



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Julkisen talouden ohjauskehikko Suomessa

MARJA PAAVONEN, FINANSSINEUVOS, YKSIKÖN PÄÄLLIKKÖ
PARLAMENTAARISEN FINANSSIPOLIITTISEN TYÖRYHMÄN KOKOUS
11.11.2025

Mihin julkisen talouden hoitoa ohjaavia sääntöjä ja tavoitteita tarvitaan?

- On tärkeää, että hallituksella on käytössä toimivat ja hallittavissa olevat käytännön työvälineet tehdä talouspoliittisia päätöksiä, siten että ne:
 - tukevat tehokasta julkisten varojen käyttöä suhdannetilanne huomioon ottavalla tavalla
 - pitävät velkaantumisen hallinnassa sekä sitä kautta julkisen talouden kestävällä pohjalla
 - edistävät sukupolvien välistä tasa-arvoa
 - suojelevat veronmaksajaa verorasituksen kohtuuttomalta kasvulta.
- Hyvä julkisen talouden hoito ja sitä tukeva toimiva ohjauskehikko ovat viime kädessä koko yhteiskunnan etu.

Julkinen talous, valtion talous, budjettitalous



Hallituksen finanssipolitiikan päätöksenteko

Hallitusohjelma

- Hallituksen toimintasuunnitelma, jossa on sovittu hallituksen tärkeimmistä tavoitteista ja tehtäväalueista, ml. talouspolitiikasta.

Julkisen talouden suunnitelma

- Vaalikauden mittainen koko julkisen talouden kattava 4-vuotissuunnitelma, jota päivitetään rullaavasti vuosittain.

Valtion menokehykset

- Sisältyy julkisen talouden suunnitelmaan.
- Hallitus päättää vaalikauden alussa sitovan valtion menokaton vaalikaudelle.

Talousarvio

- Vuotuinen talousarvio, jonka valmistelu pohjautuu hallituksen päättämään talouspolitiikan linjaan ja menokehykseen.

Julkisen talouden suunnitelma, JTS

Mikä?

- Koko julkisen talouden kattava hallituksen suunnitelma, joka laaditaan vaalikauden ajaksi.
- Sisältää finanssipoliittiset tavoitteet ja talouspolitiikan linjan.
- Sisältää päätöksen valtiontalouden menokehyksistä.
- Suunnitelma ja siihen sisältyvä kehyspäättös tarkistetaan joka kevät. Hallitus neuvottelee ja päättää JTS:stä keväisin kehysriihessä.
- Valtion budjettia aletaan laatia JTS:n pohjalta.

Miksi?

- Suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen taloudelle asetettujen tavoitteiden noudattamista.
- Sisältää hallituksen keskeiset vero-, meno- ja rakennepoliittiset toimenpiteet.
- Suunnitelmaa alettiin tehdä vuonna 2014. Taustalla vaikuttivat EU:n talouspolitiikan koordinaatioon vuosina 2011–2012 laaditut uudistukset.



Julkisen talouden suunnitelman (JTS) sisältö

- Taloudelliset lähtökohdat
- Talous- ja finanssipolitiikan linja sekä tavoitteet
- Valtiontalous, valtiontalouden kehyspäättös
 - Valtiontalouden menokehys
 - Hallinnonalakohtaiset linjaukset, budjettitalouden tulot, ym.
- Hyvinvointialueita koskeva osio
 - Hyvinvointialueiden tehtävien ja velvoitteiden, talouden sekä valtion hyvinvointialuetalouteen liittyvien taloudellisten vastuiden käsittely
 - Hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyden tarkastelu (rahoitusperiaate)
- Kuntataloutta koskeva osio
 - Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet
 - (Erikseen laaditaan kuntalain mukainen kuntatalousohjelma)
- Sosiaaliturvarahastot

Valtiontalouden kehysjärjestelmä

- **Mikä?**

- Kehysjärjestelmä on 1990-luvun alussa käyttöön otettu talouspolitiikan väline, jonka avulla hallitukset asettavat hallituskauden ajaksi katon valtion menoille.
- Nykymuotoinen järjestelmä otettiin käyttöön vaalikaudella 2003–2007.
- Järjestelmä perustuu poliittiseen sitoutumiseen, ei lakiin.

- **Kehykset asetetaan, jotta**

- sitoudutaan vahvemmin pidemmän ajan finanssipolitiikkaan => kehykset asetetaan siten, että finanssipoliittiset tavoitteet, talouspolitiikan linja ja kehykset muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden
- voidaan taata kokonaistaloudellisesta näkökulmasta perusteltu menolinja
- vältetään myötäsyklistä menopolitiikkaa
- verovarojen käyttö olisi mahdollisimman tehokasta ja tarkoituksenmukaista
- finanssipolitiikka olisi läpinäkyvää ja ennustettavaa
- osoitetaan kansainvälisille rahoitusinstituutioille, että maan julkisen talouden hoitaminen on kestäväällä pohjalla.



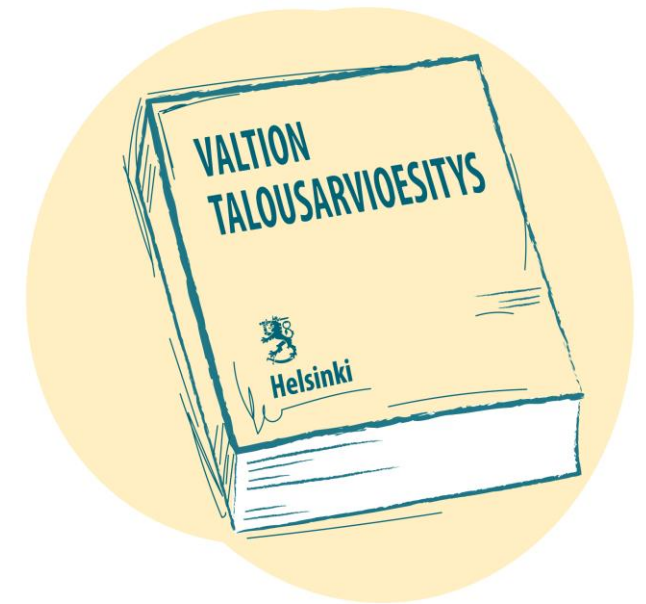
Valtiontalouden kehysjärjestelmä

- Vain vaalikauden kokonaiskehys sitova, ei hallinnonalakohtaiset kehykset.
 - Vuosittaisilla kehyspäätöksillä ei muuteta vaalikauden menolinjaa, vaan tarkistetaan kehysmenojen painotus ja korjataan kehys hinta- ja rakennemuutosten osalta.
 - Kehysjärjestelmä ei estä menojen uudelleenkohdennuksia kokonaiskehyksen sisällä.
- Menosäännön tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää.
 - Kun tehdään tämän näkökulman kannalta neutraaleja muutoksia, vaalikauden kehykseen voidaan tehdä niitä vastaavat tarkistukset (uudelleenbudjetoinnit, ajoitusmuutokset jne.).
 - Itse säännöstöä ei kesken vaalikauden muuteta.

Budjettilainsäädäntö ja keskeiset määrärahalajit

Perusteista

- Keskeisiä säädöksiä
 - Perustuslaki: 39 § (talousarvioaloite) ja luvun 7 83 § - 87 § (PL)
 - Talousarviolaki ja -asetus (TaL ja TaA)
 - Valtiovarainministeriön laadintamääräys
- Julkisen talouden suunnitelma (JTS) laaditaan nelivuotiselle kaudelle
 - Uusi finanssipoliittinen laki
 - Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014), joka päivitetään kansallisen finanssipoliittisen lain uudistuksen yhteydessä.



Määrärahalajit (PL 85.1 §, talousarviolain 7 §)

- Kiinteä määräraha
 - Yksivuotinen, ei saa siirtää, ei saa ylittää
 - Määrärahan perustyyppi, mutta käytännössä harvinaisin
- Siirtomääräraha
 - Monivuotinen: voimassa 1+1 tai 1+2 tai 1+4 vuotta (investoinneissa), saa siirtää.
 - Ei saa ylittää
 - Esim. virastojen ja laitosten toimintamenot, hankinnat ja investoinnit (jos ei budjetoitu valtuuden ja arviomäärärahan yhdistelmänä), harkinnanvaraiset siirtomenot kuten valtionavustukset.
- Arviomääräraha
 - Yksivuotinen, ei saa siirtää
 - Saa ylittää, jos ylitykseen annetaan lupa
 - Ylitysluvan antaa ao. ministeriö (TaA 17.1 §)
 - Lupapyyntö tehtävä marraskuun loppuun mennessä, kuitenkin viimeistään hyvissä ajoin ennen (valtion) tilinpäätöksen valmistumista (TaA 17.2 §).
 - Ylityslupa-asia käsitellään ennen ministeriön luvan antamista VN:n raha-asiainvaliokunnassa (TaA 17.3 §).
 - Jos ylitys yhdessä mahdollisten aiempien ylitysten kanssa on kuitenkin enintään 20 % määrarahasta ja enintään 1 m€, tämän sijasta voidaan pyytää VM:n lausunto (TaA 17.3 §).
 - Lakisääteiset menot (esim. tulonsiirrot), muuhun velvoittavaan sitoumukseen perustuvat menot (jos eduskunnalla ei talousarviosta päättäessään ole harkintavaltaa menon määrän eikä maksatusajankohdan suhteen), erityisesti eduskunnan muun aiemman suostumuksen (kuin lain) perusteella maksettavaksi tulevat menot (esim. valtiontakauksen tai –takuun perusteella maksettavaksi tulevat menot), valtuuden käytöstä aiheutuvat menot.

Valtuudet

- Perustuslain 85 §:n 3 momentti ja talousarviolain 10 §:
 - Eduskunta voi talousarviossa antaa valtuuden sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan (kokonaan tai osittain) tulevien vuosien talousarvioihin.
 - Valtuuden on oltava määrältään ja käyttötarkoitukseltaan tarkkarajainen.
- Tyypillisiä valtuuksia ovat mm.:

pääosin avustuksia	• avustusten myöntämisvaltuudet (lähes kaikki hallinnonalat) • EU:n rakennerahastohankevaltuudet (TEM) • kehitys- ja lähialueyhteistyövaltuudet (UM)
lainoja tai niitä koskevaa korkotukea	• korkotukivaltuudet (esim. MMM ja TEM) • lainojen myöntämisvaltuudet (esim. TEM)
hankintoja (ml. osakehankinnat)	• tilausvaltuudet (PLM) • maa- ja vesirakennusvaltuudet (esim. LVM) • talonrakennushankevaltuudet (nykyisin harvinaisia, koska toiminta on keskitetty Senaatti-Kiinteistöt -liikelaitokseen) • osakkeiden ja osuuksien merkintävaltuudet

Budjettiperiaatteet

1. Täydellisyysperiaate (PL 84.1 §)
2. Vuotuisuusperiaate (PL 83.1 §)
3. Bruttoperiaate (PL 84.1 §)
4. Tasapainoperiaate / Kattamisvaatimus (PL 84.2 §)
5. Virement-kielto eli kiello siirtää määrärahaa talousarvion kohdasta toiseen (PL 85.2 §)
6. Yleiskatteisuusperiaate
7. Erittelyperiaate

- Ks. Tarkemmat lisätiedot ja poikkeuksien kuvaukset esityksen lopusta

Hyvät budjetoinnin käytännöt ja vakiintuneet tavat

- Taloudellisten resurssien kohdentamista koskevat ehdotukset käsitellään ja rahoituksesta päätetään JTS- ja TAE prosesseissa, jolloin kaikki tarpeet ovat samaan aikaan tarkasteltavina
 - Tämä tarkoittaa esim., että vältetään antamasta hallituksen esityksiä, joille ei kehyksessä ole varattu rahoitusta tai sitoudutaan erilaisiin menotarpeisiin prosessien ulkopuolella esim. hallituksen iltakoulussa tai ministerivaliokunnissa
- Ehdotukset sisällytetään ministeriöiden JTS- ja TAE ehdotuksiin ja vältetään tuomasta uusia ehdotuksia vasta hallituksen neuvotteluun
 - Tällä tavoin voidaan paremmin varmistua ehdotusten vaikutusten oikeellisuudesta sekä huomioida mahdolliset liitännäisvaikutukset
- Lakisääteisten menojen määräytymistekijöiden muutoksista aiheutuvat (esim. perusopetuksen oppilasmäärä) määrärahojen ns. automaattimuutokset tuovat liikkumatilaa/katetaan yhteisistä varoista
 - Automaattisäästöjä ei voi käyttää hallinnonalan muiden menojen lisäämiseen, mutta lisärahoitustarvetta ei myöskään tarvitse kattaa hallinnonalan sisältä.

Hyvät budjetoinnin käytännöt ja vakiintuneet tavat

- Pysyvät menolisäykset katetaan kehyksen jakamattomasta varauksesta tai pysyvin menosäästöin, ei kertaluonteisilla ja väliaikaisilla vähennyksillä.
- Lisätalousarviossa pitäydytään muutoksissa, joille on perusteltu tarve. Laajat, pysyvät, useina vuosina vaikuttavat budjettikysymykset ratkaistaan kehys- ja TAE-prosesseissa.
- Eduskunnan budjettivallan piiriin kuuluvat asiat sisällytetään talousarvioihin eikä niitä pyritä ratkaisemaan ohi prosessin esim. luovuttamalla valtion omistamia pörssiosakkeita suoraan yhtiöistä.
- Pidättäydytään tekemästä muutoksia, jotka tulevat voimaan vasta seuraavalla vaalikaudella.

Muita julkisen talouden sektoreita ohjaava lainsäädäntö

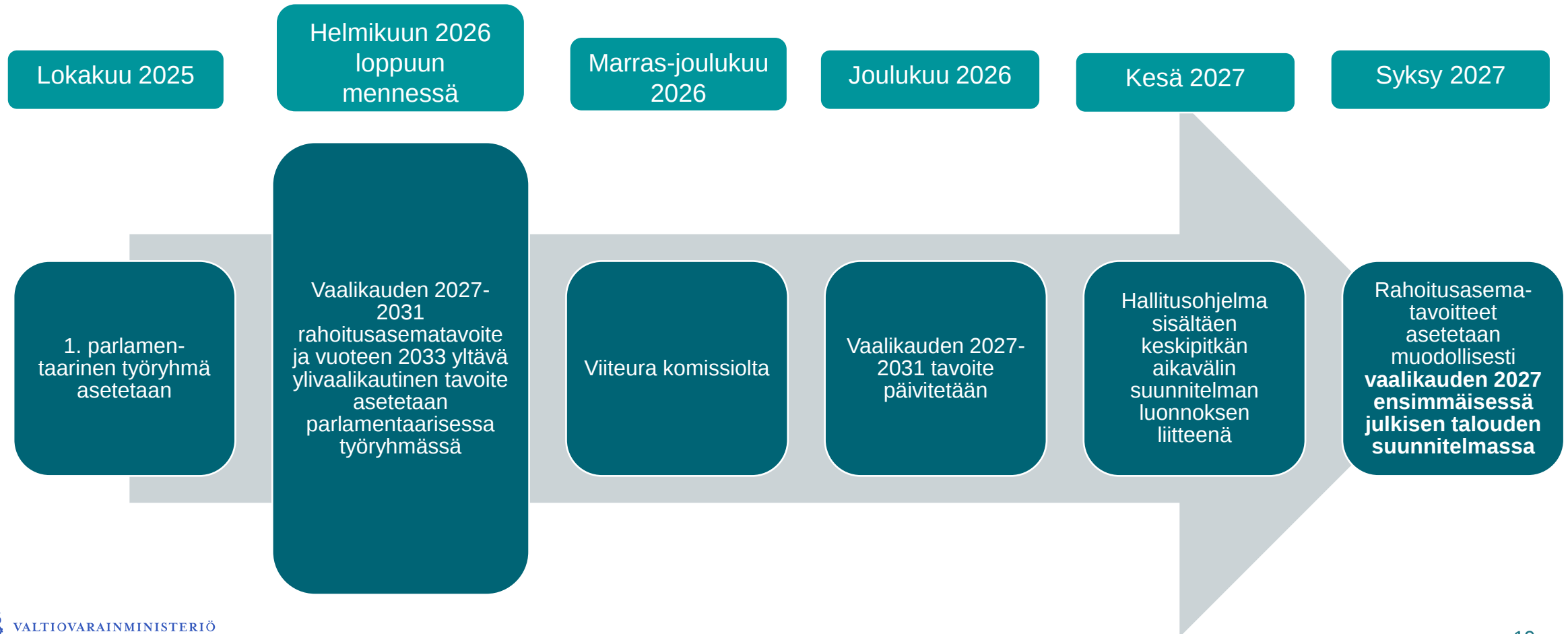
Hyvinvointialueiden, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen talouden ohjaus

- Hyvinvointialueista annettu laki (611/2021)
 - Velvoite taloussuunnitelman tasapainosta ja alijäämän kattamisesta (115 §), arviointimenettely (122 §), ennakollinen talouden ohjauksen menettely (13 §), hyvinvointialueen lainanottovaltuus investointien rahoittamiseksi (15 §)
- Kuntalaki (410/2015)
 - Velvoite taloussuunnitelman tasapainosta ja alijäämän kattamisesta (110 §), arviointimenettely (118 §)
- Rahoituslait, laki hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021), laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (618/2021).
- Kuntien ja hyvinvointialueiden taloutta voidaan lisäksi ohjata tehtävälainsäädännön muutoksilla.
- Sosiaaliturvarahastojen ohjaus tapahtuu käytännössä nykyistä sosiaaliturvan tasoa ja rahoitusta koskevaa lainsäädäntöä muuttamalla.



Uusi finanssipoliittinen laki ja julkisen talouden ohjauskehikko

Ensimmäisen parlamentaarisen prosessin aikataulu



Rahoitusasemataavoite velkaa kerryttäville sektoreille



Valtionhallinto on velkaa kerryttävistä sektoreista alijäämäisin

% BKT:sta	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto	-2,9	-4,5	-4,3	-3,6	-3,4	-3,1	-3,1
Valtionhallinto	-3,3	-3,7	-4,2	-4,0	-3,7	-3,6	-3,8
Kuntahallinto	-0,4	-0,3	-0,6	-0,5	-0,6	-0,4	-0,4
Hyvinvointialueet	-0,6	-0,6	0,1	0,0	0,0	-0,3	-0,3
Työeläkelaitokset	1,0	0,6	0,7	0,8	0,7	1,1	1,1
Muut sosiaaliturvarahastot	0,5	-0,5	-0,3	0,1	0,2	0,2	0,2

Velkaa kerryttävät sektorit

Tekninen JTS, hallitusohjelma ja vaalikauden ensimmäinen JTS

- Tekninen JTS, joka laaditaan vaalivuoden maaliskuussa muuttumattomalla politiikalla (ilman uusia toimia), muodostaa julkisen talouden tilannekuvan hallitusohjelman valmistelulle.
 - ⇒ Tarkka mittaluokka hallitusohjelman toimille vaalikauden rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi
- Hallitusohjelmaan sisällytetään linjaus julkisiin tuloihin ja menoihin, julkiseen palvelutuotantoon sekä työllisyyden, tuottavuuden, kilpailukyvyn ja talouden kasvun edistämiseen kohdistuvista toimista
- **JTS ml. kehyspäättös hyväksytään viimeistään lokakuussa.**
 - Vaalikauden tavoite asetetaan muodollisesti.
 - Menoille (ja tuloille) kehys, joka on linjassa vaalikauden rahoitusasematavoitteen kanssa ja sisältää vaadittavan mittaluokan mukaiset toimet tavoitteen saavuttamiseksi.

Hallituksen finanssipolitiikan päätöksenteko vaalivuonna 2027

HO

- Hallitusohjelma, jossa on sovittu hallituksen tärkeimmistä tavoitteista ja tehtäväalueista, ml. talouspolitiikasta. **Sisältää luonnoksen keskipitkän aikavälin suunnitelmasta (ml. nettomenopolun).**

Keskipitkän
aikavälin
suunnitelma

- Hallitus laatii EU:lle toimitettavan keskipitkän aikavälin suunnitelman (MTP) hallituskauden alussa. Seuranta vuosittain keväällä.
- Sisältää finanssipolitiikkaa, uudistuksia ja investointeja koskevat sitoumukset (ml. nettomenopolun).

JTS

- Julkisen talouden suunnitelma: Vaalikauden mittainen 4-vuotissuunnitelma, jota päivitetään rullaavasti vuosittain.
- **Rahoitusasemataavoitteet asetetaan muodollisesti JTS:ssä**

Menokeh-
ykset ja
veropolitiik-
ka

- Sisältyy julkisen talouden suunnitelmaan
- Hallitus päättää vaalikauden alussa sitovan valtiontalouden menokaton sekä veropolitiikan linjan vaalikaudelle

Talousar-
vio

- Vuotuinen talousarvio, jonka valmistelu pohjautuu hallituksen päättämään menokehykseen ja talouspolitiikan linjaan.

DBP

- EU:lle toimitettava alustava talousarviosuunnitelma (DBP)



Vaalikauden tavoitteen ja nettomenopolun seuranta

Marraskuu

- Komission syysennuste
- Komission syyspaketti, ml. arvio alustavasta talousarviosuunnitelmasta sekä raportti alijäämä- ja velkakriteerin noudattamisesta.

Lokakuu

- Alustava talousarviosuunnitelma toimitetaan EU:lle 15.10. mennessä

Syyskuu

- Hallitus antaa talousarvioesityksen eduskunnalle.
- VN laatii kokonaisarvion vaalikauden rahoitusasematavoitteen saavuttamisesta.

Tammikuu

- EU:n neuvosto hyväksyy mahd. päätökset liiallisen alijäämän olemassaolosta.

Helmikuu

- TPAN antaa vuosittain helmikuun loppuun mennessä eduskunnalle kertomuksen, joka sisältää TPANin valvontakannanotot ja kokonaisarvion vaalikausitavoitteen saavuttamisesta.
- Jos TPANin arvion mukaan tarvitaan lisätoimia, hallituksen on ryhdyttävä toimenpiteisiin tai julkisesti perusteltava menettelynsä 2 kk kuluessa.

Huhtikuu

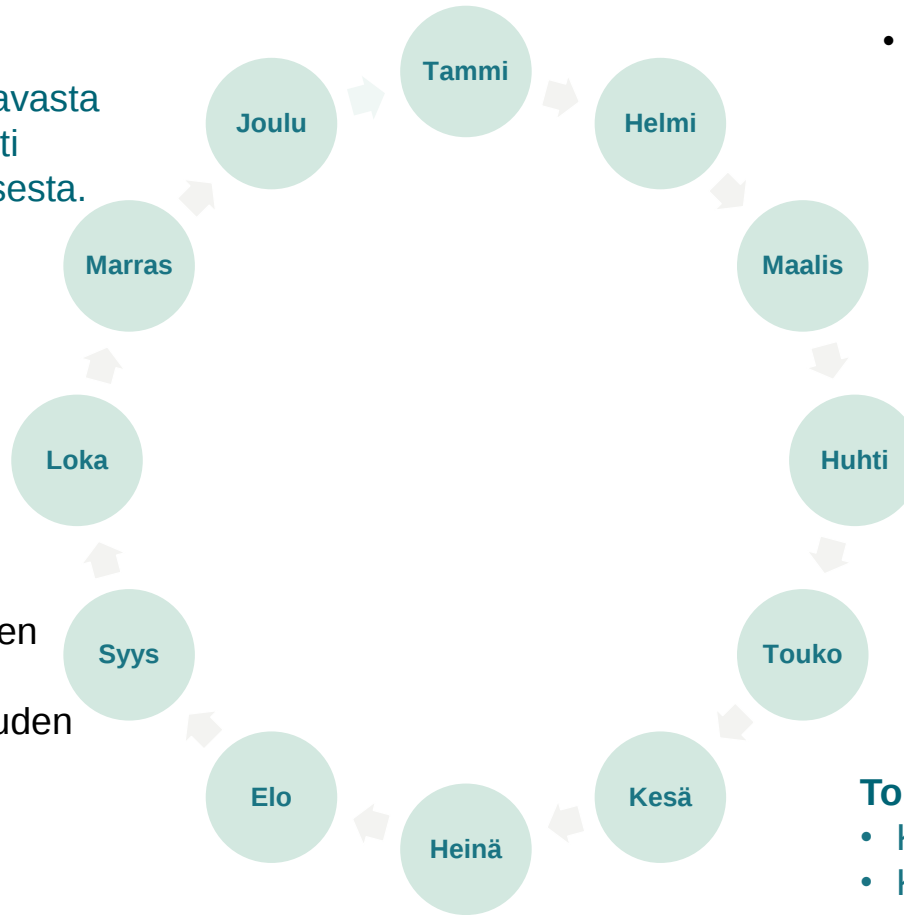
- Julkisen talouden suunnitelman vuotuinen tarkistus.
- VN laatii kokonaisarvion vaalikauden rahoitusasematavoitteen saavuttamisesta.
- Keskipitkän aikavälin suunnitelman seurantaraportti toimitetaan EU:lle.

Touko-kesäkuu

- Komission kevätennuste
- Komission kevätpaketti, ml. suositus maakohtaisiksi suosituksiksi, arvio nettomenopolun noudattamisesta sekä raportti alijäämä- ja velkakriteerin noudattamisesta.

Heinäkuu

- EU:n neuvosto hyväksyy maakohtaiset suositukset ja mahd. päätökset liiallisen alijäämän olemassaolosta.



**Suomen julkisen talouden
kehitystä seuraavat myös
muut kv-instituutiot kuin EU**

Kv-arviot Suomen talouspolitiikasta ja talouden tilasta

- IMF Artikla IV konsultaatio normaalisti vuosittain. Tuloksena maaraportti, jossa annetaan politiikkasuosituksia
 - Arvioidaan mm. kasvua, inflaatiota, julkista taloutta, rahoitusjärjestelmää
 - Viime vuosina suosituksia julkisen talouden vahvistamisesta
- OECD Maakatsaukset yleensä 2 vuoden välein. Sisältävät myös politiikkasuosituksia
 - Enemmän myös rakenteelliset asiat, kuten työmarkkinat
 - Julkisen talouden vahvistamisesta suosituksia myös
- Luottoluokittajat
 - Luottoluokitukset ovat valtiolle tärkeitä rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi ja lainanoton kustannustehokkuuden varmistamiseksi. Talouspolitiikalla voidaan osittain vaikuttaa luottoluokitukseen – päätökset ongelmien ratkaisuun ja signaointi.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kiitos!

Lisätietoja: budjetin laadintaperiaatteet

A. Perustuslailliset budjettiperiaatteet

- 1. Täydellisyysperiaate (PL 84.1 §)
 - Talousarvioon otetaan kaikki ennakoitavissa olevat valtion tulot ja menot.
 - Tulona ja menona käsitellään myös rahoituseriä eli otto- ja antolainoja ja niiden takaisinmaksuja.
 - Yksi budjettidokumentti; mahdollistaa kokonaisarvioinnin.
 - Voidaan muuttaa lisäbudjetilla, jos on perusteltu tarve (PL 86 §).
 - Budjetoinnissa noudatetaan laki- ja asetustasoisia kohdentamisperusteita.
 - Poikkeukset
 - Talousarvion ulkopuoliset rahastot
 - Valtion liikelaitokset

A. Perustuslailliset budjettiperiaatteet

- 2. Vuotuisuusperiaate (PL 83.1 §)
 - Talousarvion oikeusvaikutukset rajoittuvat yhteen varainhoitovuoteen.
 - Poikkeukset:
 - siirtomäärärahat (PL 85.1 §)
 - valtuusmenettely (PL 85.3 §)
 - edellisille vuosille kuuluva meno (TaL 20 §)
 - monivuotinen budjetointi (PL 84.3 §)
 - ei käytössä; edellyttää lailla säätämistä, jota ei ole tehty

A. Perustuslailliset budjettiperiaatteet

- 3. Bruttoperiaate (PL 84.1 §)
 - Tulot ja menot otettava talousarvioon bruttomääräisinä eikä niitä saa vähentää toisistaan.
 - Bruttobudjetointi on pääsääntö, jolla eduskunnan budjettivalta kohdistetaan toiminnan koko euromääräiseen laajuuteen.
 - Nettobudjetoinnista voidaan säätää lailla, jos kyse on toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista.
 - Esim. arvonnlisäverotuloja, rikesakkomaksutuloja ja ratamaksuja (=vero) ei voida nettobudjetoida minkään menojen kanssa.
 - Nettobudjetointi tosiasiallinen pääsääntö toimintamenojen budjetoinnissa.

A. Perustuslailliset budjettiperiaatteet

- 4. Tasapainoperiaate / Kattamisvaatimus (PL 84.2 §)
 - Talousarvion tulojen on katettava kaikki siihen sisältyvät määrärahat.
 - Edellyttää, että eduskunta osoittaa talousarviossa vähintään määrärahojen suuruisen rahoituksen (joko aitoina tuloina, aiemman ylijäämän käyttönä tai lainanottona).
- 5. Virement-kielto eli kielto siirtää määrärahaa talousarvion kohdasta toiseen (PL 85.2 §)
 - Määrärahaa ei saa siirtää talousarvion kohdasta toiseen, ellei sitä ole talousarviossa sallittu.
 - Turvaa merkittävästi eduskunnan budjettivaltaa; ilman ko. rajoitetta toimeenpanovalta voisi teoriassa budjetoida budjetin uusiksi.
 - Lailla voidaan kuitenkin sallia määrärahan siirtäminen sellaisenaan kohtaan, johon sen käyttötarkoitus läheisesti liittyy:
 - TaL 7 a §: määrärahan siirtäminen toisen viraston käytettäväksi.
 - TaL 7 b §: määrärahan siirtäminen ministeriön toimialan muuttuessa

B. Muut budjettiperiaatteet

- 6. Yleiskatteisuusperiaate

- Talousarvion tuloja ei sidota tiettyjen menojen maksamiseen
 - Rajoittaisi merkittävästi päätöksentekomahdollisuuksia.
- Poikkeukset: lailla korvamerkityt tulot

- 7. Erittelyperiaate

- Määrärahat eriteltävä päätöksenteon kannalta mielekkäiksi kokonaisuuksiksi.
- Yleisempää määrärahaa ei saa käyttää erityisemmän määrärahan tarkoitukseen.
 - Tästä voidaan poiketa yleisemmän määrärahan päätösosassa (= ns. päällekkäisbudjetointi).