



Johtaja Matti Okko
Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio
Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Sini Salmi

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Asia: VNS 3/2026 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2027—2030

Asiantuntijapyyntö 6.5.2026

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: VNS 3/2026 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2027—2030

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2027–2030. Pyynnössä mainittiin erityisesti näkemys finanssipolitiikan linjasta, toimista ja kasvutoimista, työttömyydestä sekä mahdolliset muut nostot. Tässä asiantuntijalausunnossa käsitellään julkisen talouden suunnitelmaa (JTS) suunnitelmaan ja valtiontalouden kehysjärjestelmään kohdistuvan VTV:n jatkuvan tarkastuksen alustavien havaintojen perusteella. Jatkuvan tarkastuksen raportti julkaistaan kesäkuussa, ja siinä yhteydessä tässä lausunnossa esitetyt arviot saattavat tarkentua. Lisäksi tässä lausunnossa käsitellään finanssipolitiikan kysymyksiä VTV:n viimeisen finanssipolitiikan valvonnan raportin (joulukuu 2025) sisällön pohjalta.

Finanssipolitiikan valvontatehtävä päättyi VTV:llä uuden finanssipoliittisen lain voimaantulon yhteydessä, ja vastaavista tehtävistä on vastannut vuoden alusta lähtien Talouspolitiikan arviointineuvosto. Tarkastusvirasto ei siten ole arvioinut kevään kehysriihen päätösten valossa esimerkiksi finanssipolitiikan asianmukaisuutta (esimerkiksi finanssipolitiikan sopivuus suhdannetilään) ja finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamista eikä julkisen talouden suunnitelman pohjalla olevien VM:n ennusteiden realistisuutta. VTV on tämän takia lopettanut myös suhdannetilän lämpökartan ylläpidon ja julkaisun. VTV jatkaa finanssipolitiikan tietoperustaan ja ohjausvälineisiin kohdistuvaa tarkastustoimintaa, ja viraston asiantuntemus on jatkossakin valtiovarainvaliokunnan käytettävissä. Tarkastusvirasto toteuttaa tarkastuksia vuosittain toistuvina kokonaisuuksina sekä erikseen päätetyistä aiheista erillistarkastuksina. Tarkastusvirasto arvioi säännöllisesti myös valtiovarainministeriön ennusteiden luotettavuutta jälkikäteisesti.

Finanssipolitiikan valvonnan joulukuun raportti: Hallituskauden tavoitteet ovat karanneet kauemmas

Viimeisessä finanssipolitiikan valvonnan raportissaan tarkastusvirasto arvioi, että vaalikauden keskeiset finanssipoliittiset tavoitteet eivät toteudu. Hallitusohjelmassa tavoiteltu velkasuhteen kääntäminen ylivaalikautiseen laskuun tai edes sen pysyvä vakauttaminen ei näyttänyt toteutuvan. Julkisen talouden yhden prosentin alijäämätavoite vuonna 2027 oli ylittymässä selvästi: julkisen talouden alijäämä olisi ollut valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaan 3,4 prosenttia vuonna 2027. Raportin laatimisen jälkeen tilannekuva on edelleen huonontunut siten, että velkasuhde ei tuoreimpien ennusteiden mukaan vakaudu edes väliaikaisesti, vaikka vuodelle 2027 on linjattu teknisluonteisia velkaa alentavia toimenpiteitä (siirto valtion eläkerahastosta, ARA-valtuuksien alentaminen). Vastaavasti hallitusohjelman mukaisesta 1,0 prosentin alijäämätavoitteesta vuodelle 2027 jäädään uusien ennusteiden mukaan vieläkin selvemmin kuin syksyllä arvioitiin.

Uusi kotimainen finanssipoliittinen säännöstö on astunut voimaan

VTV:n finanssipoliitiikan valvonta käsitteli joulukuun raportissaan Suomen uutta finanssipoliittista kehikkoa, tuoden esiin siihen liittyviä mahdollisuuksia ja riskejä. Esitetty säännöstö saattaa lisätä finanssipoliitiikan sääntöjen merkitystä ja sitä kautta julkisen talouden kestävyyttä. Ensiksikin säännöstöön sisältyvä parlamentaarinen ulottuvuus voi lisätä ylivaalikautista sitoutumista finanssipoliitiikan sääntöihin. Toiseksi finanssipoliitiikan EU-säännöt integroidaan vahvasti kotimaiseen säännöstöön. Kolmanneksi finanssipoliitiikan valvojan (uudessa säännöstössä Talouspolitiikan arviointineuvosto) roolin kasvattaminen voi lisätä talouspoliittista keskustelua ja hallitukseen kohdistuvaa painetta noudattaa sääntöjä.

Keskeisenä riskinä VTV toi esiin, että uusi säännöstö on 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. Tarkastusvirasto arvioi, että 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.

On vielä liian varhaista arvioida uuden säännöstön toimivuutta, mutta joitakin huomioita on mahdollista esittää. Ensinnäkin on hyvä, että finanssipoliittisen parlamentaarisen työryhmän alustavia rahoitusasematavoitteita koskeva julkistus herätti runsaasti keskustelua. Uuden säännöstön ominaispiirteisiin kuuluu, että sopeutuslaskelmiin liittyy paljon epävarmuutta, ja laskelmien lopputulokset voivat muuttua paljonkin taustaoletuksia muutettaessa sekä lähtötilanteen tai lähivuosien näkymien muuttuessa. Siten on hyvä, että laskelmista ja niiden taustaoletuksista käydään avointa julkista keskustelua.

Toisena huomiona voidaan mainita, että uudessa lainsäädännössä nk. korjausmekanismiin soveltamisalaa laajennettiin verrattuna vanhaan lainsäädäntöön. Suomi päätyi uuden lain mukaiseen korjausmekanismiin heti tammikuussa, kun EU:n neuvosto antoi päätöksen, jonka mukaan Suomi on rikkonut alijäämäkriteeriä. Tällöin valtioneuvostolle syntyi velvoite antaa eduskunnalle asiasta ja hallituksen korjaavista toimista selonteko. Huomiota kiinnittää se, että laki ei aseta selonteon antamiselle määräaika, eikä valtioneuvosto ole vielä (20.5.) antanut sitä. Julkisen talouden suunnitelman mukaan selonteko annetaan eduskunnalle kevätistuntokaudella, siinä missä liiallisen alijäämän menettelyyn liittyvä selvitys on toimitettu komissiolle 30.4.

Investointiohjelma nostaa valtion menokehystasoa

Valtionalouden kehysjärjestelmä asettaa ylärajan talousarviossa budjetoitaville menoille koko hallituskauden ajaksi. Hallitusohjelmassa ja vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan jokaiselle hallituskauden vuodelle euromääräinen menorajoite, johon tehdään tämän jälkeen ainoastaan kehysäännön mukaisia muutoksia. Muutosten tulisi olla neutraaleja suhteessa menotavoitteeseen, eli rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Pääministeri Orpon hallituksen aikana menorajoite on ollut sen asettamisesta lähtien epäselvä ja jatkuvassa muutoksessa hallituskauden aikana. Laskennallinen kehysmenoja koskeva tavoite vuodelle 2027 oli hallitusohjelmassa 0,9 miljardia kehysmenotasoa laskeva suhteessa edellisen hallituksen tekniseen kehykseen. Lisäksi kehyksen ulkopuolisille työttömyysturva ym. menoilte asetettiin vuodelle 2027 0,5 miljardin tavoite menojen laskemisesta.

Valtionalouden tarkastusviraston jatkuvassa tarkastuksessa seurataan kehysjärjestelmään talousarvioiden ja julkisen talouden suunnitelman antamisen yhteydessä tehtyjä muutoksia ja niiden vaikutuksia kokonaismenotasoon. Kevään 2026 julkisen talouden suunnitelmassa tehtyjen päätösten jälkeen hallituksen kaikkien päätösten yhteenlaskettu vaikutus vuoden 2027 menotasoon on 632 miljoonaa euroa kehystasoa laskeva suhteessa edellisen hallituksen tekniseen kehykseen. VTV:n laskelma on tehty vastaavin periaattein kuin aiemmilla hallituskausilla. Laskelmassa huomioidaan siten hallitusohjelman päätösten lisäksi tosiasiallisesti kehysmenoja lisäävät päätökset Ukrainan apuun ja investointiohjelmaan, sekä kehystasoon tehdyt harkinnanvaraiset laskut. Hallituskaudella Ukrainan apuun on lisätty menoja 1,1 miljardia ja investointiohjelmaan 2,5 miljardia, joista vuodelle 2027 on arvioitu budjetoitavan yhteensä 1,3 miljardia. Laskelmassa ei huomioida sitä, että hallitus on tehnyt merkittäviä menotasoa nostavia päätöksiä myös tulevalle 2028–2031 hallituskaudelle: Ukrainan apuun 1,5 miljardia ja investointiohjelmaan 1,3 miljardia. Kehystasoa on harkinnanvaraisesti laskettu vuodelle 2027 1,1 miljardia euroa.

Julkisen talouden suunnitelman antamisen jälkeen kehystaso on vuodelle 2026 yhteensä 78,6 miljardia ja vuodelle 2027 yhteensä 79,3 miljardia. Vuodelle 2026 on ensimmäisen lisätalousarvion jälkeen mahdollista budjetoida talousarvioihin 644 miljoonaa euroa. Kehyksen ulkopuolisia menoja on budjetoitu vuodelle 2026 12,3 miljardia euroa.

Kevään 2026 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä hallitus päätti laajentaa investointiohjelmaa 0,2 Mrd. euroa. Investointiohjelman kokonaismäärä on nyt 4,7 Mrd. euroa. Kokonaismäärästä 0,3 Mrd. euroa rahoitetaan kehysmenoina ja 4,4 Mrd. euroa valtion omaisuustuloista. Investointiohjelman puitteissa on rahoitettu pääasiassa kertaluonteisia menoja, joita olisi voitu rahoittaa myös kehyksen puitteissa talousarviossa. Menopäätöksistä suuri osa, yhteensä 2,5 miljardia, on suuntautunut erilaisiin väyläinvestointeihin, joihin on luettu myös esimerkiksi tieverkon perusparannuksia.

Investointiohjelman rahoittamiseksi hallitus on tähän mennessä nostanut omaisuustuloja noin 3,9 Mrd. euroa. Perustason omaisuustulot on arvioitu 1,1 miljardiksi vuodessa ja tämän ylittävä osuus on tulkittu investointiohjelman rahoitukseksi. Lisäksi investointiohjelman rahoitukseksi on tulkittu 800 miljoonaa tuloutusta valtion asuntorahastosta, Nesteen osakkeiden osinkotulojen kasvu 50 miljoonalla vuodessa, Ilmastorahaston 100 miljoonan pääomituksen peruminen vuonna 2023, Veikkauksen yksinoikeustoimiluvan korvaus 500 miljoonaa sekä yhteisövero siitä, että Ilmastorahasto Oy:n hallussa olleet Nesteen osakkeet siirtyivät valtiolle vuonna 2024.

Kuluvalla hallituskaudella toteutettuihin investointiohjelmia ei ole toteutettu kehysjärjestelmän periaatteiden mukaisesti. Tähän johtopäätökseen on useita perusteita. Keskeisin peruste on menojen käsittelyn tapa, eli kehystä on nostettu menoja vastaavasti. Investointiohjelman jättäminen kehysrajoitteen ulkopuolelle on realisoitunut riskin, että ohjelman kokoa on kasvatettu hallituskauden aikana hallitusohjelmassa suunniteltuun nähden. Investointiohjelman rahoitus omaisuustuloilla on myös kehysjärjestelmän kannalta ongelmallista. Omaisuus on alun perin hankittu talousarviomenoilla ja sen on ollut tarkoitus palata käytettäväksi talousarvimenoihin sellaisena hetkenä, joka on omaisuuden myynnin kannalta tuottavin. Koska finanssisijoituksia voi vapaasti tehdä ilman kehysrajoitetta, niiden tulouttamisenkin tulisi vastaavasti kohdentua talousarvimenoihin ilman korvamerkintää, jolla perustellaan menotason nostoa suhteessa kehysrajoitteeseen. Tuloutusten taso ei kuluvalla hallituskaudella vaikuta merkittävästi kasvaneen suhteessa aiempiin hallituskausiiin.

Syksyllä 2025 budjettiriihen yhteydessä päätettiin niin kutsutusta 1 miljardin sopeutuskokonaisuudesta. VTV:n toteutti syksyn finanssipolitiikan valvonnan 2025 raportin yhteydessä laskelman, jossa arvioitiin sopeutuskokonaisuuden suhdetta kehysjärjestelmään ja sitä kautta sopeutuksen vaikutusta valtiontalouden alijäämään. VTV:n laskelman tuloksena sopeutuskokonaisuuden yhteisvaikutus valtion tuloihin ja kehysmenotasoon vuodelle 2026 oli 58 miljoonaa ja vuodelle 2027 611 miljoonaa. Kevään 2026 julkisen talouden suunnitelmassa hallitus päätti alentaa kehystasoa 223 miljoonaa euroa vuonna 2027 em. sopeutuskokonaisuuteen liittyen. Tämä muuttaa myös VTV:n laskelmaa vuoden 2027 osalta siten, että muiden päätösten pysyessä muuttumattomina, syksyllä 2025 päätetyn 1 miljardin sopeutuskokonaisuuden yhteisvaikutus valtion tuloihin ja menotasoon olisi vuonna 2027 yhteensä noin 834 miljoonaa euroa (mihin sisältyy 365 miljoonaa euroa ARA-korkotukilainojen myöntövaltuuksien lasku, mikä ei suoraan vaikuta julkisen talouden tuloihin tai menoihin).

Hallitus antoi keväällä 2026 siirtymävaiheen julkisen talouden suunnitelman, tietosisältö laajenee vuonna 2027

Julkisen talouden suunnitelmassa on lainsäädännön perusteella pitänyt esittää hallituksen rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat yksilöidyt toimenpiteet ja niiden arvioitu vaikutus julkiseen talouteen. Keväällä 2026 tilanne on poikkeuksellinen. Uusi asetus julkisen talouden suunnitelmasta (202/2026, jäljempänä myös: JTS-asetus) tuli voimaan 1.4.2026. Uusi asetus velvoittaa esittämään nämä tiedot koskien nk. finanssipoliittisen lain (Laki julkisen talouden hoitamisesta, 1440/2025) mukaista valtion ja paikallishallinnon yhteenlaskettua vaalikauden rahoitusasematavoitetta.

Uuden finanssipoliittisen lain mukainen vaalikauden tavoite asetetaan lain mukaan kuitenkin ensimmäisen kerran vasta seuraavan hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Hallitus ei siis ole vielä asettanut tätä tavoitetta. Tämän takia yksilöityjen toimien ja niiden vaikutusten esittämistä julkisen talouden suunnitelmassa ei tällä hetkellä koske mikään velvoite, eli hallituksen ei tarvitse esittää näitä tietoja. Aiemman asetuksen (120/2014) voimassaolon aikaisen tavoitteen mukaisesta vuoden 2027 rahoitusasemasta ollaan jäämässä jälkeen erittäin selvästi, ja tilanne olisi aiemman asetuksen voimassa ollessa edellyttänyt tietojen esittämistä tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavista toiminnoista.

Uusi JTS-asetus edellyttää jonkin verran uusien tietojen esittämistä verrattuna vanhaan asetukseen, koska budjettikehysdirektiiviin, jota asetus osaltaan toimeenpanee, on tullut eräitä laajennuksia. Joiltain osin nämäkin vaatimukset tulevat käytännössä voimaan vasta sen jälkeen, kun hallitus on asettanut uuden finanssipoliittisen lain mukaisen vaalikauden rahoitusasematavoitteen ensimmäistä kertaa.

Lisätietoja:

Johtaja Matti Okko, matti.okko@vtv.fi; 09 432 5875

Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Sini Salmi, sini.salmi@vtv.fi; 09 432 5877

Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, mika.sainio@vtv.fi; 09 432 5813