

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025–2028

Talouspolitiikka

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2024:29



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:29

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025–2028

Valtiovarainministeriö Helsinki 2024

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtiovarainministeriö

CC BY-NC-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-473-8

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025–2028

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:29		Teema	Talouspolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Yhteisötekijä	Valtiovarainministeriö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	171

Tiivistelmä

Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Suunnitelma sisältää valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien taloutta sekä lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä.

Julkisen talouden suunnitelma sisältää samalla Suomen vakausohjelman sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2025–2028 käsitellään mm. pääministeri Orpon hallituksen talouspolitiikan linjaa ja talouden haasteita. Julkisen talouden suunnitelma sisältää myös valtiontalouden kehyspäätyksen. Ministeriöiden tulee laatia talousarvioehdotuksensa noudattaen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehtyjä ratkaisuja.

Sivuja 46 ja 78 on päivitetty 30.4.2024 ja aineisto korvaa aikaisemmin, 25.4.2024 julkaistun version.

Asiasanat talouspolitiikka, julkisen talouden suunnitelmat, vakausohjelmat, kehyspäätykset

ISBN PDF 978-952-367-473-8 **ISSN PDF** 1797-9714

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-473-8>

Plan för de offentliga finanserna 2025–2028

Finansministeriets publikationer 2024:29		Tema	Finanspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Utarbetad av	Finansministeriet		
Språk	finska	Sidantal	171

Referat

Syftet med planen för de offentliga finanserna är att stödja det beslutsfattande som gäller de offentliga finanserna och de mål som ställts för de offentliga finanserna. I planen ingår delar som gäller statsfinanserna, välfärdsområdenas och kommunernas ekonomi samt lagstadgade arbetspensionsanstalter och övriga socialskyddsfonder. Statsrådet gör upp en plan för de offentliga finanserna för valperioden och justerar årligen före utgången av april planen för de följande fyra åren.

Planen för de offentliga finanserna innehåller Finlands stabilitetsprogram samtidigt som den uppfyller EU:s krav på en budgetplan på medellång sikt.

I planen för de offentliga finanserna för 2025–2028 behandlas bland annat utmaningarna inom ekonomin och den ekonomisk-politiska linjen för statsminister Orpos regering. Planen för de offentliga finanserna innehåller även ett rambeslut för statsfinanserna. Ministerierna ska göra upp sina budgetförslag med iakttagande av de beslut som fattats i anslutning till planen för de offentliga finanserna.

Sidorna 46 och 78 har uppdaterats 30.4.2024, och materialet ersätter den version som publicerats 25.4.2024.

Nyckelord ekonomisk politik, planer för de offentliga finanserna, stabilitetsprogram, rambeslut

ISBN PDF 978-952-367-473-8 **ISSN PDF** 1797-9714

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-473-8>

General Government Fiscal Plan for 2025–2028

Publications of the Ministry of Finance 2024:29		Subject	Economic Policy
Publisher	Ministry of Finance		
Group author	Ministry of Finance		
Language	Finnish	Pages	171

Abstract

The purpose of the General Government Fiscal Plan is to support decision-making related to general government finances as well as achieving the targets set for the general government finances. The plan contains sections related to central government finances, wellbeing services county finances, local government finances, statutory earnings-related pension funds and other social security funds. The Government prepares the General Government Fiscal Plan for the parliamentary term and revises it annually for the following four years by the end of April.

The General Government Fiscal Plan also includes Finland's Stability Programme, and it meets the EU's requirement for a medium-term fiscal plan.

The General Government Fiscal Plan 2025–2028 covers, among other things, the economic policy line of Prime Minister Orpo's Government and the economic challenges. The General Government Fiscal Plan also includes the central government spending limits decision. Ministries must prepare their budget proposals in accordance with the decisions made in the context of the General Government Fiscal Plan.

Pages 46 and 78 were updated on 30 April 2024 and this version replaces the previous one published on 25 April 2024.

Keywords economic policy, general government fiscal plans, stability programmes, decisions on spending limits

ISBN PDF 978-952-367-473-8 **ISSN PDF** 1797-9714

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-473-8>

Sisältö

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025–2028	10
Yhteenveto	11
Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja.....	11
Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt.....	11
Taloudelliset lähtökohdat.....	12
Valtion taloudelliset vastuut ja riskit.....	13
Valtiontalous.....	13
Hyvinvointialueiden talous.....	14
Kuntatalous.....	14
Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot.....	15
1 Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja	16
Talouden haasteet.....	16
Talouspolitiikan linja.....	17
Finanssipolitiikan linja.....	18
2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt	21
Keskipitkän aikavälin tavoite.....	22
Muut finanssipoliittiset tavoitteet.....	22
Valtiontalouden menokehys.....	24
3 Taloudelliset lähtökohdat	25
3.1 Talouden näkymät.....	25
Talouden suhdannenäkymät 2024–2026.....	25
Keskipitkän aikavälin näkymät.....	25
3.2 Julkisen talouden näkymät.....	26
Finanssipoliittisten sääntöjen ja tavoitteiden noudattaminen riippumattoman ennusteen mukaan ...	28
3.3 Julkisen talouden kestävyys.....	29
4 Valtion taloudelliset vastuut ja riskit	32

5	Valtiontalous	37
5.1	Valtiontalouden kehysääntö.....	37
5.2	Budjettitalouden menokehitys ja määrärahakehitys	39
	Budjettitalouden menojen kehitys 2025–2028.....	39
	Kehyksen ulkopuoliset menot	40
	Hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakenteelliset tarkistukset	41
5.3	Budjettitalouden linjaukset 2025–2028	44
	Lisäsopeutustoimet.....	44
	Hallitusohjelmassa linjatut säästöt ja määrärahalisäykset.....	45
	Valtionhallinnon toimintameno säästöt ja tuottavuusohjelmat	45
	Hallitusohjelmaan sisältyvä investointiohjelma.....	47
	Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitus.....	47
	Elpymis- ja palautumissuunnitelman investoinnit kehyskaudella ml. REPowerEU.....	50
5.3.1	Hallinnonalakohtaiset linjaukset	50
	Valtioneuvoston kanslia.....	50
	Ulkoministeriön hallinnonala	51
	Oikeusministeriön hallinnonala.....	53
	Sisäministeriön hallinnonala	53
	Puolustusministeriön hallinnonala	54
	Valtiovarainministeriön hallinnonala	56
	Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	57
	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	59
	Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	61
	Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	62
	Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonala	64
	Ympäristöministeriön hallinnonala.....	67
5.3.2	Hallinto ja tietojärjestelmähankkeet.....	68
	Valtionhallinnon ja muun julkisen sektorin toiminnan tehostaminen.....	68
	Talous- ja henkilöstöhallinto	69
	Julkisten hankintojen kehittäminen.....	69
	Valtion toimitilainvestoinnit	70
	Valtion palvelu- ja toimitilaverkkouudistus	71
	Valtion aluehallinnon uudistaminen	71
	Tietojärjestelmähankkeet.....	72
5.4	Budjettitalouden tulot.....	73
	Veroperustemuutokset	73
	Verotulojen kehitys 2025–2028.....	76
	Muut budjettitalouden tulot	77
5.5	Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka.....	78

5.6	Budjetin ulkopuolinen valtiontalous	79
	Valtio kansantalouden tilinpidossa	79
	Budjetin ulkopuolinen rahastotalous	81
	Liikelaitokset	83
5.7	Kestävä kehitys	83
	Hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää edistävät määrärahat julkisen talouden suunnitelmassa 2025–2028	84
	Verot	85
6	Hyvinvointialueiden talous	87
6.1	Hyvinvointialueiden rahoitus ja valtion toimenpiteet	87
	Valtion rahoitus hyvinvointialueille	87
	Valtion rahoituksen jälkikäteistarkistus ja kehysvaraus	88
	Hyvinvointialueiden toimintaan ja rahoitukseen vaikuttavat tehtävämuutokset	91
	Hyvinvointialueille maksettavat valtionavustukset ja muut korvaukset	93
	Eräät valtion korvaamat palvelut	94
6.2	Hyvinvointialueiden lainanottovaltuudet sekä laina- ja rahoitussopimusvastuut	94
	Hyvinvointialueiden lainanottovaltuudet	94
	Hyvinvointialueiden laina- ja rahoitussopimusvastuut	96
6.3	Arvio hyvinvointialueiden tuloista ja menoista	96
6.4	Hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyden arviointi	100
	Hyvinvointialueiden vuoden 2024 talousarvioiden ja vuosien 2025–2026 taloussuunnitelmien mukainen kehitys ja alijäämän kattamisveloitteen toteutuminen	101
	Hyvinvointialuekohtainen arvio kustannuskehityksestä suhteessa hyvinvointialueiden talousarvioiden ja taloussuunnitelmien kehitykseen	104
7	Kuntatalous	108
7.1	Kuntataloutta koskevat linjaukset	108
7.2	Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet	109
7.3	Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta	112
	Kuntatalouden menot kehyskaudella	112
	Kuntatalouden tulot kehyskaudella	114
	Kuntatalouden tasapaino kehyskaudella	115
8	Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot	117
	Työeläkejärjestelmä	117
	Muut sosiaaliturvarahastot	119

9	Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla	120
	Hallitusohjelman mukainen julkisen talouden sopeuttaminen	120
	Lisäsopeutustoimet.....	121
	Hallitusohjelmaan sisältyvä määräaikainen investointiohjelma	122
	Hyvinvointialueet.....	122
	Veroperustemuutokset.....	123
	Kuntatalous	124
	Sosiaaliturvarahastot.....	126
10	Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista	129
	Julkisen talouden ennuste muuttumattoman politiikan vallitessa	134
	LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset	136
	LIITE 2 Valtiontalouden kehityksen hinta- ja kustannustasotarkistukset	138
	Rakennemuutokset	138
	Hinta- ja kustannustasotarkistukset	142
	LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan	145
	LIITE 4 Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen	146
	LIITE 5 Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen	149
	LIITE 6 Vakausohjelma	150
	Finanssipoliittiset tavoitteet.....	150
	Taulukot 1.–3.....	162
	Taulukot 4–9	168

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025–2028

Julkisen talouden suunnitelma perustuu asetuksen 473/13 artiklan 4 mukaisesti valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan makrotalouden ja julkisen talouden ennusteeseen. Julkisen talouden suunnitelma sisältää samalla Suomen vakausohjelman sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta. Vakausohjelmaan liittyvät erityiset tiedot on esitetty liitteessä 6.

Valtioneuvosto on tänään asian oltua valmistelevasti raha-asiainvaliokunnan käsiteltävänä antanut julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen (120/2014) 2 §:n, valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 1 §:n ja valtionalouden kehysehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista 24 päivänä huhtikuuta 2003 annetun valtioneuvoston päätöksen nojalla julkisen talouden suunnitelman ja siihen sisältyvän valtionalouden kehyspäättöksen seuraavasti:

Yhteenveto

Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja

Valtiovarainministeriö arvioi talouskasvun olevan v. 2024 nollan tuntumassa. Talouden odotetaan toipuvan 1,6 % kasvuun v. 2025, mutta talouskasvun arvioidaan jäävän 1–1,5 prosentin haarukkaan vuosina 2026–2028. Suomen talouden rakenteellisena ongelmana on heikko tuottavuuden kasvu. Tuotannollisia investointeja sekä tutkimus- ja tuotekehitystoimintaa on verrattain vähän ja nuorten koulutusaste on jäänyt alemmalle tasolle kuin muissa kehittyneissä teollisuusmaissa. Vaikka työllisyysaste on viime vuosina noussut merkittävästi, työttömyysaste on edelleen korkea ja osaavasta työvoimasta on pulaa talouden kasvaessa.

Julkisen talouden velkasuhde on noussut huomattavasti 15 viime vuoden aikana. Ilman julkista taloutta vahvistavia toimia velkasuhde jatkaa kasvuaan myös tulevina vuosina. Velkasuhdetta kasvattavat väestön ikääntymiseen liittyvä menojen kasvu, minkä lisäksi velan määrän kasvu yhdessä kohonneen korkotason kanssa kasvattavat valtion velanhoitomenoja merkittävästi. Lähivuosina julkista taloutta kuormittavat myös useat mittavat turvallisuuteen liittyvät hankinnat.

Hallituksen talouspolitiikan painopisteet ovat taloudellinen vakaus, työllisyys, talouskasvu sekä hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Hallituksen tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velkasuhde vuoteen 2027 mennessä. Pidemmän aikavälin tavoitteena on tasapainottaa julkinen talous ja kääntää velkasuhde laskuun muiden Pohjoismaiden tasolle.

Ks. tarkemmin luvusta 1. Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja.

Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt

Voimassa olevan EU- ja kotimaisen finanssipoliittisen lainsäädännön mukaisesti julkisen talouden suunnitelmassa keskipitkän aikavälin tavoite pidetään ennallaan (rakenteellinen rahoitusasema -0,5 % suhteessa BKT:hen) ja asetetaan monivuotiset tavoitteet koko julkisen talouden rahoitusasemalle sekä lisäksi tavoite kullekin julkisen talouden alasektorille. Lisäksi esitetään koko julkista taloutta koskevia rahoitusasematavoitteita vastaavat monivuotiset tavoitteet julkisen talouden velan ja julkisen talouden menojen suhteesta markkinahintaiseen BKT:hen. Sekä EU- että

kansallista finanssipoliittista lainsäädäntöä ollaan uudistamassa. Hallitus on sitoutunut vahvistamaan kansallisia finanssipoliittisia sääntöjä siten, että ne tukevat entistä voimakkaammin velkakestävyyttä.

Hallitus on sitoutunut pitämään julkisen talouden alijäämän v. 2024 alle 3,5 prosentissa. EU:n liiallisen alijäämän menettelyyn joutumisen välttämiseksi hallitus toteuttaa julkisen talouden tasapainottamiseksi tarvittavat lisätoimenpiteet osana kevään 2024 lisätalousarvioprosessia.

Ks. tarkemmin luvusta 2. Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt.

Taloudelliset lähtökohdat

Hintojen ja korkojen nousu on vähentänyt investointeja ja kotitalouksien kulutusta. Suomen talous ei kasva v. 2024 viime vuoden prosentin laskun jälkeen. BKT kasvaa 1,6 % v. 2025 ja 1,5 % v. 2026. Työllisyys laskee hieman v. 2024, mutta kasvaa vuodesta 2025 lähtien kysynnän kasvun ja työllisyystoimien seurauksena.

Keskipitkällä aikavälillä talouden tuotannon arvioidaan kasvavan kohtalaisesti. Vuonna 2027 BKT:n arvioidaan kasvavan n. 1,3 % ja v. 2028 kasvun arvioidaan olevan noin 1,1 %. BKT:n kehitystä tukee muun muassa yksityisten investointien kasvu, jonka arvioidaan elpyvän markkinakorkojen laskun ja vihreään siirtymään liittyvien panostusten seurauksena. Työmarkkinoiden positiivisen kehityksen arvioidaan jatkuvan keskipitkällä aikavälillä.

Julkisen talouden rahoitusasema heikkeni v. 2023 hetkellisen paranemisen jälkeen ja heikkenee edelleen v. 2024, jolloin rahoitusasema on riippumattoman ennusteen mukaan 3½ % suhteessa BKT:hen. Suhdannetilanne jatkuu v. 2024 vaimeana, verotulojen kasvu on vaisua ja sosiaaliturvamaksujen tuotto supistuu. Toisaalta verotulojen kasvu piristyy v. 2025 ja päätetyt sopeutustoimet lisäävät verotuloja jo vuoden 2024 lopusta alkaen. Menoja lisäävät mm. korkomenojen ja etuusmenojen kasvu. Rahoitusasema paranee kehyskauden aikana. Hallitusohjelman julkista taloutta vahvistavat toimet ja hallituksen kevään kehysriihessä päättämät sopeutustoimet parantavat julkisen talouden rahoitusasemaa ja hidastavat velkaantumista. Velanottoa hidastaa myös hallituksen toimenpiteistä syntyneiden etuusmenosäästöjen kanavointi sosiaaliturvahastoista muualle julkiseen talouteen. Velkaantuminen kuitenkin jatkuu ja julkisen talouden velkasuhde nousee lähes 85 prosenttiin v. 2028.

Ks. tarkemmin luvusta 3. Taloudelliset lähtökohdat

Valtion taloudelliset vastuut ja riskit

Valtion vastuiden suurimmat osa-alueet ovat valtionvelka, eläkevastuut sekä valtiontakaukset ja -takuu. Eläkevastuun määräksi vuoden 2023 lopussa on laskettu 101 mrd. euroa. Suurin kasvu 10 viime vuoden aikana on tapahtunut valtionvelan sekä valtiontakauksien ja -takuiden määrässä. Valtionvelan määrä oli vuoden 2023 lopussa 156,2 mrd. euroa ja valtiontakausten ja -takuiden voimassa olevan kanta oli 67,0 mrd. euroa.

Ks. tarkemmin luvusta 4. Valtion taloudelliset vastuut ja riskit.

Valtiontalous

Pääministeri Orpon hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut valtiontalouden menojen koskevaan kehysmenettelyyn. Valtiontalouden kehysjärjestelmä on keskeinen hallituksen finanssipolitiikan ohjauksen väline ja uskottavan talouspolitiikan perusta.

Vuonna 2025 budjettitalouden menojen arvioidaan olevan n. 87,6 mrd. euroa, joka on n. 0,3 mrd. euroa vähemmän kuin vuoden 2024 varsinaisessa talousarviossa. Menojen laskua selittävät pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaiset uudistukset ja menosäästöt (n. 0,5 mrd. euroa) sekä tässä julkisen talouden suunnitelmassa linjatut lisäsäästöt (1,2 mrd. euroa) ja rahastotalouden säästöjen kanavointiratkaisu (0,5 mrd. euroa). Toisaalta määrärahatasoa vuoteen 2024 verrattuna kasvattavat hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkistus (1,5 mrd. euroa) sekä vuoden 2025 lakisäätöiset ja sopimusperusteiset indeksitarkistukset (1,3 mrd. euroa).

Budjettitalouden menojen arvioidaan olevan kehyskaudella keskimäärin 86,7 mrd. euroa vuoden 2025 hintatasossa. Vuonna 2028 budjetin menojen arvioidaan olevan 85,9 mrd. euroa (vuoden 2025 hintatasossa), mikä on n. 1,7 mrd. euroa vähemmän kuin vuodelle 2025 arvioidut menot.

Vuonna 2025 budjettitalouden tulojen arvioidaan olevan 76,9 mrd. euroa. Verotulojen osuus budjettitalouden varsinaisista tuloista on kehyskaudella keskimäärin n. 90 %. Kehyskauden lopulla budjettitalouden tulojen arvioidaan olevan 84 mrd. euroa. Verotulot kasvavat kehyskaudella keskimäärin 3,7 % vuodessa.

Valtion budjettitalouden alijäämän arvioidaan vuosina 2025–2028 olevan keskimäärin 8,5 mrd. euroa ja se pienenee kehyskauden loppua kohden ollen 7,0 mrd. euroa v. 2028.

Ks. tarkemmin luvusta 5. Valtiontalous.

Hyvinvointialueiden talous

Hyvinvointialueet rahoittavat toimintansa pääosin yleiskatteisella valtion rahoituksella. Koko maan tasolla valtion rahoitus on yhteensä n. 26,2 mrd. euroa v. 2025. Rahoituksen taso nousee v. 2025 edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna n. 1,8 mrd. euroa. Suurta nousua selittää erityisesti v. 2025 rahoitukseen ensimmäistä kertaa lisättävä lakisääteinen jälkikäteistarkistus, joka on 1,46 mrd. euroa.

Rahoitukseen vaikuttavat myös kustannustason nousu, ennakoitu palvelutarpeen kasvu sekä tehtävämuutokset. Palvelutarpeen kasvu lisää rahoitusta 29,4 milj. euroa v. 2025, 37,0 milj. euroa v. 2026, 38,7 milj. euroa v. 2027 ja 274,0 milj. euroa v. 2028 suhteessa syksyn 2023 kehyspäätökseen. Hyvinvointialueiden rahoituksen indeksitarkistus vuodelle 2025 on 2,72 %, ja se kasvattaa rahoituksen määrää v. 2025 suhteessa syksyn 2023 kehyspäätökseen yhteensä n. 740 milj. eurolla, josta jälkikäteistarkistukseen sisältyvä osuus on n. 74 milj. euroa.

Kehyskauden lopulla v. 2028 valtion rahoitus on n. 25,2 mrd. euroa. Rahoitusta vähentää kehyskaudella erityisesti jälkikäteistarkistuksen määrän arvioitu väheneminen vuosina 2026–2028. Lisäksi rahoitukseen vaikuttavat hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa sovitut sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävälainsäädännön muutokset.

Ks. tarkemmin luvusta 6. Hyvinvointialueiden talous.

Kuntatalous

Kuntien valtionapuihin osoitetaan n. 5,5 mrd. euroa v. 2025, josta laskennalliset valtionosuudet ovat n. 4,5 mrd. euroa, kuntien veromenetysten korvaukset 0,5 mrd. euroa ja muut valtionavut 0,5 mrd. euroa. Kehyskauden lopussa v. 2028 valtionavut ovat n. 5,6 mrd. euroa. Suhteessa syksyn 2023 julkisen talouden suunnitelmaan valtionosuuksia alentaa marraskuussa 2023 vuoden 2022 valmistuneen verotuksen tietojen perusteella tehty sote-siirtolaskelman päivitys, jonka seurauksena peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuu vähennys sekä pysyvästi että määräaikaisesti

v. 2025–2027. Laskennallisia valtionosuuksia alentaa myös lapsi- ja nuorisoikäluokkien pieneneminen. Kevään 2024 julkisen talouden suunnitelman päätökset lisäävät nettomääräisesti valtionosuuksia. Verotulomenetysten korvaukset sen sijaan vähenevät veroratkaisujen seurauksena.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan 3,2 mrd. euroa v. 2025 ja 3,3 mrd. euroa v. 2028. Valtionosuuden taso v. 2025 pienenee syksyn 2023 julkisen talouden suunnitelmasta 178 milj. euroa. Valtionosuuteen osoitetaan 277 milj. euron lisäys, jolla pehmennetään marraskuussa 2023 tehtyyn sote-siirtolaskelman tarkistukseen liittyvää valtionosuusvähennystä.

Ks. tarkemmin luvusta 7. Kuntatalous.

Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkelaitosten ylijäämä on supistunut selkeästi 2000-luvun alusta eläkemenojen kasvun myötä. Eläkemenojen kasvun taustalla on eläkeikäisen väestön määrän kasvu. 2000-luvun alussa ylijäämä oli korkeimmillaan noin 4 % suhteessa BKT:hen, kun viime vuosina ylijäämä on ollut n. 1 % suhteessa BKT:hen. Vaikka eläkemenot ylittävätkin maksutulot, sektori pysyy myös tulevana vuosina ylijäämäisenä, sillä työeläkesektorin etukäteisrahastoinnin ansiosta omaisuustulot pysyvät kohtuullisen korkealla tasolla. Työeläkelaitosten ylijäämä asettuu lähivuosina runsaaseen prosenttiin suhteessa BKT:hen.

Muiden sosiaaliturvarahastojen sektori oli v. 2023 hieman ylijäämäinen, mutta vuodesta 2024 lähtien rahoitusaseman arvioidaan painuvan alijäämäiseksi. Vuonna 2024 sektorin maksutuloja vähentää työttömyysvakuutusmaksun alentaminen 1,4 prosenttiyksiköllä. Menoja puolestaan alentavat erityisesti sosiaalietuuksiin asteittain kohdistuvat pääministeri Orpon hallituksen säästötoimet sekä vuodesta 2025 lähtien keväällä 2024 päätetyt lisäsopeutustoimet. Vuosina 2025–2028 sosiaaliturvarahastojen säästöjen kanavointiratkaisussa työttömyysvakuutusmaksun oletetaan laskevan ja samalla sairausvakuutusmaksuja nostetaan, kun valtion osuudet sektorin menoihin laskevat. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitustasapaino voi vaihdella hieman vuosittain puskurirahastojen jousaessa.

Ks. tarkemmin luvusta 8. Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot.

1 Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja

Talouden haasteet

Pääministeri Orpon hallituksen talouspolitiikka pohjautuu valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaiseen tilannekuvaan Suomen taloudesta. Suomen talous oli viime vuonna taantumassa ja BKT:n volyymi supistui 1,0 %. Valtiovarainministeriö arvioi talouskasvun olevan v. 2024 nollan tuntumassa. Talustilannetta ovat heikentäneet hintojen ja korkojen nousu, jotka ovat vähentäneet yksityistä kulutusta ja rakentamista. Lisäksi maailmankaupan lasku on vähentänyt vientiä. Talouden odotetaan toipuvan v. 2025 ja kasvavan lähivuosina potentiaalista tuotantoa nopeammin. Yksityinen kulutus kääntyy kasvuun, kun inflaation hidastuminen, korkojen lasku ja tulojen kasvu parantavat kotitalouksien ostovoimaa. Tulojen kasvua pitää yllä työllisyyden koheneminen tuotannon toipuessa ja työllisyystoimien lisätessä työvoiman tarjontaa. Lisäksi investoinnit kasvavat, kun rakentaminen toipuu jyrkän laskun jälkeen ja energiasiirtymään sekä turvallisuuden liittyvät investoinnit lisääntyvät.

Suomen talouden rakenteellisena ongelmana on heikko tuottavuuden kasvu. Tuottavuuskasvua hidastaa se, että tuotannollisia investointeja sekä tutkimus- ja tuotekehitystoimintaa on verrattain vähän ja nuorten koulutusaste on jäänyt alemmalle tasolle kuin muissa kehittyneissä teollisuusmaissa. Vaikka työllisyysaste on viime vuosina noussut merkittävästi, työttömyysaste on edelleen korkea ja osaavasta työvoimasta on pulaa talouden kasvaessa.

Viimeisen noin 15 vuoden aikana julkisen talouden velkasuhde on noussut huomattavasti. Huoltosuhteen heikkenemisen myötä julkisen sektorin menot ovat kasvaneet tuloja nopeammin ja julkiseen talouteen on syntynyt mittava rakenteellinen alijäämä. Ikääntymiseen liittyvät menot jatkavat kasvuaan tulevina vuosina ja vuosikymmeninä. Tämän lisäksi velan määrän kasvu yhdessä kohonneen korkotason kanssa kasvattaa valtion velanhoitomenoja merkittävästi. Lähivuosina julkista taloutta kuormittavat myös useat mittavat turvallisuuteen liittyvät hankinnat.

Heikon talouskehityksen sekä edellä kuvattujen kasvavien menojen ja tarpeiden johdosta julkisyhteisöjen alijäämät ovat syvät ja niiden ennustetaan pysyvän syvinä. Hallitusohjelmassa päätetty 6 mrd. euron kokonaisuus julkisen talouden vahvistamiseksi ei enää hillitse alijäämäkehitystä riittävästi eikä riitä vakauttamaan velkaantumiskehitystä. Ilman lisätoimia julkisyhteisöjen alijäämä olisi kehyskaudella toistuvasti yli 3 % suhteessa BKT:hen ja velka lähestyisi jo 90 % suhteessa BKT:hen kehyskauden lopulla.

Talouspolitiikan linja

Pääministeri Orpon hallituksen tavoitteena on parantaa suomalaisten elintasoja, kääntää Suomen talous kestäväan kasvuun ja taistaa hyvinvointia uhkaava velkaantumiskehitys. Hallitus parantaa suomalaisten mahdollisuuksia rakentaa tulevaisuuttaan kouluttautumalla, työtä tekemällä ja yrittämällä. Vakaa taloudellinen kehitys luo turvaa ja tukee perheellistymistä. Hallituksen tavoitteena on kasvattaa kotitalouksien ostovoimaa ja huomioida vaikutukset arjen kustannuksiin päätöksissään. Hallituksen tavoitteena on Suomi, jossa hyvinvointiyhteiskunnan tärkeimpien palveluiden rahoitus on turvattu myös tuleville sukupolville. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus toteuttaa kunnianhimoisia kasvua vauhdittavia uudistuksia sekä tekee välttämättömiä toimia julkisen talouden tasapainottamiseksi.

Hallituksen talouspolitiikan painopisteet ovat taloudellinen vakaus, työllisyys, talouskasvu sekä hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Hallitus sitoutuu julkisen talouden tasapainottamiseen varmistaakseen kansalaisten hyvinvoinnin ja kestäväan talouskehityksen. Hallituksen työllisyys- ja kasvutoimet yhdessä suorien sopeutustoimien kanssa luovat edellytykset julkisen talouden tasapainottumiseen v. 2031.

Julkisen talouden pysyvä rakenteellinen menojen ja tulojen epäsuhde on akuutti ongelma. Raskaasti alijäämäisen julkisen talouden velkasuhde on erkaantunut merkittävästi muista Pohjoismaista. Hallituksen tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velkasuhde vuoteen 2027 mennessä. Pidemmän aikavälin tavoitteena on tasapainottaa julkinen talous ja kääntää velkasuhde laskuun muiden Pohjoismaiden tasolle.

Talous- ja työllisyyskasvun vauhdittaminen on tärkein keino julkisen talouden vakauttamiseksi. Uskottava talouspolitiikka edellyttää myös suoria säästötoimia. Säästöt pyritään toteuttamaan tavalla, joka huomioi kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanteen. Kansainvälisessä vertailussa korkean verorasituksen ja talouskasvun edellytysten turvaamisen vuoksi tasapainotusta ei toteuteta kokonaisveroastetta kiristämällä.

Suomalaisten ostovoiman ja hyvinvoinnin kasvattamiseksi hallituksen keskeisenä tavoitteena on talouskasvun edellytysten vahvistaminen. Talouskasvua vauhditetaan parantamalla reilua kilpailua, tekemällä merkittävät panostukset TKI-toimintaan, nostamalla osaamistasoa ja kehittämällä työmarkkinoita. Lisäksi hallituksen tavoitteena on vahvistaa Suomen kilpailukykyä ja yrittämisen edellytyksiä.

Hallitus toteuttaa kauden aikana mittavat kertaluonteiset panostukset kasvun tukemiseksi. Hallitus rahoittaa 4 mrd. euron kertaluonteisten investointien kokonaisuuden valtion omaisuustuloilla, purkamalla valtio-omisteisten listaamattomien yhtiöiden ylipääomituksia sekä tekemällä tuloutuksia Valtion asunTORAHASTOSTA rahaston nykytasosta toimintaa vaarantamatta.

Hallitus on lisäksi päättänyt investointien vauhdittamiseksi uudesta kasvupaketista, jonka osana hallitus mm. valmistelee käyttöön määräaikaisen EU:n väli aikaisten kriisipuitteiden mahdollistaman verohyvityksen suurille nettonollalalouteen siirtymistä tukeville teollisille investoinneille esimerkiksi akku- ja vetyhankkeisiin sekä fossiilivapaaseen terästeollisuuteen. Hallitus myös vahvistaa uuden Tesi-konsernin mahdollisuuksia edistää investointeja allokoimalla sille valtion sijoitusomaisuutta uudelleen yhteensä 300 milj. eurolla suoria sijoituksia varten.

Hallitus tähtää myös veropolitiikalla ostovoiman, talouskasvun, työllisyyden ja yrittäjyyden vahvistamiseen. Hallitus turvaa yrittämiselle ja investoinneille vakaan toimintaympäristön ennakoitavalla ja vakaalla sääntelyllä sekä verotuksella. Kokonaisveroastetta ei kiristetä hallituksen päätöksillä.

Hyvinvointi syntyy työstä. Työllisyys syntyy kannattavan yritystoiminnan kautta. Työllisyys- ja kasvutoimilla tavoitellaan 100 000 uutta työllistä. Työllisyyden kasvu tavoitellulla 100 000 uudella työllisellä vahvistaisi julkista taloutta yli 2 mrd. eurolla. Pidemmällä aikavälillä hallituksen tavoitteena on nostaa työllisyysaste 80 prosenttiin.

Finanssipolitiikan linja

Pääministeri Orpon hallituksen finanssipolitiikan tavoitteena on vahvistaa julkista taloutta ja kääntää Suomen velkaantumiskehitys. Tämän varmistamiseksi julkisen talouden velkasuhde vakautetaan ja sen jälkeen käännetään ylivaalikautisessa tarkastelussa pysyvästi alenevalle uralle. Pitkän aikavälin tavoite on pohjoismainen talouskasvu ja velan suhde bruttokansantuotteeseen. Tämä edellyttää määrätietoista julkista taloutta vahvistavia ja talouskasvua tukevia toimia useamman vaalikauden ajan. Kyse on ylisukupolvisen oikeudenmukaisuuden turvaamisesta.

Hallitus on sitoutunut toteuttamaan hallitusohjelmassa päätetyn toimenpidekokonaisuuden, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti 6 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Osana toimenpidekokonaisuutta julkisen talouden menoja sopeutetaan hallituksen päätöksin nettomääräisesti n. 4 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Lisäksi hallitusohjelmassa päätetyillä rakennepoliittisilla toimilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista n. 2 mrd. eurolla vuoden 2027 tasolla.

Talouden merkittävä epävarmuus on korostanut tarvetta seurata aktiivisesti hallituksen keskeisten tavoitteiden saavuttamista ja reagoida tarvittaessa uusilla toimenpiteillä tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallitusohjelmassa päätetty 6 mrd. euron toimenpidekokonaisuus ei julkisen talouden tilannekuvan heikkenemisen vuoksi enää yksin riitä varmistamaan julkisen talouden velkasuhteen vakauttamista vuoteen 2027 mennessä. Myös EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattaminen edellyttää uusia julkista taloutta vahvistavia toimia jo aiemmin päätettyjen lisäksi.

Hallitus on siksi päättänyt uudesta toimenpidekokonaisuudesta, joka vahvistaa julkista taloutta n. 3 mrd. eurolla vuodesta 2025 alkaen. Toimenpidekokonaisuudesta menosäästöjen osuus on n. 1,6 mrd. euroa vuoden 2028 tasolla¹. Verotoimien staat-tinen bruttovaikutus on n. 1,8 mrd. euroa julkista taloutta vahvistava vuoden 2028 tasolla. Kun myös veronkiristysten dynaamisia vaikutuksia huomioidaan, vahvistavat verotoimenpiteet julkista taloutta noin 1,5 mrd. eurolla vuoden 2028 tasolla. Lisäksi valtion menokehyksissä ennakoimattomia menotarpeita ja lisätalousarvioita varten tehtyjä varauksia alennetaan.

Menosäästöillä hillitään sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua ja parannetaan työvoimapulasta kärsivien hyvinvointialueiden edellytyksiä järjestää lakisääteiset palvelut. Henkilöstön vähimmäismitoitusta ympärivuorokautisessa hoivassa kevennetään ja hoitotakuuseen tehtyjä kiristyksiä perutaan. Lisäksi joitakin palveluita rajataan julkisen palvelutuotannon ulkopuolelle ja asiakasmaksuja korotetaan. Säästötoimia kohdennetaan myös mm. valtionhallinnon toimintamenoihin, yleishyödyllisten yhteisöjen valtionavustuksiin, ammatillisen koulutuksen rahoitukseen (vähentäen koulutuksen kasautumista samoille henkilöille), liikennehankkeisiin varattuun rahoitukseen sekä kehitysyhteistyöhön ja yritystukiin. Myös hallitusohjelmassa jo päätettyjä säästöjä aikaistetaan.

1 Kokonaisuuteen sisältyy menosäästöjen lisäksi muina tulonlisäyksinä väylämaksujen palauttaminen täysimääräiseksi sekä Metsähallituksen tuloutuksen kasvattaminen.

Verotoimista tuottovaikutukseltaan merkittävin on yleisen arvonlisäverokannan (ml. vakuutusmaksuvero) korottaminen 24 prosentista 25,5 prosenttiin. Myös mm. makeisten arvonlisäveroa, tupakkaveroa, virvoitusjuomaveroa, väkevien juomien alkoholiveroa sekä sähköautojen ja lataushybridien ajoneuvoveroa korotetaan. Lisäksi eläketulon verotusta kiristetään, kotitalousvähennystä supistetaan ja ansio-tuloverotuksen indeksitarkistus jätetään v. 2025 tekemättä ylimpien tuloluokkien osalta.

Julkinen talous huomioidaan toimenpidekokonaisuuksissa kokonaisuutena alasektoreiden (valtio, kunnat, hyvinvointialueet, sosiaaliturvarahastot) välisen osaoptimoinnin välttämiseksi. Hallituksen toimenpiteistä syntyvät sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvat säästöt kanavoidaan täysimääräisesti velkaa kerryttävälle sektoreille velkakehityksen taittamiseksi.

Hallitus seuraa aktiivisesti hallitusohjelman 6 mrd. euron toimenpidekokonaisuuden ja uuden julkista taloutta n. 3 mrd. eurolla vahvistavan toimenpidekokonaisuuden toteutumista budjetti- ja kehysriihissä sekä reagoi korvaavilla toimenpiteillä, jos kokonaisuudet uhkaavat jäädä tavoitellusta tasosta. Hallitus seuraa edelleen säännöllisesti myös velkasuhteen vakauttamista koskevan tavoitteen toteutumista.

Hallitus sitoutuu tarkastelemaan hallitusohjelman toimenpiteitä uudelleen, mikäli toimenpiteiden vaikutusarviot muuttuvat merkittävästi hallitusohjelman yhteydessä tehdyistä arvioista tai niiden toteuttaminen vaarantaisi julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden tai päätettyjen toimenpidekokonaisuuksien saavuttamisen. Hallitus suhtautuu vakavasti myös takaus- ja takuuvastuisiin liittyviin julkisen talouden riskeihin.

2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt

Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Suunnitelma sisältää valtiontaloutta, hyvinvointialueiden taloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä.

Julkisen talouden suunnitelma sekä sen sisältämä vakausohjelma (liite 6) on laadittu voimassa olevan EU- ja kotimaisen finanssipoliittisen lainsäädännön mukaisesti. EU:n uusi finanssipoliittinen lainsäädäntö tulee voimaan huhti-toukokuun vaihteessa ja sitä esitellään tarkemmin vakausohjelmassa.

Kansallista finanssipoliittista lainsäädäntöä ollaan uudistamassa. Hallitus on sitoutunut vahvistamaan kansallisia finanssipoliittisia sääntöjä siten, että ne tukevat entistä voimakkaammin velkakestävyyttä. Uudistustyön lähtökohtana on julkisen talouden velkasuhteen kääntäminen pysyvästi alenevalle uralle. Valmistelussa otetaan huomioon tarve varmistaa mahdollisimman laaja parlamentaarinen ylivaalikautinen sitoutuminen ja tavoitteenasettaminen. Kansallista finanssipoliittista lainsäädäntöä uudistettaessa otetaan huomioon EU:n finanssipoliittiseen lainsäädäntöön tehdyt muutokset. Kansallisen lainsäädännön tulee olla muutettu viimeistään vuoden 2025 loppuun mennessä.

EU:n neuvosto hyväksyi heinäkuussa 2023 maakohtaiset suositukset, joiden asettamia reunaehtoja hallituksen finanssipoliittiselle tavoitteenasettelulle käsitellään vakausohjelmassa. Suomi valmistelee ensimmäisen uuden EU-lainsäädännön mukaisen finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelmansa syksyllä 2024.

Keskipitkän aikavälin tavoite

Valtioneuvosto pitää ennallaan finanssipoliittisen lain (869/2012)² 2 § mukaisesti asetettavan keskipitkän aikavälin tavoitteen -0,5 prosentissa suhteessa BKT:hen julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle. Tämä on se minimitaso, johon Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa³ sitoutunut.

Keskipitkän aikavälin tavoite poistuu EU:n uusista finanssipoliittisista säännöistä, mikä huomioidaan kansallista finanssipoliittista lainsäädäntöä muutettaessa. Nykyinen keskipitkän aikavälin tavoite pidetään voimassa niin kauan kuin se on osa kansallista finanssipoliittista lainsäädäntöä. EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista arvioidaan vakausohjelmassa, jossa myös esitetään finanssipoliittisen lain mukainen valtioneuvoston arvio edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta.

Muut finanssipoliittiset tavoitteet

Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen (120/2014) 3 § mukaisesti rahoitusaseman markkinahintaista bruttokansantuoteosuutta koskevat monivuotiset tavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä lisäksi tavoite kullekin julkisen talouden osa-alueelle. Rahoitusasematavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Lisäksi esitetään koko julkista taloutta koskevia rahoitusasematavoitteita vastaavat monivuotiset tavoitteet julkisen talouden velan ja julkisen talouden menojen suhteesta markkinahintaiseen BKT:hen.

Pääministeri Orpon hallituksen finanssipolitiikan tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velkasuhde ja sen jälkeen kääntää se ylivaalikautisessa tarkastelussa pysyvästi alenevalle uralle. Hallitus on sitoutunut pitämään julkisen talouden alijäämän v. 2024 alle 3,5 prosentissa. EU:n liiallisen alijäämän menettelyyn joutumisen välttämiseksi hallitus toteuttaa tarvittavat lisätoimenpiteet osana kevään

-
- 2 Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.
 - 3 Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta sekä laki julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista, joka astui voimaan 1.1.2013.

2024 lisätalousarvioprosessia. Hallitus mm. toteuttaa yleisen arvonlisäverokannan korotuksen 25,5 prosenttiin viimeistään 1.9.2024 alkaen. Vuoden 2024 toinen lisätalousarvioesitys annetaan toukokuussa 2024. Lisäksi hallitus on 16.4.2024 päättänyt jo hallitusohjelmassa päätetyn 6 mrd. euron toimenpidekokonaisuuden lisäksi uudesta julkista taloutta n. 3 mrd. eurolla vahvistavasta toimenpidekokonaisuudesta, joka huomioiden julkisen talouden alijäämä laskee alle 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen v. 2025. Seuraavassa taulukossa on esitetty näiden velka- ja alijäämäkehitystä koskevien hallituksen finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa sopuosinnussa olevat julkisen talouden monivuotiset tavoitteet. Tällä tavoitteenasettelulla keskipitkän aikavälin tavoitteen (julkisen talouden rakenteellinen rahoitusasema -0,5 % suhteessa BKT:hen) saavuttaminen jää vuoden 2028 jälkeiseen aikaan.

Taulukko 1. Julkisen talouden monivuotiset tavoitteet, suhteessa bruttokansantuotteeseen (%)

	2024	2025	2026	2027	2028
Julkisyhteisöjen nimellinen rahoitusasema	-3,4	-2,7	-1,9	-1,3	-0,9
Julkisyhteisöjen menot	56,5	56,1	55,0	54,4	53,9
Julkisyhteisöjen bruttovelka	80,8	82,3	82,4	81,9	81,9

Julkisen talouden sektorikohtaiset⁴ nimelliset rahoitusasematavoitteet vuodelle 2027 ovat:

- valtiontalouden alijäämä korkeintaan 2½ % suhteessa BKT:hen
- kuntahallinnon rahoitusasema lähellä tasapainoa tai hieman alijäämäinen
- hyvinvointialuehallinnon rahoitusasema lähellä tasapainoa
- työeläkelaitosten ylijäämä n. 1½ % suhteessa BKT:hen sekä
- muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema lähellä tasapainoa.

4 Tässä tarkastelussa hyvinvointialuehallinto sisältää Helsingin sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen poiketen kansantalouden tilinpidon sektoriluokituksesta, jossa ne luokitellaan kuntahallintoon.

Talospoliittinen ministerivaliokunta seuraa säännöllisesti hallitusohjelman talospoliittisten tavoitteiden toteutumista. Hallitus arvioi julkisen talouden tilannetta sekä päätettyjen julkista taloutta vahvistavien toimien riittävyyttä seuraavan kerran syksyllä 2024 valmistellessaan vuoden 2025 talousarvioesitystä sekä ensimmäistä kansallista keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellista suunnitelmaa.

Vakausohjelmassa (liite 6) esitetään yllä esitettyjen tavoitteiden kanssa sopu-
soinnussa oleva hallituksen suunnittelema julkisen talouden kehitys sekä arvioidaan EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista. Luvussa 3.2 esitetään arvio siitä, miten pääministeri Orpon hallituksen asettamat finanssipoliittiset tavoitteet toteutuvat valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattoman ennusteen perusteella. Toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi kuvataan alasektoreittain luvuissa 5–8. Luvussa 9 tarkastellaan toimenpiteiden kokonaisvaikutusta julkiseen talouteen.

Valtiontalouden menokehys

Hallitus on sitoutunut valtiontalouden menoja koskevaan kehysmenettelyyn. Valtiontalouden kehysjärjestelmä on keskeinen hallituksen finanssipolitiikan ohjauksen väline ja uskottavan talouspolitiikan perusta. Hallitusohjelman kirjauksia ja muita toimenpiteitä toteutetaan vaalikauden kehysten mahdollistamissa rajoissa.

Menosäännöllä varmistetaan valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka. Valtiontalouden kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaalisena vaalikauden kokonaiskehukseen, johon tehdään vuosittain vain tarvittavat hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakennekorjaukset. Kehysjärjestelmä rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Tarkoituksena on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää.

Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän n. 85 prosentille valtion talousarvio-menoista. Valtiontalouden kehysten ulkopuolelle jäävät mm. suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, valtionvelan korkomenot ja finanssisijoitukset. Vuosittaisissa kehyspäätöksissä hallinnonaloille annetaan kehys-
set, mutta vain vaalikauden kokonaiskehys on sitova. Uudelleenkohdennuksia voidaan siten tehdä hallinnonalojen välillä. Vaalikauden kehysten ja hallinnonala-kohtaisten kehysten väliin jää lisätalousarviovarauksen ohella myöhemmin kohden-
nettavaksi ns. jakamaton varaus. Valtiontalouden kehystä käsitellään luvussa 5.

3 Taloudelliset lähtökohdat

3.1 Talouden näkymät

Talouden suhdannenäkymät 2024–2026

Hintojen ja korkojen nousu on vähentänyt investointeja ja kotitalouksien kulutusta. Suomen talous ei kasva v. 2024 viime vuoden prosentin laskun jälkeen. Inflaation hidastuminen ja korkojen kääntyminen laskuun yhdessä kotitalouksien kohtuullisen hyvän tulokehityksen kanssa lisäävät kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja ja kulutusta. Myös investoinnit kääntyvät kasvuun v. 2025. Hallituksen sopeutustoimet vähentävät kotimaista kysyntää, nostavat hintoja ja heikentävät talouskasvua vuosina 2025 ja 2026.

BKT kasvaa 1,6 % v. 2025 ja 1,5 % v. 2026. Työllisyys laskee hieman v. 2024, mutta kasvaa vuodesta 2025 lähtien kysynnän kasvun ja työllisyystoimien seurauksena. Vuonna 2026 15–64-vuotiaiden työllisyysaste on 74,5 % ja työttömyysaste 6,7 %.

Keskipitkän aikavälin näkymät

Keskipitkällä aikavälillä talouden tuotannon arvioidaan kasvavan kohtalaisesti. Vuonna 2027 bruttokansantuotteen arvioidaan kasvavan noin 1,3 % ja v. 2028 kasvun arvioidaan olevan noin 1,1 %. Bruttokansantuotteen kehitystä tukee muun muassa yksityisten investointien kasvu, joiden arvioidaan elpyvän markkina-korkojen laskun ja vihreään siirtymään liittyvien panostusten seurauksena

Työmarkkinoiden positiivisen kehityksen arvioidaan jatkuvan keskipitkällä aikavälillä. Työllisyysasteen (15–64-vuotiaat) arvioidaan kasvavan maltillisesti vuosina 2027 ja 2028. Työllisyysaste nousee 75,3 prosenttiin v. 2027 ja on 76,1 % v. 2028. Työllisyyden positiiviseen kehitykseen vaikuttavat suhdannekehityksen lisäksi hallituksen rakennepoliittiset työllisyystoimet. Työttömyysasteen arvioidaan puolestaan laskevan. Työttömyysasteen arvioidaan olevan 6,2 % v. 2028.

Työikäisen väestön supistuminen ja tehtyjen työtuntien työntekijää kohden heikko kehitys vähentävät työpanoksen kasvuvaikutusta talouden tuotantoon. Työpanoksen kokonaisvaikutus kääntyy tuotantoa vähentäväksi tarkastelujakson lopulla, kun osallistumisasteen nousu ja rakenteellisen työttömyyden lasku hiipuvat ja työikäisen väestön kehitys kääntyy työpanosta supistavaksi.

Kokonaistuottavuuden kasvu on ollut keskeinen talouskasvun lähde viime vuosikymmenet, mutta sen kehitys jatkuu edelleen historiaan nähden heikkona. Heikkomman kasvun taustalla ovat olleet sekä suhdanneluonteiset että rakenteelliset tekijät. Korkean tuottavuuden toimialojen tuotanto on supistunut merkittävästi ja koko talouden rakenne on palveluvaltaistunut. Kokonaistuottavuuden arvioidaan keskipitkällä aikavälillä kasvavan vuosittain vain n. 0.5 %, kun 2000-luvun alkupuolella kasvu ylsi keskimäärin yli 2 prosenttiin vuodessa. Tuottavuuskasvu on kuitenkin hieman nopeampaa kuin 2010-luvulla keskimäärin.

Työpanoksen ja kokonaistuottavuuden lisäksi talouden pitkän aikavälin tuotantopedellytyksiin vaikuttaa pääomakanta. Pääomakannan vaikutus tuotannon kasvuun on noin puoli prosenttia vuosittain.

Taulukko 2. Kansantalouden kehitys

	2022	2023	2024*	2025*	2026*	2027*	2028*
BKT:n arvo, mrd. euroa	267,7	277,6	282,2	292,4	303,6	314,4	324,6
BKT, määrän muutos, %	1,3	-1,0	0,0	1,6	1,5	1,3	1,1
Työttömyysaste, %	6,8	7,2	7,4	7,2	6,7	6,3	6,2
Työllisyysaste, %	73,8	73,6	73,2	73,6	74,5	75,3	76,1
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	7,1	6,2	1,9	1,3	1,4	1,8	2,0
Pitkä korko, 10 v, %	1,7	3,0	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7

3.2 Julkisen talouden näkymät

Julkisen talouden rahoitusasema heikkeni v. 2023 hetkellisen paranemisen jälkeen. Alijäämä oli 2,5 % suhteessa BKT:hen eli 7,0 mrd. euroa. Julkisen talouden velkasuhde oli 75,8 %. Julkisen talouden verotulot ja sosiaaliturvamaksut kasvoivat hitaasti, mutta menojen kasvu oli nopeaa. Erityisesti kulutusmenot, sosiaalietuudet sekä korkomenot kasvoivat nopeasti.

Julkisen talouden rahoitusasema heikkenee riippumattoman ennusteen mukaan edelleen v. 2024 ja rahoitusasema asettuu 3½ prosenttiin suhteessa BKT:hen. Suhdannetilanne jatkuu vaimeana, verotulojen kasvu on vaisua ja sosiaaliturvamaksujen tuotto supistuu. Menoja lisäävät mm. korkomenojen ja etuusmenojen kasvu. Toisaalta verotuloja kasvattaa päätös arvonlisäveron korotuksesta jo loppuvuonna.

Rahoitusasema vahvistuu v. 2025 alle 3 prosenttiin ja vuosina 2027–2028 alle 2 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Hallitusohjelman ja hallituksen kevään kehysriihessä päättämät sopeutustoimet parantavat julkisen talouden rahoitusasemaa ja hidastavat velkaantumista. Kehysriihen toimet vaikuttavat pääosin vuodesta 2025 alkaen. Velanottoa hidastaa myös hallituksen toimenpiteistä syntyvien etuussäästöjen kanavointi sosiaaliturvarahastoilta muualle julkiseen talouteen. Velkaantuminen kuitenkin jatkuu ja julkisen talouden velkasuhde nousee 84,4 prosenttiin v. 2028.

Ilman kevään 2024 kehysriihessä päätettyjä lisätoimia julkisen talouden rahoitusasema jäisi ennustekaudella hyvin heikoksi. Alijäämä olisi usean vuoden ajan yli 3 % suhteessa BKT:hen. Myös velkaantuminen olisi hyvin nopeaa velkasuhteen lähentyessä jo 90 prosenttia v. 2028.

Valtiorahoitus on julkisyhteisöjen alasektoreista alijäämäisin. Pääministeri Orpon hallituksen sopeutustoimien ansiosta valtionhallinnon rahoitusasema paranee, mutta on alijäämäinen koko ennustejaksolla. Rahoitusaseman paranemista hidastavat aikaisemmat menoja kasvattavat toimet, hidas talouskasvu ja korkomenojen kasvu. Valtionhallinnon menoja rasittavat lisäksi mm. F-35-hävittäjähanke sekä Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamat lisämenot maanpuolustukseen, maahanmuuttoon ja huoltovarmuuteen.

Paikallishallinnon menot kasvoivat hyvin nopeasti v. 2023. Kuntahallinnon rahoitusasema heikkeni v. 2023 lähes 1,4 mrd. euroa alijäämäiseksi. Erityisesti kulutusmenojen kasvu oli nopeaa. Kuntahallinnon tilanne synkkenee tulevana vuosina entisestään menojen kasvaessa ja talouden kehittyessä vaimeasti.

Hyvinvointialueiden ensimmäinen toimintavuosi oli haastava ja alueiden rahoitusasema jäi selvästi alijäämäiseksi. Menojen kasvu jatkuu nopeana. Toisaalta alueiden omat sopeutustoimet hidastavat menojen kasvua ja valtion rahoituksen jälkikäteistarkistus lisää hyvinvointialueiden tuloja. Hallituksen keväällä 2024 päättämät tehtävämuutokset ja sopeutustoimet vähentävät hyvinvointialueiden valtionrahoitusta menojen vähenemistä vastaavasti, mutta toisaalta muutokset voivat helpottaa alueiden menopaineita henkilöstötarpeiden vähentyessä.

Työeläkelaitosten ylijäämä asettuu lähivuosina reiluun prosenttiin suhteessa BKT:hen. Eläkemenot kasvavat, mutta toisaalta työeläkelaitosten omaisuustulojen kasvu on kohtuullista. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa vahvistavat ennustejaksolla työttömyystilanteen koheneminen ja sosiaalietuuksiin kohdistuvat leikkaukset. Toisaalta työttömyysvakuutusmaksua alennettiin vuoden 2024 alusta reippaasti. Muut sosiaaliturvarahastot ovat lähellä tasapainoa ennustejaksolla.

Taulukko 3. Julkisen talouden keskeisiä tunnuslukuja kansantalouden tilinpidon mukaan, suhteutettuna bruttokansantuotteeseen (%)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Verot ja sosiaaliturvamaksut	41,9	41,2	41,6	41,7	41,8	41,7
Julkisyhteisöjen menot	55,6	56,5	56,1	55,3	54,8	54,5
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto	-2,5	-3,5	-2,8	-2,2	-1,9	-1,7
– Valtionhallinto	-3,0	-3,2	-3,2	-2,7	-2,5	-2,2
– Kuntahallinto	-0,5	-0,5	-0,6	-0,6	-0,7	-0,6
– Hyvinvointialueet	-0,6	-0,6	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4
– Työeläkelaitokset	1,1	1,1	1,4	1,4	1,6	1,6
– Muut sosiaaliturvarahastot	0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1
Perusjäämä	-1,4	-2,3	-1,3	-0,7	-0,3	0,0
Rakenteellinen jäämä	-1,4	-2,1	-1,9	-1,8	-1,7	-1,8
Julkisyhteisöjen bruttovelka	75,8	80,9	82,8	83,4	83,7	84,4
Valtionvelka	56,3	59,9	61,4	61,8	62,0	62,1

Finanssipoliittisten sääntöjen ja tavoitteiden noudattaminen riippumattoman ennusteen mukaan

Vaikka hallitus on päättänyt uusista sopeutustoimista, ollaan pääministeri Orpon hallituksen finanssipoliittiset tavoitteet saavuttamassa riippumattoman ennusteen mukaan vain osittain. Valtiovarainministeriön ennusteessa julkisen talouden alijäämä pienenee vaalikauden loppua kohden ja on 1,9 % suhteessa BKT:hen v. 2027. Velka suhteessa BKT:hen on ennusteen mukaan 80,9 % v. 2024 ja nousee 83,7 prosenttiin v. 2027. Pääministeri Orpon hallitus asetti hallitusohjelmassaan tavoitteeksi julkisen talouden velkasuhteen vakauttamisen ja kääntämisen ylivaalikautisessa tarkastelussa pysyvästi alenevalle uralle sekä julkisen talouden rahoitusaseman

paranemisen siten, että julkisen talouden alijäämä v. 2027 on korkeintaan 1 % suhteessa BKT:hen. Velkasuhdetta kasvattavat valtion, kuntahallinnon ja hyvinvointialueiden alijäämät sekä kasvavat korkomenot.

Ennusteen mukaan valtionhallinto olisi saavuttamassa sille asetetun rahoitusasematavoitteen, joka on 2½ % suhteessa BKT:hen. Kuntahallinto on jäämässä sille asetetusta rahoitusasematavoitteesta. Kuntahallinnon alijäämä on ennusteen mukaan hallituskauden lopulla 0,7 % suhteessa BKT:hen, kun sen tavoitteiden mukaan tulisi olla lähellä tasapainoa tai hieman alijäämäinen. Hyvinvointialueiden alijäämä on ennusteen mukaan hallituskauden lopulla 0,2 % suhteessa BKT:hen, kun sen tavoitteen mukaisesti tulisi olla lähellä tasapainoa. Työeläkelaitosten ylijäämä ylittäisi sille asetetun puolentoista prosentin ylijäämätavoitteen. Työeläkelaitosten ylijäämä on ennusteen mukaan 1,6 % suhteessa BKT:hen v. 2027. Muiden sosiaaliturvarahastojen tulisi tavoitteen mukaan olla lähellä tasapainoa hallituskauden lopulla. Ennusteen mukaan muiden sosiaaliturvarahastojen alijäämä on 0,1 % suhteessa BKT:hen v. 2027.

Monivuotiset tavoitteet julkisen talouden nimelliselle rahoitusasemalle sekä julkisen velan ja menojen suhteelle bruttokansantuotteesta eivät toteudu ennusteen valossa ilman lisätoimenpiteitä (ks. vakausohjelman taulukko A).

Vakaus- ja kasvusopimuksen velkakriteeriä ei noudateta ennusteen perusteella ennustejakson aikana. Alijäämäkriteeriä noudatetaan vuodesta 2025 alkaen hallituksen sopeutumistoimien vaikutuksen voimistuessa. Vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämä- ja velkakriteerien noudattamista sekä lähentymistä kohti rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettua keskipitkän aikavälin tavoitetta arvioidaan vakausohjelmassa (liite 6). Valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaan keskipitkän aikavälin tavoitetta ei olla saavuttamassa (ks. taulukko A).

3.3 Julkisen talouden kestävyys

Suomen talous on kasvanut vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen heikosti. Talous on kärsinyt erityisesti teollisuuden rakennemuutoksesta, joka on hidastanut talouden kasvua finanssikriisiä seuranneen taantuman jälkeen. Lisäksi investointien vähäisyys on osaltaan jarruttanut tuottavuuden kasvua. Talouden kasvun ennakoidaan pysyvän vaimeana myös tulevana vuosikymmeninä, kun tuottavuuden kasvu pysyy vaimeana ja samanaikaisesti työvoima vähenee.

Julkisen talouden kasvaneeseen velkaantumiseen on hitaan talouskasvun ja viimeaikaisten kriisien lisäksi vaikuttanut myös väestön ikääntyminen. Muun muassa eläkemenojen kasvu selittää sitä, että julkinen talous ei ole pystynyt kipuamaan ylijäämäiseksi viimeaikaisesta myönteisestä työllisyystilanteesta huolimatta. Väestön ikääntyminen rasittaa julkista taloutta myös tulevana vuosina. Väestön ikääntyminen kasvattaa julkisia menoja ja samalla vähentää julkisen talouden tulopohjaa. Vanhusväestön määrän kasvu lisää erityisesti terveys- ja hoivamenoja. Samanaikaisesti työikäisen väestön väheneminen jarruttaa talouden kasvua ja heikentää siten myös julkisia tuloja.

Riippumattomassa ennusteessa velkasuhde nousee reiluun 84 % kuluvaan vaalikauden loppuun mennessä ja on julkisen talouden pitkän aikavälin painelaskelmassa kahden vaalikauden jälkeen v. 2031 vajaat 85 %. Pidemmän aikavälin arvioon kohdistuu talouden ennakoituun kehitykseen liittyvää epävarmuutta, jota voidaan tarkastella taloustietojen historiallisen vaihtelun perusteella. Kun otetaan huomioon Suomen taloushistorian perusteella mahdolliset ennusteen perusuraa heikommät ja suotuisammät kehityskulut, voidaan arvioida, että julkisen talouden velkasuhde on kuluvaan vaalikauden päättyessä noin 50 % todennäköisyydellä välillä 76 ja 91 prosenttia ja kahden vaalikauden jälkeen n. 50 % todennäköisyydellä välillä 74 ja 95 prosenttia.

Suomen väestö ikääntyy nopeasti, kun alentuneen syntyvyyden vuoksi uudet ikäluokat ovat aikaisempia pienempiä ja ihmiset elävät yleisesti pidempään. Väestön ikääntyminen jatkuu nopeana seuraavien vuosikymmenien aikana ilman syntyvyyden nousua tai maahanmuuton merkittävää kasvua. Vuodesta 2010 huoltosuhte on heikentynyt n. 50 huollettavasta (alle 15- ja yli 65-vuotiaita) yli 60 huollettavaan 100 työikäistä kohden. Huoltosuhteeseen ennustetaan heikentyvän jatkossakin. Tilastokeskuksen vuoden 2021 väestöennusteen mukaan v. 2070 Suomessa on yli 80 huollettavaa 100 työikäistä kohden.

Julkisessa taloudessa on mittava kestävyysvaje eli pitkän aikavälin epätasapaino julkisen talouden tulojen ja menojen välillä. Ilman tehokkaita toimia, jotka hidastaisivat menojen kasvua tai kasvattaisivat tulopohjaa, nykyinen kokonaisveroaste ei riitä rahoittamaan menoja tulevaisuudessa. Julkisen talouden tulojen ja menojen välinen pysyvä epätasapaino uhkaa kasvattaa velkaantumisen hallitsemattomaksi pitkällä aikavälillä. Tämän välttämiseksi julkista taloutta tulisi vahvistaa esimerkiksi rakenteellisin uudistuksin, jotka kohentavat työllisyyttä ja talouskasvua lisäämättä julkisen talouden menoja.

Valtiovarainministeriö arvioi kestävyysvajeen olevan n. 2,0 % suhteessa BKT:hen eli n. 6,5 mrd. euroa vuoden 2028 tasossa. Kestävyysvajeearvioon liittyy merkittävää epävarmuutta ja se on herkkä käytetyille oletuksille tulevasta kehityksestä. Epävarmuudesta huolimatta laskelma tarjoaa johdonmukaisen tavan tarkastella julkisen talouden edessä olevia haasteita ja keinoja niiden ratkaisemiseksi.

Kestävyysvajelaskelmissa arvioidaan sitä, miten väestön ikääntyminen vaikuttaa julkisen talouden näkymiin tulevina vuosikymmeninä. Väestön ikääntymisen lisäksi julkiseen talouteen kohdistuu myös monia muita paineita, jotka johtuvat esimerkiksi varautumisesta uuteen heikentyneeseen turvallisuusympäristöön, ilmastomuutoksesta ja julkisen infrastruktuurin uusimis- ja korjaustarpeista, mutta ne eivät sisälly kestävyysvajetarkasteluun.

4 Valtion taloudelliset vastuut ja riskit

Valtion vastuut voidaan jakaa suoriin vastuisiin ja ehdollisiin vastuisiin, jolloin esimerkiksi valtion antaman takauksen tai takuun kautta syntyy maksuvelvollisuus. Valtion taloudelliset vastuut ja niihin liittyvät riskit voivat muodostua hajautetusti valtion talousarvotalouden, valtion rahastojen ja liikelaitosten piirissä. Lisäksi valtiolle voi syntyä tosiasiallista vastuuta esimerkiksi yhteiskunnan toimintojen jatkuvuuden turvaamisesta, vaikka laki tai sopimus ei siihen suoranaisesti valtiota velvoittaisikaan. Vastuisiin liittyvien riskien yksiselitteinen arviointi on vaikeaa, minkä vuoksi oheisen taulukon tarkastelussa on selkeyden vuoksi käytetty vastuiden nimellisarvoja. Tiedot valtion reaali- ja rahoitusvarallisuudesta perustuvat rahoitustilinpitoon. Rahoitusvarallisuuden osalta taulukossa on lisäksi kuvattu eräitä keskeisiä, julkisesti noteerattuja osakeomistuksia. Näiden lisäksi valtio omistaa joko kokonaan tai on osaomistajana useissa yrityksissä, joiden arvonmäärittely perustuu kirjanpitoarvoon.

Valtion rahoitusomaisuudessa yhtiöomistusten arvot voivat mm. suhdanteista johtuen vaihdella merkittävästikin. Valtio on saanut v. 2010–2021 omistuksistaan osinkotuloja 0,8–2,0 mrd. euroa vuosittain. Vuonna 2022 valtion saamat osinkotulot olivat n. 1,36 mrd. euroa ja v. 2023 1,48 mrd. euroa.

Taulukko 4. Yhteenvedo valtion varoista ja vastuista, mrd. euroa

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Varat							
Valtion reaali-varat	57,9	58,7	59,4	58,6	60,9	64,4	
% BKT:sta	25,6	25,1	24,8	24,6	24,3	24,1	
Valtion rahoitusvarallisuus ¹	77,5	79,6	89,2	106,9	103,3	93,2	93,5
% BKT:sta	34,2	34,1	37,2	44,9	41,2	34,8	33,7 ²
– josta							
Valtion kassa	3	2,1	2,3	7,6	4,8	3,7	8,5
Solidium	8,6	6,8	7,5	7,6	9,0	7,9	7,1
Muut noteeratut osakeomistukset	15,2	15,5	19	26	25	19,7	17,9
Asuntorahaston saamiset	4,6	4,2	3,7	3,2	2,8	2,4	2,1
Vastuut							
Valtion velka	105,8	105	106,4	124,8	128,7	141,6	156,2
% BKT:sta	46,8	44,9	44,3	52,4	51,3	52,9	56,2 ²
Kuntien velka	24,3	26,6	29,9	31,9	32,9	34,6	29,2
% BKT:sta	10,7	11,4	12,5	13,4	13,1	12,9	10,5 ²
Hyvinvointialueiden velka							6,3
% BKT:sta							2,3 ²
Valtion takaukset ja takuut³	52,3	56,6	60,2	61,7	64,2	68,5	67,0
% BKT:sta	23,1	24,2	25,1	25,9	25,6	25,6	24,1 ²
– Finnvera	27,7	30,3	32,6	31,6	32,1	35,1	31,9
– Opintolainat	2,7	3,4	4	4,5	5	5,5	6,1
– ERVV	7	7	7	6,8	6,6	6,7	6,7
– Suomen Pankki	0,4	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8	0,9
– Valtion rahastot	13,8	14,6	15,5	16,5	17,7	18,6	19,9
– Covid-19-tukitoimet ⁴				1	1,4	1,4	1,0
– Muut	0,6	0,8	0,5	0,7	0,7	0,5	0,5
Pääomavastuut	17,9	17,9	17,9	18,2	19,4	19,4	19,3
% BKT:sta	7,9	7,6	7,4	7,6	7,7	7,3	6,9 ²
Muut vastuut	128,3	127,6	130	132,9	134,3	147,2	189,3
% BKT:sta	56,8	54,4	54,1	55,9	53,6	55,0	68,1 ²
– Talousarviotalous ^{5,6}	125,5	124,7	127,2	131,6	131,5	143,8	185,6
– Rahastotalous	1,6	1,7	1,7	1,8	2	2,4	2,3
– Liikelaitokset	1,2	1,2	1,1	0,9	0,8	1,0	1,4

1) Aikasarja päivitetty vastaamaan muuttunutta tilastointia.

2) Ennakkotieto

3) Valtiontakaukset ja -takuut esitetään tarkemmin valtion tilinpäätöksen liitteessä 12.

4) Sisältää takaukset huoltovarmuuskriittisille varustamoille, Finnairille sekä EU:n SURE-tukivälineen lainoille ja EIB:n Covid-19-takuurahastolle sekä Covid-19-rokotetakuun.

5) Sisältää eläkevastuun. Eläkevastuun määrä vuoden 2023 lopussa oli 101,0 mrd. euroa.

6) Vuotta 2023 koskeviin valtion tilinpäätöksen liitetietoihin on lisätty tiedot valtion vastuista yrittäjien, maatalousyrittäjien, merimiesten ja Kelan toimihenkilöiden eläkejärjestelmissä sekä valtion vastuu alle kolmivuotiaan lapsen hoidon ja opiskelun ajalta karttuvista eläkkeistä.

Valtion vastuiden suurimmat osa-alueet ovat valtionvelka, eläkevastuut sekä valtioneuvokset ja -takuut. Eläkevastuun määräksi vuoden 2023 lopussa on laskettu 101 mrd. euroa. Suurin kasvu 10 viime vuoden aikana on tapahtunut valtionvelan sekä valtioneuvoksien ja -takuiden määrässä valtionvelan ollessa vuoden 2023 lopussa 156,2 mrd. euroa ja valtioneuvosten ja -takuiden voimassa olevan kannan 67,0 mrd. euroa.

Erityisesti Finnveraan ja valtion rahastoihin liittyvien takauksien kanta on ollut pitkään kasvu-uralla. Finnveran takausten kasvu on kohdistunut vientitakuisiin ja Finnveran varainhankintaan. Vientitakuiden osuus vuoden 2023 lopussa oli 18,5 mrd. euroa, josta nostettujen vastuiden määrä oli 14,1 mrd. euroa. Vienninrahoituksessa tyypillistä on takausvastuiden keskittyminen tietyille toimialoille ja suuriin asiakaskokonaisuuksiin.

Valtion asuntorahaston kautta annetut 19,8 mrd. euron takaukset muodostavat pääosan rahastojen 19,9 mrd. euron takauskannasta. Valtion asuntorahaston takauskannan kasvu on painottunut valtion takaamaan vuokratulo- ja asumisoikeustalorahoitukseen, johon kohdistuva takauskanta oli vuoden 2023 lopussa 18,1 mrd. euroa. Yksityishenkilöiden asuntolainoihin kohdistuva takauskanta oli vuoden 2022 lopussa 1,7 mrd. euroa. Vuokra- ja asumisoikeustalorahoituksessa keskeinen riski liittyy valtion lainoittamiin ja takaamiin kohteisiin, jotka sijaitsevat väestöltään vähenevillä alueilla, joilla käyttöasteet alenevat ja kiinteistöjen arvot laskevat. Takausvastuiden lisäksi merkittävään osaan valtion takaamasta asuntorahoituksesta sisältyy valtion korkotuki, johon korkotasojen merkittävän nousun seurauksena sisältyy riski valtion maksuvelvoitteen kasvamisesta. Vuonna 2022 asuntorahoituksen korkotukimenot olivat vain n. 1,7 milj. euroa, mutta v. 2023 jo 92,4 milj. euroa. Ennustesimulaation mukaan lainakannan koron noustessa 5 prosentin tasolle olisi vuotuinen kustannus n. 339 milj. euroa. Arviota kohottaa edelleen korkotukilainakannan kasvu, joka on ollut viime vuosina n. 1 mrd. euron suuruusluokkaa. Vuoden 2023 lopussa asuntorahoituksen korkotukilainakanta oli n. 21,7 mrd. euroa.

Koronapandemian sekä Venäjän hyökkäyssodan seurauksena myönnettyjä takaus- ja takuuvastuita jatkuu voimassa edelleen kehyskaudella, vaikka koronapandemiaan liittyvien vastuiden arvioidaan vähitellen alenevan.

Valtion takausvastuiden seurantaraportoinnin mukaan vuonna 2023 takausmaksuja perittiin 25,3 milj. euroa ja takauskorvauksia maksettiin 116,5 milj. euroa. Takaisinperinnän kautta saatiin suorituksia 90,1 milj. euroa, joten nettomääräinen takauksien kustannus oli v. 2023 1,2 milj. euroa. Luvuissa on mukana budjetti- ja rahastotalous. Finnveran oman talouden piirissä olleita eräitä ei ole mukana siltä osin kuin ne eivät ole rasittaneet budjettitaloutta.

Taulukko 5. Budjetti- ja rahastotalouden takausmaksut, takauskorvaukset ja takaisinperintä vuosina 2020–2023, milj. euroa

	2020	2021	2022	2023
Takausmaksut	18,1	25,3	17,8	25,3
Maksetut takauskorvaukset	51,2	77,2	79,0	116,5
Takaisinperintä	27,7	33,4	37,5	90,1
Kustannus, netto	5,3	18,6	23,7	1,2

Jos takausmaksujen perintää koskevat säännökset säilyvät nykyisellään, takausmaksutulojen tuleva kehitys on riippuvainen ensisijaisesti uusien myönnettävien takauksien määrästä, koska pääosin takausmaksu peritään vain kertamaksuna takauksen noston yhteydessä. Merkittävästä osasta uusia takauksia takausmaksuja ei ole peritty lainkaan. Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan takauksista lähtökohtaisesti peritään aina asianmukainen takausmaksu ja takausmaksujen periminen otetaan käyttöön kattavasti myös asuntorahoituksessa. Takauskorvausten määrällinen kehitys riippuu takauskannan kehityksestä ja vastapuolien riskillisyyden kehityksestä. Myös yleinen talouskehitys ja ulkoiset sokit vaikuttavat takauskorvausten realisoitumisriskiin, koska tyypillisesti taloudellisesti heikoissa suhdanteissa takaustappioita realisoituu normaalia enemmän.

Koronapandemiaan liittyen Euroopan unionissa on uuden omien varojen päätöksen osana tehty päätös elpymisvälineestä ja sen rahoituksesta. Elpymisvälineen takia otettavat lainat kasvattaisivat Euroopan unionin vastuita yhteensä 750 mrd. eurolla (vuoden 2018 hinnoin ilmaistuna). Tästä Suomen laskennallisen osuuden arvioidaan olevan n. 13 mrd. euroa. Suomen vuoden 2027 jälkeen realisoituvat maksut liittyvät elpymisvälineen avustusmuotoiseen tukeen, josta Suomen osuus on arviolta yhteensä 6,6 mrd. euroa.

Ehdollisiin vastuisiin kuuluvat myös kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavat pääomavastuut, joiden määrä oli n. 19,3 mrd. euroa vuoden 2023 lopussa. Pääosan pääomavastuista on vuodesta 2012 alkaen muodostanut Euroopan vakausmekanismiin (EVM) liittyvä pääomavastuu 11,1 mrd. euroa.

Vuoden 2023 alusta kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle siirtyneitä laina- ja rahoitusvastuita käsitellään luvussa 6.

Julkisen talouden toimintaan liittyvät riskit ovat yleensä monin tavoin sidoksissa yleiseen taloudelliseen kehitykseen. Poikkeuksellisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa julkisen talouden asema voi heikentyä samanaikaisesti usean eri tekijän vaikutuksesta.

Makrokehitykseen, julkiseen velkaan, julkisen sektorin omistuksiin, myönnettyihin takauksiin ja takuisiin sekä julkisen vallan muihin vastuisiin liittyvät riskit ovat keskenään korreloituneita. Normaalin suhdannevaihtelun oloissa yleensä vain osa riskeistä realisoituu, mutta laajemman ulkoisen sokin tilanteessa riskit valtiontaloudelle voivat olla merkittäviä. Koronapandemian aiheuttama poikkeuksellinen tilanne koski laajasti koko yhteiskuntaa, ja siihen liittyneet tukitoimet kasvattivat nopeasti sekä valtion velkaa että takausvastuita. Myös Venäjän hyökkäyssota ja siihen liitännäiset muutokset energiamarkkinoilla ovat vaatineet normaaliajasta poikkeavia valtion taloudellisia panostuksia sekä sisäisiin tukitoimiin että lisäpanostuksiin maanpuolustuksessa ja turvallisuudessa. Kriisitilanteissa myös riski olemassa olevien takausvastuiden realisoitumisesta yleensä kasvaa. Myös verokertymät tyyppillisesti pienentyvät huonon talouskehityksen tai kriisien oloissa.

Vuodesta 2022 alkaen uutena ulkoisena uhkana valtion taloudelle on kiihtynyt inflaatio ja kohonnut korkotaso. Korkotason nousu on kasvattanut ja kasvattaa edelleen valtionvelan korkomenoja. Vuonna 2022 valtionvelan korkomenot olivat 0,8 mrd. euroa ja v. 2023 2,3 mrd. euroa. Korkomenojen arvioidaan edelleen nousevan kuluvana ja seuraavina vuosina. Korkomenojen arvio kehyskaudelle on 3–4 mrd. euroa vuodessa. Yleinen korkotason nousu lisää myös valtion korkotukimaksuja korkotukilainoille sekä mahdollisesti lisää valtion takaamien lainojen riskejä. Kaikkien em. tekijöiden lisäksi valtion riskiin vaikuttaa vastuuerien kannan kehitys. Kohonnut korkotaso asettaa entistäkin suuremmat paineet rajoittaa velkatasoa ja ehdollisten vastuiden määrää.

Valtion vastuiden realisoitumisesta aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa merkittävän rasituksen kansantaloudelle. Tämä korostaa valtiota sitoviin taloudellisiin päätöksiin sekä vastuiden hallintoihin ja seurantaan liittyvän huolellisen riskien arvioinnin ja riskienhallinnan tärkeyttä. Yllättäviin kokonaistalouteen vaikuttaviin sokkeihin tulee varautua pitkällä tähtäyksellä siten, että noususuhdanteissa valtion vastuita voidaan pienentää, mikä antaa liikkumavaraa toimenpiteille kriisitilanteissa. Pitkään jatkunut suhdanteista riippumaton vastuiden yhtämittainen kasvu on kuitenkin kaventanut 2010-luvulta alkaen valtiontalouden riskinkantokykyä ja taloudellisia toimenpidemahdollisuuksia laskusuhdanteissa ja kriisitilanteissa.

Valtion taloudellisia vastuita ja niihin liittyviä riskejä käsitellään tarkemmin valtiovarainministeriön julkaisemassa katsauksessa valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin.

5 Valtiontalous

5.1 Valtiontalouden kehysääntö

Vaalikauden kehyksestä vuosille 2024–2027 päätettiin hallituksen ensimmäisessä kehyspäätöksessä 9.10.2023. Valtiontalouden kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaaliseseen vaalikauden kokonaiskehykseen, johon tehdään vuosittain vain tarvittavat hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakennekorjaukset. Kehysjärjestelmä perustuu ex ante -tarkasteluun, eli se rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää.

Menosäännön tarkoituksena on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää sekä varmistaa valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka.

Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän n. 85 prosentille valtion talousarvio-menoista. Valtiontalouden kehysten ulkopuolelle jäävät suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, kuten työttömyysturvamenot, palkkaturva, asumistuki sekä toimeentulotukimenot. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehysten piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta. Lisäksi kehysten ulkopuolelle jäävät mm. valtionvelan korkomenot, arvonnäköveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä. Kehys ei myöskään kata valtion budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja eikä muuta budjettivaltion ulkopuolista valtiontaloutta. Kehysten piiriin luetaan kuitenkin Valtion asuntorahaston ja Maa-tilatalouden kehittämisrahaston talous siltä osin, kuin talousarvion perusteluissa otetaan kantaa niiden menojen määrään.

Myös lisätalousarviot sisältyvät kehykseen, ja niille on varattu kehyksestä tietty osuus, ns. lisätalousarviovaraus. Vuosittaisissa kehyspäätöksissä asetetaan myös hallinnonalakohtaiset menokehykset mutta vain vaalikauden kokonaiskehys, eli menokatto, on sitova. Uudelleenkohdennuksia voidaan tehdä hallinnonalojen välillä. Vaalikauden kehysten ja hallinnonalakohtaisten kehysten väliin jää lisätalousarviovarauksen ohella myöhemmin kohdennettavaksi ns. jakamaton varaus. Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehysten estämättä.

Tässä kehyspäätöksessä hallitus toteuttaa lisäsopeutustoimet, jotka alentavat kehysmenojen tasoa hallituksen 9.10.2023 tekemään kehyspäätökseen nähden 1 133 milj. eurolla v. 2025, 1 316 milj. eurolla v. 2026 sekä 1 179 milj. eurolla v. 2027. Tästä syystä hallitus on päättänyt harkinnanvaraisesti alentaa vaalikauden kehystasoa 430 milj. eurolla v. 2025, 612 milj. eurolla v. 2026 sekä 492 milj. eurolla v. 2027. Lisäksi hallitus on päättänyt pienentää lisätalousarviovarausta 100 milj. eurolla vuodessa ja jakamatonta varausta 197 milj. eurolla v. 2025, 175 milj. eurolla v. 2026 ja 331 milj. eurolla v. 2027. Myös kehyksen ulkopuolisiin menoihin kohdistuvat perustemuutokset vähentävä menoja 84 milj. eurolla v. 2025, 107 milj. eurolla v. 2026 sekä 115 milj. eurolla v. 2027. Näitä perustemuutoksia ja harkinnanvaraisia muutoksia ei huomioida kehystasoa korottavina rakennekorjauksina, joten kyseiset toimet vähentävät valtion budjettitalouden menoja vastaavasti.

Taulukko 6. Keväällä 2024 tehtyjen säästöpäätösten vaikutus valtion menokehysiin (vuoden 2025 hinnoin), milj. euroa

	2025	2026	2027
Lisätoimien vaikutus valtiontalouden menoihin	-1 216	-1 423	-1 295
- josta säästöt kehykseen kuuluviin menoissa	-1 133	-1 316	-1 179
- josta kehyksen ulkopuolisiin menoihin kohdistuvat perustemuutokset ja harkinnanvaraiset muutokset, jotka luetaan kehykseen kuuluviksi ¹	-84	-107	-115
Kehystason harkinnanvarainen alentaminen kehysmenoihin kohdistuvien säästöjen myötä	-430	-612	-492

1) Hallitusohjelman mukaisesti näiden toimien osalta kehystä ei koroteta, koska toimenpiteiden tarkoituksena on vahvistaa julkista taloutta.

Hallitusohjelman mukainen 4 mrd. euron määräaikainen investointiohjelma otetaan huomioon kehystason rakennekorjauksena, eli vaalikauden kehystä nostetaan menoja vastaavasti. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy uusia investointiohjelmaan lukeutuvia määrärahoja vuosille 2025–2027 vuosittain 7 milj. euroa, mikä huomioidaan kehystasoa korottavana tekijänä.

Venäjän hyökkäyssodan johdosta Ukrainan tukemiseksi tarkoitettu uusi ja tilapäinen puolustusmateriaali-, siviilimateriaali- ja humanitaarinen apu katetaan kehysten ulkopuolisena. Em. kahdenvälisiin tai monenkeskisiin sopimuksiin perustuvat menot otetaan huomioon kehystason rakennekorjauksena, eli vaalikauden kehystä nostetaan menoja vastaavasti. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy uusina menoina Ukrainaan luovutetun materiaalin (19. tukipaketti) kompensoiminen Puolustusvoimille. Tukipaketin kustannuksesta vuosille 2025–2027 kohdistuu yhteensä 28 milj. euroa. Lisäksi Ukrainan tukeen luettava maksuosuus Euroopan rauhanrahastoon (EPF) ylittää aiemman varautumisen 2,1 milj. eurolla.

Taulukko 7. Vaalikauden kehys vuosille 2025–2027 (vuoden 2025 hinnoin), milj. euroa

	2025	2026	2027
Kehyspätös 9.10.2023	76 584	76 076	75 601
Hinta- ja kustannustasotarkistukset	1 626	1 610	1 594
Rakenteelliset tarkistukset	-745	-482	-595
Kehystason harkinnanvarainen alentaminen	-430	-612	-492
Jakamattoman varauksen pienentäminen	-197	-175	-331
Lisätalousarviovarauksen pienentäminen	-100	-100	-100
Tarkistettu vaalikauden kehystaso (ml. lisätalousarviovaraus)	76 738	76 317	75 676

5.2 Budjettitalouden menokehitys ja määrärahakehitys

Budjettitalouden menojen kehitys 2025–2028

Vuonna 2025 budjettitalouden menojen arvioidaan olevan n. 87,6 mrd. euroa, joka on n. 0,3 mrd. euroa vähemmän kuin vuoden 2024 varsinaisessa talousarviossa. Menojen laskua selittävät pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaiset uudistukset ja menosäästöt (n. 0,5 mrd. euroa) sekä tässä julkisen talouden suunnitelmassa linjatut lisäsäästöt (1,2 mrd. euroa) ja hallitusohjelman toimista rahastotalouteen syntyneiden säästöjen kanavointi (0,5 mrd. euroa). Toisaalta määrärahatasoa vuoteen 2024 verrattuna kasvattavat hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkistus (1,5 mrd. euroa) sekä vuoden 2025 lakisäätteiset ja sopimusperusteiset indeksitarkistukset (1,3 mrd. euroa).

Budjettitalouden menojen arvioidaan olevan kehyskaudella keskimäärin 86,7 mrd. euroa vuoden 2025 hintatasossa. Vuonna 2028 budjetin menojen arvioidaan olevan 85,9 mrd. euroa (vuoden 2025 hintatasossa), mikä on n. 1,7 mrd. euroa vähemmän kuin vuodelle 2025 arvioidut menot. Menotason lasku johtuu ennen kaikkea pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisten uudistusten ja menosäästöjen asteittain menoja vähentävästä vaikutuksesta.

Kehyksen ulkopuoliset menot

Osa budjettitalouden menoista on kehyksen ulkopuolisia. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa linjatun kehysäännön mukaan kehyksen ulkopuolelle luokitellaan suhdanteiden mukaisesti muuttuvat menot eli työttömyysturvan, asumistuen, perustoimeentulotuen sekä palkkaturvan menot. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehyksen piiriin siltä osin, kuin niiden perusteisiin tehdään muutoksia. Kehyksen ulkopuolelle jäävät myös mm. valtionvelan korkomenot, arvonlisäveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä.

Kehyksen ulkopuolisten menojen arvioidaan olevan 11,4 mrd. euroa v. 2025, mikä on n. 1,4 mrd. euroa vähemmän kuin mitä vuodelle 2024 on budjetoitu. Menoja alentaa suhdanneluonteisten menojen supistuminen. Lisäksi kehyksen ulkopuolisista menoista alenevat mm. finanssisijoitukset ja arvonlisäveromäärärahat sekä veromuutosten kompensatiot kunnille.

Kehyksen ulkopuolisten menojen kokonaistaso on kehyskaudella keskimäärin 11,3 mrd. euroa. Kehyksen ulkopuolisia menoja pienentää vuodesta 2025 lähtien se, että voimaan tulevan TE-palvelu-uudistuksen myötä sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta siirretään kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen yhteensä n. 391 milj. euroa. Valtionvelan korkomenojen arvioidaan olevan 3,2 mrd. euroa v. 2024 ja noussevan asteittain 4,1 mrd. euroon vuoteen 2028 mennessä. EU-elpymisvälineen tuloilla rahoitettavat menot alenevat asteittain kehyskauden alkuvuosina ja päättyvät vuoteen 2026.

Taulukko 8. Kehyksen ulkopuoliset menot, mrd. euroa

	2024 (TA)	2025	2026	2027	2028
Suhdanneluonteiset menot	4,8	4,1	3,7	3,6	3,5
Veroperustemuutosten kompensatiot kunnille	0,0	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3
Korkomenot	3,2	3,1	3,3	3,6	4,1
Finanssisijoitukset	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Tekniset läpivirtaukset	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Arvonlisäveromäärärahat	1,6	1,5	1,6	1,8	1,6
Siirto valtion televisio- ja radiorahastoon	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
EU-elpymisvälineen tuloilla rahoitettavat menot	0,5	0,4	0,2	0,0	0,0
Yhteensä	12,8	11,4	11,1	11,3	11,6

Hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakenteelliset tarkistukset

Lakisääteiset ja sopimusperusteiset indeksitarkistuksen nostavat vuosien 2025–2028 kehykseen kuuluvien menojen kokonaismäärää n. 1,3 mrd. eurolla verrattuna syksyn 2023 kehyspäätökseen, kun huomioidaan vuoden 2025 hinta- ja kustannustasoon siirtymisen vaikutus. Jos mukaan otetaan myös kehyksen ulkopuolisiin menoihin tehdyt indeksitarkistukset, on vaikutus yhteensä n. 1,4 mrd. euroa vuositasolla.

Muiden kuin lakisääteisesti tai sopimusperusteisesti indeksitarkistettavien menojen perusteella kehystasoon tehtävä hintakorjaus korottaa kehystasoa yli 0,2 mrd. euroa vuosina 2025–2027.

Kehystaso taas laskee rakenteellisten tarkistusten vuoksi vuodesta riippuen n. 0,5–0,7 mrd. eurolla kehyskaudella. Rakenteelliset tarkistukset sisältävät mm. sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen kanavoinnin vaikutukset sekä sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen siirtolaskelman tarkentumisesta aiheutuneita teknisiä muutoksia (jotka vuoden 2024 osalta tehtiin täydentävän talousarvion yhteydessä). Lisäksi on tehty ajoitusmuutoksia esimerkiksi Puolustusvoimien Laivue 2020 -hankkeen rahoituksessa, itärajan esteen rakentamisessa, Euroopan rauhanrahaston maksuosuuksissa, varautumisessa nouseviin T&K-menoihin sekä Uudistuva

ja osaava Suomi 2021–2027 rakennerahasto-ohjelman toimeenpanossa. Rakenteellisia sekä hinta- ja kustannustasotarkistuksia avataan tarkemmin liitteessä 2. Kun otetaan huomioon kehykseen luettavien menojen taso tässä valtiontalouden kehyspäätöksessä, jää vuosille 2025–2027 jakamattomaksi varaukseksi 250 / 206 / 322 milj. euroa.

Taulukko 9. Valtiontalouden kehykset hallinnonaloittain sekä arvio kehyksen ulkopuolisista menoista vuosina 2025–2028, milj. euroa vuoden 2025 hinta- ja kustannustasossa

	2025	2026	2027	2028
23. Valtioneuvoston kanslia	240	235	234	222
Kehysmenot	218	213	212	200
Kehyksen ulkopuoliset menot	23	23	23	23
24. Ulkoministeriö	1 158	1 136	1 162	1 119
Kehysmenot	1 065	1 048	1 073	1 030
Kehyksen ulkopuoliset menot	94	89	89	89
25. Oikeusministeriö	1 186	1 198	1 196	1 176
Kehysmenot	1 134	1 147	1 144	1 124
Kehyksen ulkopuoliset menot	52	52	52	52
26. Sisäministeriö	2 172	1 868	1 851	1 873
Kehysmenot	1 924	1 675	1 684	1 670
Kehyksen ulkopuoliset menot	248	193	166	203
27. Puolustusministeriö	6 246	6 102	6 283	5 979
Kehysmenot	5 786	5 508	5 506	5 372
Kehyksen ulkopuoliset menot	460	594	777	607
28. Valtiovarainministeriö	40 238	40 869	40 892	40 672
Kehysmenot	39 967	40 536	40 464	40 199
Kehyksen ulkopuoliset menot	271	334	427	473
29. Opetus- ja kulttuuriministeriö	8 453	8 557	8 537	8 512
Kehysmenot	8 398	8 516	8 501	8 476
Kehyksen ulkopuoliset menot	56	41	36	36

	2025	2026	2027	2028
30. Maa- ja metsätalousministeriö	2 599	2 525	2 577	2 528
Kehysmenot	1 648	1 591	1 616	1 589
Kehyksen ulkopuoliset menot	951	933	961	939
31. Liikenne- ja viestintäministeriö	3 271	3 201	3 117	3 088
Kehysmenot	2 191	2 130	2 088	2 064
Kehyksen ulkopuoliset menot	1 080	1 071	1 029	1 023
32. Työ- ja elinkeinoministeriö	3 578	3 322	2 506	2 409
Kehysmenot	2 675	2 548	2 026	1 932
Kehyksen ulkopuoliset menot	903	773	480	477
33. Sosiaali- ja terveysministeriö	14 919	14 212	13 938	13 889
Kehysmenot	10 781	10 499	10 358	10 343
Kehyksen ulkopuoliset menot	4 139	3 713	3 580	3 546
35. Ympäristöministeriö	244	255	242	221
Kehysmenot	225	240	230	208
Kehyksen ulkopuoliset menot	19	15	12	12
36. Valtionvelan korot	3 107	3 255	3 633	4 068
Kehysmenot	-	-	-	-
Kehyksen ulkopuoliset menot	3 107	3 255	3 633	4 068
Pääluokat yhteensä	87 605	86 905	86 330	85 918
Hallinnonalojen kehysmenot yhteensä¹	76 188	75 811	75 054	74 360
Kehyksen ulkopuoliset menot yhteensä	11 417	11 095	11 276	11 558
Vaalikauden kehys¹	76 738	76 317	75 676	-
– Hallinnonalojen kehysmenot yhteensä	76 188	75 811	75 054	-
– Lisätalousarviovaraus	300	300	300	-
– Jakamaton varaus	250	206	322	-

1) Pääluokat 21 ja 22 sisältyvät loppusummaan.

5.3 Budjettitalouden linjaukset 2025–2028

Lisäsopeutustoimet

Hallituksen päättämästä uudesta julkista taloutta vahvistavasta toimenpidekokonaisuudesta valtion menoihin vaikuttavien säästöjen määrä on 1,2 mrd. euroa v. 2025 nousten 1,4 mrd. euroon kehyskauden lopussa. Julkisen talouden vaikean tilanteen takia sopeuttamistoimia on kohdistettu laaja-alaisesti kaikille hallinnonaloille.

Osana lisäsäästötoimia hyvinvointialueiden velvoitteita kevennetään ja osajapulaa helpotetaan. Henkilöstön vähimmäismitoitusta ympärivuorokautisessa hoivassa kevennetään, hoitotakuuseen tehtyjä kiristyksiä puretaan ja joitakin palveluita rajataan julkisen palvelutuotannon ulkopuolelle. Ammatillisen koulutuksen rahoitusta vähennetään. Vähennys kohdistetaan erityisesti aikuisille jo toiseen asteen ammatillisen tutkinnon tai korkea-asteen tutkinnon suorittaneisiin kohdennettavaan ammatilliseen koulutukseen. Opiskelijat palautetaan yleisestä asumistuesta opintotuen asumislisän piiriin 1.8.2025. Toimenpidekokonaisuuden etuussäästöjä kohdistuu mm. eläkeläisten asumistukeen, lääkekorvauksiin, sairauspäivärahaan sekä ulkomailla asuvien kansaneläkkeisiin. Yritystukia vähennetään mm. alentamalla Business Finlandin muuhun kuin T&K-rahoitukseen kohdistuvaa avustusvaltuutta. Merkittäviä muita säästöjä kohdistetaan kehitysyhteistyöhön ja nimeämättömien liikennehankkeiden hankevaraukseen. Lisäksi tiettyjä hallitusohjelmassa päätettyjä säästöjä aikaistetaan.

Laajasti eri hallinnonaloille kohdistuvia säästöjä kohdistetaan valtion toimintamenoihin (ks. alla Valtionhallinnon toimintameno- ja tuottavuusohjelmat -osio) sekä valtionavustuksiin. Lisätoimenpiteiden valtionavustussäästö, yhteensä 76 milj. euroa, jakaantuu hallinnonalakohtaisesti seuraavasti: ulkoministeriö 1 milj. euroa, oikeusministeriö 3,5 milj. euroa, puolustusministeriö 2 milj. euroa, ope- tus- ja kulttuuriministeriö 25 milj. euroa, maa- ja metsätalousministeriö 13,7 milj. euroa, työ- ja elinkeinoministeriö 0,7 milj. euroa sekä sosiaali- ja terveysministeriö 30 milj. euroa. Valtionavustussäästöjen osalta kohdennukset momenteille sisällytetään myöhemmissä budjettiprosesseissa. Myös eri hallinnonalojen kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksuja ja rahoitusosuuksia alennetaan vähentämällä ei pakollisia ja välttämättömiä jäsenmaksuja ja rahoitusosuuksia. Jäsenmaksuihin ja rahoitusosuuksiin kohdistuvan säästön yhteismäärä on 5 milj. euroa, josta pääosa (4 milj. euroa) kohdistuu ulkoministeriön hallinnonalalle.

Säästötoimenpiteitä on kuvattu tarkemmin hallinnonalakohtaisissa teksteissä.

Hallitusohjelmassa linjatut säästöt ja määrärahalisäykset

Hallitusohjelma (liite B) sisältää toimet, joilla tavoitellaan nettomääräisesti 4 mrd. euron julkisen talouden sopeutusta vuoden 2027 tasolla. Kokonaisuus sisältää säästöjen lisäksi menolisäyksiä sekä tuloja lisääviä toimia.

Vuosien 2025–2028 valtiontalouden kehyspäätöksessä on huomioitu hallitusohjelman em. liitteessä linjatut säästöt ja menolisäykset siltä osin kuin vaikutus kohdentuu valtion budjettitalouteen. Hallitusohjelmaan nähden toimien vaikutusarviot tarkentuivat jonkin verran syksyn 2023 julkisen talouden suunnitelmassa, samoin kuin vaikutusten kohdentuminen julkisen talouden sektoreiden kesken. Tämän jälkeen nämä arviot ovat edelleen vähäisessä määrin tarkentuneet. Vaikutusarvioiden tarkentuminen on edelleen mahdollista, mutta hallitus on sitoutunut hallitusohjelman liitteessä linjattuun toimenpidekokonaisuuteen.

Edellä mainitut hallitusohjelman menolinjaukset astuvat voimaan asteittain vaalikauden aikana. Vuonna 2027 toimet tuottavat nettomääräisesti n. 2,1 mrd. euron säästövaikutuksen valtion budjettitalouteen (vuoden 2024 hintatasossa). Indeksisäästöjen nimellinen vaikutus huomioon otettuna vaikutus on n. 2,5 mrd. euroa. Luvut eivät sisällä etuuksiin kohdentuvien säästöjen vaikutusta verotuloihin. Koko julkisen talouden tasolla kokonaisuutta kuvataan luvussa 9.

Valtionhallinnon toimintameno- ja tuottavuusohjelmat

Hallitus toteuttaa valtionhallinnon tuottavuusohjelman, jolla tavoitellaan yhteensä n. 390 milj. euron säästöä vuodesta 2027 alkaen. Hallitusohjelmassa päätettiin n. 240 milj. euron toimintameno- ja tuottavuusohjelmasta. Lisäksi hallitus päätti kevään 2024 kehysriihen yhteydessä vähentää toimintamenoja vuosittain n. 150 milj. eurolla sekä aikaistaa aiemmin sovittua säästöä 50 milj. eurolla jo vuodelle 2025.

Tuottavuusohjelman toimeenpanossa varmistetaan palveluiden kattava saatavuus. Toimeenpanossa hyödynnetään erityisesti digitalisaation tuomia mahdollisuuksia tehostaa julkisen sektorin toimintaa esimerkiksi tekemällä digitaalisesta viranomaisviestinnästä ensisijainen viranomaisviestinnän kanava. Osana tuottavuusohjelmaa käynnistetään julkisen sektorin tilaohjelma, jonka tavoitteena on mm. tehostaa julkisen sektorin tilakustannuksia.

Edellä mainitut kokonaisuudet kattavat osan tavoitellusta n. 390 milj. euron säästöä, mutta pääpaino tuottavuusohjelmien toimeenpanossa on hallinnonalojen omissa toimenpiteissä. Toimeenpanoa on valmisteltu syksystä 2023 alkaen valtiovarainministeriön johtamassa työryhmässä, jossa edustettuna ovat kaikki

ministeriöt. Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 6.2.2024 toimeenpanon periaatteista, joita valmistelussa ja toimeenpanossa noudatetaan. Toimintameno-säästöissä jouduttaneen turvautumaan henkilöstömäärien vähentämiseen ja toiminnan tehostamiseen toimintayksiköissä. Valtion henkilöstömäärä on viime vuosina kasvanut tasaisesti. Budjettitalouden henkilöstömäärä kasvoi vuodesta 2017 vuoteen 2023 n. 12 % eli n. 8 500 henkilöllä.

Hallitusohjelmassa sovitut säästöt on nyt kohdennettu virastojen toimintamomenteille vuosille 2025–2028 ministeriöiden oman valmistelun perusteella. Keväällä 2024 päätetyt lisäsäästöt sekä aiempien säästöjen aikaistukset on budjetoitu pääluokittain keskitetylle momentille. Ministeriöt valmistelevat hallinnonalalleen kohdistetun lisäsäästön myötä tapahtuvan virastojen tehtävien ja velvoitteiden keventämisen osana valmisteluissa olevia tuottavuusohjelmia, jotka valmistuvat osana vuoden 2025 talousarvioesityksen valmistelua.

Taulukko 10. Valtion tuottavuusohjelman säästöt pääluokittain, milj. euroa*

Pääluokka	2025	2026	2027	2028
Eduskunta	2,0	2,0	2,0	2,0
Tasavallan presidentin kanslia	0,5	0,7	0,9	0,9
Valtioneuvoston kanslia	7,9	9,9	16,9	16,9
Ulkoministeriö	9,1	9,1	9,1	9,1
Oikeusministeriö	17,9	15,4	25,7	25,7
Sisäministeriö	27,3	24,1	27,6	27,6
Puolustusministeriö	20,8	20,6	20,6	20,6
Valtiovarainministeriö	77,7	69,8	93,0	93,0
Opetus- ja kulttuuriministeriö	29,8	26,1	32,4	32,4
Maa- ja metsätalousministeriö	15,0	17,7	26,5	26,5
Liikene- ja viestintäministeriö	20,4	20,5	27,4	27,4
Työ- ja elinkeinoministeriö	24,7	26,9	40,5	40,5
Sosiaali- ja terveysministeriö	29,3	32,7	56,6	56,6
Ympäristöministeriö	4,9	5,5	9,4	9,4
Yhteensä¹	292,0	285,4	393,0	393,0

1) Kokonaislukuihin sisältyy noin 4,5 milj. euroa hallinnonaloille kohdentamatonta säästöä.

* Taulukon luvut korjattu 25.4.2024 julkaisun jälkeen siten, että luvut vastaavat hallituksen määrärahapäätöksiä.

Hallitusohjelmaan sisältyvä investointiohjelma

Hallitusohjelma sisältää 4 mrd. euron kertaluonteisten investointien kokonaisuuden, joka rahoitetaan valtion omaisuustuloilla, purkamalla valtio-omisteisten listaamattomien yhtiöiden ylipääomituksia sekä tekemällä tuloutuksia Valtion asuntorahastosta rahaston nykytasosta toimintaa vaarantamatta. Investointiohjelman mukaisia menoja sisällytetään talousarvioesityksiin ja huomioidaan julkisen talouden suunnitelmissa varmistettujen tulojen mahdollistamissa rajoissa. Verrattuna edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan ei investointiohjelman rahoituksen tuloutusarvioihin ole tullut muutoksia. Investointiohjelman mukaisia menoja sisältyy 7 milj. euroa vuosittain enemmän v. 2025–2027 kuin edellisessä julkisen talouden suunnitelmassa.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitus

Tilastokeskuksen uusimpien tilastojen mukaan Suomen tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot olivat yhteensä 7,9 mrd. euroa v. 2022 ja T&K-menojen osuus bruttokansantuotteesta oli 3 %. Yritysten osuus T&K-menoista oli 68 %. Myös vuosina 2020–2022 yritysten osuus kaikista T&K-toiminnan menoista oli keskimäärin 68 %.

Valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 annetun lain mukaan tutkimus- ja kehittämistoimintaan valtion talousarvioissa tarkoitettujen valtuuksien ja määrärahojen yhteismäärä nousee vuoteen 2030 mennessä siten, että kokonaismäärä vastaa 1,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen tulee siten olla n. 4,3 mrd. euroa v. 2030. Tämä tarkoittaa n. 2,0 mrd. euron lisäystä vuoden 2023 talousarvion mukaiseen T&K-rahoituksen kokonaismäärään. Valtion talousarviossa T&K-rahoituksen tulee siten kasvaa vuosittain n. 280 milj. euroa verrattuna edelliseen vuoteen. Vuoden 2024 valtion T&K-rahoituksen määräksi on arvioitu 2,6 mrd. euroa vuoden 2024 talousarvion mukaisesti.

Aiemmin tehtyjen päätösten perusteella valtion T&K-rahoituksen määräksi arvioidaan 2,7 mrd. euroa v. 2025. Jotta lakisääteinen rahoituksen määrä täyttyisi v. 2025, T&K-rahoitusta tulisi lisätä noin 210 milj. euron verran. Valtion T&K-rahoituksen tulee olla vuoden 2026 talousarviossa 3,2 mrd. euroa, 3,5 mrd. euroa v. 2027 ja 3,8 mrd. euroa v. 2028.

Taulukko 11. Rahoituslain mukainen T&K-rahoituksen taso vuosina 2025–2028, mrd. euroa

	2025	2026	2027	2028
Rahoituslain mukainen taso	2,91	3,19	3,47	3,75
Aiemmin päätetty rahoitus	2,37	2,39	2,41	2,46
TAE 2024 päätökset	0,33	0,35	0,27	0,19
JTS 2025–2028 päätökset	0,19	0,37	0,59	0,56
Myöhemmin päätettävä rahoitus	0,02	0,09	0,20	0,54

T&K-rahoitusta koskeissa päätöksissä on huomioitu tutkimus- ja innovaationeuvoston johdolla valmistellun monivuotisen T&K-rahoituksen suunnitelman linjaukset. Suunnitelman mukaisesti T&K-investoinneilla tavoitellaan kestävästä talouskasvun vauhdittamista ja kilpailukykyä vahvistamista sekä tuottavuuden kasvua.

Business Finlandin T&K-rahoituksen valtuutta nostetaan 85 milj. eurolla v. 2025, 200 milj. eurolla v. 2026 ja 360 milj. eurolla vuodesta 2027 lähtien. Rahoitusta kohdennetaan erityisesti yritysten T&K-toiminnan tukemiseen sekä yritysten ja tutkijoiden yhteistyöhön. Lisäksi varaudutaan supertietokone EuroHPC LUMI:n korvaamiseen uudella supertietokoneella 250 milj. euron rahoituksella.

Suomen Akatemian tutkimushankevaltuutta korotetaan 15 milj. eurolla v. 2025–2026 ja 45 milj. eurolla vuodesta 2027 alkaen. Suomen Akatemian temaattisiin tutkimusinfrastruktuurihakuihin kohdennetaan 15 milj. euron vuosittainen pysyvä valtuuskorotus. Lisäksi Suomen Akatemialle luodaan uusi yhteiskäyttöisiin tutkimusinfrastruktuureihin (ml. testausalustoihin) kohdennettu rahoitus, johon osoitetaan valtuutta 20 milj. euroa v. 2026 ja 50 milj. euroa vuodesta 2027 lähtien. Määräaikaiseen tutkimuslaitosten post doc -ohjelmaan kohdennetaan yhteensä 40 milj. euroa. Rahoitus mahdollistaa yhteensä 85 post doc -tutkijan palkkaamisen kolmeksi vuodeksi.

EU:n rahoittamien T&K-hankkeiden kansalliseen vastinrahoitukseen korkeakouluille ja valtion tutkimuslaitoksille osoitetaan lisäystä 15 milj. euroa v. 2025, 20 milj. euroa v. 2026 ja 25 milj. euroa vuodesta 2027 lähtien. Valtion rahoitusta terveydenhuollon yksiköiden yliopistotasoiseen tutkimukseen ja sosiaalityön yliopistotasoiseen tutkimukseen lisätään 5 milj. euroa pysyvästi. Biotalous tutkimukseen ja kehittämiseen tehdään 4 milj. euron vuosittainen lisäys. Pysyvät lisäykset ovat yhteensä 504 milj. euroa vuoden 2028 tasolla.

Taulukko 12. T&K-rahoituksen lisäykset (JTS 2025–2028), milj. euroa

Pysyvät rahoituksen korotukset	2025	2026	2027	2028
Business Finland, avustukset yrityksille	45	130	230	230
Business Finland, avustukset tutkimukseen	40	70	130	130
Suomen Akatemia, tutkimushankerahoituksen kasvattaminen	15	15	45	45
Suomen Akatemia, temaattiset tutkimusinfrastruktuurihaut	15	15	15	15
Suomen Akatemia, yhteiskäyttöiset tutkimusinfrastruktuurit (ml. testausalustat)		20	50	50
EU-vastinrahoitus korkeakouluille ja tutkimusorganisaatioille	15	20	25	25
Valtion rahoitus terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoiseen tutkimukseen sekä sosiaalityön yliopistotasoiseen tutkimukseen	5	5	5	5
Biotalous T&K-toiminnan tukeminen	4	4	4	4
Määräaikainen rahoitus				
EuroHPC LUMI:n korvaaminen uudella supertietokoneella (2025–2028, yhteensä 250 milj. eur)	50	75	75	50
Tutkimuslaitosten post doc -ohjelma (2025–2028, yhteensä 40 milj. eur)	4,9	13,3	13,3	8,4
Yhteensä	194	367	592	562

Kaikkia rahoituslain mukaisia lisäyksiä vuosille 2025–2028 ei kohdenneta hallinnon-aloittain tai momenteittain tässä julkisen talouden suunnitelmassa, mutta lisäpäätöksiin varaudutaan ns. kehysvarauksella, joka on suuruudeltaan 10 milj. euroa v. 2025, 50 milj. euroa v. 2026, 100 milj. v. 2027 ja 300 milj. euroa v. 2028. Kehysvaraus on pienempi kuin rahoituslain mukaan vaadittava T&K-rahoituksen lisäys, koska lisäys kattaa käytettävissä olevan T&K-rahoituksen (valtuudet ja määrärahat), kun taas varauksessa on huomioitu vain kunkin vuoden määrärahatarpeet, jotka realisoituvat viiveellä valtuuksien osalta. Lisäpäätöksiä vuosien 2025–2027 T&K-rahoituksen kohdentamisesta tehdään myöhemmin tulevien talousarvioiden ja julkisen talouden suunnitelmien yhteydessä.

Lisäksi verotuloarvioissa on huomioitu vuosina 2021–2027 voimassa oleva tutkimusyhteistyövähennys sekä v. 2023 käyttöön otettu tutkimus- ja kehittämis-toiminnan yhdistelmä vähennys.

Elpymis- ja palautumissuunnitelman investoinnit kehyskaudella ml. REPowerEU

Elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpano jatkuu kehyskaudella päättyen v. 2026. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisia menoja 352 milj. euroa v. 2025 ja 190 milj. euroa v. 2026. Tuloarvio EU:lta maksatusten osalta on 467 milj. euroa v. 2025 ja 316 milj. euroa v. 2026.

Suomi täydensi syksyllä 2023 elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa REPowerEU-rahoituksella ja EU:n talous- ja rahoitusasioiden neuvosto hyväksyi täydennyksen joulukuussa 2023. Elpymis- ja palautumissuunnitelma (RRP) on osa Suomen kestävän kasvun ohjelmaa, jolla vauhditetaan uudistuksia ja investointeja. Ohjelman rahoitus tulee pääosin EU:n elpymisvälineestä.

5.3.1 Hallinnonalakohtaiset linjaukset

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslian pääluokan määrärahojen taso on vuosina 2025–2028 keskimäärin 233 milj. euroa vuodessa. Valtioneuvoston kanslian toimintamenojen määrärahataso on kehyskaudella keskimäärin 149 milj. euroa vuodessa.

Valtioneuvoston toimitilasuunnitelman mukaisesti on tarkoitus toteuttaa valtioneuvoston toimitilojen peruskorjaus- ja uudisrakennushankkeet valtioneuvoston linnan korttelissa ja valtioneuvostokorttelissa vuosina 2023–2028. Vuokramenojen kasvu realisoituu myöhemmin rakennushankkeen valmistuessa. Valtioneuvoston toimitilojen uudistamisesta aiheutuu myös välttämättömiä suunnittelu-, muutto- ja kalustekustannuksia, jotka painottuvat rakennushankkeen loppupuolelle.

Keskeisimmät muutokset ja päätökset

Hallitusohjelman mukaisesti siirretään yhteensä 4,8 milj. euron määräraha ministeriöiden toimintamenoista valtioneuvoston yhteiseen toimintaan ja hankkeisiin.

Ulkoministeriön pääluokasta siirretään 0,7 milj. euron määräraha EU-tuomioistuinasioiden valmisteluun valtioneuvoston kansliassa. Ulkoasiainhallinnon toimintamenoista siirretään eurooppatiedotuksen toimintaan 0,2 milj. euron ja kansalaisjärjestöille myönnettäviin avustuksiin 0,4 milj. euron vuosittainen rahoitus.

Kuurojen totuus- ja sovintoprosessin määrärahat siirretään oikeusministeriön hallinnonalalle.

Lisäksi hallinnonalan toimintamenoihin kohdennetaan säästöjä, joiden muodostama laajempaa kokonaisuutta tarkastellaan luvussa 5.3.

Ulkoministeriön hallinnonala

Ulkoministeriön pääluokan määrärahat ovat kehyskaudella vuosittain n. 1,1 mrd. euroa. Kehyskauden lopulla pääluokan määrärahoista ulkoasiainhallinnon osuus on 24 %, kriisinhallinnan 7 %, kehitysyhteistyön 60 % ja muiden menojen 9 %. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeimpinä päämäärinä on turvata Suomen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, estää Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin ja taata suomalaisten turvallisuus ja hyvinvointi. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan perustana ovat oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeudet, tasa-arvo ja demokratia.

Ulkoministeriön toimintamenoihin osoitetaan kehyskaudella n. 244 milj. euroa vuosittain. Kehyskaudella toteutetaan ulkoasiainhallinnon uudistus hallitusohjelmaan pohjautuen.

Suomi toimii v. 2025 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) ja Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajana. Lisäksi Suomi on ehdolla Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvostoon kaudelle 2029–2030. Etyj-puheenjohtajuuskauden menojen kattamiseen on varattu yhteensä 14,5 milj. euroa vuosille 2025–2026.

Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat ovat ulkoministeriön pääluokassa kehyskaudella 53 milj. euroa vuodessa. Määrärahoissa on otettu huomioon ne operatiot, joihin Suomi on kehyskaudella osallistumassa. Siviilikriisinhallinnan määrärahat ovat kehyskaudella n. 19 milj. euroa vuodessa. Rauhanvälitykseen osoitetaan 3,9 milj. euroa vuodessa.

Suomi on historiallisesti ollut sitoutunut YK-suosituksen mukaiseen kehitysrahoituksen 0,7 prosentin BKTL-tasoon, vaikka tavoitteeseen ei ole päästy. Vallitsevassa taloustilanteessa kehitysyhteistyöhön kuitenkin kohdistuu hallituskaudella säästöjä, jotka toteutetaan kehyskaudella asteittain pyrkien ottamaan huomioon tehdyt sitoumukset. Varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahat nousevat kehyskauden aikana 534 milj. eurosta 551 milj. euroon. Laina- ja sijoitusmuotoiseen kehitysyhteistyöhön osoitetaan 70 milj. euroa vuodessa, demokratia- ja oikeusvaltiotukeen 2,9 milj. euroa vuodessa ja Finnfundin pääoman korottamiseen 5 milj. euroa vuodessa.

Ukraina on hallituskaudella Suomen suurin kehitysyhteistyön kohde. Kehyskauden lopussa kehitysyhteistyömäärärahojen osuuden bruttokansantulosta arvioidaan alenevan 0,35 prosenttiin.

Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyöhön osoitetaan 1,6 milj. euroa vuodessa. Määrärahoilla toteutettavien hankkeiden valinnassa painottuvat Suomen kansalliset intressit mukaan lukien suomalaisen asiantuntemuksen ja osaamisen hyödyntäminen hankkeiden toteuttamisessa.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

CMI:n Rauhanrahaston pääoman korottamiseen osoitetaan 5 milj. euroa v. 2025 pohjautuen Suomen itsenäisyyden juhlarahaston 10 milj. euron lahjoituspäätökseen. Vastaava tulo on budjetoitu ulkoministeriön tuloihin momentille 12.24.99.

Hädänalaisten avustamiseen on varattu 0,5 milj. euroa vuodessa. Erilaiset kriisitilanteet maailmalla, jotka vaativat ulkoministeriön konsulipalveluita, ovat lisääntyneet merkittävästi viime vuosina. Määrärahaa on korotettu varautumiseksi näihin ulkomailla tapahtuviin kriiseihin.

Tuki Ukrainalle -momentille osoitetaan 47,9 milj. euroa vuodessa, missä on laskua 10,1 milj. euroa vuodessa edellisestä kehyspäätöksestä. Lasku aiheutuu rahoituksen siirrosta Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin (EBRD) pääoman korottamiseen. Pääomankorotus on EBRD:n puolelta sidottu Ukrainan tukemisen jatkamiseen sodan aikana sekä Ukrainan jälleenrakennuksen rahoittamiseen.

Jäsenmaksujen ja rahoitusosuuksien määrärahoissa on otettu huomioon Euroopan rauhanrahaston (EPF) tuki Ukrainalle. Suomen maksuosuuksien arvioidaan vuosina 2025–2027 rauhanrahastosta tehtyjen päätösten pohjalta olevan n. 42–44 milj. euroa vuosittain. Kasvua edelliseen kehyspäätökseen on n. 24 milj. euroa vuodessa.

Osana hallituksen lisäsopeutustoimia varsinaiseen kehitysyhteistyöhön tehdään 50 milj. euro vuosittainen vähennys määrärahoista. Lisäksi uudelleenkohdennetaan 10 milj. euroa momentin sisällä vuosittain kansalaisjärjestöjen kautta kanavoituvaan kehitysyhteistyöhön. Hallitusohjelmaan sisältyntä varsinaiseen kehitysyhteistyöhön kohdistunutta säästöä aikaistetaan 45 milj. eurolla v. 2025 ja 30 milj. eurolla v. 2026. Finnfundin pääoman korotus puolitetaan siten, että se on jatkossa 5 milj. euroa vuodessa.

Ulkoministeriön momentille talonrakennukset kohdistetaan 2 milj. euron pysyvä säästö. Lisäksi hallinnonalan toimintamenoihin, myönnettäviin valtionavustuksiin sekä kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksuihin ja rahoitusosuuksiin kohdennetaan säästöjä, joiden muodostamaa laajempaa kokonaisuutta tarkastellaan luvussa 5.3.

Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskaudella n. 1,2 mrd. euroa, josta vaalimenot ovat n. 3,5–23 milj. euroa riippuen eri vuosina järjestettävistä vaaleista. Pääluokan määrärahataso muodostuu enimmiltä osin oikeudenhoidon toimintamenoista (kehyskaudella keskimäärin 83 %).

Oikeusministeriön pääluokan määrärahoista tuomioistuinten osuus on 30,6 %, rangaistusten täytäntöönpanon 24,6 %, oikeuspalveluiden 15,3 %, ministeriön ja hallinnon 13,1 %, maksuhäiriöiden ja ulosoton ja 9,3 %, syyttäjien 5,3 % ja vaalimenojen 0,8 %.

Visiona on avoin, aktiivinen ja turvallinen yhteiskunta, johon jokainen voi tuntea kuuluvansa ja jossa voi luottaa oikeuksiensa toteutumiseen.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Oikeusministeriön hallinnonalan toimintamenoihin ja myönnettäviin valtionavustuksiin kohdennetaan säästöjä, joiden muodostamaa laajempaa kokonaisuutta tarkastellaan luvussa 5.3.

Sisäministeriön hallinnonala

Sisäministeriön pääluokan määrärahataso on v. 2025 n. 2,2 mrd. euroa, josta se alenee n. 1,9 mrd. euroon v. 2028. Kehyskauden lopussa pääluokan määrärahoista 12 % kohdistuu hallintoon, 58 % poliisitoimeen, 18 % Rajavartiolaitoksen toimintaan, 6 % pelastustoimeen ja hätäkeskustoimintaan sekä 7 % maahanmuuton menoihin.

Suomen turvallisuusympäristön muutos, tilannekuva ja tunnistetut riskit edellyttävät riittäviä resursseja turvallisuusviranomaisille, jotta yllättäviin muutoksiin ja kriiseihin kyetään varautumaan ennakoivasti ja määrätietoisesti.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Poliisille osoitetaan 2,6 milj. euroa ICT-modernisointiohjelmaan. Lisäksi osana lapsiin ja nuoriin liittyvää toimenpidekokonaisuutta nuoriso- ja jengirikollisuuden vastaisen ohjelman toimeenpanoon osoitetaan vuosittain 2 milj. euron lisäys.

Suojelupoliisin toimintakyvyn vahvistamiseen varataan vuosittainen 1 milj. euron lisäys.

Poliisille, Rajavartiolaitokselle, pelastustoimeen sekä Häätäkeskukselle osoitetaan rahoitus VIRVE 2.0 -matkaviestinverkon käyttöönottoon.

Itärajan esteen rakentamisen nopeuttamiseksi Rajavartiolaitoksen investointimomentilta ehdotetaan vähennettävän 74 milj. euroa vuodelle 2025 varatusta määrärahasta. Vastaava määräraha ehdotettiin lisättäväksi momentille vuoden 2024 ensimmäisessä lisätalousarvioesityksessä. Hankkeen kokonaisrahoitustarve ei muutu tämän ajoitusmuutoksen johdosta.

Pelastustoimen erityismenoihin varataan 1 milj. euroa vuosittain rescEU-valmiuksien kuljetuksista aiheutuviin menoihin.

Helsingin Pelastuskoululle osoitettavaa määrärahaa lisätään 1 milj. eurolla vuodesta 2025 alkaen pelastajakoulutettavien määrän nostamiseksi.

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon vuodelle 2025 varattua määrärahaa alennetaan 37,3 milj. euroa ja vastaanoton asiakkaiden tukiin varattua määrärahaa vastaavasti 12,9 milj. euroa aiheutuen muutoksista maahanmuuton ennusteessa.

Maasta poistamis- ja noutokuljetuksista aiheutuviin menoihin varattua arviomäärärahaa vähennetään vuosittain 3 milj. euroa.

Lisäksi hallinnonalan toimintamenoihin kohdennetaan säästöjä, joiden muodostama laajempaa kokonaisuutta tarkastellaan luvussa 5.3.

Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriön hallinnonalan määrärahataso on 6,2 mrd. euroa v. 2025 ja se laskee 267 milj. eurolla 6,0 mrd. euroon v. 2028. Muutokset aiheutuvat pääosin F-35A-hävittäjäjärjestelmän rahoituksen ja puolustusmateriaalihankintojen vuosittaisista tasovaihteluista.

Turvallisuusympäristön muutoksen mukainen määrärahojen tasokorotus sisältyy pysyvänä tekijänä Puolustusvoimien toimintamenojen mitoitukseen. Puolustusmateriaalihankintojen mitoitukseen sisältyy vuosille 2025–2027 turvallisuusympäristön muutoksen mukainen määrärahojen tasokorotus puolustuskyvyn parantamiseksi. Kehys sisältää 1,1 mrd. euroa Ukrainaan luovutetun materiaalituen korvaushankintojen rahoitusta. Kehysmenojen piiriin kuuluvat määrärahat sisältävät kehyskaudella hävittäjähankkeen rahoitusta yhteensä 6,4 mrd. euroa ja Laivue 2020 -hankkeen rahoitusta yhteensä 568 milj. euroa. Kehyskaudella meri- ja ilma-puolustuksen pääjärjestelmien hankkeet ovat molemmat toimeenpanovaiheessa ja niillä korvataan Merivoimien vanheneva taistelualuskalusto ja Ilmavoimien Hornet-hävittäjäkaluston suorituskyky.

Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen taso on kustannustasotarkistuksella korjattuna vuosittain n. 70 milj. euroa. Vuonna 2023 uutena operaationa käynnistetty EUMAM Ukraine -koulutusoperaatio sekä muut käynnissä olevat operaatiot jatkuvat YK:n Malin operaatiota lukuun ottamatta. Kriisinhallintaoperaatioiden osallistumisvahvuus on kehyskaudella n. 450 henkeä. Suurimmat operaatiot ovat Libanon, Irak ja Kosovo.

Puolustusvoimien toimintamenojen (pl. henkilöstömenot), puolustusmateriaalihankintojen ja sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen määrärahoihin (pl. henkilöstömenot) tehdään vuosittain vakiintuneen käytännön mukaiset kustannustasotarkistukset sekä hävittäjähankintaan sopimuksen mukaiset indeksikorjaukset ja ostovoimatarkistukset sen vuosittain sitomatta olevaan tilausvaltuuden osaan sekä muuhun käytettävissä olevaan monitoimihävittäjähankinnan siirtomäärärahaan.

Suomen Nato-jäsenyyteen liittyvää sotilaallista yhteensovittamista jatketaan. Valmistaudutaan toimimaan osana Naton alueellista suunnitelmaa sekä osallistumaan Naton rauhan ajan tehtäviin ja valmiusvelvoitteisiin. Jäsenyyden kustannuksia on otettu huomioon kehyksessä liittyen mm. Suomen osuuteen Naton sotilasbudjetista, osallistumisesta Naton turvallisuusinvestointiohjelmaan sekä Naton DIANA-aloitteeseen. Kehyskauden menoja kasvattavat hallinnonalan henkilöstötarpeisiin kohdennettavat lisäpanostukset.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Toimintaympäristön muutoksesta johtuen puolustuskyvyn parantamiseen (PVPAR-tilausvaltuus) sekä Ukrainalle annetun materiaalituen korvaushankintoihin (UKR2023-tilausvaltuus) myönnettyt tilausvaltuudet päättyvät vuosina 2027 ja 2028.

Osana julkisen talouden vahvistamiseksi päätettyä toimenpidekokonaisuutta puolustusministeriön hallinnonalan 2,9 milj. euron tuottavuusmääräraha poistetaan. Lisäksi hallinnonalan toimintamenoihin ja myönnettäviin valtionapuihin kohdennetaan säästöjä, joiden muodostamaa kokonaisuutta tarkastellaan luvussa 5.3.

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriön pääluokan vuotuinen määrärahataso on kehyskauden aikana n. 40,7 mrd. euroa. Hyvin merkittävän osuuden pääluokan menoista muodostaa hyvinvointialueiden rahoitus (26,2 mrd. euroa v. 2025) sekä kuntien peruspalvelujen valtionosuus (3,2 mrd. euroa v. 2025). Hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta käsitellään kokonaisuutena luvussa 6. Hyvinvointialueiden talous. Kuntien järjestämiin peruspalveluihin ja niiden rahoitukseen liittyviä asioita käsitellään kokonaisuutena luvussa 7. Kuntatalous.

Verohallinnon toimintamenot alenevat kehyskaudella 417 milj. eurosta 400 milj. euroon. Lisäksi positiivisen luottotietorekisterin toteutukseen ja kansallisen tulorekisterin toimintaan osoitetaan vuosittain 40,1–34,0 milj. euroa vuosina 2025–2028. Tullin toimintamenoihin osoitetaan kehyskaudella vuosittain 197–185 milj. euroa. Tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen on tarkoitus valmistua kehyskaudella ja investointirahoituksen poistuminen pienentää toimintamenoja kehyskauden lopussa.

Valtiokonttorin toimintamenoihin osoitetaan kehyskaudella vuosittain 37,0–33,4 milj. euroa. Tilastokeskuksen toimintamenot ovat vuosittain 54,1–52,0 milj. euroa. Tilastokeskuksen ja VATT:n datahuonetoiminnan vakinaistamiseen osoitetaan kehyskaudella 1,7 milj. euron vuotuinen lisäys. Digi- ja väestötietoviraston toimintamenot ovat vuosittain 57,0–50,8 milj. euroa.

Luvussa 5.3.2 tarkastellaan hallinnonalojen keskeisiä tietojärjestelmä- ja tietohallintohankkeita sekä muita tuottavuushankkeita varten varatun keskitetyn rahoituksen kokonaiskuvaa.

Eläkkeiden ja vahingonkorvausten määrärahataso valtiovarainministeriön pääluokassa on vuosittain 6,1 mrd. euroa, josta vahingonkorvaukset ovat 41 milj. euroa. Valtion eläkerahastoa ja sieltä tehtävää tuloutusta valtion talousarvioon tarkastellaan luvussa 5.6.

Suomen EU-jäsenmaksun arviota on päivitetty syksyn 2023 tarkistettuun kehukseen nähden. Maksun ennakoidaan olevan kehyskauden alussa n. 2,6 mrd. euroa ja nousevan kehyskaudella 3,0 mrd. euroon v. 2028. Suomen EU-jäsenmaksun suuruuteen liittyy epävarmuutta. Rahoituskehysten tason nostamiseen liittyy paineita johtuen mm. meneillään olevista kriiseistä (mm. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa), elpymisvälineen korkomenoista sekä EU:n hallintomenoista.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Valtiokonttorin toimintamenoihin kohdennetaan tuottavuuden edistämiseen osoitetusta määrärahasta kehyskaudelle yhteensä 7,8 milj. euroa valtionavustus-toiminnan järjestelmän kehittämiseen ja käyttöönottoihin.

Tuottavuuden edistämisen sekä julkisen hallinnon ICT:n ohjauksen ja kehittämisen määrärahatasoa lasketaan kehyskaudella yhteensä 26,4 milj. euroa.

Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin (EBRD) pääomankorotukseksi kehyskaudelle osoitetaan yhteensä 40,4 milj. euroa.

Lisäksi hallinnonalan toimintamenoihin kohdennetaan säästöjä, joiden muodostama laajempaa kokonaisuutta tarkastellaan luvussa 5.3.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskaudella keskimäärin n. 8,5 mrd. euroa. Kehyskauden alussa määrärahoista n. 950 milj. euroa osoitetaan varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen, n. 1,4 mrd. euroa toisen asteen koulutukseen, n. 3,9 mrd. euroa korkeakoulutukseen ja tutkimukseen, n. 1,1 mrd. euroa opintotukeen, n. 580 milj. euroa taiteeseen ja kulttuuriin sekä n. 235 milj. euroa liikuntatoimeen ja nuorisotyöhön.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja sen hallinnonalan virastojen toimintaedellytysten turvaamiseksi ja sivistyshallinnon vaikuttavuuden vahvistamiseksi ministeriö on käynnistänyt Sivistyshallinto 2030 kehittämishankkeen, jonka tavoitteena on selkiyttää hallinnonalaan kuuluvaa virastorakennetta, keventää päällekkäistä hallintoa ja vahvistaa virastojen tuloksellista ohjausta.

Perusopetusta vahvistetaan yhteensä 100 milj. eurolla v. 2025, 150 milj. eurolla v. 2026 ja 200 milj. eurolla vuodesta 2027 lukien. Lisäksi valmistavaan opetukseen kohdennetaan 3,5 milj. euroa vuodesta 2025 alkaen.

Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen rahoitusmalleja uudistetaan kannustamaan laadukkaan ja tarkoituksenmukaisen koulutuksen järjestämiseen kustannustehokkaasti ja siten, että koulutuksen saavutettavuus voidaan turvata maan eri osissa. Hallitus vahvistaa oppimisen tukea ja opinto-ohjausta ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa (ml. TUVAKoulutus). Tarkoitukseen osoitetaan pysyvää lisärahoitusta 20 milj. euroa vuodesta 2025 lukien.

Korkeakouluissa lisätään jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia ja poistetaan esteitä yksityisen rahoituksen kasvattamiselle. Korkeakoulutettujen nuorten aikuisten määrä pyritään nostamaan mahdollisimman lähelle 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.

Opintorahan indeksikorotukset jäädytetään vuosiksi 2025–2027. Hallitus käynnistää opintotuen kokonaisuudistuksen.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Hallitusohjelmassa ja vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa linjattua valtionavustusten tason asteittaista alentamista aikaistetaan ja kokonaisu säästön tasoa nostetaan. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustusten tasoa alennetaan yhteensä 75 milj. euroa v. 2025 ja 150 milj. euroa vuodesta 2026 lukien. Lisäksi hallinnonalan toimintamenoihin sekä kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksuihin ja rahoitusosuuksiin kohdennetaan säästöjä, joiden muodostamaa laajempaa kokonaisuutta tarkastellaan luvussa 5.3.

Taiteen perusopetuksen lainsäädäntö uudistetaan ja uuden lainsäädännön toimeenpanoa valmistellaan siten, että uusi lainsäädäntö voidaan ottaa käyttöön vuoden 2026 alusta.

Maahanmuuttajataustaisten naisten työllistymisen edellytyksiä parannetaan luomalla uusi koulutuksen toimintamalli, johon kohdennetaan vuositasolla 5 milj. euroa.

Osana lapsiin ja nuoriin liittyvää toimenpidekokonaisuutta koulu- ja oppilaitosnuorisotyön rahoitusta lisätään vuosittain 1 milj. eurolla.

Oppivelvollisuuslaissa tarkoitettu maksuton oppimateriaali rajataan sen kalenterivuoden loppuun, jonka kuluessa opiskelija täyttää 18 vuotta.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusta vähennetään 100 milj. euroa vuodesta 2025 lähtien. Ammatillisen koulutuksen kasautumista samoille henkilöille vähennetään ja rahoituksen vähennys kohdistetaan aikuisten, jo toisen asteen ammatillisen tutkinnon tai korkea-asteen tutkinnon suorittaneille kohdentuvaan ammatilliseen koulutukseen. Perusopetuksen päättävien nuorten tai vailla ammatillista perustutkintoa olevien koulutukseen ei kohdenneta rahoituksen tai opiskelijapaikkojen vähennyksiä.

Opiskelijat palautetaan yleisestä asumistuesta opintotuen asumislisän piiriin 1.8.2025 lukien. Koulumatkatukioikeus rajataan vain maksuttoman koulutuksen opiskelijoille.

Yksityisen kopioinnin hyvityksen määrärahasoa lasketaan vähentyneen kopioinnin määrän perusteella 5,5 milj. euroon vuodesta 2025 lähtien.

Osana T&K-rahoituksen kokonaisuutta Suomen Akatemian valtuutta korotetaan asteittain. Valtuus nousee yhteensä 110 milj. eurolla vuoteen 2027 mennessä. EuroHPC LUMI-supertietokoneen korvaamiseen uudella supertietokoneella varaudutaan 250 milj. euron rahoituksella.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriön pääluokan määrärahat ovat kehyskaudella keskimäärin 2,6 mrd. euroa vuosittain. Määrärahoista maaseudun kehittämisen osuus kehyskauden lopussa on 16 %, maa- ja elintarviketalouden osuus 70 %, luonnonvaratalouden 7 % ja muiden pääluokan lukujen osuus 7 %. Pääosa eli n. 90 % maaseudun kehittämisen sekä maa- ja elintarviketalouden määrärahoista liittyy vuoden 2023 alusta käyttöön otettuun Suomen CAP-suunnitelman 2023–2027 toimeenpanoon. CAP-suunnitelman päätavoitteita ovat aktiivisen ruuantuotannon turvaaminen, maatalouden ilmasto- ja ympäristöviisaus sekä uusiutuvan maaseudun elinvoimaisuuden vahvistaminen. Kehyspäätöksessä EU:n ja kansalliset määrärahat on kohdennettu CAP-suunnitelman rahoitussuunnitelman ja maksatusten arvioitua etenemistä vastaavasti ottaen huomioon pääministeri Orpon hallitusohjelman sopeuttamistoimet. Hallitusohjelman alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen säästön toimeenpanoon liittyen toteutetaan eräiden momenttien välisiä määrärahasiirtoja. Vuonna 2028 alkaa EU:n rahoituskausi 2028–2034, jota koskevasta kansallisesta ja EU-rahoituksesta päätetään myöhemmin. Vuoden 2028 tukimomenttien teknisenä mitoitusperusteena on käytetty vuosien 2023–2027 keskimääräistä vuotuista määrärahasoa.

Maaseudun kehittämisen määrärahoilla rahoitettavien toimenpiteiden tavoitteena on maaseutualueiden potentiaalin hyödyntäminen sekä elinvoimaisuuden lisääminen kestäväällä tavalla. Maaseudun kehittämisen tavoitteita tuetaan mm. maaseudun yritystukien, tutkimus- ja kehittämishankkeiden sekä maaseudun neuvonnan avulla. Maaseudun kehittämisen määrärahasato kehyskaudella on keskimäärin 465 milj. euroa vuodessa.

Maa- ja elintarviketalouden määrärahoihin huolehditaan kokonaiskestävän ruokajärjestelmän huoltovarmuudesta, parannetaan biotalouteen ja ruokaan perustuvien liiketoimintojen kestäväää ja kilpailukykyistä kasvua sekä turvataan vastuullisella toiminnalla ihmisten, eläinten ja kasvien terveyttä, hyvinvointia ja turvallisuutta. Maa- ja elintarviketalouden määrärahasato kehyskaudella on keskimäärin 1 729 milj. euroa vuodessa.

Luonnonvaratalouden tavoitteena on uusiutuvien luonnonvarojen kestävä hoito ja käyttö sekä niihin liittyvien riskien hallinta. Kala-, riista-, metsä- ja vesitalouteen sekä yleisiin luonnonvara-asioihin osoitetuilla määrärahoilla turvataan huoltovarmuutta, korvataan uusiutumattomien raaka-aineiden ja energian käyttöä, luodaan edellytyksiä luonnonvarojen kestäväään käyttöön perustuvalle kilpailukykyiselle yritystoiminnalle, sovitetaan yhteen luonnonvarojen käytön ja suojelun tarpeet sekä luodaan hyvinvointia luonnon virkistyskäytön avulla. Luonnonvaratalouden määrärahasato kehyskaudella on keskimäärin n. 177 milj. euroa vuodessa.

Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoitamisen määrärahat hallinnonalalla ovat keskimäärin n. 6,8 milj. euroa vuodessa.

Luotettavat ja laajakäyttöiset paikka-, kiinteistö- ja huoneistotiedot mahdollistavat uutta liiketoimintaa sekä turvaavat omistusta ja kansallista vakuusjärjestelmää. Maanmittauksen ja asunto-osakkeiden kirjaamisen määrärahasato kehyskaudella on keskimäärin n. 48 milj. euroa.

Hallinnonalan tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta sekä neuvonta tukevat ennakoivasti hallinnon vaikuttavuutta ja elinkeinojen kilpailukykyä. Hallinnon ja tutkimuksen määrärahasato kehyskaudella on keskimäärin n. 132 milj. euroa.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Maa- ja elintarvike- sekä biotaloussektorin huoltovarmuuteen ja viennin edistämiseen kohdennetaan 10 milj. euroa vuodessa vuodesta 2025 lukien.

T&K-toimintaan kohdennetaan hallinnonalalla lisäystä kehyskaudella keskimäärin n. 7 milj. euroa vuodessa, josta 4 milj. euroa kohdennetaan biotalouden T&K-toiminnan tukemiseen ja keskimäärin n. 3 milj. euroa tutkimuslaitosten post doc -ohjelmaan.

Lisäksi hallinnonalan toimintamenoihin, myönnettäviin valtionavustuksiin sekä kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksuihin ja rahoitusosuuksiin kohdennetaan säästöjä, joiden muodostamaa laajempaa kokonaisuutta tarkastellaan luvussa 5.3.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan määrärahat ovat kehyskaudella keskimäärin 3,2 mrd. euroa. Määrärahaso laskee vuoden 2025 n. 3,3 mrd. eurosta n. 3,1 mrd. euroon v. 2028. Muutos aiheutuu hallitusohjelman sopeutustoimista sekä investointiohjelman etupainotteisista lisäyksistä. Suomen kestävä kasvun suunnitelman (RRP) mukainen rahoitus digiratahankkeen kehitys- ja verifiointivaiheeseen sekä kyberturvallisuuden hankkeisiin päättyy kehyskaudella, mikä alentaa määrärahaso pienessä määrin. Hallinnonalan virastojen toimintamenot ja toimialan yhteiset menot kasvavat edelliseen kehyspäätökseen verrattuna. Toimialan yhteisiä menoja lisäävät arvonlisäveromenojen kehitys johtuen hallitusohjelman investointiohjelman rahoituksella käynnistettävistä väylähankkeista ja lisäpanostuksista perusväylänpitoon.

Pääluokan määrärahoista valtaosa käytetään liikenne- ja viestintäverkkojen ylläpitoon ja kehittämiseen, joiden osuus on n. 53 %. Liikenteen ja viestinnän palvelujen osuus on 27 % ja hallinnonalan virastojen toimintamenojen sekä toimialan yhteisten menojen n. 20 %.

Perusväylänpidon määrärahat ovat vuosittain 1,285 mrd. euroa kehyskaudella.

Valtion televisio- ja radiorahastoon tehtävään vuotuisen siirtoon on varattu 609,1 milj. euroa. Rahoitus on kehysten ulkopuolista. Määrärahan suuruus tarkistetaan vuosittain kustannustason muutosta vastaavasti. Rahaston varoista käytetään Yleisradio Oy:n julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi tarvittava määrä. Hallitusohjelman mukaisesti parlamentaarinen työryhmä arvioi Yleisradion rahoitusta, suhdetta kaupalliseen mediaan ja Yle-lain muutostarpeita sekä Ylen tehtävien tarkkarajaistamista.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Liikenteen kehittämishankkeisiin osoitetaan rahoitusta mm. hallitusohjelman investointiohjelman mukaisesti ja CEF-tukea arvioidaan saatavan noin 80 milj. euroa koko kehyskaudella komission jo tekemien päätösten mukaisesti.

Osana lisäsopeuttamistoimia väyläverkon kehittämishankkeisiin liittyvä säästö, 30 milj. euroa, aikaistetaan jo vuodelta 2025 alkavaksi. Lisäksi väyläverkon kehittämiseen liittyvää vielä nimeämättömiin hankkeisiin käytettävissä olevaa varausta pienennetään 50 milj. euroa v. 2026 ja 55 milj. euroa v. 2027 ja v. 2028. Muutosten jälkeen kehittämishankkeisiin osoitetaan 318,3 milj. euroa v. 2025, 285,4 milj. euroa v. 2026, 269,6 milj. euroa v. 2027 ja 247,9 milj. euroa v. 2028.

Lisäksi hallinnonalan toimintamenoihin kohdennetaan säästöjä, joiden muodostamaa laajempaa kokonaisuutta tarkastellaan luvussa 5.3.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso on 3,6 mrd. euroa v. 2025 laskien 2,4 mrd. euroon v. 2028. Muutos johtuu pääosin elpymis- ja palautumisohjelman rahoituksen päättymisestä. Määrärahoissa on huomioitu myös hallitusohjelman mukaiset toimet. Kehyskauden lopussa hallinnon määrärahojen osuus koko pääluokasta on 27 %, uudistumisen ja vähähiilisyyden 43 %, työllisyyden ja yrittäjyyden 17 %, yritysten erityisrahoituksen 7 % sekä kotoutumisen ja kansainvälisen osaamisen 6 %.

Hallinnon määrärahat laskevat kehyskaudella 709 milj. eurosta 645 milj. euroon. Uudistumisen ja vähähiilisyyden määrärahat ovat 1,5 mrd. euroa v. 2025 ja laskevat 1,0 mrd. euroon v. 2028. Määrärahatarvetta vähentävät elpymis- ja palautumisohjelman päättymisen lisäksi mm. energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistuen päättymisen v. 2026 sekä uusiutuvan energian tuotantotuen väheneminen. Toisaalta T&K-rahoituksen lisääminen nostaa määrärahatasoa.

Valtion tutkimus- ja kehittämismenoja nostetaan asteittain 1,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2030 mennessä. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukemisen valtuus on 531 milj. euroa v. 2025, 644 milj. euroa v. 2026 ja 804 milj. euroa vuodesta 2027 lähtien. Energiatuen valtuus on 14,1 milj. euroa vuosina 2025–2028. Uusiutuvan energian tuotantotuen arviomäärärahan taso on 291 milj. euroa v. 2025 alentuen 155 milj. euroon v. 2028 tuulivoiman tukijärjestelmän piiristä poistuvasta kapasiteetista johtuen.

Työllisyyden ja yrittäjyyden määrärahat alenevat 679 milj. eurosta 411 milj. euroon. EU:n rakennerahasto-ohjelmien vuotuinen rahoitus alenee kehyskaudella asteittain 619 milj. eurosta v. 2024 372 milj. euroon v. 2028 oikeudenmukaisen siirtymän rahaston rahoituksen vähentyessä.

Yritysten erityisrahoituksen määrärahat ovat 183 milj. euroa v. 2025 ja 175 milj. euroa v. 2028. Ne koostuvat lähinnä vientiluottojen korkotuista ja suojausmenoista sekä Finnvera Oyj:n tappiokorvauksista. Finnveran tappiokorvaukset ovat vuosittain keskimäärin 48 milj. euroa.

Kotoutumisen ja kansainvälisen osaamisen määrärahat ovat 503 milj. euroa v. 2025 ja alenevat 144 milj. euroon kehyskauden lopussa. Vuosittaiseen määrärahatarpeeseen vaikuttaa etenkin tilapäistä suojelua saavien henkilöiden siirtyminen kuntalaisiksi ja kotoutumiskorvausten piiriin. Hallitusohjelman mukaisesti kiintiöpakolaisten määrä vuosina 2025–2028 on 500 henkilöä/vuosi. Kunnille ja hyvinvointialueille maksettavan laskennallisen korvauksen maksuaikaa lyhennetään nykyisin kolme vuotta maksettavassa korvauksessa kahteen vuoteen ja neljä vuotta maksettavassa korvauksessa kolmeen vuoteen vuodesta 2025 lukien. Korvausajan lyhentämisestä johtuvan muutoksen taloudelliset vaikutukset alkavat pääosin vuodesta 2027 lukien.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Patentti- ja rekisterihallituksen toimintamenoja vähennetään vuodesta 2027 alkaen 2,7 milj. euroa EU:n yhtenäispatentin käyttöönottoon liittyvän määräaikaisen kompensaaion lopettamisesta johtuen. Siviilipalveluskeskuksen toimintaan kohdennetaan toimintameno säästöjen kaltainen 0,5 milj. euron säästö vuodesta 2025 alkaen. Geologian tutkimuskeskukselle ja VTT Oy:lle myönnetään lisärahoitusta tutkimuslaitosten post doc -ohjelmaan liittyen.

Business Finlandin T&K-toimintaan kohdentuvia avustusvaltuuksia korotetaan 85 milj. euroa v. 2025, 200 milj. euroa v. 2026 ja 360 milj. euroa vuodesta 2027 alkaen. Muuhun kuin T&K-toimintaan kohdentuvia avustusvaltuuksia puolestaan vähennetään 20 milj. euroa vuodesta 2025 alkaen. Business Finlandin matkailun edistämisen rahoitusta vähennetään 2 milj. euroa vuosittain. Kansallista vastinrahoitusta korkeakouluille ja tutkimusorganisaatioille EU:n T&K-hankkeisiin korotetaan 15 milj. euroa v. 2025, 20 milj. euroa v. 2026 ja 25 milj. euroa vuodesta 2027 lähtien.

Vuosittainen 5 milj. euron suuruinen valtionavustus Työkanava Oy:lle lakkautetaan. Alueellista kuljetustukea vähennetään 1 milj. euroa vuosittain.

Kotoutumisen edistämisestä kunnille maksettavia korvauksia vähennetään. Toimeentulotuesta aiheutuneiden kustannusten korvausten korvausaikaa lyhennetään kolmesta vuodesta yhteen vuoteen, mistä aiheutuu vuodelle 2025 58 milj. euron säästö, joka pienenee 16 milj. euroon v. 2028. Kotoutumiskoulutuksen hintatasoa tarkistetaan, minkä säästövaikutus on 8,4 milj. euroa v. 2025 ja 3,6 milj. euroa v. 2028. Lisäksi valmistellaan kotoutumistehtävien vähentämistä siten, että laskennallista korvausta voidaan alentaa. Näiden muutosten lisäksi kotoutumisen edistämisen määrärahoja lisätään 59 milj. euroa v. 2025, 43 milj. euroa v. 2026, 9 milj. euroa v. 2027 ja vähennetään 132 milj. euroa v. 2028. Muutokset johtuvat päivitetyistä arviosta kotikunnan tilapäistä suojelua saavien sekä korvausten piirissä olevien pakolaisten määrästä sekä sisäministeriön uusista maahanmuutto-olettamista.

Lisäksi hallinnonalan toimintamenoihin, myönnettäviin valtionavustuksiin sekä kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksuihin ja rahoitusosuuksiin kohdennetaan säästöjä, joiden muodostamaa laajempaa kokonaisuutta tarkastellaan luvussa 5.3.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskauden alussa n. 14,9 mrd. euroa ja se laskee kehyskauden lopussa n. 13,9 mrd. euroon. Edelliseen kehyspäätökseen verrattuna määrärahataso laskee n. 750 milj. euroa kehyskauden alussa ja n. 1,3 mrd. euroa kehyskauden lopussa. Määrärahatasoon vaikuttavat mm. valtiovarainministeriön kokonaistaloudellisen ennusteen suhdannekehitys, eduskunnan päätösperäiset muutokset sekä pääministeri Orpon hallitusohjelmaan liittyvät uudistukset, joita ei ollut huomioitu hallituksen ensimmäisessä kehyspäätöksessä. Lisäksi määrärahatasoon vaikuttavat linjatut uudet säästöpäätökset.

Hallinnonalan määrärahoista käytetään eläkemenoihin n. 35 %, perhe- ja asumiskustannusten tasaukseen sekä perustoimeentulotukeen n. 28 %, sairausvakuutukseen n. 11 %, työttömyysturvaan n. 10 %, sosiaali- ja terveydenhuollon tukemiseen n. 2 % ja avustuksiin terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen n. 2 %. Muihin pääluokan lukuihin käytetään kuhunkin 0,3–0,8 % pääluokan määrärahoista.

Hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta käsitellään kokonaisuutena luvussa 6. Hyvinvointialueiden talous.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Perhevapaakorvauksen ja korotetun 16 päivän vanhempainpäivärahan alentamisen sijaan on huomioitu korvaavana toimenpiteenä 23,5 milj. euron säästö sairaanhoitovakuutuksen valtionosuuteen vuodesta 2025 alkaen.

Hallitusohjelman mukaiseen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämiseen varustusta määrärahasta kohdennetaan vuosina 2025–2027 C-hepatiitin eliminointiohjelmallaan 13,8 milj. euroa, nuorten huumekuolemien ehkäisyyn 10,9 milj. euroa sekä päihteillä ja väkivallalla oirehtivien nuorten tilanteen parantamiseen 7,5 milj. euroa. Näiden kehittämishankkeiden valtionavustuksista osa todennäköisesti kohdistuu hyvinvointialueille. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toimet päättyvät pääosin v. 2027, kuitenkin niin, että ruoka-apujärjestöille osoitettu 3 milj. euron vuotuinen tuki sekä alle 18-vuotiaille kohdennettava keliakiakorvaus jäävät pysyviksi.

Opiskelijat palautetaan opintotuen asumislisän piiriin 1.8.2025 alkaen. Muutoksen arvioitu nettosäästö nousee vuoteen 2028 mennessä 57 milj. euroon. Asumislisän määrä tarkentuu vuoden 2025 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä.

Työelämässä olevien täydennyskoulutukseen kohdennetaan 10 milj. euroa vuosittain. Kyseessä on aikuiskoulutustuen korvaava järjestelmä erityisesti erityisopettajien ja sairaanhoitajien koulutustarpeisiin vastaamiseen.

Lääkkeiden sairausvakuutuskorvauksen kalenterivuotuista alkuomavastuuta korotetaan 50 eurosta 70 euroon ja lisäksi omavastuun määrä sidotaan kansaneläkeindeksiin.

Lääkekorvausjärjestelmään tehdään lisäksi muutoksia mm. lääkkeiden viitehintajärjestelmää koskien. Muutoksilla toteutetaan 50 milj. euron säästö julkiseen talouteen vuodesta 2025 lukien. Lisäksi järjestelmään kohdistuu 10 milj. euron lisäsäästö vuodesta 2027 alkaen.

Kansaneläkkeen ja kuntoutusrahan ikäraja nostetaan nykyisestä 16 vuodesta 18 vuoteen. Ikärajan korotus tehdään myös vammaisetuslainsäädäntöön, jolloin alle 18-vuotiaiden eläkkeensaajien hoitotuen saajat siirtyvät alle 18-vuotiaan vammaisetuuden saajaksi. Muutoksen säästövaikutus on arviolta 5,5 milj. euroa v. 2025, 31 milj. euroa v. 2026 ja 45,8 milj. euroa vuodesta 2027 eteenpäin.

Sairauspäivärahamenoja alennetaan muuttamalla sairauspäivärahan laskenta-kaavaa vuodesta 2025 alkaen siten, että säästövaikutus on nettona yhteensä 60 milj. euroa. Samalla käynnistetään sairauspäivärahajärjestelmän laajempi uudistamistyö.

Eläkkeensaajan asumistuen määräytymisen ehtoja muutetaan siten, että etuusmenon säästö on 12,5 milj. euroa v. 2025 ja 25 milj. euroa vuodesta 2026 eteenpäin. Muutokset kohdennetaan varakkaimpiin tuensaajiin.

Kansaneläkelain mukaisia etuuksia ei enää jatkossa makseta ulkomaille. Muutoksen säästövaikutus on noin 38 milj. euroa vuodessa.

Elatustukea uudistetaan siten, että elatustuen tasoa tarkistetaan säännöllisin väliajoin vanhempien tulotietojen perusteella. Muutoksen säästövaikutus on arviolta 1 milj. euroa v. 2025, 3 milj. euroa v. 2026, 5 milj. euroa v. 2027 ja 8 milj. euroa vuodesta 2028 eteenpäin.

Työttömyysturvassa luovutaan aktiivialjalta maksettavista korotusosista. Työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettava korotusosa työmarkkinatukeen ja peruspäivärahaan on tällä hetkellä 5,29e/pv. Muutos vahvistaa julkista taloutta reilulla 24 milj. eurolla vuodessa.

Työmarkkinatuen tarveharkintaa muutetaan siten, että vanhempien tulot vaikuttavat nykyistä enemmän vanhempiensa kanssa asuvan työmarkkinatuen määrään. Muutos vahvistaa julkista taloutta n. 3 milj. eurolla vuodessa.

Perusterveydenhuollon hoitotakuuksi säädetään 3 kuukautta ja suunhoidon hoitotakuuksi 6 kuukautta. Lainsäädäntömuutoksen vuoksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon rahoitukseen tehdään 1,1 milj. euron vähennys ja vankiterveydenhuollon rahoitukseen 0,9 milj. euron vähennys vuodesta 2025 lähtien. Vankiterveydenhuollon yksikön toimintamenoihin osoitetaan lisäksi n. 800 000 euron tasokorotus vuodesta 2025 alkaen vankimäärän kasvun ja Vantaan vankilan laajennuksen vuoksi. Vankiterveydenhuollon yksikön ulkopuolelta hankittavien terveystalveluiden kustannuksiin varaudutaan n. 3,2 milj. euron vuosittaisella lisämäärärahalla.

Hallitusohjelman mukaisesti ensihoitoon liittyvien kuljetusten rahoitusvastuu siirretään kokonaisuudessaan hyvinvointialueille vuodesta 2026 alkaen. Siirto toteutetaan valtion näkökulmasta kustannusneutraalisti pienentämällä valtion vastuuta sairaanhoitovakuutuksen rahoituksesta. Ensihoidon kuljetusten kuljetuskorvausten poistumisen kompensoimiseen lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan menoihin tehdään 1,5 milj. euron tasokorotus vuodesta 2026 alkaen. Lisäksi menoihin osoitetaan arvonnlisäverokannan muutoksesta johtuen vuodelle 2025 1,3 milj. euron ja vuosille 2026–2028 1,4 milj. euron tasokorotus.

Osana lapsiin ja nuoriin liittyvää toimenpidetkokonaisuutta turvakotipalveluihin osoitetaan 1 milj. euron tasokorotus ja lastensuojelun hybridimallin käynnistämiseen sekä mielenterveyden matalan kynnyksen chat-palveluihin osoitetaan yhteensä 1 milj. euroa vuodesta 2025 lähtien.

Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueiden ruotsinkielisten palveluiden määräaikaiseen kehittämishankkeeseen kohdennetaan kehyskaudelle yhteensä 3 milj. euroa. Hanke rahoitetaan pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesta investointiohjelmasta.

Lisäksi hallinnonalan toimintamenoihin, myönnettäviin valtionavustuksiin sekä kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksuihin ja rahoitusosuuksiin kohdennetaan säästöjä, joiden muodostamaa laajempaa kokonaisuutta tarkastellaan luvussa 5.3.

Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriön pääluokassa budjettitalouden määrärahojen kokonaistaso on 244 milj. euroa v. 2025 ja 221 milj. euroa v. 2028. Kehyskauden lopussa hallinnonalan määrärahoista 60 % kohdistuu ympäristön- ja luonnonsuojelumenoihin, 6 % asumiseen ja rakentamiseen liittyviin menoihin ja 27 % toimintamenoihin. Ympäristöministeriön pääluokan toimintamenoihin kohdistuvia lisäsäästöjä ei ole vielä jaettu eri momenttien kesken. Ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvat Valtion asuntorahasto ja Öljysuojarahasto, jotka ovat talousarvion ulkopuolisia rahastoja. Edellä mainitut rahastot eivät sisälly prosenttiosuuksiin. Öljysuojarahaston toiminta loppuu v. 2024 ja talousarvion ulkopuolinen Ympäristövahinkorahasto aloittaa toimintansa v. 2025.

Luonnonsuojelun määrärahoja suunnataan edelleen METSO- ja Helmi-ohjelmien toteutukseen sekä EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteisiin. Laajasti tarkasteltuna luonnonsuojelun määrärahojen arvioidaan ympäristöministeriön hallinnonalalla olevan n. 94–95 milj. euroa vuodessa kehyskauden aikana. Itämeren ja vesien suojelussa jatketaan vesien- ja merenhoidon toimenpideohjelmien toimeenpanoa ja panostetaan erityisesti Saaristomeren tilan parantamiseen. Vesiensuojeluun suunnataan 16,3 milj. euroa vuodessa kehyskaudella.

Ympäristövahinkojen ehkäisemiseen ja jälkihoitoon suunnataan kehyskaudella vuosittain 1,8–2,4 milj. euroa, josta Hituran kaivoksen ympäristövahinkojen ehkäisemiseen käytetään n. 1,5 milj. euroa vuodessa. Erilaisiin ympäristömenoihin, kuten ympäristötutkimukseen, ympäristön kunnostamiseen, ympäristötehtävien ja kiertotalouden kehittämiseen osoitetaan 5,8 milj. euroa vuodessa kehyskaudella.

Suomen ympäristökeskuksen toimintaan suunnataan 27,2–34,1 milj. euroa vuodessa.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toimintamenoihin kohdennetaan 5,9–6,2 milj. euroa vuodessa kehyskaudella. Korjausavustuksiin varataan määrärahoja 7,0–9,6 milj. euroa vuodessa.

Valtion asuntorahastosta myönnetään kehyskaudella erilaisia asuntorakentamisen tukia. Korkotukilainojen myöntämisvaltuus mitoitetaan hallitusohjelman ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätöksen mukaisesti suhdannetilanteen mukaan. Vuoden 2025 korkotukilainojen myöntämisvaltuus on 1,75 mrd. euroa. Vuosien 2026–2027 myöntämisvaltuus on yhteensä 2 mrd. euroa. Taloudellisissa vaikeuksissa oleville taloyhtiöille voidaan myöntää avustuksia vuosittain 2,6 milj. eurolla. Purkuakordi- ja rajoitusakordivaltuus on yhteensä 8 milj. euroa vuodessa ja purkuavustusvaltuus 5 milj. euroa.

Hallinnonalan määrärahoja kasvattaa kehyskauden aikana erityisesti InvestEU-lainatakausohjelmaan liittyvä kansallinen rahoitusosuus, johon osallistutaan yhteensä 45,7 milj. eurolla vuosien 2025–2027 aikana.

Asumisneuvonnan kehittämiseen suunnataan 2 milj. euroa vuodessa. Kuntien ja maakuntien liittojen alueiden käytön ja rakentamisen digitalisaatioon suunnataan siirtymäkauden ajan rahoitusta 3,7 milj. euroa vuodessa vuosina 2025–2026.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Ohjelmaan pitkäaikaisasunnottomuuden poistamiseksi osoitetaan vuosina 2025–2026 rahoitusta 4–5 milj. euroa vuodessa, josta 3,65–4,65 milj. euroa on ohjelmarahoitusta. Lisäksi Suomen ympäristökeskukselle osoitetaan valtion tutkimuslaitosten yhteiseen post doc -ohjelmaan liittyen 10 tutkijatohtorin palkkaamiseen 0,5–1,5 milj. euroa vuodessa. Valtion asuntorahastosta myönnettävän erityisryhmien investointiavustuksen tasoa lasketaan 43 milj. eurosta 15 milj. euroon vuodessa siten, että vammaisten asumiseen liittyvien investointikohteiden rahoitus turvataan.

Lisäksi hallinnonalan toimintamenoihin sekä kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksuihin ja rahoitusosuuksiin kohdennetaan säästöjä, joiden muodostamaa laajempaa kokonaisuutta tarkastellaan luvussa 5.3.

5.3.2 Hallinto ja tietojärjestelmähankkeet

Valtionhallinnon ja muun julkisen sektorin toiminnan tehostaminen

Hallitusohjelman mukaisesti kehyskaudella valmistellaan ja toimeenpannaan hallinnonalojen tuottavuusohjelmat. Niiden keskeisiä elementtejä ovat rakenteelliset toimet, tulojen lisääminen, digitalisaation hyödyntäminen, toimitilojen käytön tehostaminen sekä tehtävien uudelleenjärjestelyt.

Yksi keskeinen tuottavuusohjelman toimenpide on ensisijaisesti digitaalinen viranomaisviestintä. Siirtymällä ensisijaisesti digitaaliseen asiointiin sekä mahdollistamalla automaattiset viranomaispäätökset saavutetaan säästöjä sekä prosessien tehostumista. Valtoria ohjataan valmistelemaan ehdotuksia tuottavuustoimenpiteiksi toimialariippumattoman ICT:n osalta.

Hallitusohjelman mukaisten toimintamenosäästöjen ja kevään 2024 kehysriihessä päätettyjen lisätoimien kokonaisuutta sekä tuottavuusohjelmien valmistelua on kuvattu tarkemmin luvussa 5.3.

Talous- ja henkilöstöhallinto

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuutta parannetaan jatkamalla tehtävien keskittämistä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen Palkeisiin sekä yhdenmukaistamalla toimintatapoja ja kehittämällä valtionhallinnon yhteisiä talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiä.

Valtion keskuskirjanpito uudistetaan ja toteutetaan valtion laajennettu tilinpäätös VALTIKE-hankkeen linjausten mukaisesti. Tavoitteena on, että uusi valtion laajennettu tilinpäätös laaditaan ensimmäistä kertaa vuodelta 2025. Kehyskaudella toteutetaan Kieku-tietojärjestelmään merkittävä ja välttämätön (SAP-järjestelmän) teknologiauudistus myös henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien osalta vuoteen 2027 mennessä. Kehyskaudella uudistetaan myös valtion kehys- ja budjettitietojärjestelmä. Vuosina 2024–2027 julkisten hankintojen lakisääteistä Hilma-ilmoituspalvelua parannetaan keskittyen erityisesti perustason kilpailutusominaisuuksien toteuttamiseen, hankintayksiköiden ja tarjoajien käyttäjäkokemukseen sekä tiedon hyödyntämisen edellytysten edistämiseen.

Valtion henkilöstöhallintoa tullaan kehittämään ja tehostamaan vuoden 2018 tasosta 304 henkilötyövuodella vuoteen 2029 mennessä. Palkeet kehittää Kieku-tietojärjestelmän käytettävyyttä ja toiminnallisuuksia Palkeiden kehittämisen tiekartan mukaisesti kohti pilvisiirtymää ja tasonnostoa.

Julkisten hankintojen kehittäminen

Julkisten hankintojen tuottavuutta ja vaikuttavuutta parannetaan tukemalla ja seuraamalla koko julkiselle sektorille asetettujen yhteisten tavoitteiden edistymistä. Hankinta-Suomi-ohjelmassa on laadittu kansallinen julkisten hankintojen strategia, joka ohjaa hankintojen kehittämistä. Strategian tavoitteet muodostuvat pitkälti hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpanon edistämisen näkökulmasta ja painottavat hallituskauden aluksi erityisesti kustannusvaikuttavuutta ja kilpailun lisäämistä.

Kehittämistoimet kattavat kaikki julkisen sektorin hankinnat. Hyvinvointialueita tuetaan hankintatoimen rakentamisessa ja kehittämisessä, erityisesti tiedolla johtamisen ja vaikuttavuuden näkökulmasta tarjoten dataa hyödynnettävässä muodossa hankintojen strategisen johtamisen tueksi. Hankinta-Suomi-ohjelma tukee myös kuntasektorin osaamisen ja hankintojen tuottavuuden kehittämistä. Hansel Oy, Valtori ja Senaatti-kiinteistöt sisällyttävät kansallisen hankintastrategian tavoitteet keskitettyihin hankintoihin sekä puitejärjestelyihin.

Julkisten hankintojen strategian toteutumista mitataan säännöllisesti strategisella vaikuttavuusmittaristolla ja uusia kehittämistoimia suunnataan sen pohjalta. Suomen julkisista hankinnoista luodaan ajantasainen tilannekuva sekä kansallinen tietoarkkitehtuuri, joka tukee hankintojen vaikuttavuuden analyysia ja kehittämistä kansallisella tasolla. Yksi keskeisistä toimenpiteistä on parantaa julkisia hankintoja ja julkisen sektorin ostoja koskevan tiedon hyödyntämistä varmistamalla tiedon keräämiseen ja hyödyntämiseen liittyvät lainsäädännölliset edellytykset ja perustamalla kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteiset verkostot tukevat julkisten hankintojen potentiaalin ja mahdollisuuksien hyödyntämistä ja parhaiden käytäntöjen jakamista.

Valtion toimitilainvestoinnit

Valtion toimitilainvestointien ohjausta vahvistetaan ottamalla kehyskaudella käyttöön uusi ohjausmalli, jonka tavoitteena on pienentää virastojen ja laitosten toimitilainvestointien kokoa ja määrää sekä hillitä valtion toimitilakustannusten kasvua. Valtiovarainministeriö asettaa toimitilainvestointien valmisteluryhmän, jonka tehtävänä on valmistella investointihankkeiden priorisointikriteerit ja valtion toimitilainvestointien ohjausmalli kesäkuun 2024 loppuun mennessä. Senaatti-konsernin liikelaitosten investointivaltuuden tasosta sekä palvelu- ja muista toimintatavoitteista linjataan talousarvioesitysten valmistelun yhteydessä.

Valtion toimitilastrategian tavoitteena on, että tilat tukevat tuloksellista toimintaa. Tilojen kehittämisellä edistetään työnteon ja asioinnin sujuvuutta ja parannetaan kustannusvaikuttavuutta. Etätöiden ja monipaikkaisen työn lisääntyminen vaikuttavat tilan käyttöön ja vähentävät tilatarpeita. Valtion toimistotiloissa läsnäoloaste on käyttöastemittausten perusteella n. 25 % henkilöstöstä. Vuosikymmenen loppuun mennessä tavoitellaan laajaa tilaohjelmaa ja tilojen yhteiskäyttöä, jossa eri virastojen henkilöstö voi työskennellä samoissa tiloissa. Yhteiskäyttöä lisätään myös julkisen sektorin kesken erityisesti yhteisissä asiakaspalvelupisteissä.

Valtionhallinnon tuottavuusohjelman osana käynnistetään julkisen sektorin tilaohjelma. Julkiset tilat Suomi -ohjelman tavoitteena on tehostaa julkisen sektorin tilakustannuksia merkittävästi sekä hakea ratkaisuja valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien välisiin tilaomaisuuskysymyksiin. Samalla valtion tilaohjelman toteutusta tehostetaan ja sen tavoitteet päivitetään vastaamaan pandemian jälkeisiä työnteon tapoja.

Valtion omistamien ja valtion viranomaisten käytössä olevien kiinteistöjen turvallisuutta ja toimintavarmuutta vahvistetaan niin, että valtion keskeisten viranomaisten kriittisen toiminnan jatkuminen varmistetaan myös häiriö- ja poikkeusoloissa. Kehyskaudella tehdään merkittäviä korjaavia ja vahvistavia toimenpiteitä sähkön, lämmön ja veden saannin turvaamiseksi sekä tietoliikenneyhteyksien varmistamiseksi valtion kriittisissä toimitiloissa.

Valtion palvelu- ja toimitilaverkkouudistus

Hankkeen tavoitteena on koota valtion virastojen käyntiasiointi vaiheittain julkisen hallinnon yhteisiin palvelupisteisiin, joista saa laajasti myös kuntien, Kelan sekä soveltuvin osin hyvinvointialueiden palveluita. Lisäksi tavoitteena on vähentää valtion toimistotilaa ja peruskorjaustarpeita ja lisätä tilojen yhteiskäyttöisyyttä. Uudistus liittyy julkisen hallinnon strategian, alueellisen läsnäolon strategian ja valtion toimitilastrategian toimeenpanoon. Uudistuksella on myös yhteys Julkiset tilat Suomi -ohjelmaan. Valtion palvelu- ja toimitilaverkkouudistus on tarkoitus viedä läpi vuoteen 2030 mennessä ja sen tavoitteena on tuottaa 50 milj. euron vuosittaiset säästöt.

Valtion aluehallinnon uudistaminen

Valtion aluehallinnon uudistamisen tavoitteena on sujuvoittaa lupaprosesseja ja vahvistaa yhdenmukaista lupa- ja valvontakäytäntöä alueesta riippumatta. Pääperiaatteena on monialaisuus. Ensisijaisesti tämä tarkoittaa lupa-, ohjaus- ja valvonta-tehtävien kokoamista uuteen perustettavaan monialaiseen virastoon, johon yhdistetään Valvira, Aluehallintovirastot sekä ELY-keskusten Y-vastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät. ELY-keskusten puitteissa järjestetyn hallinnon osalta lähtökohtana on monialainen valtion aluehallinto, joka kootaan nykyistä vahvemille alueille Elinvoimakeskukseen.

Hankkeessa varmistetaan, ettei muutosvaihe vaaranna virastojen käynnissä olevien lupa- ja valvontaprosessien sujuvuutta sekä samassa yhteydessä huomioidaan valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja toimintamenojen sopeutustarve.

Tietojärjestelmähankkeet

Hallinnonalakohtaisesti rahoitettuja hankkeita ja linjauksia käsitellään tarvittavilta osin luvussa 5.3.1. ja hyvinvointialueisiin liittyviä kokonaisuuksia luvussa 6.

Lisäksi kehyksessä on varattu vuosille 2025–2028 n. 7–24 milj. euroa vuosittain hallinnonalojen keskeisiä tietojärjestelmä- ja tietohallintohankkeita sekä muita tuottavuushankkeita varten. Hankkeita on yhteistoimintasopimusten perusteella sitouttu rahoittamaan v. 2025 n. 12,2 milj. eurolla, v. 2026 n. 4,7 milj. eurolla ja v. 2027 n. 1,0 milj. eurolla. Sopimusten lisäksi valtionavustustoiminnan kehittämiseen on esitetty 2,1 milj. euroa vuodelle 2025 ja 1,9 milj. euroa / vuosi vuosille 2026–2028.

Kehyskauden keskeisimpiä tietojärjestelmähankkeita ovat tällä hetkellä Poliisihallituksen ICT-toiminnan modernisointiohjelma, Kansallisarkiston massadigitointihanke, Digi- ja väestötietoviraston Kansalaisen oikeusturvan vahvistaminen digitalisaation avulla -hanke, Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien ARVO-hanke, ympäristöministeriön Tuottavuuden parantaminen ympäristölupa- ja valvontamenettelyjen digitalisaatiota kehittämällä -hanke, sekä oikeushallinnon pilvi- ja sovelluspalvelujen kehittämishanke.

Kehyskaudella ei tehdä entisenlaisia yhteistoimintasopimuksia ja hankkeiden rahoitus tullaan hoitamaan pääsääntöisesti antamalla käyttö- ja kirjausoikeuksia. Myönnettävän rahoituksen ehtona on hankesuunnitelma, joka sisältää kustannus-hyötyanalyysin ja suunnitelmassa esitettyihin tavoitteisiin sitoutuminen. Rahoitettavissa hankkeissa painotetaan toimeenpanon nopeutta ja hankkeen kautta saavutettavia säästöjä. Lisäksi edellytetään, että hankesuunnitelmat ovat riittävän täsmällisiä mm. aiheutuvien ja poistuvien kustannusten, hankkeen toteutettavuuden sekä jatkuvan palvelun rahoituksen osalta. Lisäksi niissä hankkeissa, joissa edellytetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) ja valtioneuvoston asetuksen (1301/2019) edellyttämää valtiovarainministeriön lausuntoa, lausunnossa ei saa olla hankkeen etenemistä estäviä tai etenemistä merkittävästi hidastavia kannonottoja. Valtiovarainministeriö edellyttää pääsääntöisesti, että hankkeiden seurannassa hyödynnetään valtion yhteistä Hankesalkkua.

Kehyksessä on varattu vuosille 2025–2028 yhteensä n. 54 milj. euroa nykyisen viranomaisradioverkkopalvelu VIRVEN korvaavan uuden viestintäpalveluratkaisun kehittämiseen ja vaiheittaiseen käyttöönottoon sekä 8 milj. euroa vuodessa vuosille 2025–2028 sähköiseen tunnistautumiseen.

5.4 Budjettitalouden tulot

Vuonna 2025 budjettitalouden tulojen arvioidaan olevan 76,9 mrd. euroa. Verotulojen osuus budjettitalouden varsinaisista tuloista on kehyskaudella keskimäärin n. 90 %. Kehyskauden lopulla budjettitalouden tulojen arvioidaan olevan 84, mrd. euroa, josta verotulojen osuuden arvioidaan olevan 75,6 mrd. euroa. Verotulot kasvavat kehyskaudella keskimäärin 3,7 % vuodessa. Verotuloennuste perustuu valtiovarainministeriön kevään 2024 ennusteen mukaiseen keskipitkän aikavälin arvioon kokonaistaloudellisesta kehityksestä.

Veroperustemuutokset

Pääministeri Orpon hallitus tavoittelee veropolitiikallaan kotitalouksien ostovoiman kohentumista, työnteon kannustimien parantumista ja talouskasvun edellytysten vahvistumista. Hallituksen veropolitiikka kannustaa työntekoon ja yrittäjyyteen sekä tukee kotimaista omistajuutta. Julkisen talouden vakavan tilanteen vuoksi hallitus on kevään 2024 kehysriihen yhteydessä päättänyt julkista taloutta vahvistavista uusista verotoimista hallitusohjelmaan sisältyvien verotoimien lisäksi. Toimet on valittu niin, että ne kohdistuvat oikeudenmukaisesti ja että niistä on mahdollisimman vähän haittaa talouskasvulle. Hallitus on päättänyt myös toteuttaa investointeja edistäviä veroratkaisuja.

Monet hallitusohjelman mukaisista verotoimista on toteutettu jo v. 2024. Kehyskaudella jatketaan hallitusohjelman mukaisten indeksitarkistusten tekemistä ansiotuloveroperusteisiin kaikilla tulotasolla lukuun ottamatta vuotta 2025, jolloin indeksitarkistus jätetään tekemättä valtion tuloveroasteikon kahden ylimmän tulo luokan osalta (-60 milj. euroa). Ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus sisältyy teknisenä oletuksena myös vuoden 2028 ennusteeseen. Lisäksi työn verotusta kevennetään asteittain painottaen pieni- ja keskituloisia, ja työtulovähennykseen tehdään lapsikorotus. Kunnallisverotuksen efektiivisyyttä parannetaan poistamalla ansiotulovähennys ja korottamalla vastaavasti työtulovähennystä. Osana julkisen talouden sopeuttamistoimia eläketulovähennystä kiristetään siten, että pienempien eläkkeiden verotus ei kiristy, vapaaehtoisen eläkesäästämisen verotuki poistetaan ja kotitalousvähennystä supistetaan. Valtion tuloverotuottoa kasvattavat vakuutusmaksujen muutokset, jotka liittyvät työllisyysrahaston säästöjen kanavointiin velkaa kerryttävälle sektorille.

Merkittävin yksittäinen julkisen talouden sopeutustoimenpide on yleisen arvonlisäverokannan sekä vakuutusmaksuveron verokannan korottaminen 24 prosentista 25,5 prosenttiin. Lisäksi korotetaan makeisten arvonlisäverokanta nykyisestä alennetusta 14 prosentin verokannasta uuden yleisen arvonlisäverokannan mukaiseen 25,5 prosenttiin. Hallitusohjelmassa päätetyn mukaisesti nykyisin 10 prosentin alennettuun arvonlisäverokantaan kuuluvat hyödykkeet siirretään sanoma- ja aikakauslehtiä lukuun ottamatta 14 prosentin verokantaan. Verotuloja lisää myös arvonlisäveron alarajahuojennuksen poisto. Inkontinenssisuojien, kuukautissuojien ja lasten vaippojen arvonlisäverokanta puolestaan alennetaan hallitusohjelman mukaisesti.

Verotuloja kasvattavat kehyskaudella myös EU:n neuvoston direktiiviin perustuva suurten konsernien täydennysvero, työnantajan koulutusvähennyksen poistaminen, finanssialan bonuskäytäntöjen uudistaminen, tupakka-, virvoitusjuoma- sekä kaivosmineraaliveron korotukset, väkevien alkoholijuomien alkoholiveron indeksikorotukset, matkailuautojen autoverotuen asteittainen poistaminen sekä vinjettimaksun käyttöönotto. Verotuloja lisää myös valmisteverotuslain muutos verovastuun laajentamisesta alkoholin etämyynnissä. Myös maatalouden vuokratulojen verokohtelun yhdenmukaistaminen sekä v. 2024 voimaan tullut maatalouden tasausvarauksen ylärajan korottaminen lisäävät verotuloja.

Kehyskaudella verotuloja vähentäviä veroperustemuutoksia ovat lahjoitusvähennyksen laajentaminen yksityishenkilöiden tekemiin tiettyihin lahjoituksiin, osakesäästötilin enimmäistalletusmäärän nostaminen, metsävähennyksen korottaminen sekä perintöveron viivästyskoron laskeminen ja maksuajan pidentäminen.

Kehyskaudella alennetaan lisäksi ajoneuvoveron perusveroa kohdentaen alennus vanhempaan ajoneuvokantaan sekä liikennepolttoaineiden hiilidioksidiverokomponenttia. Lisäksi nollapäästöisten työsuhdeautojen verotuen voimassaoloa jatketaan neljällä vuodella ja sähköautojen sekä lataushybridien ajoneuvoverotusta korotetaan. Väylämaksut palautetaan täysimääräiseksi.

Taulukko 13. Keskeisten veroperustemuutosten vaikutus valtion verotuottoon vuositasolla, vuotuinen muutos, milj. euroa

	2025	2026	2027	2028
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus	-652	-667	-645	-645
Työtulovähennyksen kasvattaminen pieni- ja keskituloisia painottaen	-91	-91	-93	
Työtulovähennyksen lapsikorotuksen käyttöönotto	-130			
Eläketulovähennyksen pienentäminen	109			
Kotitalousvähennyksen pienentäminen	95			
Vapaaehtoisen eläkesäästämisen verotuen poistaminen			43	
Yksityishenkilöiden lahjoitusvähennyksen laajentaminen		-10		
Ansiotulovähennyksen korvaaminen työtulovähennyksellä	-430			
Finanssialan bonuskäytäntöjen uudistaminen	30			
Osakesäästötilin enimmäissäästö määrän nostaminen 100 000 euroon	-5	-5	-5	
Maatalouden tasausvarauksen korottaminen 25 000 euroon vuonna 2024			7	
Maatalouden vuokratulojen verokohtelun yhdenmukaistaminen	16			
Metsävähennyksen korotus	-5	-5	-5	
Työsuhdetäyssähköautojen verotuen jatkaminen neljällä vuodella		-11		
Työnantajan koulutusvähennyksen poistaminen	10			
Yleisen arvonlisäverokannan ja vakuutusmaksuverokannan korottaminen 24 prosentista 25,5 prosenttiin	1090			
Makeisten arvonlisäverokannan korotus alennetusta 14 prosentista yleiseen 25,5 prosentin arvonlisäverokantaan	40			
Siirretään 10 prosentin alv-kantaan kuuluvat tuotteet ja palvelut (pl. sanoma- ja aikakauslehdet) 14 prosentin kantaan	205			
Siirretään inkontinenssisuojat, kuukautissuojat ja vaipat 14 prosentin alv-kantaan	-10			
Arvonlisäveron alarajahuojennuksen poisto ¹	80			
Tupakkaveron korotus	50	50	50	
Väkevien alkoholijuomien alkoholiveron indeksikorotus	5	5	6	
Virvoitusjuomaveron korotus	47	10		

	2025	2026	2027	2028
Polttoaineverotuksen CO ₂ -komponentin keventäminen		-50	-50	
Sähköautojen ja lataushybridien ajoneuvoverojen korotus		35		
Ajoneuvoveron perusveron alennus	-50			
Vinjettimaksun käyttöönotto		15		
Perintöveron maksuajan pidennys 10 vuoteen ja viivästyskoron laskeminen		-20	1	
Suurten konsernien täydennysvero		20		
Kaivosmineraaliveron korotus		4	4	
Matkailuautojen autoverotuen asteittainen poistaminen	4	4	3	4
Väylämaksun palauttaminen täysimääräiseksi	36			

1) Alarajahuojennuksen poistumisen vaikutus arvonlisäveron tuottoon on täysimääräisenä arvioitu olevan 80 milj. euroa vuodessa. Alarajahuojennuksen poiston arvioidaan myös vähentävän ansio- ja pääomatulon verotuottoa noin 17 milj. eurolla, ja vähentävän yhteisöveron tuottoa jonkin verran alle neljällä miljoonalla eurolla, jolloin alarajahuojennuksen poiston nettovaikutuksen arvioidaan olevan yhteensä noin 59 milj. euroa vuodessa.

Verotulojen kehitys 2025–2028

Ansio- ja pääomatuloveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin n. 4,3 % kehyskaudella. Ansiotuloveroennuste perustuu ennusteisiin veronalaisten ansio- ja pääomatulojen kehityksestä. Palkkatulojen arvioidaan kasvavan keskimäärin n. 4,1 % vuodessa, eläketulojen keskimäärin 2,8 % ja pääomatulojen keskimäärin n. 3,5 % vuodessa. Ansio- ja pääomatuloveron tuottoon vaikuttavat myös edellä esitetyt hallitusohjelman veromuutokset.

Yhteisöveron tuoton arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin n. 3 % vuodessa. Yhteisöveron tuottoennuste pohjautuu kansantalouden tilinpidon toimintaylijäämäennusteen kehitykseen. Tämän lisäksi yhteisöveron tuottoon vaikuttavat veroperustemuutokset.

Arvonlisäveron tuoton arvioidaan kasvavan vuosina 2025–2028 keskimäärin 5,2 %. Kasvuennuste perustuu pääosin kotitalouksien kulutusmenojen kehitykseen. Arvonlisäveron tuoton arvioidaan kasvavan kehyskaudella veropohjan mukaisesti. Arvonlisäverotuottoja kasvattavat vuodesta 2025 alkaen verokantojen muutokset sekä EU-lainsäädännöstä johtuva alarajahuojennuksen poisto.

Valmisteverojen tuoton arvioidaan kokonaisuudessaan laskevan kehyskaudella keskimäärin 2,4 % vuodessa. Laskua selittää erityisesti energiaverotuottojen pieneneminen, joka on keskimäärin 5 % vuodessa. Valmisteverotuottoja alentaa verollisen kulutuksen väheneminen sekä energiaverotuksen osalta toteutettavat veronalennukset ja esimerkiksi kevyemmin verotettujen uusiutuvien polttoaineiden osuuden kasvaminen.

Rekisteröinnin yhteydessä kerättävän **autoveron** tuoton arvioidaan alenevan keskimäärin 13 % vuodessa. Autoveron tuoton alenemiseen vaikuttaa ennen kaikkea sähköautojen myyntiosuuden odotettu kasvu kehyskaudella. Liikennekäytössäoloajalta kannettavan **ajoneuvoveron** tuoton arvioidaan alenevan veronkorotuksesta huolimatta keskimäärin 1,3 % vuodessa pitkälti autokannan keskimääräisen hiilidioksidipäästöarvon laskusta johtuen.

Varainsiirtoveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin n. 3 % kehyskaudella. Varainsiirtoverolain mukaan valtiolle suoritetaan varainsiirtoveroa kiinteistön ja arvopaperin omistusoikeuden luovutuksesta. Varainsiirtoverokanta kiinteistön luovutuksessa on 3 prosenttia. Arvopaperin esim. liikeosakkeen ja asunto-osakkeen luovutuksessa verokanta on 1,5 prosenttia.

Muut budjettitalouden tulot

Valtion saamien sekalaisten tulojen suurin yksittäinen erä on eläkemenojen rahoittamiseksi valtion eläkerahastosta tehtävät siirrot. Kehyskauden aikana siirrolla rahoitettava osuus eläkemenoista nousee 41 prosentista v. 2024 45 prosenttiin v. 2028 rahastolle asetetun rahastointitavoitteen täytyttyä.

Sekalaisiin tuloihin sisältyy EU:lta saatavat tulot. EU:n elpymisvälineestä oletetaan kertyvän tuloa vuosina 2025–2026 keskimäärin 0,54 mrd. euroa vuodessa, mikä on n. 0,2 mrd. euroa enemmän kuin edellisessä kehyspäätöksessä arvioitiin. Tuloissa on huomioitu syksyllä 2023 EU:n hyväksymän REPowerEU- täydennyksen mukaiset tulot. Valtion asuntorahastosta tehdään vuosina 2024–2026 ylimääräiset 800 milj. euron tuloutukset valtion talousarvioon hallitusohjelmassa linjatun investointiohjelman rahoittamiseksi. Vuonna 2025 ylimääräinen tuloutus on 200 milj. euroa ja v. 2026 100 milj. euroa. Kokonaisuudessaan valtion sekalaiset tulot ovat vuosina 2025–2028 keskimäärin 6,6 mrd. euroa, mikä on 0,1 mrd. euroa enemmän kuin edellisessä kehyspäätöksessä.

Vuosina 2025–2028 valtion saamien osinkotulojen arvioidaan olevan 1 150 milj. euroa vuodessa. Rahapelitoiminnan tuottojen arvioidaan olevan 550 milj. euroa kehyskaudella.

Taulukko 14. Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden varsinaisista tuloista vuosina 2024–2028, mrd. euroa*

	2024 budjetoitu	2025	2026	2027	2028	2025–2028 keskim. vuosimuutos, %
Verotulot yhteensä	65,4	67,9	70,8	73,5	75,6	3,7
– ansio- ja pääomatuloverot	26,1	26,9	28,3	29,6	30,9	4,3
– yhteisövero	5,9	5,6	6,1	6,4	6,6	2,9
– arvonlisävero	21,9	23,7	24,9	26,0	26,7	5,2
– valmisteverot	7,0	6,9	6,7	6,5	6,4	-2,4
– muut verotulot	4,5	4,8	4,9	4,9	5,0	2,5
Sekalaiset tulot	7,1	6,8	6,9	6,4	6,2	-3,6
Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	2,5	2,1	2,1	2,1	2,1	-3,7
– Osinkotulot ja osakkeiden myyntitulot	2,0	1,7	1,7	1,7	1,7	-4,0
Tulot yhteensä¹	75,1	76,9	79,9	82,1	84,0	2,8

1) Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut.

* Taulukon luvut korjattu 25.4.2024 julkaisun jälkeen siten, että luvut vastaavat hallituksen JTS-päätöstä.

5.5 Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka

Valtion budjettitalouden alijäämän arvioidaan olevan 10,7 mrd. euroa v. 2025, mikä on 2,2 mrd. euroa vähemmän kuin vuodelle 2024 (ml. ensimmäinen lisätalousarvioesitys) on budjetoitu. Vuosina 2025–2028 alijäämä on keskimäärin noin 8½ mrd. euroa ja se pienenee kehyskauden loppua kohden ollen n. 7,0 mrd. euroa v. 2028. Alijäämä on vuosina 2025–2027 keskimäärin n. 2½ mrd. euroa pienempi kuin syksyn 2023 kehyspäätöksessä. Hallituksen päättämät uudet sopeutustoimet pienentävät alijäämää syksyn 2023 tilanteeseen verrattuna.

Inflaation hidastumisen myötä yleisen korkotason nousu on pysähtynyt. Vuosittaisten korkomenojen arvioidaan kuitenkin nousevan vuodelle 2025 arvioidusta 3,1 mrd. eurosta kehyskauden loppuun mennessä 4 mrd. euroon. Viime vuosina tapahtunut yleisen korkotason nousu välittyy viiveellä velanhoitomeneihin. VM:n suhdanne-ennusteessa pitkien korkojen arvioidaan säilyvän kehyskaudella lähes muuttumattomana n. 2,7 prosentissa ja lyhyiden korkojen ennakoidaan puolestaan alenevan kehyskauden loppupuolella 2 prosenttiin. Kehyskaudella korkomenojen kasvua ylläpitää myös valtiontalouden suuri alijäämä.

Budjetoidun valtionvelan määrän arvioidaan olevan n. 180 mrd. euroa vuoden 2025 lopussa, mikä on n. 61½ % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtionvelan määrän arvioidaan kasvavan 34 mrd. eurolla vuosina 2025–2028. Vuoden 2028 lopussa valtionvelan arvioidaan olevan 203 mrd. euroa, mikä on n. 62½ % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Taulukko 15. Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden tasapainosta vuosina 2024–2028, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	TA 2024 + LTA	2025	2026	2027	2028
Budjettitalouden arvioidut tulot yhteensä ¹	75,1	76,9	79,9	82,1	84,0
Budjettitalouden arvioidut menot yhteensä, käyvin hinnoin ²	88,1	87,6	88,6	89,6	91,0
Arvio budjettitalouden tasapainosta	-12,9	-10,7	-8,6	-7,5	-7,0
Valtionvelka suhteessa BKT:hen, %	60	61½	62	62	62½

1) Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut.

2) Menot on muutettu käypähintaiseksi valtiovarainministeriön valtionmenojen hintaindeksiennusteella, joka antaa suuntaa antavan arvion hintakehityksestä kehyskaudella.

5.6 Budjetin ulkopuolinen valtiontalous

Valtio kansantalouden tilinpidossa

Kansantalouden tilinpidossa valtiosektoriin luetaan kuuluvaksi valtion budjettitalouden ohella budjettitalouden ulkopuolella olevat valtion rahastot (pl. Valtion Eläkerahasto, joka luokitellaan kansantalouden tilinpidossa työeläkelaitosten sektoriin) sekä yliopistot, yliopistokiinteistöyhtiöt, Business Finland Oy, Business Finland Venture Capital Oy, DigiFinland Oy, Finlogic Oy, Finnems Oy, Finnems Lentopalvelut OY, Fintraffic Meriliikenteenohjaus Oy, Fintraffic Raide Oy, Fintraffic

Tie Oy, Gasonia Oy, Governia Oy, Hansel Oy, HAUS Kehittämiskeskus Oy, Ilmasto-rahasto Oy, Itsenäisyyden juhlavuoden lastensäätiö sr, Itärata Oy, Kansallisgalleria, Leijona Catering Oy, Lentorata Oy, Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy, Länsirata Oy, Senaatti-kiinteistöt, Solidium Oy, Suomen Malmijalostus Oy, Suomen Teollisuus-sijoitus Oy, Tapio Oy, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Työterveyslaitos, Yleisradio Oy sekä Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö YTHS.

Kansantalouden tilinpidossa valtiolla on kymmenen talousarvion ulkopuolista rahastoa. Valtion rahastoja ovat Valtion asuntorahasto (VAR), Maatilatalouden kehittämisrahasto (MAKERA), Valtion ydinjätehuoltorahasto, Huoltovarmuusrahasto, Valtiontakuurahasto, Rahoitusvakauserahasto, Valtion televisio- ja radorahasto, Maatalouden interventiorahasto (MIRA), Palosuojelurahasto ja Öljysuojarahasto (ÖSRA). Vuoden 2025 alussa aloittaa uusi Ympäristövahinkorahasto (YVR), jonka myötä Öljysuojarahasto lakkautetaan.

Yliopistojen kokonaisrahoitus muodostuu valtion talousarviossa yliopistoille osoitetuista määrärahoista ja tätä täydentävästä rahoituksesta, joka sisältää mm. tulot maksullisesta toiminnasta, lahjoitukset ja sponsorirahoituksen.

Yleisradio Oy:n valtionrahoitus perustuu yleisradioverolla katettuihin määrärahasiirtoihin Valtion televisio- ja radorahastoon ja edelleen Yleisradio Oy:lle. Määrärahan taso on n. 609 milj. euroa kehyskaudella 2025–2028.

Valtion sijoitusyhtiö Solidium Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jonka tehtävänä on vahvistaa ja vakauttaa kotimaista omistusta kansallisesti tärkeissä yrityksissä. Yhtiön osakesalkussa on yksitoista pörssilistattua yhtiötä, joissa Solidium on vähemmistöomistaja. Solidiumin hallitus tekee sijoituspäätökset itsenäisesti johdon valmisteleminen analyysien ja esitysten perusteella. Solidiumin osakeomistusten tuotto oli -6,9 % v. 2023. Solidium tuloutti Suomen valtiolle voitonjakoa vuodelta 2023 yli 342 milj. euroa. Solidium Oy:n omistusten substanssiarvo oli vuoden 2023 lopussa n. 7,1 mrd. euroa.

Muilta osin valtion omistajapolitiikasta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto, jonka vastuulle on keskitetty kaupallisin perustein toimivien yhtiöiden omistajaohjaus. Lisäksi osaston vastuulla on valmistella yleiset valtion omistajapolitiikkaa koskevat linjaukset, omistajaohjauskäytännöt sekä koordinoita ministeriöiden yhteistyötä koskien omistajaohjausta.

Budjetin ulkopuolinen rahastotalous

Talousarvion ulkopuolisten rahastojen alijäämän arvioidaan olevan kehyskaudella keskimäärin 280 milj. euroa vuodessa ja ilman rahoitustaloustoimia alijäämä on keskimäärin 530 milj. euroa vuodessa. Rahastotalouden alijäämäisyyden taustalla vaikuttaa erityisesti nouseva Valtion eläkerahaston tuloutus valtion talousarvioon sekä Valtion asuntorahastosta maksettavat korkotukimenot. Valtion asuntorahastosta tehdään vuosina 2024–2026 yhteensä 800 milj. euron ylimääräiset tuloutukset valtion talousarvioon hallitusohjelman mukaisen investointiohjelman rahoittamiseksi. Muita alijäämäisiä rahastoja ovat likvidien varojensa turvin Huoltovarmuusrahasto, Valtiontakuurahasto ja Maatilatalouden kehittämisrahasto. Muut rahastot ovat lähellä tasapainoa tai lievästi ylijäämäisiä.

Rahastojen myöntämistä lainoista ja niiden takaisinmaksuista saatavista tuloista merkittävä osa liittyy Ydinjätehuoltorahaston toimintaan. Jätehuoltovelvollisilla on oikeus saada turvaavia vakuuksia vastaan lainaa määrääjäksi, ja vuosittaiset vaihtelut tässä toiminnassa ovat suuria. Asuntorahasto ei ole myöntänyt uusia lainoja enää vuoden 2007 jälkeen, minkä seurauksena sen myöntämien lainojen takaisinmaksujen supistuminen jatkuu.

Valtion eläkerahaston keräämät eläkemaksut muodostavat yhden merkittävimmistä rahastojen tuloeristä. Muihin veroluonteisiin tuloihin sisältyy mm. energiatuotteiden ja sähkön valmisteverotuksen yhteydessä kannettavat huoltovarmuusmaksut sekä Rahoitusvakausrahaston pankeilta keräämät maksut. Veroluontoiset tulot ja maksut alenevat vuodesta 2023 vuoteen 2025 yhteensä arviolta 400 milj. eurolla, kun Rahoitusvakausrahaston alaiset kriisinratkaisurahasto ja talletussuojarahasto saavuttavat v. 2024 niille asetetun tavoitetason. Vuodesta 2025 eteenpäin kriisinratkaisu- ja talletussuojarahastoihin kerätään vuosittain varoja, jos rahastojen koot alittavat niiden tavoitetason esimerkiksi korvattavien talletusten kasvun myötä.

Siirrot valtion talousarvioon liittyvät lähinnä eläkemenojen rahoittamiseen sekä edellä mainittuun ylimääräiseen siirtoon Valtion asuntorahastosta. Vuoteen 2023 asti maksetuista eläkkeistä 40 % katettiin valtion eläkerahastosta tehdyllä tuloutuksella. Vuodesta 2024 alkaen tuloutus kasvaa asteittain yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa, kunnes se on 45 % vuodesta 2028 lähtien. Tuloutusprosentin kasvu 40 prosentista 45 prosenttiin merkitsee sitä, että talousarviosiirto on v. 2028 n. 300 milj. euroa suurempi kuin mitä se olisi ollut ilman lakimuutosta.

Vuoden 2022 lopulla säädetyin lain perusteella uusi Ympäristövahinkorahasto korvaa Öljysuojarahaston vuodesta 2025 alkaen. Uudistuksen tarkoituksena on varmistaa, että toiminnanharjoittajat vastaisivat ympäristövahinkojen torjunnan rahoittamisesta kollektiivisen vastuun puitteissa, mikäli varsinainen vahingon aiheuttaja on maksukyvytön, konkurssissa tai tuntematon.

Valtiontakuurahaston ennakoivassa rahoituslaskelmassa on varauduttu vuosina 2026–2027 Finnvera Oyj:n vientitakuu- ja erityisrahoitustoiminnasta mahdollisesti syntyvän tappiollisen erillistuloksen kattamiseen. Finnvera Oyj:n valtion vastuulla oleva vientitakuu- ja erityistakauskannan riskisyys kasvoi koronaviruspandemian seurauksena.

Taulukko 16. Budjetin ulkopuoliset valtion rahastot, milj. euroa

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Verot ja veroluonteiset tulot yhteensä	465	211	63	62	62	61
Sekalaiset tulot	107	172	195	190	186	182
Eläkemaksut	1 661	1 693	1 663	1 666	1 692	1 725
Korkotulot ja voiton tuloutukset	592	649	650	645	644	639
Siirrot talousarviosta	580	594	612	612	612	612
Tulot pl. rahoitustaloustoimet	3 405	3 319	3 183	3 175	3 197	3 219
Myönnettyjen lainojen takaisinmaksut	1 701	151	280	1 705	471	212
Tulot yhteensä	5 105	3 469	3 463	4 880	3 667	3 431
Kulutusmenot	231	263	234	262	270	255
Siirtomenot	1 062	860	832	1 009	932	787
Korkomenot	17	21	21	21	21	21
Siirrot talousarvioon	2 119	2 798	2 577	2 535	2 485	2 534
Muut menot	24	25	25	25	25	25
Menot pl. rahoitustaloustoimet	3 453	3 968	3 689	3 852	3 733	3 623
Myönnettyt lainat ja muut finanssisijoitukset	1 511	110	10	1 463	217	-19
Menot yhteensä	4 964	4 078	3 698	5 315	3 950	3 604
Nettoyli- tai alijäämä	141	-609	-236	-435	-283	-173

Liikelaitokset

Valtiolla on kaksi liikelaitosta, Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt. Senaatti-kiinteistöihin sovelletaan vuoden 2010 lakia valtion liikelaitoksista (1062/2010). Metsähallitukseen ei vastaavaa lakia sovelleta, vaan sitä koskevat laki Metsähallituksesta 234/2016 sekä laki valtion metsätalousosakeyhtiöistä 235/2016).

Metsähallituksen tehtävänä on käyttää, hoitaa ja suojella hallinnassaan olevaa valtion suoraan omistamaa rakentamatonta maa- ja vesiomaisuutta. Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa ja hoitaa budjettivaroin laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä. Metsätaloutta ja muuta markkinaehtoista liiketoimintaa Metsähallitus harjoittaa omistamiensa tytäryhtiöiden kautta. Metsähallituksen metsätalousliiketoiminta on yhtiötetty valtion kokonaan omistamaan Metsähallitus Metsätalous Oy:öön. Metsähallituksen hallinnassa on kaikkiaan n. 12,6 milj. hehtaaria valtion omistamia maa- ja vesialueita, joiden tasearvo on n. 4,0 mrd. euroa. Tästä tuottovaatimuksen alaista liiketoiminnan peruspääomaa on n. 2,6 mrd. euroa. Metsähallituksen vuosittaisen tuloutuksen valtiolle arvioidaan nousevan asteittain kehyskaudella 119 milj. eurosta 138 milj. euroon. Tässä arviossa on huomioitu kevään 2024 kehysriihen linjaukset tuloutuksen kasvattamisesta asteittain.

Senaatti-konserniin kuuluvat Senaatti-kiinteistöt ja vuoden 2021 alusta toimintansa aloittanut Puolustuskiinteistöt. Tehtävänä on valtion toimitilastrategian tavoitteiden mukaisten työympäristöratkaisujen tuottaminen asiakkaille ja organisaatioiden suorituskyvyn nostaminen valtionhallinnossa. Liiketoiminta perustuu työympäristöjen ja kiinteistövarallisuuden kehittämiseen, toimitilojen vuokraukseen sekä toimitiloihin liittyvien palvelujen tarjoamiseen asiakkaille. Palveluja voidaan tuottaa myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalta. Senaatti-konsernin liikelaitosten investointivaltuuden tasosta linjataan talousarvioesitysten valmistelun yhteydessä. Senaatti-konserni toimii liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Konserni tulouttaa vuosittain valtion talousarvioon 20–30 milj. euroa vuosina 2025–2028. Konsernin vuokraustoiminnan tuloksen arvioidaan laskevan 20 milj. eurosta 15 milj. euroon samalla ajanjaksolla. Vuosien 2025–2028 kiinteistömyynneissä pyritään yltämään 60–70 milj. euroon vuodessa.

5.7 Kestävä kehitys

Globaali kestävän kehityksen toimintaohjelma, Agenda 2030, asettaa yhteiset tavoitteet kestävän kehityksen toteuttamiseksi kaikille YK:n jäsenmaille. Agenda 2030 pyrkii kestävään kehitykseen niin talouden, ihmisten hyvinvoinnin kuin ympäristönkin kannalta.

Suomen uudistetun ilmastolain tavoitteena on varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden viimeistään v. 2035. Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan Suomi sitoutuu ilmastolain tavoitteisiin.

Hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää edistävät määrärahat julkisen talouden suunnitelmassa 2025–2028

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy määrärahoja, joiden voidaan arvioida edistävän hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää. Määrärahoilla edistetään mm. ympäristön ja luonnon hyvinvointia sekä luonnon monimuotoisuutta esimerkiksi luonnonsuojelualueiden hankinnalla ja kehitysyhteistyöllä. Päästöjä pyritään vähentämään mm. tukemalla uusiutuvaa energiaa sekä edistämällä joukkoliikennettä. Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiohankkeilla edistetään biotalousratkaisuja sekä kehitetään Suomea kohti vähähiilistä yhteiskuntaa. EU:n viherryttämistuella, ympäristökorvauksilla sekä luonnonmukaisen tuotannon edistämisellä on merkittävä rooli maatalouden kehittämisessä ympäristön kannalta kestävään suuntaan. Määrärahat kohdentuvat etenkin työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, ympäristöministeriön sekä ulkoministeriön hallinnonaloille.

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät hiilineutraaliutta edistävät määrärahat on jaettu vihreän siirtymän osalta keskeisiin teemakokonaisuuksiin. Yhteensä julkisen talouden suunnitelmassa hiilineutraaliuteen liittyviä tavoitteita edistetään n. 2,2 mrd. eurolla v. 2025 alentuen n. 1,7 mrd. euroon v. 2028.

Vuoden 2025 määrärahatasoa korottavat Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaiset rahoitukset, jotka päättyvät v. 2026. Suomen enimmäissaannosta (1,82 mrd. euroa) noin puolet kohdentuu vihreään siirtymään. Vihreän siirtymän osalta määrärahalisäyksiä kohdistuu kehyskauden alussa etenkin investointeihin puhtaaseen energiantuotantoon. Lisäksi määrärahatasoa uusiutuvan energian ja energiatehokkuuskokonaisuuden osalta korottavat varautumisen ministerityöryhmän kevään 2022 linjausten pohjalta tehdyt päätökset energiaomavaraisuutta ja huoltovarmuutta vahvistavasta toimenpidekokonaisuudesta. Liikennekokonaisuuden osalta ratahankkeisiin käytettävien määrärahojen taso on korkeampi kehyskauden alussa.

Hiilineutraaliutta edistävien määrärahojen tason alenemiseen kehyskaudella vaikuttaa edellä mainittujen elpymis- ja palautumissuunnitelman ja varautumisministerityöryhmän linjaaman rahoituksen alenemisen lisäksi mm. uusiutuvan energian tuotantotuen aleneminen, joka johtuu tukioikeutettujen tuotantolaitosyksiköiden poistumisesta tuen piiristä. EU:n rakennerahasto-ohjelmien vuotuisen rahoituksen väheneminen kehyskaudella alentaa myös määrärahatasoa. Samoin hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa sovitut julkisen talouden sopeuttamistoimet vähentävät rahoitusta mm. kehitysyhteistyömenoja. Toisaalta T&K-rahoituslain mukaiset lisäykset nostavat tutkimus- ja kehittämisteeman määrärahoja kehyskaudella.

Taulukko 17. Hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää edistävät määrärahat vuosina 2025–2028 (milj. euroa)

	2025	2026	2027	2028
Luonnon monimuotoisuus sekä vesien- ja ympäristönsuojelu	129,2	130,5	130,3	130,3
Uusiutuva energia ja energiatehokkuus	628,0	492,2	230,3	172,3
Globaali ulottuvuus	200,0	197,3	204,5	204,5
Tutkimus ja kehittäminen	296,8	289,4	323,1	363,7
Liikenne	287,3	264,6	252,8	206,4
Maa- ja metsätalous sekä maankäyttösektori	677,0	659,9	563,3	577,8
Yhteensä	2 218	2 034	1 704	1 655

Verot

Veroja, joiden voidaan katsoa edistävän hiilineutraaliuden tavoitteita, on useita. Näitä ovat erityisesti energiaverot, ajoneuvovero, autovero, eräiden juomapakkauksen valmistevero sekä jätevero. Vaikka niitä voidaan kokonaisuutena pitää hiilineutraaliustavoitteiden mukaisina veroina, niihin voi sisältyä tavoitteen vastaisia yksittäisiä verotusrakenteita.

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy hiilineutraaliutta edistävänä energiaveromuutoksena energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen poistuminen vuoden 2025 alusta sekä matkailuautojen autoverotuen supistaminen asteittain ja hiilineutraaliutta hidastavana energiaveromuutoksena liikennepolttoaineiden verojen kevennykset v. 2026–2027. Lisäksi ajoneuvovero kevenee vuoden 2025 alusta

kohdistuen NEDC-mittaustavan mukaisiin keski- ja suuripäästöisiin autoihin sekä niihin vanhimpiin autoihin, joista ei ole päästömittaustietoa. Täyssähköautojen sekä lataushybridien ajoneuvoveroa korotetaan vuoden 2026 alusta ja samalla tuloverotuksessa nollapäästöisten työsuhdeautojen alennettua verotusarvoa jatketaan vuoden 2029 loppuun. Öljylämmityksestä luopumiseen kohdistuvien töiden korotettu kotitalousvähennys jatkuu vuoden 2027 loppuun asti ja vähäpäästöisten työsuhdeautojen alennettu verotusarvo jatkuu vuoden 2025 loppuun asti.

6 Hyvinvointialueiden talous

6.1 Hyvinvointialueiden rahoitus ja valtion toimenpiteet

Hyvinvointialueiden taloutta, valtion toimenpiteiden vaikutuksia sekä hyvinvointialueiden valtion rahoitusta käsitellään julkisen talouden suunnitelmassa kokonaisuutena. Hyvinvointialueiden taloutta käsiteltäessä mukaan luetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen osalta myös Helsingin kaupunki.

Valtion rahoitus hyvinvointialueille

Hyvinvointialueet rahoittavat toimintansa pääosin yleiskatteisella valtion rahoituksella. Hyvinvointialueet saavat lisäksi valtionavustuksia, asiakasmaksuja ja muita toimintatuloja sekä rahoitustuottoja. Koko maan tasolla valtion rahoitus on yhteensä n. 26,2 mrd. euroa v. 2025. Rahoituksen taso nousee v. 2025 edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna n. 1,8 mrd. euroa. Suurta nousua selittää erityisesti v. 2025 rahoitukseen ensimmäistä kertaa lisättävä lakisääteinen jälkikäteistarkistus, joka on 1,46 mrd. euroa.

Rahoitukseen vaikuttavat myös kustannustason nousu, ennakoitu palvelutarpeen kasvu sekä tehtävämuutokset. Tehtävämuutoksiin liittyen rahoitus muuttuu arvioidun kustannusvaikutuksen mukaisesti. Palvelutarpeen kasvu lisää rahoitusta 29,4 milj. euroa v. 2025, 37,0 milj. euroa v. 2026, 38,7 milj. euroa v. 2027 ja 274,0 milj. euroa v. 2028 suhteessa syksyn 2023 kehyspäätökseen. Hyvinvointialueiden rahoituksen indeksitarkistus vuodelle 2025 on 2,72 %, ja se kasvattaa rahoituksen määrää v. 2025 suhteessa syksyn 2023 kehyspäätökseen yhteensä n. 740 milj. eurolla, josta jälkikäteistarkistukseen sisältyvä osuus on n. 74 milj. euroa.

Kehyskauden lopulla v. 2028 valtion rahoitus on n. 25,2 mrd. euroa. Rahoitusta vähentää kehyskaudella erityisesti jäljempänä kuvattu jälkikäteistarkistuksen määrän arvioitu väheneminen vuosina 2026–2028. Lisäksi rahoitukseen vaikuttavat hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa sovitut sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävälainsäädännön muutokset.

Valtion rahoituksen jälkikäteistarkistus ja kehysvaraus

Rahoituksen taso tarkistetaan hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 10 §:n perusteella vastaamaan koko maan tasolla toteutuneita kustannuksia jälkikäteen kahden vuoden viipeellä⁵. Ensimmäinen jälkikäteistarkistus tehdään vuoden 2023 toteumatietojen perusteella vuoden 2025 rahoitukseen.

Vuosittainen jälkikäteistarkistuksena tehtävä rahoituksen lisäyksen tai vähennyksen määrä riippuu tarkistusvuoden rahoituksen ja toteutuneiden kustannusten välisen erotuksen määrästä ja etumerkistä, erotuksen muutoksesta edellisvuoteen verrattuna sekä rahoitukseen jo aiemmin lisätystä jälkikäteistarkistuksen määrästä. Kehyskaudella jälkikäteistarkistuksen määrä rahoituksessa on kaikkina vuosina tehtyjen lisäysten ja vähennysten yhteismäärä.

Hyvinvointialueiden rahoitukseen sisältyvän jälkikäteistarkistuksen mitoitus perustuu vuoden 2025 osalta alueiden vuoden 2023 tilinpäätösarvotietoihin ja jatkovuosien osalta alueiden taloussuunnittelutietoihin. Vuonna 2025 rahoituksessa huomioitava jälkikäteistarkistuksen määrä on 1,46 mrd. euroa, josta 73,6 milj. euroa aiheutuu indeksitarkistuksesta vuodelle 2025 ja 30,2 milj. euroa jälkikäteistarkistusta laskettaessa huomioitavasta palvelutarpeen kasvusta. Jälkikäteistarkistuksen määrä tarkentuu kesällä 2024 sen jälkeen, kun alueet ovat raportoineet tilinpäätöstietonsa. Vuosina 2026–2028 rahoituksessa huomioitava jälkikäteistarkistuksen määrä perustuu alueiden vuoden 2024 talousarvotietojen sekä vuosien 2025–2026 taloussuunnitelmatietojen perusteella tehtyyn laskelmaan. Koska alueiden yhteenlaskettu tulos paranee talousarvioiden ja -suunnitelmien mukaan vuodesta 2024 alkaen, jälkikäteistarkistuksen määrä pienenee vuodesta 2026 lukien. Alueiden talousarvioiden mukaan alijäämä pienenee n. 0,9 mrd. euroon v. 2024 koko maan tasolla. Taloussuunnitelmissa hyvinvointialueiden talous kääntyy ylijäämäiseksi v. 2025 ja pysyy ylijäämäisenä v. 2026. Näiden perusteella jälkikäteistarkistuksen määrä olisi n. 959 milj. euroa v. 2026, n. 392 milj. euroa v. 2027 ja n. -131 milj. euroa v. 2028. Jälkikäteistarkistuksen määrässä on huomioitu vuoden 2025 indeksitarkistukseen perustuvana hintavaikutuksena 60,0 milj. euroa vuodessa vuosina 2026–2028 ja palvelutarpeen kasvusta aiheutuen 35,1 milj. euroa v. 2026, 33,7 milj. euroa v. 2027 ja 27,6 milj. euroa v. 2028. Hallitusohjelman mukaisesti jälkikäteistarkistukseen on tarkoitus lisätä alueiden portaittain nouseva omavastuu vuodesta 2026 lähtien.

5 Kustannusten jälkikäteistarkistus tehdään hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 10 § mukaisesti laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotuksen muutoksen perusteella. Yksinkertaisuuden vuoksi jatkossa asiaa käsitellään tilikauden tuloksen ja sen muutoksen perusteella.

Hyvinvointialueiden taloussuunnitelmat on laadittu hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) mukaan siten, että talous on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään toisen talousarviota seuraavan vuoden päättyessä. Osalla alueista sopeutus-tarve on huomattava, ja sopeutustoimia ei ole taloussuunnitelmavuosien osalta vielä täsmennetty. Tästä syystä taloussuunnitelmia voi pitää osin tavoitteellisena. Sopeutustoimien uskottavuutta ei ole myöskään pystytty todentamaan.

Jos alueiden yhteenlaskettu tulos ei kohene edellä esitetyllä tavalla taloussuunnitelmien mukaisesti, jälkikäteistarkistuksen määrä muodostuu korkeammaksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain mukaisesti. Tästä syystä mahdolliseen arvioitua suurempaan jälkikäteistarkistukseen ja vastaaviin ennakoimattomiin tekniisiin muutostarpeisiin on valtion menokehyksessä varauduttu ns. kehysvarauksella, joka ei ole käytettävissä muihin menoihin. Syksyn 2023 julkisen talouden suunnitelmassa tehtyä kehysvarausta on julkisen talouden suunnitelmassa purettu hyvinvointialueiden rahoituksen momentille. Alueiden yhteenlaskettu alijäämä v. 2023 on noussut suuremmaksi kuin syksyllä ennakoitiin ja mihin syksyn julkisen talouden suunnitelman kehysvarauksen mitoitus perustui. Tästä syystä kehysvarauksen määrää on korotettu 425 milj. eurolla kehystason puitteissa. Kehysvarauksen määrä on 35 milj. euroa v. 2025, 437 milj. euroa v. 2026, 924 milj. euroa v. 2027 ja 627 milj. euroa v. 2028. Jälkikäteistarkistukseen tehty kehysvaraus ei vaikuta alijäämien kattamisvelvollisuuteen, eikä siten poista hyvinvointialueilta sopeuttamistarvetta. Hallituksen lähtökohtana on, että alueiden tulee hidastaa kustannusten nousua ja kattaa taseeseen kertyneet alijäämät lain edellyttämässä määräajassa. Jos alue ei ole kattanut kertynyttä alijäämää laissa säädettyssä määräajassa, valtiovarainministeriö voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn.

Julkisen talouden suunnitelma sisältää vuosittain 1 milj. euron määrärahan hyvinvointialueiden lisärahoitukseen. Momentti mahdollistaa teknisesti vuoden aikana mahdollisesti syntyvien lisärahoitustarpeiden käsittelyn.

Taulukko 18. Hyvinvointialueiden rahoitus, eräät valtion korvaukset sekä valtionavustukset, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2025 hintatasossa

	2024	2025	2026	2027	2028
Valtion rahoitus¹					
VM	24 614,9	26 152,4	25 917,9	25 515,1	25 212,7
Rahoituslain mukainen lisärahoitus ²	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Eräät valtion korvaamat palvelut					
SM	34,1	22,7	8,3	7,2	7,2
TEM	198,5	327,3	297,0	175,7	92,5
STM	100,0	82,8	67,3	47,5	35,5
Valtionavustukset ja muut korvaukset					
OM	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
SM	4,0	4,0	4,0	3,0	3,0
VM	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TEM	8,9	0,0	0,0	0,0	0,0
STM	256,5	236,0	204,2	204,2	201,5
YM	0,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Kaikki yhteensä	25 318,1	26 829,4	26 502,9	25 956,9	25 556,6

1) Sisältää kehyskauden aikana voimaantulevat tehtävämuutokset sekä rahoitusmalliin liittyvät lisäykset. Vuoden 2024 rahoitus sisältää hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoituksen jälkikäteen korjaavan kertaerän n. 551 milj. euroa.

2) 1 milj. euroa on arviomäärärahmomentilla 28.89.32 ja tarvittava lisärahoituksen määrä arvioidaan tapauskohtaisesti.

Hyvinvointialueiden toimintaan ja rahoitukseen vaikuttavat tehtävämuutokset

Hyvinvointialueisiin kohdistuu kehyskaudella tehtävämuutoksia, jotka tulevat voimaan, supistuvat tai laajenevat vaiheittain v. 2025 tai sen jälkeen. Pääministeri Orpon hallitusohjelman liitteiden B ja D toimet on sisällytetty pääosin syksyn 2023 julkiseen talouden suunnitelmaan. Hyvinvointialueiden rahoitukseen vaikuttavat tehtävämuutokset on kuvattu alla olevassa taulukossa. Syksyn 2023 julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna hyvinvointialueiden rahoitukseen vaikuttavat hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa linjatut seuraavat tehtävämuutokset:

- ensihoidon matkakustannusten rahoitusvastuun siirto 130,1 milj. euroa vuodesta 2026 lähtien
- palvelujärjestelmän vaikuttavuuden kehittäminen, joka vähentää rahoitusta 50 milj. eurolla, kasvattaen toimenpiteen nettovaikutuksen -108 milj. euroon vuodesta 2028 lähtien
- digitaalisen asioinnin ensisijaisuus, joka vähentää rahoitusta 2,7 milj. eurolla, kasvattaen toimenpiteen nettovaikutuksen -8,1 milj. euroon vuodesta 2028 lähtien
- iäkkäiden ympärivuorokautisen hoivan henkilöstömitoitus, jota kevennetään ja mitoitukseksi säädetään 0,6 nykyisen 0,65 sijaan. Lisäksi vuoden 2028 alusta voimaantulevaksi tarkoitettu 0,7 vähimmäismitoituksesta luovutaan. Toimenpide vähentää vuosina 2025–2027 rahoitusta 45 milj. euroa vuodessa ja 119 milj. euroa vuodesta 2028 alkaen
- perusterveydenhuollon hoitotakuun muutos 14 vuorokaudesta 3 kuukauteen ja suun terveydenhuollon hoitotakuun muutos 4 kuukaudesta 6 kuukauteen. Lisäksi ostopalveluvelvoite poistetaan. Toimenpide vähentää rahoitusta 130 milj. euroa vuodesta 2025 alkaen
- vammaispalvelulain soveltamisalan rajausta siten, että ko. laki säilyy erityislakina. Säästövaikutus suhteessa hallituksen varaamaan käytettävissä olevaan 100 milj. euroon (julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024–2027) nähden 70 milj. euroa v. 2025, 65 milj. euroa v. 2026, 60 milj. euroa v. 2027 ja 65 milj. euroa v. 2028
- lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden kelpoisuusvaatimuksen muutos siten, että sosiaalityöntekijöiden sijaisina voivat toimia myös sellaiset henkilöt, jotka ovat opiskelleet sosiaalityötä sivuaineena tai opinnot on suoritettu avoimessa yliopistossa. Toimenpide vähentää rahoitusta 2 milj. euroa vuodessa vuosina 2025–2028
- sosiaalihuollon palveluvalikoiman rajausta turvaten palvelujärjestelmän kestävyys ja huomioiden henkilöstön saatavuuden haasteet sekä julkisen talouden tila. Toimenpide vähentää rahoitusta 100 milj. euroa vuodesta 2026 alkaen

- erikoissairaanhoidon palveluvalikoiman lisärajaus suhteessa hallitusohjelmassa jo sovittuun. Tietyt hoidot/toimenpiteet, kuten estetiikkaa lähenevä plastiikkakirurgia ja sterilisaatiot, rajataan julkisen palveluvalikoiman ulkopuolelle. Rajaukset eivät koske hedelmöityshoitoja ja abortteja. Toimenpide vähentää rahoitusta 10 milj. euroa v. 2026, 30 milj. euroa v. 2027 ja 70 milj. euroa v. 2028
- hyvinvointialueiden palveluvelvoitteen lisäkevennys todistusten ja lausuntojen osalta suhteessa hallitusohjelmassa jo sovittuun, siten että ajokortteihin liittyviä ikäkausitarkastuksia ei vuodesta 2025 lähtien enää tarjottaisi hyvinvointialueiden järjestämistä vastuulla olevassa julkisessa terveydenhuollossa. Toimenpide vähentää rahoitusta 5 milj. euroa vuodesta 2025 alkaen
- edellä mainittujen lisäksi asiakasmaksuja korotetaan, mikä vähentää hyvinvointialueiden rahoitusta 100 milj. euroa vuodesta 2025 alkaen.

Lisäksi hallitusohjelmassa asetettua sairaaloiden ja päivystysten työnjakoa koskevaa säästötavoitetta on pienennetty. Julkisen talouden suunnitelmassa näistä säästöistä on linjattu uudelleen, kohdistuen osin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan ja osin hyvinvointialueiden tehtäviin ja rahoitukseen. Lasten ja nuorten terapiatakuun voimaantuloa siirretään neljällä kuukaudella alkamaan 1.5.2025. Erikoissairaanhoidon työnjakoa kehitetään, mikä vähentää rahoitusta 25 milj. euroa vuodesta 2026 lähtien. Tulkkauspalvelujen kehittäminen ja silmäsairauksien hoidon norminpurku vähentävät rahoitusta yhteensä 4 milj. euroa vuodesta 2026 lähtien. Lisäksi hallitusohjelmassa sovittujen hyvinvointialueiden rahoitusmallin muutosten valmistelun yhteydessä siirtymätasauksia muutetaan siten, että kertaluonteinen säästö on 15 milj. euroa v. 2026 ja 20 milj. euroa v. 2027. Hallitusohjelman liite B:n rahoitusmallin muutosten arvioitu säästövaikutus (ml. siirtymätasauksia koskeva päätös) on julkisen talouden suunnitelmassa otettu huomioon kehystason mitoituksessa ns. negatiivisena kehysvarauksena.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman ja tämän julkisen talouden suunnitelman tehtävämuutosten kustannusvaikutus on nettomääräisesti n. 685 milj. euroa hyvinvointialueiden menoja vähentävä v. 2028. Muutosta selittävät ennen kaikkea ensihoitoon liittyvien kuljetusten rahoitusvastuun siirto hyvinvointialueille sekä julkisen talouden suunnitelmassa linjatut (ja edellä kuvatut) tehtävämuutokset⁶.

6 Yhteensä hyvinvointialueille pääministeri Marinin hallituskauden aikana osoitettujen, tähän kehyskauteen vaikuttavien tehtävien sekä pääministeri Orpon hallitusohjelman uusien toimenpiteiden kustannusvaikutus on nettomääräisesti n. 259 milj. euroa menoja vähentävä v. 2028.

Hyvinvointialueille maksettavat valtionavustukset ja muut korvaukset

Hyvinvointialueille osoitetaan valtionavustuksia ja muita korvauksia arviolta 243 milj. eurolla v. 2025. Avustukset pienenevät asteittain kehyskauden loppuun mennessä, jolloin valtionavustuksia ja muita korvauksia maksetaan yhteensä arviolta n. 208 milj. eurolla. Valtaosa valtionavustuksista ja muista korvauksista osoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön (STM) pääluokasta.

Merkittävin yksittäinen avustuskokonaisuus liittyy valtion korvauksiin sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköille sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön erikoistumiskoulutukseen, yhteensä 108 milj. euroa. Suomen kestävä kasvun ohjelman rahoitus päättyy v. 2025, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden vahvistamista ja kustannusvaikuttavuuden lisäämistä koskevan pilarin 4 rahoitus on 30 milj. euroa. Toimenpiteiden tavoitteena on mm. purkaa koronavirustilanteen aiheuttamaa sosiaali- ja terveydenhuollon hoito-, kuntoutus- ja palveluvelkaa.

Valtion rahoitukseen terveydenhuollon ja sosiaalityön yliopistotasoiseen tutkimukseen osoitetaan kehyskaudella 40 milj. euroa vuosittain, missä on lisäystä 5 milj. euroa/vuosi.

Sosiaalialan osaamiskeskuksien määrää vähennetään ja lisäksi ruotsinkielisen väestön tarpeita varten on jatkossakin ruotsinkielinen osaamiskeskus. Kyseisen toiminnan rahoitukseen tehdään 1 milj. euron vähennys vuodesta 2025 lähtien, jolloin rahoitus on 1,3 milj. euroa/vuosi.

Vuosina 2024–2027 saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseen, Pohjanmaan hyvinvointialueen asiakas- ja potilasturvallisuuskeskuksen kehittämishankkeeseen sekä Porvoon ja Raaseporin sairaaloiden yhteyteen perustettaviin osaamisverkostoihin osoitetaan yhteensä n. 2,7 milj. euroa/vuosi.

Muita sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan valtionavustuksia käsitellään luvussa 5.3.

Sisäministeriön hallinnonalan palosuojelurahastosta osoitetaan harkinnanvaraisia avustuksia hyvinvointialueille vuositasolla n. 3–4 milj. euroa vuosina 2025–2028.

Öljysuojarahaston toiminta lakkaa v. 2025, kun ympäristövahinkorahasto aloittaa toimintansa. Hyvinvointialueiden on mahdollista hakea harkinnanvaraista avustusta ympäristövahinkojen torjunnan kalustohankinnoista aiheutuvien kokonaiskustannusten osittaiseen kattamiseen. Ympäristövahinkorahastosta voidaan myöntää avustuksia vuodesta 2025 lähtien enintään 3 milj. euroa vuodessa.

Eräät valtion korvaamat palvelut

Valtio maksaa hyvinvointialueille lakiin perustuvia erilliskorvauksia joistakin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Alla on kuvattu euromääräisesti isompia kokonaisuuksia. Muitakin erilliskorvattuja palveluja on, esimerkiksi kotikunnattomien kiireellisestä hoidosta maksettavat korvaukset, puolustusvoimien maksamat korvaukset hyvinvointialueiden tuottamista palveluista, tietyt vankien terveyden- ja sairaudenhoitoon ja kuntoutukseen liittyvät korvaukset sekä kuntouttavasta työtoiminnasta maksettavat korvaukset.

Kotoutumisen edistämisen korvauksia maksetaan hyvinvointialueille arviolta 327 milj. euroa v. 2025, 297 milj. euroa v. 2026, 176 milj. euroa v. 2027 ja 93 milj. euroa v. 2028. Määrärahasoon vaikuttaa se, että tilapäistä suojelua saavista osa on hakenut kotikuntaa, jonka mukaisesti he siirtyvät kotikunnan osoittamisen myötä pois vastaanottojärjestelmästä kotoutumislain korvausten piiriin.

Vastaanottokeskus järjestää vastaanottolain mukaiset sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut ensisijaisesti itse. Osa palveluista kuitenkin ostetaan palveluntuottajilta, kuten terveydenhoitoa ja sosiaalihuollon palveluja hyvinvointialueilta. Maahanmuuttovirasto korvaa hyvinvointialueille palveluista aiheutuneet kustannukset. Hyvinvointialueiden vastaanottotoimintaan liittyvien korvausten arvioidaan olevan n. 23 milj. euroa kehyskauden alussa ja laskevan n. 7 milj. euroon kehyskauden lopussa. Korvausten määrä riippuu mm. vastaanoton piirissä olevien henkilöiden lukumäärän kehittymisestä.

Rintamaveteraanien sekä sota- ja sotilasinvalidien valtion tukemiin palveluihin (esim. kotiin vietävät palvelut) kohdennetaan kehyskauden alussa n. 81 milj. euroa ja kehyskauden lopussa n. 34 milj. euroa.

6.2 Hyvinvointialueiden lainanottovaltuudet sekä laina- ja rahoitussopimusvastuut

Hyvinvointialueiden lainanottovaltuudet

Valtioneuvosto päättää vuosittain hyvinvointialueille valtuuden pitkäaikaisten lainojen nostamiseen investointien rahoittamiseksi (lainanottovaltuus) hyvinvointialueesta annetun lain 15 §:n mukaisesti perustuen alueiden laskennalliseen lainanhoitokykyyn. Valtioneuvosto päätti vuoden 2024 lainanottovaltuuksista kesäkuun 2023 alussa. Päätöksen mukaan uutta lainanottovaltuutta oli ainoastaan Pohjois-Karjalan hyvinvointialueella (139 milj. euroa). Muiden hyvinvointialueiden osalta tämä tarkoitti, että v. 2024 on mahdollista käynnistää vain vähäisessä määrin uusia investointihankkeita tai vaihtoehtoisesti ne tulee kattaa lainanoton sijasta muulla rahoituksella.

Hyvinvointialueet ja HUS-yhtymä voivat hakea muutosta lainanottovaltuuksiinsa. Valtioneuvosto päättää lainanottovaltuuden muuttamisesta, jos investointi on välttämätön hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi, eikä investointitarvetta voida kattaa muulla tavoin. Vuoden 2024 lainanottovaltuuden muutosta on hakenut vuoden 2024 alkuun mennessä 13 aluetta. Valtioneuvoston päätösten perusteella lainanottovaltuuden muutosta on myönnetty 11 alueelle yhteensä 1,957 mrd. euroa. Kaksi aluetta veti hakemuksensa pois. Kanta-Hämeen, Pohjois-Savon ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueille myönnettiin muutettua lainanottovaltuutta jo toisen kerran. Vuoden 2024 lainanottovaltuuden kokonaismääräksi muodostui muutosten jälkeen yhteensä 2,096 mrd. euroa.

Hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän vuoden 2025 lainanottovaltuudet määritetään viimeistään kesäkuussa 2024. Valtiokonttorille raportoitujen vuoden 2024 talousarvioiden perusteella vain viidellä alueella vuosikate olisi muodostumassa positiiviseksi. Myös näiden viiden alueen osalta vuosikate on jäämässä pieneksi. Tämän perusteella hyvinvointialueiden laskennalliset lainanottovaltuudet vuodelle 2025 ovat jäämässä vuoden 2024 tavoin pieniksi, tai niiden määrä on nolla. Odotettavaa on, että tänäkin vuonna käynnistyy useita lisälainanottovaltuusmenettelyjä. Hyvinvointialueiden heikon rahoitustilanteen vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen valmistelun yhteydessä poikkeukselliseksi tarkoitettu lisälainanottovaltuusmenettely on muodostumassa säännöllisesti toistuvaksi menettelyksi.

Lainanottovaltuuksien määritykseen vaikuttavat vuosikatteen ja lainakannan lisäksi aiempien vuosien lainanottovaltuudet ja niiden käyttämättä oleva keskeneräisiin hankkeisiin sitoutunut määrä. Lainanottovaltuuksia laskettaessa ja niiden riittävyyttä tarkasteltaessa lainoihin rinnastetaan investointia vastaavat sopimukset, ts. pitkäaikaiset vuokrasopimukset, jotka vaikuttavat taseen korollisen vieraan pääoman sijasta alueiden toimintakuluihin.

Hyvinvointialueiden investoinnit vaikuttavat hyvinvointialueiden rahoituksen perusteena oleviin toimintakuluihin, poistoihin ja korkoihin, ja ne otetaan huomioon jälkikäteen valtion rahoituksen tasoa määritettäessä. Lainanottovaltuuksilla ei ole siten välitöntä vaikutusta valtion talouteen, vaan vaikutus hyvinvointialueiden valtion rahoitukseen on riippuvainen edellä lueteltujen tekijöiden kehityksestä. Hyvinvointialueet vastaavat itse lainojen takaisinmaksusta yleiskatteisella rahoituksellaan.

Hyvinvointialueiden laina- ja rahoitussopimusvastuut

Valtiolla ei ole eksplisiittistä vastuuta hyvinvointialueiden laina- ja rahoitusvastuista eikä vastuita kirjata valtion tilinpäätöksen takausvastuisiin. Valtiolla voidaan katsoa kuitenkin olevan viimekätinen implisiittinen vastuu hyvinvointialueiden palveluiden turvaamisesta ja tämän seurauksena myös hyvinvointialueiden rahoituksesta lainsäädännössä asetetuin periaattein. Hyvinvointialueita ei voida konkurssilain 3 pykälän mukaan asettaa konkurssiin, joten mahdollisissa maksuvaikeustilanteissa alueiden lainavastuiden hoitaminen tulee turvattavaksi ottaen huomioon muun muassa säädöksissä määritelty arviointimenettely. Hyvinvointialueilla on lisäksi oikeus saada valtiolta lisärahoitusta, jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalouden tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen.

Hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän vuoden 2023 tilinpäätösarvotiedot raportoi-tiin tammikuun 2024 lopulla. Arviotietojen mukaan vuoden 2023 yhteenlaskettu lainamäärä oli 5,81 mrd. euroa, josta HUS-yhtymän osuus on noin miljardi euroa. Hyvinvointialueiden vastuut koostuvat mm. velkakirjalainoista, luottolimiiteistä, kuntatodistuksista, leasing-sopimuksista ja muista pitkäaikaisista vuokrasopimuk-sista sekä rahoitussopimukseen liittyvistä johdannaisopimuksista. Lisäksi hyvinvointialueilla on rahoitussopimukseen liittyviä takausvastuita. Hyvinvointialueiden rahoitusvastuiden kasvun lisäksi on otettava huomioon, että myös kohonnut korko-taso tuo osaltaan lisärasitusta hyvinvointialueiden taloudelle ja niillä on välillistä vaikutusta myös valtiolle hyvinvointialueiden rahoituskokonaisuuden hallinnassa.

Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä on päätetty, että investointisuunnitel-mien hyväksymismenettelyä kiristetään, jotta julkisen talouden vakauttamistavoit-teet eivät vaarannu. Asiaan liittyen perustetaan työryhmä. Hallituksen tavoitteena on hillitä hyvinvointialueiden investointeja sekä hillitä velkaantumista ja investoin-teihin liittyviä kustannuksia. Tiukempi ohjaus toteutetaan niin, että välttämättömät investoinnit voidaan kuitenkin toteuttaa. Tarve tiukempaan ohjaukseen korostuu niillä alueilla, joilla arviointimenettelyn kriteerit ovat täyttymässä tai täyttyneet.

6.3 Arvio hyvinvointialueiden tuloista ja menoista

Tässä osassa kuvataan hyvinvointialueiden talouden kehitysarvio kirjanpidon käsit-tein. Ennuste on laadittu valtiovarainministeriön kansantalousosasastolla, ja se kuvaa hyvinvointialueiden (ml. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelas-tustoimi) ja hyvinvointiyhtymien kokonaisuutta.

Ennuste on luonteeltaan painelaskelma: ennusteessa menot kasvavat palvelutarpeen kasvuun, tehtävämuutosten ja hintojen muutosten mukaan. Ennusteessa on huomioitu alueiden omia sopeutustoimia erityisesti kuluvalle vuodelle. Vuosina 2025–2026 sopeutustoimia on arvioitu mukaan varovaisesti, sillä niistä ei ole ollut yhtä tarkkaa tietoa. Sopeutustoimien määrä perustuu niistä kerättyihin tietoihin. Tietojen tarkentuessa sopeutustoimia huomioidaan enemmän. Valtionrahoitus on laskelmassa arvioitu niin, että alueiden rahoituksen jälkikäteistarkistuksen määrä on julkisen talouden suunnitelmaan tehtyjen varausten suuruinen. Jos jälkikäteistahoitus olisi painelaskelmassa arvioidun tuloskehityksen mukainen, pitäisi valtionrahoituksen olla v. 2027 0,4 mrd. euroa ja v. 2028 1,4 mrd. euroa painelaskelmaan sisällytettyä suurempi.

Hyvinvointialueiden tulos oli v. 2023 selvästi alijäämäinen, ja alueiden menojen kasvu oli hyvin nopeaa. Vuonna 2024 alueiden tulos paranee hieman, mutta pysyy merkittävästi alijäämäisenä. Alueiden tulosta parantavat niiden tekemät sopeutustoimet, ja lisäksi hintojen nousu hidastuu v. 2024. Toimintakate heikkenee n. 2,6 %, kun v. 2023 sen voi arvioida heikentyneen yli 11 %. Painelaskelman arvioitu toimintakate v. 2024 on lähellä alueiden yhteenlaskettujen talousarvioiden mukaista toimintakatetta.

Taulukko 19. Hyvinvointialueindeksi ja arvio hintojen muutoksesta, %

	2024	2025	2026	2027	2028
Hyvinvointialueindeksi	2,53	2,72	2,80	2,62	2,70
Arvio hintatason muutoksesta ennusteessa	3,0	4,3	3,9	3,4	2,9

Vuonna 2025 alueiden tulos paranee lähelle tasapainoa, kun jälkikäteistarkistus kasvattaa valtion rahoitusta. Menojen kasvua hidastaa julkisen talouden suunnitelmassa päätetyt alueiden tehtävämuutokset. Toimintakate heikkenee keskimäärin n. 3½ % vuodessa seuraavina vuosina ja tulos pysyy hieman alijäämäisenä koko kehyskauden. Vuonna 2028 tulos heikkenee, sillä jälkikäteistarkistuksen kehysvaraukseen on arvioitu v. 2028 edellisvuotta pienempi määrä.

Julkisen talouden suunnitelmassa päätetyt alueiden tehtävien muutokset vaikuttavat yhtä paljon sekä alueiden menojen että valtion rahoituksen määrään, minkä vuoksi tehtävämuutokset eivät muuta alueiden rahoitustasapainoa laskelmassa. Muutokset kuitenkin voivat helpottaa alueiden menopaineita. Lisäksi sopeutustoimiin kuului asiakasmaksujen korotuksia.

Alueiden menoja ajaa ennustekaudella hintojen nopea nousu. Erityisesti henkilöstömenot kasvavat suurten sopimuskorotusten ja palkkaohjelmien vuoksi yleistä ansiotasoa nopeammin. Inflaatio hidastuu, mutta hintakehitys on vielä kuluvana vuonna nopeaa. Menojen kasvua hidastavat pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa sekä julkisen talouden suunnitelmassa päätetyt päätösperäiset toimet sekä alueiden omat sopeutustoimet. Alueiden omina sopeutustoimina on ennusteessa huomioitu 0,6 mrd. euron verran vuodelle 2024 sekä 0,2 mrd. euroa vuosille 2025 ja 2026. Alueet esittävät taloussuunnitelmissaan vuosille 2025–2026 merkittävästi suurempia sopeutustoimia. Alueiden investoinnit pysyvät ennusteessa korkealla tasolla.

Alueiden tulot koostuvat pääosin valtion rahoituksesta sekä maksutuotoista asiakailta. Valtion rahoitus kasvaa reippaasti v. 2025, kun siinä huomioidaan jälkikäteistarkistuksena vuodelta 2023 kertynyt alueiden alijäämä. Jälkikäteistarkistus kasvattaa valtion rahoitusta 1,46 mrd. euroa. Seuraavien vuosien jälkikäteistarkistus on arvioitu julkisen talouden suunnitelmassa tehdyn varauksen perusteella, eikä painelaskelman kustannuskehityksen mukaisesti⁷. Jos alueiden menot kehittyisivät tässä esitetyn painelaskelman mukaisesti, olisi rahoituslain mukainen jälkikäteistarkistus v. 2026 0,1 mrd. euroa pienempi, v. 2027 0,4 mrd. euroa suurempi ja v. 2028 1,4 mrd. euroa suurempi. Alueiden maksutuottojen odotetaan kasvavan maksujen indeksitarkistusten sekä sopeutustoimina tehtävien maksukorotusten vuoksi nopeasti vuosina 2024 ja 2025.

Hyvinvointialueiden lainakanta oli n. 5,8 mrd. euron verran vuoden 2023 lopulla. Velan määrä kasvaa yli 10 mrd. euroon vuoteen 2028 mennessä.

Ennusteeseen liittyy monia riskejä. Alueiden menoja voivat kasvattaa esimerkiksi ennustettua korkeampi hintojen nousu tai alueiden välinen palkkakilpailu henkilöstöstä. Menot voivat osoittautua myös painelaskelmaa alhaisemmaksi, jos alueet pystyvät toteuttamaan säästöjä ja tehostamaan toimintaansa arvioitua enemmän erityisesti vuoden 2024 jälkeen. Lähtökohtaisesti hyvinvointialueiden tulee sopeuttaa menokehityksensä valtion rahoituksen asettamiin puitteisiin. Tätä tukee myös hyvinvointialueiden taloutta koskevat säännökset mm. alijäämän kattamiskaudesta. Henkilöstöpula voi myös rajoittaa menojen kasvua ainakin lyhyellä aikavälillä.

7 Kansantalouselämyksen julkisen talouden ennusteessa valtion menot, ml. hyvinvointialueiden rahoitus, otetaan huomioon julkisen talouden suunnitelman mukaisesti.

Taulukko 20. Arvio hyvinvointialueiden tuloista ja menoista 2023–2028, mrd. euroa

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Toimintakulut	28,2	29,3	30,3	31,3	32,3	33,2
muutos, %		3,8 %	3,6 %	3,2 %	3,0 %	3,0 %
Toimintatuotot	4,2	4,6	4,9	4,8	4,7	4,7
muutos, %		11,1 %	5,2 %	-2,4 %	-1,4 %	0,2 %
Toimintakate	-24,0	-24,6	-25,4	-26,5	-27,6	-28,5
muutos, %		2,6 %	3,3 %	4,3 %	3,8 %	3,4 %
Valtionrahoitus	23,2	24,1	26,2	27,1	27,9	28,0
josta jälkikäteistarkistus			1,5	1,4	1,4	0,5
Rahoitustuotot ja -kulut	-0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Vuosikate	-0,8	-0,6	0,6	0,4	0,1	-0,7
Poistot	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
Satunnaiset erät	-	-	-	-	-	-
Tilikauden tulos	-1,4	-1,2	-0,0	-0,2	-0,5	-1,5
Tulorahoituksen korjaukset	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Käyttöomaisuusinvestoinnit	1,0	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8
Rahoitusosuudet ja myyntitulot	-	-	-	-	-	-
Toiminnan ja investointien rahavirta	-1,6	-1,7	-0,4	-0,5	-0,8	-1,5
Lainakanta	5,8	7,0	7,4	7,9	8,7	10,3

6.4 Hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyden arviointi

Hyvinvointialueesta annetun lain 12 §:n mukaan julkisen talouden suunnitelmassa tulee arvioida hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä niiden tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja hyvinvointialueittain (rahoitusperiaate)⁸. Arviointia edeltää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 31 §:ään perustuva sosiaali- ja terveysministeriön laatima vuosittainen valtakunnallinen selvitys, jossa arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaista toteutumista ja rahoituksen tason riittävyyttä.

Sosiaali- ja terveysministeriön syksyllä 2023 laatiman selvityksen⁹ mukaan johtopäätösten tekeminen yksittäisen hyvinvointialueen rahoituksen riittävyydestä tai riittämättömyydestä on tällä hetkellä ennaikasta. Rahoituksen riittävyyden varmistamiseen on lakisääteiset prosessit, kuten yksittäisen alueen lisärahoitus ja alueiden kokonaisrahoitukseen liittyvä jälkikäteistarkistus. Ministeriö on selvityksessään useassa kohdassa todennut hyvinvointialueiden muutosohjelmiin liittyvät haasteet: muutosohjelmien toimenpiteet eivät ole kaikilta osin riittävän yksilöityjä ja tiiviissä seurannassa tai kaikilta osin realistisesti asetettuja. Alueiden tavoitetasoissa sekä mahdollisuuksissa toteuttaa riittävän kunnianhimoisia muutosohjelmia on varsin suuria alueiden välisiä eroja, ja ohjelmat ovat osin riittämättömiä vastaamaan julkisen talouden, henkilöstön riittävyyden, väestön yhdenvertaisuuden ja palvelutarpeiden kasvun haasteisiin.

Julkisen talouden suunnitelmassa hyvinvointialueille varatun valtion rahoituksen riittävyys edellyttää, että alueet kykenevät sopeuttamaan kustannuksiaan riittävästi suhteessa ennustettuun kustannusten kehitykseen. Samalla sopeuttamismahdollisuuksiin vaikuttaa alueiden velvoite lakisääteisten palvelujen turvaamiseen. Sopeuttamistarvetta ohjaa osaltaan myös hyvinvointialueiden velvoite kattaa taseeseen kertyneet alijäämät lain edellyttämässä määräajassa. Seuraavassa tarkastellaan alueiden sopeuttamistarpeita suhteessa alijäämän kattamisveloitteeseen ja rahoituksen riittävyyttä alueiden taloussuunnittelutietojen ja valtiovarainministeriön aluekohtaisen painelaskelman perusteella. Tarkastelu on tehty alueiden taloussuunnitelmavuosien 2024–2026 osalta¹⁰.

8 Hyvinvointialueiden rahoitukseen ja sen riittävyyteen liittyvissä tarkasteluissa kustannuksilla tarkoitetaan nettokustannuksia.

9 Selvitys hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteutumisesta 2023. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain (612/2021) 31 §:n mukainen sosiaali- ja terveysministeriön vuosittainen valtakunnallinen selvitys (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2024:1; <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165367>).

10 Laajempi tarkastelu hyvinvointialueiden talouden näkymistä 2024–2028 löytyy sivulta: <https://vm.fi/hyvinvointialueiden-talous>

Hyvinvointialueiden vuoden 2024 talousarvioiden ja vuosien 2025–2026 taloussuunnitelmien mukainen kehitys ja alijäämän kattamisvelvoitteen toteutuminen

Alijäämän kattamisvelvoitteen tarkastelu perustuu hyvinvointialueiden vuoden 2024 talousarvioiden ja vuosien 2025–2026 taloussuunnitelmien mukaisiin nettokustannuksiin (toimintakate, poistot, rahoitustuotot ja -kulut) ja julkisen talouden suunnitelmassa päätettyyn valtionrahoitukseen. Alueiden taloussuunnitelmissa kustannusten vuosittainen kasvu on hyvin maltillista vuosina 2024–2026. Koko maan tasolla kustannukset kasvavat keskimäärin 1,7 % v. 2024, 1,6 % v. 2025 ja 1,8 % v. 2026, mutta aluekohtaisesti kustannuksien kehityksessä on vaihtelua – osa alueista on arvioinut kustannusten jopa pienenevän vuosien 2024–2026 aikana.

Tarkastelussa alueiden talousarvio- ja -suunnitelmatietojen mukaisista kustannuksista on vähennetty 353,6 milj. euroa v. 2025 ja 307,2 milj. euroa v. 2026 julkisen talouden suunnitelmassa päätettyjen tehtävämuutosten vaikutusta. Vähennys on tehty sillä oletuksella, että tehtävämuutokset vähentävät alueiden kustannuksia rahoituksen vähennyistä vastaavasti. Koko maan tasolla kustannukset kasvavat keskimäärin 1,7 % v. 2024, ainoastaan 0,2 % v. 2025 ja 2,0 % v. 2026. Aluekohtaisesti kustannuksien kehityksessä on kuitenkin vaihtelua.

Alijäämän kattamisvelvoitteen tarkastelussa aluekohtainen rahoitus on laskettu seuraavasti: Lähtötasoksi on otettu hyvinvointialuekohtainen julkisen talouden suunnitelman mukainen valtion rahoitus v. 2025. Kunkin alueen sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin perustuvaa rahoitusta on korotettu vuodelle 2026 Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen palvelutarpeen alueittaisen kasvuarvion perusteella sekä valtiovarainministeriön kansantalousosaston hyvinvointialueindeksin ennusteen perusteella. Pelastustoimen rahoitusta on korotettu hyvinvointialueindeksillä. Rahoituksessa on huomioitu aluekohtaiset siirtymätasaukset. Laskelmissa on otettu huomioon jälkikäteistarkistus ja tehtävämuutokset julkisen talouden suunnitelman mukaisesti.

Alla olevassa taulukossa on kuvattu tilikauden tulos hyvinvointialueittain vuosina 2023–2026 alueiden talousarvioiden ja -suunnitelmien mukaisten kustannusten (joista on vähennetty julkisen talouden suunnitelmassa päätettyjen tehtävämuutosten vaikutus kustannuksiin) ja edellä kuvatulla tavalla lasketun rahoituksen perusteella. Aluekohtaiset tulokset on esitetty taulukossa asukaskohtaisesti. Taulukosta nähdään, että hyvinvointialueiden tulos koko maan tasolla kohen- tuu ja kääntyy ylijäämäiseksi v. 2025. Tuloksen kääntyminen ylijäämäiseksi johtuu sekä taloussuunnitelmien mukaisesta hyvin maltillisesta kustannuskehityksestä että rahoitukseen v. 2025 lisättävästä 1,46 mrd. euron jälkikäteistarkistuksesta.

Maltillisen kustannuskehityksen seurauksena jälkikäteistarkistus vähenisi v. 2026 n. 0,5 mrd. euroa rahoituksen pohjassa olevaan 1,46 mrd. euron suuruiseen jälkikäteistarkistukseen nähden.

Taulukko 21. Alijäämien kattaminen hyvinvointialueiden vuoden 2024 talousarvioiden ja vuosien 2025–2026 taloussuunnitelmien mukaisella kustannusuralla, euroa asukasta kohti

Hyvinvointialue	2023	2024	2025	2026	Kumulatiivinen ali-/ylijäämä
Helsinki	44	-7	205	125	368
Vantaa ja Kerava	-387	-351	117	214	-407
Länsi-Uusimaa	-222	-11	186	71	25
Itä-Uusimaa	-362	-160	173	329	-19
Keski-Uusimaa	-333	-158	159	197	-135
Päijät-Häme	-243	-164	56	2	-349
Kymenlaakso	-254	-411	218	-100	-547
Etelä-Karjala	-243	-257	164	316	-20
Varsinais-Suomi	-245	-173	160	305	47
Satakunta	-271	-268	293	348	101
Pohjanmaa	-248	-191	256	409	226
Pirkanmaa	-252	-44	282	238	224
Kanta-Häme	-392	-395	309	328	-150
Etelä-Pohjanmaa	-262	-187	181	181	-87
Etelä-Savo	-390	-379	173	104	-492
Pohjois-Savo	-284	-149	268	221	55
Pohjois-Karjala	-143	-93	63	-78	-250
Keski-Suomi	-388	-184	230	370	28
Keski-Pohjanmaa	-336	28	136	39	-133
Pohjois-Pohjanmaa	-202	-145	176	266	95
Kainuu	-278	-384	354	241	-67
Lappi	-532	-201	512	471	249
Koko maa, euroa/asukas	-244	-155	209	209	19
Koko maa, milj. euroa	-1 360	-864	1 165	1 162	104

Taulukosta nähdään, että laskelman mukaisesti hyvinvointialueiden tulos on koko maan tasolla edelleen ylijäämäinen v. 2026, mutta puolet hyvinvointialueista ei saa katettua taseeseen kertynyttä alijäämää vuoden 2026 loppuun mennessä. Koko maan tasolla hyvinvointialueiden kumulatiivinen ylijäämä olisi 104 milj. euroa v. 2026.

Hyvinvointialueilla on ollut vuoden 2024 talousarvion ja vuosien 2025–2026 taloussuunnitelmien valmistelussa käytössään valtiovarainministeriön 10.10.2023 julkaissama rahoituksen laskelma, jossa oli otettu huomioon 700 milj. euron suuruinen jälkikäteistarkistus vuodelle 2025. Useat alueet ovat kuitenkin huomioineet valtion rahoituksen em. laskelmaa suurempana taloussuunnitelmassaan. Esimerkiksi Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on arvioinut rahoitusta vuosille 2025–2026 n. 100 milj. euroa enemmän kuin valtiovarainministeriön syksyn laskelmassa ja Kymenlaakson hyvinvointialue 100 milj. euroa enemmän v. 2025. Näillä alueilla rahoituksen taso taloussuunnitelmassa on yliarvioitu myös jälkikäteistarkistusta koskevan uusimman arvion perusteella. Tämä selittää myös osittain sitä, että nämä alueet eivät saa edellä olevan taulukon mukaisessa laskelmassa katettua taseeseen kertynyttä alijäämää vuoteen 2026 mennessä.

Aluekohtaisen laskelman tuloksia tarkastellessa on muistettava, että hyvinvointialueesta annetun lain 115 §:n mukaan taloussuunnitelma on laadittava siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään toisen talousarviota seuraavan vuoden päättyessä. On mahdollista, että tästä syystä taloussuunnitelmien kustannusurat ovat tavoitteellisia eivätkä perustu realistisiin oletuksiin. Sen vuoksi laskelman perusteella ei voi tehdä suoraan johtopäätöksiä sopeutustoimien kestävydestä. Sopeutustoimien vaikutukset alueiden lakisääteisten tehtävien järjestämisen edellytyksiin eroavat alueittain. Siihen vaikuttaa muun muassa vuoden 2023 alijäämä ja siitä seuraava sopeutustarpeen kokonaismäärä sekä alueiden väliset erot palveluiden saatavuudessa ja riittävydessä ennen uudistusta. Lisäksi alueiden muutosohjelmiin sisältyy edellä kuvattuja haasteita niiden riittävydestä ja tosiasiallisista mahdollisuuksista toimeenpanoon, minkä vuoksi kustannusvaikutukset ovat vielä epävarmoja.

Maltillisen kustannuskehityksen toteutuminen edellyttää mittavia sopeutustoimia ja on epävarmaa lähivuosien kustannuspaineet ja kasvava palvelutarve huomioiden. Kustannuksia kasvattavat erityisesti palkkaratkaisut sekä tavaroiden ja palveluiden hintojen nousu. Viitaten luvussa 6.3 esitettyihin ennustelukuihin, kustannustason nousu on erityisen nopeaa v. 2025 ja ylittää vuosina 2024–2026 hyvinvointialueindeksin. Monet alueet suunnittelevat sopeuttavansa talouttaan vähentämällä vuokratyövoiman ja palvelujen ostoja. Tämä tavoite voi osoittautua

haastavaksi huomioiden alueiden velvollisuus lakisääteisten palvelujen turvaamiseen ja sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön saatavuusongelmat, joita julkisen talouden suunnitelman linjaukset osin helpottavat.

Alijäämän kattamisvelvoitteen toteutumista arvioitaessa on merkitystä myös sillä, osoittautuuko vuoden 2023 muutosvaiheen kustannusten nopea kasvu pysyväksi. Mikäli kustannusten vuosittainen kasvu olisi riittävän maltillista, keskimäärin 1,3 % vuosina 2024–2026, alijäämät tulisivat katetuiksi vuoden 2026 loppuun mennessä. Jos kustannusten kasvu toteutuu tätä voimakkaampana, taseeseen kertyneet alijäämät eivät tule katetuiksi vuoteen 2026 mennessä.

Hyvinvointialuekohtainen arvio kustannuskehityksestä suhteessa hyvinvointialueiden talousarvioiden ja taloussuunnitelmien kehitykseen

Alueiden tavoitteleman maltillisen kustannuskehityksen toteutumisen edellyttämää sopeutustarvetta voidaan havainnollistaa vertaamalla taloussuunnitelmauraa valtiovarainministeriön aluekohtaiseen kustannusten painelaskelmaan. Painelaskelman pohjana on vuoden 2023 tilinpäätösarviotietojen mukainen aluekohtainen toimintakate. Sitä on korotettu Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen aluekohtaisella palvelutarpeen kasvuarviolla¹¹ ja kansantalousosaston ennusteella hyvinvointialueiden kustannustason noususta. Lisäksi tähän painelaskelmaan ei ole sisällytetty alueiden omia sopeutustoimia vuosina 2024–2026. Tehtävämuutokset on sen sijaan sisällytetty julkisen talouden suunnitelman mukaisesti. Painelaskelma kuvaa näin ollen arvioitua väestörakenteen, ennustetun kustannuskehityksen ja tiedossa olevien tehtävämuutosten mukaista kustannuskehitystä tilanteessa, jossa alueet eivät hidastaisi menojen kasvua lainkaan omin sopeutustoimin.

Alla olevassa taulukossa esitetään painelaskelman ja alueiden taloussuunnitelmien mukaisten kustannusten erotus suhteessa painelaskelman kustannuksiin vuosina 2024–2026. Mitä suurempi taulukossa esitetty prosentti on, sitä enemmän alueen olisi toteutettava sopeutustoimia painelaskelmaan nähden, jotta taloussuunnitelmassa tavoiteltu kustannuskehitys saavutettaisiin. Samalla on huomioitava, että alijäämien kattamisvelvollisuuden näkökulmasta sopeutustarve määrittyy alueen saaman rahoituksen ja kustannusten välisestä erosta.

11 <https://thl.fi/aiheet/sote-palvelujen-johtaminen/rahoitus-ja-kustannukset/hyvinvointialueiden-sote-palvelujen-tarveperustainen-rahoitus>.

Taulukko 22. Painelaskelman ja alueiden taloussuunnitelmien mukaisten nettokustannusten erotus suhteessa painelaskelmaan

Hyvinvointialue	2024	2025	2026
Helsinki	0,5 %	0,1 %	1,4 %
Vantaa-Kerava	1,0 %	5,3 %	10,4 %
Länsi-Uusimaa	5,8 %	5,1 %	4,5 %
Itä-Uusimaa	6,8 %	10,0 %	15,0 %
Keski-Uusimaa	6,0 %	10,4 %	13,9 %
Päijät-Häme	3,3 %	4,5 %	5,5 %
Kymenlaakso	-1,0 %	6,2 %	4,0 %
Etelä-Karjala	1,8 %	8,4 %	14,1 %
Varsinais-Suomi	2,8 %	5,7 %	10,6 %
Satakunta	1,8 %	9,2 %	13,4 %
Pohjanmaa	3,1 %	9,0 %	14,4 %
Pirkanmaa	5,3 %	6,4 %	8,3 %
Kanta-Häme	2,4 %	13,2 %	15,9 %
Etelä-Pohjanmaa	3,4 %	8,2 %	10,9 %
Etelä-Savo	2,6 %	8,9 %	10,6 %
Pohjois-Savo	5,7 %	10,5 %	12,3 %
Pohjois-Karjala	2,7 %	2,2 %	2,0 %
Keski-Suomi	6,2 %	11,6 %	16,7 %
Keski-Pohjanmaa	8,6 %	8,1 %	8,6 %
Pohjois-Pohjanmaa	3,1 %	7,6 %	11,3 %
Kainuu	-0,3 %	10,1 %	10,1 %
Lappi	6,8 %	13,4 %	14,5 %
Yhteensä	3,5 %	7,1 %	9,5 %

Painelaskelmassa kustannukset kasvavat koko maan tasolla keskimäärin 5,4 % v. 2024, 4,0 % v. 2025 ja 4,8 % v. 2026. Koko maan tasolla kustannusten painelaskelman ja alueiden talousarvioiden ja -suunnitelmien välinen ero on n. 5,5 mrd. euroa vuosien 2023–2026 aikana. Valtiovarainministeriössä tehdyn yhteenvedon mukaan alueet tavoittelevat n. 1,5 mrd. euron sopeutus- ja tehostamistoimia vuoden 2026 tasolla, mikä ei kuitenkaan riitä kuromaan umpeen em. 5,5 mrd. euron eroa ko. aikarajassa. On siten entistä tärkeämpää, että kaikki hyvinvointialueet panostavat etupainotteisesti toimintansa uudistamiseen, jotta kustannuskehitys saadaan sovitettua valtion rahoituksen puitteeseen ja kustannusten kasvu on pitkällä aikavälillä kestävä. Usealla alueella onkin valmistelussa lisätoimia talouden ja toiminnan sopeuttamiseksi ja tehostamiseksi.

Julkisen talouden suunnitelmassa hyvinvointialueiden rahoitukseen sisällytetty jälkikäteistarkistus perustuu alueiden talousarvioiden ja -suunnitelmien mukaisiin kustannuksiin. Taloussuunnitelmiin on kuitenkin tiedostettu liittyvän merkittävää epävarmuutta siitä, kykenevätkö alueet sopeuttamaan talouttaan suunnitellusti. Tämän lisäksi taloussuunnitelmiin on joillakin alueilla ja toimialoilla sisällytetty kirjauksia riskistä palvelujen saannin viivästymiseen ja lakisääteisten palvelujen mahdolliseen vaarantumiseen. Toisaalta alueilla on tunnistettu tarve tehdä korjaavia toimia, mikäli määrärahat eivät riittäisi.

Tarkastelu on yksinkertaistettu eikä ota huomioon muun muassa alueiden erilaisia lähtökohtatilanteita tai mahdollisia eroja kustannustason kehityksessä. Mitä suurempi laskennallinen sopeutustarve on, sitä huolellisemmin aluepäättäjien tulee arvioida sopeutustoimia suhteessa asukkaiden palvelutarpeeseen. Tarkastelun perusteella on olemassa riski, että yksittäisellä tai yksittäisillä alueilla valtion rahoitus ja tehtävät eivät ole kehyskaudella sovitettavissa yhteen. Riskiin vaikuttavat käsitykset vuoden 2023 rahoituspohjan ongelmista¹², vuoden 2023 mittava alijäämä, palvelujärjestelmän lähtökohdat alueilla, alueiden lakisääteinen velvoite alijäämien kattamiseen taloussuunnittelukaudella, jälkikäteistarkistuksen perustuminen alueiden taloussuunnittelutietoihin ja siihen liittyvät edellä kuvatut epävarmuudet suhteessa ennakoituun kustannuskehitykseen, sekä se, ettei jälkikäteistarkistus kohdennu aluekohtaisesti syntyneitä kustannuksia vastaavasti. Lisäksi ainakin kolme aluetta on jo vuoden 2024 talousarvioissaan tuonut esiin riskin lisärahoitustarpeeseen.

12 Muun muassa kuntapohjaisen järjestelmän siirtyvien tehtävien ja kustannusten kohtaanto, koronapandemian vaikutus palvelujärjestelmään ja hintakehitys.

Riskeihin on julkisen talouden suunnitelmassa varauduttu kehysvarauksella. Eril-
liselle momentille on myös varattu määräraha, joka mahdollistaa teknisesti
lisärahoitusprosessien käsittelyn varainhoitovuoden kuluessa. Lisäksi arvioin-
timenettelyn kriteerit täyttyvät kehyskauden aikana useilla hyvinvointialueilla.
Arviointimenettelyssä arvioidaan hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja
terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä
selvitä tehtävistään ja tehdään ehdotus hyvinvointialueen talouden tervehdyttämi-
seksi sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen
edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista.

7 Kuntatalous

Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskeva osa sisältää tarkastelun valtion toimenpiteiden vaikutuksesta kuntatalouteen ja kuntatalouden keskipitkän aikavälin kehitysnäkymistä kuntien kirjanpidon käsittein. Tässä esitettävää kuntatalouden tarkastelua täydentää julkisen talouden suunnitelman yhteydessä erikseen laadittava kuntatalousohjelma.

7.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset

Hallitus on asettanut tavoitteeksi, että kansantalouden tilinpidon mukainen kunta-hallinnon¹³ rahoitusasema on lähellä tasapainoa tai hieman alijäämäinen v. 2027. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuntatalouden tilanteen kohenemistä, sillä julkisen talouden painelaskelman perusteella kuntahallinnon rahoitusasema suhteessa bruttokansantuotteeseen on -0,7 % v. 2027.

Hallitusohjelman mukaan valtio sitoutuu kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja veloitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita veloitteita. Hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille. Peruspalvelujen valtiosuuslain mukaan tehtävien ja veloitteiden laajennuksiin sekä uusiin tehtäviin osoitetaan 100-prosenttinen valtiosuus. Valtion rahoitusvastuun täysimääräinen toteutuminen edellyttää myös sitä, että uusien tai laajentuvien tehtävien ja veloitteiden vaikutukset kuntatalouteen arvioidaan realistisesti. Huomiota tulee kiinnittää myös tehtävä- ja veloittemuutosten henkilöstövaikutuksiin, koska kunta-alan palkansaajien eläköityminen on voimakasta ja työvoimatilanne vaihtelee paljon niin toimialoittain kuin alueittainkin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta huolimatta kuntataloudessa vallitsee edelleen tulojen ja menojen välillä rakenteellinen epätasapaino, joka uhkaa syventyä lähivuosina ilman uusia toimenpiteitä. Kuntien tulisi pystyä sopeuttamaan sekä palveluverkkoaan että toimintaansa vastaamaan pienenevää palvelutarvetta ja

13 Kansantalouden tilinpidon sektoriluokituksessa poiketen tähän kuntahallintoon ei kuulu kuitenkaan Helsingin kaupungin sote- ja pelastustoiminta, jotka on sisällytetty hyvinvointialueiden alasektoriin.

rahoitusta. Kunnilla on tehtäväkentän supistuttua aiempaa vähemmän mahdollisuuksia menosopeutukseen, joten uhkana on sopeutuspaineen kohdistuminen aiempaa enemmän veroprosenttien korotuksiin. Kuntien välinen eriytyminen näkyy entistä enemmän myös kuntakentän näkymien ja tulevaisuudenhaasteiden eriytymisenä. Lapsi- ja nuorisoikäluokkien pienenemisen myötä tarvittaneen entistä enemmän kuntien välistä yhteistyötä erityisesti koulutuspalvelujen järjestämisessä. Myös osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen edellyttää uusia palveluiden järjestämistapoja. Näiden kehityssuuntien ja heikkenevien talousnäkymien myötä investointien tarkan tarveharkinnan tärkeys korostuu kunnissa.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus uudistetaan vastaamaan kuntien uutta roolia ja sote- ja TE-uudistusten jälkeistä tilannetta. Uudistuksen lähtökohdaksi otetaan tavoite varmistaa eri kokoisten kuntien edellytykset järjestää lakisääteiset peruspalvelut kaikkialla Suomessa, ottaa huomioon muuttotappiokuntien tarpeet ja eri alueiden demografisen kehityksen sekä vahvistaa kasvavien kuntien ja kaupunkien edellytyksiä investoida kasvuun ja hoitaa sosiaalisia ongelmia. Tavoitteena on, että hallituksen esitys voidaan antaa eduskunnalle kevälistuntokaudella 2025 ja uusi lainsäädäntö tulisi voimaan 1.1.2026.

Hallitusohjelman mukaisesti käynnissä olevaa kiinteistöverouudistusta jatketaan. Päämääränä on saattaa rakennusten ja maapohjien verotusarvot vastaamaan paremmin niiden todellisia käyviä arvoja. Hallituksen esitys on suunniteltu annettavaksi keväällä 2024. Julkisen sektorin tilaohjelma on käynnistymässä keväällä 2024. Ohjelmalla toimeenpannaan osaltaan pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksia tilojen käytön tuottavuudesta ja kehittämisestä. Kuntien toimintaedellytysten vahvistamiseksi hallitus on syksyllä 2023 käynnistänyt ohjelman, jonka tavoitteena on karsia kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitusta ja toteutustapojen yksityiskohtaista sääntelyä.

Julksen talouden suunnitelman uudet toimet kohdistuvat myös kuntiin. Niiden yhteisvaikutus on kuitenkin kuntataloutta vahvistava valtionosuuden lisäyksen ja kanavointiratkaisun myötä.

7.2 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet

Kuntien valtionapuihin osoitetaan n. 5,5 mrd. euroa v. 2025. Laskennalliset valtionosuudet ovat n. 4,5 mrd. euroa, kuntien veromenetysten korvaukset 0,5 mrd. euroa ja muut valtionavut 0,5 mrd. euroa. Kehyskauden lopussa v. 2028 valtionavut ovat n. 5,6 mrd. euroa, josta laskennallisten valtionosuuksien osuus on 4,5 mrd. euroa. Suhteessa syksyn 2023 julkisen talouden suunnitelmaan valtionosuuksia

alentaa marraskuussa 2023 vuoden 2022 valmistuneen verotuksen tietojen perusteella tehty sote-siirtolaskelman päivitys, jonka seurauksena peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuu vähennys sekä pysyvästi että määräaikaisesti vuosina 2025–2027. Laskennallisia valtionosuuksia alentaa myös lapsi- ja nuorisoikäluokkien pieneneminen. Kevään 2024 julkisen talouden suunnitelman päätökset lisäävät nettomääräisesti valtionosuuksia. Verotulomenetysten korvaukset sen sijaan vähenvät, kun valtion toimenpiteet lisäävät kuntien verotuloja.

Taulukko 23. Kuntien ja kuntayhtymien käyttötalouden valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2025 hintatasossa¹

	2023 TA +LTA:t	2024 TA	2025	2026	2027	2028
Laskennalliset valtionosuudet	4 021	3 701	4 485	4 383	4 348	4 549
VM	2 772	2 490	3 180	3 172	3 141	3 342
OKM	1 249	1 211	1 305	1 211	1 207	1 207
– josta kuntayhtymät	1 095	1 112	1 098	1 096	1 095	1 095
Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä	851	848	541	569	610	643
Valtionavustukset:	588	631	511	512	492	430
OM	11	32	0	0	12	0
VM	11	11	11	11	11	11
OKM	290	257	262	285	308	308
MMM	4	4	4	4	4	4
LVM	44	31	31	31	31	31
TEM	124	213	155	140	81	43
STM	74	57	32	26	30	20
YM	30	25	15	15	14	13
Valtionavut yhteensä	5 460	5 180	5 537	5 465	5 450	5 622

1) OKM:n valtionosuuksien ja valtionavustusten osalta kunnille kohdistuva osuus on arvioitu laskennallisesti.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan 3,2 mrd. euroa v. 2025 ja 3,3 mrd. euroa v. 2028. Valtionosuuden taso v. 2025 pienenee syksyn 2023 julkisen talouden suunnitelmasta 178 milj. euroa. Valtionosuuteen osoitetaan 277 milj. euron lisäys, jolla pehmennetään marraskuussa 2023 tehtyyn sote-siirtolaskelman tarkistukseen liittyvää valtionosuusvähennystä.

Rahoituksen tasoa nostaa v. 2025 voimaan tuleva TE-palvelu-uudistus, johon liittyen kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen siirretään määrärahoja yhteensä 874 milj. euroa työ- ja elinkeinoministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön pääluokista. Suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan edellä mainitut siirrot ovat pienentyneet tarkistusten perusteella n. 77 milj. euroa.

Osana uusia sopeutustoimia kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähennetään tai kuntien maksutuloja lisätään siten, että julkinen talous vahvistuu 100 milj. euroa vuodesta 2025 lähtien. Toimenpiteiden sisältö ja kohdentuminen täsmentyvät jatkovalmistelussa. Tähän kokonaisuuteen liittyen on teknisesti kohdennettu 25 milj. euron vähennys kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen vuodesta 2025 alkaen.

Peruspalvelujen valtionosuuden mitoituksessa on huomioitu uusina toimina kolmen vuosiviikkotunnin lisääminen perusopetukseen, johon osoitetaan 8,6 milj. euroa v. 2025 ja 20,6 milj. euroa vuodesta 2026 eteenpäin. Kuntien työllistämismitoituksen kumoaminen 57 vuotta täyttäneiden työttömien työnhakijoiden osalta puolestaan vähentää valtionosuutta 18,7 milj. euroa v. 2025, 20,8 milj. euroa v. 2026 ja 23 milj. euroa vuodesta 2027 lähtien.

Valtionosuuden mitoituksessa on otettu huomioon myös arvio valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaon tarkistuksesta, joka tehdään vuoden 2023 tietojen perusteella. Se vähentää peruspalvelujen valtionosuutta 6,2 milj. euroa. Arvio tarkentuu kuntien tilinpäätöstietojen valmistumisen myötä valtion talousarvioesityksen valmisteluun. Vuoden 2025 indeksikorotus (3,1 %) on 75 milj. euroa. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotukseen tehdään vuosina 2024–2027 yhden prosenttiyksikön korotusta vastaava säästö, joka alentaa valtionosuutta vuoden 2025 tasossa 23,9 milj. euroa. Nimellisesti indeksisäästö alentaa valtionosuutta n. 110 milj. euroa vuoden 2027 tasossa. Asukasluvun ja laskentatekijöiden muutos, erityisesti lapsi-ikäluokkien pieneminen, alentaa valtionosuutta n. 9 milj. euroa v. 2025 ja vuoden 2028 tasolla n. 85 milj. euroa.

Verotulomenetysten korvaukset alenevat v. 2025 edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna 370 milj. euroa johtuen ansiotulovähennyksen poistamisesta ja verosopeutustoimista. Ansiotulovähennyksen poistamisen ja sitä korvaavan työtulovähennyksen korottamisen arvioidaan lisäävän kunnallisveron tuottoa 340 milj. euroa. Tämä muutos lisää kunnallisveroprosentin todellista tuottoa ja toteuttaa hallitusohjelman kirjauksen, jonka mukaan kuntien nimellisten ja efektiivisten veroprosenttien välistä eroa kavennetaan. Verotulomenetysten korvauksia alennetaan vastaavalla määrällä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuudet kunnille ovat v. 2025 n. 1,3 mrd. euroa ja v. 2028 noin 1,2 mrd. euroa. Vuoden 2025 indeksikorotus (3,1 %) lisää kuntien ja kuntayhtymien valtionosuuksia arviolta 26,8 milj. euroa. Ammatillisen koulutuksen rahoituksen vuoden 2025 indeksikorotuksesta (2,4 %) kohdistuu kunnille ja kuntayhtymille arviolta 16,5 milj. euroa.

Osana uusia sopeutustoimia ammatillisen koulutuksen rahoitusta vähennetään yhteensä 100 milj. eurolla vuodesta 2025 alkaen. Tästä n. 65 milj. euroa arvioidaan kohdistuvan kuntiin.

Maahanmuuttajataustaisten naisten työllistymisen edellytyksiä parannetaan luomalla uusi koulutuksen toimintamalli. Tämä lisää kuntien rahoitusta ja kustannuksia 1,4 milj. euroa. Osana lapsiin ja nuoriin liittyvää toimenpidekokonaisuutta koulu- ja oppilaitosnuorisotyön rahoitusta lisätään vuosittain 1 milj. eurolla.

Hallitusohjelman rahastotalouteen kohdistuvien säästöjen kanavointiratkaisun seurauksena kuntatalouden arvioidaan vahvistuvan 60–70 milj. eurolla.

7.3 Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta

Kuntatalouden menot kehyskaudella

Kuntatalouden toimintamenoja kasvattaa vuosina 2025–2028 etenkin hintojen nousu. Koulutuksen palvelutarve pysyy painelaskelmassa kehysvuosina laskevana syntyvyyden laskun ja ikäluokkien pienentymisen vuoksi, mikä pitää toimintamenojen volyymikasvun negatiivisena. Poikkeuksen toimintamenojen laskevaan volyymikehitykseen muodostaa ainoastaan vuosi 2025, jolloin kunnille siirtyy vastuu työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisestä ja samalla kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennetaan. Koulutuksen palvelutarpeen lasku ja pienenevä rahoitus haastavat toiminnan sekä palveluverkon sopeuttamiseen niitä kuntia, joissa

lapsi- ja nuorisoikäluokat pienenevät. Kehitysarviossa palvelutarpeen laskua on totuttuun tapaan hieman loivennettu, sillä monissa kunnissa mahdollisuudet kouluverkon sopeuttamiseen ovat rajalliset.

Kuntien kustannuskehitystä kuvaava peruspalvelujen hintaindeksin muutos on keskimäärin 3,1 % vuodessa vuosina 2025–2028. Kuntatalouden suurimman kulu-erän muodostavat henkilöstökustannukset ja siksi kunta-alan palkkaratkaisuilla on suuri merkitys kuntatalouden kustannuskehitykseen. Kunta-alan ansiokehityksen oletetaan ennusteessa olevan talouden yleistä ansiokehitystä hieman nopeampaa vuosina 2025–2027 kunta-alalle sovitun palkkausjärjestelmien kehittämissuunnitelman vuoksi. Työvoiman saatavuuden heikkous ja tiukat kelpoisuusehdot vaikeuttavat palvelujen järjestämistä ja hankkeiden toteuttamista, mutta voivat myös johtaa tilanteeseen, jossa palvelujen tuottaminen kohtuullisin kustannuksin on entistä vaikeampaa.

Hallituksen kevään 2024 kehysriihessä päättämät uudet sopeutustoimet kohdistuvat myös kuntasektoriin. Kehitysarvioon sisällytettyjen hallituksen päätösten nettovaikutus on kuitenkin kuntataloutta vahvistava. Vahvistaminen toteutetaan pääasiassa tulojen kautta, mutta myös kuntien menoja karsimalla. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden purkamisen arvioidaan parantavan kuntataloutta n. 75 milj. eurolla pienentämällä menoja n. 100 milj. eurolla rahoituksen vähentyessä 25 milj. eurolla. Säästöjä haetaan myös ammatillisen koulutuksen rahoitusta vähentämällä, minkä oletetaan vähentävän menoja vastaavasti.

Vuonna 2025 työ- ja elinkeinopalvelut siirretään kuntien vastuulle. Muutos kasvattaa kuntatalouden toimintamenoja reilulla 800 milj. eurolla v. 2025. Uudistuksen myötä kuntien henkilöstömäärä kasvaa noin neljällä tuhannella henkilötyövuodella, mikä näkyy v. 2025 henkilöstömenojen voimakkaana kasvuna. Uudistus laajentaa kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta, mikä puolestaan heijastuu v. 2025 avustusmenojen tason muutokseen. Työllisyyskehityksellä on uudistuksen seurauksena entistä suurempi vaikutus kuntatalouteen. Uusiin avustusmenoihin vaikuttaa etenkin työttömyyden kehitys, jonka on ennustettu asettuvan noin 6,6 prosenttiin vuosina 2025–2028, sekä muutokset työttömyysetuuksien tasoa määrittävässä kansaneläkeindeksissä. Hallitus on päättänyt muun muassa sosiaalietuuksiin, kuten työmarkkinatukeen, lastenhoidon tukiin ja peruspäivärahaan, liittyvästä indeksijäädytyksestä vuosille 2024–2027.

Kuntien investointinäkymissä on merkittäviä eroja. Osassa kunnista investointien ennakoitaan pienenevän lähivuosina, mutta etenkin suurten kuntien investointipaineet pitävät koko kuntatalouden investoinnit korkealla tasolla. Kunnilla on edelleen merkittäviä investointitarpeita mm. rakennuskannan iän, muuttoliikkeen ja vihreän siirtymän vuoksi. Investointien osuus bruttokansantuotteesta on pidetty painelaskelmissa vakiona tarkastelujakson loppuvuosina.

Kuntatalouden tulot kehyskaudella

Toimintatulot kasvavat painelaskelmissa keskimäärin prosentin vuodessa vuosina 2025–2028. Verotulot säilyvät kuntahallinnon merkittävimpänä tulolähteenä siitä huolimatta, että ne sote-uudistuksen seurauksena likimain puolittuivat. Hallitus päätti kevään 2024 kehysriihessä kasvattaa kunnallisverotuksen efektiivisyyttä poistamalla tulosta tehtävän ansiotulovähennyksen ja kasvattamalla vastaavasti ensisijaisesti valtion verosta tehtävää työtulovähennystä. Kuntien verotulomenetysten korvauksia alennetaan kuitenkin muutoksen aiheuttamaa kunnallisverotuoton kasvua vastaavasti, mikä pienentää kuntien valtionosuuksia. Vaikka verotulojen kasvu pysyy vuosina 2025–2028 n. 4,2 prosentissa eli pitkän aikavälin keskiarvon yläpuolella, merkitsee se kunnille huomattavasti pienempiä lisätuloja kuin aiemmin. Toisaalta nopeasti kasvaneet sote-menot ovat siirtyneet pois rasittamasta kuntataloutta.

Kuntien saamat valtionosuudet kasvavat v. 2025 n. 12,4 %. TE-palveluiden järjestämisestä muodostuu kunnille uusi valtionosuustehtävä, jonka rahoitus kohdennetaan kunnille 100 prosentin valtionosuutena peruspalveluiden valtionosuuden kautta. Lisäksi työttömyysturvan rahoitusvastuun kasvu korvataan kunnille pysyvällä valtionosuuden lisäyksellä. Hallitus päätti kevään 2024 kehysriihessä vähentää sote-siirtoon liittyviä valtionosuusvähennyksiä lisäämällä valtionosuuksia vajaalla 300 milj. eurolla vuodesta 2025 alkaen kuntatalouden rahoitusaseman vahvistamiseksi. Kuntien sote-siirtolaskelman täsmäyttämiseksi tehtävä valtionosuusvähennys kasvaa v. 2025 kuitenkin reilulla 150 milj. eurolla vuoteen 2024 verrattuna. Lisäksi ansiotulovähennyksen poiston ja tehtävämuutosten vuoksi kuntien saamat verokompensaatiot pienenevät yli 300 milj. eurolla vuoteen 2024 verrattuna. Valtionosuuksien kasvua hidastaa myös hallituksen jo aiemmin päättämä yhden prosenttiyksikön indeksijarru vuosina 2024–2027. Kun sote-siirtolaskelmaan liittyvät takautuvien vähennysten osuus poistuu valtionosuuksista ja hallituksen valtionosuuksiin kohdistama indeksijarru päättyy, kasvavat valtionosuudet v. 2028 n. 8,5 %.

Kuntatalouden tasapaino kehyskaudella

Painelaskelman perusteella kuntatalouden tulojen ja menojen välinen epätasapaino kasvaa toiminnan ja investointien rahavirralla mitattuna v. 2024 n. -1,1 mrd. euroon ja v. 2025 jo n. -1,6 mrd. euroon. Vuosina 2026 ja 2027 toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee edelleen hieman: v. 2026 -1,8 mrd. euroon ja v. 2027 -2,0 mrd. euroon. Kun valtionosuuksiin tehtävät takautuvat sote-leikkaukset ja hallituskauden aikainen indeksijarru poistuvat, asettuu toiminnan ja investointien rahavirta v. 2028 -1,8 mrd. euroon. Vuosikatteet eivät riitä kehysvuosina poistoihin tai nettoinvestointeihin. Tulojen ja menojen merkittävä epätasapaino merkitsee kuntataloudessa veronkorotuksia ja tiukkaa budjettikuria tulevina vuosina. Sote-uudistuksen jälkeisessä kuntakentässä talouden liikkumavara on kaventunut huomattavasti ja palveluverkon ennakoiva suunnittelu ja investointien tarveharkinnan tärkeys korostuvat. Ongelmat osaavan työvoiman saatavuudessa, kiinteistöjen tehokas käyttö, kaupungistuminen, syntyvyyden pienentyminen sekä vihreä siirtymä edellyttävät uusia palveluiden järjestämistapoja, joissa kuntien välinen yhteistyö korostuu.

Vuonna 2023 kuntatalouden lainakanta oli noin 19,6 mrd. euroa. Negatiiviset toiminnan ja investointien rahavirrat kasvattavat lainakannan tarkastelujakson lopulla 26,8 mrd. euroon.

Taulukko 24. Kuntatalouden kehitys vuoteen 2028, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-14,1	-14,3	-15,7	-16,3	-16,9	-17,5
2. Verotulot	14,6	13,8	14,5	15,1	15,7	16,3
3. Valtionosuudet, käyttötalous	3,7	3,4	3,8	3,8	3,9	4,2
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
5. Vuosikate	4,6	3,1	2,8	2,8	2,8	3,2
6. Poistot	-2,7	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2
7. Satunnaiset erät, netto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8. Tilikauden tulos	1,8	0,3	-0,2	-0,2	-0,3	-0,1
Rahoitus						
9. Vuosikate	4,6	3,1	2,8	2,8	2,8	3,2
10. Satunnaiset erät	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Tulorahoituksen korjauserät	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
12. Tulorahoitus, netto	4,3	2,9	2,6	2,6	2,6	3,0
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4,7	-4,9	-5,0	-5,2	-5,4	-5,6
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
15. Investoinnit, netto	-4,0	-4,1	-4,2	-4,4	-4,6	-4,8
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	0,4	-1,1	-1,6	-1,8	-2,0	-1,8
17. Lainakanta	19,6	20,5	21,9	23,5	25,3	26,8
18. Kassavarat	6,6	6,6	6,5	6,4	6,3	6,2
19. Nettovelka (lainat – kassavarat)	13,0	13,9	15,4	17,1	18,9	20,6

8 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkejärjestelmä

Suomen työeläkejärjestelmän taustalla on useita eläkelajeja. Eläkkeet määräytyvät pääosin samalla tavalla riippumatta eläkelaista, mutta menojen rahoittaminen vaihtelee eri eläkelakien välillä. Suomen työeläkejärjestelmää rahoitetaan vuosittaisilla työeläkemaksuilla sekä etukäteen rahastoiduilla eläkevaroilla ja niiden tuotoilla. Työeläkemaksuja kerätään työntekijöiltä ja työnantajilta. Lisäksi valtio rahoittaa osittain valtion työntekijöiden, yrittäjien, maatalousyrittäjien ja merimiesten eläkkeet. Työntekijöiden eläkemaksu on saman suuruinen riippumatta eläkelaista, ja ne myös kartuttavat eläkettä lähes samalla tavalla. Alkavien vanhuuseläkkeiden määrä kerrotaan elinaikakertoimella. Tällä pyritään hillitsemään kasvavia eläkekustannuksia ja pidentämään eläkkeelle siirtymisen ajankohtaa. Maksussa olevia eläkkeitä korotetaan vuosittain työeläkeindeksillä, jossa kuluttajahintojen muutoksella on 80 prosentin paino ja ansiotason muutoksella 20 prosentin paino.

Yksityisen puolen kaikki muut työntekijät paitsi merimiehet kuuluvat työntekijän eläkelain eli TyEL:n piiriin. TyEL:iin kuuluvien työntekijöiden osuus työvoimasta on n. 60 %. TyEL:n eläkkeet rahoitetaan pääsääntöisesti jakojärjestelmän periaatteita noudattaen eli eläkkeet rahoitetaan kunkin vuoden työeläkemaksuilla. Tämän lisäksi osa eläkkeistä toimii osittain rahastoivan periaatteen mukaan eli osa maksetuista työeläkemaksuista rahastoidaan tulevia eläkkeitä varten ja osa käytetään kuluvan vuoden eläkkeisiin. Työeläkemaksujen tulee olla sellaisella tasolla, jolla voidaan taata sekä eläkkeiden maksu että lainsäädännön edellyttämä rahastointi. TyEL-järjestelmän rahastointiaste eli eläkevarojen suhde eläkevastuuseen oli vuoden 2022 lopussa n. 31,7 %. Laskelman reaalin diskonttokorko on 2,5 % vuoteen 2031 asti ja 3,5 % vuodesta 2032 alkaen.

Työeläkejärjestelmässä on käytössä EMU-puskuri, jonka tarkoituksena on mahdollistaa työeläkemaksujen laskeminen heikossa suhdannetilanteessa tietyin ehdoin. Vastavuoroisesti puskuria on kasvatettu keräämällä hyvässä taloustilanteessa enemmän työeläkemaksuja kuin olisi ollut tarpeen. EMU-puskurille on määritelty tavoitetaso, joka vastaa 2,5 % yksityisalojen vuotuisesta palkkasummasta. EMU-puskuria on käytetty kerran työeläkemaksujen alentamiseen v. 2020 koronaviruspandemian takia. Kun puskuria käytetään, tulee sopia työeläkemaksun myöhemmästä

korottamisesta, jotta puskuri voidaan kerryttää takaisin alkuperäiselle tasolle. Vuoden 2020 maksualennus on sovittu kompensoitavaksi täysin korottamalla maksua vuosina 2022–2025.

Yrittäjillä, maatalousyrittäjillä ja merimiehillä on omat eläkelait. Yrittäjillä ja maatalousyrittäjillä eläkkeet rahoitetaan maksutuloilla ja ylimeneviltä osin valtion budjetista. YEL:n eli yrittäjien eläkelain piirissä on n. 9 % kaikista vakuutetuista. Arvioiden mukaan v. 2024 valtio vastaa n. 30 prosentista YEL:n mukaisista eläkkeistä ja maatalousyrittäjien eläkkeistä n. 86 prosentin verran. Merimieseläkemenosta valtion osuus on 29 % ja loput menoista rahoitetaan maksutuloilla.

Julkisten alojen työeläkelaki, JuEL, koskee kuntien, hyvinvointialueiden, valtion, evankelisluterilaisen kirkon sekä Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Pankin palveluksessa olevia henkilöitä. Kevan jäsenyhteisöjen (kunnat ja hyvinvointialueet) eläkejärjestelmän piirissä on hieman yli 20 % vakuutetuista. Kevan perimä eläkemaksu on pyritty asettamaan siten, että eläkejärjestelmä on kestävällä pohjalla ja eläkemaksutaso pysyy vakaana tulevaisuudessa. Valtion eläkejärjestelmän piirissä on n. 5 % vakuutetuista. Valtion eläkejärjestelmän piirissä vakuutetuilta työntekijöiltä ja valtiotyönantajilta perityt eläkemaksut maksetaan Valtion Eläkerahastoon, VERiin. Valtion Eläkerahastosta siirretään vuosittain valtion talousarvioon varoja valtion eläkemenojen katteeksi. Vuosien 2024–2028 aikana tuloutus kasvaa yhdellä prosenttiyksiköllä vuosittain 41 prosentista 45 prosenttiin. Loppuosa katetaan suoraan valtion budjetista, josta valtion eläkemenot maksetaan kokonaisuudessaan.

Eläkeikäisen väestön määrä kasvu on johtanut eläkemenojen kasvuun. Eläkemenojen kasvu on puolestaan supistanut työeläkelaitosten ylijäämää. Vaikka eläkemenot ylittävätkin maksutulot, työeläkesektorin etukäteisrahastoinnin ansiosta omaisuustulot pysyvät kohtuullisen korkealla ja tämän myötä sektori ylijäämäisenä. Ylijäämä on kuitenkin supistunut selkeästi 2000-luvun alusta lähtien, sillä 2000-luvun alussa ylijäämä oli korkeimmillaan n. 4 % suhteessa BKT:hen, kun viime vuosina ylijäämä on ollut noin yhdessä prosentissa suhteessa BKT:hen. Yksityisen sektorin työeläkelaitokset luetaan kansantalouden tilinpidossa julkiseen talouteen ja niiden varallisuus julkisen talouden varallisuudeksi.

Työeläkesektorin ylijäämä oli v. 2023 n. 1,1 % suhteessa BKT:hen. Etuusmenot kasvoivat huomattavasti edellisestä vuodesta, mutta myös maksutuloissa oli kasvua, tosin kohtuullisempaa kuin menoissa. Erityisesti omaisuustulot kasvoivat reippaasti v. 2023. Vaikka etuusmenot jatkavat kasvuaan myös tulevina vuosina, sektori pysyy siitä huolimatta ylijäämäisenä erityisesti omaisuustulojen kasvun myötä. Työeläkelaitosten ylijäämä asettuu lähivuosina reiluun prosenttiin.

Muut sosiaaliturvarahastot

Muut sosiaaliturvarahastot koostuvat pääosin perusturvaa hoitavasta Kansaneläkelaitoksesta sekä ansiosidonnaista työttömyysturvaa hoitavasta Työllisyysrahastosta ja työttömyyskassoista. Kelan toiminta rahoitetaan lakisääteisesti vakuutettujen ja työnantajien sairausvakuutusmaksuilla sekä julkisen sektorin osuuksilla. Kelan etuusrahastot ovat kansaneläkerahasto, sairausvakuutusrahasto ja sosiaaliturvan yleisrahasto. Vuonna 2023 etuusrahastojen kokonaiskulut olivat n. 17,9 mrd. euroa, josta n. 16,6 mrd. euroa oli Kelan maksamia etuuksia. Kelan maksamat etuudet kasvoivat 1,8 % vuodesta 2022. Eniten Kela maksoi sairausvakuutuskorvauksia (4,7 mrd. euroa), eläke-etuuksia (2,6 mrd. euroa), työttömyysetuuksia (1,9 mrd. euroa), yleistä asumistukea (1,7 mrd. euroa) ja lapsilisiä (1,3 mrd. euroa). Valtion osuus Kelan rahoituksesta v. 2023 oli n. 71 %, vakuutusmaksujen osuus n. 23 % ja kuntien osuus n. 4 %. Muut tuotot olivat n. 3 % rahoituksesta.

Ansiosidonnaisen työttömyysvakuutusjärjestelmän hoidosta vastaavat Työllisyysrahasto ja työttömyyskassat. Ansiosidonnainen työttömyysturva rahoitetaan työntekijöiltä ja työnantajilta perittävillä pakollisilla työttömyysvakuutusmaksuilla (n. 55 %), valtion osuuksilla (n. 40 %) ja työttömyyskassojen jäsenmaksuilla (n. 5 %). Työttömyyskassojen maksamat etuudet olivat v. 2023 vajaa 1,9 mrd. euroa. Työllisyysrahastolla on suhdannepuskuri suhdannevaihteluiden aiheuttaman menojen ja tulojen suhteen tasaamiseksi. Työllisyysrahaston suhdannepuskurille on asetettu nettovarallisuuden ja nettovelan enimmäismäärä, joka saa vastata enintään 6 prosentin työttömyysasteesta aiheutuvia vuotuisia menoja. Työllisyysrahasto oli v. 2023 selvästi ylijäämäinen, ja ylijäämä kartutti suhdannepuskurin nettovarallisuutta 763 milj. eurolla. Työllisyysrahaston suhdannepuskurin nettovarallisuus oli vuoden 2023 lopussa n. 2 mrd. euroa.

Muiden sosiaaliturvarahastojen sektori oli v. 2023 hieman ylijäämäinen, mutta vuodesta 2024 lähtien rahoitusaseman arvioidaan painuvan alijäämäiseksi. Vuonna 2024 sektorin maksutuloja vähentää työttömyysvakuutusmaksun alentaminen 1,4 prosenttiyksiköllä. Menoja puolestaan alentavat erityisesti sosiaalietuuksiin asteittain kohdistuvat pääministeri Orpon hallituksen säästötoimet sekä vuodesta 2025 lähtien keväällä 2024 päätetyt lisäsopeutustoimet. Vuosina 2025–2028 sosiaaliturvarahastojen säästöjen kanavointiratkaisussa työttömyysvakuutusmaksun oletetaan laskevan ja samalla sairausvakuutusmaksuja nostetaan, kun valtion osuudet sektorin menoihin laskevat. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitustasapaino voi vaihdella hieman vuosittain puskurirahastojen joustaessa.

9 Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla

Edellä luvuissa 5–8 on käsitelty erikseen kutakin julkisen talouden alasektoria. Luvussa 9 pyritään tekemään kokoava tarkastelu hallituksen päätösperäisistä toimenpiteistä ja niiden vaikutuksesta koko julkiseen talouteen. Luvun 9 tarkastelussa ei oteta huomioon ns. rahoitustaloustoimia, joita ovat esimerkiksi lainat ja osakehankinnat.

Seuraavaan taulukkoon on koottu pääministeri Orpon hallituksen tuloja ja menoja koskevien päätösten kumulatiivinen vaikutus julkiseen talouteen. Julkisen talouden tasapainoa heikentävät toimenpiteet on esitetty miinusmerkkisinä ja vahvistavat toimenpiteet plusmerkkisinä. Vaikutukset on esitetty suhteessa edellisen vaalikauden viimeiseen julkisen talouden suunnitelmaan, toisin sanoen 23.3.2023 julkaistuun tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Hallitusohjelman mukainen julkisen talouden sopeuttaminen

Hallitusohjelma (liite B) sisältää toimet, joilla tavoitellaan nettomääräisesti 4 mrd. euron sopeutusta julkiseen talouteen vuoden 2027 tasolla. Kokonaisuus sisältää säästöjen lisäksi menolisäyksiä ja tuloja lisääviä toimia.

Joiltain osin toimenpiteiden vaikutusarviot ovat tarkentuneet hallitusohjelman valmistumisen jälkeen. Lisäksi vaikutusten kohdentuminen eri julkisen talouden sektoreiden välillä on täsmentynyt. Arviot tulevat budjetti- ja kehysvalmistelun sekä hallituksen esitysten valmistelun myötä edelleen tarkentumaan, mutta hallitus on sitoutunut hallitusohjelman liitteessä B linjattuun toimenpidekokonaisuuteen.

Edellä mainitut hallitusohjelman menolinjaukset vahvistavat taulukossa julkista taloutta nettomääräisesti n. 1,0 mrd. eurolla vuoden 2024 tasolla. Vaalikauden lopulla v. 2027 vaikutus olisi 3,1 mrd. euroa. Kyseessä on arvio perustuen tämänhetkisiin tietoihin. Taulukko ei sisällä hyvinvointialueiden omia kehittämistoimia, joihin liittyvä säästö on hallitusohjelman liitteessä 0,9 mrd. euroa vuoden 2027

tasolla. Mikäli tämä säästö huomioidaan, olisi julkisen talouden vahvistuminen 4,0 mrd. vuoden 2027 tasolla. Myöskään kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien indeksikorotusten pienentäminen yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa ei vahvista julkista taloutta taulukossa, sillä koko julkisen talouden vahvistuminen tavoitellusti yli 100 milj. eurolla edellyttää kuntien omia sopeutustoimia. Etuusmenoihin kohdistuvien säästöjen vaikutus verotuloihin on pyritty huomioimaan taulukossa. Indeksisäästöjen vaikutus on esitetty nimellishintaisena. Tarkastelu ei sisällä finanssisijoituksia, joihin kohdistuu hallitusohjelmassa 80 milj. euron säästö vuoden 2027 tasolla. Julkisen talouden sisällä valtion ja kuntien rahoitusasemaa vahvistaa hallitusohjelmatoimista sosiaaliturvarahastoihin syntyneiden säästöjen kanavointi velkaantumisen hidastamiseen.

Osana julkisen talouden sopeutustoimia (edellä mainitun 4 mrd. euron kokonaisuuden lisäksi) hallitus on linjannut rakennepoliittisista toimista, joilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista n. 2 mrd. eurolla vuoden 2027 tasolla. Tämä kokonaisuus ei sisälly taulukon tarkasteluun.

Lisäsopeutustoimet

Hallitus päätti kevään 2024 JTS-riihessä uusista sopeutustoimista eri tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallituksen päättämästä uudesta julkista taloutta vahvistavasta toimenpidekokonaisuudesta säästöjen osuus on noin 1,3 mrd. vuoden 2025 tasolla ja 1,6 mrd. euroa vuoden 2028 tasolla.

Hallinnon toimintamenoihin hallitusohjelmassa kohdistettuja säästöjä kasvatetaan edelleen sekä myös hyvinvointialueiden velvoitteita kevennetään. Yritystuista alueellista kuljetustukea alennetaan ja Business Finlandin muuhun kuin T&K-rahoitukseen kohdistuvaa avustusvaltuutta alennetaan. Säästöjä kohdistetaan myös muun muassa kehitysyhteistyöhön ja nimeämättömien liikennehankkeiden hankevaraukseen.

Hallitusohjelmassa päätettyjen avustussäästöjen lisäksi tehdään uusia valtionosuus-säästöjä kaikille eri toimialoille. Lisäksi tiettyjä hallitusohjelmassa päätettyjä säästöjä aikaistetaan. Aikaistuksia kohdistuu mm. väyläverkon kehittämiseen, kehitysyhteistyöhön, opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustuksiin sekä terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisen avustuksiin.

Uusia veropäätöksiä on kuvattu veroja käsittelevässä kappaleessa.

Hallitusohjelmaan sisältyvä määräaikainen investointiohjelma

Hallitusohjelman mukaiseen investointiohjelmaan on kohdennettu määrärahoina yhteensä 770 milj. euroa. Tähän asti kohdennetut toimet ovat pääasiassa väyläverkon kehittämistä sekä perusväylänpitoa.

Tulot, joilla investointiohjelmaa on tähän asti rahoitettu, eivät ole tuloja taulukon mukaisessa tarkastelussa. Taulukko on esitetty kansantalouden tilinpidon käsittein, jolloin rahoitustaloustoimet eivät vahvista julkista taloutta. Tästä syystä taulukossa investointiohjelma heikentää julkisen talouden rahoitusasemaa.

Hyvinvointialueet

Hyvinvointialueiden tehtäviin liittyvät, menoja ja tuloja koskevat hallituksen päätökset (sisältäen lakisääteisiä uudistuksia ja hyvinvointialueille maksettavia valtionavustuksia sekä korvauksia) sisältyvät taulukossa hyvinvointialuetalouden osioon. On mahdollista, että lisäksi osa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan muiden kehittämishankkeiden valtionavustuksista kohdistuu hyvinvointialueille mutta niitä ei ole huomioitu tässä tarkastelussa.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman ja tämän julkisen talouden suunnitelman tehtävämuutosten kustannusvaikutus on nettomääräisesti n. 685 milj. euroa hyvinvointialueiden menoja vähentävä v. 2028. Yhteensä hyvinvointialueille pääministeri Marinin hallituskauden aikana osoitettujen, tähän kehyskauteen vaikuttavien tehtävien sekä pääministeri Orpon hallitusohjelman ja tämän julkisen talouden suunnitelman uusien toimenpiteiden kustannusvaikutus on nettomääräisesti n. 259 milj. euroa menoja vähentävä v. 2028. Muutosta selittävät ennen kaikkea ensihoitoon liittyvien kuljetusten rahoitusvastuun siirto hyvinvointialueille sekä tässä julkisen talouden suunnitelmassa linjatut (ja otsikossa 6.1 luetellut) uudet tehtävämuutokset.

Hallitusohjelman liitteen B sopeutustoimien taulukon sosiaali- ja terveystaloutta koskevassa osassa on omana kohtanaan hyvinvointialueiden omat kehittämistoimet, joihin liittyvän säästöpotentiaalin valtiovarainministeriö on arvioinut 0,9 mrd. euroksi vuoden 2027 tasolla. Näillä toimenpiteillä haetaan hyvinvointialuetalouden vahvistamista alueiden toimintojen tehostamisen, toimintatapojen uudistamisen ja alueiden välisen yhteistyön lisäämisen kautta. Kukin alue päättää itsenäisesti uudistamis- ja sopeutuskeinoistaan, ja toimien säästöpotentiaali sekä toteutusaikataulut vaihtelevat alueittain. Näiden toimenpiteiden vaikutuksia ei ole huomioitu

tässä julkisen talouden suunnitelmassa hyvinvointialueiden rahoituksessa, vaan toimenpiteistä aiheutuvat säästöt realisoituvat hyvinvointialueiden yleiskatteiseen valtion rahoitukseen jälkikäteistarkistuksen perusteella.

Hyvinvointialueille maksetaan myös valtionavustuksia ja muita korvauksia. Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta osoitetaan vuosina 2024–2027 saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen, Pohjanmaan hyvinvointialueen asiakas- ja potilasturvallisuuskeskuksen kehittämishankkeeseen sekä Porvoon ja Raaseporin sairaaloiden yhteyteen perustettaviin osaamisverkostoihin osoitetaan yhteensä n. 2,7 milj. euroa/v. T&K panostuksiin liittyen valtion rahoitukseen terveydenhuollon ja sosiaalityön yliopistotasoiseen tutkimukseen osoitetaan vuosina 2024–2028 yhteensä 40 milj. euroa vuodessa, missä on vuodesta 2025 lähtien lisäystä 5 milj. euroa vuodessa. Sosiaalialan osaamiskeskusten rahoituksen tasoa vähennetään 1 milj. eurolla/vuosi. Turvakotien rahoituksen tasoa nostetaan 1 milj. eurolla, mikä kasvattaa hiukan myös hyvinvointialueille maksettavia korvauksia.

Hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta käsitellään kokonaisuutena luvussa 6. Hyvinvointialueiden talous.

Veroperustemuutokset

Pääministeri Orpon hallitus tavoittelee veropolitiikallaan kotitalouksien ostovoiman kohentumista, työnteon kannustimien parantumista ja talouskasvun edellytysten vahvistumista. Hallituksen veropolitiikka kannustaa työntekoon ja yrittäjyyteen sekä tukee kotimaista omistajuutta. Hallitusohjelmaan sisältyvien verotoimien, joista monet on toteutettu jo v. 2024, lisäksi hallitus tekee julkista taloutta vahvistavia verotoimia julkisen talouden vakavan tilanteen vuoksi. Hallitus on päättänyt myös toteuttaa investointeja edistäviä veroratkaisuja.

Hallitusohjelman mukaisesti tehdään indeksitarkistus ansiotuloveroperusteisiin lukuun ottamatta vuotta 2025, jolloin valtion tuloveroasteikon kahteen ylimpään tuloajaan ei tehdä tarkistusta. Vuonna 2024 indeksitarkistuksen mitoitusta muutettiin siten, että työttömyysvakuutusmaksun 0,2 prosenttiyksikön alennusta vastaava osuus kanavoitiin valtiolle Työllisyysrahastoon kohdistuvien säästöjen ohjaamiseksi valtion velkakehityksen taittamiseen. Lisäksi työn verotusta kevennetään hallituskauden aikana asteittain painottaen pieni- ja keskituloisia ja v. 2025 otetaan käyttöön työtulovähennyksen lapsikorotus. Kunnallisverotuksen efektiivisyyttä parannetaan poistamalla ansiotulovähennys ja korottamalla vastaavasti työtulovähennystä.

Merkittävin julkisen talouden sopeutustoimi on yleisen arvonlisäverokannan sekä vakuutusmaksuveron verokannan korottaminen 24 prosentista 25,5 prosenttiin. Lisäksi nykyisin 10 prosentin alennettuun arvonlisäverokantaan kuuluvat hyödykkeet siirretään sanoma- ja aikakauslehtiä lukuun ottamatta 14 prosentin verokantaan sekä korotetaan makeisten arvonlisäverokanta nykyisestä alennetusta 14 prosentin verokannasta uuden yleisen arvonlisäverokannan mukaiseen 25,5 prosenttiin.

Liikenteen verotukseen tehdään kehyskaudella useampia kevennyksiä. Liikennepolttoaineiden valmisteveroa alennetaan vuoden 2024 alusta kompensoimaan hallitusohjelman mukaisesta jakeluvloitteen nousu-urasta syntyvää keskimääräistä polttoaineiden hinnannousua kehyskaudella. Lisäksi alennetaan polttoaineiden CO₂-komponenttia sekä ajoneuvoveron perusveroa.

Maapohjiin sovellettava veroprosentti eriytettiin yleisestä kiinteistöveroprosentista ja sen alarajaa korotettiin vuodesta 2024 alkaen 1,30:aan. Korotus lisää kiinteistöverotuloja niissä 245 kunnassa, joissa yleinen kiinteistöveroprosentti oli v. 2023 tätä alempi.

Varainsiirtoverotusta muutettiin vuoden 2024 vaihteessa siten, että kiinteistöjen, asunto-osakeyhtiöiden ja muiden arvopapereiden varainsiirtoveroprosenttia laskettiin ja ensiasunnon ostajan verovapaus poistettiin.

Vuoden 2024 alusta otettiin käyttöön neuvoston direktiiviin perustuva suurten konsernien täydennysvero.

Lisäksi kehyskaudella tehdään useampia pienempiä verotusta kiristäviä tai keventäviä veromuutoksia, joista verotuottovaikutukseltaan merkittävimpiä ovat kotitalousvähennyksen supistaminen ja tupakkaveron korotukset.

Verotusta koskevia muutoksia ja niiden vaikutusarvioita valtiontalouden osalta tarkastellaan tarkemmin luvussa 5.4 ja kuntatalouden osalta luvussa 7.2.

Kuntatalous

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa kunnille ei osoiteta uusia tehtäviä tai velvoitteita. Mikäli kunnille tulisi uusia tai laajenevia tehtäviä, osoitettaisiin niihin täysi valtiosuus ja valtion päättämät veroperustemuutokset kompensoitaisiin kunnille.

Suurin hallituksen kuntatalouteen suoraan kohdistama sopeutustoimi on peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotukseen tehtävä yhden prosenttiyksikön korotusta vastaava säästö vuosina 2024–2027. Tämän seurauksena valtionosuudet pienenevät asteittain ja vaikutus nousee n. 111 milj. euroon v. 2027. Taulukossa on oletettu, että kunnat eivät välittömästi sopeuta menojaan tai korota verojaan indeksileikkauksen seurauksena. Toisaalta kuntataloutta vahvistaa se, että maapohjan kiinteistöveroprosentin alarajaa korotettiin vuoden 2024 alusta lukien. Tämä lisää kuntien verotuloja arviolta 108 milj. eurolla vuodessa. Lisäksi valtionosuuteen osoitetaan 277 milj. euron lisäys, jolla pehmennetään marraskuussa 2023 tehtyyn sote-siirtolaskelman tarkistukseen liittyvää valtionosuusvähennystä. Osana kevään 2024 uusia sopeutustoimia kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähennetään tai kuntien maksutuloja lisätään siten, että julkinen talous vahvistuu 100 milj. euroa vuodesta 2025 lähtien. Lähes kaikkien muiden hallituksen suoraan kuntiin kohdistuvien toimenpiteiden on oletettu vaikuttavan kuntien tuloihin ja menoihin yhtä paljon.

Edellä mainittujen toimien lisäksi sosiaaliturvaetuksien indeksijäädytyksillä ja säästöillä on erisuuntaisia vaikutuksia kuntatalouteen. Ne vähentävät suoraan kuntien menoja mutta pienentävät toisaalta verokertymää, kun tarkastelussa ei huomioida uudistuksilla tavoitellun työllisyyden kasvun vaikutuksia verotuloihin.

Kuntien verotulomenetysten korvaukset alenevat v. 2025 hallituksen päätösten seurauksena n. 370 milj. euroa johtuen ansiotulovähennyksen poistamisesta ja verosopeutustoimista. Vastaavasti nämä em. toimet kasvattavat kuntien verotuloja.

Lisäksi vuoden 2024 alussa toteutunut työttömyysvakuutusmaksun ja muiden sosiaaliturvamaksujen aleneminen kasvattaa kuntien verotuloja ja vähentää kunta-työntekijien maksurasitusta n. 300 milj. eurolla vuodessa. Vuonna 2025 vaikutus kasvaa vielä n. 60–70 milj. eurolla sosiaaliturvarahastojen säästöjen kanavoitintarkistuksen myötä. Yhteensä hallituksen toimenpiteiden arvioidaan vahvistavan kuntataloutta keskimäärin n. 0,6 mrd. eurolla vuodessa kehyskaudella.

Kuntataloutta käsitellään kokonaisuutena luvussa 7. Kuntatalous.

Sosiaaliturvarahastot

Sosiaaliturvarahastojen menoihin ja tuloihin vaikuttavat merkittävästi hallitusohjelmassa päätetyt toimet. Ne vähentävät etuusmenoja vuoden 2024 tasolla n. 0,5 mrd. euroa ja vuoden 2027 tasolla n. 1,4 mrd. euroa. Valtion ja kuntien maksuosuudet sosiaaliturvarahastoille supistuvat v. 2024 n. 0,3 mrd. euroa ja v. 2027 n. 0,9 mrd. euroa. Kevään kehysriihessä päätetyt sopeutustoimet vähentävät etuusmenoja vuodesta 2025 lähtien. Vuonna 2025 etuusmenot vähenevät n. 0,2 mrd. euroa ja v. 2027 n. 0,5 mrd. euroa.

Työttömyysvakuutusmaksujen alentaminen v. 2024 ja etuussäästöjen kanavointi valtiolle ja paikallishallinnolle vaikuttavat merkittävästi sosiaaliturvamaksuihin. Työttömyysvakuutusmaksun alentaminen v. 2024 vähentää maksutuloja lähes 1,4 mrd. euroa. Lisäksi sairausvakuutusmaksut supistuvat hieman alle 0,9 mrd. euroa v. 2024. Vuonna 2025 työttömyysvakuutusmaksut vähenevät n. 0,8 mrd. euroa ja sairausvakuutusmaksut nousevat 0,8 mrd. euroa. Muutoksesta osa johtuu sosiaaliturvarahastojen säästöjen kanavointiratkaisusta. Ratkaisun seurauksena muiden sosiaaliturvarahastojen saamat sosiaaliturvamaksut supistuvat ja valtion osuudet pienenevät. Vuonna 2026 vakuutettujen työeläkemaksut supistuvat oletusten mukaan n. 0,3 mrd. euroa.

Muutokset sosiaaliturvamaksuissa vaikuttavat myös ansiotuloverotuloihin, yhteisöveron tuottoon sekä julkisen sektorin työntajien maksurasitukseen. Taulukossa on myös arvioitu niiden vaikutuksia valtion ja kuntien talouteen. Laskelmissa on huomioitu myös hallitusohjelman säästöistä johtuva kanavointiratkaisun vaikutus sosiaaliturvarahaston maksutuloihin sekä valtion rahoitusosuuksiin.

Taulukko 25. Tuloja ja menoja koskevien päätösten vaikutus julkiseen talouteen yhteensä, kumulatiivinen, mrd. euroa

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Vaikutus valtion määrärahoihin, HO-liite B (ml. VAR)	0,0	0,7	1,9	2,4	3,1	3,2
Investointiohjelma	0,0	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Kevään 2024 lisäsäästöt, netto			1,2	1,4	1,3	1,4
Muut valtion määrärahoja lisäävät päätökset	-0,1	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5	-0,7
Muut valtion määrärahoja vähentävät päätökset	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Veroperusteiden muutosten kompensatio kunnille	0,0	0,0	0,4	0,4	0,4	0,4
HO-liitteen B etuusmenosäästöjen arvioitu vaikutus verotuloihin	0,0	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4
Valtion verotuloja lisäävät päätökset	0,0	0,9	2,4	2,6	2,7	2,7
Valtion verotuloja alentavat päätökset (pl. ansiotuloverotuksen ati/khi-tarkistukset)	0,0	-0,6	-1,2	-1,4	-1,6	-1,6
Muut valtion tuloja lisäävät päätökset	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sosiaaliturvamaksujen muutosten vaikutukset verotuloihin ja työnantajakustannuksiin	0,0	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Vaikutus valtiontalouden rahoitusasemaan, netto	-0,1	1,0	4,6	5,1	5,6	5,7
Hyvinvointialueiden tuloja lisäävät hallituksen toimenpiteet (HO-liite B)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Hyvinvointialueiden tuloja lisäävät hallituksen toimenpiteet (muut)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hyvinvointialueiden tuloja vähentävät hallituksen toimenpiteet (HO-liite B)	0,0	0,0	-0,1	-0,4	-0,6	-0,7
Hyvinvointialueiden menoja lisäävät hallituksen toimenpiteet (HO-liite B)	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Hyvinvointialueiden menoja lisäävät hallituksen toimenpiteet (muut)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hyvinvointialueiden menoja vähentävät hallituksen toimenpiteet (HO-liite B)	0,0	0,0	0,1	0,4	0,6	0,7
Vaikutus hyvinvointialueiden rahoitusasemaan, netto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Kuntien tuloihin vaikuttavat hallituksen toimenpiteet (HO-liite B)	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Kuntien menoihin vaikuttavat hallituksen toimenpiteet (HO-liite B)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kuntien tuloihin vaikuttavat hallituksen toimenpiteet (lisätoimet 2024)	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Kuntien menoihin vaikuttavat hallituksen toimenpiteet (lisätoimet 2024)	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Valtion toimenpiteiden nettovaikutus kuntien verotuloihin	0,0	0,1	0,5	0,5	0,5	0,5
Veroperusteiden muutosten kompensatio kunnille	0,0	0,0	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Muiden valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3
Sosiaaliturvamaksujen muutosten vaikutukset verotuloihin ja työnantajakustannuksiin	0,0	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4
Vaikutus kuntatalouden rahoitusasemaan, netto	0,0	0,4	0,7	0,7	0,6	0,6
Hallitusohjelman vaikutukset sosiaaliturvarahastojen menoihin	0,0	0,7	1,4	1,8	2,0	2,0
Kevään 2024 lisätoimien vaikutus menoihin			0,2	0,4	0,5	0,5
Hallitusohjelman vaikutukset sosiaaliturvarahastojen tuloihin (arvio)	0,0	-0,3	-1,0	-1,2	-1,3	-1,3
Kevään 2024 lisätoimien vaikutus tuloihin			-0,2	-0,4	-0,5	-0,5
Muutokset sosiaaliturvamaksuissa	0,0	-2,3	-2,3	-2,4	-2,4	-2,5
Vaikutus sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaan, netto	0,0	-1,8	-1,9	-1,8	-1,8	-1,8
Vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, netto	-0,1	-0,4	3,4	3,9	4,4	4,5
Suhteessa kokonaistuotantoon	0,0 %	-0,1 %	1,2 %	1,3 %	1,4 %	1,4 %

10 Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista

Taulukko 26. Valtionhallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2023*	2024**	2025**	2026**	2027**	2028**
Välittömät verot	32,8	32,9	33,9	35,8	37,4	38,9
Tuotannon ja tuonnin verot	35,5	36,6	38,8	39,7	40,9	41,6
Sosiaaliturvamaksut	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Verot ja sosiaaliturvamaksut yhteensä ¹	69,4	70,4	73,7	76,5	79,4	81,6
Myynti- ja maksutuotot	4,6	4,7	4,7	4,8	4,8	4,9
Omaisuuksut	2,9	3,3	2,9	2,8	2,7	2,8
Muut tulot	4,4	4,2	4,3	4,2	4,0	4,1
Tulot yhteensä	81,3	82,6	85,6	88,3	90,9	93,4
Palkansaajakorvaukset ja välituotekäyttö	17,5	17,9	17,8	18,2	18,7	19,2
Omaisuuksut	2,4	2,5	3,3	3,5	3,9	4,3
Tukipalkkiot	2,4	2,5	2,4	2,5	2,4	2,4
Sosiaalietuudet ja -avustukset	5,2	5,4	5,4	5,4	5,5	5,6
Muut tulonsiirrot	55,8	57,1	58,7	59,7	60,6	61,3
siitä muille julkisyhteisöille	49,6	51,2	52,9	53,6	54,5	55,1
Pääoman bruttomuodostus	4,6	5,4	6,9	6,8	7,3	7,2
Muut menot	1,7	0,8	0,5	0,4	0,4	0,4
Menot yhteensä	89,5	91,7	94,9	96,5	98,9	100,4
Kulutusmenot	18,1	18,5	18,4	19,1	19,7	20,4
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-8,2	-9,1	-9,3	-8,2	-8,0	-7,1

1) Sisältää lahja- ja perintöveron

Taulukko 27. Kuntahallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2023*	2024**	2025**	2026**	2027**	2028**
Verot ja sosiaaliturvamaksut	13,1	13,7	14,5	15,1	15,7	16,3
siitä kunnallisvero	9,0	9,6	10,4	10,8	11,2	11,7
yhteisövero	2,0	1,7	1,7	1,8	1,9	2,0
kiinteistövero	2,1	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6
Myynti- ja maksutulot	7,2	7,3	7,4	7,5	7,6	7,8
Saadut tulonsiirrot valtiolta	8,4	8,3	8,7	8,8	8,9	9,3
Muut tulot	1,9	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2
Tulot yhteensä	30,6	31,3	32,7	33,5	34,4	35,5
Palkansaajakorvaukset ja välituotekäyttö	23,5	23,9	24,7	25,4	26,2	26,8
Sosiaaliavustukset ja luontoismuotoiset etuudet	0,9	0,9	1,2	1,3	1,3	1,4
Muut tulonsiirrot	1,7	1,7	2,1	2,1	2,1	2,1
Omaisuusmenot	0,6	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0
Pääoman bruttomuodostus	5,2	5,4	5,6	5,8	6,0	6,2
Muut menot	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Menot yhteensä	32,0	32,7	34,4	35,4	36,5	37,5
Kulutusmenot	21,1	21,6	22,8	23,7	24,6	25,4
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-1,4	-1,3	-1,7	-1,9	-2,1	-2,0

Taulukko 28. Hyvinvointialueet

	2023*	2024**	2025**	2026**	2027**	2028**
Myynti- ja maksutuotot	6,3	6,5	6,8	7,0	7,2	7,4
Valtion rahoitus	25,7	26,6	28,7	29,6	30,2	30,2
Muut tulot	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Kokonaistulot	32,2	33,3	35,8	36,8	37,6	37,9
Palkansaajakorvaukset ja välituotekäyttö	26,2	27,1	27,9	28,7	29,5	30,3
Sosiaalietuudet ja luontaismuotoiset etuudet	6,0	6,3	6,6	6,9	7,2	7,5
Investoinnit	1,4	1,3	1,3	1,2	1,1	1,0
Omaisuusmenot	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Muut menot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Kokonaismenot	33,8	34,9	36,1	37,1	38,2	39,2
Kulutusmenot	26,4	27,4	28,3	29,2	30,1	31,1
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-1,6	-1,6	-0,3	-0,3	-0,5	-1,3

Taulukko 29. Työeläkelaitokset

	2023*	2024**	2025**	2026**	2027**	2028**
Omaisuuksut	5,4	6,8	7,7	8,1	8,5	8,7
Sosiaaliturvamaksut	26,6	27,3	28,3	29,2	30,4	31,5
siitä työnantajien maksut	18,0	18,4	19,1	20,0	20,8	21,6
vakuutettujen maksut	8,6	8,8	9,1	9,2	9,6	9,9
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	2,9	3,1	3,1	3,3	3,5	3,7
Muut tulot	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
Tulot yhteensä	35,8	38,0	40,1	41,5	43,3	44,9
Palkansaajakorvaukset ja välituotekäyttö	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3
Sosiaalietuudet ja -avustukset	29,1	31,2	32,1	33,0	34,1	35,3
Muut menot	2,5	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1
Menot yhteensä	32,7	35,0	36,1	37,2	38,3	39,7
Kulutusmenot	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	3,0	3,0	4,0	4,3	4,9	5,2

Taulukko 30. Muut sosiaaliturvarahastot

	2023*	2024**	2025**	2026**	2027**	2028**
Omaisuuustulot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sosiaaliturvamaksut	7,1	5,0	5,3	5,7	5,9	6,0
siitä työnantajien maksut	3,0	2,0	2,4	2,6	2,7	2,8
vakuutettujen maksut	4,1	3,0	2,9	3,1	3,2	3,3
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	14,0	14,6	13,9	13,5	13,5	13,5
Muut tulot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Tulot yhteensä	21,3	19,9	19,4	19,5	19,6	19,8
Palkansaajakorvaukset ja väliuotekäyttö	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Sosiaalietuudet ja -avustukset	17,9	18,4	17,8	17,5	17,4	17,6
Muut menot	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7
Menot yhteensä	20,2	20,9	20,2	20,0	19,9	20,2
Kulutusmenot	3,8	3,8	3,9	3,8	3,9	4,0
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	1,1	-1,0	-0,8	-0,5	-0,4	-0,4

Taulukko 31. Julkisyhteisöjen rahoitusasema ja velka suhteessa BKT:hen jaoteltuna ydinsektoreihin ja ydinsektoreiden ulkopuolisiin yksiköihin¹

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Julkisyhteisöt yhteensä								
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-2,8	-0,5	-2,5	-3,5	-2,8	-2,2	-1,9	-1,7
Velka suhteessa BKT:hen	72,6	73,5	75,8	80,9	82,8	83,4	83,7	84,4
Ydinsektorit yhteensä								
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-2,6	-0,5	-2,3	-3,2	-2,4	-1,9	-1,7	-1,5
Velka suhteessa BKT:hen	70,4	71,5	73,7	78,4	80,0	80,4	80,6	81,2
Ulkopuoliset yksiköt yhteensä								
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-0,2	0,0	-0,2	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2
Velka suhteessa BKT:hen	2,1	2,0	2,2	2,5	2,8	3,0	3,1	3,2

1) Tilastokeskus julkistaa julkisyhteisöihin kuuluvat yksiköt verkkosivuillaan:
https://www.stat.fi/meta/luokitukset/_linkki/soveltamisp.html

Julkisen talouden ennuste muuttumattoman politiikan vallitessa

Taulukko 32. Muuttumattoman politiikan tulot ja menot

	2023*	2023*	2024**	2025**	2026**	2027**	2028**
	taso, mrd. euroa		% BKT:sta				
Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	147,4	53,1	53,0	53,3	53,1	52,9	52,7
Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	154,4	55,6	56,5	56,1	55,3	54,8	54,5

Valtiovarainministeri
Riikka Purra

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö
Mika Niemelä

- LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset
LIITE 2 Valtiontalouden kehityksen hinta- ja kustannustasotarkistukset
LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan
LIITE 4 Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen
LIITE 5 Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen
LIITE 6 Vakausohjelma
- JAKELU Eduskunnan keskuskanslia
Tasavallan presidentin kanslia
Ministeriöt
- TIEDOKSI Valtiovarainvaliokunnan sihteeristö
Valtiontalouden tarkastusvirasto

LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset

Julkisen talouden suunnitelman meno- ja tuloarviot sekä hinta- ja kustannustaso-tarkistukset perustuvat alla olevaan valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan ennusteeseen.

Taulukko 33. Käytetyt ennusteet ja oletukset

	2022	2023	2024*	2025*	2026*	2027*	2028*
BKT, määrän muutos	1,3	-1,0	0,0	1,6	1,5	1,3	1,1
BKT, hinnan muutos	5,4	4,8	1,7	2,0	2,3	2,2	2,2
BKT, arvo, milj. euroa	267 687	277 625	282 204	292 428	303 635	314 374	324 618
BKTL, arvo, milj. euroa	270 178	277 131	284 129	294 353	305 560	315 899	326 143
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	7,1	6,2	1,9	1,3	1,4	1,8	2,0
Ansiotasoindeksi, muutos-%	2,4	4,2	3,5	3,3	3,1	3,0	3,0
Rakennuskustannusindeksi, muutos-%	8,2	3,0	-1,1	0,5	0,8	2,4	2,4
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi, muutos-%	20,3	-2,2	-1,0	0,9	1,2	1,2	1,3
Työttömyysaste, %	6,8	7,2	7,4	7,2	6,7	6,3	6,2
Palkkasumma, muutos-%	6,6	4,9	2,7	4,0	4,3	4,1	3,9
Lyhyt korko, 3 kk, %	0,3	3,4	3,6	2,7	2,2	2,0	2,0
Pitkä korko, 10 v, %	1,7	3,0	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7
TyEL-indeksi	2691	2874	3037	3086	3137	3191	3256
KEL-indeksi	1674	1805	1911	1938	1961	1988	2024
Peruspalvelujen hintaindeksi, ennuste	3,7	4,5	2,1	3,1	3,4	3,2	2,7
TAEssa käytettävä kustannustason muutos (vos-indeksi)	2,5	3,8	2,2	3,1	3,4	3,2	2,7
– indeksin korjaus	0,0	0,0					

	2022	2023	2024*	2025*	2026*	2027*	2028*
Yliopistoindeksi (budjetoinnissa käytetty ennuste)	6,1	3,7	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Ammatillisen koulutuksen indeksi	7,3	3,0	2,2	2,4	2,4	2,4	0,0
YLE-indeksi	4,0	4,9	3,0	2,6	2,5	2,6	0,0
HV-indeksi		3,52	2,53	2,72	2,80	2,62	2,70
Työttömyysvakuutusmaksu							
– työnantaja, keskimäärin	1,51	1,54	0,82	0,43	0,43	0,43	0,43
– työntekijä	1,50	1,50	0,79	0,40	0,40	0,40	0,40
TyEL-maksu	24,9	24,8	24,8	24,8	24,4	24,4	24,4
– työnantaja	17,4	17,4	17,3	17,3	17,3	17,3	17,3
– työntekijä alle/= 53 v.	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15
– työntekijä yli 53 v.	8,65	8,65	8,65	8,65	7,15	7,15	7,15
– palkkakerroin	1,501	1,558	1,637	1,674	1,725	1,770	1,819
Vakuutetun sairausvakuutusmaksut							
– palkansaajien päivärahamaksu	1,18	1,36	1,01	0,78	0,85	0,82	0,81
– palkansaajien ja yrittäjien sairaanhoitomaksu	0,53	0,60	0,51	0,95	0,99	0,99	0,94
– eläkeläisten sairaanhoitomaksu	1,50	1,57	1,48	1,50	1,54	1,54	1,49
Valtion työnantajamaksut	18,5	18,6	18,2	18,8	19,1	19,0	19,0
– savamaksu	1,34	1,53	1,16	1,73	1,80	1,76	1,76
– eläkemaksu (VaEL)	17,12	17,11	17,08	17,08	17,25	17,25	17,25
Kuntien työnantajamaksut	24,3	24,0	22,5	22,6	23,0	23,0	23,0
– savamaksu	1,34	1,53	1,16	1,73	1,80	1,76	1,76
– muut sosiaali- vakuutusmaksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
– työttömyys- vakuutusmaksu	1,97	1,91	1,01	0,53	0,53	0,53	0,53
— eläkemaksu (KuEL)	20,3	19,8	19,6	19,6	20,0	20,0	20,0

LIITE 2 Valtiontalouden kehysten hinta- ja kustannustasotarkistukset

Rakennemuutokset

Kehyspäätökseen sisältyvät rakennemuutokset laskevat vuosien 2025–2027 kehystasoa vuodesta riippuen n. 0,5–0,7 mrd. eurolla verrattuna hallituksen ensimmäiseen, syksyn 2023 kehyspäätökseen. Alla olevassa taulukossa on esitetty tarkempi kuvaus syksyn 2023 kehyspäätöksen jälkeen tapahtuneista rakennemuutoksista ja niiden vaikutuksesta vaalikauden kehystasoon vuosina 2025–2027.

Taulukko 34. Kehyksen rakennemuutokset, milj. euroa

Momentti	Asia	2024 ¹	2025	2026	2027
TAET 2024, JTS 2025– 2028					
27.10.18	Ukrainalle annettava uusi puolustusmateriaaliapu. Kehyksen ulkopuolista menoa kehysäännön mukaisesti.	20,7	3	8	17
28.89.31	Tekninen muutos. Kuntien verotuloista tehtävän siirron tarkentuminen.	-295,2	-295,2	-295,2	-295,2
28.90.30	Tekninen muutos. Sote-uudistuksen yhteydessä kunnilta siirtyneiden tulojen ja kustannusten tasaus vuoden 2023 osalta. Jo kehyksiin sisältynyt takautuva siirto neutraloidaan vuosilta 2024–2025 ja jaksotetaan uudelleen vuosille 2025–2027.	111,9	37,3	-74,6	-74,6
28.90.30	Tekninen muutos. Sote-uudistuksen yhteydessä kunnilta siirtyneiden tulojen ja kustannusten tasaus vuoden 2023 osalta on tarkentunut vuoden 2022 verotuksen valmistumisen myötä. Kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden tulojen ja kustannusten tasaus vuoden 2023 osalta jaksotetaan vuosille 2025–2027.		-92,3	-92,3	-92,3

Momentti	Asia	2024 ¹	2025	2026	2027
28.90.30	Tekninen muutos. Sote-siirtolaskelman tarkentumisen vaikutuksia kuntien valtionosuuksiin lievennetään: Verotuksen valmistumisen aiheuttamaa vähennystä vuoden 2024 valtionosuuteen siirretään vuosille 2025–2027.	192	-64	-64	-64
LTAE 2024, JTS 2025– 2028					
26.20.70	Ajoitusmuutos itärajan esteen rakentamisessa.	74	-74		
JTS 2025– 2028					
24.90.66	Ajoitusmuutos maksuosuudessa Euroopan rauhanrahastoon (EPF).		-45,4	24,0	21,3
24.90.66	Lisäys maksuosuudessa Euroopan rauhanrahastoon (EPF). Ukrainalle annettava uusi tuki on kehyksen ulkopuolista menoa kehyssäännön mukaisesti.				2,1
26.30.20	RescEU CBRN -varastointi-hankkeeseen liittyvä määräraha-lisäys. Läpivirtauserä, EU-komissiolta jälkikäteen saatava korvaus tuloutuu momentille 12.39.10.		1	1	1
27.10.18	Ajoitusmuutos Puolustusvoimien Laivue 2020 -hankkeen rahoituksessa. Loppuosa lisäyksestä ajoittuu vuosille 2028–2029.	-307,0	44,4	130,5	80,6
27.10.18	Ajoitusmuutos UKR 2023 -tilausvaluudessa. Vastaava lisäys vuodella 2028.		-6,6		
28.89.31	Tekninen muutos. Keväällä 2024 linjattujen lisätoimien vaikutus hyvinvointialueiden palveluiden kysyntään.			-3,4	-7,9

Momentti	Asia	2024 ¹	2025	2026	2027
28.90.30	Tekninen muutos. Hallitusohjelmaan sisältyneen kuntien työllistämismallin (57 vuotta täyttäneet työttömät työnhakijat) kumoamisen vaikutus kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen. Valtionosuutta pienentävä vaikutus tulee huomioida kehystasoa alentavana tekijänä, jotta säästö valtiontaloudessa toteutuu.		-18,7	-20,8	-23,0
28.99.99 ja 29.80.89	Ajoitusmuutos pääoman maksamisessa Suomen arkkitehtuuri- ja designmuseosäätiölle (osana kehysvarauksen purkua).		18	-18	
28.99.99 ja 33.10.57	Tekninen muutos. Toimeentulotuen kokonaisuudistukseen liittyvä kehysmenoja alentava kehysvaraus puretaan ja siirretään säästökseen kehyksen ulkopuoliselle momentille. Kehystasoa nostetaan vastaavasti, jotta toimi on kehysneutraali.			20	35
28.99.99	Ajoitusmuutos varautumisessa nouseviin T&K-menoihin. Vastaava kasvu vuodella 2028.		3,8	-63,1	-104,6
29.70.55 ja 33.10.54	Tekninen muutos. Opiskelijoiden asumislisän palauttaminen ja opiskelijoiden poistaminen yleisen asumistuen piiristä. Siirto pienentää kehyksen ulkopuolisen momentin 33.10.54 ja lisää kehykseen kuuluvan momentin 29.70.55 määrärahoja.		161	357	350
30.01.05	Ajoitusmuutos Luonnonvarakeskuksen toimintamenoissa (liittyen maatalouden ympäristöseurantaan eli CAP-suunnitelmaan). Vastaava lisäys kohdistuu seuraavalle vaalikaudelle.				-2,3
31.10.77	EU:n CEF -tukea vastaava määräraha väylähankkeisiin. Läpivirtauserä, jota vastaava jälkikäteen saatava korvaus tuloutuu momentille 12.31.10.		9,5	26,3	35,1

Momentti	Asia	2024 ¹	2025	2026	2027
31.10.77	Riihimäki–Tampere pääradan kehittämisen suunnittelu. Hanke on osa hallitusohjelmaan sisältyvää investointiohjelmaa. Kehystasoa korotetaan menoja vastaavasti.		6	6	6
32.01.41	Ajoitusmuutos kvanttietokoneen maksatuksissa.	-0,5	0,5		
32.20.41	Ajoitusmuutos energiatuen maksatuksissa.		5,5	-10,9	
32.30.40	Ajoitusmuutos ulkorajaohjelmilta siirretyn valtuuden maksatuksissa.	3,2			-3,2
32.30.42	Ajoitusmuutos yritysten kehittämishankkeiden tukien maksatuksissa.		1	2	
32.30.64	Ajoitusmuutos kauden 2021–2027 rakennerahastovaltuuden sisällä.		32,9	73,7	26,6
33.10.57	Toimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen muutoksen säästövaikutus on aiemmin arvioitua pienempi. Perustemuutos kehyyksen ulkopuolisella momentilla.		-7	-7	-7
33.10.60	Tekninen muutos. Kelan toimintakulut vähenevät rahastotalouden kanavointiratkaisun seurauksena.		-17	-17	-17
33.30.60	Tekninen muutos. Sairausvakuutuksen valtionosuudet vähenevät rahastotalouden kanavointiratkaisun seurauksena.		-450	-465	-480
33.60.36	Porvoon ja Raaseporin verkostomaiset osaamiskeskittymät. Hanke on osa hallitusohjelmaan sisältyvää investointiohjelmaa. Kehystasoa korotetaan menoja vastaavasti.		1	1	1
	Yhteensä	-	-745,2	-481,7	-595,3

1) Vuoden 2024 osalta osa muutoksista on jo huomioitu täydentävässä talousarviossa tai lisätalousarvioesityksessä ja osa tullaan huomioimaan myöhemmin lisätalousarvioiden yhteydessä. Lisäksi vuoden 2024 osalta mukana ovat vain ne muutokset, joilla on vaikutusta vuosille 2025–2027.

Hinta- ja kustannustasotarkistukset

Valtiontalouden kehyspäätös vuosille 2025–2028 laaditaan vuoden 2025 hinta- ja kustannustasossa. Osa menoista, kuten kehitysyhteistyömenot ja EU:n rakenne-rahasto-osuuksia vastaavat valtion rahoitusosuudet arvioidaan käyvin hinnoin, jolloin niihin sisältyy arvio kauden aikana tapahtuvan hintatason nousun vaikutuksesta määrärahaan. Muilta osin menotasoa tarkistetaan vuosittain arvioidun hinta- ja kustannustason nousun perusteella.

Hinta- ja kustannustasotarkistukset edelliseen kehyspäätökseen nähden ovat yhteensä n. 1,6 mrd. euroa vuodelle 2025, kun huomioidaan vuoden 2025 hinta- ja kustannustasoon siirtymisen vaikutus. Indeksijäädysten ja- jarrujen vaikutus ei ole mukana em. luvuissa.

Taulukko 35. Tarkistukset vuoden 2025 hinta- ja kustannustasoon, milj. euroa

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukaillen	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon		Tarkistus kehystasoon
		Lakisääteinen indeksi- korjaus	Sopimus- perusteinen hintakorjaus	Muiden kehys- menojen kust. tasotarkistus
15-17 Eläkkeet	Työeläkeindeksi (TyEL)	90,3		
18-19 Puolustus- materiaalin hankkiminen	Ennakollinen 1,5 % korotus ¹		204,2	
01 ja 20 Muut Puolustusvoimien indeksisidonnaiset menot	Ennakollinen 1,5 % korotus ²		82,0	
01-14 Palkat sekä sosiaaliturvamaksut	Sopimuskorotukset		-	
Liikenneverkon menot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			24,6
01-14, 20-28 Muut toiminta- ja kulutusmenot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			37,3
30-39 Lakisääteisesti indeksoidut valtion- avut kunnille ja kuntayhtymille ym.	Valtionosuusindeksi (VOS)	88,6		

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukaillen	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon		Tarkistus kehystasoon
		Lakisäätäinen indeksi- korjaus	Sopimus- perusteinen hintakorjaus	Muiden kehys- menojen kust. tasotarkistus
31 Hyvinvointialueiden rahoitus	Hyvinvointialueiden indeksi (HVA)	674,2		
30-39 Muut valtionavut kunnille ja kuntayhtymille	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			23,0
30 Valtionrahoitus ammatilliseen koulutukseen	Ammatillisen koulutuksen indeksi	24,8		
40-49 Valtionavut elinkeinoelämälle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			41,8
50-59 Lakisäätisesti indeksoitavat valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kansaneläkeindeksi (KEL), Työeläkeindeksi (TyEL), Kuluttajahintaindeksi (KHI)	26,7		
51-52 Valtionrahoitus ev.-lut. kirkolle ja avustus ortodoksiselle kirkolle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)	0,4		
56 Valtionrahoitus kansallisten taidelaitosten toimintaan	Ansiotasoindeksi (2/3) ja kuluttajahintaindeksi (1/3)	1,7		
50-59 Ei-indeksoitavat valtionavut kotitalouksille	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			
50 Valtionrahoitus yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintaan	Yliopistoindeksi	71,2		
50-59 Muut valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			55,5

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukaillen	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon		Tarkistus kehystasoon
		Lakisääteinen indeksi- korjaus	Sopimus- perusteinen hintakorjaus	Muiden kehys- menojen kust. tasotarkistus
60 Siirrot talousarvion ulkopuolisiin valtion rahastoihin	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			7,3
60 Siirrot Kansaneläkelaitokselle	Kansaneläkeindeksi (KEL)	47,3		
60 Valtionosuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista	Kuluttajahintaindeksi (KHI)	-		29,5
61-65 EU:n rakennerahasto- osuuksia vastaavat valtion rahoitusosuudet ja muut siirrot kotimaahan	Sisältyy ohjelmakehyksiin			
66-68 Siirrot ulkomaille	Käyvin hinnoin			
69 Siirrot EU:lle	Käyvin hinnoin			
70-79 Reaalisijoitukset	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			3,0
90-99 Muut menot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			17,2
Lisätalousarviovaraus ja jakamaton varaus	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			7,7
Yhteensä vuonna 2025		1 025,2	286,2	246,9

- 1) Puolustusmateriaalihankintojen määrärahatasoon tehdään ennakkollinen 1,5 prosentin hinta- ja kustannustasotarkistus. Lisäksi monitoimihävittäjien hankinta 2021 -tilausvaltuuden sitomattomaan osuuteen tehdään ennakkollinen 1,5 % kustannustasotarkistus. Monitoimihävittäjien hankinnan muun rahoituksen käyttämättä olevaan osuuteen tehdään ostovoimakorjaus 1,5 %, joka jälkikäteen tarkistetaan toteuman mukaisina indeksiyhdistelmällä (rakennuskustannusindeksi 70 % ja palvelujen tuottajahintaindeksi 30 %). Laivue 2020 -hankkeen indeksimenot tarkistetaan jälkikäteen sopimuksissa yksilöityjen indeksien toteuman mukaisina. Monitoimihävittäjien indeksiä käsitellään valtioneuvoston hankintapäätöksen mukaisesti. Muiden puolustusmateriaalihankintojen osalta määrärahojen taso tarkistetaan jälkikäteen vastaamaan teollisuuden tuottajahintaindeksin alaindeksin C28 (Muiden koneiden ja laitteiden valmistus) osoittamaa hintatason muutosta (kuukaudet yhteensä, vuosimuutos).
- 2) Puolustusvoimien toimintamenojen (pl. palkkausmenot) sekä sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen määrärahatasoihin tehdään ennakkollinen 1,5 prosentin hinta- ja kustannustasotarkistus. Jälkikäteen näiden määrärahojen taso tarkistetaan vastaamaan kuluttajahintaindeksin osoittamaa hintatason muutosta (indeksimuutoksen vuosikeskiarvo).

LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan

Taulukko 36. Julkisen talouden rahoitusasemaan vaikuttavia tekijöitä, kansantalouden tilinpidon mukaan, % BKT:sta¹

	2024	2025	2026	2027
Julkisen talouden rahoitusasema, syksy 2023	-3,2	-3,4	-3,0	-2,8
Valtio:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,4	0,4	0,4	0,4
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,3	-0,4	-0,4	-0,5
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	1,0	1,2	1,1
Muiden tekijöiden vaikutus*	0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Paikallishallinto:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,4	0,4	0,4	0,1
Muiden tekijöiden vaikutus	0,0	0,3	0,4	0,7
Työeläkerahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,1	-0,1	0,0	0,1
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0
Muiden tekijöiden vaikutus	0,1	0,1	0,0	0,1
Muut sosiaaliturvarahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	-0,3	-0,2	-0,2
Muiden tekijöiden vaikutus	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Julkisen talouden rahoitusasema, kevät 2024	-3,5	-2,8	-2,2	-1,9

1) Pyörityksistä johtuen luvut eivät välttämättä summaudu yhteen.

LIITE 4 Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen

Julkisen talouden suunnitelman perusura perustuu vuosien 2024–2026 osalta valtiovarainministeriön kansantalousosaston kevään 2024 riippumattomaan suhdanne-ennusteeseen. Vuodet 2027 ja 2028 on perusurassa arvioitu mm. potentiaalisen tuotannon kasvuarvioon nojautuen. Perusuran julkisen talouden rahoitusasema perustuu suhdanne-ennusteen lisäksi pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, hallituksen syksyllä 2023 hyväksymään vuoden 2024 talousarvioon sekä julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2025–2028, sekä vuoden 2023 ja 2024 lisätalousarvioihin

Perusuran mukaan Suomen talous kasvaa keskimäärin 1,1 % vuodessa vuosina 2024–2028. Ennusteen kansainväliset riskit ovat alasuuntaisia. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa voi saada käännteitä, joilla on merkittäviä ja nopeasti leviäviä vaikutuksia myös talouteen. Korkeiden nopea nousu on aiheuttanut ongelmia rahoitusmarkkinoilla ja lisännyt epävarmuutta.

Kasvu voi jäädä arvioitua heikommaksi, jos euroalueen toipuminen jää odotettua heikommaksi ja maailmantaloudesta tuleva kysyntä on ennustettua heikompaa. Maailmantalouden kehitykseen liittyy edelleen paljon riskitekijöitä liittyen sekä menneiden kriisien ja poikkeuksellisen suurten talouspoliittisten toimien vaikutuksiin että geopolitiikkaan ja ympäristöön liittyvien negatiivisten riskien toteutumiseen.

Kotimaan taloudessa korkojen nousulla ja työllisyyden heikentymisellä voi olla arvoitua suurempia negatiivisia vaikutuksia talouskehitykseen. Myös hallituksen sopeutustoimien negatiivinen vaikutus kysyntään voi olla arvioitua suurempi. Toisaalta kotitalouksilla olisi varaa kuluttaa enemmän, mikä voi toteutua, jos talouden näkymät kirkastuvat yleisesti. Investointien toteutumiseen liittyy suuria riskejä kumpaakin suuntaan. Julkisen talouden osalta on oletettu työttömyysvakuutusmaksujen muuttuvan v. 2025 hallitusohjelman toimista rahastotalouteen syntyneiden säästöjen kanavointiratkaisun mukaisesti. Jos maksujen päätetään muuttuvan eri tavoin, vaikuttaa tämä julkisyhteisöjen rahoitusasemaan.

Oheisessa taulukossa on esitetty perusuraa hitaamman ja nopeamman kasvun vaikutuksia työttömyyteen sekä julkisen talouden rahoitusasemaan ja velkaan. Laskelmat ovat pelkistettyjä ja niissä on oletettu, että tuotannon vuotuinen kasvu poikkeaa yhden prosenttiyksikön molempiin suuntiin perusuraan nähden tarkasteluajanjaksolla.

Hitaamman kasvun vaihtoehdossa kokonaistuotannon kasvu olisi vaikeampaa v. 2024–2028. Työttömyysaste kasvaisi reilusti perusuraan verrattuna. Julkisen talouden alijäämä olisi koko tarkasteluperiodin ajan syvä ja velkasuhde kasvaisi lähes 95 prosenttiin. Julkinen talous olisi entistä haavoittuvaisempi erilaisille negatiivisille sokeille.

Perusuraa nopeampi kasvu riittäisi kääntämään julkisyhteisöjen velan laskuun v. 2026. Julkisyhteisöjen rahoitusasema tasapainottuisi vuoden 2027 loppuun mennessä. Työttömyysaste kääntyisi suhteellisen nopeaan laskuun. Perusuraa suotuisamman talouskasvun toteutuminen edellyttäisi hyvää kansainvälisen talouden virettä ja odotettua nopeampaa talouskasvua teollisuusmaissa.

Korkotason nousu vaikuttaa Suomen koko julkisyhteisöjen rahoitusasemaan sekä alijäämää lisäävästi että vähentävästi. Julkisen talouden korkomenot olivat vuosikymmenen alkuvuosina hyvin alhaiset, mutta ne kääntyivät v. 2023 nopeaan kasvuun. Toisaalta julkiseen talouteen luettavien työeläkerahastojen saamat korkotulojen odotetaan myös kasvavan. Työeläkerahastojen omaisuustulot riippuvat myös niiden omistusten allokaatiosta.

Karkean arvion mukaan korkotason nousu 1 prosenttiyksiköllä kasvattaisi julkisyhteisöjen korkomenoja n. 0,5 mrd. euroa v. 2024 ja vuoteen 2028 mennessä korot kasvaisivat lähes 2 mrd. euroa. Koron nousu vastaavasti lisäisi työeläkerahastojen sekä kuntien ja valtionhallinnon korkotuloja. Julkinen velkasuhde kuitenkin nousisi, sillä työeläkelaitosten ylijäämällä ei voida kattaa muiden sektoreiden alijäämiä.

Taulukko 37. Herkkyystarkastelu

Perusura	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
BKT, muutos, %	1,3	-1,0	0,0	1,6	1,5	1,3	1,1
Työttömyysaste, %	6,8	7,2	7,4	7,1	6,6	6,3	6,1
Rahoitusasema, % BKT:sta	-0,5	-2,5	-3,5	-2,8	-2,2	-1,9	-1,7
Julkinen velka, % BKT:sta	73,5	75,8	80,9	82,8	83,4	83,7	84,4
Hidas kasvu							
BKT, muutos, %	1,3	-1,0	-1,0	0,6	0,5	0,3	0,1
Työttömyysaste, %	6,8	7,2	7,4	7,2	7,1	7,0	7,0
Rahoitusasema, % BKT:sta	-0,5	-3,0	-4,1	-4,0	-4,0	-4,3	-4,8
Julkinen velka, % BKT:sta	73,5	75,3	82,1	85,5	88,1	90,9	94,5
Nopea kasvu							
BKT, muutos, %	1,3	-1,0	1,0	2,6	2,5	2,3	2,1
Työttömyysaste, %	6,8	7,2	7,0	6,4	5,9	5,4	5,0
Rahoitusasema, % BKT:sta	-0,5	-2,5	-3,0	-1,6	-0,4	0,4	1,3
Julkinen velka, % BKT:sta	73,5	75,8	79,7	80,1	78,7	76,7	74,7
Korkomenojen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta							
			0,3	0,4	0,5	0,5	0,6
Korkotulojen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta							
			0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Alijäämän muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta							
			0,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Velanottotarpeen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta							
			0,0	0,1	0,2	0,2	0,3

LIITE 5 Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen

Oheisessa taulukossa vertaillaan Suomen valtiovarainministeriön ennustetta komission talviennusteeseen bruttokansantuotteen muutoksen ja inflaation osalta. Muita ennusteita vertaillaan komission syysennusteeseen.

Taulukko 38. Vertailu komission edelliseen ennusteeseen

	Komission ennuste			VM ennuste		
	2023	2024	2025	2023	2024	2025
BKT, muutos, % ¹	-0,4	0,6	1,6	-1,0	0,0	1,6
Kuluttajahintaindeksi, muutos, % ¹	4,3	1,4	1,5	6,3	1,9	1,3
Työttömyysaste, % ²	7,0	7,2	6,9	7,2	7,4	7,2
Julkisyhteisöjen rahoitusasema, % BKT:sta ²	-2,4	-3,2	-3,4	-2,5	-3,5	-2,8
Rakenteellinen jäämä, % BKT:sta ²	-1,5	-2,2	-2,5	-1,4	-2,1	-1,9
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta ²	74,3	76,9	79,1	75,8	80,9	82,8

1) Komission talviennuste 2024

2) Syksyn 2023 ennuste

LIITE 6 Vakausohjelma

Suomen vakausohjelma on osa Suomen julkisen talouden suunnitelmaa. Julkisen talouden suunnitelma vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013).

EU:n finanssipoliittiset säännöt ovat muuttumassa, joten vakausohjelma tehdään tässä yhteydessä suppeassa muodossa ja poikkeuksellisesti vain vuoteen 2026 asti. Suomi tekee ensimmäisen uusien finanssipoliittisten sääntöjen mukaisen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman syksyllä 2024. EU:n uusia finanssipoliittisia sääntöjä on esitelty jäljempänä tekstikehikossa.

Vakausohjelman taulukoissa olevat luvut¹⁴ ovat vuoden 2023 osalta toteumatietoja¹⁵. Vuosien 2024–2026 osalta esitetään hallituksen tavoitteisiin ja riippumattomaan ennusteeseen perustuva julkisen talouden tavoiteskenaario.

Finanssipoliittiset tavoitteet

Keskipitkän aikavälin tavoite

Valtioneuvosto pitää ennallaan Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteen (Medium-Term Objective, MTO), -0,5 prosentissa suhteessa BKT:hen julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle. Tämä on se minimitaso, johon Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa¹⁶ sitoutunut.

Keskipitkän aikavälin tavoite poistuu EU:n uusista finanssipoliittisistä säännöistä, mikä huomioidaan kansallista finanssipoliittista lainsäädäntöä muutettaessa. Nykyinen keskipitkän aikavälin tavoite pidetään voimassa niin kauan kuin se on osa kansallista finanssipoliittista lainsäädäntöä.

14 Asetuksen 473/2013 4 artiklan 4 kohdan mukaan ”kansallisten keskipitkän aikavälin finanssipoliittisten suunnitelmien ja talousarvioesitysten on perustuttava riippumattomiin makrotalouden ennusteisiin, ja niissä on ilmoitettava, onko julkisen talouden ennusteet laatinut tai vahvistanut riippumaton elin”, kun taas asetuksen 1466/97 3 artiklan 2 a kohdan mukaan ”vakausohjelman suunnittelun on perustuttava makrotalouden ja finanssipolitiikan kaikkein todennäköisimpään skenaarioon tai varovaisempaan skenaarioon”.

15 Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen 15.3.2024 julkaisemaan kansantalouden tilinpitoon.

16 Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta sekä laki julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista, joka astui voimaan 1.1.2013.

Muut finanssipoliittiset tavoitteet

Pääministeri Orpon hallituksen finanssipolitiikan tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velkasuhde ja sen jälkeen kääntää se ylivaalikautisessa tarkastelussa pysyvästi alenevalle uralle. Hallitus on sitoutunut pitämään julkisen talouden alijäämän v. 2024 alle 3,5 prosentissa. EU:n liiallisen alijäämän menettelyyn joutumisen välttämiseksi hallitus toteuttaa julkisen talouden tasapainottamiseksi tarvittavat lisätoimenpiteet osana kevään 2024 lisätalousarvioprosessia. Hallitus mm. toteuttaa yleisen arvonlisäverokannan korotuksen 25,5 prosenttiin viimeistään 1.9.2024 alkaen. Vuoden 2024 toinen lisätalousarvioesitys annetaan toukokuussa 2024. Lisäksi hallitus on 16.4.2024 päättänyt jo hallitusohjelmassa päätetyn 6 mrd. euron toimenpidekokonaisuuden lisäksi uudesta julkista taloutta n. 3 mrd. eurolla vahvistavasta toimenpidekokonaisuudesta, joka huomioiden julkisen talouden alijäämä laskee alle 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen v. 2025. Seuraavassa taulukossa on esitetty näiden hallituksen suunnitelmien kanssa sopusoinnussa olevat julkisen talouden monivuotiset tavoitteet.

Taulukko 39. Julkisen talouden monivuotiset tavoitteet, suhteessa bruttokansantuotteeseen (%)

	2024	2025	2026
Julkisyhteisöjen nimellinen rahoitusasema	-3,4	-2,7	-1,9
Julkisyhteisöjen menot	56,5	56,1	55,0
Julkisyhteisöjen bruttovelka	80,8	82,3	82,4

Talouspoliittinen ministerivaliokunta seuraa säännöllisesti hallitusohjelman talouspoliittisten tavoitteiden toteutumista. Talouspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus varmistaa hallitusohjelmassa sovittujen sopeutustoimien etenemisen ja päättää tarvittaessa korvaavista uusista säästöistä. Hallitus seuraa tehostetusti hallitusohjelmassa hyvinvointialueille päätettyjen säästötoimien toimeenpanoa. Hallitus arvioi julkisen talouden tilannetta sekä päätettyjen julkista taloutta vahvistavien toimien riittävyyttä seuraavan kerran syksyllä 2024 valmistellessaan vuoden 2025 talousarvioesitystä sekä ensimmäistä kansallista keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellista suunnitelmaa.

Hallituksen toimet finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi

Hallitusohjelmassa päätettyjen toimien lisäksi hallitus on 16.4.2024 päättänyt lisätoimista, jotka vahvistavat julkista taloutta noin 3 miljardilla eurolla finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Euromääräisesti suurimpia yksittäisiä säästötoimenpiteitä ovat valtionhallinnon toimintamenojen supistaminen, kuntien tehtävien ja velvoitteiden purkaminen sekä ammatillisen koulutuksen rahoituksen vähentäminen. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua hillitään ja työvoimapulasta kärsivien hyvinvointialueiden edellytyksiä järjestää lakisääteiset palvelut parannetaan. Toimista merkittävimpiä ovat iäkkäiden ympärivuorokautisen hoivan henkilöstömitoituksen laskeminen, perusterveydenhuollon ja suun terveydenhuollon hoitotakuun kiristysten purku (palauttaen hoitotakuun vuoden 2022 mukaiseen tilaan), asiakasmaksujen korotus sekä joidenkin sosiaalihuollon ja erikoissairaanhoidon palveluiden rajaaminen julkisen palvelutuotannon ulkopuolelle.

Verotoimista merkittävimpiä ovat yleisen arvonlisä- ja vakuutusmaksuverokannan korotus 25,5 prosenttiin, eläketulon verotuksen kiristäminen, kotitalousvähennyksen supistaminen sekä haitta- ja terveysverojen kuten makeisten arvonlisäverokannan ja tupakkaveron korotus.

Finanssipoliittisten sääntöjen uudistaminen

EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistuksen olennaisena osana on keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisten suunnitelmien valmistelu. Suomen ensimmäistä suunnitelmaa valmistellaan syksyllä 2024.

Kansallisia finanssipoliittisia sääntöjä ja niitä koskevaa lainsäädäntöä vahvistetaan siten, että ne tukevat entistä voimakkaammin velkakestävyyttä. Lainsäädännön uudistustyö on käynnistetty valtiovarainministeriön työryhmässä ja sitä käsitellään talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Uudistustyön lähtökohtana on julkisen talouden velkasuhteen kääntäminen pysyvästi alenevalle uralle. Valmistelussa otetaan huomioon tarve varmistaa mahdollisimman laaja parlamentaarinen yli-vaalikautinen sitoutuminen ja tavoitteenasettaminen. Myös EU:n finanssipoliittiseen lainsäädäntöön tehdyt muutokset ovat tulossa voimaan kevään 2024 aikana, mikä tulee huomioida kansallista finanssipoliittista lainsäädäntöä uudistettaessa. Kansallisen lainsäädännön tulee olla muutettu viimeistään vuoden 2025 loppuun mennessä.

Perussopimuksen alijäämä- ja velkakriteerien noudattaminen

Alijäämäkriteeri

Perussopimuksen mukaan alijäämäkriteeriä katsotaan noudatetun 3 prosentin viitearvon ylityksestä huolimatta, jos alijäämän osuus bruttokansantuotteesta on pienentynyt merkittävästi ja jatkuvasti tasolle, joka on lähellä viitearvoa tai jos viitearvon ylitys on poikkeuksellista, väliaikaista ja vähäistä. Alijäämäkriteerin täyttymistä arvioidaan toteutumatietojen tai hallituksen suunnitelmien perusteella.

Komission 24.5.2023 julkaistussa maakohtaisia suosituksia koskevassa tiedonannossa komissio totesi aikovansa ehdottaa neuvostolle alijäämäperusteisten liiallisen alijäämän menettelyjen käynnistämistä keväällä 2024 vuoden 2023 toteutumatietojen perusteella, voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti. Komissio toisti aikomuksensa syksyn alustavien talousarviosuunnitelmien arviointia koskevassa tiedonannossaan¹⁷ 21.11.2023.

Suomen julkisen talouden alijäämä oli 2,5 % suhteessa BKT:hen v. 2023. Hallitus on sitoutunut pitämään julkisen talouden alijäämän alle 3,5 prosentissa v. 2024. Tämä sitoumus muodostaa EU-lainsäädännön tarkoittaman suunnitelman vuodelle 2024. Vuodelle 2025 julkisen talouden suunnitelmassa päätetyt toimet riittävät painamaan julkisen talouden alijäämän selvästi alle 3,0 prosenttiin v. 2025 ja pitämään sen siellä.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan vuoden 2024 osalta hallituksen suunnittelema alijäämä ylittää 3 prosentin viitearvon mutta pysyy kuitenkin lähellä viitearvoa. Alijäämän painuessa selvästi alle 3,0 prosentin v. 2025, valtiovarainministeriön arvion mukaan alijäämäviitearvon ylitys jää väliaikaiseksi. Alijäämäviitearvon ylitys on myös poikkeuksellinen talouskasvun jäädessä negatiiviseksi v. 2024. Lisäksi alijäämäviitearvon ylitystä selittää esimerkiksi poikkeukselliset turvallisuuteen liittyvät kasvaneet kustannukset, ml. Ukrainan tukeminen. Alijäämäviitearvon ylityksen ollessa näin ollen vähäinen, väliaikainen ja poikkeuksellinen, valtiovarainministeriön arvion mukaan alijäämäkriteerin voidaan arvioida täyttyvän keväällä 2024. Riippumattoman ennusteen vuodelle 2024 ennustettu alijäämä huomioon ottaen ei kuitenkaan voida poissulkea riskiä Suomen joutumisesta liiallisen alijäämän menettelyyn alijäämäkriteerin rikkoutumisen perusteella keväällä 2025.

17 https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/8a8414a2-8284-49af-8a9e-82c6b904afab_en?filename=com_2023_900_en.pdf

Velkakriteeri

Perussopimuksen velkakriteeriä katsotaan noudatetun 60 prosentin viitearvon ylityksestä huolimatta, jos velkasuhde pienenee riittävästi ja lähestyy riittävän nopeasti viitearvoa. Velkakriteerin noudattamista arvioidaan vain toteumatietojen perusteella. Komissio on jo keväällä 2023 ilmoittanut, ettei se käynnistä liiallisen alijäämän menettelyitä velkakriteerin rikkoutumisen perusteella. Velkakriteerin arviointi ja liiallisen alijäämän menettelyn käynnistäminen tulevat olennaisesti muuttumaan uusissa EU:n finanssipoliittisissa säännöissä, joita on esitelty jäljempänä tekstikehikossa.

Julkisyhteisöjen velkasuhde on pysynyt 60 prosentin viitearvon yläpuolella vuodesta 2013 ja oli 75,8 % suhteessa BKT:hen v. 2023. Viimeisimpien vuosien velkasuhteen kasvun keskeisiä syitä ovat jo aiemmin päätetyt puolustushankinnat, väisun talouskasvun tuottama heikko verotulojen kasvu, koronavirustilanteeseen ja turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen sekä varautumiseen liittyvät menot, ikäsidonnaisten menojen kasvu sekä velanhoitomenojen kasvu. Hallituksen keskeisin julkisen talouden tavoite on velkasuhteen vakauttaminen, mihin pyritään nyt päätetyin merkittävillä lisätoimin.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan ja muiden finanssipoliittisten suositusten noudattaminen

Suomi on edelleen vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osassa ja sitä koskevat ennaltaehkäisevän osan mukaiset vaatimukset, jotka ovat kuitenkin muuttumassa keväällä 2024. Vakausohjelmassa tarkastellaan julkista taloutta koskevien maakohtaisten suositusten noudattamista vuosina 2023 ja 2024.

Neuvoston heinäkuussa 2022 hyväksymissä maakohtaisissa suosituksissa

Suomelle annettiin julkista taloutta koskien ohjeeksi: ”varmistaa vuonna 2023, että kansallisesti rahoitettavien juoksevien perusmenojen kasvu on linjassa kaiken kaikkiaan neutraalin finanssipolitiikan virityksen kanssa, kun otetaan huomioon jatkuva väliaikainen ja kohdennettu tuki energian hintojen noususta eniten kärsiville kotitalouksille ja yrityksille sekä Ukrainasta pakeneville ihmisille; olla valmiina mukauttamaan juoksevia menoja tilanteen muuttuessa; lisätä julkisia investointeja vihreään ja digitaaliseen siirtymään sekä energiaturvallisuuteen, ottaen huomioon REPowerEU-suunnitelma, muun muassa elpymis- ja palautumistukivälineen ja muiden unionin varojen avulla; harjoittaa vuoden 2023 jälkeen finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä”.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan julkista taloutta koskevan maakohtaisen suosituksen noudattamista arvioitaessa on huomioitava:

- Riippumattoman ennusteen perusteella finanssipolitiikan mitoitus oli v. 2023 lievästi elvyttävää. Lievästi elvyttävän finanssipolitiikan taustalla olivat esimerkiksi varautumista edistävät toimet sekä energian hintojen noususta johtuvat kohdennetut ja määräaikaiset toimet kotitalouksien ja yritysten tukemiseksi. Lisäksi Ukrainan sotaa pakenevia ihmisiä tuettiin kohdennetusti. Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi noudatti laajasti ottaen saamaansa finanssipolitiikan viritystä koskevaa suositusta vuodelle 2023.
- Osana Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaa on päätetty merkittävistä vihreän siirtymän toimista. Energiaomavaraisuuden ja huoltovarmuuden vahvistamiseksi on päätetty toimenpidekokonaisuudesta, jonka tavoitteena on nopeuttaa merkittävällä tavalla irtautumista fossiilisesta energiasta sekä tukea uuden teknologian käyttöönottoa. Aikaisempaan julkisen talouden suunnitelmaan on sisällytetty vihreän siirtymän investointien vauhdittamiseksi lisäyksiä lupa- ja muihin hallinnollisiin menettelyihin ja digitalisaatioon. Merkittävä osa elpymis- ja palautumissuunnitelmasta kohdennetaan kaksoissiirtymän edistämiseen Suomen lopullisen saannon supistumisesta huolimatta.
- Pääministeri Orpon hallituksen finanssipolitiikan tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velkasuhde ja sen jälkeen kääntää se ylivaalikautisessa tarkastelussa pysyvästi alenevalle uralle. Hallitus on päättänyt jo hallitusohjelmassa päätetyn 6 mrd. euron toimenpidekokonaisuuden lisäksi uudesta julkista taloutta n. 3 mrd. eurolla vahvistavasta toimenpidekokonaisuudesta. Hallitus on sitoutunut pitämään julkisen talouden alijäämän alle 3,5 prosentissa v. 2024. Vuodelle 2025 julkisen talouden suunnitelmassa päätetyt toimet riittävät painamaan julkisen talouden alijäämän alle 3,0 prosenttiin v. 2025 ja pitämään sen siellä. Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi noudattaa saamaansa suositusta harjoittaa vuoden 2023 jälkeen finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä.

Valtiovarainministeriö arvioi Suomen noudattaneen vuotta 2023 koskevaa julkista taloutta koskevaa maakohtaista suositusta, myös huomioiden vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeuslausekkeen voimassaolo vuosina 2020–2023.

Neuvoston heinäkuussa 2023 hyväksymissä maakohtaisissa suosituksissa

Suomelle annettiin julkista taloutta koskien ohjeeksi: ”toteuttaa vuosina 2023 ja 2024 toimia, joilla se purkaa voimassa olevat hätätilanteen energiatukitoimenpiteet ja käyttää saatavat säästöt julkisen talouden alijäämän supistamiseen mahdollisimman pian vuosina 2023 ja 2024; jos uusi energian hinnan nousu edellyttää uusia tai jatkettuja tukitoimenpiteitä, varmistaa, että tällaiset tukitoimenpiteet kohdennetaan haavoittuvassa asemassa olevien kotitalouksien ja yritysten suojelemiseen, että julkisella taloudella on toimenpiteisiin varaa ja että kannustimet energiansäästöön säilyvät; varmistaa finanssipolitiikan maltillisuus erityisesti rajoittamalla kansallisesti rahoitettujen nettomääräisten perusmenojen nimelliskasvun v. 2024 enintään 2,2 prosenttiin; jatkaa kansallisesti rahoitettuja julkisia investointeja ja varmistaa tukivälineen avustusten ja muiden unionin varojen tuloksellinen käyttö erityisesti vihreän ja digitaalisen siirtymän edistämiseksi; noudattaa vuoden 2024 jälkeen edelleen asteittaiseen ja kestävään vakauttamiseen tähtäävää julkisen talouden keskipitkän aikavälin strategiaa yhdistettynä investointeihin ja uudistuksiin, joilla edistetään voimakkaampaa kestävä kasvua, jotta saavutetaan maltillinen julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema; viedä eteenpäin sosiaaliturvajärjestelmän uudistusta, jotta lisätään sosiaalietuusjärjestelmän tehokkuutta, mikä parantaisi työnteon kannustimia ja myös tukisi julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä”.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan julkista taloutta koskevan maakohtaisen suosituksen noudattamista arvioitaessa on huomioitava:

- Valtiovarainministeriön tämän hetken arvion mukaan kansallisesti rahoitettujen nettomääräisten perusmenojen kasvu ylittää hallitusohjelman mittavasta toimenpidepaketista huolimatta neuvoston suosittelman 2,2 % kasvun v. 2024. Suosituksen mukaisesti julkisen talouden menojen kasvua kuitenkin rajoitetaan v. 2024, ja merkittävimmät toimet koskevat edellä esitetysti muun muassa asumisen tukiin liittyvää kokonaisuutta, työttömyysturvan muutoksia, etuuksien indeksikorotusten jäädyttämistä, väylähankkeiden rahoitustason alentamista ja kehitysyhteistyön rahoituksen vähentämistä. Näin ollen valtiovarainministeriön arvion mukaan nettomääräisten perusmenojen kasvusta annetusta suosituksesta poiketaan v. 2024, mutta menojen kasvua on hillitty syksyn 2023 jälkeen, kuten euroryhmä julkilausumassaan kehotti. Komission alustavasta talousarviosuunnitelmasta antamassa arviossa nettomääräisten perusmenojen kasvun arvioitiin olevan 4,4 %, mutta hallituksen lisätoimien perusteella päivitettyssä tavoiteurassa menojen kasvu hidastuu 4,0 prosenttiin.

- Kaikki vuosille 2022 ja 2023 päätetyt energiatukitoimet ovat päättyneet suunnitellusti ja uusia ei ole suunnitteilla.
- Hallitus toteuttaa kauden aikana mittavan kertaluonteisen 4 mrd. euron investointiohjelman, josta merkittävä osa kohdistetaan tukemaan talouskasvua, infrastruktuurihankkeita ja rautatieliikennettä. Lisäksi investointipaketista kohdistetaan varoja Puhtaan energian Suomi -kärkihankkeisiin, sosiaali- ja terveyspalveluiden vaikuttavuusinvestointeihin ja hoitojonojen purkuun sekä elinkeinopoliittisiin kohteisiin. Investointipaketin odotetaan edistävän vihreää siirtymää, alueiden kilpailukykyä, energiaomavaraisuutta ja rautatieverkoston nykyaikaistamista. Samalla investointipaketti ylläpitää julkisia investointeja ja edesauttaa kestävästä talouskasvusta tilanteessa, jossa julkisen talouden menojen kasvua yritetään rajoittaa.
- Hallitus on hallitusohjelmassa määriteltyjen investointien ohella 16.4.2024 päättänyt uusista kasvutoimista, joilla pyritään kääntämään heikentynyttä kasvu- ja investointinäkökymää. Näitä ovat esimerkiksi suurten puhtaan siirtymän investointien verohyvityksen käyttöönotto. Osana kasvupakettia hallitus myös vahvistaa valtion pääomasijoitusyhtiön Tesi-konsernin mahdollisuuksia edistää investointeja allokoimalla sille valtion sijoitusomaisuutta uudelleen yhteensä 300 milj. eurolla suoria sijoituksia varten. Tuottavuuskasvua tuetaan myös mm. T&K-rahoituslain mukaisilla lisäpanostuksilla tutkimus- ja kehittämistoimintaan.
- Vakausohjelman tavoiteskenaarion mukaan julkisyhteisöjen alijäämä kääntyy laskuun vuoden 2024 jälkeen. Hallitusohjelman merkittävä toimenpidekokonaisuus yhdessä lisätoimien kanssa varmistaa sen, että Suomi noudattaa vuoden 2024 jälkeen edelleen asteittaiseen ja kestäväan vakauttamiseen tähtäävää julkisen talouden keskipitkän aikavälin strategiaa yhdistettynä investointeihin ja uudistuksiin, joilla edistetään voimakkaampaa kestävästä kasvusta, jotta saavutetaan maltillinen julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema.

EU:n uudet finanssipoliittiset säännöt

Muutokset EU:n finanssipoliittiseen lainsäädäntöön ovat tällä hetkellä viimeisteltävinä ja niiden odotetaan astuvan voimaan huhti–toukokuussa. Kansallista finanssipoliittista lainsäädäntöä ollaan uudistamassa, ottaen myös huomioon EU:n finanssipoliittiseen lainsäädäntöön tehdyt muutokset. Kansallisen lainsäädännön tulee olla muutettu viimeistään vuoden 2025 loppuun mennessä. Tehtyjen muutosten myötä finanssipoliittinen sopimus tulee osaksi Euroopan unionin oikeutta.

Perussopimuksen viitearvot julkisen talouden alijäämälle (3 % suhteessa BKT:hen) sekä julkisen talouden velalle (60 % suhteessa BKT:hen) pysyvät uudistuksessa ennallaan.

Ennaltaehkäisevä osa

Uudistuksen keskiössä ovat kansalliset keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmat, jotka sisältävät sopeutuspolun julkisen talouden nimellisille nettoperusmenoille¹⁸ vähintään neljän vuoden ajanjaksolle sekä rakenteellisia uudistuksia ja investointeja. Jäsenvaltioiden olisi mahdollista hakea suunnitelmaan kolmen vuoden lisäsopeutusaika sitoutumalla merkittäviin kasvu edistäviin rakenteellisiin uudistuksiin ja investointeihin. Jatkossa julkisen talouden seuranta keskittyy pitkälti neuvoston jäsenvaltiolle hyväksymän julkisen talouden nettomenopolun noudattamisen seurantaan.

Uudistettujen sääntöjen mukaan komissio laatii viiteuran nettomenoille jäsenvaltioille, joiden julkinen velka ylittää 60 % tai alijäämä on yli 3 % suhteessa BKT:hen, vähintään neljäksi ja enintään seitsemäksi vuodeksi. Ensimmäisten finanssipoliittis-rakenteellisten suunnitelmien laatimista varten komissio toimittaa viiteurat jäsenmaille viimeistään 21.6.2024. Muutoin komissio toimittaa jäsenvaltioilla viiteuran viimeistään 15. tammikuuta sinä vuonna, jolloin jäsenvaltioiden on toimitettava kansalliset keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmansa.

Jäsenvaltiot valmistelevat finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmansa tämän jälkeen ja käyvät ennen suunnitelman toimittamista komission kanssa teknistä vuoropuhelua, jolla on tarkoitus varmistaa, että suunnitelma on sille asetettujen vaatimusten mukainen. Suunnitelmassa esitettävä nettomenopolku saa perustelluista syistä poiketa komission viiteurasta. Jäsenmaiden suunnitelmat ja niiden sisältämät nettomenopolut hyväksytään neuvostossa perustuen komission niistä tekemiin arvioihin. Suunnitelmien toimeenpanoa seurataan vuosittain tehtävien edistymisraporttien perusteella.

18 'nettoperusmenoilla' tarkoitetaan julkisia menoja 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;

Komission Suomelle asettamista vaatimuksista nettomenojen kasvulle voi saada käsityksen neuvoston heinäkuussa hyväksymistä maakohtaisista suosituksista. Niissä todetaan, että Suomen kansallisesti rahoitettujen nettomäärien perusmenojen nimelliskasvu v. 2024 saisi olla enintään 2,2 %. Tämä vastaa komission mukaan rakenteellisen rahoitusaseman vuosittaista parantumista vähintään 0,3 prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:hen. Sopeutus on suhteutettu jäsenvaltioiden julkisen talouden kestävyden mukaan ja esitetty nimellisten nettoperusmenojen muutoksena uudistettavan sääntökehikon hengessä. Viime vuonna annetun suosituksen jälkeen talouden kokonaiskuva on muuttunut ja julkisen talouden kehitys on ollut ennakoitua heikompaa. Suomi siirtyi keväällä 2024 komission velkakestävyyttä arvioivassa vuosijulkaisussa¹⁹ keskipitkällä aikavälillä korkeimpaan riskiluokkaan. Näitten tekijöiden takia vaatimukset nettomenojen kasvulle tiukentunevat.

Suomen julkisen talouden erityispiirteenä on julkisen sektorin alijäämä- ja velkakehityksen poikkeaminen toisistaan. Tätä on käsitelty tarkemmin syysyllä 2023 julkaistussa vakausohjelmassa. Tämän jälkeen uuden ikääntymisraportin 2024 oletuksiin tehtyjen muutosten myötä myös komission laatiman viiteuran pohjalla olevassa velkakestävyysanalyysissä huomioidaan virta-varanto-korjaus (stock-flow adjustment) Suomelle pidemmälle ajanjaksolle tulevaisuuteen. Tämän metodologisen muutoksen seurauksena komissio tekee velkakestävyysanalyysinsä samalla tavalla kuin VM ja esimerkiksi IMF. Yksinkertaistaen voidaan todeta komission aieman menetelmän olettaneen työeläkeyhtiöiden ylijäämän pienentävän julkista velkaa.

Korjaava osa

Alijäämäkriteerin rikkoutumiseen perustuva liiallisen alijäämän menettely pysyy muutoksessa lähes ennallaan. Sen sijaan velkakriteerin rikkoutumiseen perustuva liiallisen alijäämän menettely käynnistyy jatkossa jäsenmaan poiketessa neuvoston hyväksymältä nettomenopolulta. Poikkeamia nettomenopolulta seurataan komission kullekin jäsenvaltiolle perustaman valvontatilin avulla. Velan alentamista tähän asti koskenut niin sanottu 1/20-sääntö poistuu sääntökehikosta, ja velan riittävä vähentäminen määritellään siis neuvoston hyväksymän nettomenopolun noudattamisen kautta. Useat korjaavan osan muutoksista perustuvat sen yhteensovittamiseen uuden ennaltaehkäisevän osan kanssa.

19 Debt Sustainability Monitor 2023: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/e3a23fba-1402-4cc9-b571-7473b5e7842a_en?filename=ip271_en.pdf

Budjettikehysdirektiivi

Direktiivin muutokset perustuvat pitkälti sen yhteensovittamiseen ennaltaehkäisevän osan kanssa, ja direktiivillä pyritään edelleen tehostamaan monivuotista näkökulmaa kansallisessa julkisen talouden suunnittelussa. Lisäksi direktiivimuutoksen tavoitteena on muun muassa laajentaa säännöksiä liittyen itsenäisiin finanssipoliittikan instituutioihin ja täsmentää raportointivaatimuksia, mukaan lukien ehdollisiin vastuisiin liittyviä vaatimuksia. Direktiivin jo sisällään pitämä vaatimus kansallisesta finanssipoliittisesta säännöstä on Suomessa toimeenpantu kirjaamalla ennaltaehkäisevän osan aiemmin sisällään pitämä rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettava keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) kansalliseen lainsäädäntöön. Uusi ennaltaehkäisevä osa ei enää perustu tämän keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamiseen tai seurantaan, joten asiaa pohditaan kotimaista finanssipoliittista lainsäädäntöä muutettaessa.

Valtioneuvoston arvio edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta

Valtioneuvoston arvion mukaan Suomi on noudattanut laajasti ottaen vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa ja saamiaan finanssipoliittisia suosituksia v. 2023.

Finanssipoliittisen lain (869/2012) 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ryhtyy tarpeellisiksi katsomiinsa julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa sen arvion mukaan on keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama. Valtioneuvosto arvioi asiaa julkisen talouden tilaa koskevan seurannan ja kokonaisarvioinnin yhteydessä tai Euroopan unionin neuvoston kiinnitettyä asiaan huomiota Suomen vakausohjelmasta antamassaan lausunnossa.

Arvio edistymisestä vuoden 2023 maakohtaisissa suosituksissa

Kesällä 2023 hyväksytyjen maakohtaisten suositusten mukaan Suomen tulisi v. 2024

- 1. purkaa voimassa olevat hätätilanteen energiatukitoimenpiteet ja käyttää saatavat säästöt julkisen talouden alijäämän supistamiseen mahdollisimman pian vuosina 2023 ja 2024; jos uusi energian hinnan nousu edellyttää uusia tai jatkettuja tukitoimenpiteitä, varmistaa, että tällaiset tukitoimenpiteet kohdennetaan haavoittuvassa asemassa olevien kotitalouksien ja yritysten suojelemiseen, että julkisella taloudella on toimenpiteisiin varaa ja että kannustimet energiansäästöön säilyvät; varmistaa finanssipolitiikan maltillisuuden erityisesti rajoittamalla kansallisesti rahoitettujen nettomäärien perusmenojen nimelliskasvun v. 2024 enintään 2,2 prosenttiin; jatkaa kansallisesti rahoitettuja julkisia investointeja ja varmistaa tukivälineen avustusten ja muiden unionin varojen tuloksellisen käytön erityisesti vihreän ja digitaalisen siirtymän edistämiseksi; noudattaa vuoden 2024 jälkeen edelleen asteittaiseen ja kestävään vakauttamiseen tähtäävää julkisen talouden keskipitkän aikavälin strategiaa yhdistettynä investointeihin ja uudistuksiin, joilla edistetään voimakkaampaa kestävä kasvua, jotta saavutetaan maltillinen julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema; vie eteenpäin sosiaaliturvajärjestelmän uudistusta, jotta lisätään sosiaalietuusjärjestelmän tehokkuutta, mikä parantaisi työnteon kannustimia ja myös tukisi julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä
- 2. jatkaa tarkistetun elpymis- ja palautumissuunnitelmansa vakaata täytäntöönpanoa ja viimeistelee REPowerEU-luvun ripeästi, jotta sen täytäntöönpano voidaan aloittaa nopeasti; jatkaa koheesiopolitiikan ohjelmien nopeaa täytäntöönpanoa, joka täydentää elpymis- ja palautumissuunnitelmaa ja luo sen kanssa synergiaa
- 3. puuttua työvoimapulaan ja osaamisvajeeseen työvoiman uudelleen- ja täydennyskoulutuksella ja laajentamalla korkea-asteen koulutuksen tarjontaa erityisesti opintoaloilla, joille työmarkkinoilla on eniten kysyntää

Edistymistä v. 2023 annetussa finanssipolitiikkaa koskevassa suosituksessa on arvioitu yllä. Edistymistä muissa Suomelle annetuissa maakohtaisissa suosituksissa on käsitelty kansallisessa uudistusohjelmassa.

Vertailu muihin ennusteisiin ja herkkyyssanalyysi

Hallituksen asettamien tavoitteiden vertailu komission viimeisimpään julkisen talouden ennusteeseen on esitetty alla olevassa taulukossa B ja herkkyyssanalyysi JTS:n liitteessä 4. Komission uusimmat BKT-, inflaatio- ja julkisen talouden luvut ovat marraskuulta 2023. Toisin kuin komission kevätennusteessa, valtiovarainministeriöllä oli käytössään tuoreet ennakkotiedot vuodelta 2024.

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma

Suomi toimitti elpymis- ja palautumissuunnitelman (RRP) komissiolle 27.5.2021. Komissio antoi arvionsa Suomen suunnitelmasta sekä ehdotuksen neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi liittyen Suomen suunnitelmaan 4.10.2021. Suunnitelma hyväksyttiin neuvostossa 29.10.2021. Suomi on päivittänyt suunnitelmaansa kahden otteeseen: neuvosto hyväksyi saannon supistumiseen perustuvan päivityksen 14.3.2023 ja REPowerEU-luvun lisäämiseen perustuvan päivityksen 8.12.2023.

Taulukot 1.–3.

Taulukko A. Julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusasema, nettoluotonanto, menot ja bruttovelka. Tavoiteura ja valtiovarainministeriön kevään ennuste, suhteessa BKT:hen.

	2022	2023	2024	2025	2026
Rakenteellinen jäämä					
– tavoite			-2,0	-1,8	-1,4
– ennuste	-0,4	-1,4	-2,1	-1,9	-1,8
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto					
– tavoite			-3,4	-2,7	-1,9
– ennuste	-0,5	-2,5	-3,5	-2,8	-2,2
Julkisyhteisöjen bruttovelka					
– tavoite			80,8	82,3	82,4
– ennuste	73,5	75,8	80,9	82,8	83,4
Julkisyhteisöjen menot					
– tavoite			56,5	56,1	55,0
– ennuste	53,6	55,6	56,5	56,1	55,3

Taulukko B. Vertailu komission edelliseen ennusteeseen

	Komission ennuste			VM ennuste		
	2023	2024	2025	2023	2024	2025
BKT, muutos, % ¹	-0,4	0,6	1,6	-1,0	0,0	1,6
Kuluttajahintaindeksi, muutos, % ¹	4,3	1,4	1,5	7,2	4,3	1,3
Työttömyysaste, % ²	7	7,2	6,9	6,8	7,2	7,4
Julkisyhteisöjen rahoitusasema, % BKT:sta ²	-2,4	-3,2	-3,4	-2,5	-3,5	-2,8
Rakenteellinen jäämä, % BKT:sta ²	-1,5	-2,2	-2,5	-1,4	-3,5	-2,8
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta ²	74,3	76,9	79,1	75,8	80,9	82,8

1) Komission talviennuste 2024

2) Syksyn 2023 ennuste

Taulukko 1a. Makrotalouden näkymät

	2023	2022	2023	2024	2025	2026
	mrd. euroa		vuosimuutos			
1. BKT:n määrä	231,2	1,3	-1,0	0,0	1,6	1,5
2. BKT käyvin hinnoin	277,6	6,8	3,7	1,6	3,6	3,8
BKT:n määrän komponentit						
3. Yksityiset kulutusmenot	123,7	1,8	0,4	0,6	1,6	1,5
4. Julkiset kulutusmenot	58,9	-1,0	4,5	0,0	-0,9	0,1
5. Pääoman muodostus	51,4	2,5	-4,2	0,0	5,4	2,6
6. Varastojen muutos (% BKT:sta)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Tavaroiden ja palvelusten vienti	91,3	3,6	-1,7	0,0	3,6	3,1
8. Tavaroiden ja palvelusten tuonti	91,0	8,4	-7,1	0,8	4,1	2,8
Laskennallinen vaikutus BKT:n kasvuun						
9. Kotimainen lopputuotekasvu	244,6	1,3	0,3	0,3	1,9	1,4
10. Varastojen muutos	0,0	1,9	-3,9	0,0	0,0	0,0
11. Nettovienti	0,3	-1,9	2,6	-0,3	-0,2	0,1

Taulukko 1b. Hintaindeksien kehitys

	2023	2023	2024	2025	2026
	vuosimuutos				
1. BKT:n hinta	5,4	4,8	1,7	2,0	2,3
2. Yksityisen kulutuksen hinta	6,2	4,4	1,7	1,7	1,9
3. Harmonisoitu kuluttajahintaindeksi	7,2	4,3	1,3	1,9	2,0
4. Julkisen kulutuksen hinta	5,3	4,1	2,6	3,6	3,4
5. Investointien hinta	6,5	4,7	0,3	0,8	1,9
6. Vientihintaindeksi	18,6	-4,8	-1,5	1,6	1,8
7. Tuontihintaindeksi	19,4	-3,3	-1,8	1,5	1,8

Taulukko 1c. Työmarkkinoiden kehitys

	2023 taso	2022	2023	2024	2025	2026
1. Työllisyys, 1 000 henkeä	2 628	2,5	0,3	-0,5	0,6	1,1
2. Työllisyys, 1 000 työtuntia	430	2,6	-0,5	-1,3	0,3	0,9
3. Työttömyysaste (%)	204	6,8	7,2	7,4	7,2	6,7
4. Työn tuottavuus, henkeä	88,0	-1,1	-1,4	0,5	1,0	0,4
5. Työn tuottavuus, tehdyt työtunnit	537,9	-1,2	-0,6	1,3	1,3	0,6
6. Palkansaajakorvaukset	131,5	6,7	4,7	2,0	4,2	4,4
7. Palkansaajakorvaukset työntekijää kohden	50,1	4,1	4,3	2,5	3,5	3,2

Taulukko 2a. Julkisyhteisöjen näkymät

	2023	2022	2023	2024	2025	2026
	milj. euroa		% BKT:sta			
1. Julkisyhteisöt yhteensä	-7 020	-0,5	-2,5	-3,4	-2,7	-1,9
2. Valtio	-8 221	-1,6	-3,0	-3,1	-3,1	-2,5
3. Maakuntahallinto		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Paikallishallinto	-2 982	-0,2	-1,1	-1,0	-0,7	-0,7
5. Sosiaaliturvarahastot	4 180	1,2	1,5	0,7	1,1	1,3
Julkisyhteisöt (S13)						
6. Tulot yhteensä	147 404	53,0	53,1	53,0	53,4	53,2
7. Menot yhteensä	154 425	53,6	55,6	56,5	56,1	55,0
8. Nettoluotonanto	-7 020	-0,5	-2,5	-3,4	-2,7	-1,9
9. Korkomenot	3 113	0,6	1,1	1,2	1,5	1,5
10. Perusjäämä	-3 907	0,1	-1,4	-2,2	-1,2	-0,4
11. Kertaluonteiset toimet	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulolajit						
12. Verotulot (12=12a+12b+12c)	82 460	31,0	29,7	29,8	30,2	30,2
12a. Tuotannon ja tuonnin verot	35 468	13,6	12,8	13,0	13,3	13,1
12b. Tuloverot	45 822	17,1	16,5	16,5	16,6	16,8
12c. Pääomaverot	1 170	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
13. Sosiaaliturvamaksut	21 050	12,0	12,2	11,4	11,5	11,6
14. Omaisuustulot	10 202	2,8	3,7	4,3	4,3	4,2
15. Muut tulot (15=16-12-13-14)	33 692	7,2	7,6	7,4	7,4	7,1
16. = 6. Tulot yhteensä	147 404	53,0	53,1	53,0	53,4	53,2
josta: Veroaste (D2+D.5+D.61+D.91-D.995)	103 807	43,3	42,0	41,4	41,8	41,8

	2023	2022	2023	2024	2025	2026
	milj. euroa		% BKT:sta			
Menolajit						
17. Palkansaajakorvaukset + välituotekäyttö	69 244	23,9	24,9	25,1	24,7	24,4
17a. Palkansaajakorvaukset (eli palkat + työnantajan sotumaksut)	35 699	12,4	12,9	12,9	12,8	12,8
17b. Välituotekäyttö	33 545	11,4	12,1	12,2	12,0	11,7
18. Sosiaaliset tulonsiirrot (18=18a+18b)	59 036	20,8	21,3	22,0	21,5	21,0
josta työttömyyskorvaukset	4 080	1,5	1,6	1,5	1,4	1,3
18a. Luontoismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot	9 382	3,1	3,4	3,5	3,5	3,5
18b. Rahamääräiset sosiaalietuudet	49 654	17,7	17,9	18,6	18,0	17,5
19. = 9. Korkomenot	3 113	0,6	1,1	1,2	1,5	1,5
20. Tukipalkkiot	2 785	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
21. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	11 208	4,2	4,0	4,3	4,8	4,7
22. Pääomansiirrot	1 340	0,5	0,5	0,2	0,1	0,0
23. Muut menot (23 = 24 -17-18-19-20-21)	7 699	2,6	2,8	2,6	2,5	2,5
24. = 7. Menot yhteensä	154 425	53,6	55,6	56,5	56,1	55,0
josta: Julkinen kulutus	69 903	24,0	25,2	25,5	25,3	25,1

Taulukko 2b. Tulot ja menot muuttumattomalla politiikalla, % BKT:sta

	2023	2022	2023	2024	2025	2026
	milj. euroa		% BKT:sta			
1. Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	141 142	53,0	53,1	53,0	53,3	53,1
2. Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	143 418	53,6	55,6	56,5	56,1	55,3

Taulukko 2c. Menosäännön ulkopuolisia menoja, % BKT:sta

	2023	2022	2023	2024	2025	2026
	milj. euroa					
1. EU:n ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	995	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
1.a josta investoinnit, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	211	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
2. Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	430	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
3. Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	-697	-0,1	-0,3	-0,6	0,5	0,1
4. Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	68	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Taulukot 4–9.

Taulukko 4. Julkisyhteisöjen velkakehitys, % BKT:sta

	2022	2023	2024	2025	2026
1. Bruttovelan taso, % BKT:sta	73,5	75,8	80,8	82,3	82,4
2. Bruttovelan muutos, %-yks.	0,9	2,3	5,0	1,5	0,1
Bruttovelan muutokseen vaikuttavat tekijät, %-yks.					
3. Perusjäämä	-0,1	1,4	2,2	1,2	0,4
4. Korkomenot	0,6	1,1	1,2	1,5	1,5
5. Virta-varantokorjaukset	0,4	-0,2	1,5	-1,2	-1,8
josta:					
– Erot kassa- ja suoriteperusteisessa tilastoinnissa	1,3	0,3	0,7	0,1	0,0
– Rahoitusvarojen nettohankinta	3,0	0,9	0,9	1,3	1,4
– josta: yksityistämistulot					
– Muut (ml. bkt:n kasvun vaikutus)	-3,8	-1,4	-0,1	-2,6	-3,2
Velan implisiittinen korko (= sulautetut korkomenot per edellisvuoden velkataso * 100)	0,8	1,6	1,7	1,9	1,9
Muut relevantit muuttujat					
6. Likvidi rahoitusvarallisuus (AF1, AF2, AF3, AF5)					
7. Nettorahoitusvelka (7=1-6)					
8. Valtion velkojen kuolelutukset (olemassaolevat velkakirjat)	12,0				
9. Valuuttamääräisen velan osuus	0				
10. Valtion velkojen keskimääräinen maturiteetti	7,6				

Taulukko 5. Suhdanteiden vaikutus julkisen talouden tasapainoon, % BKT:sta

	2022	2023	2024	2025	2026
1. BKT:n määrän %-muutos	1,3	-1,0	0,0	1,6	1,5
2. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä	-0,5	-2,5	-3,4	-2,7	-1,9
3. Korkomenot	0,6	1,1	1,2	1,5	1,5
4. Kertaluonteiset toimet	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
kertaluonteiset toimet julkisyhteisöjen tulopuolella					
kertaluonteiset toimet julkisyhteisöjen menopuolella					
5. Potentiaalinen BKT, %-muutos	0,9	0,7	0,5	0,6	0,7
kontribuutiot:					
– työpanos	0,4	0,3	0,1	0,0	0,0
– pääomapanos	0,5	0,3	0,3	0,4	0,5
– kokonaistuottavuus	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
6. Tuotantokuilu	-0,3	-2,0	-2,5	-1,5	-0,7
7. Rahoitusjäämän suhdannekomponentti	-0,2	-1,2	-1,5	-0,9	-0,4
8. Suhdannekorjattu rahoitusjäämä (2-7)	-0,4	-1,4	-2,0	-1,8	-1,4
9. Suhdannekorjattu perusjäämä (8+3)	0,2	-0,2	-0,7	-0,3	0,0
10. Rakenteellinen jäämä (8-4)	-0,4	-1,4	-2,0	-1,8	-1,4

Taulukko 6. Erot edelliseen vakausohjelmaan nähden

	2022	2023	2024	2025	2026
BKT:n kasvu (%)					
VO-2023 – syksy	1,6	0,0	1,2	1,8	1,7
VO-2024 – kevät	1,3	-1,0	0,0	1,6	1,5
Ero, %-yks.	-0,3	-1,1	-1,2	-0,1	-0,1
Julkistalouden rahoitusjäämä, % BKT:sta					
VO-2023 – syksy	-0,8	-2,4	-3,2	-2,4	-1,6
VO-2024 – kevät	-0,5	-2,5	-3,4	-2,7	-1,9
Ero, %-yks.*	0,3	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
Julkisyhteisöjen bruttovelka, % BKT:sta					
VO-2023 – syksy	72,9	74,2	76,8	77,6	77,7
VO-2024 – kevät	73,5	75,8	80,8	82,3	82,4
Ero, %-yks.*	0,6	1,7	4,0	4,7	4,6

Taulukko 8. Ennusteen taustaoletukset¹

	2022	2023	2024	2025	2026
3kk EURIBOR-korko	0,3	3,4	3,6	2,7	2,2
Obligaatiokorko 10v.	1,7	3,0	2,8	2,7	2,7
USD/EUR-valuuttakurssi	1,05	1,08	1,08	1,08	1,08
Nimellinen efektiivinen valuuttakurssi					
Maaileman (poislukien EU) BKT-kasvu					
EU-28 BKT-kasvu					
Tärkeimpien vientimarkkinoiden BKT-kasvu	4,3	-3,7	2,6	4,0	2,9
Maailemankaupan kasvu	3,7	-3,1	3,0	4,4	3,4
Raakaöljy (USD/barreli)	98,7	82,0	80,3	76,3	73,3

1) Keskipitkän aikavälin laskelman taustaksi ei ole määritelty tarkkoja taustaoletuksia, vaan laskelmat perustuvat yleisempiin arvioihin toimintaympäristön kehityksestä.

Taulukko 9. Elpymis- ja palautumisvälineen (RRF) vaikutus vakausohjelman ennusteisiin – avustukset

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Tulot RRF-avustuksista (% suhteessa BKT:hen)						
RRF avustukset, jotka sisältyvät tuloennusteisiin	0,01	0,05	0,07	0,20	0,19	0,12
RRF avustusten maksatukset EU:lta	0,00	0,10	0,08	0,20	0,15	0,19
RRF-avustuksilla rahoitetut menot (% suhteessa BKT:hen)						
Palkansaajakorvaukset D.1	0,00	0,02	0,01	0,03	0,03	0,02
Välituotekäyttö P.2	0,00	0,01	0,02	0,03	0,03	0,02
Sotu-maksut D.62+D.632						
Korkomenot D.41						
Tukipalkkiot D.3	0,00	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02
Muut tulonsiirrot D.7						
MENOT YHTEENSÄ	0,01	0,05	0,07	0,20	0,19	0,12
Kiinteään pääoman bruttomuodostus P.51g	0,00	0,00	0,00	0,04	0,04	0,02
Pääoman siirrot D.9	0,00	0,01	0,01	0,09	0,07	0,05
Investoinnit ja pääomansiirrot yhteensä	0,00	0,01	0,02	0,13	0,11	0,06
RRF-avustuksilla rahoitetut muut menot (% suhteessa BKT:hen) ¹						
Menetettyt verotulot						
Muut tuloihin vaikuttavat toimet						
Rahoitustaloustoimet						

1) Menot, joilla ei ole vaikutusta kansantalouden tilinpidon menoihin.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-473-8 (pdf)

Huhtikuu 2024