

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 18.3.2026

Aki Kangasharju, Tero Kuusi ja Sakari Lähdemäki

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos lausuu kunnioittavasti seuraavaa Valtiontalouden tarkastusviraston Finanssipolitiikan valvonnan raportista 2025.

Keskitymme pyynnön mukaisesti hallituksen finanssipolitiikan toteutukseen ja siihen, mitä hallituksen talous- ja finanssipolitiikan päätöksenteossa tulisi huomioida keväällä 2026.

Lausunnossamme on kolme viestiä:

- 1) tämänhetkinen julkisen talouden sopeutus on ollut sopivaa ja oikea-aikaista
- 2) sopeutusta tulee jatkaa ja se on painotettava entistä selkeämmin menoihin ja
- 3) finanssipolitiikan uudistetun sääntökehikon uskottavuuteen on panostettava

Sopivaa ja oikea-aikaista

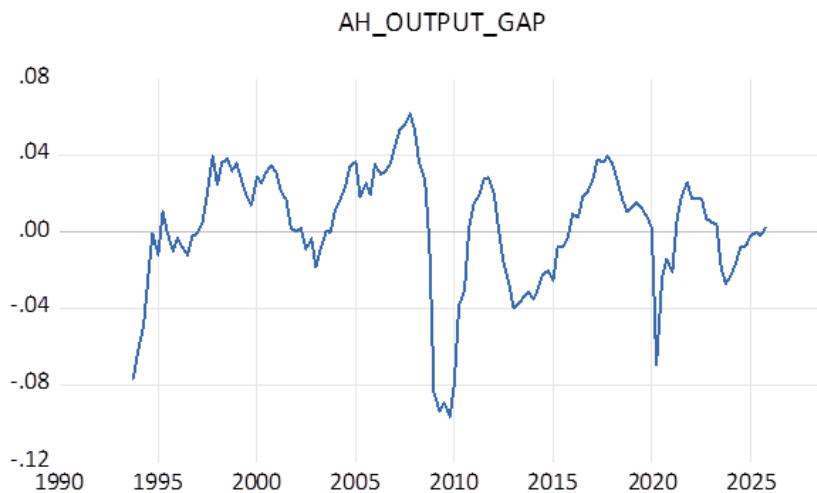
Valtion talouden tarkastusviraston (2025) mukaan talouspolitiikka kääntyi vuosien 2023 ja 2024 jälkeen selkeästi kiristäväksi vuonna 2025. Tarkastusviraston ja talouspolitiikan arviointineuvoston (2026) mukaan sopeutuksen suuruusluokka oli viime vuonna noin kolme miljardia euroa.

Talous kasvoi sopeutuksesta huolimatta viime vuonna 0,2 prosenttia. Julkisen sektorin työllisyys laski sopeutuksen vuoksi, mutta yksityisen sektorin työllisyys hieman nousi suhdanteen mukana. Julkisen sektorin kasvukontribuutio¹ bruttokansantuotteeseen oli jopa hieman positiivinen investointien kasvun ansiosta.

Valtiontalouden tarkastusviraston niin sanottu talouden lämpökartta lämpeni vuoden aikana ja oma tuotantokuilu arviommekin osoittaa, että sopeutus oli suhdannemielessä sopivaa ja oikea-aikaista (kuvio 1).²

¹ Julkisen sektorin kulutuksen ja investointien kasvuaste kerrottuna niiden osuudella edellisvuoden nimellisestä bruttokansantuotteesta. Julkisten investointien kasvukontribuutio oli suurempi kuin sopeutuksen vuoksi pienentyneen julkisen kulutuksen kontribuutio.

² Paranneltuun Hamiltonin filtteriin perustuvan menetelmän mukaan Suomen talous ei ollut taantumassa vuonna 2025, vaan tuotantokuilu pieneni ja saavutti nollan vuoden 2025 aikana. Menetelmän on osoitettu tuottavan aiempaa järkevämpiä arvioita tuotantokuilusta reaaliaikaisesti (Quast ja Wolters 2022).



Kuvio 1. Sakari Lähdemäen laskelmat tuotantokuilusta Suomessa. Menetelmänä Quast ja Wolters (2022). Taloudessa on nousukausi, kun negatiivinen tuotantokuilu pienenee.

Ilman sopeutusta kasvu olisi luonnollisesti ollut ripeämpää. Miten paljon ripeämpää, riippuu niin sanotusta finanssipoliittisesta kertoimesta, jonka suuruutta on mahdotonta arvioida tarkasti. Tervalan ja Puontin (2025) tuoreen kirjallisuuskatsauksen mukaan menojen karsiminen pienentää taloutta kertoimella 0,3–1,4 ja verotuksen kiristäminen pienentää taloutta kertoimella 0,3–3,1.

Valtiovarainministeriön käyttämä kerroin sekä meno- että verosopeutukselle on 0,6. Sen perusteella viime vuoden sopeutus hidasti kasvua 1,8 miljardilla eurolla, mikä on reilut 0,6 prosenttiyksikköä suhteessa vuoden 2024 bruttokansantuotteeseen.³ Kasvu olisi siis ollut 0,8 prosenttia ilman sopeutusta.

Kasvu olisi ollut ripeämpääkin ilman geopoliittista kaaosta. Epävarmuus lisääntyi heti Yhdysvaltojen presidentin vaihduttua, ja suomalaisten yritysten tullit Yhdysvaltoihin nousivat monikertaisiksi huhtikuun 2025 jälkeen. Ainakin osittain sen seurauksena Suomen vienti Yhdysvaltoihin väheni noin 15 prosenttia.⁴ Ville Kaitilan (2025) laskelmien perusteella tällainen sokki pienentää kasvua noin 0,3 prosenttiyksikköä vuoden aikana.

Ilman tulleva ja sopeutusta kasvu olisi ollut ehkä jotain 1 prosentin luokkaa, mikä on lähihistorian valossa kohtuullista Suomelle. Se tarkoittaa noususuhdannetta, johon sopeutus pitäisikin ajoittaa.

³ Bruttokansantuote oli käyvin hinnoin 291 mrd euroa vuonna 2024.

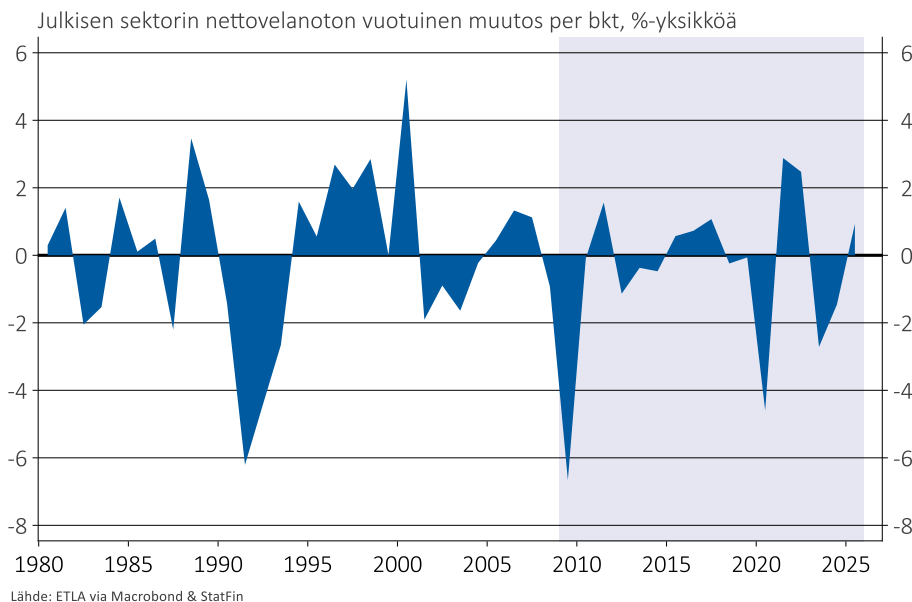
⁴ Arvio perustuu vientiin ilman kertaluonteista ja pitkään valmisteilla ollutta laivatoimitusta.

Sopeutusta tulee jatkaa ja se on painotettava menoihin

Vuoden 2025 kehitystä voi pitää kohtuullisena onnistumisena myös silloin, kun sitä verrataan sopeutuksen tarpeeseen ja aiempiin sopeutusjaksoihin. Sopeutuksella tarkoitetaan aktiivisten päätösten vaikutusta velkaantumiseen.

Seuraavassa tarkastellaan julkisen tasapainon kehitystä suhteessa bruttokansantuotteeseen, joten mukana on sekä aktiivisten päätösten että niin sanottujen automaattisten vakauttajien yhteenlaskettu vaikutus. Julkisen talouden alijäämän muutos suhteutetaan talouden kokoon, koska alijäämän ei tarvitse absoluuttisesti pienentyä pienentääkseen julkista velkasuhdetta. Riittää että alijäämä kasvaa bruttokansantuotteen arvoa hitaammin.

Velkaantumista pienentävät jaksot



Kuvio 2. Julkisen talouden nettovelanoton (tasapainon) bkt-suhteen muutokset vuodesta 1980.

Tällä tavalla tarkasteltuna kriisit näkyvät julkisessa taloudessa selvästi (negatiiviset punaiset alueet kuviossa 2), ja ne ovat voimakkaampia kuin velkaantumista pienentävät sopeutumisen jaksot (siniset alueet). Finanssikriisin jälkeen 2010-luvulla koko julkinen sektori ja varsinkin velkaa kerryttävät valtio- ja paikallishallinto ovat olleet voimakkaasti alijäämäisiä. Siitä huolimatta velkaantumista pienentäviä jaksoja ei ole pystytty voimistamaan tai pidentämään aikaisempiin jaksoihin verrattuna.

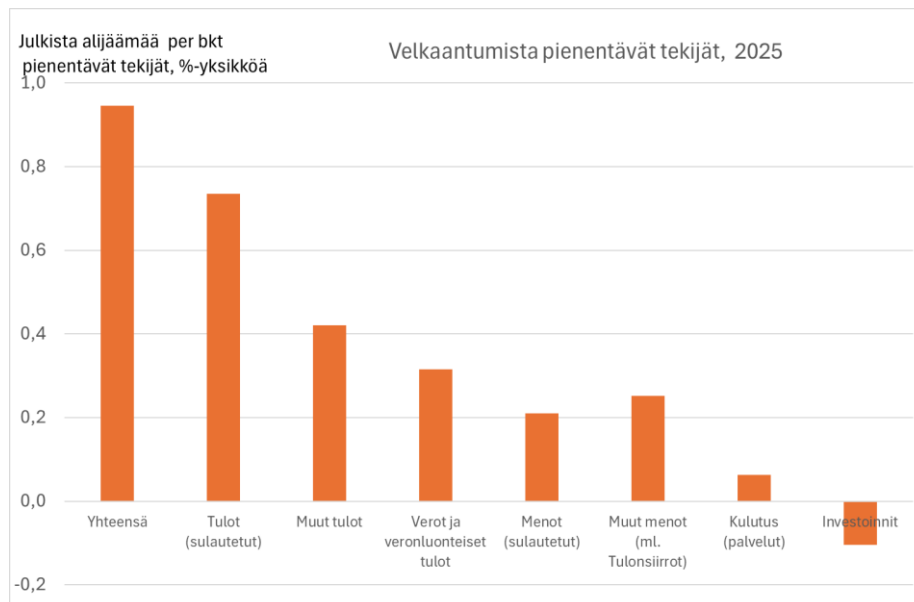
Alijäämä on pienentynyt finanssikriisin jälkeen neljä kertaa. Periodit ovat olleet kovin lyhytaikaisia, mutta ne ovat kuitenkin pienentäneet velkasuhdetta hetkellisesti.

Heti 2010-luvun alussa lähinnä vedettiin takaisin finanssikriisinaikaista elvytystä. Vuoden 2015 keväällä alkanut sopeutumisen periodi osuu yhteen talouskasvun käynnistymisen kanssa, mutta päättyi ennen aikaisesti jo vuonna 2018, vaikka talous kasvoi koronavuoteen 2020 saakka.

Vuosina 2021 ja 2022 pienennettiin koronavuoden elvytystä. Alijäämän pieneneminen jatkui kevääseen 2023, jolloin inflaatio- ja korkosokki saivat alijäämät jälleen kasvuun.

Viimeisin sopeutusjakso ei ole ollut tällä mittarilla voimakasta eikä se ole estänyt talouden kääntymistä kasvuun vuoden 2025 aikana. Voimakas ja trendimäinen ikäsidonnaisten menojen kasvu tosin vaikeuttaa alijäämän supistamista niin paljon, että se pieneneisi suhteessa bruttokansantuotteeseen. Samalla sote-, puolustus- ja korkomenojen nousu kohdentaa sopeutusta muualle julkiseen talouteen. Se puolestaan voimistaa tunnetta sopeutustoimien suuruudesta.

Alijäämä pieneni vuonna 2025 yhden prosenttiyksikön suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suurin osa alijäämän pienenemisestä tulee tulojen noususta (kuvio 3). Myös tulonsiirrot ja julkiset kulutusmenot pienenevät eli auttoivat pienentämään velkaantumista. Sen sijaan julkinen sektori elvytti investoimalla edellisvuotta enemmän.



Kuvio 3. Julkisen talouden alijäämän supistuminen suhteessa bruttokansantuotteeseen prosenttiyksikköinä. Yhteensä sekä tulo- ja menoerät erikseen.

Kehitys viittaa sopeutuksen oikea-aikaisuuteen. Noususuhdanteessa julkiset tulojen kuuluukin kasvaa voimakkaammin verrattuna siihen, miten paljon menot vähenevät. Toisaalta kehitys viittaa merkittävään päätösperäiseen verosopeutukseen.

Kevään julkisen talouden suunnitelmasta (taulukko 37) voidaan arvioida, että verosopeutuksen osuus olisi 45 prosenttia kaikista päätösperäisistä sopeutustoimista (valtiovarainministeriö 2025). Osuus on liian suuri. Taloustieteellisen kirjallisuuden mukaan sopeutus pienentää julkista velkaa pysyvämmiin ja vähemmän talouskasvua haittaavasti, kun se tehdään menoja karsimalla (IMF 2023, Tervala ja Puonti 2025).

Jatkoa suunniteltaessa onkin painotettava entistä selkeämmin sopeutuksen painottamista menoihin.

Finanssipolitiikan sääntökehikko

Raportti on pääosin yhdenmukainen Etlan aikaisempien havaintojen kanssa Suomen finanssipolitiikan sääntökehikon kehittämistä koskien. Työtä on koottu yhteen VN TEAS - raportissa ja vertailumaiden kokemuksia kokoavassa raportissa (Kuusi ym., 2023; Begg ym., 2023) sekä sen jälkeisissä politiikkapuheenvuoroissa. VTV:n tarkastelu painottuu kuitenkin ETLAn tutkimuksia enemmän valvonnan, toimeenpanon ja institutionaalisten riskien arviointiin kuin koko ohjausjärjestelmän rakenteeseen.

ETLAn tutkimuksissa lähtökohtana on ollut, että toimiva finanssipoliittinen kehikko ei synny yksittäisestä säännöstä, vaan pitkän aikavälin kestävyys, keskipitkän aikavälin tavoiteasetannan, budjettiprosessin järjestyksen, tulo- ja menopuolen työnjaon sekä riippumattoman valvonnan yhteensopivasta kokonaisuudesta (Begg ym., 2023; Kuusi ym., 2023).

Etla pitää perusteltuna, että julkisen talouden ohjausta vahvistetaan yksinkertaisemmalla kansallisella sopeutusvaatimuksella ja nykyistä selkeämmällä rahoitusasematavoitteella, mutta samalla korostetaan, että sääntöjen vaikuttavuus riippuu niiden institutionaalisesta toteutuksesta, siirtymäajan pituudesta sekä valvojan riippumattomuudesta ja tiedonsaannista (Puonti ja Kangasharju, 2025).

VTV:n raportti on tältä osin samansuuntainen huolissaan. Se katsoo uuden säännösten voivan lisätä sääntöjen merkitystä parlamentaarisen ulottuvuuden, EU-sääntöjen vahvemman kotimaisen integraation ja valvojan roolin kasvun kautta, mutta varoittaa samalla säännösten huomattavasta monimutkaisuudesta ja siitä, ettei uusi sääntely automaattisesti johda velkakestävyysparanemiseen ilman laajaa poliittista sitoutumista.

Vaikka VTV:n raportti jakaa huolen uskottavasta sitoutumisesta ja pitää parlamentaarista ulottuvuutta mahdollisesti hyödyllisenä ylivaalikautisen sitoutumisen kannalta, se ei arvioi kovin pitkälle sitä, muuttaako uusi järjestelmä aidosti budjettiprosessin rakennetta vai jääkö parlamentaarinen elementti ennen kaikkea tavoiteasetannan tasolle. Esimerkiksi Begg ym. (2023) ehdottivat vertailumaiden kokemusten perusteella, että Suomessa olisi perusteltua erottaa eduskunnan päätös kokonaismenolinjasta myöhemmästä määrärahojen yksityiskohtaisesta kohdentamisesta, eli vahvistaa budjettiprosessin top-down-luonnetta Ruotsin mallin suuntaan.

Toinen ETLAn tutkimuksissa korostunut ja VTV:n raporttia laajemmin käsitelty teema liittyy pitkän aikavälin kestävyysanalyysin institutionaaliseen asemaan. Kuusi ym. (2023) ehdottivat, että Suomessa pitkän aikavälin kestävyystarkastelu olisi kytkettävä nykyistä systemaattisemmin lyhyemmän ja keskipitkän aikavälin tavoitteenasetteluun siten, että

säännöllisen ja muodollisen kestävyysanalyysin pohjalta asetetaan selkeät kotimaiset keskipitkän aikavälin tavoitteet. Puonti ja Kangasharju (2025) pitävät perusteltuna kansallisen rahoitusasematavoitteen ja EU-sääntöjä tiukemman velkasuhdetavoitteen kirjaamista lakiin, mutta katsovat siirtymäajan olevan liian pitkä ja lykkäävän välttämätöntä sopeutusta.

VTV:n raportti tukee tätä analyysia siltä osin, että se korostaa menojen ja tulojen tasapainottamista ylivaalikautisesti ja pitkäjänteisesti sekä arvioi velkakestävyysvahvistamista uuden säännösten päätavoitteena. Raportti ei kuitenkaan painota yhtä selvästi kuin Etla sitä, että kestävyysanalyysistä tulisi tehdä oma säännöllinen ja institutionaalisesti vahva peruspilari, jonka varaan hallituskausien tavoiteasetanta rakennetaan.

Kolmas ETLAn kannalta keskeinen kohta koskee tulo- ja menopuolen työnjakoa sekä investointien asemaa sääntökehikossa. Etlan raporteissa päädytään siihen, että Suomen tulisi pitää verotus- ja menokehysratkaisut lähtökohtaisesti erillään, koska menojen kasvun kompensoiminen päätösperäisillä tulotoimilla heikentää menosäännön kurinalaisuutta ja voi vääristää finanssipolitiikan kokonaisviritystä; tästä syystä kotimaisen menokehysten rinnalle ehdotetaan selvempää rahoitusasematavoitetta eikä verokehystä (Begg et al., 2023; Kuusi et al., 2023).

Kuusi ym. (2023) korostivat, että menokehikon tulee olla osa laajempaa rahoitusasematavoitetta tukevaa ohjauskehikkoa eikä erillinen menettely, jota voidaan poliittisen harkinnan kasvaessa kiertää. Puonin ja Kangasharjun (2025) lausunnossa vaalikauden viimeisen vuoden rahoitusasematavoitetta pidetään selkeämpänä ja ymmärrettävämpänä ankkurina kuin aiempaa MTO-järjestelmää.

Samoissa tutkimuksissa suhtaudutaan pidättyvästi niin sanottuun kultaiseen sääntöön: vihreiden tai muiden investointien laaja vapauttaminen finanssipoliittisista rajoitteista nähtiin ongelmalliseksi, ja parempana vaihtoehtona pidettiin yleiseen kehikkoon sidottua investointistrategiaa, jota tukevat riippumaton ulkoinen arviointi ja investointien laadun parempi seuranta. Puonti ja Kangasharju (2025) painottavat, että poikkeuslausekkeiden tuomaa joustoa ei pidä käyttää yleisen liikkumavaran kasvattamiseen, ja kiinnittävät erityistä huomiota siihen, että puolustusmenojen kasvu on rahoitettava pitkäjänteisesti eikä kertaluonteisten joustojen varassa.

VTV:n raportti tarjoaa samansuuntaisia johtopäätöksiä. Se korostaa menojen ja tulojen pitkäjänteistä tasapainottamista, pitää puolustusmenoihin liittyvää joustoa rajattuna eikä yleisenä väljyytenä ja muistuttaa, ettei poikkeuslauseke poista pitkän aikavälin velkakestävyysongelmaa. Toisaalta VTV ei käsittele vero- ja menopäätösten erottelua yhtä eksplisiittisenä sääntökehikon suunnitteluperiaatteena eikä arvioi investointien asemaa yhtä järjestelmällisesti Etlan tutkimukset, joissa investointien kohtelu sidotaan suoraan kehikon uskottavuuteen ja pitkän aikavälin kasvuvaihteluihin.

Myös Etlan arvioita riippumattomasta finanssipolitiikan valvojasta on syytä nostaa esiin. Begg ym. (2023) argumentoivat näkyvämmän ja itsenäisemmän riippumattoman finanssivalvojan

puolesta ja pitivät Suomen ratkaisua, jossa valvoja sijaitsee tarkastusviraston yhteydessä, kansainvälisesti poikkeavana. Puonti ja Kangasharju (2025) toteavat, että valvonnan keskittäminen yhdelle taholle voi lisätä vaikuttavuutta ja resurssitehokkuutta, mutta painottavat samalla, ettei ehdotettu ratkaisu ole sellaisenaan selvä parannus nykytilaan, jos valvojan riippumattomuutta, tiedonsaantia ja suhdetta ennustetoimintaan ei turvata riittävän vahvasti. Lausunnossa todetaan lisäksi, että julkisten varojen tehokkaan käytön kannalta voisi olla johdonmukaisempaa siirtää ennustetoiminto henkilöstöineen valvojan yhteyteen kuin jättää valvojalle pelkkä ennusteiden hyväksymistehtävä.

Myös VTV korostaa, että valvojan siirto VTV:ltä valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimivaan arviointineuvostoon sisältää riskejä ja että uuden järjestelmän toimivuus edellyttää, ettei valtiovarainministeriölle synny liian vahvaa valtaa sääntöjen tulkinnan tietoperustaan.

Viitteet

Begg, I., Kuusi, T., & Kylliäinen, O. (2023). *Five countries, five models: A comparison of fiscal frameworks and lessons for Finland*. ETLA Working Papers No. 102.

IMF (2023). *World Economic Outlook, April 2023: A Rocky Recovery*. IMF, Washington, DC.

Kaitila (2025). <https://www.etla.fi/julkaisut/erikoisartikkelit/suuri-tullikarhama-vienti-ja-tuotantoskenaarioita-toimialoille/>

Kuusi, T., Kuusela, O.-P., Puonti, P., Ropponen, O., Valkonen, T., & Vihriälä, V. (2023). *Suomen finanssipolitiikan sääntökehikon toiminta ja kehittämistarpeet*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:21). Valtioneuvoston kanslia.

Puonti, P, Kangasharju, A. (2025). *Julkisen talouden hoitaminen: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisen talouden hoitamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi*. Lausunto eduskunnalle

Quast ja Wolters (2022). Reliable real-time output gap estimates based on a modified Hamilton filter. *Journal of Business & Economic Statistics*, 40(1), 152-168.

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2026). *Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2025*.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2025). *Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2025: Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle* (K 23/2025 vp).

Valtiovarainministeriö (2025). *Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2026–2029*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:16.