Johtaja Matti Okko
Vanhempi ekonomisti Matthias Strifler
Vanhempi ekonomisti Suvi Kangasrääsiö

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Asia: VNS 2/2025 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026—2029

Asiantuntijapyyntö 7.5.2025

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: VNS 2/2025 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026—2029

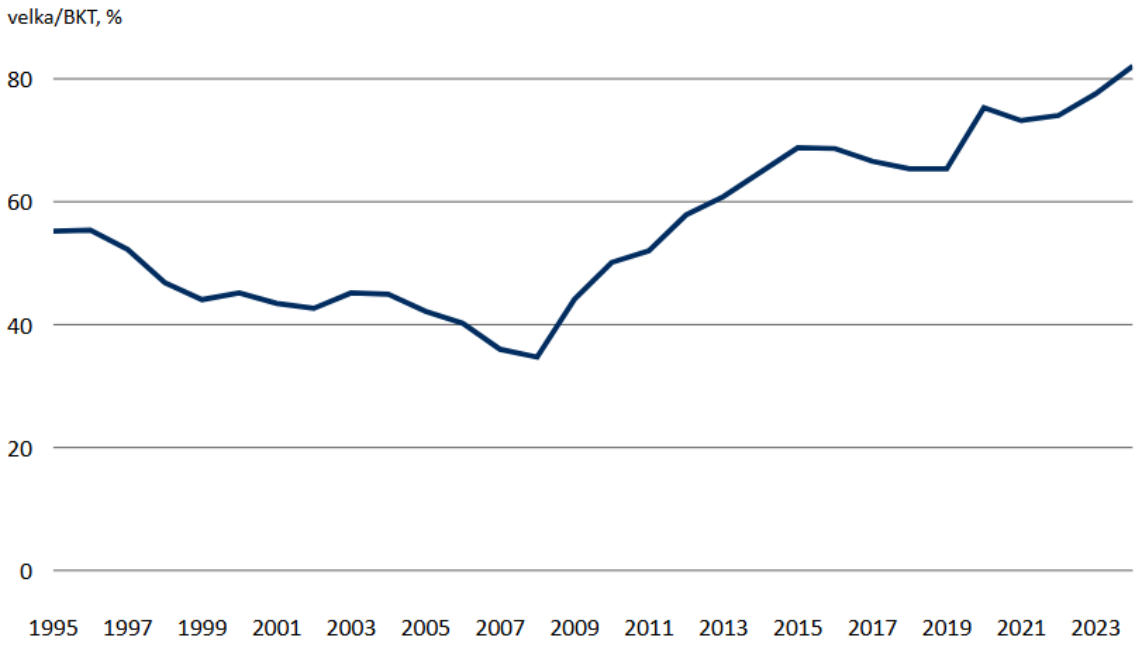
Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026–2029. Tässä asiantuntijalausunnossa käsitellään julkisen talouden suunnitelmaa VTV:n finanssipolitiikan valvonnan kevään 2025 arvion alustavan sisällön pohjalta[i]. Finanssipolitiikan valvonnan kevään arvio julkaistaan 9.6.2025, minkä yhteydessä alustaviin arvioihin voi tulla tarkennuksia.

Finanssipolitiikan valvonnan kevään 2025 arvion ydinviestejä:

- Julkisen talouden jatkuva velkaantuminen on huolestuttavaa
- Hallitus on tavoitellut hallitusohjelmassaan julkisen talouden tulojen ja menojen lähes tasapainoa ja julkisen talouden velan nousun taittumista hallituskauden loppuun mennessä.
- Tavoite on perusteltu, mutta hallitus ei esitä julkisen talouden suunnitelmassa toimia, joilla tavoitteisiin voitaisiin päästä.
    - Puolustusmenojen kasvattamiselle on hyvät perusteet, mutta niiden rahoittamiselle ja menojen uudelleenpriorisoimiselle pitää kehittää suunnitelma
    - Tuloihin kohdistuvat lisätoimet vähentävät tuloja nettomääräisesti, kun arvioidaan toimien suoria vaikutuksia
    - Siirto valtion eläkerahastosta ja osakkeiden myynti vähentävät julkisen talouden velanottotarvetta kertaluonteisesti
- → Puoliväliriihen päätökset vievät julkista taloutta entistä kauemmaksi sopeutustavoitteesta
- EU:n finanssipoliittisten sääntöjen poikkeuslausekkeen käyttöönotto heikentyneen turvallisuuspoliittisen tilanteen takia toisi Suomelle suuren jouston sääntöihin
- Ilman poikkeuslauseketta Suomi ei noudattaisi alijäämä- ja velkakriteeriä
- Kehysriihipäätökset eivät kokonaisuutena katsoen ole sopusoinnussa EU-sääntöjen noudattamisen varmistamisen kanssa
- → Julkisen talouden tuloja ja menoja tulisi tasapainottaa ylivaalikautisesti ja pitkäjänteisesti, jotta julkisen talouden kestävyys voitaisiin turvata

Julkisen talouden jatkuva velkaantuminen on huolestuttavaa

Suomen julkisyhteisöjen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen jatkaa kasvuaan sekä suhdanteista riippumattomista eli rakenteellisista että suhdannesyistä. Ennen finanssikriisiä, vuonna 2008, velka oli noin 35 prosenttia suhteessa BKT:hen. Vuonna 2024 se oli 82 prosenttia (kuvio 1). Julkisen talouden velan suhde BKT:hen on finanssikriisistä lähtien ollut lähes jatkuvasti kasvussa, ja kriisien aikana se on noussut vielä tavallista nopeammin. Vain vuosina 2016–2019 ja 2021 velkasuhde on ollut lievässä laskussa (noin 3,5 ja 2 prosenttiyksikköä).



Kuvio 1: Suomen julkisyhteisöjen velka suhteessa BKT:hen. Lähde: Tilastokeskus.

Hallitus ei esitä uskottavaa suunnitelmaa julkisen talouden tasapainottamiseksi

Suomen hallituksen tulee asettaa finanssipoliittiset tavoitteensa siten, että ne ovat sopusoinnussa EU:n ja Suomen finanssipoliittisen lainsäädännön[1] kanssa. Joka kevät julkaistavan Julkisen talouden suunnitelman yksi tärkeimmistä tehtävistä on varmistaa tämä yhteensopivuus.

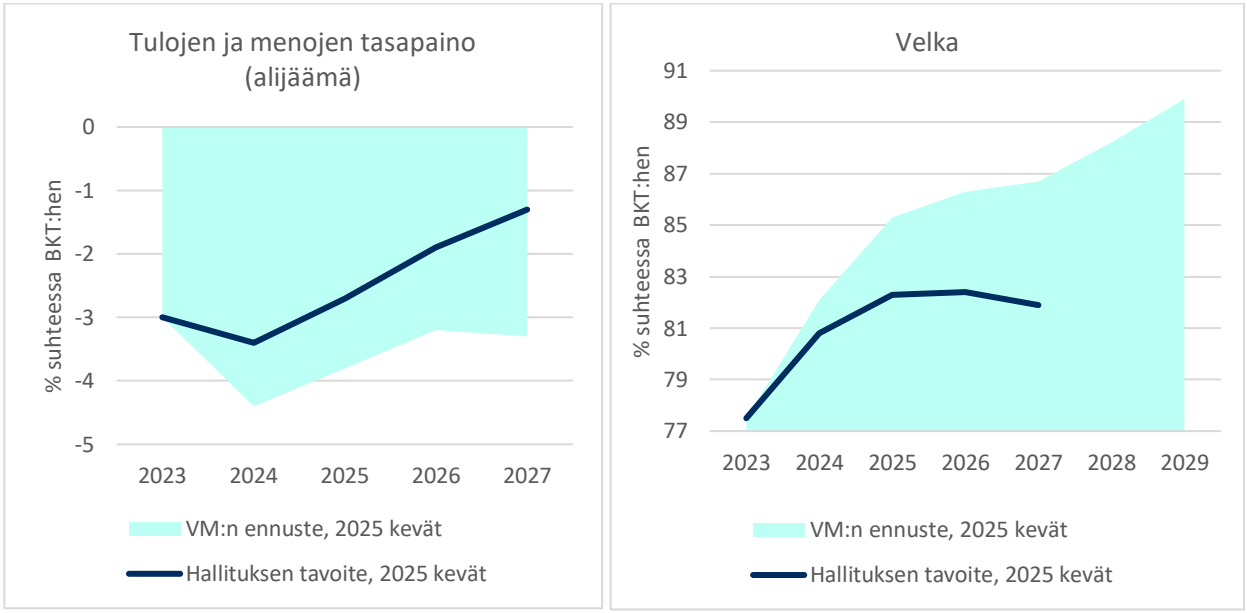
Pääministeri Orpon hallitus tavoitteli hallitusohjelmassaan julkisen talouden tulojen ja menojen lähes tasapainoa (erotus -1 % suhteessa BKT:hen) ja julkisen talouden velan nousun taittumista hallituskauden loppuun mennessä sekä talouskasvun kiihtymistä. Hallitus on lieventänyt finanssipoliittisia tavoitteitaan tämän jälkeen. Kevään 2025 julkisen talouden suunnitelmassa tavoitteiksi on esitetty samoja lukuja kuin kevään 2024 julkisen talouden suunnitelmassa.

[1] Suomen lainsäädännön finanssipoliittinen laki (869/2012) ja Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) ovat edelleen voimassa, vaikka EU:n finanssipoliittinen lainsäädäntö on muuttunut viime keväänä (ks. 2024/1263/oj, 2024/1264/oj ja 2024/1265/oj). Suomen finanssipoliittista lainsäädäntöä ollaan uudistamassa vuoden 2025 aikana.

Lisäksi viimeisimmässä julkisen talouden suunnitelmassa viitataan EU-lainsäädännön kansallisen poikkeuslausekkeen[2] käyttöönottoon puolustusmenojen nousun takia[3]. Tämä tarkoittaa, että hallitus pyytää EU:lta lupaa kasvattaa menoja enemmän, kuin mitä EU:n lainsäädäntö muuten sallisi. Poikkeuslauseke on EU-lainsäädäntöön sisäänrakennettu joustomekanismi, joka kasvattaa riskiä menoja lisäävälle politiikalle ja lisävelkaantumiselle.

Hallituksen finanssipoliittisia tavoitteita voidaan arvioida lainsäädännön ja julkisen talouden kestävyyden näkökulmasta. Tavoitteet täyttävät osin kotimaisen lainsäädännön mukaiset vaatimukset, mutta osin eivät. Julkisen talouden suunnitelma ei esimerkiksi sisällä toimia, joilla julkisen talouden tasapainottamistavoitteisiin päästään. Hallitus ei toisin sanoen esitä uskottavaa suunnitelmaa siitä, miten julkinen talous tasapainotetaan tulevina vuosina.

Tämänhetkisten ennusteiden valossa näyttää siltä, että hallitus ei tule saavuttamaan tavoitteitaan julkisen talouden tasapainottamisesta tai velkaantumisen taittamisesta (kuvio 2). Julkisen talouden menot tulevat ylittämään tulot noin 3,3 prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:hen vuonna 2027, mikä on noin 2,0 prosenttiyksikköä enemmän, kuin mitä hallitus tänä keväänä on ilmoittanut tavoittelevansa.



Kuvio 2: Hallituksen finanssipoliittiset tavoitteet ja valtiovarainministeriön (VM) ennusteet, julkisen talouden tulojen ja menojen erotukselle eli alijäämälle sekä julkisen talouden velalle, % suhteessa BKT:hen. Lähteet: Finanssipolitikan valvonta, valtiovarainministeriö.

Julkisen talouden velkaantuminen ei tule ennusteiden valossa pysähtymään (kuvio 2). Velkaantumisen ennustetaan hetkellisesti hidastuvan, mihin vaikuttavat jo tehdyt sopeutustoimet ja vuosille 2026–2027 suunnitellut kertaluonteiset tuloutukset rahastoista. Lisäksi valtiovarainministeriön ennusteessa on tehty optimistinen oletus, että lähivuosina talouskasvu on suhteellisen nopeaa ja korot samalla melko matalat, mikä alentaa velan suhdetta BKT:hen lähivuosina.

[2] EU:n lainsäädännön mukaisesta maakohtaisesta poikkeuslausekkeesta säädetään asetuksessa 2024/1263/oj artiklassa 26. Sen mukaan jäsenvaltio voi saada joustoja finanssipolitiikkaansa, jos voimassa ovat kyseistä maata koskevat poikkeukselliset olosuhteet. Maakohtaista poikkeuslauseketta ei pidä sekoittaa yleiseen poikkeuslausekkeeseen (artikla 25), jonka voimaantulo edellyttää koko EU:ta koskevaa vakavaa taantumaa. Asiaa käsitellään tämän raportin luvussa 3.

[3] Hallitus ei kuitenkaan kotimaisessa tavoitteenasettelussa ole ottanut käyttöön JTS-asetuksen sisältämää mahdollisuutta asettaa tavoitteet väljemmiksi poikkeuksellisissa olosuhteiden vallitessa.

Tämä tarkoittaa, että julkisen talouden velan kasvun ennustetaan hidastuvan hetkellisesti, mutta velkaantuminen alkaa uudelleen kiihtyä hallituskauden päättymisen jälkeen.

On riski, että harjoitettu politiikka johtaa finanssipolitiikan uskottavuuden kannalta epäsuotuisiin seurauksiin. Lyhyellä aikavälillä tulojen ja menojen epätasapaino pysyy suurena ja velkaantuminen jatkuu. Pitkällä aikavälillä tulojen ja menojen epätasapaino ja heikko talouskasvu johtavat ylivelkaantumiseen ja velanhoitokustannusten kasvuun. Tästä seuraa merkittäviä lisäkustannuksia veronmaksajille. Jos Suomen julkinen talous velkaantuu pysyväisluonteisesti ja hallitsemattomasti, kasvaa riski, että valtion lainansaanti rahoitusmarkkinoilta tyrehtyy. Samalla kasvaa riski valtion maksukyvyttömyydestä.

Hallituksen tähän mennessä päättämät sopeutustoimet eivät riitä tasapainottamaan julkista taloutta pidemmälläkään aikavälillä. Hallituksen tulisi arvioida lisätoimien tarvetta myös vaalikauden loppupuolella. Julkisen talouden tuloja ja menoja tulisi tasapainottaa ylivaalikautisesti ja pitkäjänteisesti, jotta julkisen talouden kestävyys voitaisiin turvata.

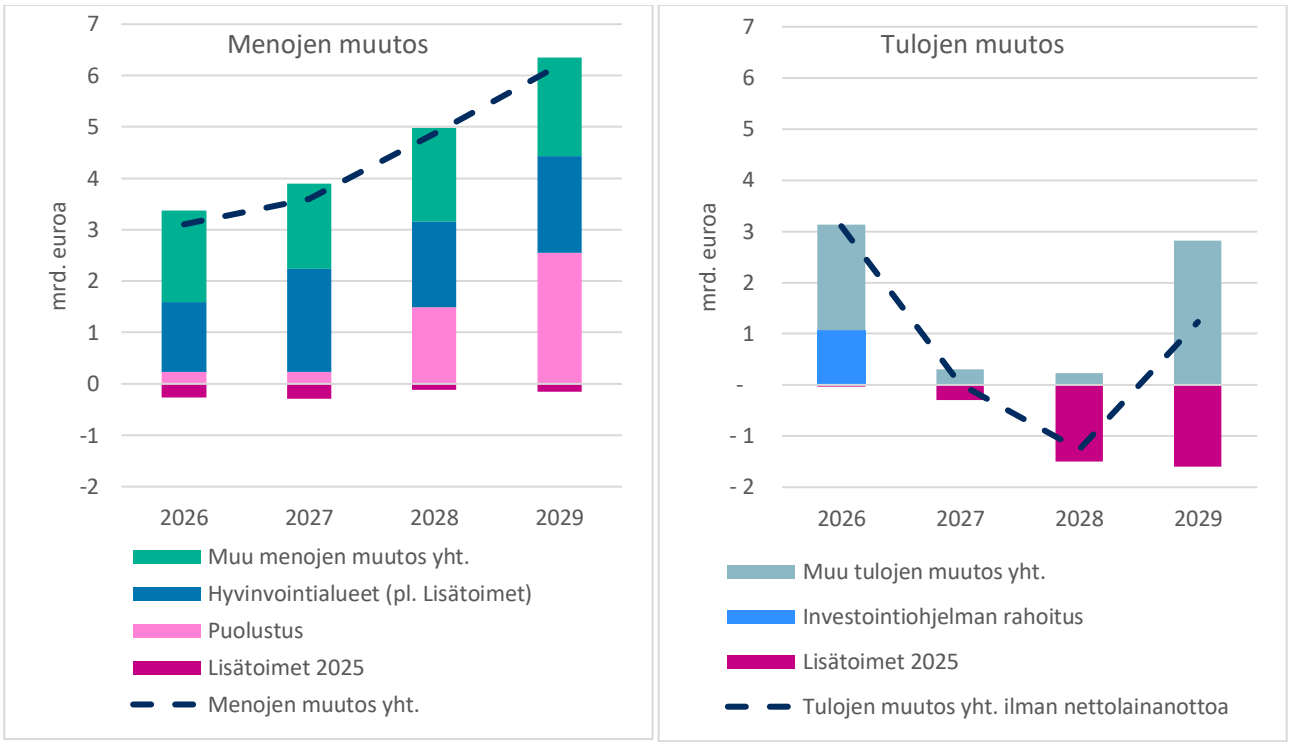
Puoliväliriihen toimet

Hallituksen kehysriihessä 2025 päättämistä tulo- ja menotoimista kaksi tärkeintä kokonaisuutta ovat puolustusmenojen kasvattaminen (alijäämää lisäävä vaikutus noin 2,5 mrd. euroa) ja lisätoimet sisältäen talouskasvua tukevia toimia ja muita toimia (alijäämää lisäävä suora vaikutus noin 1,4 mrd. euroa).

Kehyskaudella valtion budjettitalouden menotaso tulee nousemaan merkittävästi sekä päätösten että automaattisten muutosten seurauksena. Puolustusmenoja nostetaan 0,2–2,5 mrd. eurolla verrattuna edelliseen kehyspäätökseen (kuvio 3, vasen). Määrärahakorotusten seurauksena valtion budjetin puolustusmenomääräarahat nousevat 8,5 mrd. euroon vuonna 2029, mikä vastaa noin 2,6 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Suomen puolustusmenot eivät ole kasvaneet talouden kokoon eli BKT:hen suhteutettuna finanssikriisin jälkeen. Hallituksen päätöksellä puolustusmenoja lisätään merkittävästi. Niiden kasvattamiselle on hyvät perusteet, mutta niiden rahoittamiselle ja menojen uudelleenpriorisoimiselle pitäisi kehittää suunnitelma mahdollisimman pian. Jos julkinen talous on kestävällä pohjalla, myös ulkoisesta turvallisuudesta voidaan huolehtia paremmin.

Lisätoimet laskevat menotasoa nettomääräisesti noin 0,1–0,3 mrd. eurolla verrattuna edelliseen kehyspäätökseen vuosina 2026–2029 (kuvio 3, vasen). Niistä merkittävimmät ovat hyvinvointialueille kohdistuvat säästöt (noin 108–161 miljoonaa euroa vuosina 2026–2029 verrattuna edelliseen kehyspäätökseen). Hyvinvointialueiden menot nousevat ilman lisätoimia noin 1,4–2,0 mrd. eurolla verrattuna edelliseen kehyspäätökseen johtuen erityisesti indeksitarkistuksista ja palveluiden kysynnän odotettua suuremmasta kasvusta. Hyvinvointialueiden menojen arvioidaan olevan yhteensä noin 27,0 mrd. euroa vuonna 2029, mikä vastaa noin 29 prosenttia valtion talousarviosta. Lisäksi valtion budjettitalouden menot nousevat muista syistä nettomääräisesti noin 1,7–1,9 mrd. euroa kehyskaudella sisältäen muita päätösperäisiä toimia ja automaattisia muutoksia (kuvio 3, vasen).



Kuvio 3: Valtion budjettitalouden menojen muutos vuoden 2026 hinnoin verrattuna edelliseen kehyspäätökseen (vasen). Valtion budjettitalouden tulojen muutos verrattuna edelliseen kehyspäätökseen ilman nettolainanottoa, suorat vaikutukset (oikea).

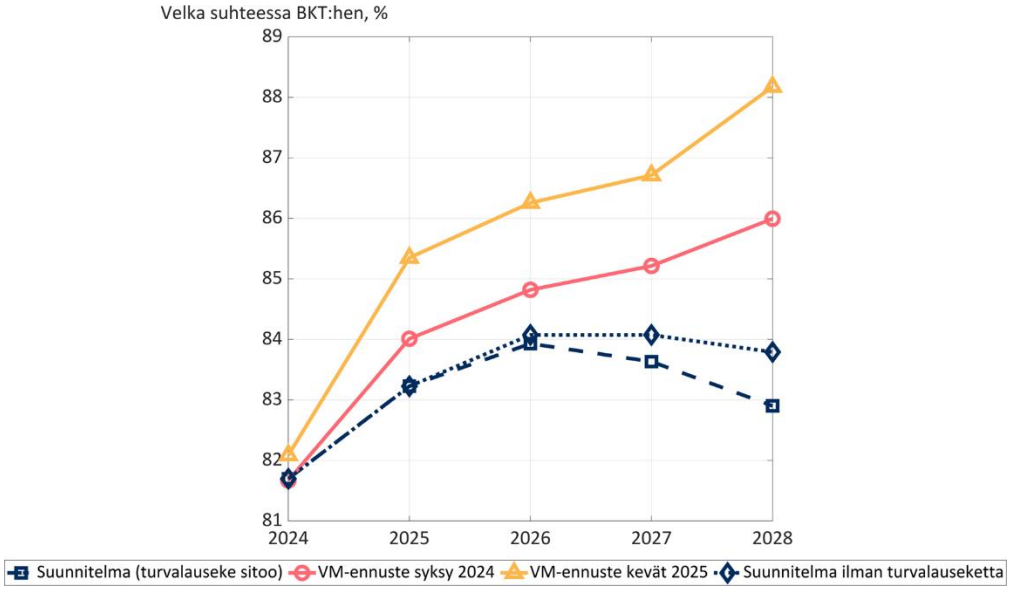
Hallituksen päättämät valtion budjettitalouden tuloihin kohdistuvat lisätoimet (sis. kasvutoimet) vähentävät tuloja nettomääräisesti noin 0,03–1,6 mrd. eurolla vuosina 2026–2029, kun oletetaan, että ihmiset eivät muuta veromuutosten takia käyttäytymistään ja arvioidaan pelkkiä suoria vaikutuksia (kuvio 3, oikea). Verotus kevenee tuloverotuksessa (0,7–1,9 mrd. eur) ja arvonlisäverotuksessa (0,13–0,17 mrd. eur) ja kiristyy valmisteverotuksessa.[4] Jos oletetaan, että ihmiset lisäävät taloudellista toimeliaisuuttaan verokevennysten myötä, verotulot laskevat vähemmän, kuin nyt on arvioitu. Vuosina 2026–2029 nettolainanotto kasvaa merkittävästi verrattuna edelliseen kehyspäätökseen (2,1–5,7 mrd. eurolla). Tuloja nostetaan myös tekemällä kertaluonteisia lisätuloutuksia investointiohjelman menojen rahoitusta varten. Merkittävin yksittäinen toimi on nostaa tuloja, joita saadaan osakkeiden myynnistä, pääomanpalautuksesta tai osinkotuloina noin miljardilla eurolla vuonna 2026.

Kuviossa 3 muut tulojen muutokset vuosina 2026 ja 2029 liittyvät muun muassa Valtion asuntorahastosta tehtävään tuloutukseen (n. 2,3 mrd. euroa vuonna 2026), sekä puolustusmenojen kasvun takia lisääntyneisiin arvonlisäverotuloihin (0,6 mrd. euroa vuonna 2029). Kertaluonteinen tuloutus Valtion eläkerahastosta (1,05 mrd. v. 2027) ja osakkeiden myynti saavat valtion budjettitalouden tulot hetkellisesti nousemaan. Nämä toimet hidastavat hetkellisesti velkaantumista. Hallituksen tulisi tehdä toimia, jotka saavat velkaantumisen taittumaan pysyväisluonteisemmin, jotta julkisen talouden kestävyys turvattaisiin pidemmällä aikavälillä.

[4] Hallituksen suurimmat veronkevennykset kohdistuvat yhteisöveroon (n. 580–872 milj. eur vuosina 2027–2028), keskituloisten ansio- ja pääomatuloveroon (n. 468–680 milj. euroa) ja ylimpiin marginaaliveroihin (307–335 milj. euroa). Lisätoimien merkittävimmät veronkiristykset kohdistuvat puolestaan työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennysoikeuden poistoon (116–126 milj. euroa) ja alkoholiveron indeksointiin (17–84 milj. euroa).

Poikkeuslauseke voi tuoda Suomelle merkittävää joustoa finanssipolitiikan EU-sääntöihin

Suomi teki ensimmäisen EU:n uudistuneen finanssipoliittisen säännöstön mukaisen keskipitkän aikavälin suunnitelmansa syksyllä 2024. Suomi hyödynsi tuolloin säännöstöön sisältyviä joustomahdollisuuksia laaja-alaisesti. EU:n neuvosto hyväksyi Suomen esittämän suunnitelman tammikuussa 2025. Suomen suunnitelman mukainen velkakehitys näytti optimistiselta jo syksyllä 2024 verrattuna valtiovarainministeriön riippumattomaan ennusteeseen. Keväällä 2025 velan kehitysnäkymät ovat erkaantuneet yhä kauemmaksi suunnitellusta (kuvio 4).

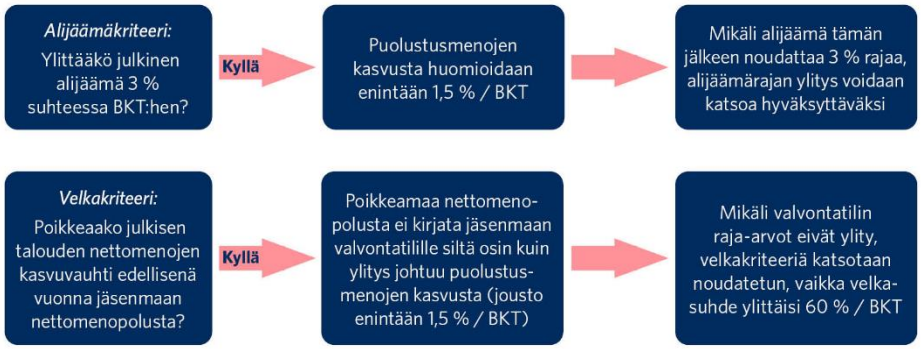


Kuvio 4: Velkasuhteen vertailua Suomen suunnitelman (jossa velkaturvalauseke sitoo) sekä VM:n eri ajankohtina tehtyjen ennusteiden perusteella vuosille 2024–2028. Lisäksi havainnollisuuden vuoksi mukaan on otettu myös Suomen suunnitelman mukainen ura ilman velkaturvalauseketta. Y-akseli on katkaistu. Lähde: VM:n syksyn 2024 ja kevään 2025 ennusteet sekä Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelma ja finanssipolitiikan valvonnan laskelmat.

Euroopan komissio antoi maaliskuussa 2025 tiedonannon, jossa se esittää kansallisten poikkeuslausekkeiden käyttöönottoa finanssipolitiikan EU-säännöstössä heikentyneen turvallisuuspoliittisen tilanteen ja puolustusmenojen kasvupaineiden takia. Tiedonanto lähivuosia (2025–2028) koskevasta EU-sääntöjen joustavuudesta julkaistiin hallituksen kehyspäätöksen ja julkisen talouden suunnitelman valmistelun aikana. Komissio kannusti jäsenmaita tekemään hakemuksen kansallisen poikkeuslausekkeen aktivoinniksi huhtikuun loppuun mennessä. Hallitus päätti hakea poikkeusta kehysriihipäätösten yhteydessä. Komission arvioinnin jälkeen EU:n neuvoston on määrä tehdä lopulliset päätökset poikkeuslausekkeiden käyttöönotosta heinäkuussa 2025.

Poikkeuslausekkeen tavoitteena on luoda finanssipoliittiseen säännöstöön tilaa maanpuolustusmenojen kasvulle jäsenmaissa. Jousto myönnetään maanpuolustusmenojen kasvun perusteella, ja tarkastelussa kunkin tarkasteluvuoden tilannetta verrataan viitevuotena käytettävän vuoden 2021 menotasoon. Poikkeuslausekkeen tarkoituksena on antaa maksimissaan 1,5 prosentin suuruinen jousto suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Poikkeuslauseke toimii hieman eri tavoin finanssipoliittisen säännöstön eri osissa (ks. kuvio 4). Kun arvioidaan nk. alijäämäkriteeriä (julkinen alijäämä enintään 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen), poikkeuslauseke antaa komissiolle ja neuvostolle mahdollisuuden olla tekemättä päätöstä liiallisen alijäämän menettelyyn joutumisesta. Tämä tarkoittaa, että mikäli 3 prosentin rajan ylitys selittyy puolustusmenojen kasvulla (verrattuna vuoteen 2021), alijäämäkriteerin ylitys voidaan sallia.



Kuvio 5: Yleiskuvaus puolustusmenoja koskevan kansallisen poikkeuslausekkeen toiminnasta. Kuviossa kuvatun jouston lisäksi Suomi saisi velkakriteerin kohdalla lisäjoustoa velkaturvalausekkeen vaikutuksen pienenemisen kautta. Lähde: laadittu komission tiedonannon (Euroopan komissio 2025) pohjalta.

Kun arvioidaan velkakriteeriä eli velkasuhteen kehitystä verrattuna 60 prosentin viitearvoon suhteessa bruttokansantuotteeseen, poikkeuslauseke vaikuttaa nk. valvontatilille kirjattaviin määriin. Velkakriteerin noudattamista arvioidaan nettomenopolun noudattamisen perusteella. Valvontatilille kirjataan poikkeamat, joita syntyy, mikäli jäsenmaan nettomenojen kehitys ei noudata jäsenmaalle hyväksyttyä nettomenopolkua. Poikkeuslausekkeen takia nettomenorajoitteen ylityksiä ei kirjata valvontatilille, mikäli ne selittyvät puolustusmenojen kasvulla. Siltä osin, kuin ylitykset eivät selity näiden menojen kasvulla, ylitykset kuitenkin kirjataan valvontatilille[5] ja ylitykset voivat periaatteessa johtaa EDP-menettelyn käynnistämiseen.
Suomelle poikkeuslauseke tuo suuren jouston 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, ja ne ovat nousseet jo vuoteen 2025 mennessä. Tämä johtuu paljolti jo aiemmista päätöksistä, joilla ei alun perin ollut kytköstä heikentyneeseen turvallisuustilanteeseen ja käyttöön otettavan poikkeuslausekkeen perusteisiin. Siten Suomi saa joustoa sääntöihin myös näiden vanhojen menolisäysten perusteella. Toisekseen Suomelle muodostuu ylimääräistä joustoa siitä, että nk. velkaturvalausekkeen vaikutus pienenee myöhemmin tarkentuvalla tavalla nettomenorajoitteiden laskennassa, jos poikkeuslauseke otetaan käyttöön.

Poikkeuslauseke voi helpottaa sääntöjen noudattamista väliaikaisesti, mutta finanssipolitiikassa tulisi varautua poikkeuksen päättymiseen

Toteutuessaan poikkeuslausekkeella voi olla olennainen vaikutus julkisen talouden EU-sääntöjen noudattamiseen. Suomi ylittää vuonna 2025 kolmen prosentin alijäämärajan selvästi sekä VM:n ennusteen että VTV:n finanssipolitiikan valvonnan koostaman konsensusennusteen perusteella. Poikkeuslausekkeen vaikutus täsmentyy lopullisesti vasta jälkikäteen, tilastotietojen valmistuessa. Julkisen talouden suunnitelman tietojen mukaan kansantalouden tilinpidon mukaisten puolustusmenojen BKT-suhde on vuonna 2025 noin 0,9 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuonna 2021. Vastaavasti NATO-määritelmän[6] mukaisten puolustusmenojen BKT-suhde oli vuonna 0,9 prosenttiyksikköä korkeampi vuonna 2024 kuin vuonna 2021. Näin ollen poikkeuslauseke johtanee siihen, että puolustusmenojen kasvun huomioinnin jälkeen alijäämä jää lähelle kolmea prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2025. Puolustusmenojen edelleen kasvaessa alijäämä alittaisi selvästi kolmen prosentin viitearvon vuosina 2026–2028, puolustusmenojen kasvun huomioinnin jälkeen. Tämä edellyttää luonnollisesti, että Suomen pyyntö poikkeuslausekkeesta hyväksytään.

5 On huomattava, että nettomenorajoitetta koskevaa asetusta on mahdollista tulkita myös siten, että valvontatilille ei kirjata poikkeamia lainkaan, mikäli poikkeuslauseke on voimassa. Tämä mahdollinen ristiriita komission tiedonannon ja asetuksen tekstin välillä voisi aiheuttaa riskejä säännöstön toimeenpanolle tulevina vuosina eräissä tilanteissa.

6 Kansantalouden tilinpidon mukaista määritelmää käytetään komission tiedonannon mukaan ensisijaisena tietolähteenä. Se perustuu julkisyhteisöjen menojen tehtävittäiseen jakoon nk. COFOG-luokituksella, ja puolustusmenoiksi lasketaan tässä yhteydessä COFOG-luokan 02 mukaiset kokonaismenot. Tiedonannossa ei kuitenkaan suljeta pois NATO-määritelmän käyttämistä. Määritelmät poikkeavat jossain määrin toisistaan kattavuudeltaan sekä tiettyjen menojen kirjausajankohdan suhteen. Eri määritelmät voivat joissain tapauksissa johtaa hieman erilaisiin johtopäätöksiin puolustusmenojen kehityksestä.

Tilanne on samankaltainen velkakriteerin kohdalla. VM:n julkisen talouden ennusteen tiedoilla laskettuna Suomi tosin likimain noudattaisi Suomelle hyväksyttyä nettomenopolkua vuosina 2025 ja 2026 ilman poikkeuslausettakin. Vuodesta 2027 eteenpäin nettomenojen kehitys pysyy sallituissa rajoissa vain poikkeuslausekkeen ansiosta. Ilman poikkeuslauseketta valvontatilin raja-arvot ylittyisivät. Vuodelle 2027 syntyisi yhtä vuotta yhtä vuotta koskeva poikkeama ja vuodelle 2028 syntyisi kumulatiivinen poikkeama.

Mikäli mahdollisen poikkeuslausekkeen soveltaminen ei jatku enää vuoden 2028 jälkeen, EU-sääntöjen asettamat rajoitteet Suomen finanssipolitiikalle kiristyvät huomattavasti vuonna 2029. Suomen suunnitelmana on nostaa puolustusmenojen suhde bruttokansantuotteeseen kolmeen prosenttiin vuonna 2029. Päätös on huomioitu valtiovarainministeriön ennusteessa, jonka mukaan julkinen alijäämä olisi 3,3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2029. Nykyisillä näkymillä on siis olennainen riski, että Suomi ei tuolloin noudata alijäämäkriteeriä. On huomioitava, että komission tiedonannon mukaan poikkeuslausekkeen voimassaolon jälkeenkin huomioidaan puolustuskalustotoimituksia, joita koskevat sopimukset on solmittu poikkeuslausekkeen voimassaolon aikana. Tämän vaikutusta on vaikea arvioida etukäteen, mutta menettely voi helpottaa sääntöjen noudattamista joidenkin vuosien ajan myös poikkeuslausekkeen voimassaolon päätyttyä.

Julkisen talouden velkakestävyyden varmistamiseksi ja sääntöjen noudattamiseksi myös poikkeusten voimassaolon jälkeen olisi tarpeellista, että jo poikkeuslausekkeen keston aikana muuta finanssipolitiikkaa sopeutettaisiin kasvaviin puolustusmenoihin, meno- ja tulotoimin sekä rakenteellisilla uudistuksilla. Lisäksi poikkeuslausekkeen mahdollisesti tuomaa joustoa olisi perusteltua hyödyntää vain poikkeuksen varsinaiseen tarkoitukseen, eikä muun finanssipoliittisen liikkumavaran lisäämiseen. Näihin lähtökohtiin peilaten hallituksen kevään 2025 kehysriihipäätökset eivät kokonaisuutena katsoen ole sopusoinnussa EU-sääntöjen noudattamisen varmistamisen kanssa.

Muita havaintoja: Valtiontalouden menokehys, VM:n ennuste, suhdanne, finanssipolitiikan mitoitus

Hallituksen päätökset eivät laske kehysmenojen tasoa tavoitellusti Orpon hallitusohjelmassa sitouduttiin siihen, että hallitusohjelman pysyvien määrärahapäätösten johdosta kehysmenojen määrä laskee 1,5 miljardia vuonna 2027 suhteessa edellisen hallituksen kevään 2023 julkisen talouden suunnitelmassa asettamaan menotasoon. Kehysmenojen taso tulee selviämään vasta hallituskauden lopussa, kun kaikki hallituksen kehysmenojen tasoon vaikuttavat päätökset on viety kehykseen. Vaikka kehystasoa ei ole selkeästi asetettu hallituskauden alussa, kehysjärjestelmä toimii menotason seurannan ja priorisoinnin välineenä.

Valtiovarainministeriön talousarvion pohjana oleva talousennuste on realistinen. Vuoden 2025 talouskasvun ennuste on muihin ennustajiin nähden optimistinen. VM ennustaa bruttokansantuotteen volyymin kasvavan 1,3 % vuonna 2025 ja 1,6 % vuonna 2026. VM:n ennustemuuttujat ovat 95 % ennustevälien sisällä, mutta ne ovat osin korkeampia kuin konsensusennuste sekä paikoin hyvin lähellä ennustevälin ylärajaa. VM:n velkasuhteen ennuste on hyvin lähellä konsensusennustetta ja velkasuhteen ennustetaan kasvavan 85,3 prosenttiin vuonna 2025 ja 86,3 prosenttiin vuonna 2026. Korkea talouskasvuennuste ja oletettu korkotason lasku johtaa myös siihen, että oletettu efektiivisten reaalikorkojen ja talouskasvun erotus on koko ennustejaksolla negatiivinen, mikä hidastaa velkasuhteen kasvua.

Talouden suhdannenäkymä on suhdannetilan lämpökartan mukaan lievästi parantunut keväällä 2025 ja suhdanne näyttää ylittäneen 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 lämpökartta on värisävyltään sininen. Talouden sopeutuminen tärkeimpiin taustalla vaikuttaviin tekijöihin kuten korkeaan hintatasoon näyttää edelleen vievän aikaa. Lisäksi talouden täytyy sopeutua tullineuvottelujen ja kauppasodan uhan tuomaan epävarmuuden aikaan.

Julkisten tulojen ja menojen erotus ilman bruttokorkomenoja ja sen suhde BKT:hen suhdannekorjattuna (eli rakenteellinen perusjäämä) säilyvät yhä hieman negatiivisena vuosina 2025 ja 2026. Toisin sanoen finanssipolitiikan taso tukee yhä vastasyklisesti hieman elvyttäen kansantaloutta vuosina 2025 ja 2026 samalla, kun suhdannetila on pitkän ajan keskiarvoa (keskikasvua) heikompi. Rakenteellisen perusjäämän muutos eli finanssipolitiikan impulssi näyttää vuosina 2025 ja 2026 yhä nykyennusteiden valossa neutraalilta. Jos talouskasvu ei vahvistu vuosina 2025 ja 2026 jo alaspäin korjattujen ennusteiden mukaisesti, finanssipolitiikan impulssi voi osoittautua myötäsyklisesti kiristäväksi. Kun tarkastellaan pelkästään nykyhallituksen päätöksiä, päättämien toimien vaikutus on kiristävä vuosina 2025–2029, mutta liudentuu vähitellen vuodesta 2027 alkaen.

Johtaja Matti Okko

Vanhempi ekonomisti Matthias Strifler

Vanhempi ekonomisti Suvi Kangasrääsiö

Lisätietoja:

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

Vanhempi ekonomisti Matthias Strifler, matthias.strifler@vtv.fi; 09 432 5796

Vanhempi ekonomisti Suvi Kangasrääsiö, suvi.kangasraasio@vtv.fi; 09 432 5821

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

[i] Arvion ovat laatineet Suvi Kangasrääsiö, Peetu Keskinen, Arto Kokkinen, Simo Pesola, Mika Sainio, Sini Salmi, Matthias Strifler.