



Lausunnon pääsanomat:

- Käsillämme on monikriisi, jossa erilaiset yhteiskunnalliset ja ekologiset kriisit niin globaalisti, alueellisesti kuin paikallisestikin kietoutuvat yhteen aiheuttaen jatkuvia jännitteitä, ongelmia ja pidempiaikaisia haasteita ihmisyyhteisöille. Valtion talousarviolla pitäisi mahdollistaa sellaista yhteiskuntapolitiikkaa, jolla aikamme haastaviin kriiseihin vastataan määrätietoisesti ja tehokkaasti.
 - Talousarvion pohjana toimiva VM:n suhdanne-ennuste nojaa jälleen kotimaisen kulutuksen ja investointien varaan. On suuri riski sille, että ennuste on tälläkin kertaa optimistinen ja matalasuhdanne Suomessa jatkuu myös tulevana vuosina – työttömyyttä kasvattaen. Tämä alkaa heikentää Suomen taloutta rakenteellisesti. Finanssipolitiikasta pitäisikin tehdä päätösperäisesti elvyttävää, jotta negatiivinen kierre saadaan katkaistua. Julkisten elvytyshankkeiden tulee olla sellaisia, että ne edistävät kokonaisuutena suomalaisen yhteiskunnan siirtymää kohti ekologista ja sosiaalista kestävyyttä aiheuttamatta haitallisia polkuriippuvaisuuksia parhaiden tulevaisuuden järjestelmien näkökulmasta.
 - Hallituksen talousarvioesitys osoittaa, ettei Suomessa olla ottamassa riittäviä askeleita kohti hiilineutraalisuutta eikä vihreään siirtymään olla suuntaamassa riittävästi julkisia varoja.
 - Rakenteellinen ongelma valtion talousarviossa on, että siitä puuttuvat tieto ja perusteelliset arvioinnit esitettyjen toimenpiteiden ekologisesta kestävydestä. Vastuullinen julkinen taloudenpito edellyttää tietopohjan ja ohjauskyvyn harppauksenomaista parantamista.
 - Ekologinen kokonaisnäkemys tarvitaan perustaksi aktiiviselle ja suunnitelmalliselle finanssi-, innovaatio- ja teollisuuspolitiikalle, jonka tehtävänä on tuottaa tavoiteltu talouden rakennemuutos nopeasti, hallitusti ja yhtä aikaa moninaisiin haasteisiin vastaten. BIOS-tutkimusyksikön syksyllä 2025 käynnistämä teollinen ennakointistudio tarttuu tähän haasteeseen konkreettisesti tulevana vuosina.
-

Vuoden 2026 valtion talousarvio

Talouden näkymät ja finanssipolitiikan linja

Käsillämme on monikriisi, jossa erilaiset yhteiskunnalliset ja ekologiset kriisit niin globaalisti, alueellisesti kuin paikallisestikin kietoutuvat yhteen aiheuttaen jatkuvia jännitteitä, ongelmia ja pidempiaikaisia haasteita ihmisyyhteisöille. Myös julkisen talouden suunnittelu tapahtuu näissä puitteissa ja valtion talousarviolla pitäisi mahdollistaa sellaista yhteiskuntapolitiikkaa, jolla aikamme haastaviin ja moniulotteisiin kriiseihin vastataan määrätietoisesti ja tehokkaasti.

Talousarvion yhteydessä esitetty valtiovarainministeriön talousennuste povaa jälleen Suomea koetelleen matalasuhdanteen päättymistä. Vaikka näin tehdään jo kolmatta vuotta perätysten, matalasuhdanne on jatkunut näihin päiviin asti ja Suomen työmarkkinoiden tilanne on heikentynyt heikentymistään. Ennusteen mukaan kasvun vahvistuminen nojaa vuonna 2026 yksityisen kulutuksen ja yksityisten investointien varaan. Kasvusykähdyksen myötä työmarkkinoiden tilannekin kohentuu ministeriön ennusteen mukaan vuosina 2026 ja 2027. Vaikka Suomessa reaalitytulot ovat inflaation hidastumisen seurauksena laskeneet viime vuosien aikana ja EKP on rahapolitiikallaan painanut Euroopan talouden yleistä korkotasoa alas, Suomessa kotimainen kulutus ja investoinnit eivät ole lähteneet kasvuun. Keskeisenä syynä tälle voidaan nähdä vuodelle 2025 erityisen kovana osunut finanssipolitiikan kiristys, joka on mitä ilmeisemmin vähentänyt kotitalouksien kulutusmahdollisuuksia ja -halukkuutta sekä yritysten investointihalukkuutta. Kasvava työttömyys, yritysten kannattavuuden heikentyminen ja edeltävinä vuosina tapahtunut aiemmin kerrytettyjen säästövarantojen käyttö ovat johtaneet talouden säästämisasteen reippaaseen nousuun. Ei ole mitenkään varmaa, että kulutus- ja investointihalukkuus palautuu nopeasti 2010-luvun lopun tasolle vuonna 2026, mikä taas haastaa ministeriön ennusteen. Viimeisten vuosien aikana VM:n ennusteet ovat nimittäin osoittautuneet optimistisiksi havaittuun talouskehitykseen peilattuna. Erityisesti työmarkkinoiden toipuminen voi olla tulevina vuosina nihkeää, mikä edelleen jarruttaa sisäsyntyisesti talouden elpymistä.

Kun Suomen talouden toimintaympäristö näyttää myös edelleen erittäin haastavalta ja epävarmuutta liittyy niin geopolitiikkaan, turvallisuustilanteeseen, EU:n sisäiseen kehitykseen kuin myös ekologisen kriisin etenemiseen, ulkoisista olosuhteista ei ole odotettavissa Suomen talouteen merkittävää helpotusta. Esimerkiksi rahapolitiikka euroalueella tuskin kevenee enää nykyisestä, kun inflaation hidastuminen on päättynyt ja hintapaineita myös Euroopan markkinoille tulee esimerkiksi kiihtyneestä kauppasodasta. Rahapolitiikan keventymisen edellytyksenä näyttäisi olevan eurooppalainen taantuma, joka puolestaan olisi Suomen taloussuhdanteelle isompi uhka kuin EKP:n paluu nollakorkopolitiikkaan olisi sille mahdollisuus. Euroopassa finanssipolitiikan näkymät ovat kahtalaiset. Toisaalta EU:n taloussäännöt alkavat tulevina vuosina rajoittaa ekspansiivista talouspolitiikkaa, mutta toisaalta esimerkiksi Saksan uusi hallitus on päättänyt investointiohjelmasta, jonka pitäisi lisätä maan julkisia investointeja useita kymmeniä prosentteja nykytasolta seuraavan 12 vuoden ajan. Lyhyellä aikavälillä näiden investointien vaikutus Suomen talouteen on

kuitenkin vielä epäselvä, vaikka jonkinlaisia positiivisia ulkoisvaikutuksia Saksan viennin kautta Suomelle voidaankin odottaa. Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että ilman uusia negatiivisia tai positiivisia talousshokkeja matalasuhdanteen jatkuminen Suomessa on edelleen perusskenaario.

Valtion vuoden 2026 talousarvion määrittämä finanssipolitiikan linja näyttää ministeriön ennusteeseen peilattuna hieman kiristävältä. Kun hallitus on tehnyt tähän mennessä jo merkittäviä rakenteellisia leikkauksia ja veronkorotuksia ja tekee niitä lisää talousarvioesityksessä vuosille 2026 ja 2027, vuonna 2026 julkisyhteisöjen kulutusmenojen kasvu on erittäin vähäistä ja menojen BKT-suhde laskee. Jos taloussuhdanne parantuu VM:n ennusteen mukaisesti, kasvavat verotulot ja vähentyvä etuuksien tarve alkaa kiristää finanssipolitiikan linjaa. Mikäli taas taloussuhdanne yllättää negatiivisesti, kyseessä olevat automaattiset vakauttajat osaltaan elvyttävät taloutta. Tästä huolimatta näyttää ilmeiseltä, että nykyisissä taloudellisissa olosuhteissa julkinen talous asettuu edelleen talouskasvun ja työllisyyden kasvun käsijarruksi Suomessa.

Koska suhdannetilanne näyttää edelleen epävarmalta, työttömyystilanne on heikentynyt selvästi ja Suomen talouden ulkoinen tasapaino on parantunut merkittävästi – osoittaen tilaa kotimaisen kokonaiskysynnän lisäämiselle – näyttää ilmeiseltä, että finanssipolitiikan linjaa pitäisi muuttaa selvästi elvyttävämmäksi. Investointilaman jatkuminen ja työttömyyden lisääntyminen tältä tasolta alkavat väistämättä heikentää rakenteellisesti Suomen taloutta. Negatiivinen kierre ja pitkä matalasuhdanne kannattaisi katkaista välittömästi. Päätosperäisiä elvytyshankkeita pitäisi saada nyt liikkeelle nopeasti. Viime vuoden lausunnossaan talousarviosta valtiovarainvaliokunnalle BIOS-tutkimusyksikkö peräänkuulutti tällaisten hankkeiden suunnittelun käynnistämistä ja varautumista VM:n ennustamaa heikompaan suhdannekehitykseen. Todennäköisesti valmiita investointisuunnitelmia ei Suomen julkisessa hallinnossa kuitenkaan ole olemassa, jolloin hankkeita on käynnistettävä osin ad hoc -pohjalta. Julkisten elvytyshankkeiden tulee olla sellaisia, että ne edistävät kokonaisuutena suomalaisen yhteiskunnan siirtymää kohti ekologista ja sosiaalista kestävyyttä. Tiedevetoinen suunnittelu, investointien kokonaiskoordinointi ja haitallisten polkuriippuvuuksien välttäminen ovat perusperiaatteet, joihin mahdollisesti tarvittavan finanssipoliittisen elvytyksen on syytä nojata. Nopealla aikataululla voitaisiin pyrkiä aikaistamaan sellaisia investointeja, jotka ovat joustavasti liitettävissä osaksi erilaisia tulevaisuuden energia- ja tuotantojärjestelmiä. Myös kestävä asuinrakentamisen hankkeita olisi syytä saada käyntiin selvästi viime vuosia suuremmilla volyyymeilla.

Vihreän siirtymän toimenpiteet

Valtion talousarviossa on viime vuosina koottu yhteen tieto sellaisista määrärahoista, joilla pyritään edistämään Suomen hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää. Tarkasteluun poimitut määrärahat liittyvät ympäristön ja vesistöjen suojeluun, energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian edistämiseen, kehitysyhteistyön kautta tapahtuvaan ilmastotyöhön, tutkimukseen ja kehittämiseen, liikenteen ilmastotoimiin sekä maa- ja metsätalouteen ja maankäyttösektorin toimiin.

Vuoden 2026 talousarvioesityksessä hiilineutraalisuuteen liittyviä tavoitteita edistetään yhteensä 2,3 miljardilla eurolla, mikä on hieman vähemmän kuin vuoden 2025 panostukset yhteensä (lisätalousarviot huomioden). Orpon hallituksen kaudella toimien painopiste on muuttunut aiemmasta linjasta niin, että kaikkien muiden toimien paitsi uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden edistämisen määrärahat laskevat. Määrärahojen kokonaistason lasku kertoo siitä, ettei merkittävää harppausta hiilineutraalisuuden olla Suomessa ottamassa. Ongelmallista on lisäksi se, etteivät kaikki tässä kirjanpidossa huomioitua määrärahat ja niiden muutokset ole hiilineutraalisuutta edistäviä toimenpiteitä. Julkisen talouden suunnittelun näkökulmasta selkeä puute on se, ettei määrärahojen kokoamisen ohella esitetä minkäänlaisia arvioita toimien tai päätösten jälkeen tekemättä jäämien toimien laadullisista vaikutuksista suhteessa Suomen asettamiin ilmasto- ja luontotavoitteisiin. Tämä on osa laajempaa yhteiskuntapolitiikan ja julkisten varojen käytön ohjaamisen ongelmaa, jota käsitellään kattavammin tämän lausunnon viimeisessä osiossa.

Valtion määrärahojen lisäksi veropuolella tehdään ympäristöohjaukseen liittyviä toimia. Vuonna 2026 verotuksessa tapahtuu edelleen muutoksia, jotka todennäköisesti vaikuttavat negatiivisesti kykyymme alentaa liikennesektorin päästöjä (joskin vähäisesti). Myös verojen, verorakenteen ja niiden muutosten vaikutusta ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi olisi syytä tuoda paremmin esiin talousarviokokonaisuudessa. Niiden suhde esimerkiksi ilmastolakiin ja sen tavoitteisiin jää hämäräksi talousarvioasiakirjoissa.

Julkisen talouden suunnitelma välineenä nopean ja hallitun ekologisen kestävyys siirtymän toteuttamiseksi Suomessa

Tässä lausuntomme osiossa kiinnitämme huomion siihen, minkälaisia edellytyksiä valtion talousarvio ja julkisen talouden suunnitelma politiikan ohjauksen välineenä antavat nopean ja hallitun ekologisen kestävyys siirtymän toteuttamiseksi Suomessa. Suomi on ottanut tavoitteekseen hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä ja hiilinegatiivisuuden pian sen jälkeen. Lisäksi Suomi on sitoutunut pysäyttämään luontokadon mahdollisimman pian.

Jotta talouspolitiikka kykenisi ohjaamaan taloutta kohti ekologisesti ja sosiaalisesti kestävästä talouskasvusta, sen tulisi kyetä tekemään erottelu kestävästä ja ei-kestävästä taloudellisen toiminnan välillä. Vain kestävästä taloudellisen toiminnan tulisi kasvaa, ja ei-kestävän taloudellisen toiminnan tulisi supistua. Talouspoliittinen kasvustrategia, jossa ekologinen kestävyys on vasta toissijainen tavoite taloudellisen toimeliaisuuden ja sisällöltään minkä tahansa työllisyyden kasvun jälkeen, ei riitä nopean ja hallitun kestävyys siirtymän toteuttamiseksi. Tällaisen kasvustrategian sijaan tarvitaan siirtymäpolitiikkaa, joka aktiivisesti ja tavoitteellisesti tähtää sisällöllisiin muutoksiin taloudessa¹.

¹ Olemme hahmotelleet viisi indikaattoria sisältävän Siirtymäpolitiikan kojelaudan siirtymäpolitiikan suunnitteluun ja arviointiin: <https://kojelauta.bios.fi>

Valtion talousarviossa monet keskeiset talouspolitiikkaa ohjaavat suuret, kuten BKT:n kasvu, työllisyysaste ja velkasuhde eivät kerro mitään talouden ekologisesta kestävydestä. Nämä suuret ovat ekologisesti ”sokeita”, toisin sanoen ne eivät sisällä tietoa ekologisesta kestävydestä tai järjestelmällisesti ohjaa politiikkaa sen suuntaan. Historiallisesti BKT:n kasvu on johtanut luonnonvarojen kulutuksen kasvuun, eikä tutkimuksessa ole viitteitä tämän yhteyden katkeamisesta Suomessa. BKT-kasvun vahvistaminen ilman tiukkaa kriteeristöä taloudelle, joka kasvaa BKT:n kanssa, on ekologisen kestävyden kannalta vahingollista². Työllisyystavoitetta koskee samanlainen huomio, johon palaamme alempana.

Ekologisen kestävyden kannalta kielteisten tai ekologista kestävyyttä sattumanvaraisesti tai välillisesti edistävien toimien sijaan ekologisesti kestävää taloutta tulee tavoitella tietoisesti ja suoraan, tavoittein ja indikaattorein, jotka ohjaavat julkista taloutta poliittisesti vähintään yhtä määräävästi kuin julkisen talouden suunnittelussa tähän asti priorisoidut talouskasvu, työllisyysaste ja velkasuhde. Vain 10 vuoden päässä oleva hiilineutraalisuustavoite ja vielä haastavammat tehtävät luontokadon pysäyttämisen ja luonnonvarojen kulutuksen saattamisessa laskuun vaativat julkiselta vallalta ennennäkemättömiä, laaja-alaisia ja nopeita toimia. Kasaantuvat geopoliittiset haasteet ja yhteiskuntarauhan horjuminen tekevät haasteesta entistä vaikeamman. Tässä ajassa tarvittavat politiikkatoimet eivät missään mielessä ole mahdollisia satunnaisina taloudellisen kestävyden sivutuotteina. Kaikkea julkisen talouden suunnittelua tulee ohjata näkemys talouden todellisista aineellisista ja ekologisista rajoitteista ja konkreettisista sektorikohtaisista ja sektorirajat ylittävistä toimista, joita ekologisen kestävyden saavuttaminen edellyttää muut poliittiset reunaehdot vielä huomioiden.

Ekologisenä tavoitteena valtion talousarvio kiinnittää jonkin verran huomiota nykyisiin ilmastopäästöihin ja päästöjen tavoitetasoon (ks. talousarvion kohta Hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää edistävät talousarvioesityksen määrärahat), mutta hyvin vähän ekologisen kestävyden ulottuvuuksiin – erityisesti luontokatoon ja luonnonvarojen kestävään käyttöön³. Ekologisen kestävyden kokonaisarviointi on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, jotta voidaan hahmottaa, minkälaisen teollisuuden ja työllisyyden varaan Suomea voidaan lähivuosina ja vuosikymmeninä rakentaa. Ilmastotavoitteiden lisäksi luonnon monimuotoisuuden edistäminen ja luonnonvarojen kulutuksen vähentäminen asettavat ehtoja sille, millainen taloudellinen toiminta ylipäätään on mahdollista. Samalla siirtymäpolitiikan toteuttaminen energiajärjestelmien, asumisen, liikenteen ja maa- ja metsätalouden sektoreilla antaa mittavasti mahdollisuuksia uusien työpaikkojen muodostumiselle. Kestävän ja ei-kestävän talouden mukaan erottuvat myös kestävät ja ei-kestävät työpaikat. Ekologista kokonaistarkastelua tarvitaan erityisen painokkaasti juuri poistuvan ja lisääntyvän työn hahmottamiseen.

² Ks. tuore BIOS-tutkimusyksikön tutkimus (Vaden ym. 2025) irtikytkennän vauhdista Suomessa: ”Onko talouskasvun ja ympäristöpaineiden irtikytkennässä onnistuttu? Tapaus Suomi”, <https://alueajaymparisto.journal.fi/article/view/152069>

³ Kokonaistarkastelun puute vaivaa myös sektorikohtaisia vähähiilitekarttoja, jotka ovat toistaiseksi yksityiskohtaisin esitys teollisuuden tuotantorakenteen muutoksesta hiilineutraalisuustavoitteen mukaisesti, ks. <https://bios.fi/tiekartoista/> sekä Majava, A., Vadén, T., Toivanen, T., Järvensivu, P., Lähde, V., & Eronen, J. T. (2022). Sectoral low-carbon roadmaps and the role of forest biomass in Finland's carbon neutrality 2035 target. *Energy Strategy Reviews*, 41, 100836.

Konkreettisena esimerkkinä ilmastopäästönäkökulman riittämättömyydestä voidaan ajatella liikennettä. Jos tarkastellaan vain ilmastopäästöjä, esimerkiksi koko nykyisen ja kasvavan autokannan sähköistäminen voi vaikuttaa kestävältä. Sen sijaan luonnonvarojen kestävä kulutuksen kannalta ei ole mahdollista rakentaa liikkumista kasvavan autokannan sähköistämisen varaan. Nykyisillä tai kasvavilla ajosuoritteilla ja nykyisillä teknologioilla liikenteen sähköistymisessä tarvittavien luonnonvarojen kestävä käytön rajat tulevat pian vastaan. Lisäksi tarvittava kokonaisvaltainen murros vaikeutuu, jos infrastruktuuriratkaisut lukitsevat Suomen tiheän autokannan käyttöön vuosikymmeniksi tai jos liikenteen energiankulutus vie kohtuuttoman suuren osan puhtaasta sähköntuotannosta.

Onnistunut siirtymäpolitiikka edellyttää sekä tietopohjaa kestävyystiedon että keinoja ohjata taloutta. Valtion talousarvio on vaillinaisen molempien suhteen, vaikka esimerkiksi vihreän siirtymän määrärahat on budjettikirjassa alettu käsitellä omana kokonaisuutenaan. Ongelma tällä hetkellä se, että ilmastopäästöjen ja luontokadon näkökulmasta talousarvion yhteydessä tehtävät vaikuttavuusarviot ovat varsin kevyitä tai ne puuttuvat kokonaan. Tämän vuoksi määrärahojen muutokset ja niiden kokonaistaso jää siirtymäpoliittisesti ilmaan – saavutetaanko niillä aidosti kehitystä, joka vie Suomea kohti asetettuja ilmasto- ja luontotavoitteita.

Tietopohjan ja siihen perustuvan tilannekuvan luomiseksi BIOS-tutkimusyksikkö on paraikaa käynnistämässä teollisen murroksen tiedeveitoista suunnittelua – teollisuuden ennakoitustudion muodossa. Ensimmäisenä studion ”asiakkaana” on Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama CO2Creation -hanke, jossa tarkastellaan ja edistetään teollista hiilenhallintaa ja erilaisten hiilidioksidipohjaisten polkujen edellytyksiä Suomessa. Tämän pioneerihankkeen pohjalta teollista ennakoitusta, päätöksenteon tukemista ja tarvittavaa järjestelmätason koordinaatiota on tarkoituksena tehdä myös muilla keskeisillä yhteiskunnan osa-alueilla. Käytännössä studiossa toteutettava strateginen monialainen suunnittelu hahmottelee mahdollisia ja tavoiteltavia polkuja teollisuuden (ja laajemmin yhteiskunnan) rakennemuutokselle Suomessa sekä sitouttaa avaintoimijoita yhteistoimintaan jaetun tilannekuvan myötä. Uskottava tietopohja on välttämätön askel sekä ekologisen reunaehto huomioimiseksi talouspolitiikassa että viitoittamaan tietä elinvoimaiselle teollisuudelle ja muulle taloudelle. Se myös mahdollistaa määrätietoisuuden missiolähtöisen innovaatiopolitiikan. Teollisen rakenteen uudistaminen ekologisesti kestäväksi on ratkaisevaa myös työllisyyskehityksen kannalta. Vain ekologisesti kestävällä tuotantorakenteella on mahdollista luoda työpaikkoja pitkäjänteisesti.

Tällä hetkellä valtion talousarvio ja talouspoliittinen arviointi keskittyvät Suomessa vielä liikaa julkiseen velkaan ja väestön ikääntymiskehitykseen. Suomi on ottanut varovaisia mutta toistaiseksi riittämättömiä askelia ekologisen kestävyystiedon sisällyttämiseksi taloudelliseen suunnitteluun. Suomi on samoin ottanut ensimmäisiä askelia talouden ohjaamiseksi vihreän siirtymän mukaisesti, mutta tieto ekologisesta kestävyystiedosta ei tavoita julkisen talouden suunnittelua ja Suomen kyky ohjata taloutta aktiivisesti ekologisen kestävyystiedon ja tulevaisuudessakin elinvoimaisen yhteiskunta-

ja teollisuusrakenteen saavuttamiseksi on edelleen varsin vajavainen. Vastuullinen taloudenpito edellyttää tietopohjan ja ohjauskyvyn harppauksenomaista parantamista.

Kunnioittavasti,

BIOS-tutkimusyksikkö

Lisätietoja:

Ekonomisti, tutkija Jussi Ahokas

jussi.ahokas@bios.fi

044-9481484