisessa laissa tähän asti käytetyn rakenteellisen jäämän epävarmuus on tehnyt siitä luonteeltaan hankalan tunnusluvun käytettäväksi operationaalisena finanssipoliittisena sääntönä. Ongelma ei koske pelkästään rakenteellista jäämää, vaan julkisen talouden seurannassa käytettävien ennusteiden luontainen epävarmuus on perustavanlaatuisempi ongelma, joka hankaloittaa finanssipoliittikan raamien tarkkaa lakisäateistä kirjaamista.

Esimerkiksi nimellisen eli suhdannekorjaimattoman alijäämän käyttö ei tarjoa ongelmaan ilmeistä ratkaisua, vaikka se teknisesti onkin yksinkertaisempi indikaattori. Ensinnäkin sen suuri ongelma on se, että nimellisen alijäämän tavoitteen saavuttamiseen tai saavuttamatta jäämiseen vaikuttaa hyvin paljon suhdannetilanne, joka on enimmäkseen hallitusten vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella: alijäämärajoitetta

rikottaisiin helposti suhdannekäänteeseen aiheuttaman tulojen heikkenemisen ja menojen kasvun takia, tai rajoitetta noudatettaisiin suotuisan suhdanteen siivittämänä. Tämä on juuri yksi syy, miksi rakenteellisen jäämän sääntö alun perin otettiin mukaan säännöstöön.

Toisekseen myös nimellistä jäämää koskevat ennusteet ovat käytännössä niin epävarmoja, että epävarmuudella on olennainen finanssipoliittinen merkitys (ks. esim. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2023a ja Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019c). Julkisen talouden menojen, tulojen ja velan määrän ohella epävarmuus kohdistuu bruttokansantuotteeseen, johon julkisen talouden suuret tyypillisesti suhteutetaan. Esimerkiksi inflaatioosokit voivat heiluttaa varsin julkisen velan suhdetta BKT:hen.

Julkisen talouden tunnuslukujen kirjaamista lakisäätteiksi rajoitteiksi hankaloittavat muutkin seikat. Ensinnäkin lakikirjauksissa tulee huomioida erilaisia poikkeuksellisia olosuhteita ja tilanteita, jotta sääntöä ei tarvitse rikkoa heti, jos jotain yllättävää tapahtuu. Erilaiset poikkeukset väistämättä monimutkaistavat sääntöä ja lisäävät tulkinnanvaraisuutta.

Lisäksi julkista taloutta kuvaavat toteumatiedot voivat muuttua myös jälkikäteen. Erityisesti velan BKT-suhteen käyttöä lakisäätteenä rajoitteena monimutkaistaa tilastointimuutokset. Eurostat ja kansalliset tilastoviranomaiset seuraavat julkisen talouden ilmiöitä ja niiden heijastumista tilastoihin jatkuvasti, ja välillä tilastoja koskevien menetelmä- ja luokitusmuutosten myötä julkisen talouden tunnusluvut voivat heilahtaa äkillisesti ja olennaisesti. Hyvä esimerkki on keuhkokuumeiden tilastointia. Muutoksen seurauksena nämä lainat tilastoidaan julkisyhteisöjen myöntäminä lainoina ja vastaavana julkisyhteisöjen velkaantumisenä. Tämän takia julkisen ve-

lan taso nousi huomattavasti, esimerkiksi vuonna 2021 lähes kuusi prosenttiyksikköä. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2023b).

Periaatteessa tilastointimuutokset voivat myös pienentää velan suhdetta BKT:hen. Tässä tilanteessa voisi syntyä perusteeton vaikutelma finanssipoliittisen liikkumavaran lisääntymisestä. Tunnusluvut ovat siten alttiita sellaisille suurille kertaluonteisille muutoksille, jotka eivät ole seurausta finanssipoliittisista päätöksistä.

Lakisäätteisten rajoitteiden ei ylipäätään tulisi johtaa teknisistä syistä tehtäviin, epäoptimaalisiin finanssipoliittisiin valintoihin. Esimerkiksi tilanteessa, jossa hallitus olisi ylittämässä velkakaton, valtio saattaisi myydä hallussaan olevaa osakevarallisuutta ja pystyisi siten pysymään velkakaton alapuolella. Mikäli tällainen päätös perustuisi ainoastaan velkakaton alittamiseen, päätös ei välttämättä palvelisi julkisen talouden kestävyyttä (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020). Julkisen talouden nettovarallisuusasema ei muuttuisi tässä tilanteessa lainkaan, ja tulevaisuuden tulo- ja menovirtojen tasapaino voisi jopa heikentyä, mikäli omaisuuden tuotot ylittäisivät vastaavansuuruisen velan kustannukset.

5. EU-sääntöjen uudistus tuo finanssipolitiikan säännöt lähemmäksi finanssipoliittisen päätöksenteon sisältöä

EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistuksen myötä vakaus- ja kasvusopimuksen nk. ennaltaehkäisevä osa muuttuu perusteellisesti. Jatkossa julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän kehitys suhteessa keskipitkän aikavälin tavoitteeseen (MTO) ei ole enää niiden indikaattoreiden joukossa, joiden seurannan perusteella julkista ta-

loutta koskevat korjausmenettelyt alkavat. Sen sijaan niille maille, joiden velkasuhde ylittää 60 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, seurataan nk. nettomenojen kehitystä suhteessa jäsenmaakohtaisesti asetettuun nettomenorajoitukseen. Nettomenoja seurattiin aiemminkin vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen arvioinnissa, mutta vähäisemmällä painoarvolla, ja niiden kehitystä verrattiin erilaiseen vertailukohtaan kuin uudistetuissa säännöissä.

Nettomenot tarkoittavat julkisia kokonaismenoja vähennettynä korkomenoilla, suhdan- neluonteisilla työttömyysmenoilla, kertaluonteisilla erillä ja EU-ohjelmien menoilla. Lisäksi päätösperäiset veromuutokset huomioidaan nettomenoissa: veronkorotukset lisäävät menojen liikkumavaraa, veronalennukset pienentävät sitä. Mikäli nettomenoja koskevaa rajoitetta rikotaan, maa voi joutua velkaperusteiseen liiallisen alijäämän menettelyyn, jossa julkista taloutta sopeutetaan EU-komission ja neuvoston seurannassa. Julkisen alijäämän 3 prosentin viitearvon rikkomisesta puolestaan päädytään alijäämäperusteiseen korjaavaan menettelyyn käytännössä samoilla säännöillä kuin ennenkin.

EU-sääntöuudistuksen valmistelussa on pyritty huomioimaan ja ratkaisemaan niitä edellisessä luvussa kuvattuja ongelmia, joita julkisen talouden indikaattoreiden käyttöön liittyy finanssipolitiikan rajoitteina. Lopputuloksessa tämä näkyy esimerkiksi siten, että uuden operationaalisen säännön perustana olevan nettomenoindikaattorin kehitys on paremmin hallituksen vaikutusmahdollisuuksien piirissä kuin vaikkapa nimellinen tai rakenteellinen julkinen alijäämä tai julkinen velka. Velkasuhteen merkitys on edelleenkin keskeinen, mutta sen rooli on toimia ankkurina, jonka perusteella nettomenorajoite asetetaan. Se, että operationaaliset säännöt on uudistuksessa tuotu lähemmäksi fi-

nanssipoliittisen päätöksenteon sisältöä, voi parantaa poliittista sitoutumista sääntöihin.

Uutta nettomenosääntöä koskevan asetuksen (1263/2024) johdannossa todetaan, että finanssipoliittisten sääntöjen uudistuksen myötä finanssipoliittisen sopimuksen sisältö tulee osaksi EU-lainsäädäntöä. Sopimuksen sisällön myöhempi integrointi osaksi EU-lainsäädäntöä oli tavoitteenakin silloin, kun finanssipoliittisesta sopimuksesta sovittiin. Muutoksesta seuraa tarve uudistaa myös kansallista finanssipoliittista lainsäädäntöä, koska se nojautuu nimenomaan finanssipoliittiseen sopimukseen. Myös budjettikehysdirektiiviin tulee EU-sääntöjen uudistuksessa muutoksia, mikä voi aiheuttaa tarpeen tarkentaa kansallista lainsäädäntöä.

6. Keskustelua

Minkälaisia eväitä nykyisen finanssipoliittisen lain ja JTS-asetuksen toimivuudesta saaduista kokemuksista voidaan saada tulevaisuutta varten? Finanssipoliittisen lainsäädännön vaikutukset ovat osin epävarmoja ja vaikeasti todennettavia. Sääntely on joka tapauksessa onnistunut lisäämään finanssipolitiikan läpinäkyvyyttä. Pitkään jatkunut julkisen talouden alijäämäisyys kotimaisen finanssipoliittisen sääntelyn voimassaolon aikanakin puolestaan viittaa siihen, että poliittisen sitoutumisen merkitys on suuri jatkossakin.

Finanssipoliittisen sopimuksen päätarkoitus oli tuoda tasapainoisen julkisen talouden sääntö kansalliseen lainsäädäntöön. Kun finanssipoliittisen sopimuksen sisällön katsotaan nyt siirtyneen osaksi EU-lainsäädäntöä, olisi loogista, että katse kääntyy ensimmäisenä uudistetun EU-lainsäädännön mukaisiin sääntöihin, mikäli finanssipolitiikan sääntöperusteisuutta halutaan vahvistaa.

Uuden EU-säännösten mukainen nettomenoura asetetaan jäsenmaakohtaisesti velkakestävyysanalyysiin ja turvalausekkeisiin pohjautuen, ja tarkoituksena on, että tähän sääntöön sitoudutaan kansallisesti. Kansallisten piirteiden huomiointi on ollut nimenomaisesti uudistuksen yksi lähtökohta. Uuden säännösten perimmäinen tarkoitus on turvata velkakestävyys, mikä on yhdenmukainen jo useaan hallitusohjelmaan sisältyneen julkisen talouden vaikuttamisen tavoitteen kanssa.

Vielä ei ole takeita siitä, kuinka hyvin uudistetut EU-säännöt tulevat toimimaan. Kuluu useampi vuosi, että uudistuksen onnistumista voidaan kunnolla arvioida. On silti hyvin mahdollista, että jos nettomenouran noudattamiseen sitoudutaan, ollaan riittävän tukevasti velkakestävyuden parantamisen tiellä – uuden kehikon eräistä valuvioista (ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2023b) huolimatta. Alustavien arvioiden mukaan uudistetut säännöt tulevat merkitsemään Suomelle olennaista julkisen talouden vahvistamistarvetta (Keskinen 2024). Ensimmäisen finanssi- ja rakennepoliittisen suunnitelman valmistelun onnistuminen on keskeistä, jotta nettomenorajoitteesta muodostuisi samalla sekä velkakestävyuden varmistava että realistinen.

Jo budjettikehysdirektiivin vaatimusten takia nykyisen kaltaisille, JTS-asetuksen mukaisille julkisen talouden tavoitteille on tarvetta jatkossakin. Julkisen talouden tavoitteiden merkitystä luonnollisesti lisäisi, mikäli niihin sitouduttaisiin yli vaalikausien (ks. esim. Talouspolitiikan arviointineuvosto 2022, Pekkarinen ja Vihriälä 2023, Rehn 2024).

Finanssipoliittisen tavoitteen ja säännön välinen raja ei ole yksiselitteinen, mutta pohdinnan arvoinen. Kun pitkään valmisteltu EU-kehikko ollaan nyt ottamassa käyttöön, herää kysymys, voidaanko päällekkäisellä kotimaisella

lainsäädännöllä oikeastaan saavuttaa lisäarvoa finanssipolitiikan sääntöjen kovaan ytimeen. Varsinaisiin lakiin kirjattaviin finanssipoliittisiin sääntöihin korjausmekanismeineen ja sanktioineen saattaa hyvinkin päteä ”vähemmän on enemmän” -periaate.

Tässä vaiheessa on nähtävissä jopa vaaroja siinä, että kansalliseen lakiin esimerkiksi määriteltäisiin EU-kehikosta poikkeavia sääntöjä samoille indikaattoreille, joiden raja-arvoista säädetään EU-tasolla. Tätä korostaa vielä useita vuosia jatkuva epävarmuus EU-säännösten käytännön toimivuudesta. Pällekkäisyys voisi hämärtää ja tarpeettomasti monimutkaistaa sääntelyn kokonaisuutta ja sitä kautta heikentää poliittista sitoutumista finanssipoliittiseen kehikoon tilanteessa, jossa sitoutumisen toivotaan vahvistuvan.

Kotimainen lainsäädäntö voi silti osaltaan tukea sääntöihin sitoutumista. Yhtenä etene-misvaihtoehtona on hallituksen selityselvoitteen laajentaminen nykyistä useampiin tilanteisiin, joissa finanssipolitiikan sääntöjä tai raja-arvoja rikotaan. Tämä voisi lisätä sitoutumista sitä kautta, että hallitus joutuisi esittämään julkisesti perusteet rajojen rikkomiselle. Finanssipolitiikan riippumattoman valvonnan julkaisemat kannanotot voivat toimia selityselvoitteen käynnistäjänä. Riippumattoman valvonnan vahvistamisella on mahdollista muutenkin tukea sääntöjen omaksumista ja merkitystä kansallisella tasolla. Uudistettu EU-säännöstö vahvistaa kansallisia riippumattomia valvojia osoittamalla niille tehtävän arvioida nettomenorajoitteen taustalla käytettyjä oletuksia sekä kansallisten finanssipoliittisten kehikkojen toimivuutta. EU-lainsäädäntö antaa lisäksi jäsenmaille mahdollisuuden kytkeä riippumattomat valvojat kiinteästi esimerkiksi EU-sääntöjen noudattamisen arviointiin. □

Kirjallisuus

- Asetus 1263/2024. Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetus talouspolitiikan tuloksellisesta yhteensovittamisesta ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2024.
- Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S., ja Zhang, X. (2019), "Independent fiscal councils: Recent trends and performance", *European Journal of Political Economy* 57: 53–69.
- Debrun, X. ja Reuter, W. H. (2022), "Fiscal is local: EU standards for national fiscal frameworks", *VoxEU Column* 24.1.2022, CEPR, <https://cepr.org/voxeu/columns/fiscal-local-eu-standards-national-fiscal-frameworks>, viitattu 2.4.2024.
- Euroopan komissio (2012), *European Economic Forecast, Autumn 2012*. *European Economy* 8/2012.
- Euroopan komissio (2014), *Commission Opinion of 28.11.2014 on the Draft Budgetary Plan of FINLAND*. C(2014) 8815 final.
- Euroopan komissio (2020), *Commission Staff Working Document: Review of the suitability of the Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States*. SWD(2020) 211 final.
- Euroopan komissio (2023), *What is a national fiscal framework?* 29.3.2023, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/fiscal-frameworks-eu-member-states/what-national-fiscal-framework_en, viitattu 2.4.2024.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2018), *Onko vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion päätavoite saavutettu?* Erityiskertomus nro 18/2018.
- Finanssipoliittinen laki. Laki 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 869/2012.
- Grimm, V., Malmendier, U., Schnitzer, M., Truger, A., ja Werding, M. (2024), "The debt brake after the Federal Constitutional Court judgement: Increase flexibility – maintain stability", *German Council of Economic Experts, Policy Brief* 1/2024.
- HE 155/2012 vp. Hallituksen esitys 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 236/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle 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 muuttamisesta.
- Keskinen, P. (2024), *EU:n uudistuneissa velkasäännöissä sopeutusjakson kestolla on suuri merkitys Suomelle*. Blogikirjoitus, Valtiontalouden tarkastusvirasto, <https://www.vtv.fi/blogit/eun-uudistuneissa-velkasaannoissa-sopeutusjakson-kestolla-on-suuri-merkitys-suomelle/> viitattu 12.4.2024.
- Murto, E (2014), *Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasubteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana*, Tampere University Press 2014.
- Nerlich, C. ja Reuter, W. H. (2013), "The Design of National Fiscal Frameworks and Their Budgetary Impact", *European Central Bank Working Paper Series No. 1588*.
- Neuvoston direktiivi 2011/85/EU, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista.
- Pekkarinen, J. ja Vihriälä, V. (2023), "Julkinen talous oikenee vain pitkäaikaisella ohjelmalla", *Vieraskynä*. Helsingin Sanomat, 29.11.2023.

- PeVL 37/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys 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.
- PeVL 43/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi.
- Rehn, O. (2024), ”Suomen kannattaa ottaa mallia Ruotsin julkisesta taloudesta”, Vieraskynä. Helsingin Sanomat, 10.4.2024.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto (2022), Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2021.
- Valtioneuvosto (2014), Valtioneuvoston periaatepäätös 2.10.2014: Valtioneuvoston arvio julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantavasta merkittävästä poikkeamasta sekä arvion johdosta tehtävät toimenpiteet.
- Suomen kannattaa ottaa mallia Ruotsin julkisesta taloudesta, Valtioneuvoston asetus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta sekä sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun lain voimaantulosta 24/2013.
- Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta 120/2014.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2018), Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2015–2018.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2019a), Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, kevät 2019.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2019b), Julkisen talouden kestävyysarviot talouspolitiikan tietoperustassa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 16/2019.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2019c), Keskipitkän aikavälin kehitysarviot julkisen talouden suunnittelussa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 17/2019.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020), Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2021), Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta 18.6.2021.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2022), Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2019–2022.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2023a), Finanssipolitiikan valvonnan arvio valtiovarainministeriön julkisen talouden ennusteiden luotettavuudesta. Finanssipolitiikan valvonnan raportti 11/2023.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2023b), Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023.
- Valtiovarainministeriö (2014a), Suomen vakausohjelma 2014. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17a/2014.
- Valtiovarainministeriö (2014b), Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2015–2018, M/2306/02.02.00.00/2013, 3.4.2014
- Valtiovarainministeriö (2015a), Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2016–2019, VM/2103/02.02.00.00/2014, 2.4.2015.
- Valtiovarainministeriö (2015b), Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2016–2019, VM/1066/02.02.00.00/2015, 28.9.2015.
- Valtiovarainministeriö (2016), Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2017–2020, VM/2266/02.02.00.00/2015, 14.4.2016.

- Valtiovarainministeriö (2017), Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2018–2021, VM/1778/02.02.00.00/2016, 28.4.2017.
- Valtiovarainministeriö (2018), Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019–2022, VM/1900/02.02.00.00/2017, 13.4.2018.
- Valtiovarainministeriö (2019a), Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020–2023, VM/2012/02.02.00.00/2018, 4.4.2019.
- Valtiovarainministeriö (2019b), Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020–2023, VM/2012/02.02.00.00/2018, 7.10.2019.
- Valtiovarainministeriö (2020), Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024, VN/11322/2019, 16.4.2020.
- Valtiovarainministeriö (2021), Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2022–2025, VN/24238/2020, 12.5.2021.
- Valtiovarainministeriö (2022), Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026, Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2022.
- Valtiovarainministeriö (2023), Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024–2027, Valtiovarainministeriön julkaisuja 64/2023.
- Valtiovarainministeriö (2024), Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025–2028, Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2024.
- VaVM 38/2012 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 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.