Valiokunnan mietintö TrVM 3/2026 vp– K 23/2025 vp

Tarkastusvaliokunta

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2025

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2025 (K 23/2025 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- vanhempi ekonomisti Jenni Kellokumpu, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- vanhempi ekonomisti Matthias Strifler, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- finanssineuvos Jenni Pääkkönen, valtiovarainministeriö
- pääsihteeri Jenni Jaakkola, talouspolitiikan arviointineuvosto
- johtokunnan neuvonantaja Essi Eerola, Suomen Pankki
- toimitusjohtaja Aki Kangasharju, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- tutkimusohjaaja Ilkka Kiema, Työn ja talouden tutkimus LABORE
- toimitusjohtaja Markus Lahtinen, Pellervon taloustutkimus PTT

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2025 sisältää arvion hallituksen finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamisesta, valtiontalouden kehysten noudattamisesta sekä suhdannetilanteesta ja finanssipolitiikan mitoituksesta. Raportissa tarkastellaan myös valtiovarainministeriön talousennusteen realistisuutta ja EU:n finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista.

Joulukuussa 2025 eduskunnalle annetun raportin pääviesti on se, että hallituksen tavoitteet julkisen talouden vahvistamisesta ja velkaantumiskehityksen taittamisesta ovat edelleen perusteltuja. Asetettuja tavoitteita ei kuitenkaan tulla saavuttamaan kuluvan vaalikauden loppuun mennessä. Tähän ovat vaikuttaneet erityisesti ennakoitua heikompi suhdannekehitys sekä sopeutustoimien mittaluokka ja ajoitus. Viraston mukaan tästä huolimatta on tärkeää, että hallitus on asettanut tavoitteita, jotka edistävät julkisen talouden velkakestävyyttä ja ovat linjassa EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisen kanssa.

Valmis
5.0

Viraston arvion mukaan vuoden 2026 talousarvion pohjana oleva valtiovarainministeriön ennuste vuodelle 2025 on realistinen. Ennuste on kuitenkin osin muita ennustajia optimistisempi.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat jakavat suurelta osin tarkastusviraston arviot hallituksen finanssipolitiikan toteutuksesta ja asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta. Asiantuntijoiden mukaan viraston raportti on hyödyllinen katsaus julkisen talouden tilanteesta ja finanssipolitiikan toteutuksesta. Asiantuntijat kiinnittävät huomiota siihen, että tarkastusviraston raportissa esitetyt arviot perustuvat suurelta osin valtiovarainministeriön syksyn 2025 ennusteeseen. Raportin julkaisun jälkeen arviot suhdannekehityksestä ja julkisen talouden tilasta ovat heikentyneet edelleen.

Hallituksen finanssipolitiikka

Pääministeri Orpon hallitus asetti ohjelmassaan finanssipoliittiseksi tavoitteekseen, että julkisen talouden alijäämä on vaalikauden lopussa korkeintaan yksi prosentti suhteessa bruttokansantuotteeseen ja että velkasuhde vakautuu vaalikauden loppuun mennessä. Keväällä 2024 alijäämätavoitetta väljennettiin heikon suhdannetilanteen vuoksi. Tuolloin hallitus asetti tavoitteekseen, että julkisen talouden alijäämä on vuonna 2027 korkeintaan 1,3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Sopeuttamistoimet

Tavoitteidensa saavuttamiseksi hallitus on laatinut lähes 10 miljardin euron sopeutuskokonaisuuden. Hallitusohjelman 6 miljardin euron sopeutustoimien lisäksi hallitus päätti keväällä 2024 noin 3 miljardin euron meno- ja tulotoimista ja syksyllä 2025 vielä 1 miljardin euron toimista vuodelle 2027. Sopeutuskokonaisuuden lisäksi hallitus on päättänyt noin 4 miljardin euron investointiohjelmasta.

Hallituksen talous- ja finanssipolitiikka on ollut valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan pääosin oikeansuuntaista. Sekä tarkastusviraston että valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan hallituksen finanssipolitiikka kiristyi selkeästi vuonna 2025. Asiantuntijoiden mukaan finanssipolitiikan kiristyminen osui melko heikkoon talouden suhdanteeseen. Toisaalta suhdannetilanne on esimerkiksi talouspolitiikan arviointineuvoston mukaan melko samankaltainen vuosina 2024, 2025 ja 2026. Tämän vuoksi on epätodennäköistä, että hallitus olisi voinut ajoittaa finanssipolitiikkaa kiristäviä toimia olennaisesti nyt nähtyä paremmin.

Hallituksen päätösperäiset finanssipolitiikkaa keventävät toimet ovat toisaalta asiantuntijoiden mukaan heikentäneet julkista taloutta. Välittömien verotulojen kasvu hidastuu vuonna 2026 ansiotuloverokevennyksen vuoksi ja vuonna 2027 yhteisöveroalennuksen vuoksi. Lisäksi heikko yksityinen kulutus vaimentaa arvonlisäverotuksen korotuksen julkista taloutta vahvistavaa vaikutusta. Yhteisöveron keventämisen vaikutusta julkiseen talouteen olisi talouspolitiikan arviointineuvoston mukaan mahdollista kompensoida karsimalla suoria tai verohelpotusten muodossa annettuja yritystukia vuodesta 2027 alkaen, sillä yhteisöveron alennus lieventää mahdollisten leikkausten vaikutuksia yksittäisiin yrityksiin.

Tarkastusvirasto kiinnittää raportissaan lisäksi huomiota siihen, että laskennallisessa julkisen talouden 10 miljardin sopeutuskokonaisuudessa ei ole huomioitu hallituksen samanaikaisesti tekemiä julkista taloutta heikentäviä toimia. Viraston mukaan hallituksen toimien julkista taloutta vahvistava nettovaikutus pienenee merkittävästi, kun huomioidaan työttömyysvakuutusmaksujen lasku vuonna 2025, hallituksen tekemät veronkevennykset sekä investointiohjelman lisämenot. Virasto arvioi edellä mainitut kokonaisuudet huomioiden sopeutustoimien nettovaikutukseksi noin 6,5 miljardia euroa vuonna 2027. Lisäksi osa julkista taloutta vahvistavista vaikutuksista perustuu viraston mukaan oletuksiin, joiden toteutuminen on epävarmaa. Hallituksen toimien julkista taloutta vahvistava vaikutus supistuu viraston mukaan noin 3,5 miljardiin euroon, mikäli työllisyystoimien arvioitu noin 2 miljardin euron vaikutus sekä hyvinvointialueiden noin 1 miljardin euron säästöt jätetään tarkastelusta niihin liittyvän epävarmuuden vuoksi. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat jakavat viraston näkemyksen siitä, että sopeutustoimien nettovaikutus jää pienemmäksi kuin laskennallinen 10 miljardia euroa. Eri tahojen esittämät arviot sopeutuksen julkista taloutta vahvistavasta nettovaikutuksesta vaihtelevat viraston esittämästä 3,5 miljardista eurosta noin 6—7 miljardiin euroon vuonna 2027. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota tämän kaltaisiin arviointeihin liittyvään epävarmuuteen.

Pitkään jatkuneen velkaantumiskehityksen taittaminen vaatii julkisen talouden lisäsopeuttamista. Puolustusmenojen nousu osaltaan lisää painetta kohdentaa sopeutusta muualle julkiseen talouteen. Etla korostaa valiokunnalle antamassaan lausunnossa tulevien sopeutustoimien painottamista menoihin. Kevään 2025 julkisen talouden suunnitelman tietojen perusteella verosopeutuksen osuus on 45 prosenttia kaikista päätösperäisistä sopeutustoimista. Etlan mukaan osuus on liian suuri. Taloustieteellisen kirjallisuuden mukaan menoja karsimalla tehtävä sopeutus pienentää julkista velkaa pysyvämmin ja aiheuttaa vähemmän haittaa talouskasvulle kuin veronkorotukset (mm. IMF 2023, World Economic Outlook sekä Tervala ja Puonti, 2025).

Julkisyhteisöjen alijäämä ja velka

Kuluvan vaalikauden sopeutustoimista huolimatta hallituksen asettamia tavoitteita julkisen talouden tasapainottumisesta ja velkasuhteen kasvun taittamisesta vuoteen 2027 mennessä ei tulla saavuttamaan. Valtiovarainministeriön syksyn ennusteen mukaan vuoden 2025 julkisen talouden alijäämä on 3,9 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vastaavasti Tilastokeskuksen ennakkotietojen (21.4.2026) mukaan julkisyhteisöjen alijäämä oli 3,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2025. Euroopan unionin neuvosto käynnisti Suomen osalta liiallisen alijäämän menettelyn tammikuussa 2026, sillä alijäämä ylitti EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen viitearvon, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen. Komissio kuitenkin hyväksyi hävittäjähankintojen ajoitusmuutoksen kansantalouden tilinpidossa, joten Suomen nettomenot eivät kasvaneet vuonna 2025. Näin ollen valtiovarainministeriön talven 2025 ennusteen perusteella EDP-menettely ei edellyttäisi Suomelta uusia toimia vuonna 2027. Arvio uusien toimien tarpeesta kuitenkin päivittyy kevään 2026 kehysriihen yhteydessä.

Julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen on kasvanut vuoden 2008 finanssikriisistä lähtien lähes yhtäjaksoisesti, eikä hallituksen asettamaa tavoitetta velkasuhteen vakautumisesta kuluvan vaalikauden loppuun mennessä saavuteta. Ennen finanssikriisiä julkisyhteisöjen velka oli noin 35

prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tilastokeskuksen ennakkotietojen (21.4.2026) mukaan vuoden 2025 lopussa julkisyhteisöjen EDP-velka oli jo 88,5 prosenttia, ja ennusteiden mukaan se nousee kuluvana vuonna yli 90 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kriisien aikana velan kasvu on asiantuntijoiden mukaan ollut nopeampaa kuin normaalioloissa, ja velka on myös jäänyt korkealle tasolle.

Jatkuva velkaantuminen on valiokunnan mielestä erittäin huolestuttavaa. Valiokunta katsoo, että pitkään jatkunut tilanne edellyttää määrätietoisia ja pitkällä aikavälillä vaikuttavia toimia velkaantumiskehityksen taittamiseksi.

Työllisyystoimet

Julkista taloutta vahvistavien meno- ja tulotoimien lisäksi hallitus on toimeenpannut työvoiman tarjonnan kannustimien parantamiseen tähtääviä toimia. Nämä kuitenkin vaikuttavat työllisyyteen ja julkiseen talouteen asiantuntijoiden mukaan vasta ajan myötä. On myös huomattava, että työllisyysvaikutusten realisoituminen riippuu suhdannekehityksestä. Suhdannetilanteesta johtuvan työmarkkinoiden heikon imun vuoksi hallituksen toimien vaikutus on jäämässä kauas tavoitellusta 100 000 työllisestä vuoteen 2027 mennessä. Työvoiman tarjontaa lisäävät toimet ovat tarpeellisia, mutta ne olisi asiantuntijoiden mukaan ollut hyvä ajoittaa parempaan suhdanteeseen. Työllisyystoimien ajoitus on joidenkin arvioiden mukaan voinut jopa heikentää suhdannetilannetta entisestään.

Työnteon kannustimia lisäävät toimet voivat edistää työllisyyttä, jos työllä on kysyntää. Heikko suhdannetilanne on johtanut siihen, ettei työvoiman kysyntää ole ollut riittävästi. Toisaalta asiantuntijoiden mukaan on myös huomattava se, että työllisyystilanteen kohentuessa työttömien joukkoon jää entistä vaikeammin työllistettäviä henkilöitä. Vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistäminen puolestaan edellyttää konkreettisia työn etsintää ja löytymistä helpottavia toimia. Valiokunta pitää näitä näkökohtia tärkeinä ottaa huomioon työllisyystoimien suunnittelussa ja toimeenpanossa tulevina vuosina.

Suhdannekehitys ja talouskasvu

Hallitusohjelman laatimisen jälkeen talouden suhdanne on ollut heikko. Suhdannekäänne ja talouden toipuminen on viivästynyt, kun talous on kohdannut useita peräkkäisiä kriisejä. Viimeisimpänä Yhdysvaltojen ja Israelin hyökkäys Iraniin helmikuun lopussa, erityisesti Hormuzinsalmen tilanne. Ennakoitua vaimeampi talouskasvu on toistuvasti yllättänyt monet taloutta seuraavat tahot, ja pessimistisimmätkin ennusteet ovat osoittautuneet optimistisiksi. Taloustutkimuslaitosten kevään 2026 ennusteissa kuluvalle vuodelle ennakoitu kasvu vaihtelee 0,5—1 prosentin välillä ja vuoden 2027 kasvun ennakoidaan olevan 0,8—1,5 prosenttia. Keväällä 2026 riskit ennusteita heikommasta kehityksestä ovat asiantuntijoiden mukaan jälleen huomattavia. Geopoliittiset jännitteet lisäävät maailmantalouden epävakautta ja kasvattavat epävarmuutta, joiden seurauksena kotitalouksien luottamus talouteen pysyy heikkona ja yksityinen kulutus vaimeana. Pitkittyessään Iranin kriisi heikentää väistämättä Suomen julkista taloutta, kun nousevat hinnat ja korot välittyvät julkisen sektorin menoihin ja tulopohja rapautuu.

Vuonna 2025 Suomen talous kasvoi 0,2 prosenttia. Ilman sopeutustoimia talouskasvu olisi asiantuntijoiden mukaan ollut tätä nopeampaa. Lisäksi maailmantalouden ja geopolitiikan epävarmuudet ovat osaltaan hidastaneet kasvua. Suomalaisten yritysten tullit Yhdysvaltoihin nousivat monikertaisiksi huhtikuun 2025 jälkeen. Etlan arvion mukaan ilman tulleja ja sopeutusta Suomen talouskasvu olisi ollut 1 prosentin tuntumassa. Talouden tilannekuvan seuraaminen ja päivittäminen muuttuvassa ympäristössä on valiokunnan mielestä erityisen tärkeää. Julkisen talouden vakauttamiseksi sopeutustoimia on välttämätöntä tehdä myös jatkossa, mutta toimenpiteiden vaikutuksia tulee aina arvioida pitkällä aikavälillä. Valiokunta katsoo myös, että julkisen talouden vakauttamisessa on tärkeää kiinnittää huomiota suhdanneluonteisten tekijöiden sijasta Suomen pysyviin ongelmiin.

Heikon suhdannekehityksen lisäksi Suomen talouskehitystä ovat jo vuosikymmenten ajan hidastaneet pitkän aikavälin rakenteelliset ongelmat, kuten tuottavuuden kasvun pysähtyminen ja väestön ikääntymisen myötä heikkenevä huoltosuhde. Pitkällä aikavälillä julkista velkaa kasvattavat erityisesti väestön ikääntymisestä aiheutuvat menot ja rakenteellisesti heikko talouskasvu. Valiokunta pitää tärkeänä, että ikääntyneiden palvelut turvataan tästä tilanteesta huolimatta. Hitaan rakenteellisen kasvun sekä toistuvien matalasuhdanteiden ja kriisien myötä Suomen julkisen talouden tilanne on ajautunut heikoksi. Julkiset menot ovat olleet tuloja suuremmat jo lähes 20 vuotta suhdanteesta riippumatta. Tämä korostaa valiokunnan mielestä tarvetta pitkäjänteiselle julkisen talouden kestävyyttä vahvistavalle talous- ja finanssipolitiikalle. Pääministeri Orpon hallitus on pyrkinyt parantamaan Suomen kilpailukykyä eri toimin.

Nykyisellään puskuria tulevia kriisejä varten ei juuri ole, ja samanaikaisesti olisi ensiarvoisen tärkeää kyetä turvaamaan tulevan kasvun edellytykset. Tulevan kasvun turvaaminen edellyttää panostuksia erityisesti koulutukseen ja tutkimukseen. On myös tärkeää, että T&K-rahoitus pidetään korkealla tasolla. Valiokunta on toistuvasti kiinnittänyt näihin näkökohtiin huomiota (mm. TrVM 3/2024 vp, TrVM 2/2025 vp ja TrVL 1/2026 vp). Valiokunnalla on tähän liittyen parhaillaan käsittelyssä omana asianaan Perusopetuksen oppimistulokset, mahdollisuuksien tasa-arvo ja rahoitus (O 20/2024 vp). Suomen talouskehityksen voimistuminen edellyttää tuottavuuden kääntämistä kasvuun. Näin tapahtuu, kun yritykset kehittävät uutta aikaisempaa parempaa teknologiaa tai ottavat menestyksellisesti käyttöön muualla kehitettyä teknologiaa. Tätä varten yritykset tarvitsevat korkeakoulutettua työvoimaa. Valiokunta painottaa, että koulutus- ja osaamistason nosto ovat kriittisiä Suomen tulevan kasvun turvaamisessa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa nostettiin esiin myös tekoälyn merkitys tulevan kasvun kannalta. Valiokunta katsoo, että tekoälyn tuomat mahdollisuudet on erittäin tärkeää hyödyntää täysimääräisesti. Tästä on tärkeää huolehtia myös kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnassa. Suomen kaltaiselle pienelle ja avoimelle taloudelle keskeinen kysymys on se, miten korkeakoulujen ja yritysten kykyä hyödyntää pääosin muualla tuotettua tekoälyteknologiaa tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnassa voidaan vahvistaa.

Kansallisen finanssipolitiikan säännöstön uudistaminen

EU:n keväällä 2024 uudistettuun talouden ohjausjärjestelmään sisältyvän budjettikehys-direktiivin muutokset edellyttävät finanssipolitiikan sääntöjen kirjaamista kansalliseen lakiin. Kunkin jäsenvaltion on laadittava omat numeeriset finanssipoliittiset sääntönsä ja valvottava

niitä. Kansallisten sääntöjen tulee tehokkaasti edistää EU:n talouden ohjausjärjestelmään perustuvien velvoitteiden noudattamista. Suomessa voimassa ollut niin sanottu finanssipoliittinen laki (869/2012) ei vastannut uudistetun EU-sääntelyn vaatimuksia, joten kuluvan vuoden alussa voimaan astui laki julkisen talouden hoitamisesta (1440/2025).

Julkisen talouden vahvistaminen edellyttää johdonmukaista vaalikaudet ylittävää lähestymistapaa. Siksi sekä tarkastusviraston että valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan on hyvä, että syksyllä 2025 saavutettiin parlamentaarinen sopu niin sanotusta velkajarrusta eli kansallisesta finanssipoliittisesta säännöstöstä. Tavoitteena on saada velkasuhde laskuun asettamalla tavoitteet julkisen talouden alijäämän kehitykselle. Kansallisessa säännöstössä finanssipoliittiset tavoitteet määritellään valtion- ja paikallishallinnon yhteenlaskettua nimellistä rahoitusasemaa koskevina tavoitteina. Kunkin vaalikauden alussa asetettava parlamentaarinen työryhmä valmistelee vaalikaudelle asetettavan rahoitusasematavoitteen sekä ylivaalikautisen rahoitusasematavoitteen.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat korostavat, että uudistettujen sääntöjen vaikuttavuus riippuu niiden institutionaalisesta toteutuksesta, siirtymäajan pituudesta sekä valvojan riippumattomuudesta ja tiedonsaannista. Uusi säännöstö voi lisätä sääntöjen merkitystä parlamentaarisen ulottuvuuden, EU-sääntöjen vahvemman kotimaisen integraation ja valvojan roolin vahvistumisen kautta. Asiantuntijat näkevät uudistuksessa myös joitakin riskejä. Vaarana voi esimerkiksi olla sopeutustoimien noidankehä, jos sopeutustoimet valitaan vastaamaan välittömään sopeutustarpeeseen nimellisen rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi. Tarkastusviraston mukaan on myös olemassa riski, että parlamentaarisen työryhmän työ muodostuu kaavamaiseksi valtiovarainministeriön laatimien teknisten laskelmien prosessoinniksi. Valiokunta katsoo, että uuden sääntelyn toimeenpanossa tulee huolehtia siitä, että laissa talouspolitiikan arviointineuvostosta (1441/2025) edellytetty finanssipolitiikan valvojan riippumattomuus ja tiedonsaanti tosiasiallisesti toteutuvat. Finanssipolitiikan valvojan tulee myös aktiivisesti toimia vahvan roolinsa mukaisesti.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 23/2025 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2026 vp

Helsingissä 22.4.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Tomi Immonen ps
jäsen Janne Jukkola kok
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Teemu Kinnari kok
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Hanna Laine-Nousimaa sd
jäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen