

# Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2025



---

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON  
EDUSKUNNALLE ANNETTAVAT KERTOMUKSET  
K 23/2025 VP





Valtiontalouden tarkastusviraston  
erilliskertomus eduskunnalle:  
Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2025

K 23/2025 vp



# Eduskunnalle



Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo ja arvioi finanssipolitiikkaa Euroopan unionin finanssipoliittisessa sopimuksessa ja lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena riippumattomana finanssipolitiikan valvontaelimenä. Valvontatehtävästä säädetään valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) ja finanssipoliittisessa laissa (869/2012).

Valvontaan sisältyy finanssipolitiikkaa ohjaavien sääntöjen ja sitovien tavoitteiden asettamisen sekä niiden toteutumisen arviointi. Valvonta käsittää julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen (*medium-term objective*, MTO) noudattamisen sekä siihen liittyvän korjausmekanismin valvonnan, julkisen talouden suunnitelman laadinnan ja toteuttamisen valvonnan sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen valvonnan. Se sisältää myös finanssipolitiikan pohjana käytettävien makrotaloudellisten ennusteiden realistisuuden arvioinnin sekä ennusteiden luotettavuuden jälkikäteisarvioinnin julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisesti (120/2014). Valvonnallaan tarkastusvirasto edistää sääntöjen läpinäkyvyyttä, ymmärrettävyyttä sekä julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 pykälän perusteella tämän finanssipolitiikan valvonnan kertomuksen vuoden 2025 valtiopäiville.

Helsingissä 17. joulukuuta 2025

**Matti Okko**  
johtaja

**Matthias Strifler**  
vanhempi ekonomisti

Raportin ovat kirjoittaneet Jenni Kellokumpu, Peetu Keskinen, Arto Kokkinen, Mika Sainio, Sini Salmi, Ville Seppälä ja Matthias Strifler.

**Julkaisutiedot**

L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (nid.)

ISSN 1796-9646 (pdf)

urn:nbn:vtv-K232025vp

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-K232025vp>

D/693/04.04.01/2025

PunaMusta Oy  
Helsinki 2025

# Sisällys

|                                                                                                                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Tiivistelmä</b>                                                                                                                                           | 7  |
| <b>1 Taloussuhdanne ja julkisen talouden tila</b>                                                                                                            | 11 |
| 1.1 Suhdanne on edelleen heikko – hidas toipuminen on alkanut                                                                                                | 12 |
| 1.2 Julkisen talouden jatkuva velkaantuminen on huolestuttavaa                                                                                               | 17 |
| 1.3 Talousarvion pohjana oleva valtiovarainministeriön vuoden 2026 ennuste on realistinen – vuoden 2025 ennusteessa kotimainen kysyntä on hyvin optimistinen | 21 |
| <b>2 Arvio hallituksen finanssipolitiikasta</b>                                                                                                              | 29 |
| 2.1 Ennusteiden valossa hallitus ei saavuta tavoitteitaan julkisen talouden alijäämästä eikä velkasuhteen kääntämisestä laskuun                              | 30 |
| 2.2 Hallituksen toimet kääntyvät finanssipolitiikkaa kiristäviksi 2025 alkaen, julkinen perusjäämä pysyy kuitenkin yhä rakenteellisesti negatiivisena        | 40 |
| 2.3 Kehysjärjestelmä on tärkeä velkasuhteen vakauttamisessa                                                                                                  | 44 |
| <b>3 Uusi kotimainen finanssipoliittinen säännöstö</b>                                                                                                       | 53 |
| 3.1 Finanssipolitiikan sääntöjen merkitys saattaa kasvaa                                                                                                     | 54 |
| 3.2 Kansallinen valvoja voi suosittaa korjaavia toimia hallitukselle                                                                                         | 57 |
| 3.3 EU-säännöt saavat vahvan aseman, mutta säännöstön kokonaisuudesta muodostuu monimutkainen                                                                | 60 |
| 3.4 Finanssipolitiikan valvontatehtävä esitetään siirrettäväksi Talouspolitiikan arviointineuvostolle                                                        | 62 |
| <b>4 EU:n finanssipoliittiset säännöt</b>                                                                                                                    | 65 |
| 4.1 Poikkeuslauseke luo tilaa puolustusmenojen kasvattamiselle                                                                                               | 65 |
| 4.2 Suomi vaarassa rikkoa EU:n finanssipolitiikan sääntöjä poikkeuslausekkeesta huolimatta                                                                   | 69 |
| <b>5 Ilmasto- ja finanssipolitiikka</b>                                                                                                                      | 75 |
| 5.1 Ilmastorahoituksen raportointia talousarviossa tulisi kehittää                                                                                           | 75 |
| 5.2 EU-jäsenmaiden välisen päästöyksiköiden kaupan hyödyntäminen ilmastopolitiikassa edellyttää lisää tietoa ja koordinaatiota                               | 77 |
| <b>Lähdeluettelo</b>                                                                                                                                         | 87 |





# Tiivistelmä

Suomen julkisyhteisöjen velan suhde bruttokansantuotteeseen (BKT:hen) sekä velkaa kerryttävien sektorien, eli valtio- ja paikallishallinnon, nettovelan jatkuva kasvu on huolestuttava. Nettovelka tarkoittaa velkaa, josta on vähennetty rahoitusvarat.

Etenkin valtionhallinnon syvä alijäämäisyys on kasvattanut ja kasvattaa yhä julkisyhteisöjen velkaa. Finanssikriisistä lähtien julkisyhteisöjen menot ovat yhtäjaksoisesti ylittäneet tulot, koska menot ovat kasvaneet tuloja nopeammin. Rakenteelliset tekijät ja erityisesti väestön ikääntyminen selittävät suuren osan julkisyhteisöjen kokonaismenojen ja lopulta myös velkasuhteen kasvusta. Lisäksi menojen kasvu on tapahtunut pääosin sellaisissa tehtäväluokissa, kuten eläkemenoissa, jotka eivät edistä pitkän aikavälin talouskasvua.

Pääministeri Orpon hallitus on tavoitellut hallitusohjelmassaan julkisen talouden tulojen ja menojen lähes tasapainoa ja julkisen talouden velan nousun taittumista hallituskauden loppuun mennessä. Tavoitteet ovat perusteltuja. Tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus on laatinut 10 miljardin euron sopeutuskokonaisuuden. Hallitusohjelman 6 miljardin euron sopeutustoimien lisäksi, hallitus päätti keväällä 2024 noin 3 miljardin euron tulo- ja menotoimista ja syksyllä 2025 vielä 1 miljardin euron toimista vuodelle 2027. Sopeutuskokonaisuuden lisäksi hallitus on päättänyt noin 4 miljardin euron investointiohjelmasta. Näiden lisäksi hallitus tekee myös muita toimia.

Talousennusteiden perusteella hallituksen 1 prosentin rahoitusasemataavoitteen saavuttaminen ei ole realistista, vaan sen odotetaan pysyvän yli 3 prosentin tasolla. Velkasuhteen ennustetaan nousevan yli 88 prosenttiin, mutta velkasuhteen kasvu vakautuu väliaikaisesti vaalikauden loppuun mennessä. Velkasuhteen väliaikainen vakautuminen saavutetaan muun muassa Valtion eläkerahastosta vuonna 2027 tehtävällä kertaluontoisella 1 miljardin euron lisätuloutuksella valtion budjetin menojen katteeksi. Tuloutus laskee Suomen julkisyhteisöjen velkasuhdetta mutta samalla pienentää vastaavasti rahoitusvaroja, ja nettovelkasuhde pysyy muuttumattomana. Toimi ei paranna julkisen talouden kestävyyttä.

Hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamista on vaikeuttanut myös suhdanne, joka on kehittynyt selvästi heikommin kuin hallituskauden alussa ennustettiin. On kuitenkin tärkeää, että hallitus on asettanut tavoitteita, jotka edistävät julkisen talouden velkakestävyyttä ja ovat linjassa EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisen kanssa. Julkisen talouden tuloja ja menoja tulisi tasapainottaa ylivaalikautisesti ja pitkäjänteisesti, jotta julkisen talouden kestävyys voitaisiin turvata.

Suomen puolustusmenot eivät ole kasvaneet talouden kokoon eli BKT:hen suhteutettuna finanssikriisin jälkeen. Hallituksen päätöksellä puolustusmenoja lisätään merkittävästi. Puolustusmenojen kasvattamiselle on hyvät perusteet, mutta niiden rahoittamiselle ja menojen uudelleenpriorisoimiselle pitää kehittää suunnitelma mahdollisimman pian. Ulkoisesta turvallisuudesta huolehtiminenkin edellyttää julkisen talouden kestävästä kehitystä.

Hallituksen esittämässä kotimaisessa finanssipoliittisessa säännöstössä seurataan sekä velkaa kerryttävien sektoreiden että koko julkisen talouden alijäämää. Seurantaa tehdään hallituksen asettaman ja parlamentaarisen työryhmän valmisteleman vaalikausitavoitteen

pohjalta. Vaalikausitavoitteeseen vaikuttavat sitä asetettaessa finanssipolitiikan EU-säännöt sekä ylivaalikautinen tavoite. Tavoitteiden kireyteen vaikuttaa erityisesti velkasuhde ja sen ennakoitu kehitys, mutta velkasuhdetta ei seurata arvioitaessa sääntöjen noudattamista.

Esitetty säännöstö saattaa lisätä finanssipolitiikan sääntöjen merkitystä ja sitä kautta julkisen talouden kestävyyttä. Ensiksikin säännöstöön sisältyvä parlamentaarinen ulottuvuus voi lisätä ylivaalikautista sitoutumista finanssipolitiikan sääntöihin. Toiseksi 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, ja EU-säännöt ovat jo itsessään mutkikkaita. Monimutkaisuus heikentää säännöstön ymmärrettävyyttä, joka on keskeinen edellytys säännöstön noudattamiselle ja vaikuttavuudelle.

EU:n finanssipoliittisessa säännöstössä otettiin vuonna 2025 käyttöön kansallinen poikkeuslauseke, joka antaa jäsenmaille tilapäistä liikkumavaraa kasvavien puolustusmenojen rahoittamiseen. Suomi on vaarassa rikkoa EU:n finanssipolitiikan sääntöjä poikkeuslausekkeesta huolimatta. Poikkeuslauseke ei poista pitkän aikavälin velkakestävyysongelmia. Julkisen talouden kestävyuden varmistamiseksi muuta finanssipolitiikkaa olisi sopeutettava kasvaviin puolustusmenoihin jo poikkeuslausekkeen voimassaoloaikana. Lisäksi joustoa tulisi käyttää vain sen varsinaiseen tarkoitukseen eli puolustusmenojen rahoittamiseen, ei yleisen finanssipoliittisen liikkumavaran lisäämiseen.

Valtion talousarvion pohjana oleva valtiovarainministeriön talousennuste on realistinen, ja vuoden 2025 talouskasvun ennuste on muihin ennustajiin nähden optimistinen. Suhdanne on ennusteiden mukaan kääntymässä parempaan päin, mutta negatiivisia riskejä on kuitenkin paljon. Finanssipolitiikan taso on yhä elvyttävä matalasuhdanteessa mutta impulssi näyttää muuttuvan kiristäväksi vuosina 2025–2026 tämänhetkisin tiedoin. Hallituksen päätösperäiset toimet kääntyvät myös kiristäviksi. Hallitus tavoittelee 1,5 miljardin euron menotason laskua kehyksen piiriin kuuluvissa menoissa vuoteen 2027 mennessä. Vaikka tavoite on osittain toteutumassa, menokehyksestä puuttuu vielä investointiohjelmaa ja Ukrainan apua koskevat menopäätökset. Ne nostavat vielä kehystasoa ja voivat vaikuttaa tavoitteen toteutumiseen vuonna 2027.





# 1 Taloussuhdanne ja julkisen talouden tila

Suhdannetila on syksyllä 2025 edelleen heikko, mutta parantumisen merkit ovat lisääntyneet kesän ja alkusyksyn aikana. Talouden sopeutuminen tärkeimpiin taustalla vaikuttaviin tekijöihin näyttää vievän edelleen aikaa. Näitä tekijöistä ovat korkea hintataso, korkeahkot korot, Venäjän hyökkäyssodan seuraukset sekä geopolitiittiset jännitteet erityisesti suurten kansantalouksien välillä ja niiden aiheuttamat epävarmuudet maailmantaloudelle ja kansainväliselle työnoimalle.

Suhdannenäkymä on silti vähitellen parantumassa, ja hidas ja hauras toipuminen on alkanut vuonna 2025. Riskitekijöitä on kuitenkin runsaasti. Erityisesti kansainväliseen kauppaan liittyvä epävarmuus on kasvanut, ja kansainvälisen kaupan rooli osana suurvaltojen geopolitiikkaa on vahvistunut vuonna 2025.

Suomessa julkisyhteisöjen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen (BKT) on enemmän kuin kaksinkertaistunut finanssikriisin jälkeen, ja vuonna 2024 se oli 82 prosenttia. Velkasuhde kasvaa sekä suhdanneluonteisista että suhdanteista riippumattomista eli rakenteellisista syistä.

Jatkuva velkasuhteen kasvu on huolestuttavaa. Julkisyhteisöjen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen sisältää velan mutta ei rahoitusvaroja. Myös nettovelka, joka huomioi rahoitusvarat, on kasvanut nopeasti finanssikriisin jälkeen ja on nyt noin 39 prosenttia. Tämä tarkoittaa, että mikäli valtio, paikallishallinto ja muut sosiaaliturvarahastot (pois lukien työeläkelaitokset) käyttäisivät rahoitusvaransa velan lyhentämiseen, se pienenisikin noin puoleen.<sup>1</sup> Ennen finanssikriisiä, 2000-luvun alkuvuosina nettovelka suhteessa BKT:hen oli lähellä nollaa.

Tärkein tekijä velkaantumisen taustalla on valtion- ja paikallishallinnon alijäämä. Etenkin valtionhallinnon syvä ja pysyvä alijäämäisyys finanssikriisin alusta lähtien on kasvattanut ja kasvattaa yhä julkisyhteisöjen velkaa. Julkisen talouden menot kasvavat hyvin nopeasti suhteessa tuloihin ja bruttokansantuotteeseen. Finanssikriisin jälkeen menojen kasvu on ollut voimakkainta sosiaaliturvassa ja terveydenhuollossa, mikä johtuu pääosin väestön ikääntymisestä.

Menojen ja tulojen epätasapainon korjaaminen on entistä tärkeämpää, koska velkasuhde on jo noussut yli 80 prosentin, ja finanssipolitiikan liikkumavara supistuu huolestuttavan nopeasti. Lisäksi on otettava huomioon, että liikkumavarasta ja julkisen talouden kestävydestä on erityisen tärkeää huolehtia nykyisessä turvallisuusympäristössä.

Valtiovarainministeriön reaalitalouden ennuste vuodelle 2025 on julkaisuajankohtanaan yhä varsin optimistinen. Erityisesti kotimaisen kysynnän tekijöiden ennusteet ovat poikkeuksellisen korkeita muihin verrattuna. Ministeriön ennusteet vuoden 2026 kysynnän

1 Näin on karkeasti ottaen, toki on huomattava, että julkisyhteisöjen velka sisältää myös teknisiä velkaeriä (kuten ARA-lainat) ja toisaalta epälikvidejä varallisuuseriä (esimerkiksi lainasaamiset). Nämä parantavat velkakestävyyttä, mutta eivät ole kovin helposti myytävissä. Joka tapauksessa nettorahoitusvarojen ja velan erotus, nettovelka auttaa havainnoimaan julkisen talouden velkakestävyys-tilaa.

ja tarjonnan muuttujille sekä alijäämä- ja velkasuhteelle, työttömyysasteelle, inflaatiolle ja vaihtotaseelle ovat ennustepopulaation odotusarvon 95 prosentin ennustevälien sisällä. Näin ollen vuoden 2026 talousarvion pohjana käytettävää valtiovarainministeriön riippumatonta ennustetta voi pitää EU:n budjettikehysdirektiivin edellyttämällä tavalla realistisena.

Vuoden 2025 ennustettu optimistinen BKT:n taso vaikuttaa kuitenkin vuoden 2026 ennusteeseen. Tämä voi johtaa myös vuoden 2026 verotulojen yliarviointiin, jos vuoden 2025 kasvu jää odotettua heikommaksi. Verotulot ovat viime vuosina jääneet ennakoitua matalammiksi, mikä on osaltaan vaikuttanut ennakoitua suurempaan velanoton tarpeeseen. Syksyllä 2025 valtiovarainministeriön ennusteet vuosien 2025 ja 2026 julkisen talouden velkasuhteelle ovat kuitenkin varovaisia ja konsensusennustetta pessimistisempiä.

## 1.1 Suhdanne on edelleen heikko – hidas toipuminen on alkanut

Suhdannetila on syksyllä 2025 edelleen viileä ja heikko, mutta parantumisen merkit ovat lisääntyneet kesän ja alkusyksyn mittaan. Finanssipolitiikan valvonnan suhdannetilän lämpökartan värisävy on pysynyt syksystä 2023 lähtien heikkoa suhdannetilaa kuvaavana sinisenä (kuvio 1).<sup>2</sup> Talouden sopeutuminen tärkeimpiin taustalla vaikuttaviin tekijöihin näyttää vievän edelleen aikaa. Näitä tekijöistä ovat korkea hintataso, korkeahkot korot, Venäjän hyökkäyssodan seuraukset sekä geopolittiset jännitteet erityisesti suurten kansantalouksien välillä ja niiden aiheuttamat epävarmuudet maailmantaloudelle ja kansainväliselle työjaolle. Lisäksi epävarmuus sekä suurvaltageopolitiikan rooli ovat kasvaneet kansainvälisessä kaupassa vuonna 2025.

Inflaation nopea hidastuminen on tullut päätökseen poikkeusvuosien 2022–2023 jälkeen. Heinäkuussa 2025 inflaatiota kuvaava kuluttajahintaindeksin (KHI) muutos oli vain 0,22 % (kuvio 1, sarake 3). Syyskuussa vastaava luku oli 0,5 %. Inflaatio on hidasta ja pitkän aikavälin kuluttajahintojen nousun keskiarvon alapuolella, ja siihen kuuluva sininen värisävy kertoo heikosta suhdannetilanteesta.

Nopeasti hidastunut inflaatio ja vaimea suhdannenäkymä Euroopassa ja Suomessa ovat johtaneet keskeisten ohjauskorkojen nopeatahtiseen laskuun. Ohjauskorot ovat puolittuneet syksystä 2023, mutta ne ovat edelleen selvästi korkeammalla tasolla kuin finanssi- ja koronavuosiin välisenä aikana (2009–2022). Euroopan keskuspankki on pitänyt korot ennallaan kesäkuusta 2025 lähtien, eli kesällä 2024 alkanut kevennysjakso on mahdollisesti tullut päätökseen.

Korkea hintataso ja korkeahkot korot vaikuttavat kuitenkin yhä kielteisesti kuluttajien ja erityisesti suhdanneherkän rakentamisen luottamukseen. Vaikka inflaatio on hidastunut ja korot ovat laskeneet, erityisesti kuluttajien ja koko talouden sopeutuminen uuteen hintatasoon näyttää edelleen vievän aikaa. Tämä näkyy talouden luottamusindikaattoreiden sinisen sävyn melko hidastahtisessa haalistumisessa kuluneen vuoden aikana. Toisaalta

2 Suhdannetilän lämpökartta on Suomen talouden suhdannetilaa värikoodien avulla kuvaava mittari, joka perustuu talouden tilaa kuvaaviin indikaattoreihin. Mitä suurempi osuus indikaattoreista on samaan aikaan punainen, sitä todennäköisempää on, että taloudessa koetaan hyviä aikoja, ja mitä suurempi osuus on sininen, sitä todennäköisemmin taloudessa koetaan huonoja aikoja. Lisätietoja suhdannetilän lämpökartasta on saatavilla lämpökartan verkkosivuilta, finanssipolitiikan valvonnan joulukuun (2021b) raportista sekä finanssipolitiikan valvonnan arviosta kesäkuulta (2021a), (Strifler, M. & Kokkinen, A., 2021a).

selkeää parannusta näkyy jo esimerkiksi teollisuuden (sarake 8) ja vähittäiskaupan luottamuksessa (sarake 11).

| Vuosi       | Avoimet työpaikat, muutos | Kapasi- teetin käyttö- aste | KHI, muutos | Kuluttaja - luottamus | Palkka- summa- kuvaaja, muutos | Palvelut - luottamus | Rakenta- minen - luottamus | Teollisuus - luottamus | Työllisyys- aste, muutos | Työttö- myys- aste, muutos | Vähittäis- kauppa - luottamus | Yhdistelmä- indikaattori (painotettu) |
|-------------|---------------------------|-----------------------------|-------------|-----------------------|--------------------------------|----------------------|----------------------------|------------------------|--------------------------|----------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|
| <b>2025</b> |                           |                             |             |                       |                                |                      |                            |                        |                          |                            |                               |                                       |
| 9           | -0,59                     | -0,01                       | -0,72       | -0,50                 |                                | -0,54                | -0,57                      | 0,41                   | -0,34                    | -0,33                      | 0,45                          | -0,24                                 |
| 8           | -0,48                     | -0,35                       | -0,72       | -0,72                 | -0,77                          | -0,19                | -0,81                      | 0,04                   | -0,88                    | -0,41                      | 0,21                          | -0,45                                 |
| 7           | -0,78                     | -1,02                       | -0,86       | -0,48                 | -0,88                          | -0,35                | -1,36                      | -0,16                  | -1,06                    | -0,46                      | 0,08                          | -0,64                                 |
| 6           | -0,64                     | -0,72                       | -0,86       | -0,80                 | -0,37                          | -0,26                | -1,13                      | -0,43                  | -1,05                    | -0,50                      | 0,32                          | -0,60                                 |
| 5           | -1,64                     | -0,83                       | -0,72       | -0,80                 | -0,37                          | -0,46                | -1,05                      | -0,47                  | -0,67                    | -0,72                      | 0,87                          | -0,69                                 |
| 4           | -1,42                     | -0,74                       | -0,72       | -0,68                 | 0,21                           | -0,65                | -0,99                      | -0,48                  | -0,20                    | -0,55                      | 0,82                          | -0,55                                 |
| 3           | -1,23                     | -0,50                       | -0,72       | -0,84                 | -0,33                          | -0,59                | -1,30                      | -0,20                  | -0,55                    | -0,47                      | -0,25                         | -0,58                                 |
| 2           | -1,21                     | -0,37                       | -0,72       | -0,97                 | -0,37                          | -0,49                | -1,01                      | -0,38                  | -1,65                    | -0,59                      | -0,39                         | -0,72                                 |
| 1           | -1,26                     | -0,80                       | -0,62       | -0,86                 | -0,77                          | -0,57                | -0,68                      | -0,47                  | -0,55                    | -0,44                      | -0,33                         | -0,68                                 |
| <b>2024</b> |                           |                             |             |                       |                                |                      |                            |                        |                          |                            |                               |                                       |
| 12          | -1,32                     | -0,72                       | -0,62       | -0,72                 | 1,08                           | -0,56                | -1,40                      | -0,51                  | -1,36                    | -0,36                      | 0,20                          | -0,56                                 |
| 11          | -1,38                     | -0,64                       | -0,47       | -0,62                 | -0,52                          | -0,55                | -0,79                      | -0,38                  | -1,06                    | -0,43                      | -0,95                         | -0,66                                 |
| 10          | -1,44                     | -0,84                       | -0,42       | -0,54                 | -0,55                          | -0,49                | -1,10                      | -0,75                  | -0,95                    | -0,44                      | -0,61                         | -0,72                                 |
| 9           | -1,50                     | -0,84                       | -0,57       | -0,80                 | 0,10                           | -0,63                | -1,38                      | -0,78                  | -1,55                    | -0,56                      | -1,12                         | -0,81                                 |
| 8           | -1,56                     | -0,67                       | -0,38       | -0,66                 | -0,66                          | -0,64                | -1,34                      | -0,55                  | -1,66                    | -0,57                      | -1,84                         | -0,83                                 |
| 7           | -1,62                     | -0,60                       | -0,47       | -0,66                 | -0,15                          | -0,36                | -1,17                      | -0,71                  | 0,14                     | -0,22                      | -1,23                         | -0,55                                 |
| 6           | -1,67                     | -0,97                       | -0,33       | -0,64                 | -0,15                          | -0,62                | -1,29                      | -0,80                  | -1,23                    | -0,47                      | -0,92                         | -0,78                                 |
| 5           | -1,73                     | -0,58                       | -0,23       | -1,19                 | -0,73                          | -0,97                | -1,47                      | -0,72                  | -1,32                    | -0,49                      | -1,61                         | -0,90                                 |
| 4           | -1,73                     | -0,73                       | -0,04       | -1,64                 | -0,92                          | -1,00                | -1,32                      | -1,00                  | -1,08                    | -0,46                      | -1,29                         | -0,96                                 |
| 3           | -1,65                     | -0,92                       | 0,11        | -1,15                 | 0,03                           | -1,08                | -1,51                      | -0,86                  | -1,49                    | -0,53                      | -0,44                         | -0,84                                 |
| 2           | -1,20                     | -0,98                       | 0,50        | -1,07                 | 0,36                           | -1,02                | -1,71                      | -0,74                  | -0,88                    | -0,43                      | -0,53                         | -0,64                                 |
| 1           | -1,02                     | -0,88                       | 0,65        | -1,03                 | -0,30                          | -0,72                | -1,64                      | -0,99                  | -0,48                    | -0,51                      | -0,33                         | -0,62                                 |

Kuvio 1: Finanssipolitiikan valvonnan suhdannetilanteen lämpökartta (24.10.2025). Lähde: Tilastokeskus, työ- ja elinkeinoministeriö, Euroopan komissio, Elinkeinoelämän keskusliitto ja finanssipolitiikan valvonnan laskelmat (Strifler ja Kokkinen, 2021a).

Heikko suhdannetilanne näkyy syksyllä 2025 edelleen selkeästi työmarkkinoilla. Avointen työpaikkojen määrän (sarake 1) ja työllisyysasteen (sarake 9) lasku oli voimakkainta vuonna 2024, mutta lasku on hidastunut vuoden 2025 mittaan. Avointen työpaikkojen määrä on supistunut samalle tasolle kuin viime vuosikymmenen alkupuolella. 15–64-vuotiaiden kausitasoitettu työllisyysaste (noin 71 %) on samalla tasolla kuin alkukevällä 2021, jolloin talous alkoi toipua koronaviruksesta. (Tilastokeskus, 2025.)

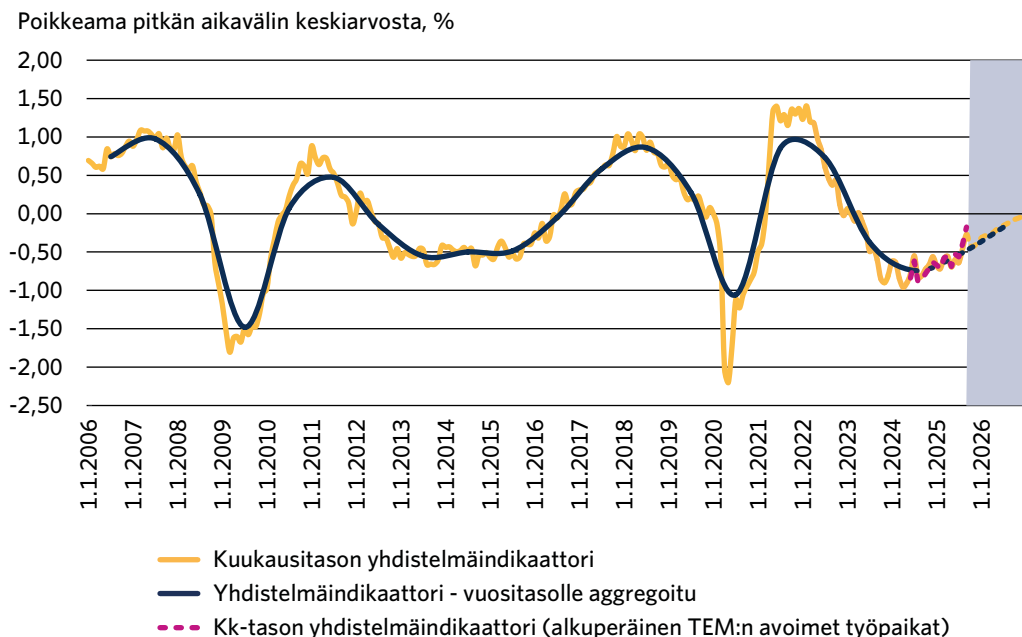
Avointen työpaikkojen osalta on hyvä huomata, että tilastoinnissa on ollut ongelmia (TEM, 2025). Kesäkuusta joulukuuhun 2024 tilastoon ei saatu tietoja kaikista välitetyistä työpai-koista. Ongelma on vaikuttanut avointen työpaikkojen muutoksen tulkintaan sekä kysei- sessä ajankohdassa että kesäkuusta joulukuuhun 2025. Alkuperäisellä työ- ja elinkeino- ministeriön aineistolla vuoden 2024 tilanne näyttää liian huonolta, kun taas vuoden 2025 tilanne näyttää liian hyvältä. Finanssipolitiikan valvonta on tilastointiongelman valossa päättänyt korjata ministeriön alkuperäistä aikasarjaa lämpökartassa.<sup>3</sup> Korjauksen jälkeen

3 Ongelman korjaamiseksi finanssipolitiikan valvonta on päättänyt interpoloida lineaarisesti avointen työpaikkojen määrän toukokuusta 2024 tammikuuhun 2025.

avointen työpaikkojen määrä vaikuttaa olevan yhä laskussa syksyllä 2025, vaikka tilasto antaa toisenlaisen kuvan.

Ajankohtainen ja luotettava tilastotieto on välttämätöntä suhdannetilanteen arvioimiseksi ja lopulta myös finanssipolitiikan suunnittelun tueksi. Työ- ja elinkeinoministeriön olisi hyvä noudattaa vakiintuneita tilastoinnin periaatteita ja tiedottaa tilaston keruun ongelmista välittömästi niiden ilmaantuessa.

Tällä hetkellä avoimet työpaikat ja työllisyys näyttäytyvät lämpökartassa värisävyiltään sinisinä, mutta hieman vaaleampina kuin vuonna 2024 – ja edellä mainitusta syystä avoimien työpaikkojen värisävyyn kannattaa yhä suhtautua hiukan aiempaa varovaisemmin. Työttömyyden (sarake 10) ja palkkasummakuvaajan (sarake 5) sininen väri kertoo yhdesä muiden indikaattoreiden kanssa yhä melko heikosta suhdannetilasta.



Kuvio 2: Yhdistelmäindikaattori kuukausitasolla (keltainen viiva) ja vuositasolla (sininen viiva) sekä kuluvan ja ensi vuoden ennuste (harmaalla taustalla). Ennusteen pohjana ovat lämpökartan tiedot sekä muut tilastotiedot, jotka on saatu käyttöön 24.10.2025 mennessä. Lähde: Tilastokeskus, työ- ja elinkeinoministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto, Euroopan komissio. Laskelmat ja ennusteet: finanssipolitiikan valvonta (ks. myös Strifler & Kokkinen 2021b).

Suomen talouden suhdannetilannetta kuvaava kuukausitason yhdistelmäindikaattori on ollut vuodesta 2023 lähtien nollan alapuolella, eli siitä lähtien suhdannenäkymä on ollut negatiivinen (kuvio 2). Yhdistelmäindikaattorin pudotus on jatkunut vuonna 2023, ja suhdanteen kylmenemisen vauhti hidastui vuoden 2023 lopussa ja vuoden 2024 alussa. Vuonna 2024 yhdistelmäindikaattori on sahanut edestakaisin, mitä viittaa epävarmuuteen talouden kehityksestä. Vuonna 2025 yhdistelmäindikaattorin kehitys on vihdoinkin vakautunut ja



lopulta kääntynyt parempaan päin, vaikka on syksyllä 2025 edelleen pakkasen puolella.

On hyvä huomata, että finanssipolitiikan valvonnan tekemä korjaus avointen työpaikkojen tilastoon ei olennaisesti vaikuta yhdistelmäindikaattoriin (kuvio 2). Pieni parannus tapahtuu vuoden 2024 puolella ja vastaavasti pieni huononnus vuoden 2025 puolella. Yhdistelmäindikaattori näyttää pysyvän varsin vakaana, eikä tilastointiongelmia näytä vaikuttavan merkittävästi lämpökartan antamaan suhdannekuvaan. Ongelma ei kuitenkaan poistu kokonaan ja tuo vähän lisää epävarmuutta suhdannetilän mittaamiseen syksyllä 2025. On myös hyvä muistaa, että epävarmuus ja suurvaltageopolitiikan rooli ovat kasvaneet kansainvälisessä kaupassa vuonna 2025.

Talouden suhdannenäkymä on vuonna 2025 vakautunut ja parantunut, ja suhdanne näyttää vihdoinkin ylittäneen vuoden 2024 aallonpohjan. Tuorein kehitys puoltaa ajatusta siitä, että niin kutsuttu pehmeä laskeutuminen (engl. *soft landing*) eli talouden sopeutuminen ilman jyrkkää talouden romahdusta on toteutumassa. Suhdanne on kuitenkin edelleen heikko, ja talouden sopeutuminen tärkeimpiin taustalla vaikuttaviin tekijöihin, kuten korkeaan hintatasoon, näyttää edelleen vievän aikaa. Lisäksi talouden täytyy sopeutua kauppasodan ja geopolitiikan uhan tuomaan epävarmuuden aikaan.

Lämpökartan yhdistelmäindikaattorin kuluva ja ensi vuoden ennusteen mukaan talous jatkaa edelleen sopeutumista korkeiden hintatasojen, suhteellisen korkeiden korkotasojen ja sodan, talouspakotteiden, kauppaesteiden kasvun sekä geopolittisten jännitteiden aiheuttaman epävarmuuden kielteisiin vaikutuksiin. Näin ollen Suomen talouden suhdannetilän hidas paraneminen näyttää jatkuvan lähitulevaisuudessa (kuvio 2). Suhdanteen toipumisen odotetaan edelleen tapahtuvan hitaasti ja hauraasti. Hidas ostovoiman koheneminen on tahmean toipumisen päätekijä, toisaalta heikohko reaali-palkkakehitys voi pidemmällä aikavälillä parantaa Suomen suhteellista kilpailukykyä.

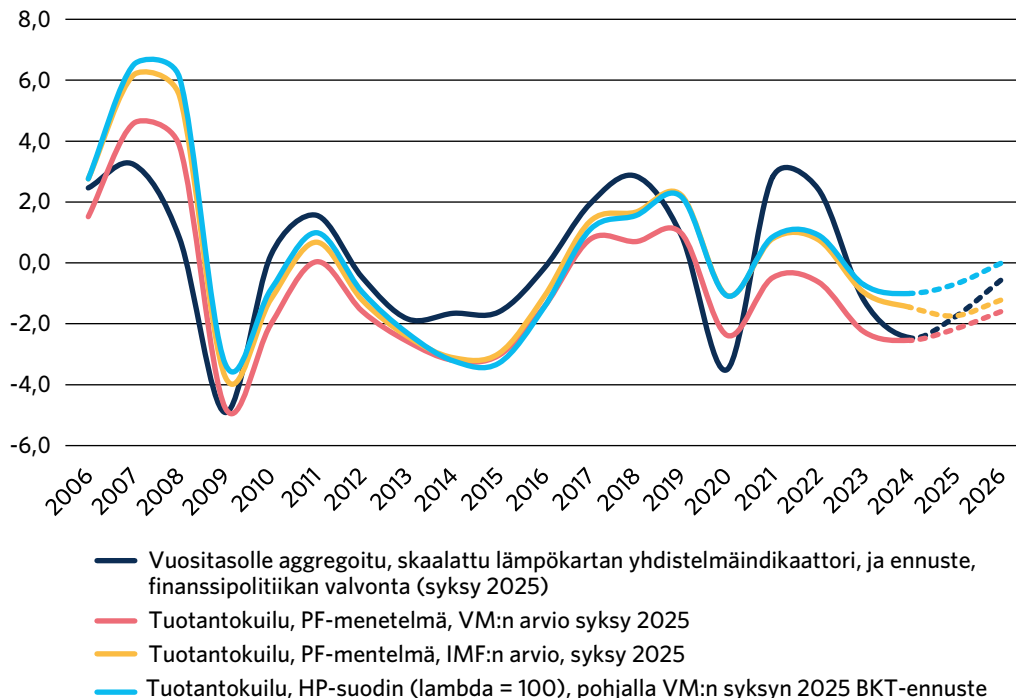
Yhdistelmäindikaattorin ennustetaan saapuvan nollarajaan, eli pitkän ajan keskiarvon, vuoden 2026 lopussa. Ennuste on pitkälti samalainen kuin keväällä 2025, mutta kesällä ja alkusyksyllä nähtyjen parantumisen merkkien jälkeen hieman optimistisempi. Riskit huonompaan kehitykseen ovat kuitenkin merkittäviä, ja ne ovat kasvaneet olennaisesti vuonna 2025.

Finanssipolitiikan valvonnan suhdannetilanteen lämpökartta ja sen yhdistelmäindikaattori tuottavat kuvan Suomen talouden suhdannetilanteesta suoraan suhdannetilaa arvioivien indikaattoreiden perusteella. Lämpökartta täydentää havaitun BKT:n ja sen trendin (eli pitkän ajan potentiaalin) välisen erotuksen (eli kuilun) antamaa kuvaa suhdanteesta.<sup>4</sup> Jotta saadaan laajempi kuva vuositasen suhdannetilanteesta, lämpökartan vuositasen yhdistelmäindikaattoria voidaan verrata valtiovarainministeriön ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) tuotantokuiluestimaatteihin sekä HP-suotimen<sup>5</sup> avulla laskettuun tuotantokuiluun (kuvio 3).

4 Suhdannetilaa arvioitaessa havaitun BKT:n kasvu jaetaan suhdanneosaan ja pitkän ajan trendikasvun osaan. Lämpökartan yhdistelmäindikaattorilla havaitaan suoraan kasvun suhdanneosa, ja pitkän ajan trendikasvu voidaan johtaa havaitun BKT:n ja suhdanneosan erotuksena. Kuilumenetelmissä BKT:n kasvusta erotetaan ensin trendikasvu, minkä jälkeen suhdanneosaa kuvaava kuilu saadaan puolestaan havaitun BKT:n ja trendikasvun erotuksena. Suomen tuotantokuilun arviot tarkentuvat usein jälkikäteen (Talouspolitiikan arviointineuvosto, 2024).

5 Havaitun BKT:n ja HP-suotimen trendin erotuksena voi laskea HP-suotimen tuotantokuilu (tarkemmin ks. esimerkiksi VTV, finanssipolitiikan valvonta 2022).

%, Kuilu suhteessa arvioituun potentiaaliseen tuotantoon;  
Yhdistelmäindikaattori suhteessa pitkän aikavälin keskiarvoon



Kuvio 3: Lämpökartan vuositasolle aggregoitu yhdistelmäindikaattori ja ennuste, HP-suodin ( $\lambda=100$ ) sekä VM:n ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) arviot vuosittaisesta tuotantokuilusta. Ennuste vuosille 2025 ja 2026 on esitetty katkoviivalla. Lämpökartan suhdanneindikaattorin vaihtelu (keskihajonta) on skaalattu tuotantokuilun vaihtelun (keskihajonnan) kanssa verrannolliseksi. Lähde: VM, IMF ja finanssipolitiikan valvonta.

Lämpökartan yhdistelmäindikaattorin vuositason ennuste näyttää melko samanlaiselta kuin muiden tahojen julkaisemat ennusteet havaitun BKT:n ja arvioidun pitkän ajan potentiaalisen BKT:n erotuksesta eli kuilusta.

Valtiovarainministeriön tuotantokuilun ennusteen mukaan talouden toipuminen tapahtuisi hieman hitaammin kuin lämpökartan vuositasolle aggregoidun yhdistelmäindikaattorin mukaan. Vuositasolla pohjakosketus olisi ministeriön ennusteen mukaan vuonna 2024, ja melko hidas toipuminen ajoituisi vuodelle 2025 ja 2026.

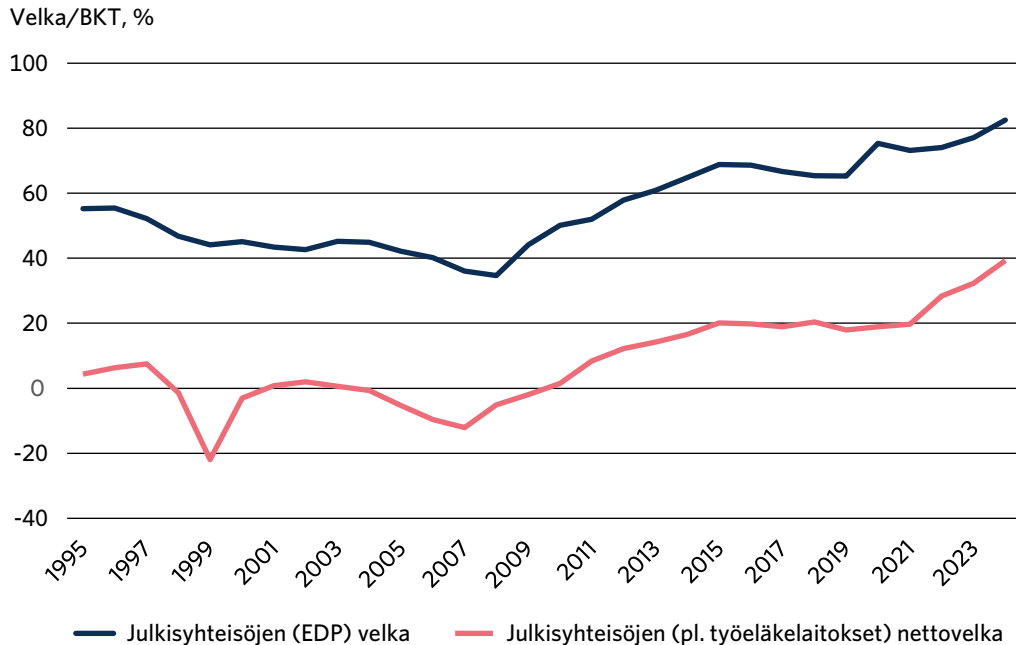
IMF:n tuotantokuilun ennusteen mukaan suhdanteen aallonpohja olisi vuonna 2025 mutta jäisi korkeammalle tasolle kuin yhdistelmäindikaattori. Toipuminen olisi toisaalta myös hieman hitaampaa. On myös hyvä huomata, että IMF on keväällä 2025 tarkistanut ylöspäin arviotaan tuotantokuilusta. Tuorein arvio on vuosina 2021–2022 selkeästi nollan yläpuolella. Arvio on nyt paremmin linjassa lämpökartan yhdistelmäindikaattorin kanssa, joka näytti talouden nopean toipumisen koronakriisin jälkeen reaaliaikaisesti jo keväällä 2021 (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2021a).

HP-suotimen avulla laskettu tuotantokuilun ennuste on samansuuntainen kuin muut arviot, vaikka se onkin tasoltaan vielä optimistisempi. Kaikille ennusteille on yhteistä, että vaikka toipuminen tapahtuisi, suhdannetila olisi edelleen pakkasella vuonna 2026 eli nollarajan lähellä tai sen alapuolella.

## 1.2 Julkisen talouden jatkuva velkaantuminen on huolestuttavaa

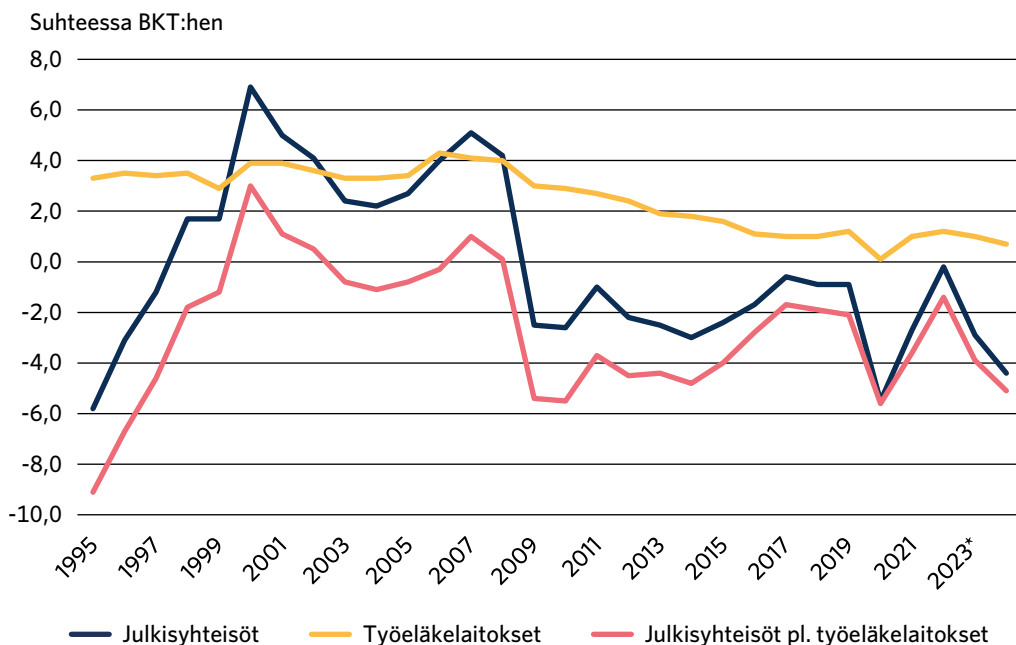
Julkisyhteisöjen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen on keskeinen tunnusluku julkisen talouden velkakestävyysarvioinnissa ja siihen liittyvissä keskusteluissa. EU:n finanssipoliittiset säännöt ja niihin liittyvät analyysit ovat rakentuneet pääosin velkasuhteen ympärille (ks. luku 4), ja myös tulevassa kansallisessa finanssipoliittisessa säännössä velkasuhde on keskeisessä asemassa (ks. luku 3).

Suomen julkisyhteisöjen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen jatkaa kasvuaan sekä suhdannesyistä että suhdanteista riippumattomista eli rakenteellisista syistä. Ennen finanssikriisiä, vuonna 2008, velka oli noin 35 prosenttia suhteessa BKT:hen, ja vuonna 2024 se oli 82 prosenttia (kuvio 4). Julkisen talouden velan suhde BKT:hen on kasvanut finanssikriisistä lähtien lähes jatkuvasti, ja kriisien aikana se on kasvanut vielä tavallista nopeammin. Vain vuosina 2016–2019 ja 2021 velkasuhde oli lievässä laskussa (noin 3,5 ja 2 prosenttiyksikköä).



Kuvio 4: Suomen julkisyhteisöjen velka suhteessa BKT:hen ja julkisyhteisöjen (pois lukien työeläkelaitosten) nettovelka, eli velka miinus rahoitusvarat. Lähde: Tilastokeskus ja finanssipolitiikan valvonnan laskelmat (2025).

Julkisyhteisöjen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen sisältää velan mutta ei rahoitusvaroja. Rahoitusvaroja ovat esimerkiksi talletukset, velkapaperit ja osakkeet, jotka ovat julkisyhteisöjen omistuksessa. Kokonaisvaltaisemman kuvan saamiseksi julkisyhteisöjen velkakestävydestä on hyvä seurata velkasuhteen lisäksi myös julkisyhteisöjen (pl. työeläkelaitokset) nettovelkasuhdetta (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2024).<sup>6</sup> Nettovelkasuhde tarkoittaa velan ja rahoitusvarojen erotusta suhteessa BKT:hen. Tästä tarkastelusta on perusteltua jättää pois työeläkelaitokset, koska niiden rahoitusvaroja on eläkevastuiden katteena. Toisin sanoen niiden rahoitusvaroja käytetään tulevaisuuden eläkkeiden maksamiseen eivätkä nämä varat ole muiden sektoreiden, esimerkiksi valtion, käytettävissä. Suomen julkisyhteisöjen (pois lukien työeläkelaitosten) nettovelka on kehittynyt samansuuntaisesti bruttovelkasuhteen kanssa (kuvio 4). Vuoteen 2010 saakka nettovelkasuhde on vaihdellut nollan tuntumassa – eli velkaa ja rahoitusvaroja on ollut suunnilleen yhtä paljon. Sen jälkeen, vuoteen 2024 mennessä, nettovelka on noussut 39 prosenttiin suhteessa BKT:hen.



Kuvio 5: Suomen julkisyhteisöjen, työeläkelaitosten sekä velkaa kerryttävien sektoreiden (valtio, kunnat, muut sosiaaliturvarahastot) jäämä suhteessa BKT:hen. Lähde: Tilastokeskus (2025).

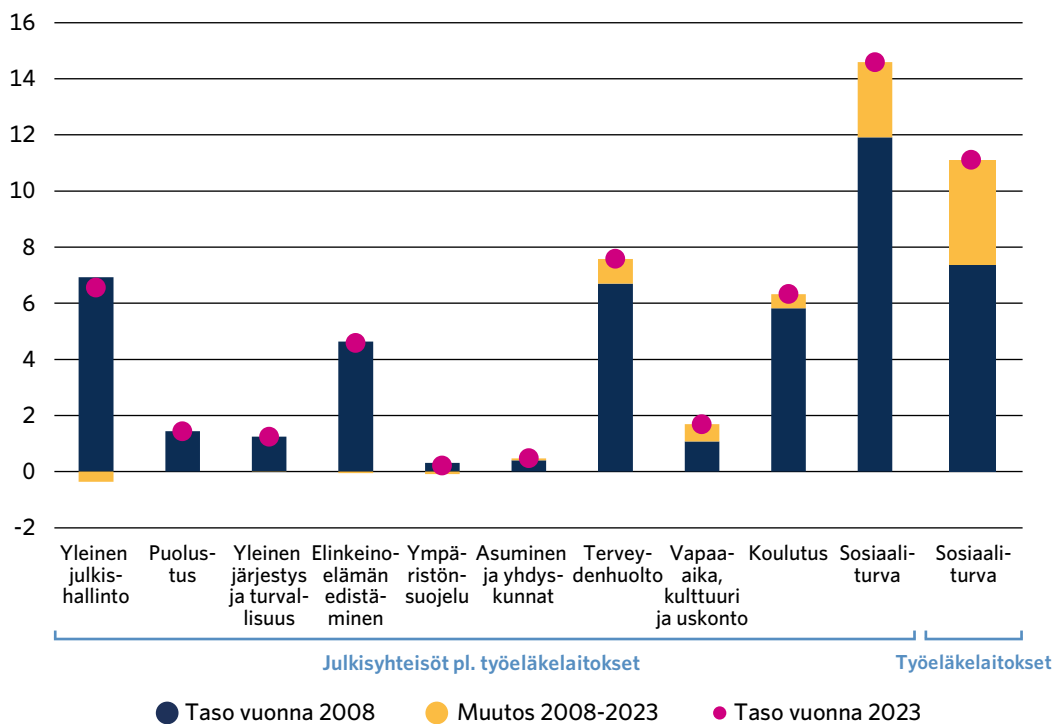
Sekä velkasuhteen että nettovelkasuhteen kasvun tärkein selittäjä on velkaa kerryttävien sektoreiden perusjäämä (jäämä ilman korkomenoja) tai alijäämä (jäämä sisältäen korkomenot) (ks. VTV, finanssipolitiikan valvonta 2023, 2024a, 2024b). Alijäämä on tulojen ja

<sup>6</sup> Myös finanssipolitiikan sääntöjen osalta nettovelkasuhde voisi olla hyvä vaihtoehto paljon tutumpaan velkasuhteen lisäksi (VTV, 2021).

menojen erotus. Finanssikriisistä lähtien velkaa kerryttävien sektoreiden (valtio, paikallis-hallinto ja muut sosiaaliturvarahastot kuin työeläkelaitokset)<sup>7</sup> menot ovat yhtäjaksoisesti ylittäneet tulot. Näin on syntynyt syvä ja pysyvä alijäämäisyys (kuvio 5). Samalla työeläkelaitosten menot ovat olleet tuloja pienemmät, mutta niiden erotus on supistunut menojen nopean kasvun takia (ks. VTV, finanssipolitiikan valvonta 2024a). Toisin sanoen, julkisen talouden menot kasvavat hyvin nopeasti suhteessa talouden kantokykyyn, mikä vaikeuttaa julkisten menojen rahoittamista.

Julkisyhteisöjen (paitsi työeläkelaitokset) menot suhteessa BKT:hen ovat kasvaneet finanssikriisin jälkeen vuosina 2008–2023 erityisesti sosiaaliturvassa (2,7 prosenttiyksikköä) ja terveydenhuollossa (0,9 prosenttiyksikköä) (ks. kuvio 6).<sup>8</sup> Selkeää menojen kasvua on nähtävissä myös vapaa-ajan, kulttuurin ja uskonnon tehtäväluokassa (0,6 prosenttiyksikköä) sekä koulutuksessa (0,5 prosenttiyksikköä). Vain yleisessä julkishallinnossa menot ovat supistuneet olennaisesti (0,4 prosenttiyksikköä).

Suhteessa BKT:hen



Kuvio 6: Suomen julkisyhteisöjen menot tehtävittäin suhteessa BKT:hen. Lähde: Tilastokeskus (2025).

7 Työeläkelaitokset on syytä eritellä muusta julkisyhteisöstä, koska työeläkelaitosten ylijäämällä ei lyhennetä julkisyhteisöjen velkaa, vaan sitä käytetään rahoitusvarojen nettohankintaan. Työeläkelaitosten rahoitusvarojen nettohankinta näkyy virta-varanto-korjauserässä (VTV, finanssipolitiikan valvonta, 2023).

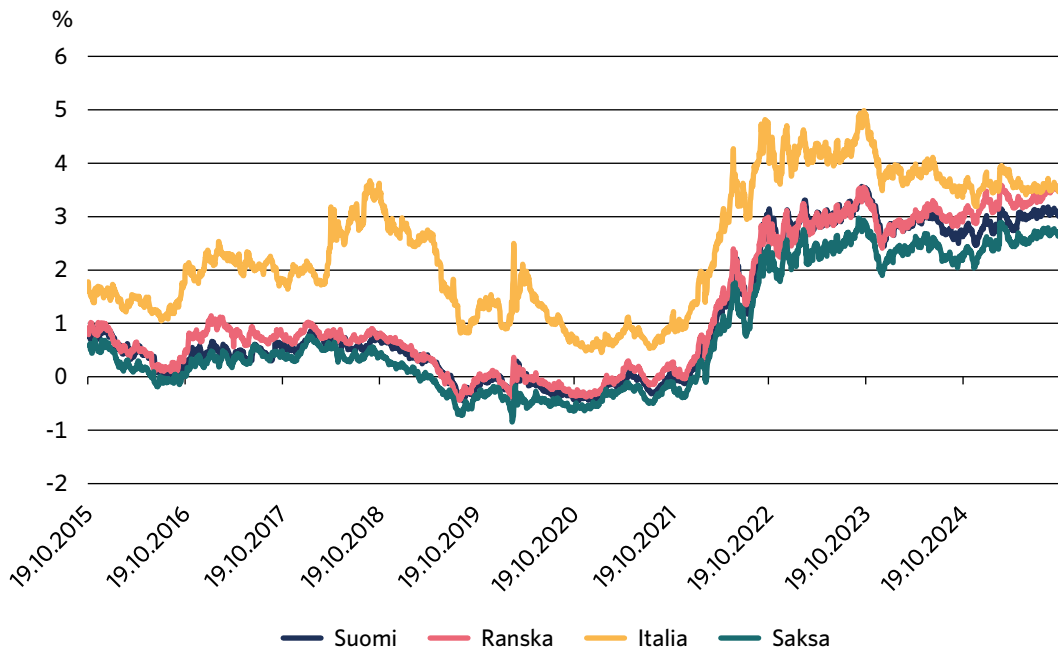
8 Analyysi perustuu julkisyhteisöjen menojen tehtäväkohtaiseen jakoon niin kutsuttuun COFOG-luokitukseen, joka kuvaa julkisyhteisöjen taloustoimia.

Kasvu sosiaaliturvassa ja terveydenhuollossa johtuu pääosin väestön ikääntymisestä. Kun menot tutkitaan tarkemmin alaluokittain, pelkästään vanhuuteen liittyvät sosiaaliturvamenot (G1002) ja avohoitopalvelujen menot (G0702) ovat kasvaneet 1,8 ja 0,7 prosenttiyksikköä. Samalla menot kasvavat monissa muissakin alaluokissa.

Finanssikriisin jälkeen työeläkelaitosten menojen suhde BKT:hen on kasvanut voimakkaasti (3,7 prosenttiyksikköä) (kuvio 6). Tämän taustalla on pääosin väestön ikääntymiseen liittyvä eläkemenojen kasvu.

Rakenteelliset tekijät ja erityisesti väestön ikääntyminen selittävät suuren osan julkisyhteisöjen kokonaismenojen ja lopulta myös velkasuhteen kasvusta. Lisäksi menojen kasvu on tapahtunut pääosin sellaisilla tehtäväluokilla, esimerkiksi eläkemenoissa, jotka eivät edistä pitkän aikavälin talouskasvua.<sup>9</sup>

Menojen ja tulojen epätasapainon korjaaminen on entistä tärkeämpää, koska velka-suhde on jo noussut yli 80 prosentin, ja finanssipolitiikan liikkumavara on supistunut huolestuttavan nopeasti. Lisäksi on tärkeää, että liikkumavarasta ja ylipäänsä julkisen talouden kestävydestä on erityisen tärkeää huolehtia nykyisessä turvallisuusympäristössä. Myös valtioneuvosto toteaa puolustuselonteossa, että ”tasapainoinen ja kestävä julkinen talous on keskeinen edellytys puolustuksen kehittämiseksi” (Puolustusministeriö, 2024).



Kuvio 7: Suomen, Italian, Ranskan ja Saksan 10-vuotisten velkakirjojen markkinahinnat viikkotasolla 2015–2025. Lähde: Keskuspankit, Trading Economics ja Bloomberg.

<sup>9</sup> Toisaalta esimerkiksi koulutusmenojen nousu, joka parantaa koulutuksen tasoa, lisää talouskasvua pitkällä aikavälillä.

Tarvitaan siis talouskasvua ja sopeutustoimia, ettei tulevaisuuden finanssipolitiikan liikumavara supistuisi liikaa (ks. luku 2). Suomen on lisäksi noudatettava EU:n ja tulevia kotimaan finanssipoliittisia sääntöjä, joiden keskiössä on julkisyhteisöjen velkakestävyys vahvistaminen (ks. luku 3 ja 4).

Pitkään jatkunut alijäämäisyys ja velan kasvu altistavat julkista taloutta myös korkomenojen kasvulle. Velan määrän ja korkotason noustessa myös velanhoitokustannukset kasvavat. (Ks. esim. VTV, finanssipolitiikan valvonta 2024b). Suomen ja koko euroalueen 10-vuotisten valtionlainojen markkinakorot olivat pitkään hyvin matalalla, mutta korot kääntyivät merkittävään nousuun vuoden 2022 alussa Venäjän hyökkäyssodan, inflaation ja kiristyneen rahapolitiikan myötä (ks. kuvio 7). Tämän jälkeen korot vakiintuivat aiempia vuosia korkeammalle tasolle, ja syksyllä 2025 Suomen 10-vuotisen valtionlainan korko oli 3 prosentin tuntumassa.

Viime vuosina euromaiden väliset korkoerot ovat kaventuneet ja korkotasot ovat liikkuneet yhä samansuuntaisemmin. Maiden välisiä korkoeroja arvioitaessa on tosin huomiotava, että Euroopan keskuspankilla on käytössään välineitä, kuten kohdennetut velkakirjaostot, jotka rajaavat mahdollisuuksia korkoerojen synnylle euromaiden välillä.

Suomi ei tällä hetkellä maksa valtionvelastaan merkittävää riskilisää suhteessa muihin euroalueen maihin. Korkotason nousu näkyy kuitenkin valtion toteutuissa korkomenoissa, ja Suomen valtion uusien lainojen liikkeeseenlaskujen kesikorko on noussut selvästi aiemmasta. Tämä rasittaa rakenteellisesti julkisen talouden kestävyyttä ja vähentää olemassa olevaa finanssipoliittista liikumavaraa entisestään.

### **1.3 Talousarvion pohjana oleva valtiovarainministeriön vuoden 2026 ennuste on realistinen – vuoden 2025 ennusteessa kotimainen kysyntä on hyvin optimistinen**

EU:n budjettikehysdirektiivi (2011/85/EU ja (EU) 2024/1265) ohjaa arvioimaan finanssipolitiikan suunnittelussa käytettäviä virallisia ennusteita seuraavasti: ”Makrotaloutta ja julkista taloutta koskevia ennusteita on verrattava ajantasaisimpiin komission ennusteisiin ja tarvittaessa muiden riippumattomien elinten ennusteisiin. Finanssipolitiikan suunnittelun on perustuttava makrotalouden ja finanssipolitiikan kaikkein todennäköisimpään skenaarioon tai sitä varovaisempaan skenaarioon.”

Valtiovarainministeriön reaalitalouden ennuste vuodelle 2025 on julkaisuajankohtanaan syyskuussa 2025 yhä varsin optimistinen. BKT:n kasvuennuste sijoittuu ennustevälin sisällä sen yläosaan. Tämä näyttää johtuvan kotimaisten kysyntätekijöiden, yksityisen kulutuksen ja investointien, hyvin optimistisista, 95 prosentin ennustevälien ylärajan ylittävistä ennusteista.

Valtiovarainministeriön ennusteet vuoden 2026 kysynnän ja tarjonnan muuttujille sekä alijäämä- ja velkasuhteelle ovat 95 prosentin ennustevälien sisällä. Näin ollen vuoden 2026 talousarvion pohjana käytettävän ministeriön riippumattoman ennusteen voidaan tulkita olevan EU:n budjettikehysdirektiivin esittämällä tavalla realistinen. On kuitenkin syytä huomioda, että vuoden 2025 optimistinen taso vaikuttaa vuoden 2026 BKT-ennusteeseen. Tämä voi osaltaan johtaa myös vuoden 2026 verotulojen yliarviointiin, jos vuoden 2025 kasvu jää odotettua heikommaksi.

Kuviossa 8 esitetään BKT-kasvun ennusteet vuodelle 2025.<sup>10</sup> Ennusteet on laadittu aikavälillä 19.5.2024–14.10.2025. Otoksen ennustajat ovat kevään 2025 tapaan pääsääntöisesti alentaneet talouskasvun ennusteitaan vuodelle 2025, mikä kuvautuu konsensusennusteen ja ennustevälien mukaisen kasvun alentumisena ajan myötä. Aina tuoreempia ennusteita tuotettaessa käytettävissä olevan informaation määrä kuluvin vuodelle toteutuneiden neljänneksen talouskasvusta on kasvanut.

Valtiovarainministeriö ennustaa 22.9.2025 julkistetussa ennusteessa bruttokansantuotteen volyymin kasvavan 1,0 prosenttia vuonna 2025. Syksyn ennustekierroksella ministeriöllä on tosin budjettiprosessin takia pitkä viive ennusteen käytettävissä olemisen aikarajan ja julkaisun välillä.<sup>11</sup> Ennustetta on alennettu syksyn 2024 ennustetusta 1,5 prosentin kasvusta ja viime kevään 1,3 prosentin ennustetusta kasvusta. Kevästä 2025 lähtien ministeriö on ollut optimistisimpien vuoden 2025 talouskasvun ennustajien joukossa. Ministeriön BKT-ennusteet ovat pysyneet kuitenkin ennustevälin ylärajan alapuolella. Valtiovarainministeriön 1,0 prosentin kasvuennusteen ajankohtana konsensusennuste on 0,6 prosenttia, BKT-kasvun ennustevälin alaraja on 0,1 prosenttia ja yläraja 1,1 prosenttia.

Ministeriön syksyn reaalitalouden ennuste vuodelle 2025 on osin muita ennustajia optimistisempi (kuvio 9), kuten oli myös kevään 2025 ennuste. Ennustevälin yläosaan sijoittuva BKT-kasvun ennuste näyttää johtuvan kotimaisten kysyntätekijöiden, toisin sanoen yksityisen kulutuksen ja investointien kasvun, hyvin optimistisista ennusteista: molempien ennusteet ovat 95 prosentin ennustevälin ylärajan yläpuolella. Viennin kasvuennuste on konsensusennustetta matalampi ja tuonnin kasvuennuste konsensusennustetta korkeampi. Näin ollen, ulkomaisen (netto)kysynnän kasvun (vienti miinus tuonti) konsensusta matalampi ennuste liudentaa kotimaisen kysynnän korkeiden ennusteiden vaikutusta BKT:n kasvuennusteeseen. Toisaalta tähän mennessä julkaistujen BKT:n tilastotietojen valossa ei näytä todennäköiseltä, että valtiovarainministeriön 1,0 prosentin ennustama talouskasvu toteutuu vuonna 2025. Tätä kirjoitettaessa tilastotietoja on julkaistu vuoden 2025 kahdelta ensimmäiseltä vuosineljännekseltä. EU:n komissio julkaisi syksyn ennusteensa marraskuun

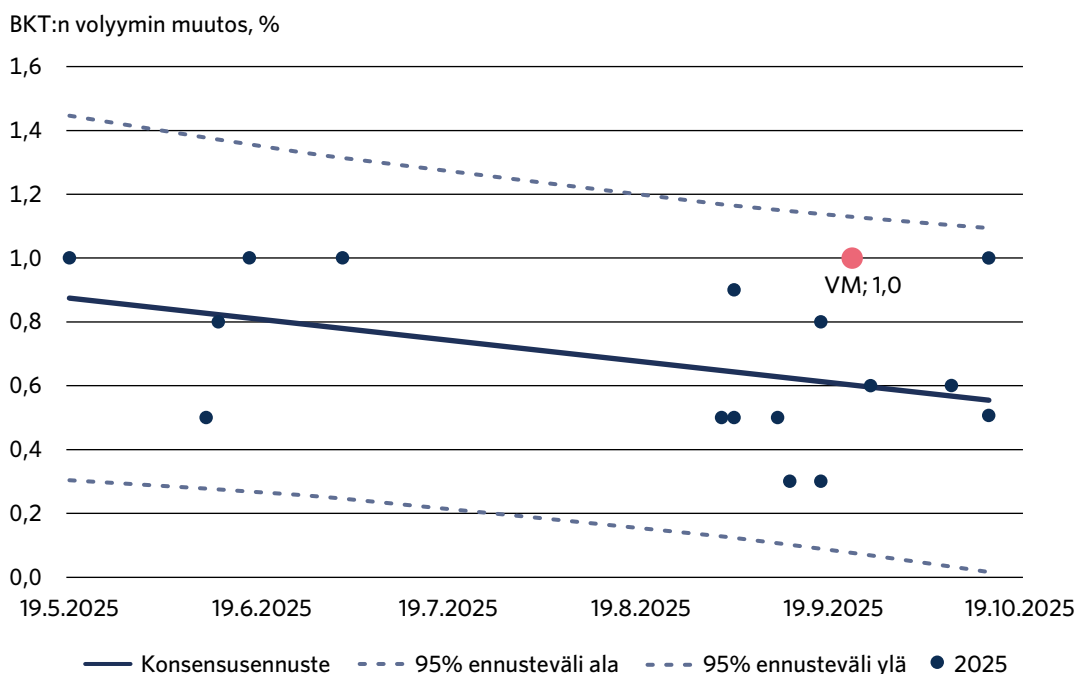
10 Ennustetokseen on kerätty 15 muun ennustajan kuin valtiovarainministeriön ennusteet. Nämä ennustajat ovat Akava Works, Aktia, Danske Bank, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA), Eläketurvakeskus, Euroopan komissio, Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF), Kuntarahoitus, Labore, Nordea, OP Ryhmä, Pellervon taloustutkimus (PTT), POP pankki, Suomen hypoteekkiyhdistys (Hypo) ja Suomen Pankki. Kaikki eivät tuota ennusteita samassa laajuudessa kuin valtiovarainministeriö, eivätkä konsensusennusteen alaerät ole välttämättä yhdenmukaisia keskenään.

11 Käytännössä valtiovarainministeriöllä on ollut käytössään Tilastokeskuksen toukokuun lopussa 2025 julkaisemat ensimmäisen neljänneksen kansantalouden neljännesvuositilinpäätökset, huhti-kesäkuun tuotannon suhdannekuvaajan kuukausittaiset tiedot (jotka tosin tarkentuivat selvästi alaspäin jälleenkään) sekä muut julkiset tilastot, jotka on saatu käyttöön 22.8.2025 mennessä. Sillä on myös ollut käytössä hallituksen budjettineuvotteluissa 1.–2.9.2025 tekemät päätökset. Tilastokeskus julkisti 29.8.2025 vuoden 2025 toisen vuosineljänneksen tiedot, joiden mukaan BKT ja yksityinen kulutus olivat odotuksista poiketen laskeneet edellisestä neljänneksestä. Hallituksen budjettiprosessissa käytettävään valtiovarainministeriön syksyn makrotalouden ennusteeseen nämä tiedot eivät ehtineet. Toki myös muilla ennustajilla käytettävissä olleiden aineistojen cut off -päivämäärä on ollut julkaisupäivää aiemmin. Valitettavasti näitä päivämääriä kaikki ennustajat eivät julkaise. Kuviosta 8 nähdään kuitenkin myös se, että osa ennustajista oli ennustanut alemman BKT-kasvun ministeriötä aiemmin jo kesällä. Osa on ennustanut alemman BKT-kasvun myös alkusyksyllä ennen Tilastokeskuksen neljännesvuositilinpäätöksen toisen neljänneksen julkaisua 29.8.2025. Ennustajilla on ollut myös eri näkemys talouden kehityksestä.

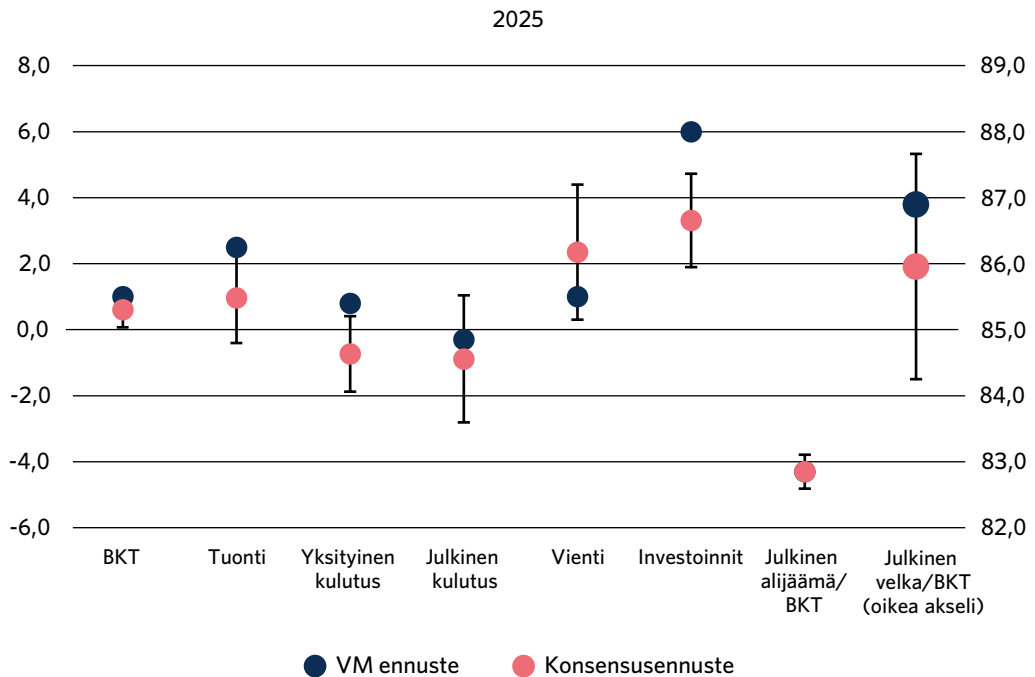


17. päivänä. Komissio ennusti vuoden 2025 BKT-kasvuksi vain 0,1 prosenttia ja vuoden 2026 talouskasvuksi 0,9 prosenttia. Nämä tiedot eivät ehtineet tämän julkaisun analyysikuvioihin mukaan.

Vuoden 2025 hyvin korkeaan investointien kasvuennusteeseen on vaikuttanut oletus ensimmäisten F-35 hävittäjien toimituksista v. 2025 lopulla. Hävittäjien vaikutus investointien kasvuennusteeseen on noin kaksi prosenttiyksikköä ja tuonnin kasvuennusteeseen noin yksi prosenttiyksikkö. Julkisyhteisöjen alijäämäsuhteen ennuste on kuitenkin konsensusennusteen kanssa sama, -4,3 prosenttia. Velkasuhteen ennuste on kuitenkin konsensusennusteen yläpuolella, mikä viittaa siihen, että ministeriö ennustaa muiden tekijöiden kuin alijäämän (nk. varanto-virta-korjauksen tekijöiden) vaikuttavan velanottoon enemmän kuin suurin osa muista ennustajista.



Kuvio 8: Ennusteotoksen BKT:n volyymin kasvuennusteet vuodelle 2025, valtiovarainministeriön ennuste, konsensusennuste sekä 95 prosentin ennustevälien ylä- ja alarajat. Lähde: Ennusteiden tekijät ja finanssipolitiikan valvonta.



Kuvio 9: Valtiovarainministeriön kysynnän ja tarjonnan sekä alijäämä- ja velkasuhteen ennusteet vuodelle 2025, vastaavien konsensusennusteiden sekä 95 prosentin ennustevälien arvot valtiovarainministeriön ennusteen julkaisuajankohtana. Kysyntä- ja tarjontaerien ennusteet ilmaistaan volyymin prosenttikasvuna sekä julkinen alijäämä ja velka prosentteina suhteessa BKT:hen. Lähde: Ennusteiden tekijät ja finanssipolitiikan valvonta.

## Finanssipolitiikan suunnittelun on perustuttava todennäköisimpään tai sitä varovaisempaan skenaarioon

EU:n budjettikehysdirektiivin (2011/85/EU ja (EU) 2024/1265) mukaan jäsenmaan finanssipolitiikan suunnittelun on perustuttava makrotalouden ja finanssipolitiikan kaikkein todennäköisimpään skenaarioon tai sitä varovaisempaan skenaarioon. Budjettikehysdirektiivi<sup>12</sup> ohjaa arvioimaan virallisia ennusteita seuraavasti: "Makrotaloutta ja julkista taloutta koskevia ennusteita on verrattava ajantasaisimpiin komission ennusteisiin ja tarvittaessa muiden riippumattomien elinten ennusteisiin."

Finanssipolitiikan valvonta arvioi valtionvarainministeriön (VM) ennusteiden realistisuutta yllä esitettyyn ohjaukseen perustuen. Se vertaa ministeriön ennusteita EU-komission ja muiden ennustajien otoksen perusteella tuotettuun konsensusennusteeseen ja ennustepopulaation ennusteiden odotusarvon 95 prosentin ennusteväleihin.

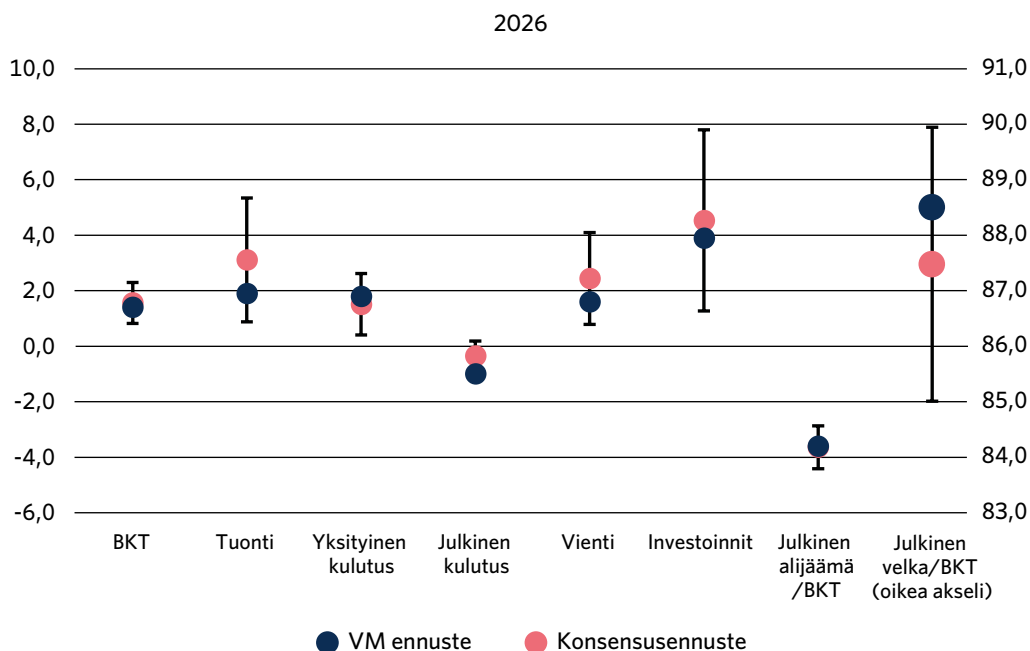
Ennusteotoksen havainnoista (joista on poistettu valtiovarainministeriön ennuste) muodostetaan regressioanalyysin perusteella odotusarvo (eli konsensusennuste) siten, että kunkin ennusteen tuottamisen ajankohta otetaan huomioon. Ennusteotoksen ja tilastollisen *t*-testisuureen avulla muodostetaan Suomen talouden kaikkien ennustajien ennusteiden (eli populaation) odotusarvolle 95 prosentin ennustevälit. Koko ennustepopulaation ennusteiden odotusarvo on 95 prosentin todennäköisyydellä näiden välien sisällä.

Sen jälkeen tarkastellaan muuttujittain sitä, onko valtiovarainministeriön ennustehavainto saman ajankohdan ajan ennusteista muodostetun konsensusennusteen (eli odotusarvon) lähellä ja ennustevälien sisällä. Jos ministeriön ennuste on 95 prosentin ennustevälin sisäpuolella, eli ylärajan alapuolella tai alarajan yläpuolella, se voi yhä olla ennusteväliin kuuluvaa odotusarvoa maltillisempi ja varovaisempi. Jos ministeriön ennuste on ennustevälin ulkopuolella, se kuuluu alueeseen, joka sisältää ennustepopulaation odotusarvon vain 5 prosentin todennäköisyydellä.<sup>13</sup>

On huomattava, että joissakin erityistilanteissa muiden ennustajien avulla tuotetuista ennusteväleistä poikkeava ennuste voi kuitenkin osua toteutuneeseen tilastoinfokseen pienimmällä ennustevirheellä. Se edellyttää toki pääsääntöisesti sitä, että ennustajalla on ollut käytettävissään enemmän informaatiota tai paremmat ennustemenetelmät kuin muilla samaan aikaan ennustaneilla.

12 Budjettikehysdirektiivi on pantu osin kansallisesti täytäntöön vuoden 2013 alusta voimaan tulleella ns. finanssipoliittisella lailla (869/2012). Budjettikehysdirektiivin finanssipoliittista suunnitelmaa koskevat osat on pantu täytäntöön julkisen talouden suunnitelmaa koskevalla valtioneuvoston asetuksella (120/2014).

13 Eri otosten perusteella laskettujen regressioparametrien otoskeskiarvojen jakauman perusteella voidaan arvioida populaation aikamuuttujan regressioparametrin olevan 95 prosentin todennäköisyydellä 95 prosentin välin sisällä. Kun regressioparametrin otoskeskiarvo, otosjakauman avulla estimoitu populaation odotusarvon 95 prosentin todennäköisyyden yläraja ja alaraja kerrotaan numeerisessa muodossa esitetyllä aikamuuttujalla, saadaan kuviossa esitetyt ennustevälit.



Kuvio 10: Valtiovarainministeriön kysynnän ja tarjonnan sekä alijäämä- ja velkasuhteen ennusteet vuodelle 2026, vastaavien konsensusennusteiden sekä 95 prosentin ennustevälien arvot VM:n ennusteen julkaisuajankohdasta. Kysyntä- ja tarjontaerien ennusteet ilmaistaan volyymin prosenttikasvuna, julkinen alijäämä ja velka prosentteina suhteessa BKT:hen. Lähde: Ennusteiden tekijät ja finanssipolitiikan valvonta.

Valtiovarainministeriön kysynnän ja tarjonnan muuttujien sekä alijäämä- ja velkasuhteen ennusteet vuodelle 2026 ovat kaikki ennustevälien sisällä (kuvio 10). Tämän luvun kuvioissa tarkasteltujen muuttujien ennusteiden lisäksi finanssipolitiikan valvonta tarkasteli työttömyyden, inflaation ja BKT:hen suhteutetun vaihtotaseen alijäämän ennusteita. Ministeriön vuoden 2026 ja niin ikään vuoden 2025 ennusteet ovat näissä muuttujissa ennustevälien sisällä.

Talousarvion 2026 pohjana käytettävää riippumatonta ennustetta voidaan finanssipolitiikan valvonnan arvion mukaan pitää EU-säännösten tarkoittamalla tavalla realistisena. On kuitenkin huomattava, että vuoden 2025 optimistisen ennusteen tuottama taso periytyy vuoden 2026 BKT-ennusteeseen. Mikäli vuoden 2025 BKT-kasvu on yliarvioitu, sen päälle ennustettu 2026 BKT:n taso on myös yliarvioitu, mikä voi osaltaan vaikuttaa verotulojen ennusteisiin yliarvioivasti. Toki osalle vuoden 2025 kuukausista on ollut käytettävissä myös toteutuneita verojen kertymätietoja. Joka tapauksessa vuosina 2021, 2023 ja 2024 julkiset tulot eivät ole yltäneet menojen kasvuun, ja toteutuneet verotulot ovat jääneet usein ennustettuja alemmiksi. Julkisen talouden tulo- ja menomuuttujien ennusteissa käytetään makrotalouden ennusteita peruskehitystä ohjaavina ajureina. Tämän lisäksi tiedossa olevat päätösperäisten toimien vaikutukset lisätään muuttujien ennusteisiin.





## 2 Arvio hallituksen finanssipolitiikasta

Pääministeri Orpon hallitus on tavoitellut hallitusohjelmassaan julkisen talouden tulojen ja menojen lähes tasapainoa ja julkisen talouden velkasuhteen nousun taittamista hallituskauden loppuun mennessä. Hallituksen finanssipoliittiset tavoitteet eivät kuitenkaan toteudu. Velkasuhde vakautuu väliaikaisesti vuonna 2027, mutta jatkaa sen jälkeen kasvuaan. Hallitusohjelmassa tavoiteltu velkasuhteen kääntäminen ylivaalikautiseen laskuun tai edes sen pysyvä vakauttaminen ei siten näyttäisi toteutuvan. Julkisen talouden yhden prosentin alijäämätavoite vuonna 2027 ylittyy selvästi: julkisen talouden alijäämä on valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaan 3,4 prosenttia vuonna 2027. Talous on kehittynyt heikommin kuin hallituskauden alussa ennustettiin, mikä on vaikeuttanut tavoitteiden saavuttamista.

On tärkeää, että hallitus asettaa tavoitteita, jotka edistävät julkisen talouden velkakestävyyttä ja ovat linjassa EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisen kanssa ja pyrkii niihin määrätietoisesti – kuitenkin huono suhdannetilanne huomioiden. Julkisen talouden tuloja ja menoja tulisi tasapainottaa ylivaalikautisesti ja pitkäjänteisesti, jotta julkisen talouden kestävyys voitaisiin turvata.

Hallitus on päättänyt uusista sopeutustoimista hallitusohjelman 6 miljardin euron sopeutustoimien lisäksi. Keväällä 2024 hallitus päätti 3 miljardin euron tulo- ja menotoimista ja syksyllä 2025 vielä 1 miljardin euron toimista vuodelle 2027. Päätösten syynä olivat menojen kasvu hallitusohjelmassa ennakoitua enemmän sekä hallituksen päätösperäiset menolisäykset ja niiden aiheuttama menosäästöjen tarve menokehyksen noudattamiseksi. Lisäksi taustalla oli verotulojen arvioitua heikompi kehitys, hallituksen velkasuhteen vakauttamistavoitteen vaarantuminen ja uhka EU:n finanssipoliittisten sääntöjen 3 prosentin alijäämäkriteerin ylittämisestä.

Hallituksen päättämästä 1 miljardin euron sopeutuskokonaisuudesta vain noin 550 miljoonaa euroa parantaa julkista alijäämää vuonna 2027. Loput toimista pienentävät bruttovelanottotarvetta vuonna 2027, mutta nettovelkaan vaikutus on pienempi. Miljardin euron kokonaisuudesta noin 750 miljoonaa euroa vähentää velanottotarvetta pysyvästi.

Hallitus on sitoutunut saavuttamaan 100 000 lisätyöllistä rakenteellisin toimenpitein vuoteen 2027 mennessä. Hallitus on tehnyt päätöksiä arviolta 90 000 lisätyöllisten edestä, mutta tämä määrä ei todennäköisesti toteudu vuoteen 2027 mennessä, koska suhdanne on kehittynyt selvästi huonommin kuin hallituskauden alussa ennustettiin.

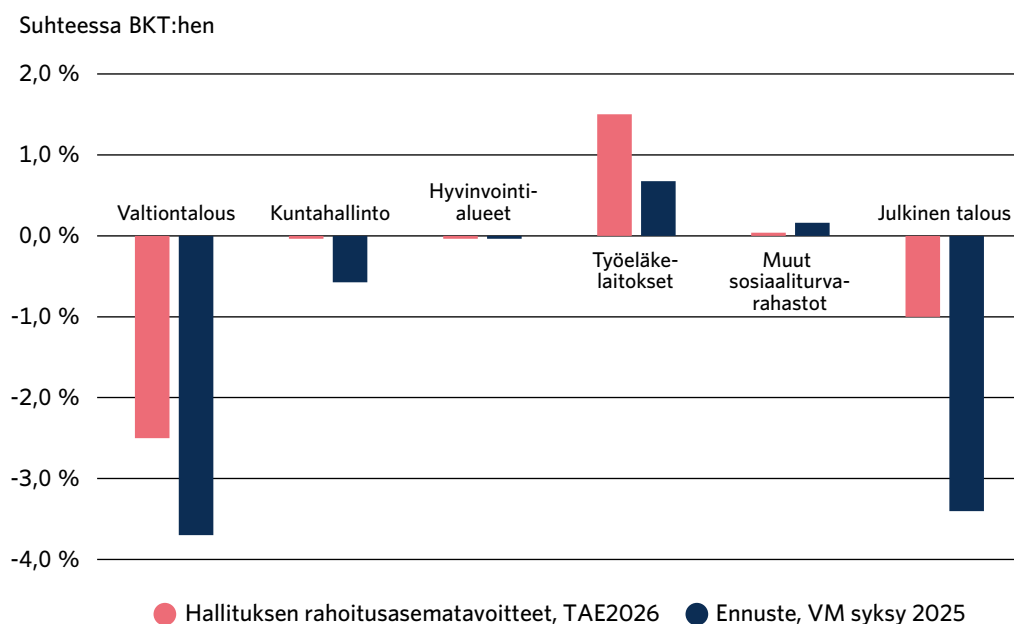
Hallituksen päätösperäisten toimien vaikutus kääntyy finanssipolitiikkaa kiristäväksi vuodesta 2025 alkaen. Myös finanssipolitiikan impulssi eli kaikkien julkisen talouden tulojen ja menojen (pois lukien bruttokorkomenojen) muutos suhteessa suhdanteen muutokseen näyttää muuttuvan kiristäväksi vuosina 2025–2026. Mikäli talous kasvaa ja suhdanne paranee ennusteiden mukaisesti, kiristys on vastasyklinen suhteessa suhdanteeseen. Riskinä on, että talous ei kasvaisikaan ja suhdanne ei paranisikaan vuonna 2025. Tällöin kiristys voisi jälleenpäin tarkasteltuna osoittautua myötäsykliseksi. Julkisen talouden menot ovat kuitenkin tasoltaan yhä rakenteellisesti tuloja suuremmat, mikä johtuu pääasiassa vanhe-  
nevan väestön ikäsidonnaisten menojen kasvusta.

Hallitus ei ole tähän mennessä hallituskautta päätöksillään saavuttanut tavoitetta kehysmenojen pienemisestä 1,5 miljardia euroa suhteessa 23.3.2023 kehykseen (tekninen kehys). Talousarvioesityksen 2026 antamisen jälkeen hallituksen päätösten yhteisvaikutukseksi voidaan arvioida -0,6 miljardia euroa suhteessa tekniseen kehykseen.

## 2.1 Ennusteiden valossa hallitus ei saavuta tavoitteitaan julkisen talouden alijäämästä eikä velkasuhteen kääntämisestä laskuun

Pääministeri Orpon hallitus asetti hallitusohjelmassa finanssipoliittiseksi tavoitteekseen, että julkisen talouden alijäämä on korkeintaan 1 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteen ja että velkasuhde vakautuu vaalikauden loppuun mennessä ja kääntyy laskuun yli-vaalikautisessa tarkastelussa. Näistä tavoitteista valtiovarainministeriön ennusteen valossa toteutuisi ainoastaan velkasuhteen vakautuminen vuonna 2027 – ja sekin väliaikaisesti. On kuitenkin tärkeää, että hallitus asettaa tavoitteita, jotka edistävät julkisen talouden velka-kestävyyttä ja ovat linjassa EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisen kanssa ja että hallitus pyrkii niihin määrätietoisesti – kuitenkin suhdannetilanne huomioiden.

Julkisen talouden alijäämä on valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaan 4,3 prosenttia vuonna 2025 ja 3,6 prosenttia vuonna 2026 ja 3,4 % vuonna 2027. Siten tämänhetkisen ennusteen valossa hallitus jää kauaksi 1 prosenttia alijäämätavoitteestaan (kuvio 11).



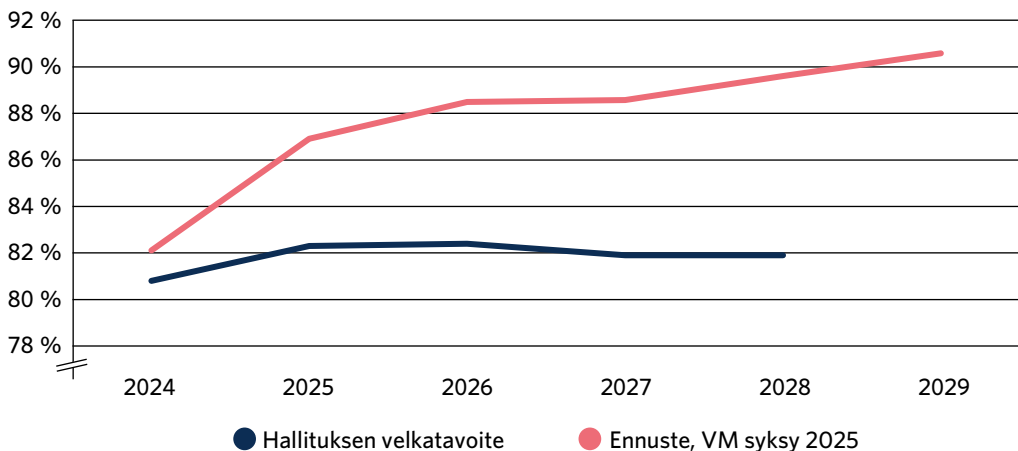
Kuvio 11: Julkisyhteisöjen rahoitusasema alasektoreittain vuonna 2027.



Vuodelle 2027 julkisen talouden alasektoreille asetetut nimelliset rahoitusasematavoitteet ovat valtiovarainministeriön ennusteen mukaan toteutumassa hyvinvointialueiden osalta ja ylittymässä hieman muiden sosiaaliturvarahastojen osalta. Sen sijaan muut sektorit ovat jäämässä tavoitteistaan. Valtionhallinnon rahoitusaseman ennustetaan olevan asetettua tavoitetta hieman yli prosenttiyksikön heikompi vuonna 2027 ja kuntahallinnon ja työeläkelaitosten rahoitusaseman yli puoli prosenttiyksikköä tavoiteltua heikompi. Muiden sosiaaliturvarahastojen ennustetaan hieman ylittävän tavoitteensa ja hyvinvointialuehallinnon rahoitusaseman vahvistuvan lähelle tasapainoa.

Velkasuhde vakautuu *väliaikaisesti* hallituskauden lopulla vuonna 2027, mutta jatkaa sen jälkeen voimakasta kasvuaan ja ylittää 90 prosenttia vuonna 2029 (kuvio 12). Tavoitteista jäädään pitkälti siksi, että talouskasvu ei ole toteutunut vuonna 2023 ennustetun mukaisesti eikä tuoreimpien ennusteiden valossa tule toteutumaan niin suotuisasti, kuin vielä hallitusohjelman valmistelun aikaan vuonna 2023 ennustettiin.

Suhteessa BKT:hen



Kuvio 12: Julkisyhteisöjen velkasuhteen kehitys. Lähde: Taloudellinen katsaus, syksy 2025 ja Julkisen talouden suunnitelmat vuosille 2025–2028 ja vuosille 2026–2029.

Velkasuhde vakautuu *väliaikaisesti* hallituskauden lopulla erityisesti siksi, että Valtion eläkerahaston (VER) tuloutusta valtion budjettiin kasvatetaan: vuotuista tuloutusta kasvatetaan noin 66 miljoonalla eurolla vuonna 2026 ja 166 miljoonalla eurolla vuodesta 2027 alkaen ja lisäksi tehdään kertaluontoinen 1 miljardin euron lisätuloutus vuonna 2027. Ilman tätä kertaluontoista 1 miljardin euron tuloutusta velkasuhde jatkaisi kasvuaan ja olisi 88,9 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Kertaluontoinen lisätuloutus ei tule ilmaiseksi. Hallituksen esitysluonnoksessa (HE 126/2025, s. 10) todetaan, että ”Valtiolle lisätuloutuksesta aiheutuvia vaihtoehtoiskustannuksia voidaan arvioida vertailemalla rahaston sijoituksilleen saamaa tuottoa valtion velanhoidon korkokustannukseen. Vaihtoehtoislaskelmien lähtökohtana on, että valtio voisi vähentää velkaa tehtävillä lisäsiirroilla valtion talousarvioon, mutta menettäisi samalla ole-

tetun tuoton sijoituksille [...] 5,5 prosentin tuotto-oletuksella ja 2,5 prosentin velanhoidon kustannuksella vaihtoehtokustannus olisi vuosittain noin 2 miljoonaa euroa ensimmäisenä vuotena ja noin 36–42 miljoonaa euroa seuraavina kolmena vuotena.” On myös huomattava, että julkisen talouden nettovelkaan (velan ja rahoitusvarojen erotus) 1 miljardin euron tuloutuksella ei ole vaikutusta (ks. myös luku 1.2).

Lähtökohtaisesti Valtion eläkerahastoon kertyneet varat on tarkoitettu valtion eläkemenojen kattamiseen. Vaikka valtio voikin halutessaan käyttää varoja myös muuhun, on harkittava, missä määrin varoja voidaan käyttää muiden kuin eläkemenojen rahoittamiseen ja mitä seurauksia tällaisella kertaluontoisella tulouttamisella voi olla. Valtion eläkerahastosta tuloutettiin talousarvioon myös pääministeri Stubbin hallituskaudella, jolloin rahaston tuloutusta lisättiin noin 500 miljoonaa euroa vuonna 2015.<sup>14</sup>

On riski, että toistuessaan ylimääräiset ja mittavat lisätuloutukset madaltavat myös tulevien hallitusten kynnystä käyttää rahaston varoja muihin kuin valtion työntekijöiden eläkemenoihin. Rahaston toiminnan lähtökohtana on, että talousarviosiirrot eivät saa vaarantua pitkälläkään aikavälillä. Jos lisäsiirroista muodostuisi toistuva käytäntö, voisi se johtaa siihen, että sijoitussalkun riskitasoa joudutaan madaltamaan. Tällöin sijoitustuotot puolestaan pienentyisivät.

Toinen velkasuhteen väliaikaiseen vakautumiseen vaikuttava syy on hallituksen päätös pienentää ARA-korkotukilainojen myöntövaltuutta. Hallitus on korottanut korkotukilainojen myöntövaltuutta vuoden 2024 ensimmäisessä lisätalousarviossa 2,25 miljardiin euroon vuonna 2024 rakennusalan laskusuhdanteeseen vastatakseen. Vuodelle 2025 myöntövaltuuden tasoa vähennettiin 500 miljoonalla eurolla edellisvuodesta, jolloin myöntövaltuus on 1,75 miljardia euroa. Hallitus päätti kehysriihessä keväällä 2025 pienentää asuntotuotannon lainojen myöntövaltuuksia vuodesta 2026 alkaen: myöntövaltuuden vuosittainen määrä olisi 1 miljardia euroa. Lisäksi syksyn 2025 budjettiriihessä hallitus päätti, että korkotukilainojen myöntövaltuutta pienennetään lisää vielä 365 miljoonalla eurolla vuodesta 2027 alkaen ja että 135 miljoonaa euroa vuoden 2027 myöntövaltuudesta siirretään vuodelle 2026. Tällöin uutta myöntövaltuutta on 500 miljoonaa euroa vuonna 2027. Vuodesta 2028 alkaen myöntövaltuuden vuosittainen määrä on 635 miljoonaa euroa.

Vaikka hallitus on kirjannut<sup>15</sup>, että valtuuden myöntämisessä painotetaan hankkeita, jotka käynnistyvät nopealla aikataululla talousarviovuoden 2026 aikana, viive lainojen nostossa ja edelliseltä vuodelta periytyvän, käyttämättä jääneen valtuuden vuoksi uusien lainojen määrä voi toteutua suurempana kuin valtiovarainministeriön syksyn 2025 ennusteessa arvioitu 300 miljoonaa euroa vuonna 2027.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa linjattiin, että ”mitoitetaan valtion tukeman asuntotuotannon korkotuki- ja takauslainavaltuudet aiempaa paremmin rakennusalan muun suhdannetilanteen mukaisesti. Tämä tarkoittaa valtuuden kasvattamista matalasuhdanteessa ja valtuuden alentamista korkea- tai noususuhdanteessa (niin sanottu vastasyklisyys).” Kevään 2025 päätös pienentää korkotukilainojen myöntövaltuutta vuosille 2026–2029 ajoituneen rakennusalan suhdannetilanteeseen nähden sopivasti ainakin vuoden 2026 osalta, sillä rakentamisen ennakoidaan elpyvän pitkään jatkuneen rakentamisen laskusuhdanteen jälkeen (Valtiovarainministeriö 2025a).

14 Lisäksi pääministeri Stubbin hallituskaudella Valtiontakuurahastosta tuloutettiin 100 milj. euroa v. 2014.

15 Sopeutuskokonaisuus Budjettiriihi 2025

ARA-korkotukilainoja koskevan hallitusohjelmakirjauksen ja kevään ja syksyn 2025 myöntövaltuuksien pienentämispäätösten taustalla lienee myös Tilastokeskuksen kesällä 2022 tekemä menetelmämuutos, jonka myötä vuokra-asuntojen ja asumisoikeustalojen korkotukilainat tilastoituvat osaksi julkisyhteisöjen velkaa. Muutos kasvatti julkista velka-suhdetta 5,9 prosenttiyksikköä vuonna 2021. Joka tapauksessa hallituksen päätöksiä mer-kittävästi leikata vuosittaisten myöntövaltuuksien määrää kehyskaudella 2026–2029 voi pitää perusteltuina.

Valtion tukemaa asuntotuotantoa tarvitaan sekä asunto- että suhdannepoliittisista syistä. Rakennusalan laskusuhdanteen vuoksi ARA-tuotannon osuuden arvioidaan olevan jopa 60 prosenttia asuntorakentamisesta vuonna 2024, kun vuonna 2022 osuus oli noin 15 pro-senttia ja vuonna 2023 noin 48 prosenttia. Tästä huolimatta aiempien vuosien myöntöval-tuuden taso on ollut turhan korkea suhteessa kotitalouksien asumisen tukemiseen. Työ-voiman liikkuvuuden kannustamiseksi ja tuen kohdistamiseksi pienituloisille asumisen tukien painopisteen on syytä olla henkilöissä asuntojen sijaan (Talouspolitiikan arviointi-neuvosto 2024).<sup>16</sup>

## Hallitus päätti syksyn 2025 budjettiriihessä 1 miljardin euron uudesta sopeutuspaketista vuodelle 2027

Pääministeri Orpon hallitus sitoutui hallitusohjelmassaan kesällä 2023 vahvistamaan julkis-ta taloutta 6 miljardilla eurolla vuonna 2027. Hallitus päätti uudesta julkista taloutta noin 3 miljardilla eurolla vahvistavasta toimenpidekokonaisuudesta jo seuraavana keväänä 2024. Sopeutuskokonaisuudesta 1,7 miljardia euroa oli tulotoimia ja menosäästöjä 1,3 miljardia euroa. Ilman lisäsopeutustoimia julkisen talouden alijäämä olisi ylittänyt EU:n finanssi-poliittisten sääntöjen 3 prosentin rajan.

Osa keväällä 2024 päätetyistä 3 miljardin euron sopeutustoimista oli välttämättömiä menokehyksen noudattamiseksi. Hyvinvointialueiden ennakoitua suuremmat yhteenlaske-tut alijäämät vuonna 2023 ja niiden vaikutus hyvinvointialueiden lakisääteiseen rahoituksen jälkikäteistarkistukseen vuonna 2025 ylittivät sen, mihin menokehyksessä oli varauduttu. Lisäsopeutustoimilla luotiin kehykseen tilaa kehysvarauksen 425 miljoonan euron vuosit-taiselle korotukselle, joka tehtiin hyvinvointialueiden rahoituksen lakisääteistä jälkitarkas-tusta varten.

Sovitusta 3 miljardin euron sopeutuksesta menoihin kohdistui 1,2 miljardia euroa vuon-na 2025, 1,4 miljardia euroa vuonna 2026 ja 1,3 miljardia euroa vuonna 2027. Niistä kehyk-sen ulkopuolisten menojen säästöä on noin 100 miljoonaa euroa vuosittain. Kehysmenoi-hin kohdistuvista säästöistä noin 500 miljoonaa euroa tarvittiin kehyksen noudattamiseksi vuosina 2025–2026 ja 350 miljoonaa euroa vuonna 2027. Siten kehystason alentamiseksi käytettiin noin 0,8 miljardia euroa vuonna 2027.

Kokonaisuutena 3 miljardin euron sopeutuspaketista 2,65 miljardia euroa vuonna 2027 oli lisäsopeutusta hallitusohjelmaan nähden, koska 350 miljoonaa euroa säästöjä tarvittiin kehyksen noudattamiseksi.

16 Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2023. Suomenkielinen käännös.

Syksyn 2025 budjettiriihen yhteydessä hallitus päätti 1 miljardin euron uudesta sopeutuskokonaisuudesta vuodelle 2027 (taulukko 1). Sopeutuskokonaisuudesta tulotoimia on 266 miljoonaa euroa ja menotoimia 746 miljoonaa euroa. Menotoimista kehykseen sisältyvien menojen vähennyksiä on 389 miljoonaa euroa. Hallitus ei ole ilmoittanut vastaavaa kehystason laskua. (Ks. myös luku 2.3).

Menotoimet sisältävät myös korkotukilainojen myöntövaltuuden vähentämisen 365 miljoonalla eurolla. Sen suora vaikutus menoihin on huomattavasti pienempi. Korkotukilainojen myöntövaltuuden pienentäminen vaikuttaa ennen kaikkea korkotukilainojen määrään ja siten arvioon velkasuhteesta vuonna 2027, sillä korkotukilainat tilastoidaan osaksi julkista velkaa.

Julkisen talouden alijäämään vaikuttavien toimien määrä 1 miljardin euron sopeutuspaketista on 547 miljoonaa euroa vuonna 2027, jos kehysmenoihin tehtyt menosäästöt eivät kumoudu vastaavansuuruisilla menolisäyksillä. Loput toimista pienentävät bruttovelanottotarvetta vuonna 2027, mutta nettovelkaan vaikutus on pienempi. Miljardin euron kokonaisuudesta noin 750 miljoonaa euroa vähentää velanottotarvetta pysyvästi.

Taulukko 1: Hallituksen syksyllä 2025 päättämä 1 mrd. euron sopeutuskokonaisuus

|                                                                                | Tulotoimi               |                         | Menotoimi                |                             |                                 |                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------------------|----------------------------------------------|
|                                                                                | Miljoonaa euroa v. 2026 | Miljoonaa euroa v. 2027 | Pysyvä vai väliaikainen? | Parantaa julkista alijäämää | Pienentää julkista bruttovelkaa | Menotoimea vastaan on tehty kehystason lasku |
| ● <b>Haittaverot, huoltovarmuusmaksu ja suurtuloisten eläkeläisten verotus</b> | 50                      | 126                     | -                        | -                           | -                               | -                                            |
| ● Haittaverot                                                                  | 0                       | 50                      | Pysyvä                   | Kyllä                       | Kyllä                           | -                                            |
| ● Huoltovarmuusmaksu                                                           | 30                      | 56                      | Pysyvä                   | Kyllä                       | Kyllä                           | -                                            |
| ● Eläkeläisten verotus                                                         | 20                      | 20                      | Pysyvä                   | Kyllä                       | Kyllä                           | -                                            |
| ● <b>VER:n ja Metsähallituksen tuloutukset</b>                                 | 8                       | 120                     | -                        | -                           | -                               | -                                            |
| ● VER                                                                          | 0                       | 100                     | Pysyvä                   | Ei                          | Kyllä                           | -                                            |
| ● Metsähallitus                                                                | 8                       | 20                      | Pysyvä                   | Kyllä                       | Kyllä                           | -                                            |
| ● Verotukien karsinta                                                          | 0                       | 20                      | Pysyvä                   | Kyllä                       | Kyllä                           | -                                            |
| ● <b>Korkotukilainavaltuudet</b>                                               | 0                       | 365                     | Pysyvä                   | Ei                          | Kyllä                           | Ei                                           |
| ● <b>Yritystuet</b>                                                            | 31                      | 141                     | -                        | -                           | -                               | -                                            |
| ● Investointiohjelma                                                           | 0                       | 40                      | Väliaikainen             | Kyllä                       | Kyllä                           | Ei                                           |
| ● Business Finland                                                             | 15                      | 15                      | Pysyvä                   | Kyllä                       | Kyllä                           | Ei                                           |

| Tulotoimet ja menotoimet                                                                                          | Miljoonaa euroa v. 2026 | Miljoonaa euroa v. 2027 | Pysyvä vai väliaikainen? | Parantaa julkista alijäämää | Pienentää julkista bruttovelkaa | Meno-toimea vastaan on tehty kehystason lasku |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------|
| ● Puhtaan energian Suomi                                                                                          | 0                       | 50                      | Väli-aikainen            | Kyllä                       | Kyllä                           | Ei                                            |
| ● Yritystukileikkaus, Saimaan luotsauksen hintatuki, energiatuki, alueellinen kuljetustuki, aravalaina-avustukset | 16                      | 16                      | Pysyvä                   | Kyllä                       | Kyllä                           | Ei                                            |
| ● Kehitysyhteistyö ja kotoutumisen edistäminen                                                                    | 20                      | 50                      | -                        | -                           | -                               | -                                             |
| ● Kehy                                                                                                            | 20                      | 20                      | Pysyvä                   | Kyllä                       | Kyllä                           | Ei                                            |
| ● Kotoutuminen                                                                                                    | -                       | 30                      | Pysyvä                   | Kyllä                       | Kyllä                           | Ei                                            |
| ● T&K-rahoitus                                                                                                    | 25                      | 95                      | Väli-aikainen            | Kyllä                       | Kyllä                           | Ei                                            |
| ● Kela-korvaukset                                                                                                 | 60                      | 60                      | Väli-aikainen            | Kyllä                       | Kyllä                           | Ei                                            |
| ● Sote-erikoistumiskoulutus + lääketerausten ehdolliset palautukset                                               | 30                      | 30                      | -                        | Kyllä                       | Kyllä                           | -                                             |
| ● Lääkekorvaukset                                                                                                 | 30                      | 15                      | Pysyvä                   | Kyllä                       | Kyllä                           | Ei                                            |
| ● Erikoistumiskoulutus                                                                                            | 0                       | 15                      | Väli-aikainen            | Kyllä                       | Kyllä                           | Ei                                            |
| ● Virastojen toimintamenot (virastorakennelvelvitys)                                                              | 0                       | 25                      | Pysyvä                   | Kyllä                       | Kyllä                           | Ei                                            |
| <b>Yhteensä</b>                                                                                                   | <b>224</b>              | <b>1012</b>             | -                        | -                           | -                               | -                                             |
| <b>Joista alijäämää parantava vaikutus</b>                                                                        | <b>224</b>              | <b>547</b>              | -                        | -                           | -                               | -                                             |
| <b>Joista pysyvä vaikutus alijäämään</b>                                                                          | <b>-</b>                | <b>287</b>              | -                        | -                           | -                               | -                                             |

Hallitus on päättänyt vahvistaa julkista taloutta erilaisia haittaveroja, huoltovarmuusmaksua ja suurituloisten eläkeläisten verotusta kiristämällä. Kiristysten julkista taloutta vahvistava vaikutus on arviolta 246 miljoonaa euroa vuonna 2027. Näihin verolajeihin kohdistuvia päätöksiä voidaan pitää hyvänä, koska niillä ei ole työn tarjontaa vähentävää vaikutusta.

Syysyn 2025 budjettiriihen uusia menopäätöksiä ovat väliaikaiset vähennykset investointiohjelmaan (-40 miljoonaa euroa vuonna 2027), pysyvät vähennykset Business Finlandin innovaatiotukiin (-15 miljoonaa euroa), Puhtaan energian Suomi -kärkihankkeiden

myöntövaltuuksien leikkaus (-50 miljoonaa euroa vuonna 2027), kuntien kotouttamiseen liittyvien velvoitteiden vähentäminen (-30 miljoonan euroa vuonna 2027), lääkärikäyntien Kela-korvausten leikkaus<sup>17</sup> (60 miljoonan euroa), lääkekorvausten ehdollisten palautusten täysimääräinen kanavointi valtiolle (-30 miljoonaa euroa vuonna 2026 ja -15 miljoonaa euroa vuonna 2027)<sup>18</sup>, aiemmin päätetyn sote-erikoitumiskoulutuksen vuoden 2026 säästön jatkaminen vuoteen 2027 (-15 miljoonaa euroa vuonna 2027) ja virastojen toimintamenojen vähennys (-25 miljoonan euroa vuonna 2027). Lisäksi kehitysyhteistyön rahoitusta vähennetään 20 miljoonalla eurolla vuonna 2026, mutta humanitaariseen katastrofiapuun kohdennetaan kertaluontoisesti 20 miljoonaa euroa lisää, joten nettosäästöä ei synny.

Budjettiriihen päätös pienentää T&K-lain (laki valtion tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoituksesta) mukaista rahoitusta tutkimus- ja kehitystoimintaan ei ole Suomen pitkän aikavälin talouskasvun kannalta optimaalinen. Se antaa huonon signaalin yrityksille hallituksen sitoutumisesta valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen määrään ja tekee rahoituksesta vaikeasti ennakoitavan, vaikka vähennykset eivät olekaan suuria: -25 miljoonaa euroa vuonna 2026 ja -95 miljoonaa euroa vuonna 2027. Tästä syystä leikkauksilla voi olla negatiivinen vaikutus yritysten T&K-panostuksiin ja ennen kaikkea sitä kautta pitkän aikavälin talouskasvuun.

T&K-lakia päivitetään siten, että laissa huomioidaan valtiovarainministeriön uusin talousennuste aina kahden vuoden välein neljän vuoden sijaan. Uusimman talousennusteen mukaan vuoden 2030 käypähintainen BKT-arvio on noin 340 miljardia euroa, kun aikaisemman ennusteen mukaan BKT-arvio vuodelle 2030 on noin 360 miljardia euroa. Voimassa olevan T&K-lain mukaan uusin talousennuste olisi huomioitu vasta vuoden 2028 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä.

Valtiovarainministeriön uusimman ennusteen mukaan laskettuna valtion T&K-rahoituksen määrän tulisi olla noin 4,1 miljardia euroa vuonna 2030, kun aikaisemman ennusteen mukaan määrä on noin 4,3 miljardia euroa. Päivitetyt laskelmat mukaan T&K-lain mukaiset vuosittaiset korotukset ovat noin 240 miljoonaa euroa vuodesta 2026 lähtien aiemman 280 miljoonan euron sijaan. Hallituksen esitysluonnoksen (138/2025, s. 4) mukaan vuoden 2027 rahoitus jäisi 80 miljoonaa euroa pienemmäksi kuin voimassa olevan lain mukaan. Alemmalla vuoden 2027 rahoituksen määrällä on pienentävä vaikutus myös vuosien 2028 ja 2029 rahoituksen määrään, koska vuosien 2028 ja 2029 tarkistettavat vuosittaiset korotukset laskettaisiin tämän alemman rahoitustason perusteella. Lisäksi osa Sitran T&K-toimintaan kohdentuvasta rahoituksesta luettaisiin jatkossa osaksi valtion rahoitusosuutta. Vuonna 2027 tämän rahoituksen määrä on 15 miljoonaa euroa vuonna 2027, mikä vähentää valtion T&K-rahoitusta vastaavalla määrällä vuonna 2027.

17 Yleis- ja erikoislääkärin vastaanottokäynnistä maksettavaa Kela-korvausta lasketaan 30 eurosta 8 euroon. Muutokset eivät kohdistu Kela-korvauksiin tehtyihin muihin laajennuksiin (mm. hedelmöityshoidot, suun terveydenhuolto, gynekologin vastaanotto ja fysioterapia) tai 65 vuotta täyttäneiden valinnanvapauskokeiluun.

18 Lääkekorvausten ehdollisten palautusmaksujen arviota nostetaan vastaamaan toteutuneita palautuksia. Palautusmaksujen kasvu 60 miljoonalla eurolla kohdennetaan täysimääräisesti vähentämään valtion rahoitusosuutta sairausvakuutuksesta. Tästä summasta osaksi uutta sopeutuskokonaisuutta on huomioitu 30 miljoonaa euroa vuodelle 2026 ja 15 miljoonaa euroa vuodelle 2027. Loput 30 miljoonaa euroa vuonna 2026 ja 45 miljoonaa euroa vuonna 2027 kohdennetaan korvaamaan aiempia säästöpäätöksiä, joiden säästövaikutukset ovat jäämässä aiemmin arvioitua pienemmiksi.

Hallituksen hallituskauden aikana päättämien suorien meno- ja tulotoimien ajoittumisen suhdanteeseen nähden vaikuttaa onnistuneelta, sillä päätösperäinen finanssipolitiikka oli elvyttävää vuosina 2023–2024 ja kääntyy kiristäväksi vuodesta 2025 eteenpäin. Mikäli talouden suhdannetila paranee näinä vuosina ennustetusti, kiristävä vaikutus osuu suhdanteen kannalta pääosin sopivaan aikaan (ks. tarkemmin luku 2.2).<sup>19</sup> Nykyisten talousennusteiden, hallituksen tavoitteiden sekä EU:n finanssipoliittisten sääntöjen perusteella on todennäköistä, että julkista taloutta vahvistavia toimia tarvitaan jatkossakin. Nopeavaihtuisia sopeutustoimia ei kuitenkaan ole välttämättä hyvä tehdä ennen kuin suhdanne varmuudella paranee.

Julkisen talouden vahvistaminen edellyttää johdonmukaista ja monivuotista, vaalikaudet ylittävää lähestymistapaa. Siksi on hyvä, että syksyllä 2025 saavutettiin parlamentaarinen sopu niin sanotusta velkajarrusta eli kansallisesta finanssipoliittisesta säännöstöstä, jonka tavoitteena on saada velkasuhde laskuun asettamalla sekä vaalikautinen että ylivaalikautinen tavoite julkisen talouden alijäämän kehitykselle. Alijäämätavoitteen asettamisessa huomioidaan velkasuhde. Kukin hallitus voi valita alijäämätavoitteen saavuttamiseksi tarvittavat sopeutuskeinot (ks. tarkemmin luku 3). Sopeutustoimien valinnassa tulisi kattavasti arvioida meno ja tulokategorioita sekä rakenteellisia toimia, jotta julkisen talouden vahvistamiseen ja kestävyuden parantamiseen voidaan valita mahdollisimman suotuisat keinot.

## Työttömyysvakuutusmaksujen muutokset tulee huomioida hallituksen finanssipolitiikka arvioitaessa

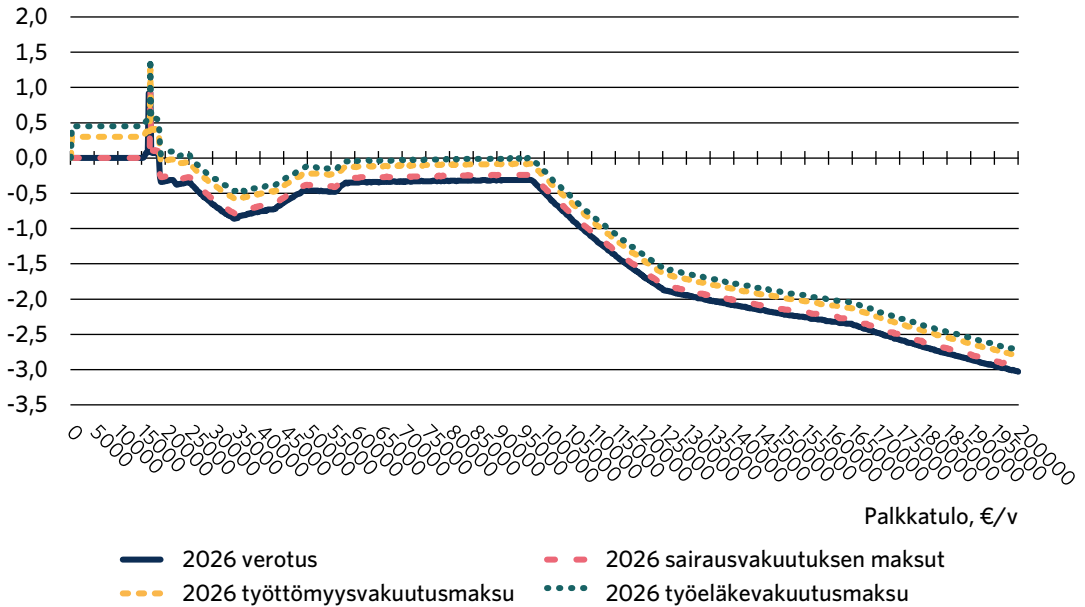
Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonta (2023, s. 45) on peräänkuuluttanut, että työttömyysvakuutusmaksujen muutokset tulee huomioida hallituksen finanssipolitiikkaa arvioitaessa. Vaikka esityksen työttömyysvakuutusmaksujen muutoksesta hallitukselle tekee Työllisyysrahasto, hallitus esittää maksujen muutosta eduskunnalle. Toisaalta hallituksella olisi myös käytännössä mahdollisuus tehdä verotukseen muita muutoksia, joilla se voisi kompensoida sosiaaliturvamaksujen muutoksia ja siten varmistaa, että sen valitsema verotuksen taso toteutuu kokonaisuutena.

Keväällä 2025 hallitus päätti kehysriihessä vuodelle 2026 useista palkkatulojen verotuksen muutoksista, joilla pyritään parantamaan työnteon kannustimia ja kotitalouksien ostovoimaa parantamiseksi. Keskeisimpiä ansio- ja pääomatuloverotukseen tehtäviä muutoksia ovat pieni- ja keskituloisten työn verotuksen keventäminen, työtulovähennyksen lapsikohdaisen korotuksen kasvattaminen sekä ylimmän marginaaliveroasteen alentaminen noin 52 prosenttiin.<sup>20</sup> Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus tehdään täysimääräisenä lukuun ottamatta niitä tulotasoja, joille ylimpien marginaaliverojen alentaminen kohdistuu. Ilman indeksitarkistusta verotuksen progressio kiristyisi, koska ansiotulot kasvavat palkkojen sopimuskorotusten myötä.

19 Vuoden 2025 osalta ennustajat ovat tosin joutuneet laskemaan ennusteitaan toteutuneiden tilastotietojen osoittauduttua ennustettua huonommiksi. Vuoden 2025 osalta on siten toisaalta olemassa riski siitä, että kasvu ei käynnistyisikään.

20 Hallituksen esityksessä (HE 98/2025) ehdotetaan myös eräitä verotusta kiristäviä toimia. Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen verovähennyskelpoisuus ehdotetaan poistettavaksi. Palkkatulojen osalta poistettaisiin kaavamainen työhuonevähennys.

Veroasteen muutos, %-yksikköä



Kuvio 13: Veroperuste- ja maksumuutosten vaikutus palkansaajan veroasteeseen vuonna 2026. Lähde: Valtiovarainministeriön laskelmat, HVSR-malli.

Kuvioon 13 on koottu hallituksen veropäätösten vaikutus eri vuosituloilla kotitalouteen, jossa on huoltajan lisäksi yksi alaikäinen lapsi. Hallituksen esittämä<sup>21</sup> palkansaajan työttömyysmaksun nosto nykyisestä 0,59 prosentista 0,89 prosenttiin palkasta sekä työeläkemaksun 0,15 prosenttiyksikön<sup>22</sup> ja sairausvakuutusmaksun 0,09 prosenttiyksikön nostot<sup>23</sup> kumoavat esitettyjen veromuutosten vaikutuksen 20 000–25 000 euron vuosituloilla ja heikentävät aivan pienituloisten, alle 19 000 euroa vuodessa ansaitsevien työnteon kannustimia edellisvuoteen verrattuna. 25 000–55 000 euroa vuodessa ansaitsevilla pieni- ja keskituloisilla maksumuutokset suurin piirtein puolittavat veronkevennyksen vaikutuksen ja 60 000–100 000 euroa ansaitsevilla kumoavat tai lähes kumoavat veronkevennykset. Yli 100 000 euron vuosituloilla verotus kevenee huomattavasti maksumuutoksista huolimatta vuonna 2026.

Työllisyysvakuutusmaksun korotus vähentää verotettavaa tuloa. Tästä syystä kuntien ja valtion verotulot vähenevät karkean arvion mukaan noin 180 miljoonaa euroa. Lisäksi työttömyysvakuutusmaksun korotus lisää kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajamaksuja

21 Hallituksen esityksen (HE 119/2025) perusteella työttömyysvakuutusmaksuja korotetaan 0,6 prosenttiyksikköä vuoden 2026 alusta lähtien. Maksun korotuksesta puolet kohdistuu työnantajan ja puolet työntekijän maksuun. Tällöin vuonna 2026 työnantajan keskimääräinen maksu olisi 0,92 prosenttia palkasta ja työntekijöiden maksu olisi 0,89 prosenttia palkasta.

22 Työeläkemaksujen nosto perustuu työmarkkinajärjestöjen ja valtion vuonna 2017 sopimaan eläkeuudistukseen. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt ovat käsitelleet ja hyväksyneet maksumuutokset vuodelle 2026 vuoden 2017 eläkeuudistuksen mukaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa työeläkevakuutusmaksun perusteet työeläkevakuutusyhtiöiden hakemuksesta. 53–62-vuotiailla työeläkemaksu laskee 1,35 prosenttiyksikköä

23 Sairausvakuutusmaksu koskee vähintään 17 255 €/vuodessa ansaitsevia.



noin 100 miljoonaa euroa. Siten maksukorotus lisää julkisyhteisöjen velanottotarvetta noin 280 miljoonalla eurolla. Maksukorotus parantaa julkisen talouden alijäämää noin 450 miljoonalla eurolla. Ennusteiden valossa työllisyysvakuutusmaksukorotuksen ajoitus on suhdanteeseen nähden sopiva: finanssipolitiikan mitoitus on maksukorotuksen ja hallituksen muiden päätösperäisten toimien myötä kiristävä vuonna 2026 (ks. myös luku 2.2 [kuvio 14](#)).

Vuonna 2024 työttömyysvakuutusmaksut puolestaan alenivat reippaasti: palkansaajan vakuutusmaksu laski 0,71 prosenttiyksikköä, ja työnantajan keskimääräinen vakuutusmaksu laski 0,72 prosenttiyksikköä. Mittavat maksualennukset selittävät, miksi finanssipolitiikan mitoitus oli vuonna 2024 elvyttävää, vaikka samaan aikaan tuli voimaan monia hallituksen päätösperäisiä sopeutustoimia. Työttömyysvakuutusmaksuja alennettiin vielä lisää vuonna 2025, joskin maltillisemmin: palkansaajan maksu laski 0,2 prosenttiyksiköllä ja työnantajan keskimääräinen maksu 0,21 prosenttiyksikköä. Yhdessä hallituksen sopeutustoimien kanssa finanssipolitiikan mitoitus kääntyikin maksualennuksista huolimatta kiristäväksi vuonna 2025.

## Hallituksen toimet jäävät 100 000 hengen työllisyystavoitteesta

Valtiovarainministeriön budjettiosasto (2025b) arvioi keväällä 2025, että siihen mennessä hallituksen esityksinä eduskunnalle annettujen työllisyystoimien rakenteellisen eli suhdannetilanteesta riippumattoman vaikutuksen oli noin 90 000, jolloin hallituksen 100 000 hengen työllisyystavoitteesta uupuisi 10 000 työllistä. Kevään jälkeen valtiovarainministeriön budjettiosasto on arvioinut seuraavien hallitusten esitysten vaikutuksen, joita ei ollut sisältynyt vielä kevään arvioon (Valtiovarainministeriö 2025c, 2025d, 2025e, 2025f). Näiden toimien yhteisvaikutuksesta keväinen arvio 90 000 uudesta työllisestä ei olennaisesti muutu, sillä toimet erisuuntaiset vaikutuksen työllisyyteen kumoavat toisensa:

Valtiovarainministeriön budjettiosasto on tehnyt työllisyysvaikutusten arviot samalla tavalla kuin pääministeri Marinin hallituskaudella. Arvioiden yhteneväisyys on sinänsä hyvä, sillä eri hallitusten työllisyystoimien vaikutuksia voidaan vertailla keskenään. Toisaalta rakenteelliset arviot antavat liian positiivisen kuvan vaikutuksista tässä hetkessä, koska ne eivät huomioi heikompaa suhdannetilannetta.

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on syksyn 2025 riippumattomassa ennusteessaan olettanut, että hallituksen toteuttamat työvoiman tarjontaa edistävät toimet lisäävät työllisiä vain kymmenillä tuhansilla vuoteen 2027 mennessä (Taloudellinen katsaus syksy 2025 s. 64). Suhdannetilanteesta johtuvan työmarkkinoiden heikon imun vuoksi hallituksen toimien vaikutus jää ennusteiden valossa kauas sen tavoittelemasta 100 000 työllisestä vuoteen 2027 mennessä, koska työllistyminen ei ole kannustimien parantumisesta huolimatta ollut mahdollista heikossa suhdannetilanteessa.

Vaikka työvoiman tarjontaa lisäävät toimet ovat tarpeellisia, ne olisi pitänyt ajoittaa parempaan suhdanteeseen. Itseasiassa toimien ajoitus on voinut jopa pahentaa suhdannetilannetta. Hallitusohjelman mukainen tavoite kasvattaa työllisyyttä työllisyystoimin ja siten vahvistaa julkista taloutta 2 miljardilla eurolla vuonna 2027 jää todennäköisesti toteutumatta. Hallitusohjelman valmistelun aikaan ennusteet talouskasvusta olivat positiivisemmat kuin mitä toteutunut talouskasvu tai valtiovarainministeriön tuoreimmat ennusteet lähivuosille ovat olleet, mikä on voinut vaikuttaa päätösten ajoitukseen. Ylipäänsä päätösten

ajoittaminen oikeaan suhdannetilanteeseen on haastavaa. Nykyisessä suhdannetilanteessa 100 000 työllisen tavoitteen saavuttaminen vuoteen 2027 mennessä ei ole todennäköistä. Rakenteellisia työvoiman tarjontaa parantavia toimia olisi kuitenkin mahdollista valmistella lisää, vaikka voimaantulo on syytä ajoittaa parempaan suhdannetilanteeseen. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys tarvitsee nykyistä korkeampaa työllisyysastetta.

## **2.2 Hallituksen toimet kääntyvät finanssipolitiikkaa kiristäviksi 2025 alkaen, julkinen perusjäämä pysyy kuitenkin yhä rakenteellisesti negatiivisena**

Orpon hallituksen päättämien toimien vaikutus kääntyy finanssipolitiikkaa kiristäväksi vuodesta 2025 alkaen. Myös finanssipolitiikan impulssi eli kaikkien julkisen talouden tulojen ja menojen (paitsi bruttokorkomenojen) muutos suhteessa suhdanteen muutokseen näyttää muuttuvan kiristäväksi vuosina 2025–2026. Riskinä on, että finanssipolitiikan impulssi osoittautuisi kasvua hidastavaksi ja kiristäväksi matalasuhdanteen yhä vallitessa, jos talous ei kasvaisikaan eikä suhdannetila paranisikaan vuonna 2025. Julkisen talouden menot ovat kuitenkin tasoltaan yhä rakenteellisesti tuloja suuremmat, mikä johtuu pääasiassa vanhenevan väestön ikäsidonnaisten menojen kasvusta.

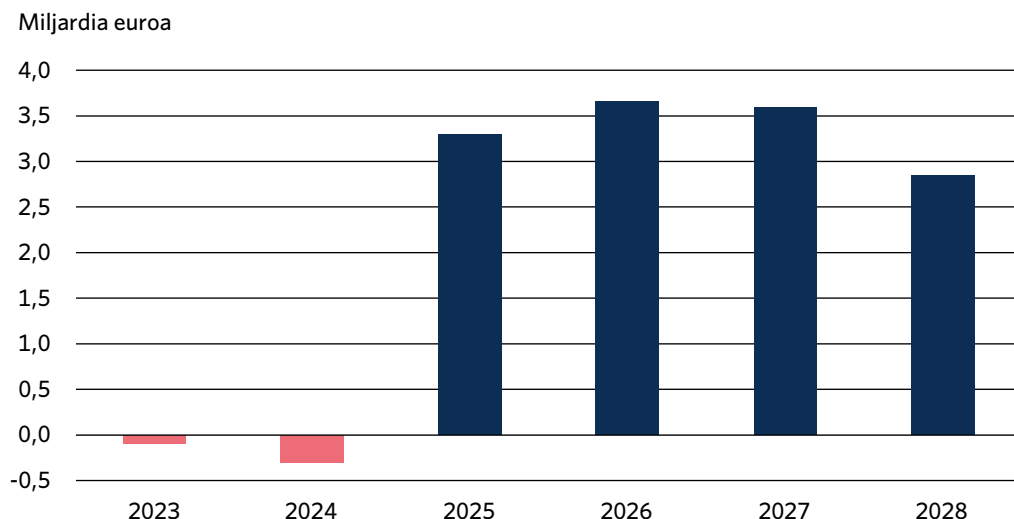
Finanssipolitiikan mitoitusta arvioidaan tässä raportissa kolmella tavalla. Ensin tarkastellaan nykyhallituksen päätösperäisten toimien mitoitusta. Tämän jälkeen laajennetaan kuvaa tarkastelemalla koko julkisen talouden menojen, tulojen ja niiden erotuksen (jäämän, pois lukien bruttokorkomenot) vaikutusta muuhun kansantalouteen, kun huomioidaan samalla suhdannetilanne. Kolmanneksi analysoidaan, millaisen impulssin (muutoksen ja suunnan) julkisen talouden menojen ja tulojen erotuksen muutos antaa muulle kansantaloudelle, kun suhdannetilan muutos otetaan huomioon.

Vuosina 2023 ja 2024 hallituksen päätösperäiset toimet kasvattivat alijäämää (kuvio 14). Hallituksen päätösperäinen finanssipolitiikka elvytti näinä matalasuhdanteen vuosina kansantaloutta, sillä päätösperäisten toimien menojen kasvu oli tulojen kasvua suurempi. Sitä vastoin vuosia 2025, 2026, 2027 ja 2028 koskevat hallituksen päättämät toimet parantavat julkisyhteisöjen alijäämää. Nykyhallituksen päätösperäinen finanssipolitiikka kääntyy siis kiristäväksi vuonna 2025, ja jo päätetyt toimet kiristävät finanssipolitiikkaa vuoteen 2028. Päätettyjen toimien kiristävä vaikutus liudentuu kuitenkin vuodesta 2027 alkaen, mikä johtuu muun muassa puoliväliriihen veronalennuksista.

Jos talouden suhdannetila paranee vuosina 2025 ja 2026 odotusten mukaisesti, kiristävä vaikutus osuu suhdanteen kannalta sopivaan aikaan. VTV:n suhdannetilan lämpökartan ja sen ennusteen (ks. luku 1.1) sekä talousennusteiden ja niistä muodostetun konsensusennusteen mukaan (ks. luku 1.3) suhdanteen odotetaan paranevan vuosina 2025 ja 2026.

Tähän mennessä julkaistujen neljännesvuosi-BKT-tietojen perusteella talouden kasvu vuonna 2025 on vielä epävarmaa. Kahden ensimmäisen vuosineljänneksen BKT kasvoi työpäiväkorjattuna 0,5 prosenttia vuoden 2024 kahteen ensimmäiseen neljännekseen verrattuna. Sen sijaan kausi- ja työpäivävaihtelusta tasoitetun sarjan mukaan BKT laski vuoden 2025 kahdella ensimmäisellä neljänneksellä 0,3 prosenttia verrattuna vuoden 2024 kahteen viimeiseen neljännekseen. Samoihin tietoihin perustuen vuoden 2025 BKT-kasvuksi tu-

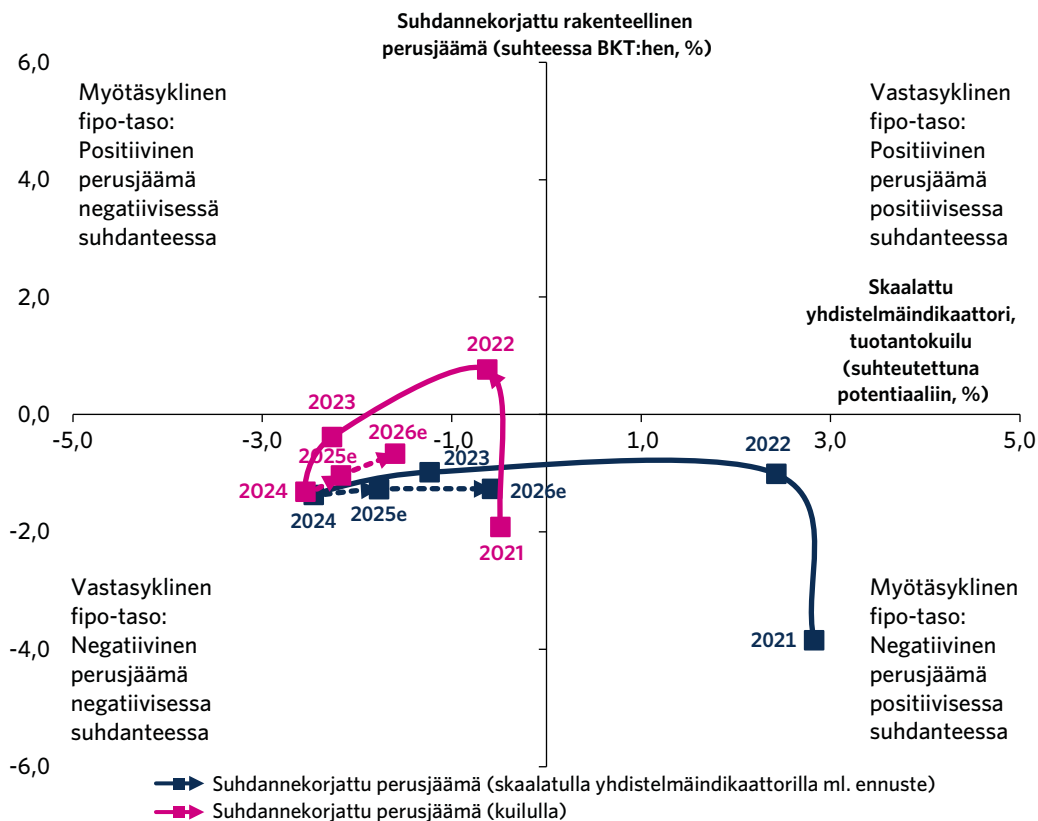
lisi vain 0,04 prosenttia, jos kausi- ja työpäiväkorjattu BKT pysyisi vuoden 2025 kolmannella ja neljännellä neljänneksellä nyt julkaistun toisen neljänneksen tasolla. Marraskuun lopulla julkaistavat kolmannen neljänneksen tiedot tuovat lisävalaistusta vuoden 2025 BKT-kasvuun.



Kuvio 14: Hallituksen päätösperäisten toimien vaikutukset julkisyhteisöjen rahoitusasemaan vuosina 2023–2029. Lähde: VM Julkisen talouden suunnitelma (JTS) vuosille 2026–2029, Talousarvioesitys (TAE) 2026, laskelmat VTV, finanssipolitiikan valvonta. Päätösperäiset toimet on laskettu keväällä 2025 julkaistun Julkisen talouden suunnitelman tietojen sekä vuoden 2026 Talousarvioesityksen mukaan vuosille 2026 ja 2027 päätettyjen sopeutuskokonaisuuden toimien summana.

Hallituksen päättämien toimien (kuvio 14) kokoluokan hahmottamiseksi vuoden 2025 kiristävä noin 3,3 miljardin vaikutus vastaa noin 27 prosenttia viimeisen tilastovuoden 2024 alijäämästä ja on 1,2 prosenttia suhteessa käypähintaiseen BKT:seen. Nykyhallituksen päätösperäisten toimien 3,3 miljardin euron vaikutus on kokoluokaltaan vain 2,1 prosenttia suhteessa kaikkiin vuoden 2024 julkisen talouden sulautettuihin menoihin. Seuraavassa tarkastellaankin BKT:hen suhteutettua kaikkien julkisen talouden menojen ja tulojen erotusta, ja peilataan sitä suhdanteeseen.

Nimellinen perusjäämä suhteessa BKT:hen lasketaan vähentämällä kaikista julkisen talouden tuloista menot (pois lukien bruttokorkomenot) ja suhteutetaan erotus BKT:hen. Tiedot saadaan tilastovuosille 2023–2024 Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidosta, ja ennustevuosille 2025–2026 käytetään valtiovarainministeriön kansantalousosaston riipumatonta ennustetta.



Kuvio 15: Finanssipolitiikan mitoituksen taso suhteessa suhdanteeseen: tuotantokuilun ja lämpökartan suhdanneindikaattorin perusteella laskettu rakenteellinen perusjäämä peilattuna tuotantokuilun ja lämpökartan suhdanneindikaattorin mukaiseen suhdanteeseen vuosina 2021–2026. Perusjäämä on suhdannekorjattu toisaalta tuotantokuilun (vaaleanpunaiset pisteet) ja toisaalta lämpökartan yhdistelmäindikaattorin (siniset pisteet) avulla. Lämpökartan suhdanneindikaattorin vaihtelu (keskihajonta) on skaalattu tuotantokuilun vaihtelun (keskihajonnan) kanssa verrannolliseksi. (Ks. Strifler ja Kokkinen, 2021c.) Tuotantokuilumenetelmällä lasketut arviot sekä suhdannetilanteesta että suhdannekorjatusta rakenteellisesta perusjäämästä voivat tarkentua myöhemmin voimakkaastikin. Lähde: Valtiovarainministeriö (2025) ja finanssipolitiikan valvonta.

Rakenteellisen perusjäämän suhde BKT:hen saadaan, kun nimellinen perusjäämä suhteessa BKT:hen tasataan suhdannevaihteluista. Koko julkisen talouden menojen ja tulojen mitoituksen tarkasteluun vaikuttaa ulkoa annetun BKT:hen suhteutetun nimellisen perusjäämän lisäksi vain käsitys suhdannetilanteesta.

Koska suhdannearvion merkitys on keskeinen koko finanssipolitiikan mitoitusta arvioitaessa, Suomen suhdannetilaa arvioidaan finanssipolitiikan valvonnan raporteissa kahdella eri suhdannekuvaajalla:

1. finanssipolitiikan valvonnan suoraan suhdannetilaa arvioivien indikaattoreiden (ja niiden ennusteiden) perusteella koostetun lämpökartan yhdistelmäindikaattorilla ja

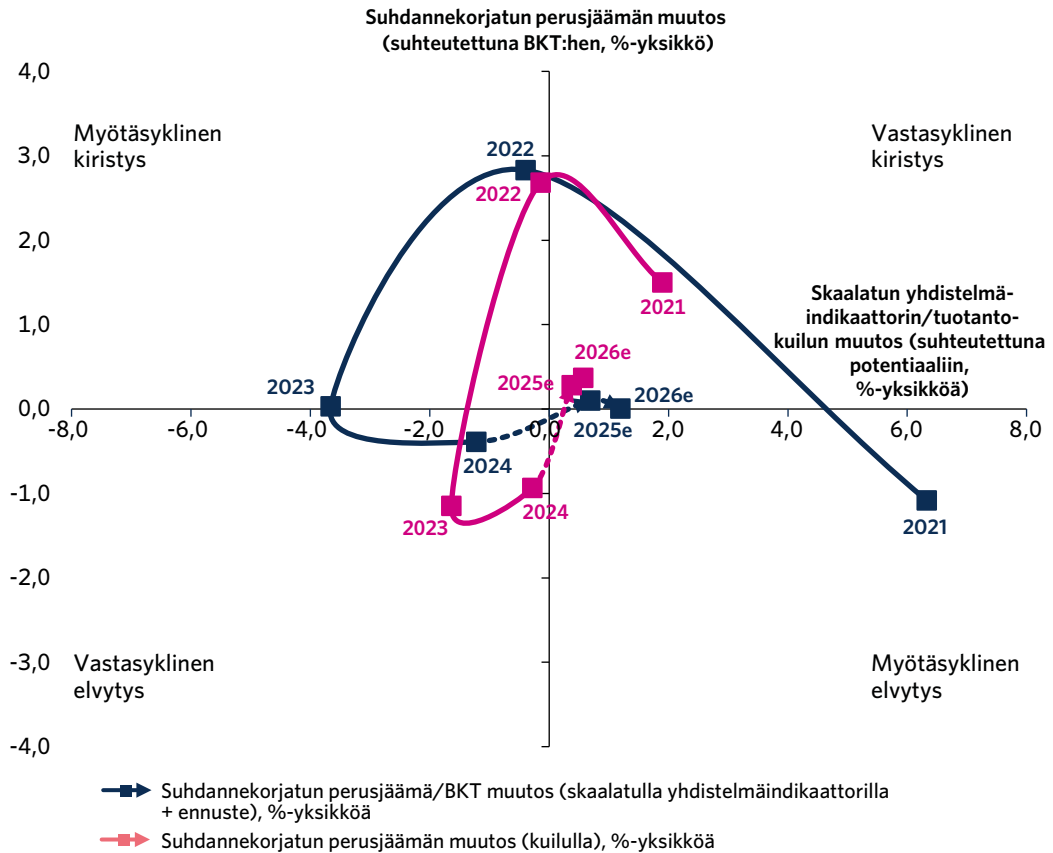
2. Euroopan komission potentiaalisen tuotannon arvion (sekä valtiovarainministeriön tuottamien ennusteiden) sekä havaitun BKT:n erotuksella eli tuotantokuilulla.

Suhdannetilän arvio (eli kuilu arvioidun pitkän ajan potentiaalisen BKT:n ja havaitun BKT:n välillä) saadaan jälkimmäisessä suhdannekuvaajassa epäsuorasti. On huomattava, että kuilun arviot suhdannetilanteesta revisioituvat jälkikäteen varsin paljon (ks. luku 1.1, kuvio 3). Jos kuilua käytetään ainoana työkaluna suhdanteen mittaamiseen, on tunnistettava riski siitä, ettei finanssipolitiikan mitoittaminen suhdanteeseen onnistu talouden äkillisissä käänteissä. Sen sijaan lämpökartan yhdistelmäindikaattorin suhdannetilän arvio ei juuri muutu ensijulkaisun jälkeen. Lämpökartan yhdistelmäindikaattoria käyttäen tehty suhdannekorjaus ei aiheuta ylimääräisiä revisioita rakenteellisen jäämän arvioihin.

Suhdannekorjattu rakenteellisen perusjäämän suhde BKT:hen pysyy negatiivisena vuosina 2025 ja 2026 kummankin suhdannekuvaajan avulla suhdannekorjattuna (kuvio 15, pisteet pystyakselin mukaan nollan alapuolella). Tämä johtuu siitä, että julkisen talouden menot (pois lukien bruttokorkomenot) ovat rakenteellisesti eli suhdannetilanteesta riippumatta tuloja suuremmat. Kun tarkastelujakson taloudellinen tilanne on heikompi kuin pitkän aikavälin keskikasvu (eli pisteet sijoittuvat vaaka-akselilla nollan vasemmalle puolelle), finanssipolitiikka toimii kansantaloutta elvyttävällä tavalla vastasyklisesti. Tämä pätee finanssipolitiikan kokonaisvaikutuksen osalta, vaikka valtiovarainministeriön jäämäennuste sisältää hallituksen toteuttamat menojen sopeutustoimet sekä veronkorotukset.

Finanssipolitiikan impulssi, eli rakenteellisen perusjäämän BKT-suhteen muutos, näyttää kuilun avulla suhdannekorjattuna ja tämänhetkisin ennustein hiukan kiristävältä samalla kun suhdannetila kohenee aavistuksen vuosina 2025 ja 2026 (kuvio 16). Lämpökartan yhdistelmäindikaattorin avulla suhdannekorjattuna impulssi kuvautuu neutraalina, eli rakenteellinen perusjäämä on nollan pinnassa. Suhdannetilanne kohenee yhdistelmäindikaattorin mukaan reippaammin kuilulla arvioituna (ks. siniset pisteet vaakasuunnassa 2024–2025 ja 2026).

Ennustelaitokset, valtiovarainministeriö mukaan lukien, ovat kuitenkin joutuneet alentamaan toistuvasti Suomen talouskasvun ennusteita vuodelle 2025 (ks. luku 1.3). Jos – vastoin tämän hetken ennusteita – talous ei kasvaisikaan eikä suhdannetila paranisikaan vuonna 2025, riskinä on, että finanssipolitiikan impulssi osoittautuisi kiristäväksi ja kasvua hidastavaksi matalasuhdanteen yhä vallitessa. Samalla julkisen velan BKT-suhteen kasvun pysäyttämiseksi on tehtävä sopeutustoimia julkiseen talouteen. Jos talous kääntyy kasvuun, rakennepolitiikan ja suhdannepolitiikan kannalta ristiriitaa ei ole.



Kuvio 16: Finanssipolitiikan impulssi suhteessa suhdanteen muutokseen: rakenteellisen perusjäämän muutos (suhdannekorjaus kuilulla sekä yhdistelmäindikaattorilla) peilattuna sekä tuotantokuilun että finanssipolitiikan valvonnan yhdistelmäindikaattorin muutokseen. Arviot vuosille 2025 ja 2026 perustuvat ennusteisiin. Lähde: VM ja finanssipolitiikan valvonta.

## 2.3 Kehysjärjestelmä on tärkeä velkasuhteen vakauttamisessa

Kehysjärjestelmä rajaa valtion budjettitalouden menojen kasvua hallituskauden aikana (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2021). Kehysjärjestelmän tulisi toimia johdonmukaisesti suhteessa hallituksen finanssipoliittisiin tavoitteisiin ja tulopoliittikkaan, jotta se edistäisi valtiontalouden tasapainoa tai vähentäisi velkaantumista.

Pääministeri Orpon hallituskaudella on sitouduttu julkisen talouden velkasuhteen vakauttamiseen hallituskauden loppuun mennessä. Tavoitteen saavuttamisessa kehysjärjestelmällä on tärkeä rooli, koska se määrittelee menokaton noin 87 prosentille talousarviomenoista koko hallituskauden ajalle. Kehysjärjestelmän tarkoitus on ylläpitää ennakoitavaa menotasoa hallituskauden ajan. Kehysjärjestelmä koskee vain menoja, joten velkasuhteen vakauttamisen kannalta keskeiset tulot rajautuvat sen ulkopuolelle.

Päätöksenteon taustana käytetyissä julkisen velkasuhteen vakauttamista koskevilla laskelmissa olisi mahdollista huomioida nykyistä paremmin kehysjärjestelmän määrittelemä menotaso. Menotason huomioiminen monipuolistaisi ja laajentaisi kuvaa siitä, millaisia vaikutuksia menosäästöillä on erityisesti velkaantumiseen ja valtiontalouden alijäämään.

Kehysmenojen taso päätetään hallitusohjelmassa, joten hallituskauden aikana päätetyt säästöt kehysmenoihin eivät muuta kokonaismenotasoa. Kehyksen sisällä tehtyjä muutoksia yksittäisten määrärahojen tasoissa kutsutaan uudelleenkohdentamiseksi ja niiden tarkoitus on mahdollistaa pysyminen kokonaismenotasossa. Hallitukset ovat myös voineet tehdä harkinnanvaraisen päätöksen kehystason laskemisesta, vaikka sitä ei erikseen mainita kehysäännössä. Orpon hallituskaudella on joidenkin säästötoimien yhteydessä tehty lisäksi päätös kehystason laskemisesta, mutta näissä tilanteissa päätös kehystason harkinnanvaraisesta laskemisesta on tehty pienempänä kuin päätetyt säästötoimet.

Syksyn 2025 budjettiriihessä päätettiin vuoden 2026 tasolla 224 miljoonan euron ja 2027 tasolla 1 012 miljoonan euron sopeutuskokonaisuudesta (HE 99/2025 vp, s. Y18). Päätöksistä 58 miljoonaa euroa vuonna 2026 ja 246 miljoonaa euroa vuonna 2027 lisäävät tuloja. Tulolisäyksillä on toteutuessaan vaikutusta valtiontalouden alijäämään. Sen sijaan kehysmenoihin kohdistuneet menosäästöt, joita sisältyi sopeutukseen 132 miljoonaa vuonna 2026 ja 350 miljoonaa vuonna 2027<sup>24</sup>, eivät muuta menotasoa aiemmin sovitusta kehystasosta, sillä päätökset tuovat kehykseen tilaa muiden menojen kasvulle. Uusia menopäätöksiä budjettiriihessä olivat esimerkiksi lisäpanostukset opiskelijoiden ateriatukeen ja äitiysavustukseen. Lisäksi hyvinvointialueiden menot kasvoivat kehyksessä. Kun kehysmenoihin päätettyjä säästötoimia sisällytetään sopeutusta käsitteleviin laskelmiin, lopputulos voi antaa harhaanjohtavan kuvan päätösten vaikutuksista velkaantumiseen ja valtiontalouden alijäämään.

Sopeutuskokonaisuudesta se osa, joka on menokehyksen ulkopuolella, voi vaikuttaa myös valtiontalouden alijäämään. Kela-korvausten uudistaminen on viety kehykseen osana investointiohjelmaa, ja vuodelle 2026 kehysmenojen tasoon tehtiin hallituksen 60 miljoonan euron säästöpäätöksen valtion osuutta vastaamaan 29,2 miljoonan euron rakennekorjaus alaspäin. Jos vastaavaa summaa ei investointiohjelman puitteissa kohdenneta uudelleen muuhun käyttöön ja jos kehystä lasketaan myös vuodelle 2027, päätös laskee valtion kokonaismenojen tasoa rakennekorjauksen eli 29,2 miljoonan euron verran. Vuodelle 2027 päätetty säästö korkotukilainavaltuuksista, 365 miljoonaa euroa, on myös kehyksen ulkopuolella ja voi vähentää velkaantumista, sillä korkotukilainat lasketaan osaksi tilastoitavaa valtionvelkaa.

Kun 1 miljardin euron sopeutuskokonaisuutta koskevasta laskelmasta poistetaan kehysmenot, joita vastaavasti menot ovat kasvaneet, sopeutuksen kokonaismäärä valtiontaloudessa pienenee. Päivitetyt laskelman lopputulos on arviolta 58 miljoonaa vuodelle 2026 ja 631 miljoonaa vuodelle 2027. Tuloarvioihin sisältyy myös aina jonkin verran epävarmuutta, joka voi nostaa tai laskea lopullisen sopeutuksen määrää. Viime vuosina tulojen toteuma on jäänyt arvioidusta. Tilinpäätöksen mukaan esimerkiksi vuonna 2024 verotulot toteutuivat kokonaisuudessaan 882,3 miljoonaa euroa pienempinä kuin vuoden 2024 talousarvioissa ja lisätalousarvioissa esitettiin.

24 Vuoden 2027 osalta arvio kehysmenojen määrästä on laskettu vuoden 2026 tietojen perusteella ja voi hieman muuttua tietojen tarkentuessa.

## Vuonna 2027 hallituksen päätösten yhteisvaikutus kehystasoon on -0,6 miljardia euroa suhteessa edellisen hallituksen viimeiseen kehyspäätökseen

Hallitusohjelmassa pääministeri Orpon hallitus sitoutui siihen, että ohjelmassa linjattujen pysyvien määrärahapäätösten vuoksi vuonna 2027 kehyksen piiriin kuuluvat menot ovat 1,5 miljardia euroa pienemmät kuin 23.3.2023 päätetyssä valtiontalouden kehyksessä (vuoden 2024 hintatasossa). Hallitusohjelmassa linjatut määrärahapäätökset (liite B) sisälsivät kuitenkin myös 0,5 miljardia euroa kehyksen ulkopuolisia menoja, joten hallitusohjelman päätöksillä kehysmenot laskivat ainoastaan 0,9 miljardia euroa.<sup>25</sup> Hallitus ei ole tähän mennessä hallituskauttaan saavuttanut päätöksillään tavoitetta kehysmenojen pienemisestä 1,5 miljardia euroa suhteessa 23.3.2023 kehykseen (tekninen kehys). Vuoden 2026 talousarvioesityksen antamisen jälkeen hallituksen päätösten yhteisvaikutukseksi voidaan arvioida -0,6 miljardia euroa suhteessa tekniseen kehykseen (taulukko 2). Hallituksen päätösten vaikutus voi vielä muuttua, jos kehystä lasketaan tai tehdään uusia päätöksiä investointiohjelmasta tai Ukrainan avusta.

Kehystason harkinnanvarainen laskeminen on keino, jolla hallitukset ovat voineet päätöksellään pienentää menotasoa, vaikka sitä ei mainita kehysäännössä. Kehystason harkinnanvarainen laskeminen on aiemmillä hallituskausilla ollut harvinaista.

Orpon hallitus on kehystason asettamisen jälkeen tehnyt useita kehystason laskemista koskevia päätöksiä samalla kun se on tehnyt päätöksiä menosäästöistä. Tämä on sikäli perusteltua, että menosäästöjen toteutuminen edellyttää sitä, että päätökseen yhdistetään kehyksen laskemista koskeva päätös. Kehystä on hallituskauden aikana laskettu siten, että yhteenlaskettuna päätösten kehystä laskeva vaikutus vuodelle 2027 on ollut -0,9 miljardia. Lisäksi hallitus pienensi lisätalousarviovarausta 400 miljoonasta 300 miljoonaan vuonna 2027. Taulukkoon 2 on summattu hallituksen kaikki kehystasoon vaikuttavat päätökset, ja päätökset kehystason harkinnanvaraisesta laskemisesta löytyvät yhteenlaskettuna riviltä ”Kehystason lasku”.

Kehystason vertailua aiempien hallitusten kehystasoon vaikeuttaa se, että Orpon hallituksen kehystasoon ei sisällytetty investointiohjelmaa eikä Ukrainan apua. Ne kuitenkin tosiasiallisesti nostavat kehysmenoja vaalikauden aikana. Käytäntö kehystä nostavista kehyksen ulkopuolisista menoista kehitettiin kesken edellistä, pääministeri Marinin hallituskautta vastaamaan koronapandemian ja Ukrainan sodan lisämenotarpeisiin. Käytäntö ei kuitenkaan sovi osaksi kehysjärjestelmää, koska se mahdollistaa uusien menopäätösten tekemisen ilman kehysrajoitetta, eli käytännössä kyse on kehysrajoitteen kiertämisestä. Investointiohjelman tasoa on nostettu hallituskauden aikana 4 miljardista eurosta 4,5 miljardiin euroon, josta 4,2 miljardia euroa nostaa kehystä. Kun huomioidaan niin hallitusohjelman riveillä säästöt, menolisäykset, hyvinvointialueiden kehysvarauksen korotus ja kohdentamattomat menot olevat päätökset kuin kehystason laskut, investointiohjelma ja Ukrainan apu, hallituksen päätösten vaikutus menotasoon on hallituskauden tässä vaiheessa -649 miljoonaa euroa vuonna 2027 (taulukko 2 alin rivi).

25 Virheen korjaamiseksi kehystaso asetettiin siten, että 1,5 miljardiin sisältyneet kehyksen ulkopuoliset menot, 0,5 miljardia, korjattiin teknisesti pois kehystasosta. Kehystasoon tehty tekninen korjaus oli kuitenkin tarpeeton, koska aiempien hallituskausien käytännön mukaisesti kehystasopäätöksen olisi pitänyt huomioida ainoastaan kehysmenoja koskevat päätökset. Kun kehyksen ulkopuolisia menoja ei olisi laskettu mukaan kehystasossa huomioitaviin säästöihin, niitä ei olisi tarvinnut myöskään teknisesti korjata pois säästösummasta.



Taulukossa 2 on esitetty kaikki hallituskauden aikana tehdyt päätökset kehystasosta suhteessa edellisen hallituksen tekniseen kehykseen. Osa kehykseen tehtävistä muutoksista on automaattisia tai teknisiä. Niiden tehtävä on ylläpitää kehystaso muuttumattomana, kun esimerkiksi kustannustaso ja menojen ajoitus muuttuvat.

Taulukko 2: Kaikki pääministeri Orpon hallituksen kehystasoa muuttaneet päätökset suhteessa edellisen hallituksen tekniseen kehykseen aihekokonaisuuksittain. Taulukossa näkyy myös jakamaton varaus rivillä ”kehykseen budjetoimatta” ja kehyksen ulkopuolelle budjetoidut menot. Hallituksen päätösten vaikutus kehystasoon on viimeisellä rivillä. Vuonna 2024 on jäänyt budjetoimatta 301 miljoonaa, josta 200 miljoonaa siirrettiin käytettäväksi vuodelle 2025 ja 101 miljoonaa jäi pysyvästi käyttämättä.

| Pääministeri Orpon hallituskauden kehysmenoja koskevat päätökset koottuna (milj. euroa)   | 2024          | 2025          | 2026          | 2027          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Tekninen kehys (lähtötilanne)</b>                                                      | <b>74 840</b> | <b>75 473</b> | <b>75 382</b> | <b>75 541</b> |
| Hallitusohjelmassa päätetyt säästöt                                                       | -773          | -1 349        | -1 761        | -2 382        |
| Hallitusohjelmassa päätetyt menolisäykset                                                 | 385           | 635           | 710           | 787           |
| Hallitusohjelmassa päätetty hyvinvointialueiden kehysvarauksen korotus                    | -             | 680           | 340           | -             |
| Hallitusohjelmassa päätetyt siirrot kehyksen ulkopuolelta kehykseen                       | 383           | 383           | 384           | 384           |
| Hallitusohjelmassa päätetyt kohdentamattomat menot                                        | 162           | 277           | 310           | 494           |
| Lisätalousarviovaraus                                                                     | 100           | 300           | 300           | 300           |
| Perustemuutokset (sisältää myös HO säästöjen tarkentumista)                               | -64           | -142          | -171          | -121          |
| Tekniset korjaukset (ajotusmuutos, uudelleenbudjetointi, läpivirtauserä, tekninen muutos) | -697          | -604          | -370          | -214          |
| Apu Ukrainalle (kehystä nostetaan menoja vastaavasti)                                     | 64            | 144           | 295           | 346           |
| Investointiohjelma (kehystä nostetaan menoja vastaavasti)                                 | 349           | 561           | 767           | 720           |
| Edellisen vuoden jakamattoman varauksen käyttö                                            | 38            | 200           | -             | -             |
| Hinta- ja kustannustarkistukset                                                           | 240           | 1 866         | 3 092         | 3 117         |
| Kehystason lasku                                                                          | -             | -627          | -889          | -915          |
| <b>Vaalikauden laskennallinen kehystaso TAE 2026 ja 2025 LTA3 jälkeen</b>                 | <b>75 028</b> | <b>77 796</b> | <b>78 390</b> | <b>78 059</b> |
| <b>Talousarvioissa budjetoitu kehykseen</b>                                               | <b>74 727</b> | <b>77 796</b> | <b>78 001</b> | <b>-</b>      |
| Kehykseen budjetoimatta                                                                   | 301           | 0             | 389           | -             |
| <b>Talousarviossa budjetoitu kehyksen ulkopuolelle</b>                                    | <b>12 828</b> | <b>12 450</b> | <b>12 305</b> | <b>-</b>      |
| <b>Talousarviossa budjetoitu yhteensä</b>                                                 | <b>87 555</b> | <b>90 246</b> | <b>90 306</b> | <b>-</b>      |
| Tilinpäätöksen toteutuma                                                                  | 86 710        | -             | -             | -             |
| <b>Hallituksen päätösten vaikutus kehystasoon</b>                                         | <b>288</b>    | <b>620</b>    | <b>72</b>     | <b>-649</b>   |

## Kehyksen rakennemuutosten määrä on lisääntynyt

Kehykseen tehtävien rakennemuutosten kokonaismäärä on noussut jokaisella hallituskaudella. Rakennemuutokset on summattu niiden tekemisen perustelun mukaan taulukossa 2 riveille *perustemuutokset*, *tekniset korjaukset*, *investointiohjelma* ja *apu Ukrainalle*. Kuluvalla hallituskaudella kehykseen on jo tähän mennessä tehty lukumäärällisesti enemmän rakennemuutoksia kuin koko edellisellä hallituskaudella yhteensä. Rakennemuutoksilla on merkitystä, koska ne muuttavat kehyksen kokonaismenotasoja. Rakennemuutosten tekeminen edellyttää aina harkintaa sekä kehyssäännössä määritellyn perustelun. Käytännössä voi kuitenkin olla haastavaa arvioida rakennemuutosten perusteluiden ja korjauksessa käytetyn summan oikeellisuutta. Muutosten suuri määrä tuo kehysjärjestelmään monimutkaisuutta ja läpinäkyvyyttä.

Perustemuutoksiksi kutsutaan rakennemuutoksia, joiden perusteena on hallituksen päätös kehyksen ulkopuolella olevan sosiaaliturvan ehtojen tai tason muutoksesta. Perustemuutosten tavoitteena on varmentaa, että päätökset sosiaaliturvan korottamisesta rahoitetaan kehysmenoista. Hallitusohjelmassa kehyksen ulkopuolisiin menoihin päätetyt säästöt eivät ole odotetusti toteutuneet, joten alun perin 1,5 miljardin säästötavoitetta on siirretty perustemuutoksilla kehysmenojen puolelle. Toisaalta kehysmenoihin kohdistuneita lisäsäästöjä on pyritty keventämään etsimällä uusia, kompensoivia säästöjä kehyksen ulkopuolelta. Lopputuloksena kehystä nostaviin perustemuutoksiin on muodostunut kahdenlaista tulkintatapaa. Jos perustemuutoksen on nähty kompensoivan sitä, että hallitusohjelmassa päätettyjen säästöpäätösten vaikutus jää vajaaksi, kehystä on voitu nostaa. Jos taas perustemuutos olisi tulkittu uudeksi, julkista taloutta vahvistavaksi säästöpäätökseksi, kehystä ei nosteta.

Aiemmillä hallituskausilla perustemuutokset eivät ole edellyttäneet edellä kuvattua harkintaa siitä, onko kyseessä aiempia säästöpäätöksiä korvaava säästö vai julkista taloutta vahvistava säästö, ja niitä on tehty aina samojen periaatteiden varassa. Käytännössä tällä hetkellä kehystä nostavien perustemuutoksien periaatteet eivät ole yksiselitteiset. Siten valvojan on miltei mahdotonta arvioida, onko rakennemuutos tehty oikein perustein ja kehysjärjestelmän periaatteita noudattaen.

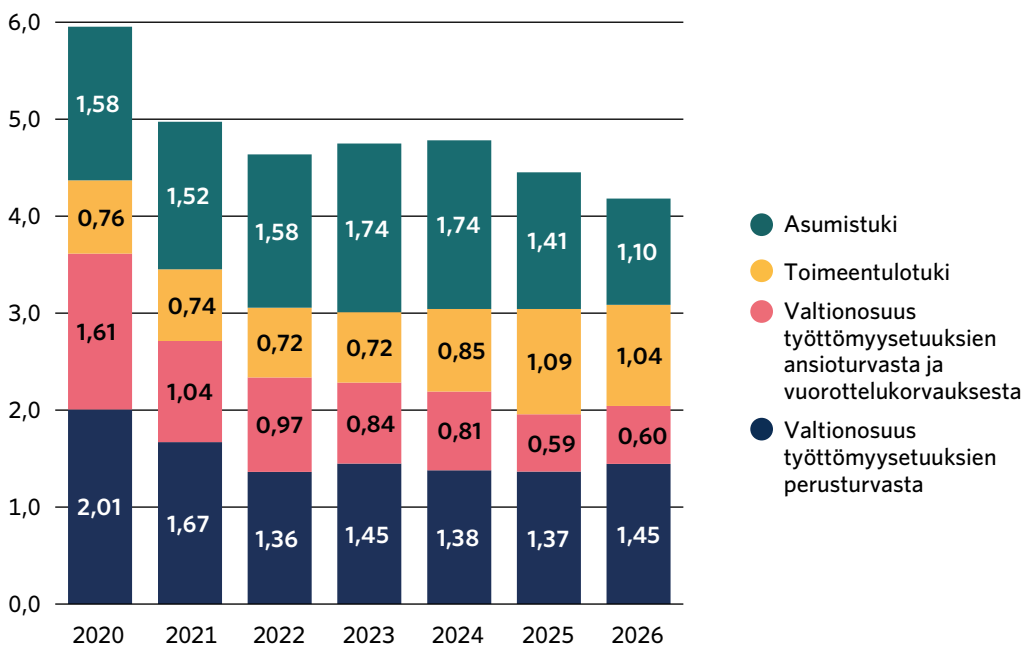
Kehystä nostavaksi perustemuutokseksi on tulkittu esimerkiksi vuonna 2026 yleistuelle hallituksen esityksessä 112/2025 laskettu arvioitu säästövaikutus, 1,8 miljoonaa euroa. Tulkinta on kuitenkin ongelmallinen kahdesta syystä. Ensiksi yleistuki ei ole ollut osa hallitusohjelman liitteen B säästöpäätöksiä, joten perustemuutos ei suoraan korjaa aiemmin kehyksessä huomioituja säästöjä. Toiseksi yleistukea koskevalla uudistuksella ei hallitusohjelmassa tavoitella säästöjä, vaan säästöjä on arvioitu vasta hallituksen esitykseen tehdyssä vaikutusarviossa. Hallituksen esityksen laskelma on yleisemminkin hyvä esimerkki perustemuutosten taustalla olevien laskelmien epävarmuuksista ja siitä, miten samanaikaisesti lasketut vähennykset tuloihin (-0,5 miljoonaa euroa) ja lisäykset muihin menoihin (+0,3 miljoonaa euroa) jäävät huomioimatta kehysjärjestelmän perustemuutoksissa. Toisin kuin hallituksen esityksessä, Kelan arviossa uudistukselle ei ole esitetty menoja vähentävää vaikutusta.

## Kehyksen ulkopuoliset menot

Kehyksen ulkopuolella ovat suhdanneluonteiset menot, kuten työttömyys- ja toimeentuloturvan tarpeeseen liittyvät tuet. Lisäksi kehyksen ulkopuolella ovat finanssisijoitusmenot, valtionvelan korkomenot, siirto valtion televisio- ja radiorahastoon sekä veromuutosten kompensaatiot kunnille. Osa kehyksen ulkopuolisista menoista on läpikulkueriä, jolloin kyseiselle menolle on osoittaa budjetissa sitä vastaava tulo. Tällaisia ovat EU:lta saatuja tuloja vastaavat menot, arvonlisäveromäärärahat sekä muille eläkelaitoksille maksettavat eläkemenot.

Kehyksen ulkopuolella olevien menojen kokonaistaso on pysynyt nykyisen hallituskauden aikana vakaana, hieman yli 12 miljardissa eurossa. Korkomenoissa on ollut pientä kasvua, ja talousarvioesityksessä 2026 niiden määräksi arvioidaan 3,2 miljardia euroa. Kehyksen ulkopuolelle on valtion asuntorahaston lopettamisen myötä tulossa vuonna 2026 uusi momentti, valtion tukeman asuntotuotannon valtuudet, jolle on budjetoitu 152 miljoonaa euroa. Kehyksen ulkopuolella olevat automaattiset vakauttajat, eli suhdannetta tasaavat sosiaaliturvamenot, ovat kokonaisuutena laskeneet hallituskauden aikana (kuvio 17).

Miljardia euroa



Kuvio 17: Kehyksen ulkopuolella olevat suhdanneluonteiset menot talousarvio- ja lisätalousarvioletietojen mukaisina. Vuosi 2026 on esitetty talousarvioesityksen tiedoilla, jotka tarkentuvat vuoden 2026 kuluessa.

Kehyksen ulkopuolella työttömyysturvaan ja asumistukeen on hallituskauden aikana kohdistunut paljon muutoksia. Muutosten määrä tekee vaikeaksi sen arvioinnin, miten suhdanne vaikuttaa menoihin ja miten menot tällä hetkellä toimivat automaattisina vakauttajina. Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut suhdanneluontoisiin menoihin tehtyjen perustemuutosten vaikutusta automaattisten vakauttajien kokoon vuosina 1993–2021 (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2023). Perustemuutosten vaikutusta automaattisiin vakautajiin tulisi arvioida myös tuoreemmalla aineistolla.

Hallituskauden aikana suhdanneluonteiset menot ovat laskeneet 4,8 miljardista eurosta 4,2 miljardiin euroon. Asumistuen määrän laskua selittävät sekä leikkaukset asumistuen tasoon että saajamäärän vähentyminen, joka johtuu vuodesta 2025 alkaen omistusasujien ja opiskelijoiden poistumisesta asumistuen piiristä. Työttömyysturvaetuksiin on tehty leikkauksia, ja lisäksi vuonna 2025 tuli voimaan rahoitusuudistus, joka on nostanut kuntien rahoitusosuutta työttömyysetuuksista ja laskenut valtion rahoitusosuutta.

Tarkasteltaessa vuosia 2020–2026 (kuvio 17) hallituskauden aikana tehdyt muutokset näkyvät sekä menojen kokonaistasossa että keskinäisissä suhteissa. Toimeentulotuen osuus automaattisista vakauttajista on kasvanut 13 prosentista 25 prosenttiin, kun taas asumistuen osuus on laskemassa noin 26 prosentin tasolle. Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta on ollut useimpina vuosina noin 30 prosenttia, ja sen arvioidaan nousevan 35 prosenttiin vuonna 2026. Ansioturvan osuus automaattisista vakauttajista on sen sijaan pienentynyt 14 prosenttiin suhdanneluonteisista menoista.





### 3 Uusi kotimainen finanssipoliittinen säännöstö

Uusi kotimainen finanssipoliittinen säännöstö on muotoutunut syksyllä 2025 nopeassa parlamentaarisessa prosessissa, hallituksen kesäkuussa 2025 julkaiseman luonnoksen pohjalta. Säännöstössä seurataan sekä niin kutsuttujen velkaa kerryttävien sektoreiden (valtionhallinto ja paikallishallinto) että koko julkisen talouden alijäämää eli rahoitusasemaa. Seuranta tehdään erityisesti hallituksen asettaman ja parlamentaarisen työryhmän valmisteleman vaalikausitavoitteen pohjalta. Vaalikausitavoitteeseen vaikuttavat sitä asetettaessa finanssipolitiikan EU-säännöt sekä ylivaalikautinen tavoite. Tavoitteiden kireyteen vaikuttaa erityisesti velkasuhde ja sen ennakoitu kehitys, mutta velkasuhdetta ei seurata arvioitaessa sääntöjen noudattamista.

Esitetty säännöstö saattaa lisätä finanssipolitiikan sääntöjen merkitystä ja sitä kautta julkisen talouden kestävyyttä. 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.

Finanssipolitiikan valvontatehtävä esitetään siirrettäväksi Valtiontalouden tarkastusvirastolta Talouspolitiikan arviointineuvostolle. Samaan aikaan valvontatehtävät laajenevat. Keskeisenä uutena tehtävänä on valtiovarainministeriön kokonaistaloudellisten ennusteiden vahvistaminen, mikä lisää ministeriön ennusteisiin kohdistuvaa valvontaa. Valvontatehtävän siirtyminen eduskunnan yhteydessä olevalta VTV:ltä valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimivaan arviointineuvostoon sisältää riskejä. Uuden säännöstön toimivuus edellyttää, että valtiovarainministeriölle ei synny liian vahvaa informaatiovaltaa sääntöjä koskevassa tietoperustassa. Arviointineuvostosta tulee muodostua uskottava, jatkuva varmentaja ja tarvittaessa vastavoima suhteessa valtiovarainministeriöön.

### 3.1 Finanssipolitiikan sääntöjen merkitys saattaa kasvaa

Hallitus on esittänyt (HE 167/2025 vp) uudistusta Suomen kansalliseen finanssipoliittiseen sääntökehikkoon ja julkisen talouden ohjausjärjestelmään. Uudistus pohjautuu yhtäältä hallitusohjelman tavoitteisiin ja toisaalta EU:n uudistetun finanssipoliittisen sääntökehikon toimeenpanoon (ks. esim. VTV, finanssipolitiikan valvonta 2024b). Hallitus antoi esityksensä marraskuussa 2025. Esityksessä huomioitiin lokakuussa saavutettu parlamentaarinen sopu, johon valtaosa eduskuntapuolueista sitoutui (Parlamentaarinen sopimus julkisen talouden hoitamisesta, 2025).

VTV painottaa finanssipoliittisen säännösten ymmärrettävyyttä, selkeyttä ja läpinäkyvyyttä. Tällöin voi muodostua myös poliittinen sitoutuminen säännöstöön, mikä on edellytys säännösten vaikuttavuudelle. Näihin tavoitteisiin nähden finanssipoliittisen lainsäädännön uudistus valmisteltiin liian kiireisellä parlamentaarisella prosessilla.

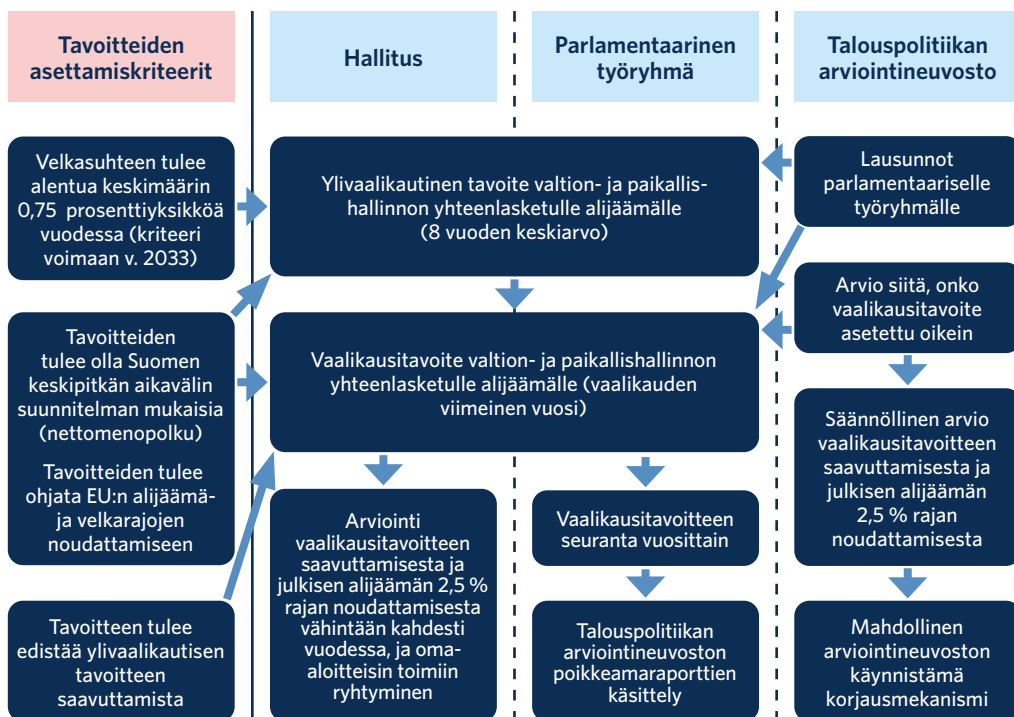
Finanssipolitiikan EU-säännöstö tuli voimaan vappuna 2024, ja kotimaisen säännösten parlamentaarinen valmistelu olisi ollut mahdollista aloittaa hyvissä ajoin vuonna 2024. Sen sijaan vasta syyskuussa 2025 asetettiin parlamentaarinen työryhmä käsittelemään ehdotusta, jonka hallitus oli julkaissut kesäkuussa 2025. Verrattuna Ruotsin vastaavaan hankkeeseen (Från överskottsmål till balansmål, 2024), valmisteluprosessi oli erittäin lyhyt. On hyvä, että uudistusta valmisteltiin lopulta myös parlamentaarisesti, mutta perusteettoman kiireinen valmisteluajataulu nostaa todennäköisyyttä, että parasta mahdollista lopputulosta ei saavutettu.

Esitetty säännöstö perustuu julkisen talouden tavoitteisiin, jotka valmistellaan parlamentaarisesti ja jotka hallitus asettaa (kuvio 18). Asetettavia tavoitteita on kaksi: ylivaalikautinen tavoite ja vaalikausitavoite. Tavoitteiden kireys ei ole hallituksen eikä parlamentaarisen työryhmän vapaassa harkinnassa, vaan 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 18: Uuden kotimaisen finanssipoliittisen säännösten pääpiirteitä. Lähde: VTV, finanssipoliitiikan valvonta HE 167/2025 pohjalta.

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

### Säännösten noudattamista seurataan alijäämien perusteella, velkasuhde toimii asettamiskriteerinä

Hallituksen esityksen (HE 167/2025) sisältämä kansallinen finanssipoliittinen säännös on lähtökohtaisesti yhteensopiva finanssipoliittikkaa koskevan EU-säännösten kanssa, mikä on hyvä asia. Molemmat säännöset 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 reuna-ehtona 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 3).

Säännöstöjen seurattavat tunnusluvut poikkeavat olennaisesti toisistaan. EU-säännöstössä seurataan nettomenojen kehitystä. Nettomenot-tunnusluvussa huomioidaan meno-kehityksen lisäksi tuloihin vaikuttavat päätökset. Kotimaisessa säännöstössä puolestaan seurataan valtion ja paikallishallinnon yhteenlasketun alijäämän (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 (ks. luku 3.2).

Taulukko 3: EU:n ja esitetyn kotimaisen finanssipoliittisen säännöstön sisältämiä tunnuslukuja. EU-säännöstön mukaisessa nettomenot-tunnusluvussa huomioidaan myös tuloja muuttavat päätökset. Asettamiskriteereistä on kuvattu keskeisin tunnusluku. Lähde: VTV, finanssipoliitikan valvonta, EU-lainsäädännön ja HE 167/2025 pohjalta.

| Säännöstön tunnusluvut                                                     | Kotimainen säännöstö                                                                                                                                                                                           | EU-säännöstö                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Seurattavat tunnusluvut, joihin säännön seuranta ja noudattaminen perustuu | <b>Valtion- ja paikallishallinnon alijäämä (rahoitusasema):</b> verrataan hallituksen kautensa alussa asettamaan tavoitteeseen<br><br><b>Julkisen alijäämä:</b> verrataan raja-arvoon, 2,5 % suhteessa BKT:hen | <b>Nettomenojen kehitys:</b> verrataan jäsenmaakohtaiseen nettomenopolkuun<br><br><b>Julkisen alijäämä:</b> 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 olevien menojen ja tulojen vaikutusta. Kotimaisen säännöstön mukaisen valtion- ja paikallishallinnon yhteenlasketun alijäämän etuna tunnuslukuna puolestaan on, että sen kehityksellä on tyypillisesti selkeämpi yhteys 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 saamaan 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. Kotimaisessa säännöstössä ei valvota myöskään edistymistä kohti pitkän aikavälin velkasuhdetavoitetta, eikä korjausmekanismi voisi käynnistyä sen perusteella.

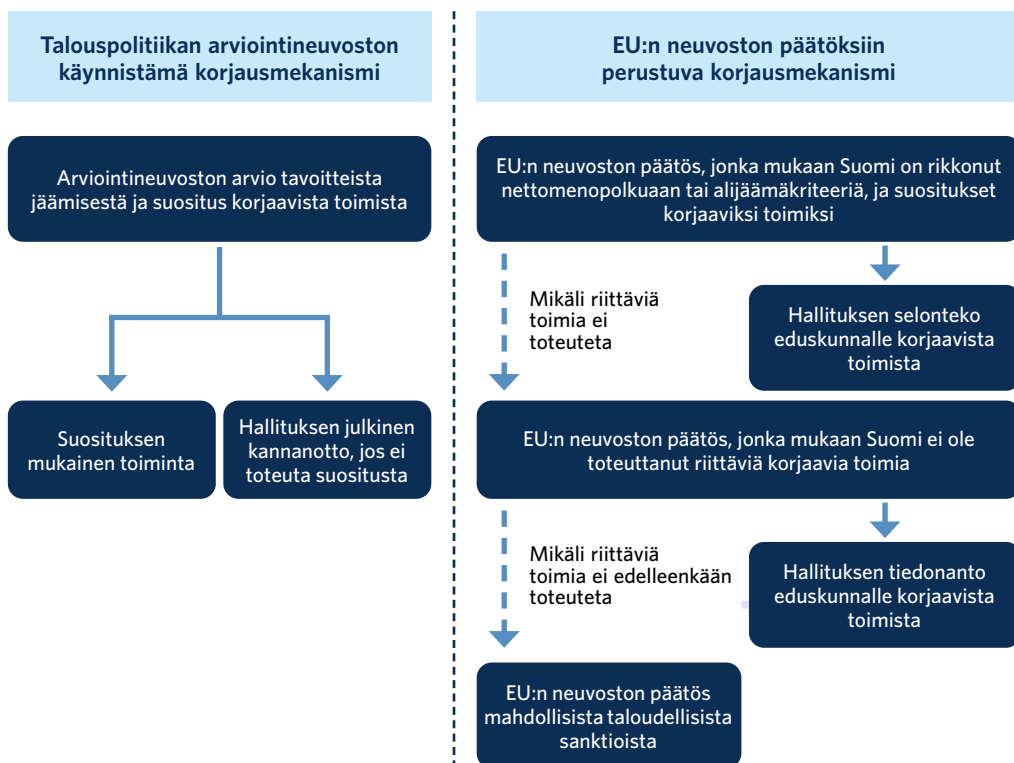
Koska velkasuhteen kehitykseen vaikuttaa vaalikauden aikana useat muutkin asiat kuin seurattavan tunnusluvun kehitys, tavoitetta asetettaessa tehty laskelma ei enää välttämättä myöhemmin pidä paikkansa ja velkasuhde voi kehittyä eri tavalla kuin alun perin ajateltiin. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, jos jonkin taloutta koskevan taustaoletuksen kehitys poikkeaa alun perin oletetusta (eri tekijöiden vaikutuksesta, ks. esim. Larch ym. 2022). Velkasuhteen yllättävä kehitys tulee huomioiduksi vasta sitten, kun tavoite asetetaan uudeleen ja velkasuhteen kehityksen näkymät ajantasaistetaan laskelmiin.

Lopputuloksena voi olla se, että vaikka finanssipoliittista sääntöä noudatettaisiinkin, velkasuhde ei silti kehity toivotusti (VTV, finanssipolitiikan valvonta 2023). Tämän voi nähdä säännöstön heikkoutena. Toisaalta ongelmia liittyy siihenkin, että velkasuhdetta käytettäisiin seurattavana tunnuslukuna – kuten riski siitä, että hallitukset toimisivat epätarkoituksenmukaisilla tavoilla velkasuhdetta parantaakseen. Esimerkiksi vuodelle 2027 suunniteltu siirto Valtion eläkerahastosta valtion budjettiin (ks. luku 2.1) pienentää velkasuhdetta, mutta samalla se pienentää vastaavasti julkisen talouden varallisuutta. Kaikkiin tunnuslukuihin liittyy jossain määrin riski siitä, että niiden kehitykseen pyritään vaikuttamaan epätarkoituksenmukaisilla tavoilla. Velkasuhteen kohdalla riski on kuitenkin suurempi kuin esimerkiksi alijäämän kohdalla.

### 3.2 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. Se muodostuu kahdesta erillisestä prosessista, joilla ei ole suoria yhtymäkohtia toisiinsa (kuvio 19) – 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 19: Kotimaisen finanssipoliittisen säännösten sisältämät korjausmekanismit. Kuviossa näkyvää EU:n päätöksentekoprosessia ei ole määritelty kotimaan säännöstyössä vaan EU-lainsäädännössä. Lähde: VTV, finanssipoliittikan 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 suositaa hallitukselle korjaavia toimia. On tärkeä muutos nykytilaan, että jatkossa finanssipoliittikan valvoja voi käynnistää korjausmekanismin. Mekanismin 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 lisää keskustelua hallituksen finanssipoliitikasta ja finanssipoliittikan läpinäkyvyyttä. Julkisen 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 suosituk-

sen 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. Tiedonannon käsittely voi periaatteessa johtaa jopa hallituksen kaatumiseen. On huomattava, että vastaava EU-päätöksiin pohjautuva mekanismi on ollut voimassa jo nykyisessä kotimaisessa finanssipoliittisessa laissa. Mekanismin soveltamisala kuitenkin muuttuu nykyisestä ja käytännössä laajenee.

Korjausmekanismin EU-päätöksiin perustuva osa on siten velvoittavampi kuin kansallisen valvojan käynnistämä osa. EU-päätöksiin perustuu myös mahdolliset taloudelliset sanktiot sääntöjen rikkomisesta. Tämä prosessi on määritelty EU-lainsäädännössä.

## Parlamentarisessa 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 (Gbohoui ja Medas, 2020 ja VTV, finanssipolitiikan valvonta 2025b).

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 nyt voimassa oleva puolustusmenoja koskeva poikkeus on huomioitu uuden säännöstön soveltamisaikataulussa.

Valtioneuvoston itsensä tekemissä arvioissa tavoitteiden saavuttamisesta valtioneuvosto voi harkintansa mukaan huomioida poikkeukselliset olosuhteet. Vastaavasti Talouspolitiikan arviointineuvosto voi harkintansa mukaan arvioida mahdollisten poikkeuksellisten tapahtumien merkitystä, kun se arvioi, onko tavoitteesta poikkeamiseen hyväksyttäviä perusteita.

Tämän lisäksi lokakuussa 2025 tehty parlamentaarinen sopimus julkisen talouden hoitamisesta selkeytti poikkeuksellisten tilanteiden huomiointia tavoitteiden asettamisessa. Sen mukaan sekä vaalikausitavoite että ylivaalikautinen tavoite voidaan poikkeuksellisen kriisin oloissa asettaa siten, että niiden reunaehtoina käytetään ainoastaan EU:sta tulevia vaatimuksia. EU-vaatimukset puolestaan huomioivat poikkeukselliset olosuhteet tilanteen niin vaatiessa, komission arvioinnin ja neuvoston päätösten perusteella. Kun vielä Talouspolitiikan arviointineuvosto antaa arvionsa poikkeuksellisen kriisin olosuhteiden täyttymisestä ja kun olosuhteiden täyttymistä käsitellään parlamentarisessa työryhmässä, voi poikkeuksellisten olosuhteiden huomiointia säännöstössä pitää kokonaisuutena varsin kattavana.

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.

### 3.3 EU-säännöt saavat vahvan aseman, mutta säännöstön kokonaisuudesta muodostuu monimutkainen

Eräs säännöstön vaikutusta mahdollisesti vahvistava piirre on EU-sääntöjen roolin korostuminen julkisen talouden suunnittelussa. EU-säännöt toimivat suoraan kansallisten tavoitteiden asettamiskriteereinä (ks. luku 3.1), mikä osaltaan myötävaikuttaa siihen, että kansallisen säännön noudattaminen yleensä johtaa myös EU-sääntöjen noudattamiseen.

Hallituksen vaalikausitavoite valmistellaan vaalivuotta edeltävänä vuonna (kuvio 20). Hallitus sisällyttää hallitusohjelmaansa luonnoksen keskipitkän aikavälin EU-suunnitelmasta, joka sisältää myös hallituksen ehdotuksen nettomenopoluksi. Nettomenopolku kuvaa sitä nettomenojen kehitystä, johon hallitus sitoutuu. Myöhemmin vaalivuoden aikana hallitus valmistelee keskipitkän aikavälin EU-suunnitelman kanssa linjassa olevan julkisen talouden suunnitelman. Se sisältää toimenpiteet finanssipoliittisiin tavoitteisiin pääsemiseksi. Myöhemmin vaalikauden aikana hallitus valmistelee julkisen talouden suunnitelman mukaiset vuotuiset talousarvioesitykset ja tekee vuosittaiset päivitykset julkisen talouden suunnitelmaan.



Kuvio 20: Aikajana kotimaisesta ja EU-vaatimuksiin perustuvasta julkisen talouden suunnittelusta. EU-vaatimukset vaikuttavat myös ylivaalikautiseen tavoitteeseen, jota ei ole sisällytetty kuvioon. Lähde: VTV, finanssipoliittikan valvonta, EU-lainsäädännön ja HE 167/2025 pohjalta.

Finanssipolitiikan valvonta on pitänyt tärkeänä sitä, että uusi hallitus valmistelee uuden keskipitkän aikavälin suunnitelmansa mahdollisimman pian aloittamisensa jälkeen (VTV, finanssipolitiikan valvonta, 2024). Onkin hyvä, että hallituksen esityksen mukaan valtioneuvoston tulee laatia keskipitkän aikavälin suunnitelma viipymättä nimittämisensä jälkeen. Tämän myötä EU-sääntöjen velvoitteet voidaan saattaa kiinteäksi osaksi hallituksen julkista taloutta koskevaa suunnittelua.

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

Hallituksen esityksen mukaan luonnos keskipitkän aikavälin suunnitelmasta liitetään hallitusohjelmaan. Suunnitelmaan saattaa tulla muutoksia vielä myöhemmin. Luonnokselta nimittäin puuttuu tässä vaiheessa EU:n komission arviointi ja neuvoston hyväksyntä. Mikäli suunnitelma muuttuisi jatkokäsittelyssä olennaisesti, tämä saattaisi aiheuttaa jännitettä tai ristiriitaa suunnitelman ja hallitusohjelman muun sisällön välille.

## Säännöstön monimutkaisuus voi vaikeuttaa poliittisen sitoutumisen syntymistä

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. Koska rajat ovat lähellä toisiaan, kotimaisen raja-arvon merkitys ei ole kovin suuri. Se luo kuitenkin hieman turvamarginaalia suhteessa EU-rajaaan.

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: EU-säännöstössä velkasuhteen tulisi tavoitetta asetettaessa alentua ennusteen mukaan ja nettomenopolkua noudatettaessa 1 prosenttiyksiköllä vuosittain, jos velka on yli 90 prosenttia suhteessa BKT:hen. Alentumisvauhti on 0,5 prosenttiyksikköä, jos velkasuhde on 60 ja 90 välillä suhteessa BKT:hen. Ylipäänsä on epävarmaa, missä määrin kotimaisen tai EU-säännöstön velkasuhdetta koskeva asettamiskriteeri tulee muodostamaan sitovan kriteerin tavoitteiden asettamiselle tulevina vuosikymmeninä.

Finanssipolitiikan EU-säännöstö on jo lähtökohtaisesti monimutkainen. On olemassa riski, että esitettyyn säännöstöön sisältyy piirteitä, jotka monimutkaistavat säännöstöä tarpeettomasti, ilman että niistä saataisiin vastaavaa hyötyä. Kansalliseen säännöstöön sisältyvä velkasuhteen alentumisvauhtia koskeva asettamiskriteeri, säännöstössä seurattavan tunnusluvun poikkeavuus suhteessa EU-sääntelyyn sekä kansallisen kehikon moninaiset, eri hetkillä määriteltävät tavoitteet lisäävät teknisten yksityiskohtien määrää. Tämä heikentää säännöston 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 (Sainio, 2024). 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 pieneksi.

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 selityselvöllisyys. Uudistunut säännöstö ei automaattisesti johda velkakestävyuden parantumiseen, vaan sen parantamiseksi keskeistä on laaja poliittinen sitoutuminen kestävään julkiseen talouteen.

### **3.4 Finanssipolitiikan valvontatehtävä esitetään siirrettäväksi Talouspolitiikan arviointineuvostolle**

Hallitus esittää (HE 167/2025), että EU-lainsäädännön edellyttämänä kansallisena itsenäisenä finanssipolitiikan valvojana (IFI-tehtävä) toimisi Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) sijasta jatkossa Talouspolitiikan arviointineuvosto. Hallitus on esityksessään perustellut valvontatehtävän siirtämistä eduskunnan vuonna 2023 esittämällä kannanotolla, joka koskee finanssipolitiikan arviointi- ja valvontatehtävien järjestämisen selvittämistä ja toimenpiteisiin ryhtymistä selvityksen perusteella. Hallitus perustelee esityksessään, minkä takia se katsoo valvonta- ja arviointitoimintojen 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.

VTV katsoo hallituksen esitykseen eduskunnalle antamassaan lausunnossa (D/694/03.02.01/2025), että asianmukaisia perusteluja valvontatehtävän siirrolle ei ole esitetty, kuten ei myöskään eduskunnan edellyttämää, lähtökohtaisesti erittäin tarpeellista selvitystä



valvonta- ja arviointitehtävän järjestämisestä. VTV näkee esitetyn järjestelyn heikentävän merkittävästi finanssipolitiikan valvonnan riippumattomuuden takeita.

Lausunnossaan VTV tuo esiin, että budjettikehysdirektiivin (2011/85, muutettu direktiivillä 2024/1265) mukaan riippumaton finanssipolitiikan valvoja ei 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. Institutionaaliset takeet riippumattoman valvonnan toteutumiseksi kaikissa olosuhteissa ovat kuitenkin huomattavasti vahvemmat, jos IFI-tehtäviä hoitaa eduskunnan yhteydessä toimiva VTV kuin jos tehtävää hoidettaisiin valtiovarainministeriön hallinnonalalla sijaitsevassa arviointineuvostossa. Valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiviin elimiin hallituksella on huomattavasti helpompi kohdistaa suora tai epäsuora ohjausta. Tällainen tilanne, jossa riippumattomuudelle tarvitaan vahvat takeet, voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos IFI päättyisi kannanottojensa takia jyrkkään ristiriitatilanteeseen hallituksen tai valtiovarainministeriön kanssa.

Budjettikehysdirektiivin mukaan riippumattomilla finanssipolitiikan valvojilla tulee olla ”riittävät ja vakaat varat tehtäviensä sekä kaikenlaisten tehtäviensä sisältävien analyysien toteuttamiseksi tuloksellisesti”. Jos valvojan sekä hallituksen tai valtiovarainministeriön välille syntyisi vastakkainasettelutilanne, valvojan toimintaresurssien jatkuvuus on turvattu huomattavasti paremmin eduskunnan yhteydessä kuin jos valvojan budjetti määräytyy valtiovarainministeriön hallinnonalalla tavanomaisessa budjettiprosessissa.

Hallituksen esityksen mukaan Talouspolitiikan arviointineuvosto vahvistaisi jatkossa valtiovarainministeriön laatimat makrotalouden ennusteet, jotka ovat talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnittelun perustana. On hyvä, että EU-komissio on ilmaissut selkeästi, että nykyisin voimassa oleva järjestely, jossa valtiovarainministeriö laatii ennusteen ilman että ulkopuolinen taho vahvistaa sen, ei täytä EU:n vaatimuksia riippumattoman ennusteen laatimiselle.

Ennusteen vahvistaminen tarkoittaa, että valtiovarainministeriön ennusteeseen on tarkeitus kohdistaa huomattavasti vaativampaa seurantaa kuin nykytilanteessa, jossa VTV on arvioinut ennusteen realistisuutta sen julkaisun jälkeen. Ennusteiden realistisuuden arviointi on tehty lähtökohtaisesti vertaamalla ennustemuuttujia muiden ennustajien ennusteisiin tilastollisten menetelmien avulla. Ennusteiden vahvistaminen puolestaan sisältää muodollisen lausunnon siitä, onko ennuste hyväksytty vai ei. Verrattuna VTV:n nykyisin toteuttamaan ennusteiden realistisuuden arviointiin, vahvistaminen edellyttää esimerkiksi ennusteen taustaoletusten ja sisäisen johdonmukaisuuden tarkempaa arviointia.

Kaiken kaikkiaan hallituksen ehdottama kansallinen säännöstö edellyttää Talouspolitiikan arviointineuvostolle vahvaa asemaa ja resurssointia. Valtiovarainministeriön ennusteen vahvistaminen, parlamentaarisen työryhmän työn tukeminen sekä korjaavien toimien suosittaminen hallitukselle ovat uusia, vaativia tehtäviä finanssipolitiikan valvojalle. Arviointineuvoston tulee pystyä toimimaan näissä tehtävissä valtiovarainministeriöstä riippumattomasti myös siten, että se pystyy tuottamaan omaa riippumatonta informaatiota parlamentaariseen ja julkiseen keskusteluun. Näissä tehtävissä onnistuminen on yksi edellytys sille, että uuden säännöstön mahdolliset suotuisat vaikutukset voivat toteutua myös käytännössä.



## 4 EU:n finanssipoliittiset säännöt

Euroopan unionin uudistetussa finanssipoliittisessa säännöstössä otettiin vuonna 2025 käyttöön kansallinen poikkeuslauseke, joka antaa jäsenmaille tilapäistä liikkumavaraa kasvavien puolustusmenojen rahoittamiseen. Poikkeuslausekkeen myötä jäsenmaat voivat poiketa alijäämä- ja velkakriteereistä, jos poikkeamat johtuvat puolustusmenojen kasvusta suhteessa viitevuoteen 2021. Poikkeuslauseke on voimassa vuosina 2025–2028 ja sallii enintään 1,5 prosenttiyksikön jouston suhteessa BKT:hen. Samalla EU perusti 150 miljardin euron SAFE-rahoitusvälineen yhteisten puolustushankintojen ja eurooppalaisen puolustusteollisuuden vahvistamiseksi.

Suomi hyötyy poikkeuslausekkeesta keskimääräistä enemmän, sillä sen puolustusmenot ovat jo ennestään huomattavasti korkeammalla tasolla suurten puolustushankintojen vuoksi. Alijäämäkriteerin osalta jousto muodostuu suoraan puolustusmenojen kasvusta. Sen ansiosta Suomi voi ylittää 3 prosentin alijäämärajan ilman, että komission tarvitsee käynnistää liiallisen alijäämän menettelyä. Finanssipolitiikan valvonnan arvion mukaan on kuitenkin olemassa merkittävä riski, että Suomi rikkoo alijäämäkriteeriä vuonna 2025, sillä viitearvon ylitys ei ole selitettävissä puolustusmenojen kasvulla.

Velkakriteerin noudattamista arvioidaan uudistetussa sääntökokonaisuudessa nettomenopolun perusteella. Poikkeuslausekkeen aikana Suomi saa lisäjoustoa, koska velkakriteerin noudattamista tarkastellaan ilman aiemmin sitovaa velkaturvausekettä. Finanssipolitiikan valvonnan arvion mukaan Suomi noudattaa velkakriteeriä tulevana vuosina. Erityisesti nettomenopolun osalta poikkeuslauseke helpottaa sääntöjen täyttämistä.

Poikkeuslauseke helpottaa Suomen finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista lähivuosina mutta ei poista pitkän aikavälin velkakestävyysongelmia. Julkisen talouden kestävyysvarmistamiseksi muuta finanssipolitiikkaa olisi sopeutettava kasvaviin puolustusmenoihin jo poikkeuslausekkeen voimassaoloaikana. Lisäksi joustoa tulisi käyttää vain sen varsinaiseen tarkoitukseen eli puolustusmenojen rahoittamiseen, ei yleisen finanssipoliittisen liikkumavaran lisäämiseen.

### 4.1 Poikkeuslauseke luo tilaa puolustusmenojen kasvattamiselle

Euroopan komissio antoi maalikuussa 2025 tiedonannon, jossa se esitti kansallisten poikkeuslausekkeiden käyttöönottoa EU:n finanssipolitiikan säännöstössä (Euroopan komissio, 2025a). Poikkeuslausekkeen avulla jäsenmailla on mahdollisuus väliaikaisesti poiketa säännöstön mukaisista alijäämä- ja velkakriteereistä. Poikkeuslauseke antaa jäsenmaille liikkumavaraa kasvattaa puolustusmenojaan heikentyneen turvallisuuspoliittisen tilanteen vuoksi.

Kiinnostuneiden jäsenmaiden tulee erikseen hakea kansallisen poikkeuslausekkeen aktiivointia. Tähän mennessä Suomi ja 15 muuta jäsenmaata ovat hakeneet poikkeuslausekkeen aktiivointia, minkä EU:n neuvosto on niille myös myöntänyt (Euroopan unionin neuvosto,

2025a). Poikkeuslauseke on voimassa vuosina 2025–2028. Poikkeuslausekkeen voimassaolon aikana jäsenmaa saa poiketa alijäämä- ja velkakriteereistä puolustusmenojen kasvun perusteella.

Jäsenmaan sallittu poikkeama alijäämä- ja velkakriteereistä lasketaan puolustusmenojen<sup>26</sup> BKT-suhteen kasvuna verrattuna viitevuoteen 2021. Poikkeaman määrä on kuitenkin rajoitettu enintään 1,5 prosenttiyksikköön suhteessa BKT:hen. Poikkeuslauseke sallii puolustusmenojen kasvuun liittyvät poikkeamat myös vuoden 2028 jälkeen. Tämä kuitenkin edellyttää, että puolustustarviketoimituksiin liittyvät sopimukset on allekirjoitettu ennen vuoden 2028 päättymistä.

Maaliskuun 2025 tiedonannossa Euroopan komissio ehdotti myös 150 miljardin euron SAFE-rahoitusvälineen käyttöönottoa, minkä perustamisen EU:n neuvosto hyväksyi toukokuussa 2025 (Euroopan unionin neuvosto, 2025b). Rahoitusvälineellä pyritään tukemaan erityisesti yhteishankintoja, joilla vahvistetaan Euroopan puolustusteollisuutta ja parannetaan puolustusvalmiutta. Kaikissa hankinnoissa on varmistettava, että EU:n, ETA:n EFTA-valtioiden ja Ukrainan ulkopuolelta tulevien komponenttien kustannukset ovat enintään 35 prosenttia lopputuotteen arvioiduista kustannuksista. SAFE-rahoitusvälineen lainat jäsenmaille rahoitetaan EU:n liikkeeseen laskemilla lainoilla, joiden vakuutena toimii EU:n omien varojen katon ja monivuotisen rahoituskehysten katon välinen liikkumavara.

Jäsenmaiden tuli ilmaista kiinnostuksensa SAFE-rahoitusvälineen tarjoamista lainoista heinäkuuhun 2025 mennessä. Suomi ja 18 muuta jäsenmaata ilmoittivat olevansa kiinnostuneita hakemaan SAFE-lainoja. Kiinnostuksen ilmaiseminen ei vielä tarkoita, että jäsenmaan olisi haettava SAFE-lainoja. Komission alustavan arvion mukaan Suomen osuus myönnettävistä lainoista olisi miljardi euroa.

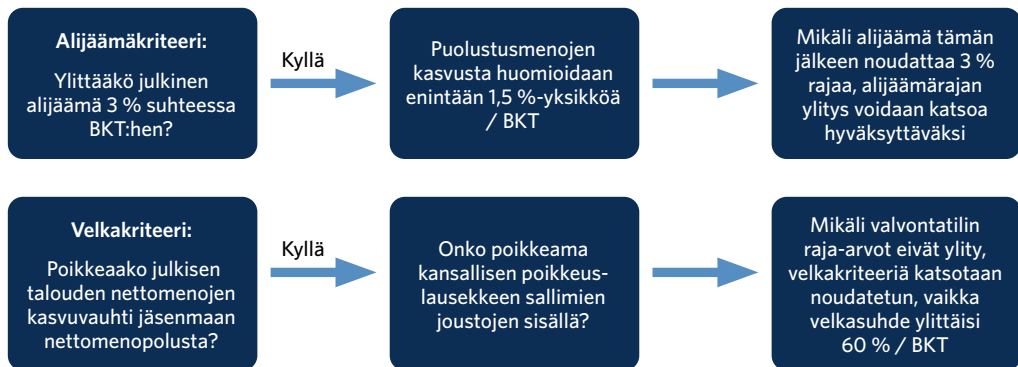
Seuraavaksi kiinnostuneiden jäsenmaiden tulisi lähettää pyyntö SAFE-lainojen hakeemisesta komissiolle. Pyyntö tulee tehdä marraskuuhun 2025 mennessä. Pyyntöön yhteyteen tulee liittää kansallinen puolustusteollisuuden investointisuunnitelma, jossa esitetään suunnitellut hankinnat, kustannusarviot sekä toimenpiteet SAFE-rahoitusvälineen sääntöjen noudattamiseksi. SAFE-lainoilla rahoitetut menot lasketaan automaattisesti mukaan kansallisen poikkeuslausekkeen sallimiin joustoihin.

Marraskuun loppupuolella Suomi ilmoitti hyödyntävänsä SAFE-lainoja täysimääräisesti miljardilla eurolla (Valtioneuvosto, 2025). Päätöksen mukaan rahoitusta suunnataan erityisesti maataistelukyvyyn ja droonisuorituskykyjen vahvistamiseen osana monikansallisia yhteishankintoja. Lisäksi SAFE-lainojen arvioidaan monipuolistavan Suomen varainhankinnan kanavia pitkän, 45 vuoden laina-ajan ansiosta ja näin tukevan valtion lainanhankinnan jatkuvuutta.

26 Puolustusmenoiksi luetaan kaikki julkisyhteisöjen tehtäväluokkaan COFOG 02 (Puolustus) kuuluvat menot. COFOG-luokitus (Classification of the Functions of Government) määrittelee menot niiden toiminnallisen tarkoituksen perusteella, joten puolustusmenoihin sisältyvät sekä juoksevat menot (esim. palkat, toimintamenot) että investoinnit (esim. asehankinnat, infrastruktuuri). Lisäksi mukaan luetaan mahdolliset SAFE-rahoitusvälineestä pyydytetyt lainat.

## Alijäämä- ja velkakriteerit joustavat poikkeuslausekkeen aikana

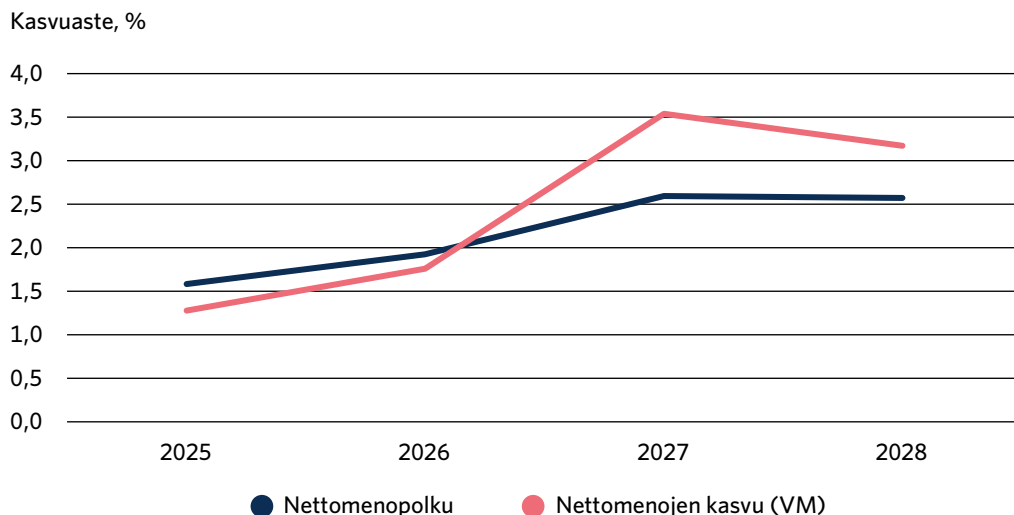
Poikkeuslauseke toimii hieman eri tavoin finanssipoliittisen säännösten eri osissa (ks. kuvio 21). Kun arvioidaan alijäämäkriteeriä (julkisen alijäämä enintään 3 prosenttia suhteessa BKT:hen), poikkeuslauseke antaa komissiolle ja neuvostolle mahdollisuuden olla tekemättä päätöstä jäsenmaan joutumisesta liiallisen alijäämän menettelyyn. Tämä tarkoittaa, että mikäli 3 prosentin rajan ylitys selittyy puolustusmenojen kasvulla (verrattuna viitevuoteen 2021), alijäämäkriteerin ylitys voidaan sallia.



Kuvio 21: Yleiskuvaus puolustusmenoja koskevan kansallisen poikkeuslausekkeen toiminnasta.

Kuviossa kuvatun jouston lisäksi Suomi saisi velkakriteerin kohdalla lisäjoustoa velkaturvalausekkeen vaikutuksen pienenemisen kautta. Lähde: laadittu komission tiedonannon pohjalta (Euroopan komissio 2025a).

Kansallinen poikkeuslauseke tarjoaa joustoa velkakriteerin noudattamisen seurantaan nettomenopolun välityksellä. Velkakriteerin noudattamista tarkastellaan nettomenopolun kehityksen perusteella silloin, kun velkasuhde ylittää 60 prosenttia suhteessa BKT:hen. Velkakriteeriä voidaan katsoa noudatetun, jos poikkeama nettomenopolulta on poikkeuslausekkeen sallimien joustojen sisällä. Kuviossa 22 havainnollistetaan Suomen nettomenopolkua sekä arvioitua nettomenojen kasvua vuosina 2025–2028. Kuvio osoittaa, miten nettomenojen ennustetaan kehittyvän suhteessa neuvoston hyväksymään nettomenopolkuun tulevana vuosina.



Kuvio 22: Suomen hyväksytty nettomenopolku ja nettomenojen ennustettu kasvu vuosina 2025–2028. Kuviossa ei ole otettu huomioon poikkeuslausekkeen sallimia joustoja nettomenopolulta poikkeamiseen liittyen. Lähde: VM:n syksyn 2025 ennuste.

Velkakriteerin noudattamista seurataan niin kutsutun valvontatilin avulla. Valvontatilille kirjataan vuosittain poikkeamat suhteessa neuvoston hyväksymään nettomenopolkuun. Näiden kirjattujen poikkeamien perusteella Euroopan komissio arvioi, täyttääkö jäsenvaltio velkakriteerin vaatimukset. Vuosittaiset poikkeamat hyväksytyltä nettomenopolulta merkitään valvontatilille ylitysten osalta positiivisena ja alitusten osalta negatiivisena kirjauksena. Vuosittaisten poikkeamien määrä lasketaan prosenttiosuutena suhteessa BKT:hen. Lisäksi valvontatilille kirjataan vuosittaisten poikkeamien summa, joka kertoo valvontatilin kumulatiivisen saldon.

EU:n uudistuneissa finanssipolitiikan säännöissä näille vuosittaisille ja kumulatiivisille poikkeamille on asetettu raja-arvot. Vuosittainen poikkeama saa olla enintään 0,3 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen ja kumulatiivinen poikkeama 0,6 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. Jäsenmaa voi vuosittaisilla nettomenopolun alituksilla kerryttää itselleen puskuria tulevien vuosien ylitysten varalta. Toisaalta suurin sallittu vuosittainen poikkeama saa olla enintään 0,3 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen riippumatta valvontatilin kumulatiivisesta saldosta.

Poikkeuslausekkeen perusteella myönnettyjä joustoja komissio seuraa niin kutsutun laajennetun valvontatilin avulla. Laajennetulle valvontatilille kirjataan joustot, jotka myönnetään puolustusmenojen kasvun perusteella. Sen avulla tarkastellaan sitä, selittyvätkö mahdolliset valvontatilin raja-arvot ylittävät poikkeamat puolustusmenojen kasvulla. Lisäksi poikkeamat nettomenopolulta lasketaan ilman velkakestävyysanalyysissä (Debt Sustainability Analysis, DSA) käytettäviä turvalausekkeitä. Näin ollen jäsenmaakohtainen sopeutustarve poikkeuslausekkeen aikana määritellään niin kutsuttujen DSA-kriteerien perusteella. DSA-kriteereillä tarkoitetaan velkakestävyysanalyysin kriteereitä, joiden avulla velkasuhde saadaan uskottavasti laskevalle uralle. Velkasuhteen laskua arvioidaan determinististen,

epävarmuuden sivuuttavien, mallinnusten avulla, joissa julkiseen talouteen vaikuttaa erilaisia epäsuotuisia skenaarioita. Velkasuhteen laskun uskottavuutta tarkastellaan puolestaan stokastisen, epävarmuuden huomioivan, mallinnuksen avulla. Stokastisessa mallinnuksessa tärkeimpien muuttujien perusuria muutetaan satunnaisesti tuotettujen shokkien avulla (ks. VTV, Finanssipolitiikan valvonta 2024 ja Keskinen ym. 2025).

Turvalausekkeiden poistolla ei ole merkitystä niille jäsenmaille, joilla se ei ole sitova kriteeri velkakestävyysanalyysissä. Suomi ja Saksa ovat ainoat jäsenmaat, joilla velkaturvauseke oli sitova kriteeri. Turvalausekkeiden poisto johtaa pienempään vaadittuun sopeutustarpeeseen sekä sallivampaan nettomenopolkuun. Puolustusmenojen kasvusta myönnettävä enintään 1,5 prosenttiyksikön jousto lasketaan siis suhteessa nettomenopolkuun ilman turvalausekkeitä.

Laajennetun valvontatilin positiivinen saldo osoittaa sen määrän, jolla jäsenmaan nettomenot ylittävät sille myönnetty joustot. Negatiivinen tai nollasaldo puolestaan tarkoittaa, että poikkeamat pysyvät sallittujen joustojen rajoissa. Positiivinen saldo kirjataan valvontatilille ylityksenä, minkä jälkeen komissio arvioi, ylittyvätkö valvontatilin vuosittaiset tai kumulatiiviset raja-arvot. Mikäli raja-arvot ylittyvät, tämä voi johtaa liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämiseen. Komissio tarkastelee velkakriteerin noudattamista kuluvan vuoden osalta keväällä 2026 julkaistavien tilastotietojen perusteella.

Suomessa pidetään eduskuntavaalit vuonna 2027. Vaalien jälkeen nimitettävä uusi hallitus voi pyytää Euroopan komissiolta lupaa laatia uuden keskipitkän aikavälin suunnitelman. Suunnitelma olisi hyvä valmistella mahdollisimman pian hallituksen muodostamisen jälkeen (ks. myös luku 3.2). Jos uusi suunnitelma laaditaan, myös seurattava nettomenopolku määritellään uudelleen sekä valvontatili nollataan. Uusi suunnitelma kytkisi finanssipolitiikan EU-säännöt tiiviisti osaksi hallituksen monivuotista finanssipolitiikan suunnittelua. Menettelyä puoltaa myös se, että uudistettu EU-sääntökokonaisuus nojaa perusidealtaan vaali- ja hallituskausien rakenteeseen: keskipitkän aikavälin suunnitelman pituus määräytyy jäsenmaan vaalikauden mukaisesti.

## **4.2 Suomi vaarassa rikkoa EU:n finanssipolitiikan sääntöjä poikkeuslausekkeesta huolimatta**

Kansallinen poikkeuslauseke antaa Suomelle suuren jouston finanssipolitiikan EU-sääntöihin. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että puolustusmenojen vertailuvuotena käytetään vuotta 2021. Suomen puolustusmenot ovat muun muassa F-35-hävittäjähankinnan takia tulevina vuosina olennaisesti vuotta 2021 korkeammalla tasolla. Puolustusmenojen nousu johtuu pitkälti aiemmista päätöksistä, joilla ei alun perin ollut kytköstä heikentyneeseen turvallisuustilanteeseen tai käyttöön otettavan poikkeuslausekkeen perusteisiin. Siten Suomi saa joustoa sääntöihin myös näiden aikaisempien menolisäysten perusteella.

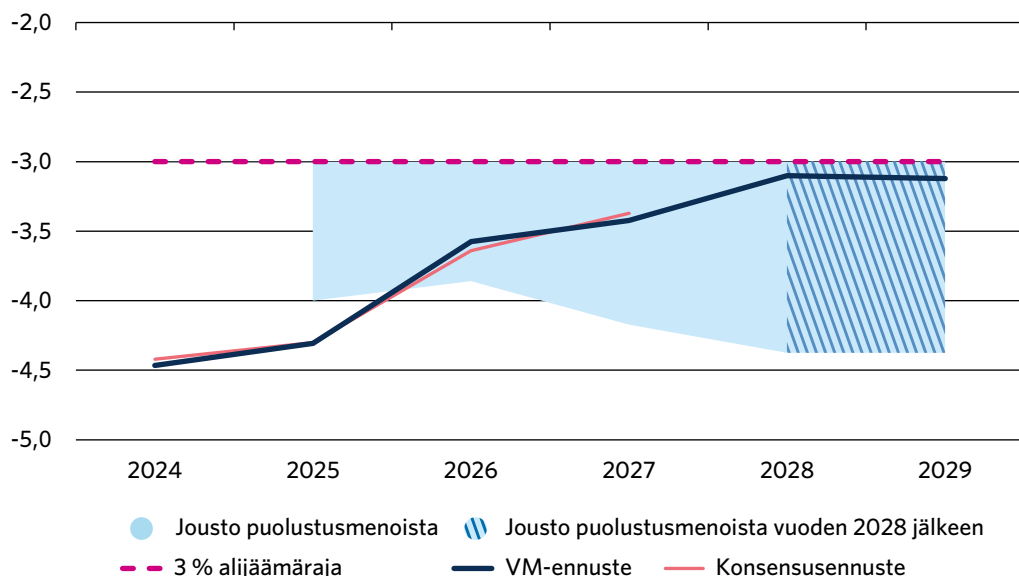
Toisekseen Suomelle muodostuu joustoa siitä, että poikkeamat nettomenopolulta laskeaan ilman turvalausekkeitä. Velkaturvauseke on kasvattanut Suomelta vaadittavaa julkisen talouden sopeutustarvetta verrattuna DSA-kriteerien vaatimaan sopeutustarpeeseen. Velkakriteerin noudattamista tarkasteltaessa Suomi saa siis joustoa puolustusmenojen kasvun sekä turvalausekkeiden poiston kautta. Alijäämäkriteerin kohdalla jousto muodostuu suoraan puolustusmenojen kasvun perusteella.

## Alijäämäkriteerin noudattaminen ja poikkeuslauseke

Valtiovarainministeriön kevään 2025 ennusteen mukaan julkisen talouden alijäämä on kuluvana vuonna 3,5 prosenttia eli ylittää kasvu- ja vakaussopimuksen 3 prosentin viitearvon alijäämälle (Valtiovarainministeriö, 2025g). Puolustusmenojen kasvun tuoma jousto on arviolta noin yhden prosenttiyksikön verran vuonna 2025. Tällöin alijäämän 3 prosentin viitearvon ylitys selittyisi kokonaan kasvaneilla puolustusmenoilla. Tässä tilanteessa poikkeuslauseke antaa komissiolle mahdollisuuden olla ehdottamatta Suomea liiallisen alijäämän menettelyyn.

Ennustettua heikomman talouskehityksen myötä julkisen talouden tilanne on heikentynyt. VM:n syksyn 2025 ennusteen sekä VTV:n finanssipolitiikan valvonnan koostaman konsensusennusteen perusteella alijäämä on kuluvana vuonna 4,3 prosenttia (Valtiovarainministeriö, 2025h). Samaan aikaan poikkeuslausekkeen sallima alijäämä vuodelle 2025 on 4,0 prosenttia (kuvio 23). Näin ollen viitearvon ylitys ei selity kokonaan puolustusmenojen kasvulla. Finanssipolitiikan valvonnan arvion mukaan on olemassa merkittävä riski, että Suomi ei noudata säännöstöä vuonna 2025.

% suhteessa BKT:hen



Kuvio 23: Julkisyhteisöjen alijäämän kehitys VM:n ennusteen ja konsensusennusteen perusteella. Konsensusennuste perustuu saman ajankohdan tietoihin VM:n syksyn 2025 ennusteen kanssa. Vuoden 2029 jousto puolustusmenoista oletetaan pysyvän edellisvuoden tasolla. Lähde: VM:n syksyn 2025 ennuste, muut ennustajat ja finanssipolitiikan valvonta.

Vuodesta 2026 eteenpäin VM:n ja konsensusennusteen perusteella näyttää siltä, että alijäämä edelleen ylittää 3 prosentin viitearvon. Ylitys on kuitenkin ennusteiden perusteella selitettävissä kokonaan puolustusmenojen kasvulla (kuvio 23). Tässä tapauksessa

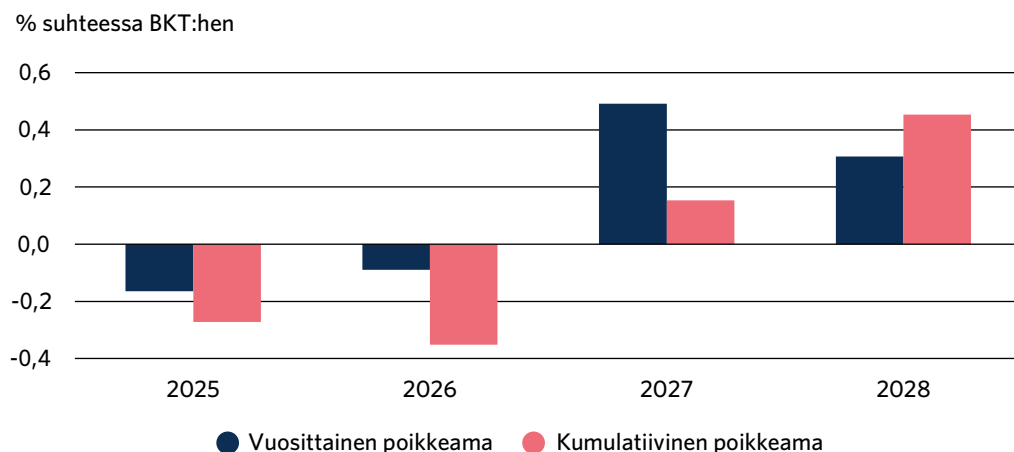


poikkeuslauseke antaa komissiolle ja neuvostolle mahdollisuuden olla tekemättä päätöstä liiallisen alijäämän menettelyyn joutumisesta. Tulevina vuosina alijäämän ennustetaan vähenevän ja lähestyvän 3 prosentin viitearvoa.

Puolustusmenojen perusteella on mahdollista saada joustoa tietyin ehdoin myös vuoden 2028 jälkeen. Tämä edellyttää, että kyse on puolustuskalustotoimituksista, joista on tehty sitovat sopimukset poikkeuslausekkeen voimassaoloaikana vuoteen 2028 mennessä. Komission tiedonannon mukaan nämä toimitukset voidaan huomioda myös poikkeuslausekkeen päättymisen jälkeen (Euroopan komissio, 2025a). Joustojen määrää vuoden 2028 jälkeen ei kuitenkaan voida etukäteen arvioida, koska toimitusten laajuus riippuu siitä, kuinka paljon tällaisia hankintoja koskevia sopimuksia tehdään vuoteen 2028 mennessä (kuvio 23).

### Velkakriteerin noudattaminen poikkeuslausekkeen aikana

Velkakriteerin noudattamista arvioidaan uudistetussa EU:n finanssipolitiikan sääntökokoaisuudessa nettomenopolun perusteella. Komissio tarkastelee velkakriteerin täyttymistä ensimmäisen kerran keväällä 2026, toteutuneiden tilastotietojen pohjalta. VM:n syksyn 2025 ennusteen mukaan Suomen nettomenojen kasvu jää neuvoston hyväksymää nettomenopolkua pienemmäksi kuluvana ja seuraavana vuonna (kuvio 22). Nämä vuosittaiset alitukset merkitään valvontatilille negatiivisina kirjauksina eli hyvityksinä (kuvio 24). Suomi siis noudattaa velkakriteeriä ilman poikkeuslausekkeen antamaa joustoakin vuosina 2025–2026. Vuodesta 2027 alkaen tilanne kuitenkin heikkenee: ennusteen mukaan Suomi poikkeaisi merkittävästi nettomenopolultaan. Ylitukset merkitään tällöin valvontatilille positiivisina kirjauksina eli veloituksina.



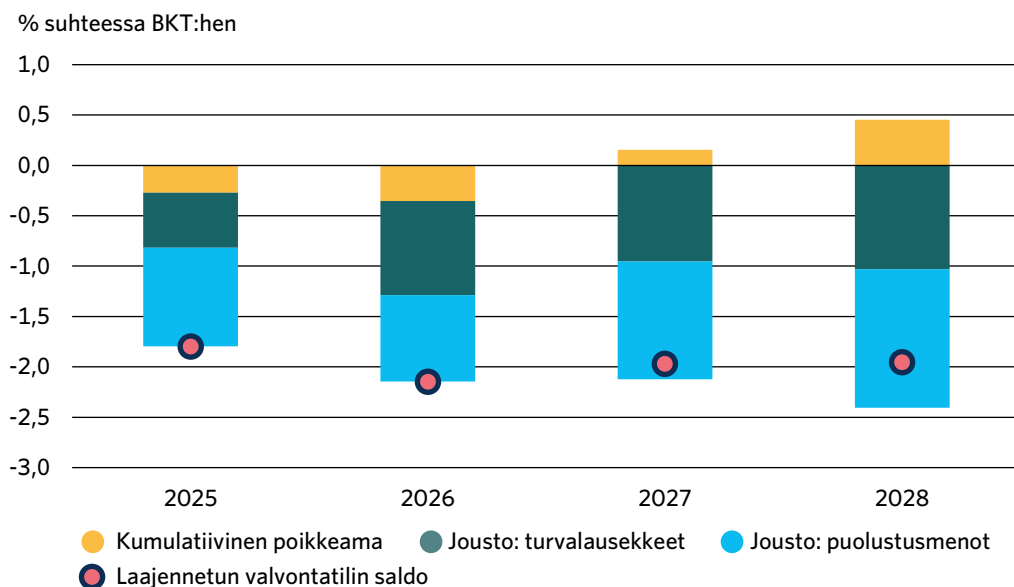
Kuvio 24: Suomen valvontatilin vuosittaiset ja kumulatiiviset arvioidut poikkeamat vuosina 2025–2028. Lähde: VM:n syksyn 2025 ennuste

Arviossa on kuitenkin otettava huomioon poikkeuslausekkeen vaikutus. Velkakriteerin noudattamiseen vaikuttavat tällöin puolustusmenojen kasvu sekä turvalausekkeiden poistosta myönnettävät joustot. Turvalausekkeisiin liittyvän jouston määrä on jo tiedossa, mutta puolustusmenojen osalta jousto määräytyy vasta keväällä 2026 julkaistavien tilastotietojen perusteella. Poikkeuslausekkeen vaikutuksia arvioidaan laajennetun valvontatilin avulla, joka täydentää varsinaista valvontatiliä ottamalla huomioon myönnetyt joustot.

Laajennettu valvontatili osoittaa, pysyvätkö poikkeamat nettomenopolulta sallittujen joustojen sisällä. Laajennetulle valvontatilille kirjataan valvontatilin sen hetkinen kumulatiivinen poikkeama, joka ottaa huomioon edellisten ja kuluvan vuoden vuosittaiset poikkeamat. Joustot näkyvät negatiivisena kirjauksena laajennetulla valvontatilillä.

Suomi on ennusteiden perusteella alittamassa nettomenopolkunsu vuosina 2025–2026. Tällöin valvontatilin kumulatiivinen poikkeama on negatiivinen. Poikkeuslausekkeen perusteella annettavien joustojen jälkeen laajennetun valvontatilin saldo on Suomelle merkittävästi negatiivinen (kuvio 25).

Finanssipolitiikan valvonnan arvion perusteella Suomi noudattaa velkakriteeriä tulevana vuosina. Lisäksi Suomi hyötyy merkittävästi kansallisen poikkeuslausekkeen joustoista erityisesti nettomenopolun osalta. Tästä syystä nettomenopolun noudattaminen ei tule rajoittamaan finanssipolitiikkaa – ainakaan poikkeuslausekkeen aikana.



Kuvio 25: Suomen laajennetun valvontatilin osatekijät ja saldo. Lähde: VM:n syksyn 2025 ennuste ja finanssipolitiikan valvonta.

Samaan aikaan on hyvä huomioida, että komission tiedonannon mukaan poikkeuslausekkeen voimassaolon jälkeenkin voidaan huomioida puolustuskalustotoimituksia, joista on tehty sitovat sopimukset poikkeuslausekkeen voimassaoloaikana (Euroopan komissio,

2025a). Tämän menettelyn vaikutuksia on vaikea arvioida etukäteen, mutta se saattaa helpottaa sääntöjen noudattamista vielä joidenkin vuosien ajan poikkeuslausekkeen päättymisen jälkeen.

Julkisen talouden velkakestävyys varmistamiseksi ja sääntöjen noudattamiseksi myös poikkeuslausekkeen voimassaolon päättymisen jälkeen olisi kuitenkin tärkeää, että muuta finanssipolitiikkaa sopeutetaan kasvaviin puolustusmenoihin jo poikkeuslausekkeen voimassaoloaikana. Sopeuttaminen voisi tapahtua meno- ja tulotoimilla sekä rakenteellisten uudistusten kautta. Lisäksi poikkeuslausekkeen tarjoamaa joustoa olisi perusteltua käyttää vain sen varsinaiseen tarkoitukseen eli puolustusmenojen rahoittamiseen, ei yleisen finanssipoliittisen liikkumavaran lisäämiseen.



## 5 Ilmasto- ja finanssipolitiikka

EU:n budjettikehysdirektiiviin on lisätty kirjauksia siitä, millaista tietoa esimerkiksi talousarvioissa voisi raportoida ilmastonmuutoksen torjunnan ja muutokseen sopeutumisen vaikutuksista julkiseen talouteen. Suomen nykyinen raportointi ei täysin vastaa budjettikehysdirektiivin kirjauksia. Talousarvioesityksen luvussa 6 esitetään joitakin tietoja hiili-neutraalisuutta edistävästä menoista, tuloista ja verotuista. Ilmastotoimien rahoituksen päättämisessä ja äärimmäisten sää- ja ilmastotapahtumien aiheuttamien tappioiden raportoinnissa on kehitettävää.

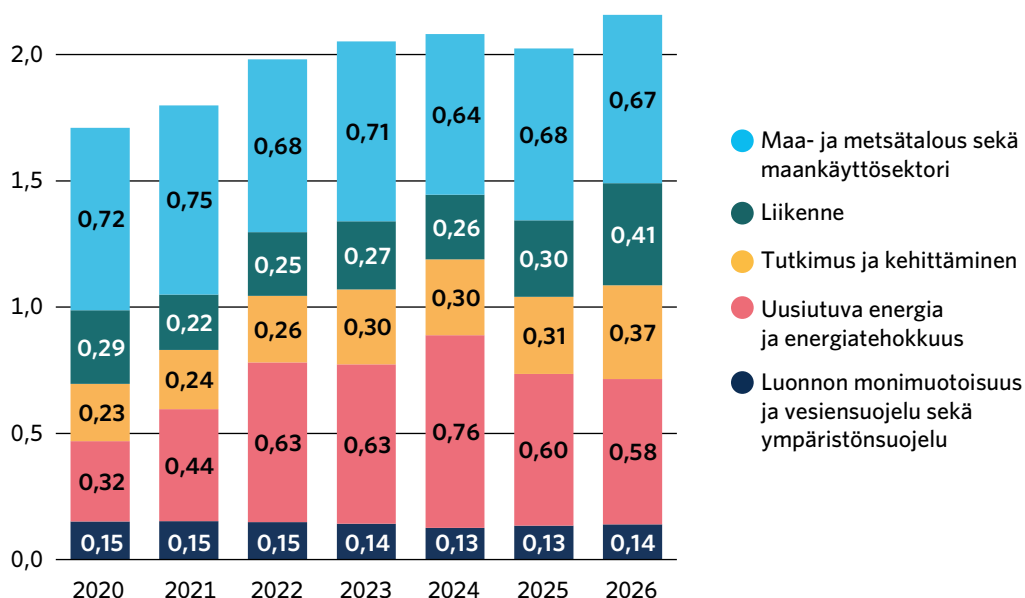
EU:n päästötavoitteista on johdettu jäsenmaakohtaisia tavoitteita maankäyttö- ja taakanjakosektoreilla. Päästöyksiköiden kauppa jäsenmaiden välillä on keskeinen joustomekanismi tavoitteisiin pääsemiseksi, ja se voi edistää ilmastopolitiikan kustannustehokkuutta EU:n laajuisesti. Päästösektorien välisten yhteyksien vuoksi päästöyksiköiden kauppaa tulee valmistella poikkihallinnollisesti. Päästöyksiköiden hintataso on vielä epäselvä, mikä vaikeuttaa niiden hankinnan vertailua suhteessa päästövähennystoimien kustannuksiin. Maankäyttösektorin päästöyksiköiden hankinnan kustannukset Suomelle tulevat joka tapauksessa olemaan merkittävät.

### 5.1 Ilmastorahoituksen raportointia talousarviossa tulisi kehittää

EU:n budjettikehysdirektiiviä (1265/2024) muutettiin vuonna 2024. Muutetussa direktiivissä todetaan, että julkisen talouden suunnittelussa olisi kiinnitettävä huomiota makrotalouden ja finanssipolitiikan riskeihin, jotka johtuvat ilmastonmuutoksesta. Lisäksi jäsenvaltioita kehoitetaan julkaisemaan säännöllisesti tiedot siitä, miten talousarviossa edistetään ilmastoon liittyvien sitoumusten ja ympäristösitoumusten täyttämistä. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voisivat vihreän budjetoinnin välineillä suunnata julkisia tuloja ja menoja vihreisiin painopisteisiin. Niiden olisi myös hyvä julkaista tietoja luonnonkatastrofeihin varautumisesta ja jo toteutuneista hätäapu-, palautumis- ja jälleenrakennuskustannuksista. Direktiivi ei ole velvoittava, mutta antaa hyvän lähtökohdan kehittää raportointia ilmastonmuutoksen torjunnan ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen vaikutuksista julkiseen talouteen.

Talousarvioesityksen luku 6 koskee kestävästä kehityksestä, ja siinä esitetään myös ilmastomuutokseen liittyviä tietoja. Luku on kirjoitettu YK:n globaalin kestävä kehityksen toimintaohjelman, Agenda 2030:n, lähtökohdista, eikä se siten vastaa suoraan budjettikehysdirektiivin vaatimuksiin. Luvussa on kuitenkin käsitelty hiilineutraalisuutta edistäviä talousarviomäärärahoja teemakokonaisuuksittain sekä verotusta ja verotukia ympäristöohjauksen näkökulmasta. Koska luku- ja teemakokonaisuuksiin luokitellut talousarviomomentit ovat pysyneet pääpiirteissään samoina vuodesta 2020 eteenpäin, voidaan ilmastorahoitusta seurata pääministeri Orpon hallituskauden teemakokonaisuuksien mukaisena vuodesta 2020 alkaen (kuvio 26).

Miljardia euroa



Kuvio 26: Hiilineutraalisuuden edistämiseen käytetyt määrärahat vuosien 2020–2026 talousarvioesityksissä jaoteltuna Orpon hallituskauden teemakokonaisuuksiin. Kuviosta on jätetty pois luvussa 6 käsitellyt globaalin ulottuvuuden teemakokonaisuuksien menot. Lähde: Valtiovarainministeriö.

Suurimpia menoeriä (noin 200–300 miljoonaa euroa vuodessa) ovat energiatuki, uusiutuvan energian tuotantotuki, sekä tutkimus-, kehittämis-, ja innovaatiotoiminnan tukeminen. Suurimpiin menoeriin lukeutuu myös EU-rahoitusta, kuten rakennerahasto-ohjelman vähähiilisyystavoitteeseen suunnatut määrärahat ja EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa toteuttavaan strategiasuunnitelmaan eli Suomen CAP-suunnitelmaan kuuluvat ympäristökorvaukset, luonnonmukainen tuotanto, neuvonta ja ei-tuotannolliset investoinnit.

Energiatukea ja uusiutuvan energian tuotantotukea suunnataan uusiutuvan energian tuotantoon, investointeihin, uuteen teknologiaan ja energiatehokkuuden edistämiseen. Molempiin tukimuotoihin on sisältynyt myös ympäristön kannalta haitallisia elementtejä, erityisesti uusiutuvan energian tuotantotukeen, jolla tuettiin vuoteen 2021 asti metsähakevoimaloita (SYKE 2023). Talousarvion luvussa 6 tuodaan myös esiin, että maatalouteen ja liikenteeseen kohdistuvissa menoissa voi olla määrärahoja, joilla on osin ympäristölle haitallisia vaikutuksia.

Talousarvion luvussa 6 on tuotu esiin myös verotusta koskevia muutoksia, mutta muutosten vaikutusta hiilidioksidipäästöihin ei ole kuvattu selkeästi eri verolajeille. Ympäristövaikutuksia sisältäviä veromuutoksia ovat vuoden 2026 talousarvioesityksessä liikennepolttoaineiden hiilidioksidiveron alennus, kaivostoiminnan sähköverotuen poisto (1.1.2026 alkaen), konesalien sähköverotuen poisto (1.7.2026 alkaen), metsävähennyksen korotus ja aiemmin hallituskaudella päätetyt sähköautojen ja lataushybridien sekä matkailuautojen ajoneuvoveron korotukset. Osa muutoksista on selkeästi päästöjä lisääviä ja osa taas vähentäviä. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2026–2029 on käsitelty ilmastomuutokseen liittyviä julkisen talouden tuloja ja menoja varsin samoilla tiedoilla kuin talousarviossa.

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää koskevassa tarkastuksessa (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2025) havaittiin, että ilmastotoimien rahoituksesta ei päätetä kokonaisuutena vaan usein yksittäin hallituskauden aikana. Ilmastotoimen sisältyminen hallituksen päätökseen, kuten keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan (KAISU) tai maankäyttösektorin suunnitelmaan (MISU), ei tarkoita sitä, että toimelle olisi päätetty myös rahoitus. Ilmastotoimien toimeenpano voi siten viivästyä tai jopa täysin pysähtyä rahoituksen puuttumiseen.

Yhtenä syynä viivästy miseen tai pysähtymiseen on se, että ilmastopolitiikan suunnitelmat valmistuvat myöhäisessä vaiheessa hallituskaudella, eikä niiden toimeenpanolle jää aikaa. Rahoituksen löytäminen voi olla vaikeaa myös siksi, että hallitusohjelmassa on asetettu koko hallituskaudelle menokehys, jonka puitteissa menopäätökset tulisi tehdä. Ilmastotoimia valmistellaan usealla hallinnonalalla, joista jokainen neuvottelee erikseen ilmastotoimien menotarpeista osana muita hallinnonalan menomuutoksia.

Ilmastotoimien rahoitukselle olisi mahdollista tehdä varaus menokehykseen jo hallitusohjelmaneuvoitteluiden aikana, jolloin uusien toimien rahoitukseen olisi jo varauduttu ja niiden taso olisi ennalta tiedossa. Valtiovarainministerin jäsenyys ilmastotoimista päättävässä ministerityöryhmässä olisi toinen keino, jolla päätösten ja rahoituksen yhteensovittamiselle olisi paremmat edellytykset.

Ilmastomuutoksesta seuraa merkittäviä riskejä EU:n jäsenmaiden julkisille talouksille jo lähitulevaisuudessa (EEA 2024). Ilmaston ääri-ilmiöt voivat nostaa vakuutusmaksuja, uhata omaisuutta sekä lisätä julkisia menoja. Monien äärimmäisten sää- ja ilmastotapahtumien aiheuttamat tappiot eivät ole vakuutuskattavuuden piirissä tai ilmastoriskeistä voi tulla vakuutuskelvottomia. Riskit voivat siten siirtyä yhä enemmän kotitalouksien ja julkisen sektorin vastuulle. Suomessa tietoja katastrofitappioiden suuruudesta ei ole kerätty yhteen paikkaan siten, että ne olisivat kattavasti ja helposti saatavilla. (Positive Impact, 2021) Tietojen kerääminen julkisen hallinnon ja vakuutusyhtiöiden käyttöön parantaisi ennakoitua ja varautumista. Lisäksi se vastaisi budjettikehysdirektiivissä esitettyihin tietotarpeisiin.

## **5.2 EU-jäsenmaiden välisen päästöyksiköiden kaupan hyödyntäminen ilmastopolitiikassa edellyttää lisää tietoa ja koordinaatiota**

EU:n tavoite on vähentää nettopäästöjä 55 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Nettopäästöt on jaettu päästökauppasektorin (2003/87/EC), taakanjakasektorin (2018/842) ja maankäyttösektorin (2018/841, 2023/839) päästöihin ja niiden sektori-kohtaisiin tavoitteisiin, sektoreiden erilaisten ominaisuuksien vuoksi.

Päästökauppasektoriin kuuluvat energiantuotannon (sähkö ja kaukolämpö), suurteollisuuden, Euroopan talousalueen sisäisen lentoliikenteen ja merirahdiliikenteen päästöt. Sektorin päästölähteet ovat riittävän suuria, jotta päästökaupan byrokratia ei ole niille raskasta suhteessa päästökaupan hyötyihin. Lisäksi päästökauppasektorin yritykset ovat usein kansainvälisiä, ja on EU:n sisäisen kilpailun näkökulmasta oikeudenmukaista, että ne ovat saman sääntelyn piirissä. Maankäyttösektoriin kuuluvat maatalousmaan, metsätalouden ja muun maankäytön päästöt. Maankäyttösektori on pyritty pitämään erillään muista sektoreista osin siitä syystä, että sen päästöjen ja nielujen laskentatavat ovat epävarmempia, ja sektorijaon myötä niiden aiheuttaman epävarmuuden haitat pysyvät rajattuna sektoriin.

Taakanjakosektori kattaa loput päästöt, ja sen suurimpia alasektoreita ovat liikenne, maatalous ja rakennusten erillislämmitys.

EU on asettanut maankäyttö- ja taakanjakosektoreille jäsenmaakohtaiset tavoitteet vuodelle 2030 ja sitä edeltäville vuosille. Yhdessä ne johtavat EU:n laajuisten tavoitteen saavuttamiseen (ks. tietolaatikko). Taakanjakosektorilla on käynnistymässä liikenteen ja lämmityksen polttoaineiden päästökauppa, joka ei poista kansallisia tavoitteita. Kansalliset tavoitteet ovat velvoittavia, ja tämän luvun analyysi ilmastopolitiikan kustannustehokkuudesta on tehty niiden puitteissa.

### Päästösektorit EU:n jaottelun mukaan ja Suomen kansalliset tavoitteet sektoreilla

**Päästökauppasektori.** Energiantuotannon (sähkö ja kaukolämpö), suurteollisuuden, Euroopan talousalueen sisäisen lentoliikenteen ja merirahtiliikenteen päästöt. Sektorilla toimivien yritysten tulee lunastaa päästöjään vastaava määrä EU:n päästöoikeuksia. Tavoite sektorille on 62 prosentin päästövähennys vuoden 2005 tasoon nähden vuoteen 2030 mennessä. EU rajoittaa sektorin päästöjen määrää laskemalla vuosittain liikkeelle ilmaisjakona tai huutokaupoissa vain tavoitteen mukaista polkua vastaavan määrän päästöoikeuksia. Yritykset voivat käydä oikeuksista kauppaa jälkimarkkinoilla. Huutokauppojen ja jälkimarkkinoiden mukainen markkinahinta<sup>27</sup> (€/tCO<sub>2</sub>) ohjaa päästövähennyksiä niihin yrityksiin, joissa niitä on EU:n laajuisesti edullisinta tehdä.

Sektorilla ei ole kansallisia EU:n asettamia tavoitteita. Päästöhuutokauppojen tulot jaetaan jäsenmaille. Vuonna 2024 Suomen osuus tuloista oli 418 miljoonaa euroa<sup>28</sup>.

**Maankäyttösektori.** Maatalousmaan, metsätalouden ja muun maankäytön päästöt ja nielut. EU:n tavoitteena on -310 Mt netto-nielun taso vuonna 2030. Sektorin tavoite on jyvitetty jäsenmaakohtaisiksi tavoitteiksi muun muassa maiden maankäyttösektorin aiemman nielun perusteella. Suomen tulee kasvattaa netto-nielua 2,889 Mt vuosien 2016–2018 keskiarvosta vuoteen 2030 mennessä. Vielä vahvistamattomien tilastotietojen perusteella tämä tarkoittaisi -3,76 Mt netto-nielutavoitetta sektorille. Tavoitteesta on johdettu vuosikohtaiset tavoitteet vuosille 2026–2030.

Vuosille 2021–2025 on erillistavoitteet maankäyttöluokkien mukaan. Merkittävin luokka on metsämaa ja puutuotteet, jossa Suomen vuosikohtaisena tavoitteena on -19,3 Mt taso (vielä vahvistamaton).

**Taakanjakosektori.** Päästökauppasektorin ja maankäyttösektorin ulkopuoliset päästöt. Suurimpia alasektoreita ovat liikenne, maatalous, rakennusten erillislämmitys, työkoneet ja jätteiden käsittely. EU:n tavoitteena on 50 prosentin päästövähennys vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Sektorin tavoite on jyvitetty jäsenmaakohtaisiksi tavoitteiksi muun muassa maiden aiempien päästöjen perusteella. Suomen tulee vähentää päästöjä 50 prosenttia vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Tämä tarkoittaa 17,21 Mt tavoitetta sektorin päästöjen tasolle. Tavoitteesta on johdettu vuosikohtaiset tavoitteet vuosille 2021–2030.

Vuodesta 2027 alkaen käynnistyy taakanjakosektorin päästökauppa (ETS-2), joka koskee lämmityksen ja liikenteen polttoaineiden jakelijoita. Se ei poista kansallisia velvoitteita, mutta vähentää jossain määrin tarvetta kansallisille päästövähennystoimille. Futuurihintojen<sup>29</sup> perusteella päästöoikeuksien hinta saattaa olla samaa luokkaa päästökauppasektorin (ETS-1) päästöoikeuksien kanssa.

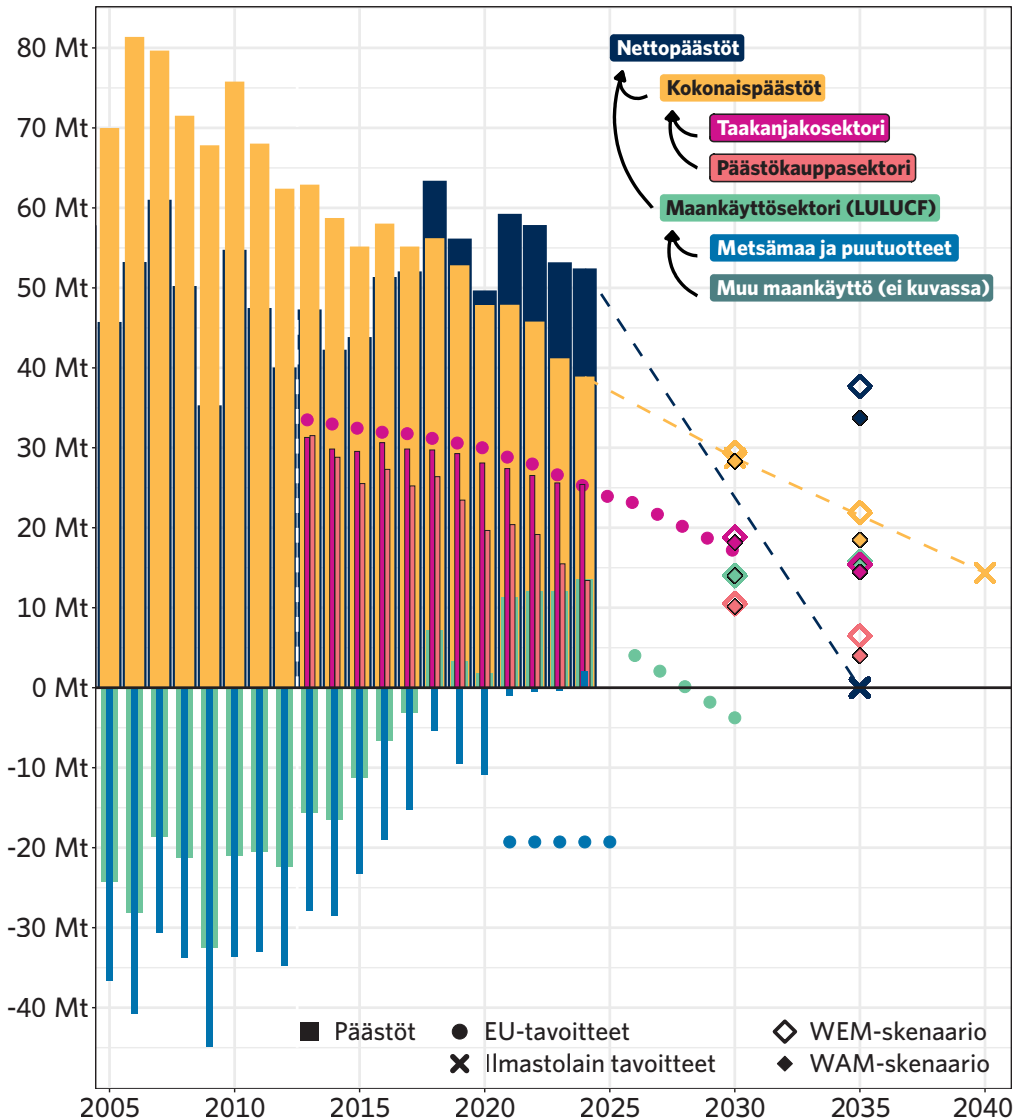
27 <https://tradingeconomics.com/commodity/carbon>

28 <https://energiavirasto.fi/-/paastokaupan-huutokauppatulot-418-miljoonaa-euroa>

29 <https://www.ice.com/products/83048353/EUA-2-Futures/data?span=1&marketId=8322696>



Suomi on jäämässä huomattavasti maankäyttösektorin tavoitteesta kaudella 2021–2025 sekä keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman ja energia- ja ilmastostrategian luonnosten perusteella myös kaudella 2026–2030 (kuvio 27).



Kuvio 27: Suomen päästökehitys sektoreittain sekä ilmastolain mukaiset päästötavoitteet ja Suomen kansalliset EU-tavoitteet. WEM-skenaario (With Existing Measures) osoittaa päästöjen kehitystä Marinin hallituskauden päättyessä toimeenpannuilla toimilla ja WAM-skenaario (With Additional Measures) Orpon kauden keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman ja energia- ja ilmastostrategian toimien mukaista päästökehitystä. Lähteet: Tilastokeskus, Luonnonvarakeskus, EU

Suomella ja muilla jäsenmailla on joustomahdollisuuksia vuosittaisten sektorikohtaisten päästötavoitteissa pysymiseen. Ne voivat:

- a. käyttää toisten vuosien ylijäämiä (joita syntyy, jos päästöt alittavat tavoitteen) toisten vuosien alijäämien (joita syntyy, jos päästöt ylittävät tavoitteen) kattamiseen kunkin viisivuotiskauden aikana
- b. käyttää rajattomasti taakanjakosektorin ylijäämää maankäyttösektorin alijäämään kattamiseen ja käyttää rajoitetusti maankäyttösektorin ylijäämää taakanjakosektorin alijäämän kattamiseen
- c. hankkia sektorikohtaisesti ylijäämäisiltä jäsenmailta päästöyksiköitä sektorin alijäämän kattamiseen.

Tässä alaluvussa keskitytään juuri C-kohdan mukaiseen päästöyksiköiden tuomaan joustoon. Päästöyksiköt muodostuvat jäsenmaan päästötavoitteen alittamisesta ja niitä voidaan käyttää päästötavoitteiden ylittämisen kompensointiin muissa jäsenmaissa. Päästöyksiköiden määrä on niiden muodostumisen kautta rajattu niin, että niiden käyttö ei johda EU:n päästötavoitteiden ylittämiseen. Maankäyttösektorin päästöyksiköistä käytetään myös termiä nieluyksikkö.

Suomella on myös käytössä ensimmäisellä velvoitekaudella maankäyttösektorilla erityisjoustoja yhteensä 27 Mt ja toisella kaudella 20 Mt edestä alijäämän kompensointiin. Ne ovat kuitenkin saatavilla vain, jos EU kokonaisuutena pääsee tavoitteeseensa. Taakanjakosektorin osalta Suomi voi myös mitätöidä vuosittain 0,7 Mt sellaisia EU:n liikkeelle laskettavia päästöoikeuksia, joiden huutokauppatulot tulisivat Suomelle, ja kompensoida sillä määrällä taakanjakosektorin päästöjä. Tätä optiota Suomi on päättänyt käyttää.

Kauden 2021–2025 osalta joustot on käytettävä ja ilmoitettava vuoden 2027 tarkastushetkeen mennessä. Jos jäsenmaalla on sen jälkeen jäljellä maankäyttösektorin alijäämää, se siirretään taakanjakosektorille. Mikäli taakanjakosektori pysyy tämän jälkeen alijäämäisenä, alijäämä siirtyy kaudelle 2026–2030 taakanjakosektorin alijäämäksi 8 prosentin rangaistuslisän kera. Myös kauden 2026–2030 osalta on käytössä 8 prosentin rangaistuslisä, siten että joustojen jälkeinen, vuosien 2026–2029 alijäämä siirtyy 8 prosentin lisällä vuodelle 2030.

EU ei ole sopinut ilmastotavoitteista 2030-luvulle. Vielä ei ole myöskään selvää, mitä tapahtuu, jos jäsenmaa on vuonna 2030 jollain sektorilla alijäämäinen edellä kuvattujen joustomekanismien toteuttamisen jälkeen. On mahdollista, että vuoden 2030 alijäämä siirtyy jollain tavalla seuraavalle kaudelle. Maankäyttösektorin asetuksen mukaan komissio voi myös vaatia jäsenmaalta korjaussuunnitelmaa. Suomen Ilmastopaneeli huomioi, että komissio voi myös soveltaa rikkomusmenettelyä, saattaa asian EU:n tuomioistuimen käsiteltäväksi ja asettaa taloudellisia sanktioita (Seppälä et. al. 2025).

## Päästöyksiköiden kauppa voi olla kustannustehokas keino päästötavoitteiden saavuttamiseen

Päästöyksiköiden hankinta on esitetty usein sanktiomenettelyn tapaisena seurauksena. Se voidaan kuitenkin nähdä myös kustannustehokkaana keinona saavuttaa EU:n laajuiset päästötavoitteet, kun vain jäsenmailla on tieto päästövähennystoimien kustannustehokkuudesta ja päästöyksiköiden hinnasta.

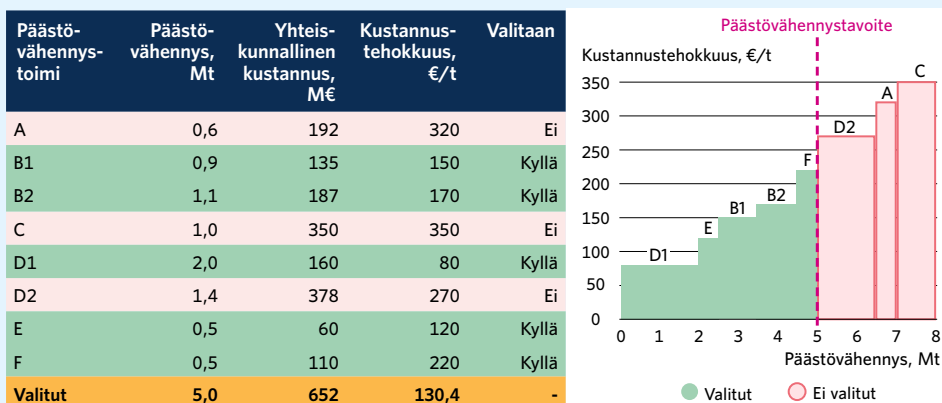
Päästöyksiköiden kaupankäynnin myötä ne maat, joissa yksiköiden hankinta on lisäpäästövähennysten toteuttamista edullisempaa, voivat saavuttaa päästötavoitteensa edullisemmin. Ne maat, joissa lisäpäästövähennysten toteuttaminen on päästöyksiköiden hintaa edullisempaa, voivat toteuttaa päästötavoitteitaan suurempia päästövähennyksiä, sillä niille karttuu päästöyksiköiden ylijäämästä suuremmat tulot kuin mitkä ovat sitä varten toteutettujen päästövähennysten kustannukset. Tämän myötä päästövähennykset voivat kohdistua EU:n maiden kesken kustannustehokkaasti verrattuna siihen, että kaikki maat toteuttavat päästövähennyksensä itsenäisesti ilman joustomekanismia.

Yksittäisen maan näkökulmasta järjestelmä johtaa hintatasosta riippumatta parempaan taloudelliseen lopputulokseen kuin tavoitteiden saavuttaminen itsenäisesti (ks. tietolaatikko). Tällaisen päästövähennyksiä hinnan kautta ohjaavan mekanismin hyödyntämisen voi rinnastaa päästökauppaan, vaikkakin paljon korkeammalla tasolla (jäsenmaat) kuin päästökaupassa (päästökauppasektorin tapauksessa teollisuusyritykset, taakanjakosektorin päästökaupan tapauksessa polttoaineiden jakelijat).

### Kustannustehokas ilmastopolitiikka ilman päästöyksiköiden kauppaa ja niiden kanssa

#### Ilman päästöyksiköiden kauppaa

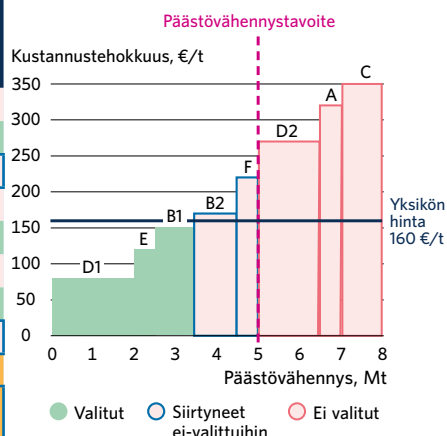
Päästövähennystoimien valinta kustannustehokkaasti ja päästötavoitteen täyttävästi, kun päästöyksiköiden kauppa ei käytössä. EU:n asettaman päästövähennystavoitteen saavuttamisen kustannukset minimoidaan asettamalla päästövähennystoimet kustannustehokkuusjärjestykseen ja valitsemalla sitten niin monta edullisinta toimea, että päästövähennystavoite saavutetaan.



### Päästöyksikön hinta matalampi kuin kalleimman päästövähennystoimen kustannustehokkuus

Päästövähennystoimien valinta kustannustehokkaasti, kun päästöyksiköiden kauppaa hyödynnetään ja päästöyksiköiden hinta (160 €/t) on matalampi kuin kalleimman muuten hyödynnettävän päästövähennystoimen kustannustehokkuus. Kustannukset minimoidaan toteuttamalla päästövähennystoimet, jotka ovat kustannustehokkaampia kuin yksiköiden yksikköhinta, ja hankkimalla päästöyksiköitä niin paljon, että tavoite saavutetaan niiden avulla.

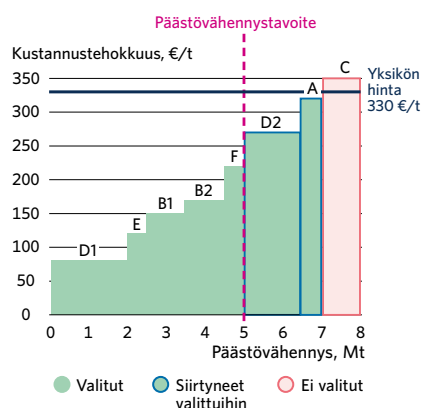
| Päästö-<br>vähennys-<br>toimi | Päästö-<br>vähennys,<br>Mt | Yhteis-<br>kunnallinen<br>kustannus,<br>M€ | Kustannus-<br>tehokkuus,<br>€/t | Valitaan |
|-------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------|----------|
| A                             | 0,6                        | 192                                        | 320                             | Ei       |
| B1                            | 0,9                        | 135                                        | 150                             | Kyllä    |
| B2                            | 1,1                        | 187                                        | 170                             | Ei       |
| C                             | 1                          | 350                                        | 350                             | Ei       |
| D1                            | 2                          | 160                                        | 80                              | Kyllä    |
| D2                            | 1,4                        | 378                                        | 270                             | Ei       |
| E                             | 0,5                        | 60                                         | 120                             | Kyllä    |
| F                             | 0,5                        | 110                                        | 220                             | Ei       |
| Valitut                       | 3,4                        | 355                                        | 104,4                           | -        |
| Yksikkö-<br>ostot             | 1,6                        | 256                                        | 160,0                           | -        |
| Yhteensä                      | 5,0                        | 611                                        | 122,2                           | -        |



### Päästöyksiköiden hinta korkeampi kuin kalleimman päästövähennystoimen kustannustehokkuus

Päästövähennystoimien valinta kustannustehokkaasti, kun päästöyksiköiden kauppaa hyödynnetään ja päästöyksiköiden hinta (330 €/t) on korkeampi kuin kalleimman muuten hyödynnettävän päästövähennystoimen kustannustehokkuus. Kustannukset minimoidaan toteuttamalla päästövähennystoimet, joiden kustannustehokkuus on pienempi kuin yksiköiden yksikköhinta, ja myymällä kertynyt ylijäämä.

| Päästö-<br>vähennys-<br>toimi | Päästö-<br>vähennys,<br>Mt | Yhteis-<br>kunnallinen<br>kustannus,<br>M€ | Kustannus-<br>tehokkuus,<br>€/t | Valitaan |
|-------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------|----------|
| A                             | 0,6                        | 192                                        | 320                             | Kyllä    |
| B1                            | 0,9                        | 135                                        | 150                             | Kyllä    |
| B2                            | 1,1                        | 187                                        | 170                             | Kyllä    |
| C                             | 1                          | 350                                        | 350                             | Ei       |
| D1                            | 2                          | 160                                        | 80                              | Kyllä    |
| D2                            | 1,4                        | 378                                        | 270                             | Kyllä    |
| E                             | 0,5                        | 60                                         | 120                             | Kyllä    |
| F                             | 0,5                        | 110                                        | 220                             | Kyllä    |
| Valitut                       | 7                          | 1222                                       | 174,6                           | -        |
| Yksikkö-<br>myynnit           | -2                         | -660                                       | -330,0                          | -        |
| Yhteensä                      | 5                          | 562                                        | 112,4                           | -        |



## Kustannustehokkaan ilmastopolitiikan tekoon ei ole riittävästi tietoa päästövähennystoimien tai päästöyksiköiden hinnasta

Kustannustehokkaan ilmastopolitiikan toteuttaminen edellyttää riittäviä tietoja päästövähennystoimien kustannustehokkuudesta ja muilta mailta saatavilla olevien päästöyksiköiden hinnasta ja määrästä. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamassa ilmastopolitiikan tietoperustan tarkastuksessa (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2025) havaittiin, että Suomessa päättäjillä on käytössä hyvin puutteellisesti vaikutusarvioita (päästövähennykset, kustannukset, kustannustehokkuus) eri päästövähennystoimista, kun he päättävät ilmastopolitiikan suunnitelmien toimista. Päästövähennystoimia ei voida siksi valita kustannustehokkuus riittävästi huomioiden. Mahdollisuus hankkia päästöyksiköitä muilta EU-jäsenmailta korostaa hallinnon tarvetta kehittää ilmastotoimien kustannustehokkuusarviointia.

Vaikuttaa siltä, että maankäyttösektorin tai taakanjakosektorin päästöyksiköillä on käyty kauppaa joko todella vähän tai ei lainkaan, kaupankäynnin potentiaalisista tehokkuushyödyistä huolimatta. Käydyistä kaupoista ei ole toistaiseksi saatavilla julkista tietoa. Kaupankäynnin olemattomuuden ja näkymättömyyden vuoksi ei ole olemassa ainakaan julkista tietoa päästöyksiköiden hinnoista. Tämän myötä jäsenmaiden on hankala suorittaa päästövähennystoimien ja yksikköhankintojen kustannusten välistä vertailua ja valita itselleen kustannustehokkain ratkaisu (ks. tietolaatikko s. 81–82). Tämä taas on entisestään heikentänyt sitä, että kaupankäyntiä ei ole saatu liikkeelle.

Kaupankäyntiä päästöyksiköillä on voinut osaltaan vähentää poliittinen epävarmuus EU:n ilmastotavoitteiden tasosta. Vaikuttaa, että useat EU-maat ja unioni kokonaisuutena olisi jäämässä tavoitteista ainakin maankäyttösektorilla kaudella 2026–2030. EU:hun kohdistuu useista jäsenmaista painetta keventää tavoitteita tai muuten pehmentää niiden soveltamista. Jos jäsenmaat pitävät jossain määrin todennäköisenä, että EU alentaa tavoitteita, se vähentää maiden halukkuutta hankkia päästöyksiköitä ennen EU:n linjan selkeytymistä, sillä odotettu tavoitteiden löysäminen laskisi yksiköiden kysyntää ja hintatasoja. Odotus tavoitteiden keventämisestä myös vähentää jäsenmaiden päästövähennystoimia, mikä heikentää niiden mahdollisuuksia päästä tavoitteisiinsa. Tämä lisää entisestään painetta tavoitteiden keventämiseen. Kumpikin kehitys edistää sitä, että päästötavoitteiden keventämisen odottamisesta voi tulla itseään toteuttavaa.

Maa- ja metsätalousministeriön vetämän työryhmän raportissa on esitetty, että maankäyttösektorin nieluyksiköiden hintatasoa tulisi selvittää tekemällä ostotarjouksia eri jäsenmaille (Maa- ja metsätalousministeriö, 2023). Tällaiseen ei ole ainakaan Suomi ryhtynyt, mutta maa- ja metsätalousministeriö on tiedustellut joistain jäsenmaista nieluyksiköiden saatavuutta, joka vaikuttaa heikolta.

EU julkaisee sektoreiden lopullisia päästötilastoja viiveellä, ja maankäyttösektorin vuoden 2025 päästötilastot julkistetaan vasta vuonna 2027. Siihen asti jäsenmaille ei ole tarkkaa tietoa niiden päästöyksiköiden tarpeesta tai tarjonnasta ensimmäisellä kaudella. Sen myötä maat voivat olla varovaisia käymään kauppaa etukäteen.

Kaupankäyntiä on voinut vähentää myös keskitetyn markkinapaikan puuttuminen. Komission luoma keskitetty markkinapaikka kannustaisi jäsenmaita kaupankäyntiin luomalla sille selkeästi organisoidut puitteet. Se vähentäisi myös tarvetta siihen, että parhaan hinnan selvittämiseksi jokaisen maan tulisi selvittää kaikilta muilta mailta niiden tarjoama tai pyytämä hinta.

## Maankäyttösektorin alijäämällä on huomattava merkitys Suomen julkiselle taloudelle

Suomen maankäyttösektorin kauden 2021–2025 alijäämän valtiontaloudellinen merkitys on huomattava, vaikka päästöyksiköiden hinta olisi erinäisissä laskelmissa käytettyjen arvioiden alahaarukassa ja vaikka EU:n päästötavoitteita kevennettäisiin huomattavastikin. Suomen Ilmastopaneeli olettaa laskelmissaan (Seppälä et. al. 2025), että tavoitteiden ja nykyisten päästötoimien mukaisen päästökehityksen perusteella Suomen alijäämä kaudella olisi 110 Mt. Olettamalla sektorin päästöyksiköiden hintahaarukaksi 10–50 €/t kustannuksiksi yksiköiden hankinnasta tulisi 1,1–5,5 miljardia euroa paneelin laskelmien mukaan. Mikäli Suomen 27 Mt erillisjousto on hyödynnettävissä, alijäämä olisi 83 Mt ja kustannukset samalla hintahaitarilla 0,83–4,15 miljardia euroa.

Kauden 2026–2030 osalta alijäämän suuruuteen voidaan vaikuttaa päästövähennystoimilla, joiden valtiontaloudellisia ja yhteiskunnallisia kustannuksia vähennettyä tonnia kohden tulisi siis verrata yksiköiden hinnan kustannuksiin. Ilmastopaneelin laskelmissa on esimerkinomaisesti arvoitu eri hakkuutasojen vaikutuksia päästöihin ja siten kaudella kertyvään yksiköiden hankinnan tarpeeseen ja niiden hankinnan kustannuksiin. Paneelin raportissa arvioidaan, että samanlaisella hintahaitarilla katsottuna hakkuiden asteittainen vähennys 7 miljoonalla kuutiometrillä – oletetusta 80 miljoonasta kuutiosta 73 miljoonaan kuutioon – voisi vähentää kustannuksia haitarin alapään päästöyksikköhinnoilla useilla sadoilla miljoonilla euroilla. Haitarin yläpään hinnoilla kustannusvähennys olisi noin 2 miljardia euroa. Tuleekin esimerkiksi punnita, ovatko hakkuiden rajoittamisen kustannukset (esim. Ollikainen et. al., 2025) vähäisemmät kuin yksiköiden hankinnan kustannukset.

## Ilmastopolitiikan kustannusten minimointi vaatii toimintamallin luomista yksikkökaupan koordinointiin

Edellä kerrottiin, että tieto sekä päästövähennystoimien kustannustehokkuudesta että etenkin päästöyksiköiden hinnasta on puutteellista. Päästöyksiköiden hinta ja saatavuus voivat kuitenkin selkeytyä pian, sillä vuoden 2027 aikaraja lähestyy. Tämä luo painetta jäsenmaille aloittaa kaupankäynti.

Valtionhallinnossa tulisi olla luoda selkeät toimintamallit yksikkökaupan valmisteluun ja toteuttamiseen. Aikainen valmistautuminen voisi mahdollistaa vielä kehittymättömien markkinoiden mahdollisten hintaerojen hyödyntämisen. Päästöyksiköiden kaupassa selkeimmät yksittäiset vastuuministeriöt ovat taakanjakosektorin osalta ympäristöministeriö ja maankäyttösektorin osalta maa- ja metsätalousministeriö. Päästöyksiköiden hankintaa on pidetty esillä Puhtaan energian, ympäristön ja huoltovarmuuden ministerityöryhmässä. Kaupankäynnin suunnitteluun ei ole kuitenkaan asetettu esimerkiksi valmistelevaa virkayöryhmää, eikä yksiköiden hankinnan kustannuksiin ole varauduttu valtiontalouden kehyksissä.

Päästöyksiköiden kauppaa tulisi valmistella poikkiministeriöllisesti sen julkistaloudellisen merkittävyyden ja sektoreiden välisten monitahoisten joustomekanismien vuoksi. Joustomekanismien myötä maankäyttösektorin kauden 2021–2025 alijäämä siirtyy taakanjakosektorin vajeeksi, siltä osin kuin alijäämä ei paikata maankäyttösektorin yksiköitä hankkimalla. Mikäli taakanjakosektorin päästöyksiköiden hinnat ovat maankäyttösektorin yksiköiden

hintoja korkeammat, tulisi maankäyttösektorin alijäämä yrittää kattaa mahdollisimman pitkälle maankäyttösektorin yksiköiden hankinnalla. Mikäli taas taakanjakosektorille jäisi ylijäämää kaudella 2021–2025, sitä voitaisiin siirtää joko seuraavalle kaudelle tai myydä niille jäsenmaille, joilla on alijäämää. Jos yksiköiden hinnoissa on eroja eri kausien välillä, tulee hintaeroja käyttää sen arvioimiseen, kannattaako alijäämän antaa siirtyä seuraavalle kaudelle vai ei. Kuten edellä on esitetty, niin yksiköiden hankinnan kustannuksia tulee verrata myös päästövähennystoimien kustannuksiin, siltä osin kuin niistä on tietoa.

Päästöyksikköjen kauppaan liittyy joitain varauksia suhteessa Suomen ilmastolaissa määriteltäviin kansallisiin tavoitteisiin, etenkin vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteeseen. Vielä ei tiedetä, mitkä ovat EU:n 2030-luvun tavoitteet taakanjako- ja maankäyttösektoreille. Jos EU:n Suomelle asettama maankäyttösektorin tavoite on keveämpi kuin Suomen hiilineutraaliustavoitetta vastaava maankäyttösektorin nielutaso ja jos Suomi ei saavuta tavoitetta omilla toimillaan, on ilmastolain puitteissa epäselvää, voiko Suomi hankkia päästöyksiköitä hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi vai tuleeko tavoite saavuttaa ”maan rajojen sisällä”. Samoin on epäselvää, voiko Suomi myydä ylijäävät yksikkönsä ja samalla pitää hiilineutraaliustavoitetta saavutettuna, jos Suomi saavuttaa tavoitteensa omin toimin, sillä yksiköiden myynnin myötä Suomen hiilineutraalius ei vähentäisi päästöjä EU:n alueella. Yksikkökaupan roolia Suomen kansallisten tavoitteiden saavuttamisessa tulisi selkeyttää osana valmistelutyötä.





# Lähdeluettelo

Gbohoui W. ja Medas, P. (2020). Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks. IMF Special Series on COVID-19. April 29, 2020. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>

EEA (2024). European Climate Risk Assessment. European Environment Agency. EEA Report !/2024. <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/european-climate-risk-assessment>

Euroopan komissio. (2025a). Communication—Accommodating defence expenditure. [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0_en)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/841, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin sekä asetuksen (EU) N:o 525/2013 ja päätöksen N:o 529/2013/EU muuttamisesta. (nk. LULUCF-asetus). <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R0841&qid=1742544456897>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/842, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi, sekä asetuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamisesta. (nk. Taakanjakoasetus). Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R0842&qid=1742544515796>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/839, annettu 19 päivänä huhtikuuta 2023, asetuksen (EU) 2018/841 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse soveltamisalasta, raportointia ja vaatimusten noudattamista koskevien sääntöjen yksinkertaistamisesta ja jäsenvaltioiden tavoitteiden asettamisesta vuodelle 2030 sekä asetuksen (EU) 2018/1999 muuttamisesta seurannan, raportoinnin, edistymisen seurannan ja uudelleentarkastelun parantamisen osalta. (nk. Uudistettu LULUCF-asetus). Saatavissa: [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023R0839&qid=1741095561747#tit\\_1](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023R0839&qid=1741095561747#tit_1)

Euroopan unionin neuvosto. (2025a). Neuvoston suositus, annettu 8 päivänä heinäkuuta 2025, neuvoston Suomelle asetuksen (EU) 2024/1263 nojalla asettamista nettomenojen enimmäiskasvuprosenteista poikkeamisen sallimisesta (kansallisen poikkeuslausekkeen aktivointi) (C/2025/3966). EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0606>

Euroopan unionin neuvosto. (2025b). Neuvoston asetus (EU) 2025/1106, annettu 27 päivänä toukokuuta 2025, välineen perustamisesta Euroopan turvallisuuden edistämiseksi Euroopan puolustusteollisuutta vahvistamalla (SAFE) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti). EUR-Lex. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202501106](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202501106)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:02003L0087-20240301>

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2026 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi verolaeiksi, HE 98/2025 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2026, HE 99/2025 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta, HE 119/2025 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion eläkerahastosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta, HE 126/2025 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 annetun lain 2 §:n muuttamisesta, HE 138/2025 vp

Från överskottsmål till balansmål. 2024. Komiteanmietintö SOU 2024:76. <https://www.regeringen.se/contentassets/78b38b9e33c34c1bb41c433fd584effa/sou-202476-fran-overskottsmal-till-balansmal.pdf>

Keskinen, P., Pesola, S., ja Sainio, M. (2025). EU:n finanssipoliittiset säännöt uudistuksen jälkeen – ensimmäisiä havaintoja toimeenpanosta. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 121(1). <https://journal.fi/kak/article/view/157475>

Larch, M., Busse, M., Gabrijelcic, M., Jankovics, L. ja Malzubris, J. (2022). Assessment of the EU's fiscal framework and the way forward: persisting tensions between risk reduction and risk sharing. Bruges European Economic Research Papers, 42/2022. <https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/BEER%2042%20Larch%20Martin.pdf>

Maa- ja metsätalousministeriö. (2023). Maankäyttösektorin selvitysja valmistelutyöryhmän loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2023:17. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-711-2>

Yksityislääkäreiden hinnat nousivat yli kaksinkertaisesti inflaatioon verrattuna alkuvuonna 2024 | Ajankohtaista | Kela

Ollikainen, M., Honkatukia, J., Pukkala, T. (2025). Kansantaloudellisesti tasapainoinen nielupolku Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen. Koneen säätiö. [https://koneensaatio.fi/wp-content/uploads/2025/09/Kansantaloudellisesti-tasapainoinen-nielupolku-Suomen-hiilineutraaliustavoitteen-saavuttamiseen\\_FINAL.pdf](https://koneensaatio.fi/wp-content/uploads/2025/09/Kansantaloudellisesti-tasapainoinen-nielupolku-Suomen-hiilineutraaliustavoitteen-saavuttamiseen_FINAL.pdf)

Positive Impact, (2021). Vahinkovakuuttaminen muuttuvassa ilmastossa. Tilaaja Finanssiala ry. <https://www.finanssiala.fi/wp-content/uploads/2021/05/Vahinkovakuuttaminen-muuttuvassa-ilmastossa-raportti-21042021.pdf>

Sainio, M. (2024). Huomioita Suomen kansallisen finanssipoliittisen lainsäädännön vaikutuksista. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 120: 190–208. <https://journal.fi/kak/article/view/145706>

Seppälä, J., Ahlvik, L., Lehtonen, A., Leino, M., Mosley, F., Mäkipää, R., Ollikainen, M., Salo, M., Soimakallio, S., Toiviainen, A., Vesa, S., Vikfors, S. (2025). Arvio Suomen maankäyttösektorin tilanteesta – Tarkastelussa EU:n LULUCF-velvoitekaudet 2021–2025 ja 2026–2030. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2025. <https://doi.org/10.31885/9789527457344>

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2023. Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi. [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/63ed29f6-a891-4229-9755-7fb579ae4219/db62219d-61f6-4ce6-a8a3-60f4552b72ac/MUISTIO\\_20250922073536.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/63ed29f6-a891-4229-9755-7fb579ae4219/db62219d-61f6-4ce6-a8a3-60f4552b72ac/MUISTIO_20250922073536.PDF)

Strifler, M., & Kokkinen, A. (2021a). A monthly business cycle heatmap for the Finnish Economy. [Julkaisematon käsikirjoitus].

Strifler, M., & Kokkinen, A. (2021b). Forecast for the Finnish business cycle heatmap. [Julkaisematon käsikirjoitus].

SYKE (2023). Ympäristölle haitalliset tuet Suomessa. Katsaus ilmastolle ja luonnon monimuotoisuudelle haitallisiin tukiin. Suomen ympäristökeskuksen raportteja; 30/2023. <http://hdl.handle.net/10138/565350>

Parlamentaarinen sopimus julkisen talouden hoitamisesta, 14.10.2025. <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Documents/Parlamentaarinen%20sopimus%20julkisen%20talouden%20hoitamisesta%2014102025.pdf>

Talouspolitiikan arviointineuvosto. (2024). Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2023.

Valtioneuvosto. (2025, marraskuu 18). Suomi hyödyntää EU:n uutta lainarahoitusta puolustuksen vahvistamiseksi. <https://valtioneuvosto.fi/-/suomi-hyodyntaa-eu-n-uutta-lainarahoitusta-puolustuksen-vahvistamiseksi->

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2021). Tarkastuskertomus 8/2021: Valtiontalouden kehysjärjestelmän toimivuus. <https://www.vtv.fi/julkaisut/valtiontalouden-kehysjarjestelman-toimivuus/>

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2023). Kellokumpu, Pesola, Savolainen ja Grünbaum. Working paper: Automatic Fiscal Stabilizers in Finland 1993–2021.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2024). Julkisen velan ennusteen menetelmät. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2024. <https://www.vtv.fi/julkaisut/julkisen-velan-ennusteen-menetelmat/>

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2025). Ilmastopolitiikan tietoperusta. Finanssipolitiikan tarkastus 16/2025.

Valtiovarainministeriö. (2025a). Rakentaminen 2025–2026. Syksy 2025( s2025:46; Valtiovarainministeriön julkaisuja) <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/0a12a8aa-7fac-4ea3-9817-66c312e98096/content>

Valtiovarainministeriö. (2025b). Hallituksen työllisyystoimien tilanne 16.5.2025 <https://vm.fi/documents/10623/180963988/2025-05-16%20Ty%C3%B6llisyystoimien%20tilanne%2016052025.pdf/c213f354-01cf-a667-8735-a7bfb8d770fe/2025-05-16%20Ty%C3%B6llisyystoimien%20tilanne%2016052025.pdf?t=1747395212232>

Valtiovarainministeriö. (2025c). Pysyvän oleskeluluvan muutokset. <https://vm.fi/documents/10623/180963988/2025-06-27-Pysyv%C3%A4n%20oleskeluluvan%20muutokset.pdf/a3502731-7bb4-2136-9b79-b3300fabbbe8/2025-06-27-Pysyv%C3%A4n%20oleskeluluvan%20muutokset.pdf?t=1751029976292>

Valtiovarainministeriö. (2025d). Työttömyysturvan sanktioiden työllisyysvaikutukset. <https://vm.fi/documents/10623/180963988/2025-10-06%20Ty%C3%B6tt%C3%B6myysturvan%20sanktiot.pdf/4aec6c8a-51e6-848e-f2e6-227089dd619b/2025-10-06%20Ty%C3%B6tt%C3%B6myysturvan%20sanktiot.pdf?t=1759745008918>

Valtiovarainministeriö. (2025e). Toimeentulotuen kokonaisuudistuksen vaikutukset työllisyyteen. <https://vm.fi/documents/10623/180963988/2025-10-06%20Toimeentulotukilain%20kokonaisuudistus.pdf/e66edec7-5c5a-27bb-3b8d-fbf962a11fdb/2025-10-06%20Toimeentulotukilain%20kokonaisuudistus.pdf?t=1759745072950>

Valtiovarainministeriö. (2025f). Työttömien asiakasprosessin uudistamisen työllisyysvaikutusarviot. <https://vm.fi/documents/10623/180963988/2025-10-06%20Ty%C3%B6tt%C3%B6mien%20palveluprosessi,%20ty%C3%B6nhakuvelvoite%20ja%20hakuprofiilit.pdf/d0d0ffd4-22ab-49f8-f4c7-3b11e068db6d/2025-10-06%20Ty%C3%B6tt%C3%B6mien%20palveluprosessi,%20ty%C3%B6nhakuvelvoite%20ja%20hakuprofiilit.pdf?t=1759745115426>

Valtiovarainministeriö. (2025g). Taloudellinen katsaus, kevät 2025 (2025:13; Valtiovarainministeriön julkaisuja). <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-862-0>

Valtiovarainministeriö. (2025h). Taloudellinen katsaus, syksy 2025 (2025:49; Valtiovarainministeriön julkaisuja). <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-420-2>

VTV, finanssipolitiikan valvonta (2022). Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2019–2022. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2019–2022

VTV, finanssipolitiikan valvonta. (2024). Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2024. <https://www.vtv.fi/julkaisut/finanssipolitiikan-valvonnan-raportti-2024/>

VTV, finanssipolitiikan valvonta. (2025a). Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta. <https://www.vtv.fi/julkaisut/finanssipolitiikan-valvonnan-arvio-julkisen-talouden-hoidosta-kevat-2025/>

VTV, finanssipolitiikan valvonta (2025b), Valtion budjetin menolisäykset covid-19-pandemian aikana Suomessa. Valvonnan raportti 2/2025.



---

**VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)**  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi) | [@VTV\\_fi](https://twitter.com/VTV_fi)