

Finanssipoliittinen parlamentaarinen työryhmä

10.6.2026

Yhteisymmärrysasiakirja

Lähes kaikkien eduskuntaryhmien 14.10.2025 allekirjoittamassa parlamentaarisessa sopimuksessa julkisen talouden hoitamisesta todetaan:

”Kulloinkin asetetun rahoitusasematavoitteen tulee täyttää fipo-laissa ja EU-säännöissä mainitut edellytykset. Julkisen talouden tunnuslukuja ei saa keinotekoisesti parantaa omaisuuden myyntituloilla tai muilla keinoilla. Parlamentaarinen työryhmä asettaa omaisuuden myyntitulojen hyödyntämiseen hyväksyttävän liikkumavaran.”

Seuraavalla vaalikaudella tammikuussa 2026 käynnistynyt liiallisen alijäämän menettely ja sen jälkeenkin EU:n finanssipoliittiset säännöt rajoittavat Suomen finanssipoliittista liikkumatilaa tavalla, joka tekee omaisuuden myyntitulojen hyödyntämisestä investointimenojen rahoittamisessa vaikeaa. Johtopäätöksensä finanssipoliittinen parlamentaarinen työryhmä toteaa, että nettomenopolun ollessa sitova, investointimenot täytyy lähtökohtaisesti rahoittaa osana julkisia menoja. Tilaa lisäinvestoinneille voidaan tehdä pysyvillä tai määräaikaisilla päätösperäisillä tulo- tai menotoimilla, kunhan nettomenopolulla pysytään. Vasemmistoliitto on jättänyt yhteisymmärrysmuistioon eriävän mielipiteen (liite 1).

Yhteisymmärrysasiakirjan tekniset liitteet ovat valtiovarainministeriön laatimia muistioita. Teknisessä liitteessä 1 arvioidaan julkisyhteisöjen omaisuuden myynnin ja omaisuustulojen vaikutusta kansantalouden tilinpidon tunnuslukuihin. Tekninen liite 2 käy läpi nettomenojen käsitteen yksityiskohtaisesti.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 2026

Ville Valkonen, puheenjohtaja

Joona Räsänen, varapuheenjohtaja

Karoliina Partanen

Ville Vähämäki

Jani Mäkelä

Nasima Razmyar

Markus Lohi

Anne Kalmari

Saara Hyrkkö

Henrik Wickström

Peter Östman

Harry Harkimo

Liite 1

ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Vasemmistoliitto on huolissaan Suomen julkisen talouden velkaantumiskehityksestä ja on valmis huomattaviin julkista taloutta vahvistaviin toimiin tulevalla hallituskaudella. Suomen julkisen talouden velka-aste on kasvanut huolestuttavan nopeasti viime vuosina. Julkisen talouden haasteiden taustalla on pitkään jatkunut heikko talouskasvu, väestön ikääntyminen, veroasteen lasku, korkomenojen nousu ja puolustusmenojen kasvu, minkä lisäksi kriisit ovat kasvattaneet velka-astetta. Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä näkee, että Suomen julkisen talouden tilannetta on parannettava ja velkasuhteen kasvu on taitettava. Julkisen talouden vahvistaminen edellyttää sekä talouskasvua edistäviä toimia, kuten tuottavuutta parantavia investointeja, että sopeutustoimia. Vasemmistoliiton politiikassa painottuvat kasvua edistävät toimet ja tulojen vahvistaminen verotoimilla.

Finanssipoliittisen työryhmän yhteisymmärrysasiakirjassa viitataan viime lokakuun parlamentaariseen sopimukseen julkisen talouden hoitamisesta, jossa vasemmistoliitto ei ole mukana. Tämä yhteisymmärryspöytäkirja on suora seuraus kyseisestä sopimuksesta, jossa muut puolueet ovat sopineet asettavansa omaisuuden myyntitulojen hyödyntämiselle hyväksyttävän liikkumavaran. Vasemmistoliitto ei edelleenkään näe tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena rajata tulevan hallituksen finanssipoliittista liikkumatilaa ennen vaaleja.

Ottaen huomioon Suomen huomattavan nettovarallisuuden ja merkittävän tarpeen investoinneille, vasemmistoliitto ei näe perusteltuna lukita investointeihin hyödynnettävää liikkumavaraa etukäteen. Sen sijaan että lukitsisimme mahdollisuutemme rahoittaa investointeja muuten kuin menoleikkauksilla ja veronkorotuksilla, vasemmistoliitto katsoo, että Suomen tulisi aktiivisesti pyrkiä mahdollistamaan tarpeellisia investointeja ja Suomen mahdollisuuksia hyödyntää julkista varallisuutta EU:n finanssipoliittisten sääntöjen puitteissa, ja tarpeellisia sääntöjen tulkintoja ja uudistuksia edistäen.

Suurin osa asiakirjasta on teknistä kuvausta EU:n finanssipoliittisista säännöistä. Vasemmistoliitto pitäisi tarkoituksenmukaisempana etsiä yhteisymmärrystä siitä, että EU-sääntöihin pyritään hakemaan tarpeellisia investointeja mahdollistavia joustoja aktiivisella ennakkovaikuttamisella ja neuvottelulla komission kanssa. Investointeihin ja nettomenotarkasteluun liittyvä EU-sääntely on luonteeltaan ”pehmeää sääntelyä”, joka on jossain määrin avoin tulkintoille. Kuten valtiovarainministeriön on toisessa yhteydessä todennut, komissio voi ottaa asianmukaisesti ja nimenomaisesti huomioon myös muut tekijät, joita asianomainen jäsenvaltio pitää merkityksellisinä arvioitaessa kokonaisvaltaisesti alijäämä- ja velkakriteerien noudattamista ja jotka jäsenvaltio on esittänyt neuvostolle ja komissiolle.

Vasemmistoliitto yhtyy pääosin pöytäkirjassa esitettyyn analyysiin EU:n finanssipoliittisista säännöistä, jotka muodostavat rajoitteita omaisuustulojen hyödyntämiselle investointeihin. Suomen kannalta on erityisen valitettavaa, ettei nettovarallisuutta huomioida enemmän EU-säännöissä. Vaikka Suomen bruttovelkasuhde on nousemassa tänä vuonna yli 90 prosentin, Suomen nettovelkasuhde on yhä noin 40 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, mikä on matalampi kuin EU-maiden mediaani. Mikäli työeläkelaitoksiin kertynyt varallisuus otetaan myös huomioon, Suomen nettovelkasuhde on negatiivinen ja EU-maiden matalin. Omaisuustulojen hyödyntäminen tarkoittaisi huomattavan nettovarallisuuden huomioimista tarpeellisten investointien rahoittamisessa.

Kuitenkin huomautamme, että kirjallisten kuvausten ohella EU:n finanssipoliittiset säännöt ovat elävä poliittinen instituutio, joka on avoin tulkinnoille ja joka kehittyy ajan ja käytännön myötä. Tämä nähtiin jo edellisissä finanssipoliittisissa säännöissä, joihin tuli merkittäviä poikkeuksia muun muassa koronakriisin aikana. Uudet EU:n finanssipoliittiset säännöt ovat osaltaan astuneet voimaan verrattain hiljattain. Uudistetut säännöt astuivat voimaan huhtikuun lopulla 2024 ja Suomi on saatanut säännöt osaksi kansallista lainsäädäntöään vuoden 2026 alussa. Sääntöjen uutuus tarkoittaa, ettei niiden soveltamisesta tai tulkitsemisesta ole kertynyt kovinkaan monta ennakkotapausta. Tämänhetkinen ymmärrys sääntöjen merkityksestä perustuu verrattain suppeisiin kirjallisiin julkaisuihin. Komission tulkinnat, sen käyttämä harkintavalta ja erilaiset poikkeukset tulevat olemaan käytännön kannalta näitä kirjauksia olennaisempia. Yhteisymmärryspöytäkirja viittaa esimerkiksi komission 2015 ja 2024 julkaisuihin. Kuten neuvoston oikeuspalvelu toteaa parlamentaarille työryhmälle antamassa lausunnossaan, vaikka näistä julkaisuista johdettavat periaatteet kehystävät jossain määrin komission arviointia, ne eivät muodosta velvoittavaa oikeudellista sääntelyä. Ne ovat pikemminkin ”pehmeää sääntelyä”, jolla vahvistetaan yhteistä käsitystä vakaus- ja kasvusopimuksen tulkinnasta.

Euroopan komissio on juuri lisännyt EU:n finanssipoliittisiin sääntöihin joustoja, jotta jäsenmaat pystyisivät vastaamaan Iranin sodan aiheuttamaan energiakriisiin. Tämä on vain uusin esimerkki siitä, että EU:n finanssipoliittiset säännöt ovat instituutio, jonka käytännöt ja tulkinnat elävät ajassa ja joihin tulee poikkeuksellisissa olosuhteissa joustoja. Tämä osoittaa myös komission käyttämän harkintavallan merkityksen sääntöjen toimeenpanossa. Jos Euroopan komissio esimerkiksi suosittelisi Suomelle maakohtaisissa suosituksissaan reilun siirtymän investointeja, on nähtävissä, että komissio saattaisi myös sallia näille investoinneille tarvittavaa finanssipoliittista liikkumavaraa. Vasemmistoliitto näkee edelleen tarpeenmukaiseksi esittää EU:n finanssipoliittisiin sääntöihin niin kutsuttua kultaista sääntöä eli sitä, että tuottavat vihreät investoinnit voidaan rajata sääntöjen ulkopuolelle.

Tämän vuoksi, emme halua ennakkoon sitoa Suomea ja seuraavaa hallitusta tiukkaan tulkintaan sääntöjen toimeenpanosta näiltäkään osin. Sen sijaan, näemme tarkoituksenmukaisena tehdä aktiivista työtä sen puolesta, että Suomi voisi niin halutessaan hyödyntää varallisuuttaan tarpeellisiin investointeihin, että puolustuspoikkeusta jatkettaisiin uudistetussa muodossa, ja että investointien kulmainen sääntö tuotaisiin EU-sääntöihin joko sopimusten tai käytännön kautta.

Katsomme, että parlamentarismi merkitsee asioista sopimista poliittisesti. Sen ei mielestämme tule olla teknokraattinen prosessi, jossa puolueet allekirjoittavat teknistä kuvausta EU:n finanssipoliittisistä säännöistä tai puolustusmenotarpeista.

Helsingissä 8.6.2026

Hanna Sarkkinen

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä

Tekniset liitteet

Liite 1. Julkisyhteisöjen omaisuuden myynnin ja omaisuustulojen vaikutus kansantalouden tilinpidon tunnuslukuihin ja nettomenoihin

- **Valtion rahoitus- ja reaaliomaisuuden myynti sekä valtion saamat osinkotulot** voivat vaikuttaa budjetin ja kansantalouden tilinpidon suureisiin eri tavoin. Tässä muistiossa on kuvattu vaikutuksia sillä varmuudella, kuin niitä voi ennalta kuvata. Lisäksi on kuvattu vaikutuksia nettomenoihin, joka on EU:n finanssipolitiikan sääntöjen keskeinen seurattava muuttuja.
- Muistion keskeinen havainto on, että läheskään kaikilla omaisuuden myynnistä saatavilla tuloilla ei ole vaikutusta kansantalouden tilinpidon mukaisesti laskettavaan muuttujiin kuten alijäämään tai nettomenoihin, vaikka ne näkyvät budjetissa tulona ja voivat vähentää valtion velanottoa.
- Pääsääntöisesti omaisuuden myynnin vaikutukset ovat samat tilinpidon käsittein laskettuun alijäämään ja nettomenoihin. Tavanomaisia osinkotuloja käsitellään kuitenkin eri tavoin tilinpidon alijäämän ja nettomenojen laskennassa.
- **Valtion omistamien osakkeiden ja (muun) rahoitusomaisuuden** myynti **ei vaikuta tilinpidon alijäämään**, vaikka se näkyy tulona valtion budjetissa ja vähentää velanottoa. **Omaisuuden myynti ei vaikuta myöskään nettomenoihin**. Toisin sanoen rahoitusomaisuuden myynnistä ei, sen velkaa alentavaa vaikutusta lukuun ottamatta, ole hyötyä EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisen suhteen.
- **Julkisomisteisen yrityksen jakamat osingot** käsitellään budjetin ja tilinpidon tuloissa samalla tavoin, eli ne **alentavat molemmissa alijäämää**. Koska tavanomaiset osingot ja niissä havaittu suhdanteesta johtuva vaihtelu eivät lähtökohtaisesti ole harkinnanvaraisia tulotoimia, **ne eivät vaikuta nettomenoihin**. Normaalit osinkotulot näkyvät siis alijäämässä ja nettomenoissa eri tavoin.
- Voittoihin nähden epätavallisen suuret osingot ja pääoman palautukset **eivät alenna tilinpidon alijäämää eikä niillä myöskään ole vaikutusta nettomenoihin**. Sen sijaan osingonjakosuhteen pysyvä kasvattaminen voidaan tietysti, hyvin tarkoin ehdoin, tulkita pysyväksi toimeksi, jolla on **vaikutusta nettomenoihin**.
- **Valtion reaaliomaisuuden myynti** vaikuttaa sekä tilinpidon että budjetin alijäämään ja vähentää velanottoa. VM:n tulkinta komissiolta saadusta ohjeistuksesta on, että reaaliomaisuuden **myyntituloilla ei ole vaikutusta nettomenoihin**.
- Kansantalouden tilinpidon tulkinnoista vastaa Tilastokeskus ja nettomenojen laskennassa edellä kuvattujen toimien viimekätisestä tulkinnasta vastaa Euroopan komissio. Joissakin tapauksissa on mahdollista, että VM:n ennakkokäsitys voi poiketa Tilastokeskuksen tai komission tekemästä tulkinnasta.

Tausta

Läheskään kaikilla omaisuuden myynnistä saatavilla tuloilla ei ole vaikutusta kansantalouden tilinpidon mukaisesti laskettaviin muuttujiin kuten alijäämään tai nettomenoihin, vaikka ne budjetissa näkyvät tulona ja voivat vähentää valtion velanottoa.

Viime vuosina julkisen talouden menoja on osittain pyritty rahoittamaan myymällä valtion omaisuutta. Valtion budjetissa omaisuuden myyntitulot näkyvät tulona.

Kansantalouden tilinpidossa rahoitusomaisuuden myynti ei kuitenkaan vaikuta tuloihin ja siten alijäämään. Tilinpitojärjestelmässä omaisuuden myynti katsotaan rahoitustaloustoimeksi, jossa esimerkiksi osakeomaisuus muutetaan käteisvaroiksi.

Jos rahoitusomaisuuden myynnistä saadut varat käytetään velan lyhentämiseen eikä menojen lisäämiseen tai veronalennuksiin, velkaantuminen vähenee, mutta alijäämä tai nettomenot eivät muutu.

Tässä muistiossa tarkastellaan muutamia esimerkkitapauksia ja niiden vaikutuksia kansantalouden tilinpidon mukaiseen alijäämään, nettomenoihin ja velan kehitykseen. Eräisiin tapauksiin liittyy tulkinnallista epävarmuutta erityisesti nettomenojen osalta, sillä lopullinen harkintavalta asiassa kuuluu Euroopan komissiolle, eikä Suomella ole kyseisistä asioista omaa ennakkotapausta. Keskeiset tulokset on koottu taulukkoon 1.

Taulukko 1. Valtion omaisuustulojen vaikutus kansantalouden tilinpidon alijäämään, nettomenoihin ja valtion budjettiin.

Toimi	Vaikutus	nettomenoihin	budjettiin
	tilinpidon alijäämään		
Valtion omistamien osakkeiden / rahoitusomaisuuden myynti	Ei vaikutusta	Ei vaikutusta	Näkyyy tulona
Julkisomisteisen yrityksen osinkotulot	Vaikuttaa alijäämään paitsi pääoman palautukset /	Eivät ole harkinnanvaraisia tuloja, joten normaalilla vaihtelulla ei ole vaikutusta . Tiettyissä, tarkoin rajatuissa tapauksissa komissio voi tulkita osingonjakosuhteen muuttamisen harkinnanvaraiseksi tulotoimeksi, jolloin sillä olisi vaikutus . ¹	Näkyyy tulona

¹ Komission ohjeistus vuodelta 2025 (EC, 2025) ilmaisee asian vapaasti suomentaen näin: ”Tapauksissa, joissa tällaisten osinkojen jakosuhte on ollut vakaa ja ennustettava pitkän ajanjakson ajan, päätöstä muuttaa tätä suhdetta voidaan pitää (harkinnanvaraisena) toimenpiteenä.” Koska ohjeessa ei tässä yhteydessä viitata kertaluonteisuuteen, voidaan olettaa, että päätöstä käsiteltäisiin pysyvänä toimenä. Päätöksen toimen lopullisesta tulkinnasta tekee komissio, eikä Suomella ole omaa ennakkotapausta asiassa. Muiden maiden kokemuksista voidaan ennakoida, että komission seula on hyvin tiukka.

	voittoi- hin nähdän epäta- valli- sen suuri osin- gon- jako		
Reaaliomai- suuden myynti	Vaikut- taa ali- jää- mään	Saattaa vaikuttaa nettomenoihin tilinpidon käytännön takia. Myynti kuitenkin yleensä tulkitaan harkinnanvaraiseksi, mutta kertaluonteiseksi toimeksi nettomenoja laskettaessa, jolloin ei vaikutusta .	Näkyvä tulona

Julkisomisteisen yrityksen osakkeiden myynti suoraan valtion omistuksesta

Kun valtio myy suorassa omistuksessaan olevia osakkeita ja käyttää myyntitulot alijäämän rahoittamiseen, toimi näkyy kansantalouden tilinpidossa velkaantumisen hidastumisena. Julkisyhteisöjen tuloihin ja siten alijäämään tai nettomenoihin osakkeiden myynnillä ei ole vaikutusta. Tilinpidossa toimi tulkitaan rahoitusomaisuuden koostumuksen muutokseksi ja vaihtoehtoiseksi tavaksi rahoittaa velkaa ilman lisävelanottoa.

Julkisyhteisöjen budjetoidusta velanotto- / nettorahoitustarpeesta päästään kansantalouden tilinpidon mukaiseen ali/ylijäämään eli nettoluotonottoon/-antoon useiden korjauserien kautta. Nettoluotonottoon/-antoon eivät saa vaikuttaa kansantalouden tilinpidossa rahoitustaloustoimia (saatavien ja velkojen muutoksia) edustavat erät, kuten lainananto, saadut lainojen takaisinmaksut tai muut finanssisijoitukset. [European system of accounts. ESA 2010](#) luku 5, sivut 125-158, käsittelee rahataloustoimia. Rahoitustaloustoimet ovat rahoitusvaroihin ja velkoihin liittyviä taloustoimia kotimaisten yksiköiden välillä sekä niiden ja ulkomaisten yksiköiden välillä. Täten rahoitusvarojen myynti ja hankinta ei vaikuta EU:n finanssipoliittisissa säännöissä ja kotimaisissa finanssipoliittisissa säännöissä seurattaviin tunnuslukuihin pois lukien rahoitustaloustoimien mahdollista vaikutusta bruttovelkaan.

Osinkotulot julkisomisteisista yrityksistä

Julkisomisteisen yhtiön maksamat osinkotulot vaikuttavat sekä budjettitalouden että kansantalouden tilinpidon tuloihin ja siten alijäämään. Koska osinkotulot ja niissä havaittu normaali, pääasiassa talouden suhdanteista johtuva vaihtelu eivät ole harkinnanvaraisia toimia, niillä **ei ole vaikutusta nettomenoihin**.

Jos kuitenkin tappiollinen yritys maksaa osinkoa tai osingot ylittävät selkeästi yrityksen kertyneet tai kyseisen vuoden voittovarot, voidaan tämä osuus osingosta katsoa pääoman palautukseksi tai ns. superosingoksi, **joka ei vaikuta kansantalouden tilinpidon alijäämään (ja nettomenoihin)**.

Säännön tarkoituksena on estää parantelemasta alijäämää jakamalla ylisuuria osinkoja julkisista yrityksistä. Mahdolliset lisäosingot tulkitaan kertaluonteiseksi toimeksi, jolloin ne eivät vaikuta nettomenoihin.

Tietyin ehdoin osingonjakosuhteen korottaminen voidaan kuitenkin tulkita pysyväisluonteiseksi päätösperäiseksi toimeksi, jolla on **vaikutusta nettomenoihin**. Tähän tulkintaan liittyy kuitenkin epävarmuutta, koska tulkinnasta vastaa komissio. Joka tapauksessa osinkotulojen rooli on valtion budjetissa varsin maltillinen, vaihdellen noin 1,0–2,0 mrd:n euron välillä pääasiassa talouden suhdanteesta takia, jolloin osinkojakosuhteen korottamisen merkitys on nettomenojen kannalta vähäinen.

On myös hyvä huomioida, että kansantalouden tilinpidossa valtionhallintoon luokitellaan useita budjettitalouden ulkopuolisia yksiköitä, joilla on merkittävää omaisuutta. Tällaisia ovat esimerkiksi:

- Solidium Oy
- Suomen Teollisuussijoitus Oy
- Ilmastorahasto Oy
- Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt
- Suomen yliopistokiinteistöt Oy

Lisäksi Valtion Eläkerahasto luokitellaan julkisyhteisöksi (työeläkesektori).

Esimerkiksi Solidiumin valtiolle maksamia osinkoja ei näytetä valtionhallinnon osinkotulona kansantalouden tilinpidossa, sillä molemmat yksiköt ovat osa valtionhallintoa. Solidiumin omistamiltaan yrityksiltä saamat osingot sen sijaan näkyvät valtionhallinnon osinkotuloina.

Kansantalouden tilinpidon, EKT 2010, mukaan julkisia yrityksiä ei luokitella automaattisesti osaksi ”julkisyhteisöt” - sektoria. Luokittelu riippuu pikemminkin siitä, ovatko ne markkinatuottajia vai markkinattomia tuottajia, mikä vaikuttaa siihen, miten ne kirjataan valtion menotilastoihin.

EKT 2010:ssä siis erotetaan valtion määräysvallassa olevat yritykset niiden taloudellisen toiminnan perusteella:

- Julkiset markkinattomat tuottajat (myynti ei kata vähintään 50% tuotantokustannuksista) luokitellaan julkisyhteisöihin ja niiden menot sisältyvät täysimääräisesti julkisyhteisöjen menoihin.
- Julkiset markkinatuottajat (myynti taloudellisesti merkittävin hinnoin, kattaen > 50% kustannuksista) luokitellaan julkiseksi osakeyhtiöksi, ei julkiseen sektoriin kuuluvaksi.

Luokittelusta on keskusteltu tarkemmin Eurostatin manuaalissa Manual on Government Deficit and Debt of Eurostat, Eurostat (2010).

Valtion suorat maksut julkisille yrityksille kirjataan valtion menoiksi (esim. tuet, pääomansiirrot), kun taas valtion julkisilta yhtiöiltä saamat osingot kirjataan tuloiksi. Vastaavasti jos valtio ottaa vastatakseen julkisen yrityksen velasta, sitä pidetään pääomansiirtona, joka kasvattaa valtion menoja.

Julkisen reaaliomaisuuden myynti

Reaaliomaisuuden (maa, rakennukset, koneet yms.) käsittely poikkeaa tilinpidossa rahoitusomaisuudesta. Jos julkisyhteisön omistamaa reaaliomaisuutta myydään, pienentää se kansantalouden

tilinpidossa julkisyhteisöjen alijäämää. Tarkalleen reaaliomaisuuden myynti kirjataan menoja vähentäväksi toimeksi.

Koska reaaliomaisuuden myynti käsitellään tilinpidossa menoja vähentävänä toimena, sillä on vaikutus tilinpidon menoista johdettavaan nettomenoon. VM:n tulkinta komissiolta saadusta ohjeistuksesta on, että poikkeava kirjaustapa täytyy oikaista nettomenojen laskennassa siten, että reaaliomaisuuden myyntituloilla ei ole vaikutusta nettomenoihin. Tulkinnan tavoite on estää nettomenojen keinotekoinen korjailu myymällä valtion reaaliomaisuutta.

Liite 2. Nettomenot ja kansantalouden tilinpidon mukainen rahoitusasema

EU-lainsäädäntö määrittelee nettomenot seuraavasti:

”Julkiset menot ilman korkomenoja, harkinnanvaraisia tulopuolen toimenpiteitä, unionin ohjelmista aiheutuvia menoja, jotka katetaan täysin unionin rahastoista saatavilla tuloilla, unionin rahoituksen piiriin kuuluvien ohjelmien yhteisrahoituksesta johtuvia kansallisia menoja sekä työttömyysetuusmenojen suhdanteesta johtuvia osatekijöitä sekä kertaluontoisia ja muita väliaikaisia toimenpiteitä”

Alla käydään läpi näitä eriä yksityiskohtaisesti.

2.1 Menot, ml. investoinnit

Komissio tekee alustavan arvion nettomenojen kehityksestä ennusteeseensa perustuen ja arvioi tilanteen uudelleen nettomenojen toteutumatietojen perusteella.² Komissio laskee nettomenojen toteuman kansallisten tilastoviranomaisten raportoimien ja Eurostatin vahvistamien tietojen perusteella.

Nettomenojen laskennassa lähtökohtana ovat julkisyhteisöjen menojen, eli valtion ja paikallishallinnon, eläkerahastojen ja muiden sosiaaliturvarahastojen yhteenlasketut kansantalouden tilinpidon mukaiset menot. Menot voivat sisältää sekä julkiset kulutusmenot että julkiset investointimenot. On tärkeää huomioida, että nettoperusmenot sisältävät valtion menojen lisäksi kuntien, hyvinvointialueiden, eläkerahastojen ja muiden sosiaaliturvarahastojen menot sekä kaikkien alasektoreiden harkinnanvaraiset tulopuolen toimenpiteet, kuten kunnallisvero-, työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksumuutokset.

Aiemmin kokonaismenoihin sisältyvät investointimenot tasoitettiin neljän vuoden keskiarvoksi, mutta enää näin ei tehdä. Syy tasoittamiseen oli satunnaisten vuosittaisten investointipiikkien poistaminen, joka ehkäisee kannustinta karsia investointeja esimerkiksi taantuman aikana. Säännöissä on nykyään muita tapoja, joilla pyritään luomaan kannuste julkisten investointien tekemiseen.³

Uusi EU:n finanssipoliittinen kehys tukee investointeja sallimalla asteittaisemman sopeuttamisen, sopeutuskauden pidentämisellä neljästä seitsemään vuoteen, mikäli jäsenvaltio toteuttaa kestävyyttä ja kasvupotentiaalia tukevia uudistuksia ja investointeja. Sopeutuskauden pidentämisen perustana olevan uudistus- ja investointisitoumusten kokonaisuudella on varmistettava, ettei kansallisesti rahoitettujen julkisten investointien suunniteltu kokonaistaso ole kansallisen keskipitkän aikavälin suunnitelman kattaman kauden aikana matalampi kuin keskipitkän aikavälin taso ennen kyseistä ajanjaksoa, kun otetaan huomioon maakohtaisten haasteiden laajuus ja mittakaava.

² Toteutuneiden nettomenojen poiketessa nettomenopolulta voidaan käynnistää velkakriteerin rikkoutumiseen perustuva liiallisen alijäämän menettely niille maille, joiden velka ylittää 60 % BKT:sta. Liiallisen alijäämän tapauksessa toteutuneiden nettomenojen poikkeaminen korjaavalta nettomenopolulta voi johtaa menettelyn etenemiseen seuraaviin askeliin.

³ Valtiovarainministeriö. 25.10.2024. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:58, s. 90.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/e7181d93-d84c-474e-a510-e1eed8094c8c>

2.2 Korkomenot

Nettomenoista poistetaan julkisyhteisöjen maksamat korkomenot, jolloin saadaan nk. nettoperusmenot. Korkomenojen vähentämisen intuitio vastaa perusjäämän laskentaa: korkomenot kuvaavat aiempien hallitusten toimia, kun finanssipolitiikan sääntöjen keskiössä on kulloisenkin hallituksen suunnitelmat ja toimet ja erityisesti julkisten menojen rakenne.

2.3 Työttömyysetuusmenojen suhdanteesta johtuvat osatekijät

Myös suhdanteen vaikutus menoihin otetaan osittain huomioon nettomenojen laskennassa. Työttömyysmenojen suhdanneluonteinen osuus lasketaan kausivaihteluun perustuvan työttömyysasteen (havaitun kokonaistyöttömyysasteen ja rakenteellisen työttömyysasteen (NAWRU) erotus) suhteellisenä osuutena työttömyysetuksien kokonaismenoista.⁴

2.4 Unionin ohjelmista aiheutuvat menot ja kansalliset vastinrahat

Nettomenoihin eivät sisälly kansalliset menot, jotka liittyvät unionin rahoittamien ohjelmien yhteisrahoitukseen. EU-ohjelmien menojen kansallisen rahoitusosuuden rajaaminen nettomenojen ulkopuolelle varmistaa sen, ettei rahoitusosuuden kasvu tai väheneminen aiheuta tarvetta vähentää tai lisätä muita menoja keskipitkän aikavälin suunnitelman toteutuksen aikana.⁵

Unionin rahoittamien ohjelmien kansallinen yhteisrahoitus koskee niitä EU:n rahastoja, joiden ohjelmia jäsenvaltiot yhteisrahoittavat siinä tapauksessa, että rahaston perustamisasetukseen sisältyy kansallista yhteisrahoitusta koskeva vaatimus ja yhteisrahoitusta koskeva vaatimus johtaa kansantalouden tilinpitoon kirjattuihin julkisyhteisöjen menoihin.⁶ Nykyisessä monivuotisessa rahoituskehityksessä (2021–2027) edellä esitetyn määritelmän mukaista ja asetuksen täytäntöönpanon kannalta merkityksellistä kansallista yhteisrahoitusta ovat kansalliset julkisyhteisöjen menot, jotka aiheutuvat yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen (2021/1060) soveltamisalaan kuuluvien kahdeksan rahaston⁷, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston ja Verkkojen Eurooppa -välineen ohjelmien yhteisrahoituksesta. Tämä ei vaikuta tulevien monivuotisten rahoituskehysten rakenteeseen. Yhdessä nämä kymmenen rahastoa edustavat makrotalouden kannalta merkityksellisiä kansallisia julkisyhteisöjen yhteisrahoitusmenoja. Yksityisen sektorin antama kansallinen yhteisrahoitus ei ole merkityksellinen nettomenoindikaattorin ulkopuolelle jättämisen kannalta. Asetuksen kannalta merkityksellisen kansallisen yhteisrahoituksen määrän (eli nettomenojen aggregaatista vähennettävän määrän) tulisi perustua Eurostatin vahvistamiin toteutumatietoihin, ja sen tulisi rajoittua jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välisissä sopimuksissa vahvistettuihin kansallisiin yhteisrahoitusvelvoitteisiin.

Komissio antoi 16.7.2025 ehdotuksen EU:n seuraavaksi rahoituskehikseksi vuosille 2028–2034 sekä sitä täydentävät ehdotukset. Komissio esittää ennalta jäsenvaltioille kohdennettujen

⁴ [Report on Public Finances in EMU 2024](#), Box II.3.1, s. 61

⁵ [Report on Public Finances in EMU 2024](#), s. 50

⁶ [Notice – Guidance to Member States on the Information Requirements for the Medium-Term Fiscal-Structural Plans and for the Annual Progress Reports](#), s. 8/29

⁷ Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto plussa, koheesiorahasto, oikeudenmukaisen siirtymän rahasto ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljely rahasto, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto, sisäisen turvallisuuden rahasto ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline.

määrärahojen ryhmittelyä yhteen rahastoon, kumppanuusrahastoon, johon koottaisiin koheesiorahoitus, yhteisen maatalouspolitiikan ja kalastuspolitiikan rahoitus sekä sisäasioiden rahoitus.

Komission ehdotuksen mukaan yhden rahaston muodostaminen tarkoittaisi siirtymistä useista ohjelmista yhteen kansalliseen suunnitelmaan (National Regional Partnership Plan, NRP-suunnitelma). Kuten elpymis- ja palautumistukivälineessä (RRF), jäsenvaltiolle suoraan kohdentuvan rahoituksen maksatukset sidottaisiin NRP-suunnitelmissa sovittuihin investointeihin, uudistuksiin ja muihin interventioihin liittyvien välitavoitteiden ja tavoitteiden toteutumiseen (tulospusteisuus), pl. maatalouden tulotuet.

Kumppanuussuunnitelman kansalliset vastinrahat tulevat todennäköisesti entisten ohjelmien tapaan vähennettäväksi, kun nettomenoja lasketaan.

2.6 Kertaluonteiset ja muut väliaikaiset toimet

Kertaluonteisilla toimenpiteillä tarkoitetaan julkisen talouden toimenpiteitä, joilla on väliaikainen tai kertaluontoinen vaikutus, eikä niiden voida siten katsoa muuttavan julkisen talouden kehitystä pysyvästi.⁸ Tällaiset toimenpiteet tulee erottaa perusrasta, jotta nettomenoindikaattori kuvaisi paremmin finanssipolitiikan rakenteellista suuntaa.

Nettomenojen laskennassa poistetaan yhtäältä kertaluonteisten menojen vaikutus menoihin ja toisaalta tulotoimenpiteiden poistossa, ks. kohta 1.7, kertaluonteiset tulotoimet pois luetaan tehdyistä tulotoimista.

Tulojen ja menojen kertaluonteisuuden määritelmiä käsitellään Euroopan komission julkaisun *Report on Public Finances in EMU 2015* luvussa 3.

Komissio käyttää viittä pääperiaatetta arvioidessaan, onko jokin finanssipoliittinen toimenpide aidosti kertaluonteinen:

Periaate I: Kertaluonteiset toimenpiteet ovat luonnostaan ei-toistuvia. Toimenpiteellä on oltava jokin sellainen ominaisuus, joka tekee sen vaikutuksesta julkisen talouden tuloihin tai menoihin ehdottoman väliaikaisen. Se ei saa muodostaa pysyvää muutosta talouden rakenteisiin.

Periaate II: Kertaluonteisuutta ei voida määrätä pelkällä lailla tai hallituksen päätöksellä. Toimenpiteen luonne on voitava arvioida yksiselitteisesti sen sisällön perusteella. Se ei saa riippua vain siitä, ilmoittaako poliittinen päättäjä toimenpiteen olevan "väliaikainen", sillä poliittiset lupaukset voivat muuttua.

Periaate III: Tulojen tai menojen epävakaita eriä ei pidä katsoa kertaluonteisiksi. Esimerkiksi puhtaasti talouden suhdannevaihteluista johtuvia verotulojen heilahteluita tai työttömyysmenojen kasvua ei luokitella kertaluonteisiksi, sillä ne kuuluvat normaaliin talouden sykliin.

Periaate IV: Tarkoitukselliset, alijäämää kasvattavat politiikkatoimet eivät pääsääntöisesti ole kertaluonteisia. Oletusarvona on, että tietoiset valtion menoja lisäävät päätökset

⁸ [Report on Public Finances in EMU 2015](#) Part II: 3.1, s. 52

katsotaan aina rakenteellisiksi. Ne voidaan katsoa kertaluonteisiksi vain poikkeustapauksissa, jos niiden väliaikaisuus on täysin kiistatonta.

Periaate V: Vain vaikutukseltaan merkittävät toimenpiteet huomioidaan. Nyrkkisääntönä on, että toimenpiteen kustannusvaikutuksen on oltava vähintään 0,1 % suhteessa maan bruttokansantuotteeseen (BKT), jotta se voidaan luokitella kertaluonteiseksi. Tätä pienempiä toimia ei pääsääntöisesti huomioida erikseen.

Raportissa komissio esittelee listan toimista, jotka periaatetasolla läpäisevät aiemmin mainitut kriteerit ja jotka tyypillisesti hyväksytään kertaluonteisiksi (one-off). Olennaista näissä on se, että niiden luonne itsessään tekee niistä ainutkertaisia. Raportissa luetellaan ja perustellaan muun muassa seuraavat esimerkit:

- **Ei-rahoitusomaisuuden myynti:** Esimerkiksi valtion maa- tai kiinteistöomaisuuden myynti. Julkinen valta voi myydä tietyn fyysisen omaisuuserän vain kerran, joten sen budjettivaikutus on väistämättä yksittäinen eikä se voi toistua.
- **Toimilupien myynti:** Tyypillisin esimerkki komission raportissa ovat matkapuhelinverkkojen toimilupahuutokaupat, joista valtio saa ison yksittäisen tulon.
- **Luonnonkatastrofeista johtuvat poikkeukselliset lyhytaikaiset kustannukset:** Esimerkiksi maanjäristysten tai valtavien tulvien aiheuttamat välittömät pelastus- ja korjauskulut. Nämä hyväksytään, koska ne johtuvat valtion kontrollin ulkopuolella olevista, täysin poikkeuksellisista sää- tai luonnonilmiöistä.
- **Rahoituslaitosten tai julkisten yritysten pääomasiirrot:** Pankkikriisien yhteydessä tehdyt pankkien pelastamistoimet (bailouts) tai velkojen haltuunotot hätätilanteessa täyttävät poikkeuksellisuuden ja ei-toistuvuuden kriteerit.
- **Kirjanpidolliset tai ajoitukseen liittyvät väliaikaiset muutokset:** Jos esimerkiksi EU-maksujen tai tiettyjen kansallisten verojen eräpäiviä siirretään niin, että ne osuvat poikkeuksellisesti toiselle vuodelle, syntyvä tilastollinen vääristymä korjataan katsomalla se kertaluonteiseksi.

Raportissa linjataan tapaukset, joita usein haluttaisiin kutsua kertaluonteisiksi, mutta jotka komission sääntöjen mukaan **eivät koskaan** ole sitä. Raportin mukaan näitä ei katsota kertaluonteisiksi, koska ne ovat osa valtion normaalia toimintaa tai ne edustavat tietoista, rakenteellista politiikkaa:

- **Verokantojen ja sosiaaliturvamaksujen muutokset (vaikka ne olisivat väliaikaisia):**
 - *Perustelu:* Vaikka hallitus säätäisi veronkorotuksen, joka on laissa määritelty tiukasti määräaikaiseksi tai jolla on selkeä päättymispäivä, sitä ei katsota kertaluonteiseksi. Tällaiset päätökset muuttavat verojärjestelmän rakenteita ja parametreja. Raportin pääperiaatteiden mukaisesti tietoisia politiikkatoimia kohdellaan aina pysyvinä (rakenteellisina) toimina julkisen talouden arvioinnissa.
- **Sosiaaliturvaetuuksien ja työttömyyskorvausten muutokset:**
 - *Perustelu:* Aivan kuten verotuksen kohdalla, myös lyhytaikaiset leikkaukset tai lisäykset lakisääteisiin etuuksiin muuttavat itse hyvinvointijärjestelmän sääntöjä. Ne eivät

ole luonteeltaan ulkoisia poikkeustapauksia, vaan poliittisia valintoja, joten ne vaikuttavat julkisen talouden rakenteelliseen jäämään.

- **Julkisen sektorin palkkojen ja rekrytointien jäädytykset (tai leikkaukset):**

- *Perustelu:* Palkkakulujen väliaikaiset leikkaukset tai päätös olla palkkaamatta uusia työntekijöitä julkiselle sektorille ovat tavanomaisia talouden sopeutuskeinoja. Koska ne ovat tyypillinen osa normaalia valtiontalouden johtamista kriisiaikoina, niitä ei tilastollisesti puhdisteta pois kertaluonteisina erinä.

- **Suuret infrastruktuurihankkeet ja sotilaskaluston hankinnat:**

- *Perustelu:* Vaikka valtio rakentaisi massiivisen, vain kerran vuosisadassa tehtävän sil- lan tai tekisi historiallisen suuren hävittäjähankinnan, näitä kuluja ei voida eristää kertaluonteisiksi. Julkisten investointien tekeminen (mukaan lukien puolustusvoimien kalusto) kuuluu valtion normaaleihin perustehtäviin. Lisäksi kansantalouden tilinpi- don säännöt jo itsessään tasoittavat tällaisten pitkäkestoisten investointien kuluja suoriteperusteisesti vuosien varrelle.

Kuten aikaisemmin todettiin, Eurostat ei kerää eikä julkaise tilastotietoa kertaluonteisista toimista tai menoista, vaan niiden arvioinnista vastaa komissio. Siksi uudistetun säännösten johdonmukaisen ja oikeudenmukaisen soveltamisen kannalta on tärkeää, että arvioitavien erien tunnistamiseen ja määrälliseen arviointiin on käytössä luotettavat menetelmät. Komission käsitteelliset viitekehykset, joita käytettiin kertaluonteisten toimien ja finanssipoliittisten toimenpiteiden tunnistamiseen ja määrälliseen arviointiin vakaus- ja kasvusopimuksen edellisen version mukaisesti, ovat edelleen suurilta osin voimassa.⁹ Uuteen viitekehykseen on lisätty kaksi selvennystä, jotka koskevat ilmastoon liittyviä kertaluonteisia toimia sekä valtionyhtiöiden osinkoja, ks. *Report on Public Finances in EMU 2024 s. 64*. Näihin lukeutuvat ilmastoon liittyvät poikkeustapahtumat ja valtionyhtiöiden jakamat ylimääräiset osingot.

1. Luonnonkatastrofin suoraa budjettivaikutusta voidaan pitää kertaluonteisena toimenpiteenä, mikäli se johtuu poikkeuksellisesta tapahtumasta. Jotta poikkeukselliseen tapahtumaan perustuva toimenpide voidaan luokitella kertaluonteiseksi, tapahtuman tulee täyttää kaksi ehtoa:
 - (i) Sen tulee olla yksilöitävissä oleva, yksittäinen tapahtuma, esimerkiksi poikkeuksellisen voimakas myrsky.
 - (ii) Sen tulee aiheuttaa äkillinen vaikutus julkisyhteisöjen tuloihin, menoihin, varoihin tai velkoihin tavalla, joka ylittää normaaliksi katsotun vaihtelun ja jolloin viranomaisten on reagoitava tilanteeseen.

Arvioidessaan, voidaanko toimenpiteeseen liittyvät kustannukset luokitella kertaluonteisiksi, komissio arvioi, onko taustalla oleva tapahtuma aidosti poikkeuksellinen vai toistuva. Ilmas- tonmuutoksen myötä komissio on alkanut suhtautua aiempaa kriittisemmin siihen, voidaanko sään ääri-ilmiöitä enää pitää poikkeuksellisina, sillä niihin liittyvät kustannukset eivät

⁹ Komission käsitteelliset viitekehykset, joita käytettiin kertaluonteisten toimien ja finanssipoliittisten toimenpiteiden tunnistamiseen ja määrälliseen arviointiin vakaus- ja kasvusopimuksen aiemman version mukaisesti, esitettiin vuosien 2015 ja 2016 ”Julkinen talous EMU:ssa” -raporteissa (Euroopan komissio, 2015; Euroopan komissio, 2016).

välttämättä enää täytä kertaluonteisuuden kriteeriä. Jos näin todetaan, kustannuksia ei voida poistaa nettomenoista kertaluonteisina toimina.

2. Valtionyhtiöiden poikkeukselliset osingot

Valtionyhtiöiden ja keskuspankkien maksamat poikkeukselliset osingot, jotka voidaan tunnistaa harkinnanvaraisiksi tulopuolen toimenpiteiksi, luokitellaan kertaluonteisiksi tulotoimiksi. Aiemman (vuoden 2015) lähestymistavan mukaan tällaiset osingot voitiin katsoa kertaluonteisiksi vain, jos ne johtuivat edellä tarkoitettusta poikkeuksellisesta tapahtumasta.

Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun valtionyhtiö tekee poikkeuksellisen suuren voiton ja valtio päättää tulouttaa siitä epätavallisen suuren osingon. Lähestymistapa on symmetrinen suhteessa muihin kertaluonteisiin tuloihin, kuten edellä mainittuun ei-rahoitusomaisuuden myynnistä saataviin tuloihin. Molemmat toimet katsotaan kertaluonteisiksi, sillä ne vähentävät julkisen sektorin varallisuutta eivätkä siten voi toimia pysyvänä rahoituslähteenä.

Nettomenoindikaattorin luotettavuuden turvaamiseksi ja sen varmistamiseksi, ettei tilapäisillä tuloilla rahoiteta pysyviä menoja, on kuitenkin perusteltua soveltaa laajempaa tulkintaa, jonka mukaan tällaiset poikkeukselliset osingot luokitellaan kertaluonteisiksi tulotoimiksi, mikäli ne täyttävät harkinnanvaraisen tulotoimenpiteen kriteerit. Kertaluonteisia tulotoimia ei poisteta nettomenojen kasvusta.

Tavallinen vaihtelu osinkotuloissa kuuluu perusuraan, eikä sitä pidetä toimenpiteenä eikä näin ollen myöskään kertaluonteisena eränä. Samoin uusiutumattomien luonnonvarojen hyödyntämisestä saatavia tuloja ei yleensä luokitella kertaluonteisiksi, vaikka niihin liittyy varannon väheneminen, koska kyseinen toiminta tuottaa tuloja tyypillisesti hyvin pitkällä aikavälillä, minkä johdosta sitä ei luokitella kertaluonteiseksi toimeksi.

2.7 Harkinnanvaraiset tulopuolen toimet¹⁰

Harkinnanvaraiset tulopuolen toimet ovat finanssipoliittisia toimenpiteitä, joilla on suora tuloja kasvattava vaikutus verrattuna sellaiseen budjetin perusuraan, jossa ei ole tehty edellä mainittua toimenpidettä (eng. no-policy change baseline, NPC).

Eurostat ei kerää eikä julkaise tietoja harkinnanvaraisista tulopuolen toimenpiteistä tai kertaluonteisista menoista ja tuloista, minkä vuoksi komissio arvioi nämä erät jäsenvaltioiden toimittamien tietojen (kuten kevään vuosittaisissa edistymisraporteissa ja syksyn alustavista talousarviosuunnitelmassa raportoitavien toimenpiteiden) ja muun julkisesti saatavilla olevan tiedon (kuten lainsäädäntöluonnosten, hallitusten lausuntojen sekä keskuspankkien ja riippumattomien finanssipoliittisten neuvostojen raporttien) pohjalta. Jäsenvaltioiden tulee esittää raportoinnissaan varovaisia arvioita, jotka perustuvat luotettaviin taloudellisiin ja tietopohjaisiin perusteluihin, joissa selitetään käytetty menetelmä. Arvioita tulee tarkistaa seuraavilla raportointikierroksilla uusien tietojen valossa. Raportoinnissa keskitytään merkittäviin yksittäistoimenpiteisiin (yli 0,1 % BKT:sta), mutta myös pienemmät toimenpiteet huomioidaan, jos niiden yhteisvaikutus on merkittävä.

¹⁰ [Report on Public Finances in EMU 2024](#), s. 61–69

Budjetin perusura kuvaa menneitä poliittisia suuntauksia mahdollisimman tarkasti. Harkinnanvaraiseksi tulopuolen toimenpiteeksi katsotaan vain sellainen toimenpide, joka muuttaa näitä suuntauksia ja luo siten poikkeaman perusurasta. Toimenpiteen ei tarvitse olla nimensä mukaisesti harkinnanvarainen, sillä myös sellaiset tapaukset, joissa hallituksilla ei ole tosiasiallista valinnanvaraa, lasketaan osaksi edellä mainittuja toimia. Määriteltäessä harkinnanvaraista tulopuolen toimenpidettä, voidaan tehdä kaksi karkeaa rajanvetoa:

1. *Syklisyys vs. toimenpide*

Makrotaloudellisista sykleistä johtuvat tulonvaihtelut kuuluvat perusuraan, eikä niitä lasketa siten osaksi harkinnanvaraisia tulopuolen toimenpiteitä. Esimerkiksi yhteisöverotulojen kasvu poikkeuksellisen korkeiden tuottojen vuoksi ei siis ole toimenpide, vaan osa perusuraa.

Sen sijaan verokannan tai veropohjan muutokset ovat osa harkinnanvaraisia tulopuolen toimenpiteitä, riippumatta siitä, syntyvätkö ne hallituksen aktiivisista päätöksistä vai aikaisemman lainsäädännön automaattisista mekanismeista. Keskeistä ei ole lainsäädännön hyväksymishetken ja budjetin toteutumishetken välinen aika, vaan parametrinen muutos itsessään.

Mikäli toimenpide toteutetaan poikkeuksellisen voimakkaiden suhdannevaihteluiden aikana, tämä on otettava asianmukaisesti huomioon sen määrällisessä arvioinnissa, jotta nettomenojen laskennan tarkoituksenmukaisuus säilyisi. Jos esimerkiksi korkeasuhdanteen aikana tehty yhteisöveron nosto, jonka vaikutus on suhdanteen takia poikkeuksellisen suuri, huomioidaan pysyvänä tulojen kasvuna, voitaisiin sitä käyttää pysyvien menojen rahoittamiseen. Tällaisen tulkinnan ehkäisemiseksi myös suhdanteesta johtuva tulojen lasku on kirjattava toimenpiteen vaikutukseksi, jotta toimenpiteen pysyvä vaikutus erotetaan väliaikaisesta.

Valtion omistamien yhtiöiden ja keskuspankkien maksamien osinkojen vaihtelua pidetään suhdannevaihtelun kaltaisena ilmiönä, ei harkinnanvaraisina tulopuolen toimenpiteinä (DRMs). Kuten muutkin omaisuustulot, valtion omistamien yhtiöiden ja keskuspankkien osingot voivat vaihdella jonkin verran, mikä heijastaa niiden suoraa tai epäsuoraa yhteyttä taustalla oleviin voittoihin. Lähtökohtana on, että tällainen vaihtelu vastaa normaaleja talouden vaihteluita ja kuuluu siten perusuraan – myös silloin, kun osingonjakosuhte (pay-out ratio) vahvistetaan vuosittain hallituksen päätöksellä. On kuitenkin kaksi tilannetta, joissa tämän tulonlähteen muutoksia voidaan pitää toimenpiteenä: 1) Jos osingonjakosuhte on ollut pitkään vakaa ja ennustettava, sen muuttamista voidaan pitää toimenpiteenä. 2) Jos osingot ovat esimerkiksi poikkeuksellisen suuria, poikkeuksellinen osuus katsotaan harkinnanvaraiseksi tulopuolen toimenpiteeksi ja samalla kertaluonteiseksi eräksi, jolloin sillä ei ole vaikutusta nettomenojen laskentaan.

2. *Suora vs. epäsuora vaikutus*

Finanssipoliittiset toimet voivat vaikuttaa julkiseen talouteen monin eri tavoin. Vain suoran budjetivaikutuksen aiheuttamat toimet lasketaan osaksi harkinnanvaraisia tulopuolen toimenpiteitä. Komission lähestymistapa tähän asiaan perustuu tilinpitokategorioihin, jossa toimenpiteellä katsotaan olevan suora vaikutus lähtökohtaisesti vain yhteen tulo- tai menoerään.¹¹ Siten suoran vaikutuksen kvantifioinnin tulee rajoittua vain yhteen kategoriaan.¹²

¹¹ Euroopan komissio käyttää julkisen talouden valvonnassaan tulojen ja menojen luokittelua, joka perustuu Euroopan tilinpitajärjestelmään (ESA 2010).

¹² [Report on Public Finances in EMU 2024](#), s. 67

Suoran ja epäsuoran vaikutuksen rajanveto kytkeytyy läheisesti siihen, miten toimien kokonaisvaikutus jäsennetään staattisiin vaikutuksiin sekä mikro- että makrotason käyttäytymisvaikutuksiin. Suoraan vaikutukseen sisältyvät staattiset vaikutukset ja mikrotason käyttäytymisvaikutukset. Esimerkiksi arvonlisäveron korotuksen staattinen vaikutus voidaan laskea kertomalla verokannan muutos veropohjan koolla. Mikrotaloudellisilla käyttäytymisvaikutuksilla tarkoitetaan tässä tapauksessa puolestaan sitä, miten kulutus muuttuu hyödykkeiden välillä. Arvonlisäveron korottamisen epäsuoria vaikutuksia voi syntyä makrotasolla reaalisen ostovoiman supistumisesta, joka voi hidastaa kulluttamisen kasvua, heikentää työllisyyttä ja siten pienentää tulovero- ja sosiaaliturvamaksukertymiä. Nämä mahdolliset epäsuorat makrotaloudelliset käyttäytymisvaikutukset leviävät eri kategorioihin, eikä niitä oteta siksi huomioon määriteltäessä harkinnanvaraisia toimenpiteitä.¹³

Harkinnanvaraisten toimenpiteiden pääsääntöön on kuitenkin yksi rajattu poikkeus: Muihin kategorioihin kytkeytyvät vaikutukset (linked-effects) voidaan katsoa suoriksi vaikutuksiksi, jos ne ovat puhtaasti mekaanisia ja kohdistuvat budjetin samalle puolelle kuin alkuperäinen toimenpide. Yksi esimerkki tällaisesta on prosentuaalinen muutos sosiaaliturvamaksuun, joka muuttaa suoraan henkilötuloveron pohjaa. Raportoinnissa kytkeytyvä vaikutus tulee kirjata erikseen, jotta yksittäisiä tulo- ja menoluokkia voidaan tulkita oikein.¹⁴

*Muutamia poikkeustapauksia*¹⁵

Veronkierron valvontatoimenpiteet. Veronkierron valvontatoimenpiteet eivät automaattisesti ole harkinnanvaraisia tulopuolen toimenpiteitä. Jos hallituksen aloite jatkaa aiempaa valvontapolitiikkaa muuttamatta sen suuntausta, kyse on tavanomaisesta hallintotyöstä, joka kuuluu perusuraan. Mikäli aloite sen sijaan muodostaa uuden politiikkalinjan, se voidaan laskea harkinnanvaraiseksi tulopuolen toimenpiteeksi. Tällaisten toimien inkrementaalisia vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida sekä ennakolta että jälkikäteen, ja vaikutukset voivat realisoitua vasta useiden vuosien kuluessa. Tämän vuoksi niitä tulisi lähtökohtaisesti arvioida erityisen varovaisesti.

Henkilötuloveron verotusrajojen indeksointi. Aiemmin komissio sovelsi maakohtaista perusuraa, jossa perusura saattoi sisältää henkilötuloveron indeksoinnin riippuen siitä, indeksoiko maa tyypillisesti henkilötuloveroa. Uudistuksen myötä tehtiin linjaus, jonka mukaan harkinnanvaraiseksi tulopuolen toimenpiteeksi lasketaan henkilötuloveron verotusrajojen indeksoimatta jättäminen. Toisin sanoen olettamalla indeksoinnin tehtävän kaikkein maiden osalta, muutos yhdenmukaistaa henkilötuloveron kohtelun sosiaalietuuksien ja julkisen sektorin palkkojen perusuran kanssa.

2.9 Suomen kertaluonteiset

Luvussa 1.6 esitettyjen perusteiden mukaisia kertaluonteisia toimia on Suomessa tehty vain vuonna 2010 ja vuosina 2018–2019.

Verohallinnossa otettiin käyttöön vuoden 2010 alussa ns. verotilijärjestelmä, ks. talousarvioesitys 2010, 11.01.04. Verotilijärjestelmä on verojen ilmoittamista, maksamista, maksuvalvontaa ja myöhemmin myös perintätoimintoja palveleva järjestelmä. Uudistuksen yhteydessä verokaudelta vähentämättä jääneen arvonlisäveron palauttamisesta edeltävästä ajasta poiketen kaikille verovelvollisille

¹³ [Report on Public Finances in EMU 2024](#), s. 64–65

¹⁴ [Report on Public Finances in EMU 2024](#), s. 68

¹⁵ [Report on Public Finances in EMU 2024](#), s. 68–69

jo tilikauden aikana kunkin verokauden yhteydessä aiheutui uudistuksen voimaantulovuonna vuonna 2009 tehdyn arvion mukaan noin 293,1 milj. euron suuruinen kertaluonteinen verotulojen pienennys valtion kassatuloihin, koska kyseinen määrä tuli verotilijärjestelmässä palautettua jo vuonna 2010 vuoden 2011 sijasta. Pidennettyihin ilmoitus- ja maksukausiin siirtymisestä aiheutui uudistuksen voimaantulovuonna valtion kassatuloihin yhteensä noin 85,2 milj. euron suuruinen kertaluonteinen verotulojen pienennys, koska kyseinen määrä kertyi vasta vuonna 2011. Kertaluonteinen pienennyksen arvioitiin olevan yhteensä noin 378,3 milj. euroa. Pienennystä vastaava määrä kertyi valtiolle voimaantulovuotta seuraavana vuonna. Verotulojen pienentyminen tulkittiin kertaluonteiseksi julkista taloutta heikentäväksi toimeksi.

Vuoden 2018 alusta lähtien arvonlisäverorekisterissä olevilta asiakkailta kerättävät maahantuonnin arvonlisäverojen keräys siirtyi Tullilta Verohallinnon tehtäväksi, ks. talousarvioesitys 2018, 11.01.04. Tullin tehtäväksi jäi lähinnä yksityishenkilöiltä kerättävä tuonnin arvonlisävero, jonka osuus EU:n ulkopuolisen tuonnin arvonlisäverosta on vain n. 1 %. Maahantuonnin arvonlisäverokannon siirtyminen Verohallintoon aiheutti valtiolle arviolta 184 milj. euron ajoitustekijöistä johtuvan kertaluonteisen verotulojen menetyksen. Verotulojen pienentyminen tulkittiin kertaluonteiseksi julkista taloutta heikentäväksi toimeksi. Vastaava ajoitustekijöistä johtuvan kertaluonteisen verotulojen kasvu vuonna 2019 katsottiin kertaluonteiseksi julkista taloutta vahvistavaksi toimeksi.

Luvussa 1.6 esitettyjen perusteiden mukaisia kertaluonteisia menotoimia ei Suomessa ole tehty.

2.10 Esimerkki

Nettomenojen laskenta VM:n syksyn 2024 ennusteen mukaisilla luvuilla on kuvattu Taulukossa 1.

Taulukko 1. Nettomenot (mrd. euroa) ja nettomenojen muutos (%).

Menoerä	2023	2024	2025	2026	2027
Julkisyhteisöjen kokonaismenot	155,0	160,9	166,3	169,9	174,2
- Korkomenot	3,2	3,5	4,4	4,7	5,1
- EU-ohjelmien menot, jotka katetaan EU:sta saaduilla tuloilla	1,0	1,2	1,1	0,9	0,6
- EU-ohjelmien menojen kansallinen rahoitusosuus	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5
- Työttömyysmenojen suhdanteista johtuva osuus	0,3	0,6	0,5	0,3	0,0
- Kertaluonteiset menot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
= Nettomenot ennen tulotoimia	149,9	154,9	159,7	163,4	168,0
- Päätösperäiset tuloihin vaikuttavat toimet (pl. kertaluonteiset toimet)	-0,4	-0,6	2,3	0,2	0,0
= Nettomenot	150,3	155,5	157,4	163,2	168,0
Nettomenojen muutos, %		3,7	1,7	2,2	2,8

Huomioita: Kun lasketaan nettomenojen vuosimuutosta (%), vertailu tehdään edeltävän vuoden osalta riviin "Nettomenot ilman tulotoimia".

2.11 Rahoitusasema

Valtion ja paikallishallinnon yhteenlaskettu rahoitusasema lasketaan kansantalouden tilinpidon tietojen mukaan tulojen ja menojen erotuksena. Rahoitusomaisuuden myynti on rahataloustoimi. Rahataloustoimia ei kirjata kansantalouden tilinpitoon, joten ne eivät vaikuta rahoitusasematavoitteen saavuttamiseen. Rahataloustoimista saatavat tulot voivat pienentää velanottotarvetta, jolloin tilinpidossa kirjattava velka voi kehittyä omaisuuden myynnin seurauksena eri tavoin kuin ilman myyntiä.

Lähteet:

European Commission (2015). Report on Public Finances in EMU 2015.

European Commission (2025). Report on Public Finances in EMU 2024.

Eurostat (2010). Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA95.