

Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2024  
Suomenkielinen käännös

Talouspolitiikan arviointineuvosto

Tammikuu 2025

ISBN 978-952-274-304-6 (PDF)

Talouspolitiikan arviointineuvosto

Osoite:

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki

Helsinki, Tammikuu 2025

# Esipuhe

Talouspolitiikan arviointineuvosto perustettiin tammikuussa 2014 tuottamaan riippumaton arvio talouden tilasta ja harjoitetusta talouspolitiikasta. Valtioneuvoston asetuksen (61/2014) mukaan neuvoston tehtävänä on arvioida

1. talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta
2. talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja valittujen keinojen tarkoituksenmukaisuutta
3. talouspolitiikan valmistelussa käytettyjen ennuste- ja arviointimenetelmien laatua
4. talouspolitiikan eri osa-alueiden yhteensovittamista ja kytkentöjä yhteiskuntapolitiikan muihin osa-alueisiin
5. talouspolitiikan onnistumista erityisesti taloudellisen kasvun ja vakauden sekä työllisyyden ja julkisen talouden pitkän ajan kestävyyskannalta
6. talouspolitiikan instituutioiden ja julkisen talouden rakenteiden tarkoituksenmukaisuutta.

Valtioneuvosto on nimittänyt neuvoston jäsenet korkeakoulujen taloustieteellisten yksiköiden ja Suomen Akatemian ehdotuksen perusteella. Neuvoston kokoonpanossa sovelletaan vuorovuosin vaihtuvaa kiertoa, ja kunkin jäsenen kausi on neljä vuotta. Neuvoston jäsenet osallistuvat neuvoston työskentelyyn muiden omien toimiansa ohella.

Edellisessä raportissamme arvioimme pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaista julkisen talouden sopeuttamiskokonaisuutta. Arvioimme erityisesti työn tarjonnan kasvattamiseen tähtääviä keinoja. Tässä raportissa arvioimme hallituksen finanssipolitiikkaa sekä hallitusohjelmassa kuvattujen sopeutustoimien toimeenpanon että keväällä 2024 päätettyjä lisätoimien osalta. Arvioimme myös hyvinvointialueiden talouden tilaa sekä tarkastelemme tiettyjä rakenteellisia kysymyksiä alueellisilla työmarkkinoilla Suomessa.

Arviointineuvosto ei tee omia ennusteitaan, vaan nojaa enimmäkseen valtiovarainministeriön tekemiin ennusteisiin. Viimeisin tässä raportissa käytetty julkaisu on valtiovarainministeriön talven 2024 ennuste.

Talouspolitiikan arviointineuvosto hankkii määrärahoillaan myös ulkopuolista tutkimusta työnsä tueksi. Nämä taustaraportit laaditaan ja julkaistaan varsinaisen raportin taustamateriaalina, mutta taustaraporttien kirjoittajat ovat itse vastuussa niiden sisällöstä. Taustaraporteissa esitetyt näkemykset eivät välttämättä vastaa neuvoston näkemyksiä. Tämänvuotisen neuvoston raportin yhteydessä on julkaistu kaksi taustaraporttia. Cristina Bratu ja Teemu Lyytikäinen tarkastelivat kaupunkien palkkapreemiota Suomessa. Veikko Uusitalo, Merja Kauhanen, Annika Nivala ja Tuomo Suhonen tutkivat maantie-

teellistä ja ammatillista kohtaanto-ongelmaa Suomessa. Näitä kahta taustaraporttia käydään läpi tämän raportin viimeisessä luvussa.

Neuvosto järjesti seminaarin hyvinvointialueiden taloudesta marraskuussa 2024. Kiitämme kaikkia osallistujia, ja erityisesti haluamme kiittää Tanja Rantasta, Ilkka Luomaa and Tuulia Hakola-Uusitaloa asiantuntijanäkemyksistään.

Useat asiantuntijat ovat jakaneet näkemyksiään ja asiantuntemustaan neuvoston kanssa. Kiitämme Lassi Ahlvia, Ilari Aholaa, Marketta Henrikssonia, Janne Huovaria, Jukka Hytöstä, Aleksi Kaleniusta, Jenni Kellokumpua, Peetu Keskistä, Harri Kähköstä, Jussi Lammassaarta, Juri Matinheikkiä, Seppo Orjasniemeä, Marja Paavosta, Niina Suutarista, Roope Uusitaloa and Antti Väisästä keskusteluista ja vastauksista useisiin yksityiskohtaisiin kysymyksiin.

Kiitämme myös Anna-Maija Juusoa, Tero Järvelää, Mia Klingaa, Riikka Könöstä, Anne Moilasta, Anita Niskasta, Marjo Nygreniä, Ida Pöyhöstä, Sanna Tiensuuta, Sari Virtasta and Outi Örnä VATT:n hallinnosta ja viestinnästä kaikesta avusta.

Varsinainen arviointineuvoston vuotuinen raportti julkaistaan englanniksi, koska se on neuvoston työkieli. Tämä on epävirallinen suomenkielinen käännös.

Helsinki, 28.1.2025

Niku Määttänen, puheenjohtaja

Seija Ilmakunnas, varapuheenjohtaja

Hilde Bjørnland

Liisa Häikiö

Tuukka Saarimaa

Anni Huhtala, pääsihteeri, 31.7.2024 saakka

Jenni Jaakkola, pääsihteeri, 1.9.2024 alkaen

Henri Keränen, tutkija

# Sisällys

<b>1</b>	<b>Yhteenveto</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Viimeaikainen talouskehitys</b>	<b>8</b>
2.1	Taloudellinen näkymä . . . . .	8
2.2	Inflaatio ja korot . . . . .	11
2.3	Työmarkkinat . . . . .	14
2.4	Johtopäätökset . . . . .	16
<b>3</b>	<b>Hyvinvointialueiden talous</b>	<b>18</b>
3.1	Hyvinvointialueiden taloutta sääntelevä lainsäädäntö . . . . .	18
3.2	Hyvinvointialueiden talouden tila . . . . .	22
3.3	Talouden tilanne hyvinvointialuetasolla . . . . .	29
3.4	Vaikutukset julkiseen talouteen . . . . .	37
3.5	Hallituksen toimenpiteet menojen kasvun hillitsemiseksi . . . . .	39
3.6	Neuvoston näkemykset . . . . .	41
<b>4</b>	<b>Finanssipolitiikka</b>	<b>43</b>
4.1	Katsaus hallituksen finanssipoliittiseen suunnitelmaan vuosiksi 2024-2027 . . . . .	43
4.2	Tulonjakovaikutukset . . . . .	48
4.3	Julkisen talouden tilanne . . . . .	50
4.4	Finanssipolitiikan viritys . . . . .	55
4.5	Uudet EU:n finanssipoliittiset säännöt . . . . .	59
4.6	Ilmastopolitiikka . . . . .	64
4.7	Neuvoston näkemykset . . . . .	66
<b>5</b>	<b>Alueelliset työmarkkinat, palkat ja työllisyys</b>	<b>69</b>
5.1	Kaupunkien palkkapremio . . . . .	69
5.2	Alueellinen ja ammatillinen kohtaanto-ongelma . . . . .	73
5.3	Julkisten työvoimapalveluiden uudistus (TE24-uudistus) . . . . .	74
5.4	Neuvoston näkemykset . . . . .	79
	<b>Viitteet</b>	<b>81</b>

# 1 Yhteenveto

## Viimeaikainen talouskehitys

Suomen talouden suhdannekehitys on ollut heikompaa kuin muiden Pohjoismaiden tai laajemmin euroalueen talouksien. Yksi selitys tälle ovat Venäjälle asetetut talouspakotteet, sillä ne todennäköisesti heijastuvat Suomeen voimakkaammin kuin useimpiin muihin Euroopan maihin. Kokonaistuotannon kääntymisen loivaan kasvuun vuoden 2024 aikana viittaa kuitenkin suhdannekäänteeseen.

Lyhyet nimelliskorot ovat Euroopan keskuspankin koronlaskujen myötä kääntyneet laskuun. Lyhyet korot ovat tärkeitä erityisesti asuntovelkaisuille ja niiden laskun voi odottaa vahvistavan kokonaiskysyntää 2025. Sen sijaan pitkät reaalikorot, jotka ovat keskeisiä julkisen velan pitkän aikavälin kustannusten kannalta, ovat pysyneet suhteellisen vakaina sen jälkeen, kun ne nousivat jyrkästi vuosina 2022-2023.

Suomen työllisyysaste on vuoden 2023 alkupuolelta lähtien laskenut enemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Valtiovarainministeriö ennustaa työllisyysasteen laskevan hieman lyhyellä aikavälillä, minkä jälkeen työllisyys kääntyisi hienoiseen nousuun, kun hallituksen työllisyyttä edistävät toimenpiteet alkavat asteittain vaikuttaa.

## Hyvinvointialueiden talous

Hyvinvointialueiden kaksi ensimmäistä toimintavuotta olivat niille taloudellisesti vaikeita. Hyvinvointialueiden menot kasvoivat nopeasti verrattuna siihen, mitä kunnat käyttivät vastaavien palveluiden rahoitukseen vuonna 2022, ja monet hyvinvointialueet olivat huomattavan alijäämisiä vuosina 2023 ja 2024.

Menojen nopea kasvu johtuu suurelta osin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta riippumattomista tekijöistä, kuten inflaation kiihtymisestä vuosina 2022–2023 ja suhteellisen kalliista palkkatarkistuksista. Lisäksi hyvinvointialueilla on ollut vasta vähän aikaa toteuttaa tuottavuutta parantavia uudistuksia. Menojen kasvu ja suuret alijäämät vuosina 2023–2024 eivät näin ollen osoita uudistuksen epäonnistuneen.

Hyvinvointialueiden talouden sääntely ei kuitenkaan nyt toimi kovin hyvin. Hyvinvointialueiden tulisi kattaa kahtena ensimmäisenä vuotena kertyneet alijäämät vastaavilla ylijäämillä vuoden 2026 loppuun mennessä. Tämä vaatimus tarkoittaa, että monien hyvinvointialueiden olisi vähennettävä menojaan merkittävästi vuosina 2025 ja 2026. Jos hyvinvointialueet toisaalta onnistuvat kattamaan kertyneet alijäämät määräaikaan mennessä, ne voivat lisätä menojaan huomattavasti vuonna 2027 edellisiin vuosiin verrattuna.

Keskeisten palvelujen turvaamisen kannalta olisi järkevämpää, että hyvinvointialueet voisivat jakaa menosäästöt pidemmälle ajanjaksolle. Hallituksen on syytä harkita tällaisen

lisäjouaston tarjoamista tilapäisesti. Sen ei tarvitse tarkoittaa valtion rahoituksen kasvatamista pidemmällä aikavälillä.

Hyvinvointialueilla on usein vaikeuksia rekrytoida pätevää henkilökuntaa. Niukkuus lääkäreistä saattaa olla merkittävin yksittäinen este riittävien terveyspalvelujen turvaamiselle. Hallituksen päätös korottaa korvauksia yksityisten lääkäripalvelujen käytöstä ei välttämättä helpota ongelmaa, sillä se todennäköisesti lisää lääkärien kysyntää yksityisellä sektorilla.

Lääkäreiden työpanosta on jatkuvasti syytä yrittää kohdentaa tehtäviin, joissa se on kaikkein arvokkaimmassa käytössä. Myös lääkärien tarjonnan lisääminen on välttämätöntä. Yksi vaihtoehto saattaisi olla, että hyvinvointialueet rahoittavat lääkärikoulutusta ulkomaisissa yliopistoissa sillä ehdolla, että koulutettavat myöhemmin työskentelevät hyvinvointialueella tietyn aikaa tai maksavat koulutuskustannuksensa takaisin. Hallituksen olisi myös tarkasteltava kielivaatimuksia, jotta Suomi voisi houkutelaa lisää lääkäreitä ulkomailta. Suomen kasvava maahanmuuttajaväestö hyötyisi laajemmasta kielivalikoimasta, ja monet suomalaiset voisivat todennäköisesti asioida lääkärin kanssa, vaikka tämä ei hallitsisi täydellisesti suomea tai ruotsia.

## **Finanssipolitiikka**

Hallitus on jo toteuttanut valtaosan ohjelmassaan esitetyistä suorista säästötoimista, kuten sosiaalietuuksien leikkauksista ja tiettyjen sosiaali- ja terveyspalvelujen karsimisesta. Hallitus päätti vuonna 2024 myös merkittävistä uusista toimista, kuten yleisen arvonlisäverokannan korottamisesta 1,5 prosenttiyksiköllä, eläketuloverotuksen lievästä kiristämisestä sekä lisäsäästöistä julkisessa hallinnossa ja sosiaali- ja terveyspalveluissa. Arvonlisäverokannan korotus tuli voimaan syyskuussa 2024, mutta useimmat muut uudet toimenpiteet pannaan täytäntöön vuonna 2025. Uudet politiikkatoimet lisäävät merkittävästi finanssipolitiikan uskottavuutta, sillä ne alleviivaavat hallituksen sitoutumista julkisen talouden vahvistamiseen.

Hallitusohjelman täytäntöönpanosta ja uusista sopeutustoimista huolimatta julkisen velan ennustetaan kasvavan suhteellisen nopeasti suhteessa BKT:hen vuonna 2025. Hallituksen tavoite julkisen velkasuhteen vakauttamisesta hallituskauden loppuun mennessä on edelleen epävarmalla pohjalla. Tämä johtuu osin ennakoitua heikommasta suhdannekehityksestä.

Toinen syy on se, että joidenkin sopeutustoimien vaikutukset olivat alunperinkin epävarmoja. Hallitusohjelmassa esimerkiksi arvioitiin, että työvoiman tarjontaa koskevat politiikkatoimet vahvistaisivat julkista taloutta noin 2 miljardilla eurolla vuodessa työllisyyden kasvun kautta. Näiden toimien työllisyysvaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida tarkasti etukäteen, ja niiden täysimääräinen toteutuminen vie joka tapauksessa aikaa.

Heikentynyt suhdannetilanne on todennäköisesti viivästyttänyt työllisyysvaikutuksia entisestään. Kolmas syy on hyvinvointialueiden menojen nopea kasvu.

Hallituksen sopeutustoimet kiristävät finanssipolitiikkaa selvästi vuonna 2025. Työttömyyden viimeaikainen nousu ja Suomen muuta euroaluetta hitaampi inflaatio viittaavat siihen, että näiden toimien ajoitus ei ole suhdannepolitiikan kannalta ihanteellinen. Toisaalta työllisyys on edelleen suhteellisen korkealla tasolla esimerkiksi viime vuosikymmenen lopun tilanteeseen verrattuna, tuotantokuilun odotetaan supistuvan vuonna 2025, ja julkiset menot kasvavat väestön ikääntymisen vuoksi myös ilman uusia päätöksiä. Lisäksi euroalueen rahapolitiikan viimeaikainen keventäminen vahvistanee kokonaiskysyntää vuonna 2025. Tätä taustaa vasten, ja velkasuhteen nopeaan kasvuun liittyvät riskit huomioiden, hallituksen finanssipolitiikan viritys vuodelle 2025 ei vaikuta liian kireältä. Suhdannepolitiikan näkökulmasta olisi kuitenkin hyvä välttää sellaisia uusia sopeutustoimia, jotka merkittävästi heikentäisivät kokonaiskysyntää jo 2025.

Suhdannetilanteesta riippumatta hallituksen olisi perusteltua jatkaa uudistuksia, jotka vahvistavat julkista taloutta pitkällä aikavälillä. Hallitusohjelmassa mainittu eläkeuudistus olisi tässä suhteessa tärkeä mahdollisuus. Sen ei tarvitsisi heikentää kokonaiskysyntää lähivuosina lainkaan.

Ilmastopolitiikassa tarvitaan voimakkaampia toimia päästöjen vähentämiseksi taakanjakosektorilla sekä hiilinielujen kasvattamiseksi maankäyttösektorilla. Ilmastotavoitteista tinkiminen heikentää Suomen ilmastopolitiikan uskottavuutta ja lisää julkisen talouden riskejä. Julkisen talouden näkökulmasta olisi suotavaa, että tukien ja avustusten sijasta tukeuduttaisiin enemmän veroihin tai maksuihin, joita perittäisiin toimista, jotka kasvattavat päästöjä tai pienentävät hiilinieluja.

### **Alueelliset työmarkkinat, palkat ja työllisyys**

Kasautumisvaikutusten vuoksi työn tuottavuutta voitaisiin todennäköisesti parantaa kasvattamalla suurimpien kaupunkien kokoa. Kaupunkien väkiluku voi kasvaa vain, jos kaupungit lisäävät asuntojen ja liikekiinteistöjen tarjontaa. Tämä alleviivaa sellaisten politiikkatoimien merkitystä, joilla pyritään lisäämään asuntojen tarjontaa niissä kaupungeissa, joissa asumiskustannukset ovat kaikkein korkeimmat. Hallituksen ja kuntien välisen yhteistyön jatkaminen maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimusten avulla olisi tässä suhteessa tärkeää.

Väestön keskittymisellä kaupunkiin voi kuitenkin olla kielteisiä vaikutuksia muualle Suomeen. Työperäinen maahanmuutto ulkomailta voi tukea tuottavuuden kasvua kasvattamalla työmarkkinoita suurien kaupunkien ympärillä ilman, että väestön tarvitsee vähentyä muilla alueilla Suomessa.

Suomen työmarkkina näyttävät viime vuosikymmeninä tulleen aikaisempaa tehottomam-



maksi yhdistämään työttömiä työnhakijoita avoimiin työpaikkoihin. Tämä kielteinen trendi ei näytä olevan seurausta alueellisen tai ammatillisen kohtaannon heikkenemisestä. Alueellinen kohtaanto-ongelma viittaa maantieteellisen etäisyyteen työnhakijoiden ja avoimien työpaikkojen välillä, kun taas ammatillinen kohtaanto-ongelma viittaa työnhakijoiden kokemuksen sekä koulutustaustan ja avoimien työpaikkojen vaatimusten väliseen epäsuhtaan. Toisaalta kaupungistuminen on todennäköisesti lisännyt työllisyyttä mahdollistamalla sen, että työttömät työnhakijat löytävät heidän koulutukselleen ja osaamiselleen sopivia työpaikkoja nopeammin.

Julkiset työvoimapaalvelut on siirretty valtionhallinnolta kunnille. Tällä palvelujen hajauttamisella on tuskin itsessään merkittäviä suoria työllisyysvaikutuksia. Uudistus sisältää kuitenkin elementtejä, jotka voivat vahvistaa työllisyyttä. Uudistuksen myötä kunnat esimerkiksi vastaavat aikaisempaa suuremmasta osuudesta asukkailleen maksettavista työttömyyskorvauksista. Nämä kustannukset kasvavat työttömyyden keston myötä. Tämän pitäisi motivoida kuntia ottamaan käyttöön mahdollisimman tehokkaita toimia työllisyyden edistämiseksi.

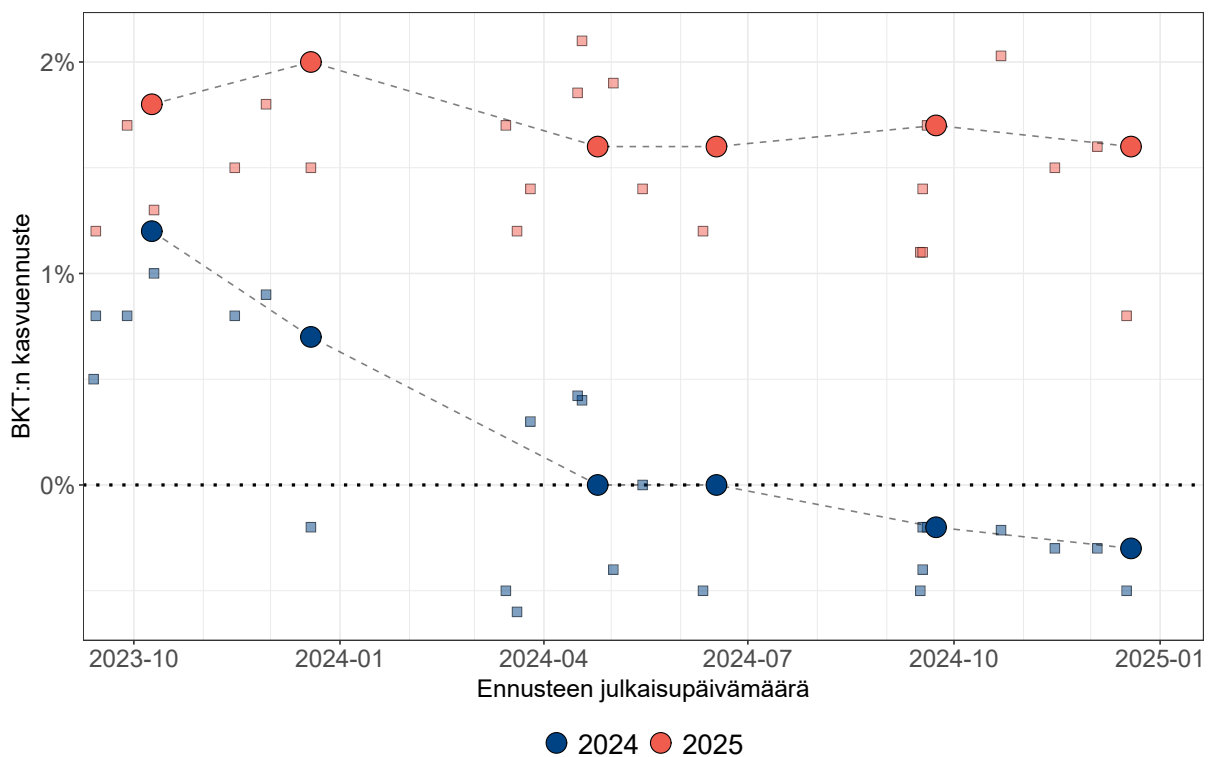
Uudistukseen liittyy kuitenkin riskejä. Työllisyyden esteiden poistaminen edellyttää usein tiivistä yhteistyötä työllisyys- ja terveystyöpalvelujen tarjoajien välillä. Uudessa järjestelmässä kunnat vastaavat työllisyyspalveluista ja hyvinvointialueet terveystyöpalveluista. Tämä vastuualueiden jako voi johtaa sellaiseen kustannusten siirtelyyn, joka haittaa työkykyä tukevia toimenpiteitä eniten tarvitsevia ihmisiä. On syytä seurata, miten kunnat ja hyvinvointialueet vastaavat näihin haasteisiin.

## 2 Viimeaikainen talouskehitys

### 2.1 Taloudellinen näkymä

Edellisen raporttimme jälkeen Suomen talouskehitys on heikentynyt. Kuviosta 2.1.1 nähdään, kuinka vuoden 2024 BKT:n kasvuennusteita on tarkistettu alaspäin. Esimerkiksi syksyn 2023 ennusteesta valtiovarainministeriö arvioi vuoden 2024 kasvuksi 1,2 %, kun taas viimeisimmässä, joulukuun 2024 ennusteesta vuoden 2024 kasvuksi arvioitiin 0,3 %. Myös muut ennustelaitokset ovat tarkistaneet BKT-ennusteitaan alaspäin, sillä vuodelle 2024 ennustettu talouskasvu ei ole toteutunut. Ainoastaan Suomen Pankki ennusti negatiivista talouskasvua vuodelle 2024 joulukuun 2023 ennusteessaan.

**Kuvio 2.1.1:** BKT:n kasvuennusteet vuosille 2024 ja 2025 julkaisupäivämäärän mukaan.



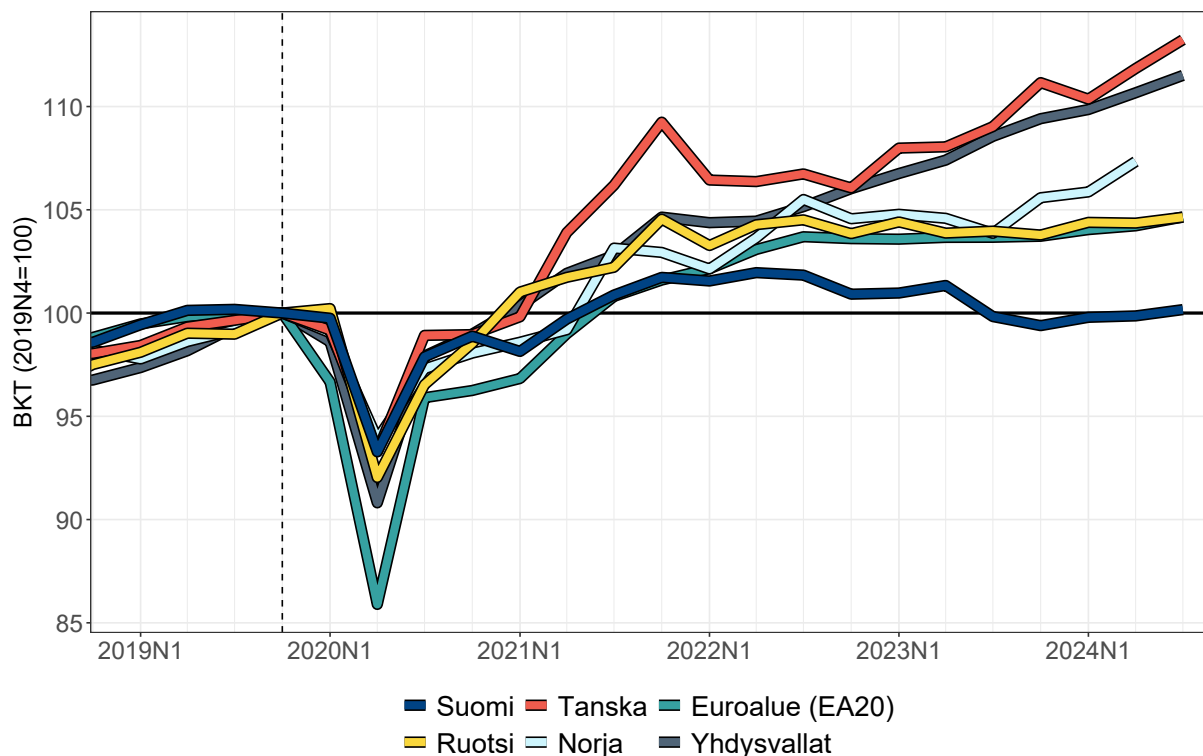
*Huom:* VM:n ennusteet on merkitty suuremmilla pisteillä. Muut ennustelaitokset ovat: Suomen Pankki, Euroopan Komissio, IMF, OECD, Labore, Etna ja PTT.

Vaikka vuotuinen kasvu vuodelle 2024 on ennusteiden mukaan negatiivinen, paljastaa neljännesvuosittainen BKT, että talous on kasvanut jo vuoden 2024 aikana (Kuvio 2.1.2). Kuviosta 2.1.1 nähdään myös, että vuoden 2025 kasvuennusteita ei ole tarkistettu systemaattisesti alaspäin. VM:n viimeisimmän joulukuun 2024 ennusteen mukaan talous kasvaisi 1,6 % vuonna 2025 (Valtiovarainministeriö, 2024d). Matalin kasvuennuste kuviossa 2.1.1 on Suomen Pankin joulukuussa 2024 ennustama 0,8 % kasvu vuodelle 2025 (Suomen Pankki, 2024).

Kuvio 2.1.2, joka kuvaa neljännesvuosittaisen BKT:n kehitystä valikoiduissa maissa vuoden 2019 viimeisen neljänneksen jälkeen, näyttää että Suomen talouden kasvu on ol-

lut edelleen heikompaa kuin pohjoismaisissa verrokkimaissa ja euroalueella keskimäärin. Suomen talouskasvu kääntyi negatiiviseksi vuonna 2022 sen jälkeen, kun Venäjä hyökkäsi Ukrainaan. On mahdollista, että Suomen talous on kärsinyt sodan seurauksista, mukaan lukien Venäjän vastaisista kansainvälisen kaupan sanktioista, enemmän kuin muut kuvioon valikoidut maat. Kasvu Ruotsissa ja euroalueella on myös hiipunut, mikä edelleen heikentää Suomen taloutta ulkomaankaupan kautta. Sen sijaan kasvu Yhdysvalloissa sekä Tanskassa, joka on hyötynyt lääkeyhtiö Novo Nordiskin viime aikaisesta menestyksestä, on ollut melko vahvaa.

**Kuvio 2.1.2:** Neljännesvuosittainen BKT valituissa maissa (2019N4=100).

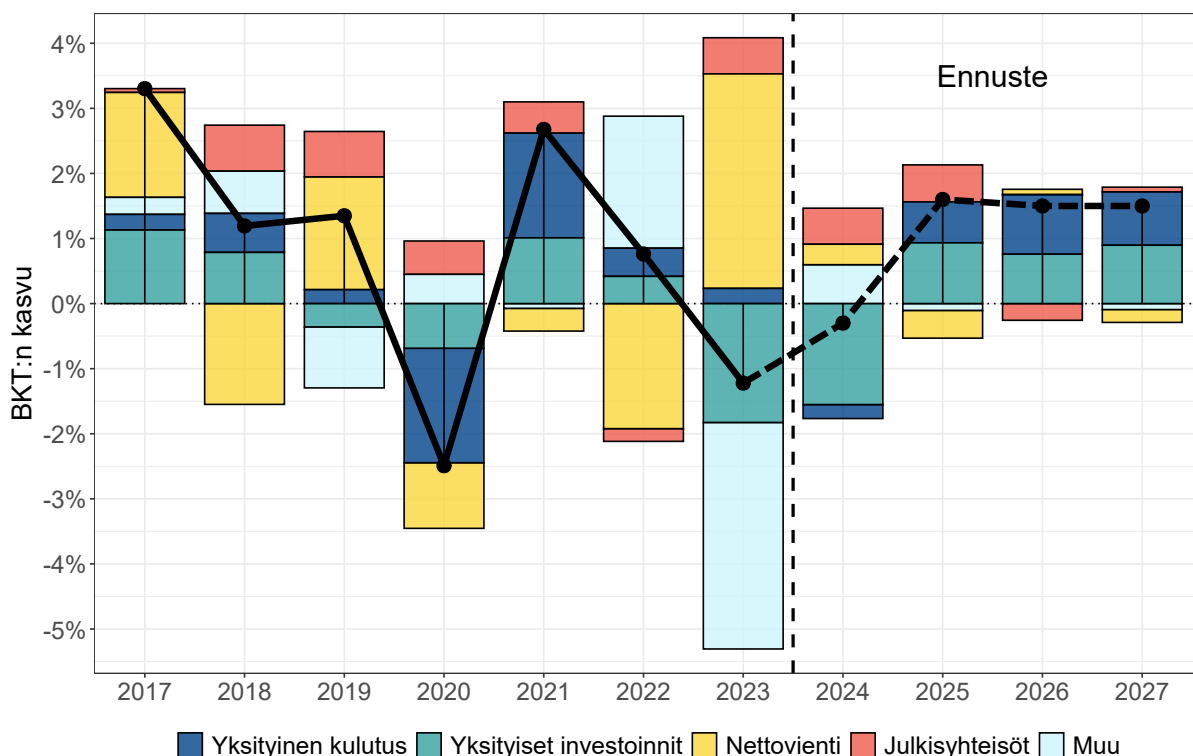


*Lähteet:* Eurostat ja FRED.

Kuvio 2.1.3 tekee hajotelman Suomen BKT:n vuosikasvusta sen keskeisiin kysyntäkomponentteihin. Yksityiset investoinnit ovat tyypillisesti erityisen myötäsyklinen BKT:n komponentti eli se kasvaa noususuhdanteessa ja laskee matalasuhdanteessa. Kuvioista nähdään, että näin on ollut myös nykyisessä matalasuhdanteessa: yksityiset investoinnit laskevat jyrkästi vuonna 2023 (noin 10 %) vaikuttaen negatiivisesti kokonaiskysyntään (sen vaikutus kokonaiskysyntään oli noin -2 %, sillä yksityiset investoinnit ovat noin viidesosa BKT:sta). Erityisesti rakennusala supistui voimakkaasti vuosina 2023 ja 2024. Tämä selittää suurelta osin investointien supistumisen, sillä rakentaminen muodostaa suuren osan Suomen talouden kokonaisinvestoinneista. VM:n ennusteen mukaan yksityiset investoinnit jatkoivat laskuaan vuonna 2024, mutta niiden odotetaan kääntyvän kasvuun jälleen vuonna 2025 (Valtiovarainministeriö, 2024d).

Suomen kaltaisessa pienessä avotaloudessa myös nettoviennin muutoksilla voi olla mer-

**Kuvio 2.1.3:** Reaalisen BKT:n kasvun hajotelma.



*Lähteet:* Tilastokeskus, Valtiovarainministeriö (2024d) ja neuvoston laskelmat. *Huom.:* Luokka *Muu* sisältää kaikki muut BKT:hen vaikuttavat tekijät: varastojen muutos, arvoesineiden nettohankinta ja tilastollinen ero.

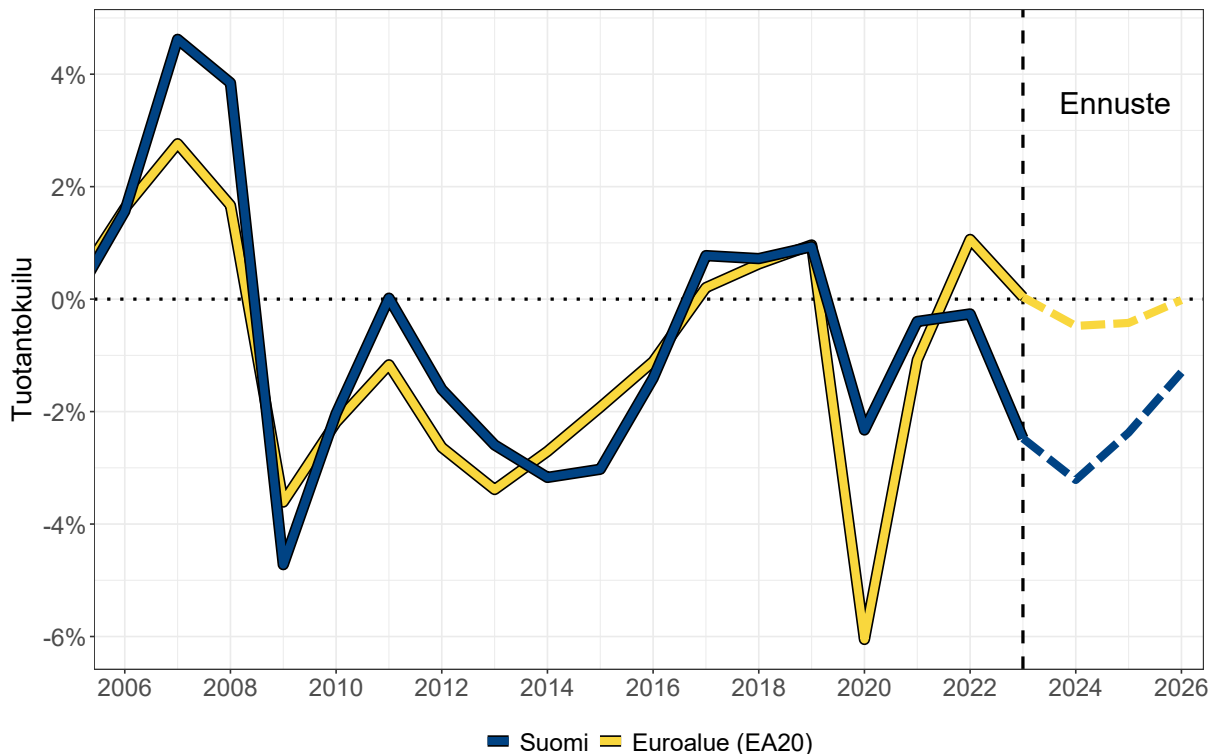
kittävä vaikutus kokonaistuotantoon. Vuonna 2023 nettoviennillä oli suuri positiivinen kontribuutio BKT:hen, vaikka talous samaan aikaan supistui. Tämä positiivinen kontribuutio selittyi kuitenkin lähestulkoon kokonaan tuonnin vähenemisellä, sillä viennin kasvu oli kutakuinkin nolla vuonna 2023. VM:n ennusteen mukaan nettoviennillä odotetaan olevan pieni positiivinen vaikutus BKT:hen vuonna 2024 tuonnin edelleen laskiessa hiukan ja viennin kasvun ollessa lievästi positiivinen (Valtiovarainministeriö, 2024d). Vuonna 2025 sekä viennin että tuonnin ennustetaan kasvavan, mutta tuonnin kasvun ennustetaan olevan viennin kasvua suurempaa, mikä tarkoittaa, että nettoviennin kokonaisvaikutus BKT:n kasvuun on lievästi negatiivinen.

Kuviosta 2.1.3 nähdään, että vuosien 2025-2027 kasvu johtuu pääosin yksityisen kulutuksen ja yksityisten investointien kasvusta. Myös julkisyhteisöillä ennustetaan olevan positiivinen kasvukontribuutio vuonna 2025. Tämä kasvu tulee julkisista investoinneista, sillä julkisen kulutuksen ennustetaan hieman laskevan reaalisesti vuonna 2025. Julkisten investointien kasvu heijastelee suurelta osin uusien puolustustarvikkeiden toimituksia (ks. luku 4).

Talouden suhdannetilannetta mitataan usein toteutuneen ja potentiaalisen BKT:n välistä erotusta kuvaavalla tuotantokuilulla. Potentiaalisella tuotannolla tarkoitetaan tuotantoa (BKT:ta), joka taloudessa pystytään normaalissa suhdannetilanteessa tuottamaan, ilman

liian suuria inflaatiopaineita. Kuvio 2.1.4 kuvaa Suomen ja euroalueen tuotantokuiluja perustuen Euroopan komission arvioihin. Komission syksyn 2024 ennusteen mukaan Suomen tuotantokuilu on arviolta  $-3\%$  ja euroalueen tuotantokuilu noin  $-0,5\%$ . Tämä tarkoittaa, että Suomessa on heikompi suhdannetilanne kuin euroalueen taloudessa keskimäärin. Suomen tuotantokuilun ennustetaan kuitenkin pienevän melko nopeasti vuosina 2025 ja 2026. Arviot tuotantokuilusta muuttuvat kuitenkin usein jälkikäteen (kts. esim. Rybarczyk, 2023).

**Kuvio 2.1.4:** Tuotantokuilu Suomessa ja euroalueella.



Lähde: Euroopan komissio (AMECO tietokanta).

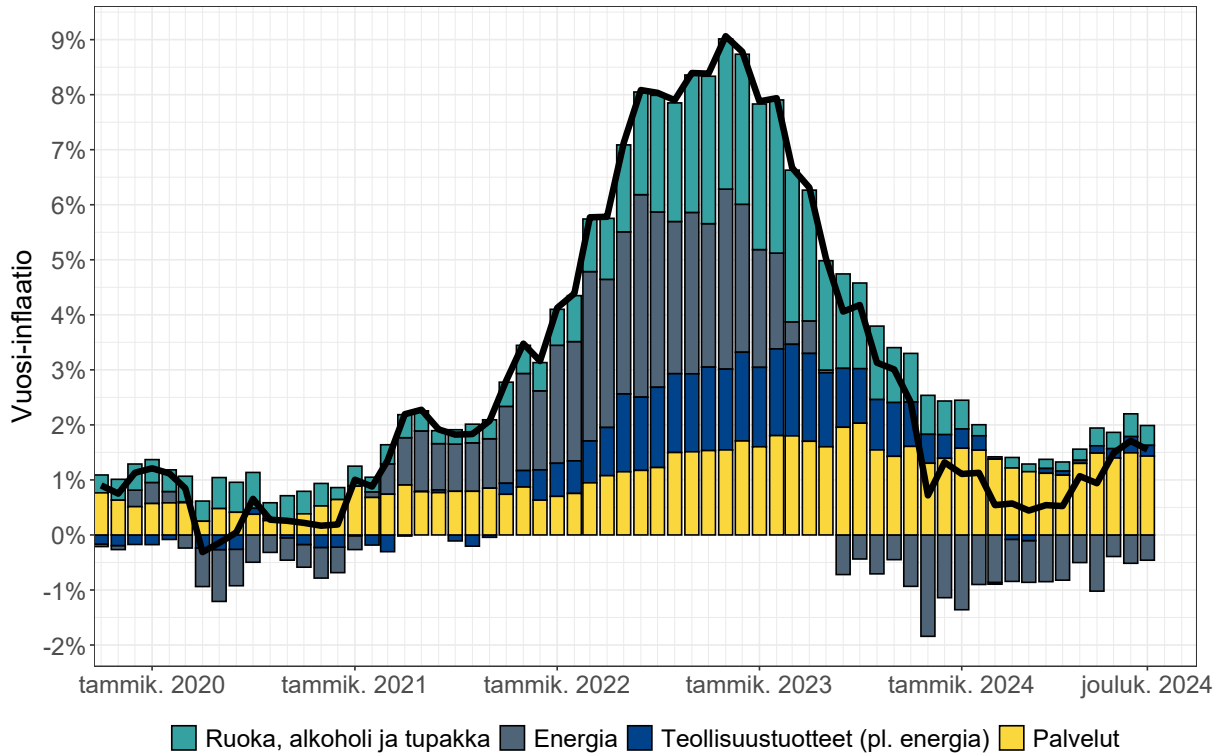
## 2.2 Inflaatio ja korot

Inflaatio jatkoi laskuaan vuonna 2024 vuoden 2022 ja alkuvuoden 2023 korkealta tasoltaan (Kuvio 2.2.1). Vuotuinen YKHI-inflaatio, eli ns. yhdenmukaistetun kuluttajahintaindeksin perusteella laskettu inflaatio, oli keskimäärin noin  $1\%$  vuonna 2024. Inflaatio on ylläpitänyt erityisesti palveluiden hintojen nousu, kun taas energian hinnoilla on ollut inflaatiota laskeva vaikutus. Inflaatio on ollut Suomessa matalampaa kuin euroalueella. Eurostatin mukaan euroalueen inflaatio oli vuonna 2024 noin  $2,4\%$ .

Tuoreimmat tilastot viittaavat pieneen inflaation kiihtymiseen verrattuna edeltäviin kuukausiin. Tämän nousun takana on osaltaan yleisen ALV:n korotus, joka tuli voimaan syyskuussa 2024, sekä kuluttajahintaindeksiin tehty korjaus, joka oli seurausta virheestä sähkön hintaindeksissä vaikuttaen inflaatiolukuihin elokuun 2023 ja heinäkuun 2024

välillä. VM ennustaa YKHI-inflaation olevan 2,1 % vuonna 2025 (Valtiovarainministeriö, 2024d).

**Kuvio 2.2.1: YKHI-inflaatio.**



*Lähde:* Tilastokeskus.

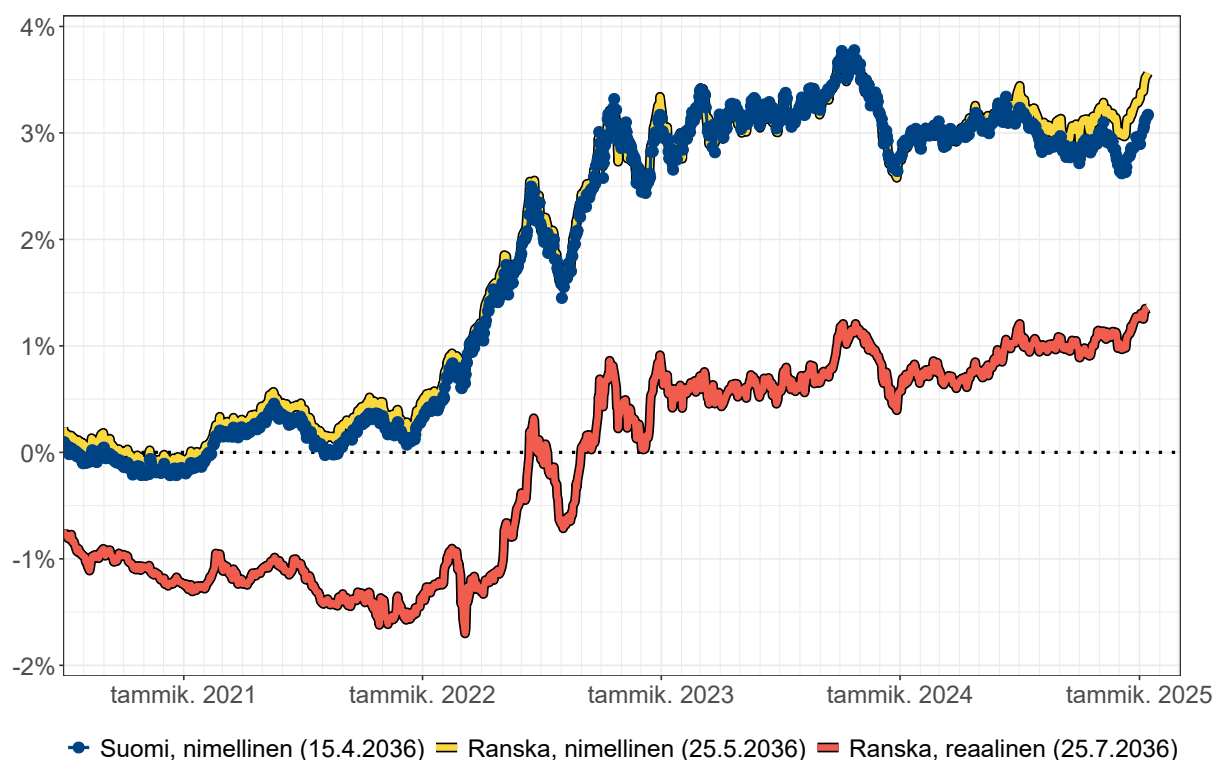
Inflaation hidastuminen on antanut keskuspankeille mahdollisuuden ohjauskorkojen laskemiseen. EKP aloitti koronlaskut kesäkuussa 2024 laskien talletuskorkoa 4 prosentista 3 prosenttiin joulukuuhun 2024 mennessä. Euribor-korot, joihin suurin osa suomalaisista asuntolainoista on sidottu, ovat myös laskeneet läpi vuoden 2024. Euribor-korkojen aleneminen heijastaa myös odotuksia tulevasta EKP:n koronlaskuista lähitulevaisuudessa.

Lyhyiden nimelliskorkojen lasku yhdistettynä melko vakaaseen inflaatioon laskee todennäköisesti lyhyitä reaalikorkoja (nimelliskorot miinus inflaatio) vuonna 2025 verrattuna vuoteen 2024. Tämän voi odottaa lisäävän kokonaiskysyntää vuonna 2025, etenkin verrattuna alkuvuoden 2024 tilanteeseen.

Totesimme edellisessä raportissamme (TPAN, 2024), että inflaatio-indeksoitujen valtionlainojen markkinatuottojen perusteella reaalikorot ovat nousseet merkittävästi viime vuosina. Nämä korot ovat erityisen merkittäviä, kun arvioidaan finanssipolitiikan kestävyyttä ja julkisen velan pitkän aikavälin kustannuksia. Esimerkiksi suhteellisen korkea julkisen velan korko ei välttämättä aiheuta suurta aiheutta huoleen, jos nimelliset verotuotot kasvavat nopeasti nopean inflaation vuoksi. Sen sijaan korkeampi pitkän aikavälin reaalikorko nostaa (odotusarvoisesti) julkisen velan pitkän aikavälin kustannuksia ja edellyttää suurempaa julkisen talouden perusjäämää (tulot miinus menot ilman korkomenoja) velka-



**Kuvio 2.2.3:** Valikoitujen vuonna 2036 erääntyvien Suomen ja Ranskan valtioiden joukkovelkakirjalainojen tuotot.



*Lähteet:* Suomen Pankki (Reuters), Agence France Trésor (Bloomberg). *Huom:* Suluissa lainan erääntymispäivä. Ranskan reaalin tuotto on OAT€i-joukkovelkakirjalle, joka on indeksoitu euroalueen yhdenmukaistettuun kuluttajahintaindeksiin.

## 2.3 Työmarkkinat

Suomen työmarkkinat ovat selvästi jäähtyneet viime vuosista: työttömyys on kasvanut samalla kun työllisyys ja avoimet työpaikat ovat vähentyneet. Tilastokeskuksen kuukausittaiseen työvoimatutkimuksen perusteella työllisten määrä väheni keskimäärin 18 000:lla ja työttömien nousi 33 000:lla joulukuun 2023 ja marraskuun 2024 välisenä aikana verrattuna vuoden takaiseen tilanteeseen (Taulukko 2.3.1). VM:n ennusteen mukaan heikko työmarkkinatilanne jatkuu vuonna 2025: työttömyysasteen ennustetaan olevan 8,4 % vuonna 2025 verrattuna 8,3 % vuonna 2024 (Valtiovarainministeriö, 2024d).

**Taulukko 2.3.1:** Työllisten ja työttömien määrän keskiarvo työvoimatutkimuksessa (1000 henkilöä).

	Työlliset (muutos)	Työttömät (muutos)	
joulukuu 2022 - marraskuu 2023	2625	203	
joulukuu 2023 - marraskuu 2024	2607	236	+33

*Lähde:* Tilastokeskus.

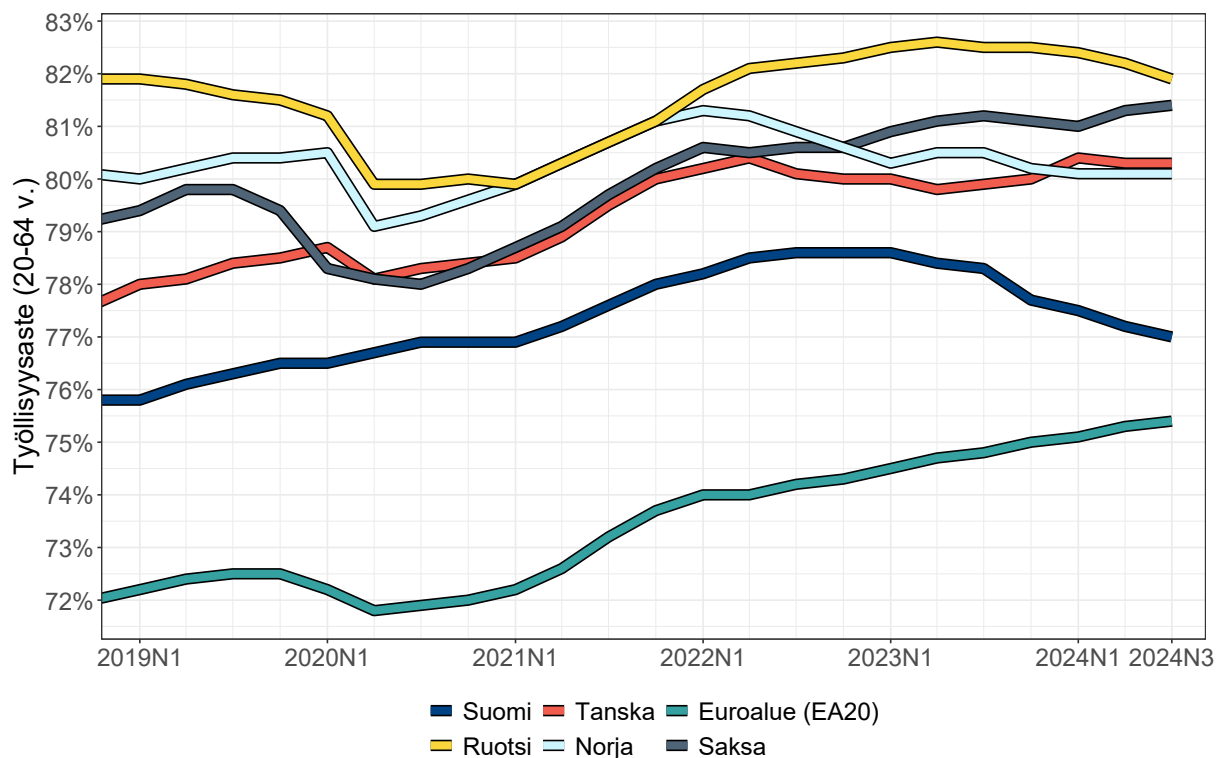
Kuviossa 2.3.1 esitettyjen maiden välisessä vertailussa Suomen työllisyysaste on vuoden 2023 alkuun verrattuna laskenut eniten. Työllisyysaste 20–64-vuotiaiden joukossa on las-



kenut vuoden 2023 ensimmäisen neljänneksen 78,6 prosentista vuoden 2024 kolmannen neljänneksen 77 prosenttiin. Ero Suomen ja muiden Pohjoismaiden työllisyysasteissa on kasvanut viime aikoina, vaikka työllisyysasteet ovat laskeneet myös Ruotsissa ja Norjassa. Suomen työllisyysaste pysyi vuonna 2024 silti melko korkeana aikaisempiin vuosiin verrattuna, sillä vuotuinen työllisyysaste 20–64-vuotiaiden joukossa on ollut korkeampi ainoastaan vuosina 2022 ja 2023.

Valtiovarainministeriö (2024d) ennustaa työllisyysasteen laskevan 76,3 prosenttiin vuonna 2025, ennen kuin se kasvaa 76,8 prosenttiin vuonna 2026. Ennusteessa oletetaan, että hallituksen toimet työllisyyden kasvattamiseksi alkavat vaikuttaa vähitellen. Muut tekijät kuten heikko talouden suhdanne kuitenkin tarkoittavat, että työllisyyden kasvu on heikompaa tuoreimmassa ennusteessa kuin esim. edeltävässä VM:n ennusteessa (Valtiovarainministeriö, 2024c).

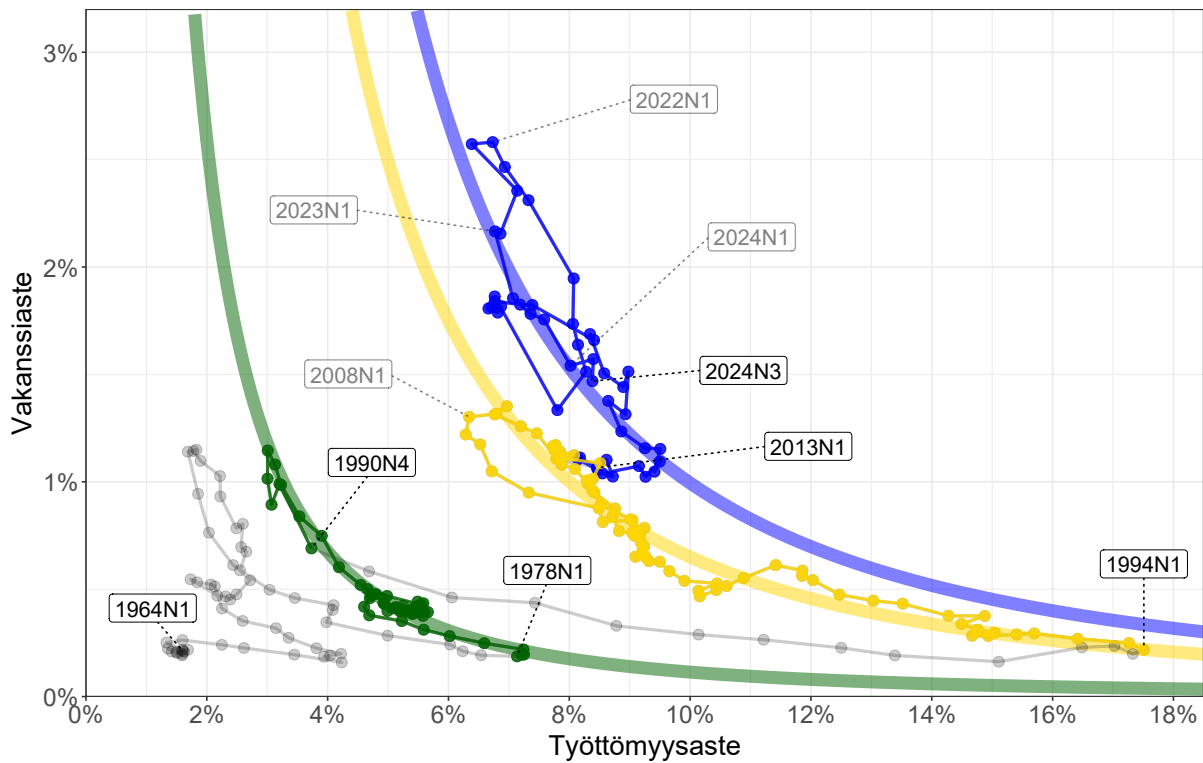
**Kuvio 2.3.1:** Neljännesvuosittaiset työllisyysasteet (20-64 v.) valikoiduissa maissa.



Lähde: Eurostat.

Kuviossa 2.3.2 esitetään Suomen Beveridge-käyrä (ks. tarkemmin Gäddnäs ja Keränen (2023)). Beveridge-käyrä kuvaa avoimien työpaikkojen ja työttömyyden välistä suhdetta: korkeampi vakanssiaste (avoimet työpaikat suhteessa työvoimaan) on tyypillisesti yhteydessä alempaan työttömyyden tasoon ja päin vastoin. Kuvio osoittaa avoimien työpaikkojen määrän vähentyneen huomattavasti. Kuten kuvioista nähdään, ovat vakanssiaste ja työttömyysaste liikkuneet Beveridge-käyrän mukaisesti noudattaen sen kuvaamaa muututtujen välistä historiallista suhdetta suomalaisessa aineistossa.

**Kuvio 2.3.2:** Beveridge-käyrä, Suomi 1964N1-2024N3.



*Lähde:* Gäddnäs ja Keränen (2023), päivitettyinä uudemmalla Eurostatin aineistolla. *Huom:* Värilliset Beveridge-käyrät kuvaavat käyrien keskimääräisiä sijainteja vuosina 1978-1990 (vihreä käyrä), 1994-2012 (keltainen käyrä) ja 2013- (sininen käyrä).

Työmarkkinoiden viilentymisen näkyy muutoksena alaspäin käyrää pitkin: vähemmän avoimia työpaikkoja ja enemmän työttömiä. Vuoden 2024 1. neljänneksen ja 3. neljänneksen välisenä aikana avoimia työpaikkoja oli vähemmän kuin 0,19 per työtön, kun vuonna 2022 vastaava suhdeluku oli 0,36. Toisin sanoen työmarkkinakireys vuonna 2024 on ollut noin puolet siitä, mitä se oli vuonna 2022.

Siirtymä viittaa siihen, että Suomen työmarkkinat olivat vuonna 2024 selvästi vähemmän kireät kuin vuosi tai kaksi aikaisemmin: työttömyys on kasvanut ja avoimien työpaikkojen määrä vähentynyt. Se, että havainnot sopivat yhteen historiallisen Beveridge-käyrän kanssa, viittaa siihen, että työnhakijoiden ja työnantajien välisessä rakenteellisessa kohtaannossa ei ole tapahtunut suurta muutosta.

## 2.4 Johtopäätökset

Suomen talouden tila on heikompi kuin muissa pohjoismaissa ja euroalueella keskimäärin. Tämä voi osin selittyä Venäjälle asetetuista kauppapakotteista sekä yleisemmin Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan aiheutuneista häiriöistä ulkomaankaupassa. BKT:n kasvunusteita vuodelle 2024 on laskettu syksyn 2023 jälkeen, mikä osaltaan korostaa laskusuhdanteen sitkeyttä. Viime vuosineljänneksinä havaittu positiivinen kasvu voi kuitenkin merkitä suhdanteen palautumisvaiheen alkua. Erityisesti yksityiset investoinnit ovat vai-

kuttaneet talouden kasvuun negatiivisesti viimeisen kahden vuoden aikana. Niiden odotetaan kuitenkin vaikuttavan talouskasvua vahvistavasti vuonna 2025.

Inflaatio on laskenut Suomessa alle 2 prosentin, mikä tukee kuluttajien ostovoimaa. Viimeisimmät havainnot viittaavat lievään inflaation kiihtymiseen verrattuna edeltäviin kuukausiin. Se johtuu pääasiassa syyskuussa 2024 toteutetusta ALV:n korotuksesta sekä eräästä aineistoon tehdystä korjauksesta.

Keskuspankkien koronalennusten myötä lyhyet korot ovat kääntyneet Suomessa laskuun. Näiden korkojen lasku hyödyttää erityisesti asuntovelkaisia kotitalouksia ja sen voi odottaa lisäävän kokonaiskysyntää vuonna 2025. Toisaalta pitkät reaalkorot, jotka ovat tärkeitä arvioitaessa julkisen velan kustannuksia pitkällä aikavälillä, ovat pysyneet suhteellisen vakaina vuosien 2022 ja 2023 välisen jyrkän nousun jälkeen.

Työllisyysaste alkuvuoden 2023 jälkeen laskenut Suomessa enemmän kuin muissa pohjoismaissa. Työllisyysaste on kuitenkin Suomessa edelleen suhteellisen korkea verrattuna keskimääräiseen työllisyyteen esimerkiksi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Valtiovarainministeriö ennustaa työllisyysasteen laskevan edelleen hieman ennen kuin se kääntyy nousuun.

Beveridge-käyrään perustuva analyysi osoittaa työmarkkinakireyden vähentyneen. Tämä ei näytä heijastavan merkittävää rakenteellista muutosta työnhakijoiden ja työnantajien välisessä kohtaannossa vaan pikemminkin tavanomaista suhdannekehitykseen liittyvää työmarkkinadynamiikkaa.

## 3 Hyvinvointialueiden talous

Hyvinvointialueet perustettiin vuonna 2021. Vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen järjestämisestä siirtyi hyvinvointialueille 1.1.2023. Hyvinvointialueet järjestävät ja tuottavat lakisääteiset palvelut itsehallintonsa puitteissa. Niiden rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen. Yksi sosiaali- ja terveydenhuollon (sote-) uudistuksen tavoitteista oli kustannusten kasvun hillitseminen, ja rahoitusmalliin on sisällytetty kannustimia tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Samaan aikaan rahoituksen on oltava riittävää, jotta lakisääteiset palvelut voitaisiin turvata koko maassa.

Hyvinvointialueiden rahoitus muodostaa merkittävän osan, noin 29 %, valtion talousarviomenoista vuonna 2025. Siksi hyvinvointialueiden talouden arviointi on keskeistä paitsi valtion talouden myös koko julkisen talouden näkökulmasta.

### 3.1 Hyvinvointialueiden taloutta sääntelevä lainsäädäntö

#### Valtion rahoitus

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu yleiskatteiseen laskennalliseen valtionrahoitukseen (Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta 617/2021). Hyvinvointialueilla on itsehallinto rahoituksen käytössä. Valtion rahoituksen lisäksi alueet voivat periä asiakas- ja palvelumaksuja. Seuraavassa tarkastellaan tekijöitä, jotka määrittävät rahoituksen tason vuosittain koko maan tasolla.

Valtion rahoituksen pohja ensimmäiselle toimintavuodelle 2023 perustui kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen nettomenojen kokonaismäärään vuonna 2022, joka oli yhteensä 21,9 miljardia euroa. Nettomenot määritellään siten, että toimintamenojen kokonaismäärästä on vähennetty esim. asiakasmaksut ja muut valtionavustukset, jolloin nettomenot vastaavat sitä menojen määrää, joka hyvinvointialueiden on katettava valtion rahoituksella.

Rahoituksen tasoa korotetaan vuosittain etukäteen hyvinvointialueindeksillä (hva-indeksi, jonka laskemisesta vastaa valtiovarainministeriö). Hva-indeksi koostuu 60 % painotuksella yleisestä ansiotasoindeksistä, 30 % painotuksella kuluttajahintaindeksistä ja 10 % painotuksella työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen muutoksesta. Indeksien rakenne on sellainen, että alueet eivät voi suoraan vaikuttaa sen osatekijöihin omilla toimillaan. Kunkin vuoden rahoituksessa käytettävä hva-indeksi perustuu edeltävän vuoden syksyn ennusteseen. Tällä pyritään varmistamaan rahoituksen tason ennakoitavuus seuraavalle vuodelle.

Rahoituksen taso tarkistetaan vuosittain myös koko maan palvelutarpeen arvioidun kasvun perusteella (Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen laskelmat, THL<sup>1</sup>). Palvelutarpeen

---

<sup>1</sup>Honkatukia (2020) ja Honkatukia ja Pihlava (2024)

vuosittainen kasvuarvio perustuu Tilastokeskuksen väestöennusteeseen. Arvio päivitetään neljän vuoden välein, ja se kirjataan lakiin seuraaville neljälle vuodelle, jotta rahoituksen tason muutokset olisivat ennakoitavia. Tämänhetkinen arvio palvelutarpeen kasvusta on noin 1% vuosina 2023-2027, joten rahoituksen vuosittainen kasvu on noin 250 miljoonaa euroa.

Koska hyvinvointialueiden on järjestettävä lakisääteiset palvelut valtion rahoituksella, niiden järjestämisvastuulla oleviin tehtäviin tehtävät lainsäädäntömuutokset otetaan huomioon rahoituksen määrässä. Jos lakisääteisiä tehtäviä lisätään tai vaatimuksia laajennetaan, rahoitusta korotetaan vastaavasti kustannusten arvioidun muutoksen perusteella. Näin varmistetaan, että uudet tehtävävelvoitteet rahoitetaan täysimääräisesti. Jos lakisääteisiä tehtäviä tai vaatimuksia vähennetään, rahoitusta vähennetään vastaavasti.

Rahoitukseen etukäteen tehtävien tarkistusten lisäksi rahoituksen taso tarkistetaan myös jälkikäteen. Rahoituksen jälkikäteistarkistus tehdään kahden vuoden viiveellä, ja sen tarkoituksena on varmistaa, että todelliset kustannukset eivät erkaannu valtion rahoituksen tasosta pidemmällä aikavälillä koko maan tasolla.

Rahoituksen jälkikäteistarkistus lasketaan hyvinvointialueille myönnetyn valtion rahoituksen ja kokonaismenojen erotuksen perusteella. Jos toteutuneet menot ovat ylittäneet rahoituksen, tämä erotus lisätään rahoituksen tasoon kahden vuoden viiveellä. Ensimmäinen jälkitarkistus lisätään rahoitukseen vuonna 2025 vuoden 2023 valtion rahoituksen ja toteutuneiden menojen välisen erotuksen perusteella. Vuodesta 2026 alkaen jälkikäteistarkistuksen määrässä otetaan huomioon hyvinvointialueiden alijäämän tai ylijäämän muutos ja rahoitukseen jo lisätyn jälkikäteistarkistuksen määrä.

Esimerkiksi vuonna 2023 alijäämä oli 1,3 miljardia euroa, joten ensimmäinen jälkikäteistarkistus on 1,3 miljardia euroa, joka lisätään vuoden 2025 rahoitukseen.<sup>2</sup> Vuoden 2024 arvioitu alijäämä on 1,4 miljardia euroa eli alijäämä on kasvanut 100 miljoonaa euroa vuoteen 2023 verrattuna. Koska ensimmäinen 1,3 miljardin euron jälkitarkistus lisätään vuoden 2025 rahoitukseen, vuoden 2026 tarkistus lisää loput 100 miljoonaa euroa. Vuonna 2026 rahoituksessa on siten yhteensä 1,4 miljardia euroa kumulatiivista jälkikäteistarkistusta, joka vastaa vuoden 2024 rahoitusvajetta.<sup>3</sup>

Rahoituksen lisäys (tai vähennys) kohdennetaan kullekin hyvinvointialueelle seuraavassa osiossa kuvattujen laskennallisten perusteiden mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että yksittäisen alueen rahoitusvajetta ei kateta yksi yhteen. Jos alueen osuus hyvinvointialuetalouden

---

<sup>2</sup>Vuosien 2023 ja 2024 alijäämiä käsitellään tarkemmin jäljempänä. Käytännössä vuoden 2023 jälkikäteistarkistus korotetaan vuoden 2025 hintatasoon, mutta kustannustasontarkistus jätetään tässä esimerkissä yksinkertaisuuden vuoksi pois.

<sup>3</sup>Toisaalta, jos alijäämä vuonna 2024 olisi 1,2 miljardia euroa eli 100 miljoonaa euroa pienempi kuin vuonna 2023, vuoden 2026 jälkikäteistarkistus vähentäisi rahoitusta 100 miljoonalla eurolla. Jälkikäteistarkistuksen kumulatiivinen määrä olisi 1,2 miljardia euroa, mikä vastaa tässä esimerkissä vuoden 2024 alijäämää.

alijäämästä on suurempi kuin sen osuus valtion rahoituksesta, jälkikäteistarkistus kattaa sen alijäämän vain osittain. Toisaalta, jos alueen osuus alijäämästä on pienempi kuin sen osuus rahoituksesta, jälkikäteistarkistus ylittää sen alijäämän. Tämän pitäisi kannustaa kustannusten kasvun hillintään.

## **Rahoituksen jakautuminen hyvinvointialueille**

Rahoituksen taso kullekin vuodelle määritetään edellä kuvatulla tavalla. Rahoitus kohdennetaan hyvinvointialueille laskennallisten kriteereiden perusteella, joiden painoarvot määritellään lainsäädännössä.

Väestörakenteen ja sairastavuuden erojen huomioon ottamiseksi suurin osa rahoituksesta, noin 80 %, jaetaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuosittain kullekin alueelle laskeman hyvinvointialuekohtaisen terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen perusteella.

Palvelutarve arvioidaan käyttäen valtakunnallisia yksilötason rekisteriaineistoja.<sup>4</sup> Kunkin yksilön arvioitu palvelutarve lasketaan yhteen aluetasolla, jotta saadaan laskettua sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaistarve kullekin hyvinvointialueelle. Rahoituksen jakamisessa käytettävät suhteelliset tarvekertoimet saadaan jakamalla kunkin alueen keskimääräinen tarve kansallisella keskiarvolla. Jos terveydenhuollon, vanhustenhuollon tai sosiaalihuollon tarvekerroin on suurempi kuin 1, se tarkoittaa, että palvelujen tarve on suurempi kuin maassa keskimäärin, kun taas kerroin, joka on pienempi kuin 1, tarkoittaa, että palvelujen tarve on maan keskimääräistä pienempää.

Terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon suhteelliset kertoimet päivitetään vuosittain kullekin hyvinvointialueelle viimeisimpien saatavilla olevien tietojen perusteella. Laskennallisen rahoituksen muutosten pitäisi siten vastata mahdollisimman ajantasaisesti muutoksia väestörakenteessa, sairastavuudessa ja sosioekonomisissa tekijöissä eri alueilla.

Rahoituksesta noin 13 % jaetaan asukasperusteisesti. Loput laskennalliset tekijät heijastavat muita aluekohtaisia olosuhteita, kuten kaksi- tai vieraskielisten osuutta tai asukastiheyttä. Myös näiden laskennallisten tekijöiden osalta käytetään vuosittain uusimpia väestörakennetilaston mukaisia tietoja, jotta laskennallinen rahoitus vastaisi muutoksia väestössä.

Laskennallisen rahoituksen lisäksi kullekin alueelle myönnettävään rahoitukseen vaikuttaa aluekohtaisesti laskettu siirtymätasaus, joka joko lisätään tai vähennetään kunkin alueen laskennallisesta rahoituksesta. Tarkoituksena on tasata siirtymää kuntapohjaisesta pal-

---

<sup>4</sup>Terveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa kustannuksia aiheuttavat tekijät on listattu lain 617/2021 liitteessä. Käytetty aineisto ja tilastolliset menetelmät palvelutarpeen arvioimiseksi ja suhteellisten kertoimien laskemiseksi, ks. Häkkinen ym. (2020) ja Holster ym. (2022).

veluiden järjestämisestä hyvinvointialuemalliin täydellä valtion rahoituksella. Siirtymätasauksina tehtävät lisäykset ja vähennykset vähenevät portaittaisen siirtymäkauden aikana vuosina 2023-2029.

### **Alijäämien kattamisvelvoite**

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen. Ilman omaa verotusoikeutta hyvinvointialueiden taloutta säännellään tiukemmin kuin kuntien taloutta. Hyvinvointialueet ovat velvollisia laatimaan tasapainoisen tai ylijäämäisen taloussuunnitelman seuraavaksi kolmeksi vuodeksi.

Jos hyvinvointialue tekee alijäämäisen tuloksen, sen on katettava se kolmen vuoden kuluessa. Toisin sanoen, vuonna 2023 syntynyt alijäämä ja sen jälkeen mahdollisesti syntynyt lisäalijäämä on katettava vuoden 2026 loppuun mennessä (Laki hyvinvointialueesta 611/2021). Esimerkiksi, jos hyvinvointialueella on 10 miljoonan euron alijäämä kunakin vuonna 2023, 2024 ja 2025, sen on kertyneen alijäämän kattamiseksi tuotettava 30 miljoonan euron ylijäämä vuonna 2026.

Kaikki hyvinvointialueet (Helsinkiä lukuun ottamatta) olivat alijäämäisiä vuonna 2023. Jos hyvinvointialue ei onnistu tuottamaan vaadittua ylijäämää vuoden 2026 loppuun mennessä, voidaan sen osalta aloittaa arviointimenettely, mikä tarkoittaa tiukempaa valtion ohjausta. Toisaalta, jos alijäämäinen alue onnistuu tuottamaan vaaditun ylijäämän vuoden 2026 loppuun mennessä, se voi periaatteessa tehdä jälleen alijäämäisen tuloksen vuonna 2027, jolloin sen kattamiseksi alkaisi uusi kolmen vuoden jakso.

Hyvinvointialueiden alijäämien kattamisaika on säädetty suhteellisen tiukaksi, jotta taseeseen kertyvä alijäämä ei kasvaisi liian suureksi yhdelläkään alueella. Koska alueille ei ole verotusoikeutta, on niiden käytännössä katettava alijäämä vastaavalla ylijäämällä valtion rahoituksen puitteissa.

### **Kannustimet kustannusten kasvun hillintään**

Valtion rahoituksen on oltava riittävää lakisääteisten palvelujen järjestämiseksi, ja samalla rahoitusmallin tulisi kannustaa kustannusten kasvun hillintään. Rahoitusmalliin sisältyy joitakin sisäänrakennettuja kannustimia, joilla hillitään sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvua pitämällä rahoituskehys tiukkana. Ensinnäkin laskennallinen rahoitus perustuu keskimääräisiin palvelukohtaisiin kustannuksiin. Koska rahoitus on myös yleiskatteista, tämä tarkoittaa, että jos jokin alue pystyy tarjoamaan tietyn palvelun keskimääräistä alhaisemmilla kustannuksilla, se voi käyttää jäljelle jäävän rahoituksen muiden palvelujen järjestämiseen.

Toiseksi, edellä kuvattu hva-indeksin rakenne on sellainen, että alueet eivät voi itse vaikuttaa indeksin osatekijöihin.

Kolmanneksi, vaikka jälkikäteistarkistuksen määrä perustuu koko maan tason rahoitusvajeeseen, se jaetaan alueille niiden laskennallisen rahoituksen suhteissa, ei samassa suhteessa kuin niiden toteutuneet alijäämät (tai ylijäämät). Ensimmäinen jälkikäteistarkistus vuonna 2025 kattaa täysin hyvinvointialueiden yhteenlasketun rahoitusvajeen vuonna 2023. Vuodesta 2026 alkaen jälkitarkistuksena tehtävä rahoituksen vuotuinen lisäys tai vähennys on vain osittainen (HE 70/2024, jälkikäteistarkistukseen lisättävä ns. omavastuu).

Vuonna 2026 jälkikäteistarkistus kattaa 95 % rahoituksen lisäyksestä tai vähennyksestä. Kuten edellä olevassa esimerkissä kuvattiin, mikäli alijäämä vuonna 2024 olisi 100 miljoonaa euroa suurempi kuin vuonna 2023, täysimääräinen jälkikäteistarkistus lisäisi rahoituksen tasoa 100 miljoonalla eurolla vuonna 2026. 95 %:n tarkistuksella lisäys on 95 miljoonaa euroa. Osittainen jälkikäteistarkistus siten vähentää rahoitusta 5 miljoonaa euroa verrattuna täysimääräiseen tarkistukseen vuonna 2026. Toisaalta, jos alijäämä vuonna 2024 olisi 100 miljoonaa euroa pienempi kuin vuonna 2023, täysimääräinen jälkikäteistarkistus vähentäisi rahoitusta 100 miljoonalla eurolla. 95 %:n tarkistus vähentäisi rahoitusta 95 miljoonalla eurolla eli rahoitus olisi 5 miljoonaa euroa suurempi kuin täydessä tarkistuksessa. Lisäys tai vähennys pienenee asteittain 70 %:iin vuonna 2029.

Valtion rahoitusmalliin sisältyvien kannustimien lisäksi velvoite kattaa kertynyt alijäämä kolmen vuoden kuluessa sekä uhka tiukempaan valtion ohjaukseen joutumisesta toimivat lisäkannustimena kustannusten kasvun hillitsemiselle.

## **3.2 Hyvinvointialueiden talouden tila**

Hyvinvointialueiden ensimmäinen toimintavuosi oli taloudellisesti vaikea. Hyvinvointialueiden yhteenlaskettu alijäämä oli 1,3 miljardia euroa vuonna 2023, ja sen ennustetaan olevan vielä suurempi vuonna 2024. Seuraavassa arvioidaan näiden mittavien alijäämien taustalla olevia tekijöitä, ja arvioidaan tarvittavan sopeutuksen mittaluokkaa, jotta hyvinvointialuetalous olisi tasapainossa vuoden 2026 loppuun mennessä.

### **Kustannusten kasvu on ollut nopeaa**

Hyvinvointialueiden menojen kasvu on ollut hyvin nopeaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen nettomenot olivat 24,5 miljardia euroa vuonna 2023. Ne olivat 2,6 miljardia euroa korkeammat, kuin kuntien vastaaviin palveluihin käyttämä rahoitus vuonna 2022. Kustannusten nimellinen kasvu oli siten 12 %. Tärkeimmät syyt menojen nopeaan kasvuun vuonna 2023 olivat sosiaali- ja terveysalan palkkaratkaisu, korkea inflaatio ja kalliiden vuokratyölääkäreiden lisääntynyt käyttö.

Hyvinvointialueiden kaikista vuoden 2023 toimintamenoista noin 41 % käytettiin henkilöstökuluihin, joista suurin osa oli oman henkilöstön palkkoja. Kesällä 2022 neuvoteltiin



uusi kunta-alan palkkasopimus vuosille 2022-2025, jossa kuntasektorin palkankorotukset sidottiin vientiteollisuuden palkankorotuksiin. Lokakuussa 2022 solmittiin sosiaali- ja terveysalalla uusi palkkasopimus, johon sisältyy palkkausjärjestelmien yhteensovittaminen ja kehittäminen. Palkat nousivat sosiaali- ja terveysalalla 6 % vuonna 2023 (Valtiovarainministeriö (2024c)). Palkkasopimus vaikuttaa kustannuksiin myös vuosina 2024 ja 2025. Valtiovarainministeriön mukaan hyvinvointialueiden palkat ja palkkiot nousevat 4,7 % vuonna 2024 ja 6,7 % vuonna 2025.

Vuonna 2023 toimintamenoista 44 % käytettiin palvelujen ostoon. Tämä oli lähes 11 % eli 1,2 miljardia euroa enemmän kuin hyvinvointialueet olivat budjetoineet vuodelle 2023. Vuokralääkäreiden ja -hoitajien käyttö lisääntyi työvoimapulan vuoksi monilla alueilla. Myös yksityisten palveluntarjoajien kanssa tehtyjä sopimuksia uusittiin vuonna 2023 erityisesti vanhustenhoidossa, ja hinnat nousivat voimakkaasti. Henkilöstökustannusten nousun lisäksi inflaatio pysyi korkeana vuonna 2023, sillä kuluttajahintaindeksi nousi 6,2 %.

Edellinen hallitus myös kiristi tiettyjä lakisääteisiä velvoitteita vuodelle 2023, mikä saattoi lisätä kustannuspaineita hyvinvointialueilla. Vanhustenhuollon vähimmäishenkilöstömitoitusta korotettiin huhtikuun 2023 alusta alkaen, ja perusterveydenhuollon hoitoon pääsyn enimmäisodotusaikoja lyhennettiin. On mahdollista, että näiden tiukempien velvoitteiden seurauksena alueet joutuivat nostamaan palkkoja pätevän henkilöstön houkuttelemiseksi tai lisäämään vuokratyövoiman käyttöä vaatimusten täyttämiseksi.<sup>5</sup>

Edellä mainitut syyt selittävät kustannusten nousua vuonna 2023. Vuoden 2023 korkea kustannustaso voi myös heijastaa epätarkkuutta vuoden 2022 lopullisissa nettomenoissa. Vuoden 2022 sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kokonaisnettomenot määrittelivät kuntien rahoitukseen sote-uudistuksen yhteydessä tehtävät leikkaukset. Mitä suuremmat kokonaismenot, sitä suuremmat olivat leikkaukset kuntien valtionosuuksiin. Kunnilla oli siten kannustin alibudjetoida sosiaali- ja terveydenhuollon menojaan, jotta niiden omaan rahoitukseen kohdistuvat leikkaukset jäisivät mahdollisimman pieniksi.

Osa alibudjetoinnista korjattiin jälkikäteen käyttämällä vuoden 2022 lopullisia kustannustietoja. Kuntien vuoden 2022 talousarvioesitysten mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kokonaismenot olivat 21,2 miljardia euroa. Tätä summaa korjattiin ylöspäin noin 650 miljoonalla eurolla kuntien tilinpäätösten ja eräiden yksittäisten kirjanpitokirjausten perusteella, jotka vääristivät sote-palveluiden todellisia kustannuksia (asetus 886/2023). Tarkistuksista huolimatta on kuitenkin mahdollista, että kunnat minimoivat uudistuksen vaikutukset omaan talouteensa rajoittamalla terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelumenojaan uudistusta edeltävinä vuosina.

---

<sup>5</sup>Vanhustenhuollon henkilöstömitoituksen korotus ensin lykättiin ja lopulta se peruttiin kokonaan, mutta on todennäköistä, että alueet rekrytoivat lisää henkilöstöä ennen sen peruuttamista.

COVID-19-pandemia vääristi palveluntarjontaa uudistusta edeltävinä vuosina aiheuttamalla hoitajajonoja. Nämä jonot purkautuivat ainakin osittain vuonna 2022, mutta on vaikea sanoa, missä määrin 2022 oli normaali vuosi sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen osalta. Pandemia vääristi myös terveystalouden rahoitusta, sillä valtio korvasi kunnille pandemiaan liittyviä lisäkustannuksia. Jos valtionavustukset ylittivät pandemiaan liittyvät kustannukset, nettomenot saattoivat jäädä joillekin kunnille liian pieniksi. Koska nettomenojen kokonaissumma muodosti pohjan hyvinvointialueiden valtion rahoitukselle, ylisuuret pandemiaan liittyvät avustukset merkitsevät sitä, että rahoituksen pohja saattaa olla pysyvästi vajaa.<sup>6</sup>

Tämän mittakaavan uudistuksiin liittyy aina alkuvaiheen käynnistys- ja muutuskustannuksia. Palvelujen tuottamisen siirtäminen kunnilta hyvinvointialueille edellytti esimerkiksi palvelu-, ICT- ja palkkausjärjestelmien integrointia. Valtio on rahoittanut näitä muutuskustannuksia erillisillä avustuksilla, mutta on todennäköistä, että kustannukset ovat ylittäneet nämä avustukset.

Elokuussa 2024 hyvinvointialueet raportoivat vuoden 2024 tilinpäätösennusteensa. Niiden mukaan menojen kasvun vuonna 2024 arvioitiin olevan 4,2 %. Sote-alan palkat kasvoivat edelleen yleisen ansiotason kasvua enemmän, mutta inflaatio hidastui. Menojen kasvun hidastuminen verrattuna vuoteen 2023 voi viitata siihen, että alueet ovat alkaneet toteuttaa erilaisia säästöjä ja tuottavuutta lisääviä toimenpiteitä. Valtiovarainministeriö ennustaa, että menojen kasvu pysyy 4 %:n tuntumassa myös tulevina vuosina.<sup>7</sup>

## **Huomattavat alijäämät vuosina 2023 ja 2024**

Valtion rahoitus hyvinvointialueille ei ole kasvanut samaa vauhtia kuin hyvinvointialueiden kustannukset. Kuten luvussa 3.1 on kuvattu, valtion rahoituksen taso vuodelle 2023 määriteltiin sen perusteella, mitä kunnat olivat käyttäneet sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden järjestämiseen vuonna 2022 (21,9 miljardia euroa). Edellä mainittu 650 miljoonan euron tarkistus korjattiin sekä vuoden 2023 valtionrahoitukseen tammikuussa 2024 maksettulla kertakorvauksella että valtion rahoituksen tasoon vuodesta 2024 alkaen. Rahoituspohjan tulisi siten vastata kuntien todellisia lopullisia menoja vuonna 2022.

Vuoden 2023 rahoitusta korotettiin hva-indeksillä (3,52 %) ja palvelutarpeen arvioidulla kasvulla (1,22 %). Myös edellisen hallituksen lakisääteisiin tehtäviin tekemät muutokset otettiin huomioon ja rahoitusta lisättiin vastaavasti.

Valtion rahoitus vuodelle 2023 oli yhteensä 23,2 miljardia euroa, mikä oli 6 % eli 1,3

---

<sup>6</sup>Valtiovarainministeriön arvion mukaan avustukset saattoivat ylittää pandemiasta aiheutuneet kustannukset 250-300 miljoonalla eurolla.

<sup>7</sup>Ks. valtion talousarvioesitys vuodelle 2025, luku 9.3.

miljardia euroa enemmän kuin mitä kunnat käyttivät vastaaviin palveluihin vuonna 2022. Kun kustannukset kasvoivat samaan aikaan 12%, alijäämä oli 1,3 miljardia euroa vuonna 2023. Vuonna 2024 rahoitus kasvoi 3,9 % vuoteen 2023 verrattuna, kun taas menojen kasvun arvioidaan olevan 4,2 %. Vuoden 2024 alijäämäksi ennustetaan siten 1,4 miljardia euroa.

Rahoitus on kasvanut kustannuksia huomattavasti maltillisemmin, mikä johtuu hva-indeksin rakenteesta ja sen soveltamisesta. Indeksi heijastaa yleisen palkkatason muutoksia 60 prosentin painolla, joten yleisen ansiotason nousun ylittävät sote-alan palkankorotukset otetaan huomioon vain osittain.

Vuodelle 2023 rahoituksen tason määrittämisessä käytetty hva-indeksi perustui valtiovarainministeriön syksyn 2022 ennusteeseen (Valtiovarainministeriö, 2022), joka edelsi lopullista sosiaali- ja terveysalan palkkasopimusta. Tuolloin yleisen ansiotasoindeksin muutoksesta arvioitiin 3,5 %. Jälkikäteen varsinainen palkkasopimus huomioiden, yleisen ansiotason nousu vuodelle 2023 tarkistettiin myöhemmin 4,2 %:iin (Valtiovarainministeriö, 2024c).

Lisäksi 30 % hva-indeksistä perustuu kuluttajahintaindeksin (KHI) ennusteeseen. Vuoden 2023 rahoituksessa käytettiin syksyn 2022 inflaatioennustetta 3,2 %, kun taas toteutunut inflaatio oli huomattavasti korkeampi, 6,2 % (Valtiovarainministeriö, 2024c).

Vuoden 2023 rahoitus perustui ennusteisiin palkkojen ja kuluttajahintojen kehityksestä. Toteumaluvut olivat molempien osalta ennusteita korkeammat, joten vuoden 2023 hva-indeksi oli alimioitettu suhteessa kustannusten todelliseen nousuun. Jälkikäteen karkea arvio ”oikeasta” hva-indeksin muutoksesta vuonna 2023 olisi 4,84 prosenttia,<sup>8</sup> kun taas rahoitus perustui 3,52 prosentin korotukseen.<sup>9</sup>

Tämä tarkoittaa, että vuoden 2023 rahoituksen tarkistuksessa käytetty hva-indeksi oli noin 1,3 prosenttiyksikköä liian matala, mikä merkitsee noin 300 miljoonan euron vajetta. Yhteensä noin 600 miljoonan euron kumulatiivinen vaikutus vuosille 2023 ja 2024 on melko huomattava. Rahoituksen ensimmäinen jälkikäteistarkistus korjaa rahoituksen tason vuodesta 2025 eteenpäin, mutta se ei korjaa vuosien 2023 ja 2024 rahoitusta jälkikäteen.

---

<sup>8</sup>Neuvoston laskelmien mukaan valtiovarainministeriön syksyn 2024 ennusteen perusteella. Laskelmassa käytetty toteutumatietoja yleisen ATI:n ja KHI:n muutoksista vuonna 2023 ja olettaen, että hva-indeksin kolmas osatekijä eli työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen muutos (painoarvolla 10 %) on säilynyt muuttumattomana syksystä 2022.

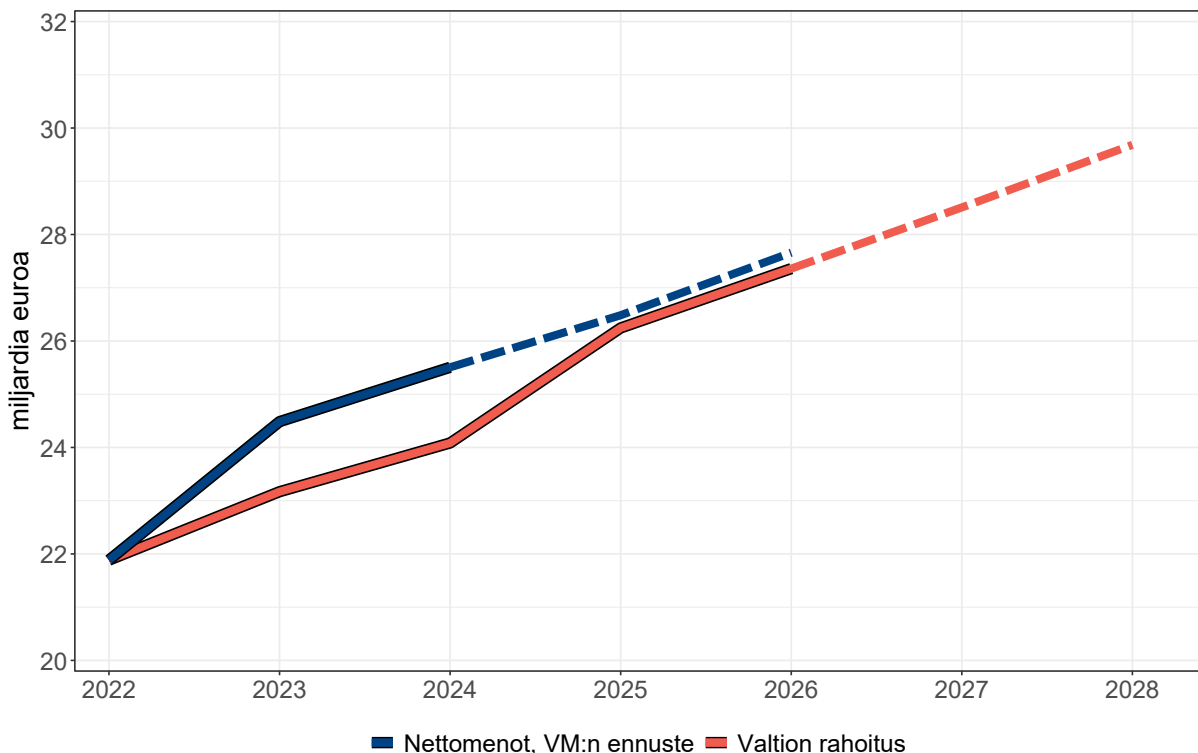
<sup>9</sup>Talousarviovuotta edeltävän syksyn ennusteen mukaisen hva-indeksin käyttö on perusteltua rahoituksen tason ennustettavuuden varmistamiseksi. On myös mahdollista, että hva-indeksin ennustetta tarkistetaan alaspäin, jolloin rahoituksen tarkistus olisi jälkikäteen arvioituna ollut liian korkea.

## Alijäämän kattamisvelvoite edellyttää merkittäviä säästöjä

Kuten edellä on kuvattu, hyvinvointialueiden yhteenlaskettu alijäämä oli 1,3 miljardia euroa vuonna 2023 ja arvioitu alijäämä vuonna 2024 on 1,4 miljardia euroa. Kertyneen alijäämän kattamiseksi hyvinvointialueiden on saatava aikaan 2,7 miljardin euron yhteenlaskettu ylijäämä vuoden 2026 loppuun mennessä valtion rahoituksen puitteissa. Seuraavaksi arvioidaan tämän ylijäämän aikaansaamiseksi tarvittavan sopeuttamisen mittaluokkaa.

Rahoituksen ensimmäinen jälkikäteistarkistus perustuu vuoden 2023 hyvinvointialueiden yhteenlaskettuun alijäämään. Vuoden 2025 hintatasoon tarkistettuna rahoitukseen lisätään jälkikäteistarkistusta 1,4 miljardia euroa vuonna 2025. Rahoituksen lisäys on yhteensä 2,2 miljardia vuonna 2025, mikä vastaa 9 % korotusta verrattuna vuoteen 2024. Vuonna 2026 rahoitukseen lisätään 160 miljoonaa euroa jälkikäteistarkistusta, jolloin jälkikäteistarkistuksen määrä on yhteensä lähes 1,6 miljardia euroa.

**Kuvio 3.2.1:** Hyvinvointialueiden kustannuskehitys VM:n ennusteen mukaan ja valtion rahoitus vuosien 2025 ja 2026 ennustettujen alijäämien perusteella laskettuna.



*Lähteet:* Valtiokonttori, valtiovarainministeriö, neuvoston laskelmat. *Huom.:* Vuoden 2023 kustannukset tilinpäätöstietojen mukaiset ja vuoden 2024 kustannukset tilinpäätösennusteiden mukaiset. Vuosien 2025 ja 2026 kustannukset (sininen katkoviiva) perustuvat VM:n ennusteeseen. Valtion rahoitus vuosina 2025 ja 2026 on laskettu vuosien 2023 ja 2024 alijäämien perusteella. Valtion rahoitus vuosina 2027 ja 2028 (punainen katkoviiva) on laskettu vuosien 2025 ja 2026 ennustettujen alijäämien perusteella, mikäli kuvion mukainen kustannuskehitys toteutuisi.

Kuvio 3.2.1 esittää vuoden 2023 tilinpäätöstietojen mukaiset kustannukset ja vuoden 2024 tilinpäätösennusteiden mukaiset kustannukset (sininen yhtenäinen viiva). Kustannukset

vuosina 2025 ja 2026 perustuvat valtiovarainministeriön syksyn 2024 ennusteeseen,<sup>10</sup> jonka mukaan nettokustannukset kasvavat keskimäärin noin 4 % vuodessa (sininen katkoviiva). Kuvio näyttää rahoituksen merkittävän lisäyksen vuosina 2025 ja 2026 (punainen yhtenäinen viiva) vuosien 2023 ja 2024 alijäämien perusteella laskettuna. Jälkikäteistarkistuksen määrä, ja siten valtion rahoituksen kokonaismäärä vuosille 2027 ja 2028 (punainen katkoviiva) perustuu vuosien 2025 ja 2026 ennustettuihin alijäämiin.

Kuviosta 3.2.1 nähdään, että rahoituksen merkittävä lisäys tasapainottaa hyvinvointialue-taloutta, sillä jälkikäteistarkistus varmistaa sen, että pidemmällä aikavälillä toteutunut kustannuskehitys ei pääse erkanemaan valtion rahoituksen tasosta. Rahoituksen lisäys ei ole kuitenkaan riittävä vaaditun ylijäämän tuottamiseen, mikäli kustannusten ennustettu 4 % kasvu vuosina 2025 ja 2026 toteutuu. Kumulatiivinen alijäämä olisi lähemmäs 3 miljardia euroa vuoden 2026 lopussa.

Sen sijaan, jotta hyvinvointialueet saisivat katettua kertyneen alijäämän määrääjassa, tulisi menojen kasvun olla vuosina 2025 ja 2026 huomattavasti valtiovarainministeriön ennustetta maltillisempaa. Kuvio 3.2.2 esittää esimerkin menojen sallitusta enimmäiskasvusta vuosina 2025 ja 2026 (sininen katkoviiva), joka tuottaisi vaaditun ylijäämän vuoden 2026 loppuun mennessä, kun huomioon otetaan sama rahoituksen lisäys vuosina 2025 ja 2026 (punainen yhtenäinen viiva) kuin kuviossa 3.2.1.

Neuvoston laskelmien mukaan nimellisten nettomenojen olisi oltava vuonna 2026 noin 0,5 % pienemmät kuin vuonna 2024, jotta hyvinvointialueiden talous olisi kokonaisuutena riittävän ylijäämäinen vuoden 2026 loppuun mennessä. Euromääräisesti menotason tulisi olla vuonna 2026 noin 2 miljardia euroa matalampi kuin valtiovarainministeriön ennusteessa. Tarvittavan sopeuttamisen tarkka mittaluokka riippuu vuosien 2025 ja 2026 toimenpiteiden ajoituksesta.

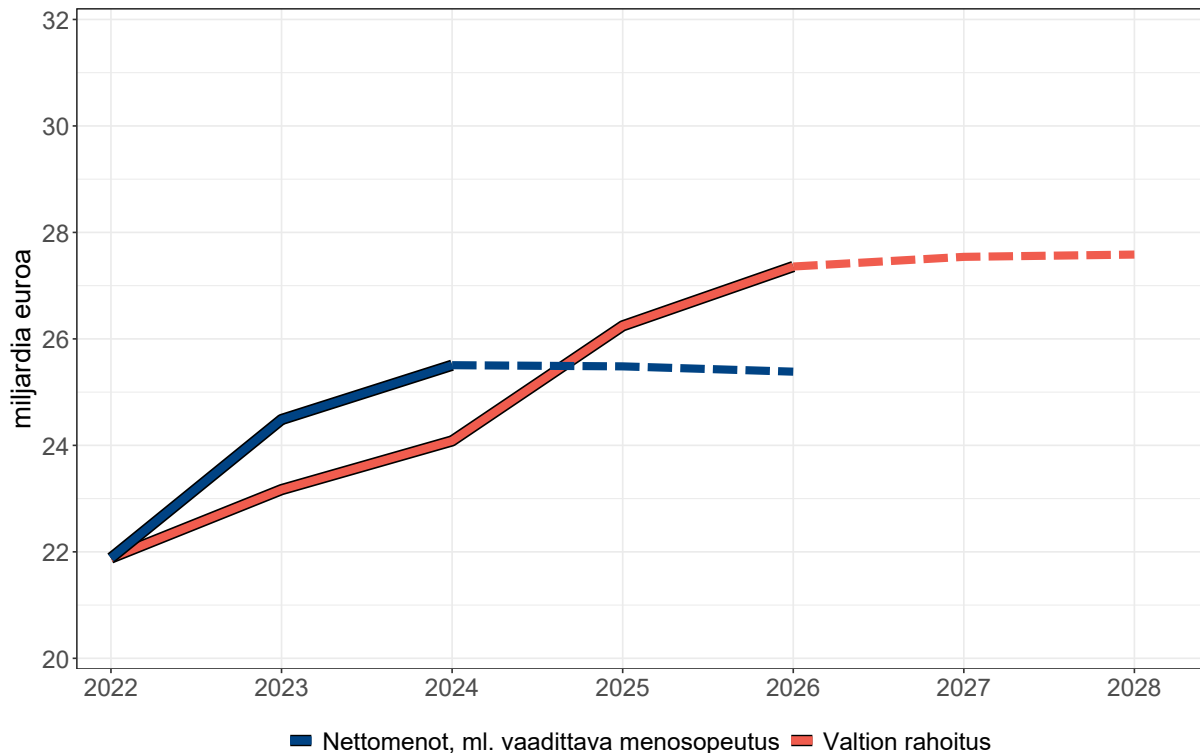
Kuvio 3.2.2 osoittaa, että jos hyvinvointialueet onnistuvat leikkaamaan menojaan riittävästi vaaditun ylijäämän aikaansaamiseksi, rahoituksen taso on vuoden 2026 lopussa huomattavasti korkeampi kuin menojen taso. Lisäksi vaikka rahoitusta vähennetään jälkikäteistarkistuksella vuosina 2027 ja 2028 alueiden vuosien 2025 ja 2026 menoleikkauksien perusteella, vuoden 2028 rahoitustaso ei täysin jouta alaspäin vuoden 2026 menotason, kuten kuviossa 3.2.2 käy ilmi. Vaikka jälkikäteistarkistus vähentää rahoitusta vuosina 2027 ja 2028, rahoituksen tasoa korotetaan vuosittain hva-indeksiin ja palvelutarpeen kasvun mukaisesti. Rahoituksen taso on vuoden 2026 lopussa menoja korkeampi, se pysyy korkeampana myös vuosina 2027 ja 2028 (punainen katkoviiva).

Kuten luvussa 3.1 on kuvattu, jos hyvinvointialueet onnistuvat tuottamaan vaaditun ylijäämän vuoden 2026 loppuun mennessä, siten että ne saavat katettua vuosina 2023 ja 2024

---

<sup>10</sup>Ks. valtion talousarvioesitys vuodelle 2025, luku 9.3. Nettokustannusten kehitysarvio on painelaskelma, jossa alueiden omia sopeuttamistoimia on otettu huomioon hyvin maltillisesti.

**Kuvio 3.2.2:** Hyvinvointialueiden kustannuskehitys vaaditulla sopeutuksella, ja valtion rahoitus vuosien 2025 ja 2026 alijäämien perusteella laskettuna.



*Lähteet:* Valtiokonttori, valtiovarainministeriö, neuvoston laskelmat. *Huom.:* Vuoden 2023 kustannukset tilinpäätöstietojen mukaiset ja vuoden 2024 kustannukset tilinpäätösennusteiden mukaiset. Vuosien 2025 ja 2026 kustannukset (sininen katkoviiva) esimerkilaskelman mukaiset, joissa alueet tekevät vaaditun menosopeutuksen, jotta alijäämät tulisivat katetuiksi. Valtion rahoitus vuosina 2025 ja 2026 on laskettu vuosien 2023 ja 2024 alijäämien perusteella. Valtion rahoitus vuosina 2027 ja 2028 (punainen katkoviiva) on laskettu vuosien 2025 ja 2026 ennustettujen ali- ja ylijäämien perusteella, mikäli kuvion mukainen kustannuskehitys vaaditulla sopeutuksella toteutuisi.

syntyneet alijäämät, ne voivat periaatteessa tehdä alijäämäisen tuloksen jälleen vuonna 2027, joka tulisi vastaavasti kattaa seuraavien kolmen vuoden aikana.

Kuviossa 3.2.2 esitettyssä esimerkissä valtion rahoituksen taso on 2 miljardia euroa korkeampi kuin menot vuonna 2026. Koko maan tasolla tämä tarkoittaisi sitä, että menoja voitaisiin lisätä 8 %, jotta hyvinvointialueiden talous olisi kokonaisuudessa tasapainossa, tai jopa enemmän, jolloin hyvinvointialuetalous olisi lievästi alijäämäinen vuonna 2027. Tämä kustannusten nopea kasvu vuonna 2027 merkitsisi puolestaan rahoituksen kasvua kahden vuoden viiveellä vuonna 2029 jälkitarkistuksen vuoksi.

Hyvinvointialuetalous tekee siis mahdollisesti heiluriliikettä. Tämä johtuu vuosien 2023 ja 2024 suurista alijäämistä, jotka ainakin osittain johtuvat rahoituksen vajeesta. Velvoite kattaa alijäämät tiukassa aikataulussa pakottaa alueet leikkaamaan menoja merkittävästi vuosina 2025 ja 2026. Koska rahoitus ei kuitenkaan täysin joustaa alaspäin menojen tasolle, alueet voivat taas lisätä menoja merkittävästi vuonna 2027.

Mikäli rahoitusta olisi ollut yhteensä arviolta 600 miljoonaa euroa enemmän vuosina 2023

ja 2024 (muut tekijät ennallaan), olisi menojen sopeuttamispaine pienempi vuosina 2025 ja 2026. Lisäksi alkuvaiheen korkeampi rahoitus mahdollisesti vähentäisi rahoituksen tason vaihtelua myöhempinä vuosina.

Luvussa 3.1 kuvattu osittainen jälkitarkistus voi jossain määrin vähentää heiluriliikettä pidemmällä aikavälillä, sillä jälkitarkistukset kattavat vain 70 % lisäyksistä tai vähennyksistä vuodesta 2029 alkaen. Siten sekä lisäykset että vähennykset ovat pienempiä kuin täysimääräisesti tehtävä jälkikäteistarkistus. Tämän seurauksena sekä mahdollisuudet lisätä menoja että tarve leikata menoja on pidemmällä aikavälillä todennäköisesti pienempi. Koska osittainen jälkikäteistarkistus muuttaa rahoituksen määrää jo vuodesta 2026 alkaen, osittaisen jälkikäteistarkistuksen tarkempi analyysi edellyttäisi kuitenkin oletuksia alueiden reaktioista rahoituksen muutoksiin.

### **3.3 Talouden tilanne hyvinvointialueetasolla**

Edellä hyvinvointialueiden taloutta on tarkasteltu kokonaisuutena. Hyvinvointialueiden välillä on kuitenkin merkittäviä eroja väestörakenteen, maantieteellisen sijainnin, palvelurakenteen integroitumisen ja talouden osalta. Seuraavaksi tarkastellaan talouden näkymiä aluetasolla.

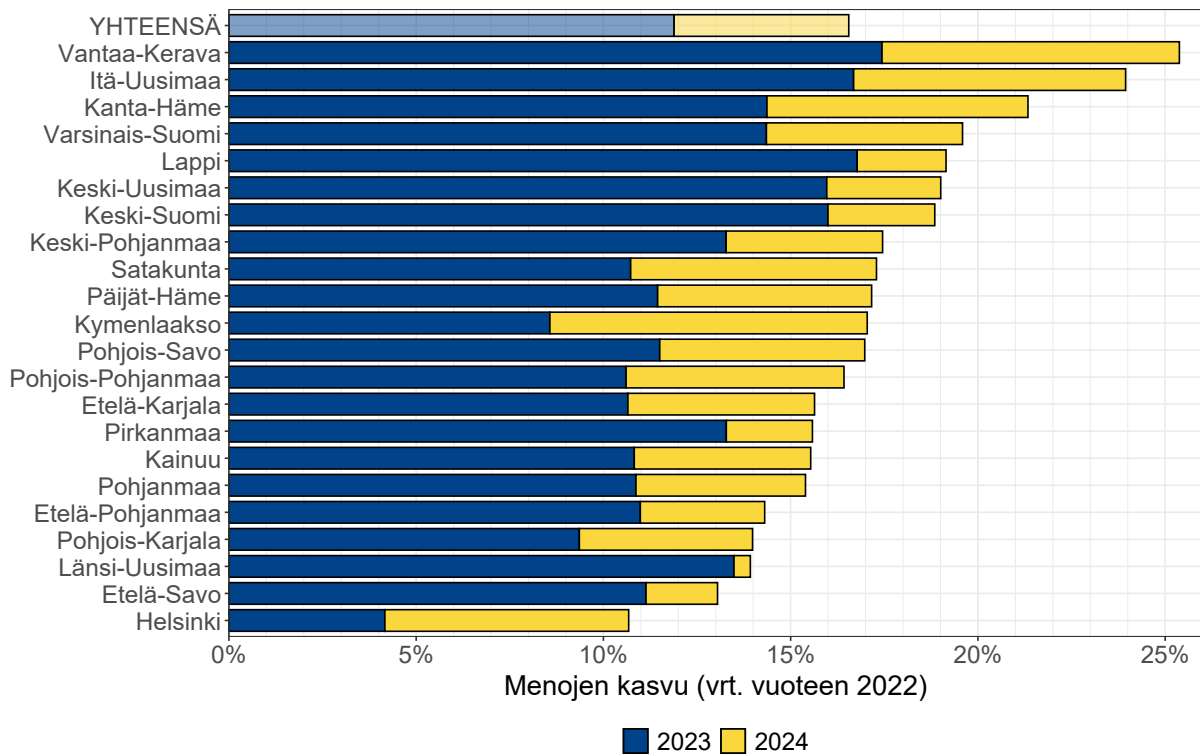
#### **Kustannusten kehitys**

Kuten aiemmin on todettu, hyvinvointialueiden menot olivat vuonna 2023 noin 12 % korkeammat, kuin mitä kunnat käyttivät vastaavien palveluiden rahoittamiseen vuonna 2022. Aluekohtaisesti menojen kasvussa oli kuitenkin suuria eroja: Helsingissä menot kasvoivat 4 % , kun taas Vantaalla-Keravalla, Itä-Uudellamaalla ja Lapissa ne kasvoivat 17 %.

Hyvinvointialueiden raportoimien vuoden 2024 tilinpäätösennusteiden mukaan menojen kasvu hidastui lähes kaikilla alueilla vuonna 2024. Koko maan tasolla menojen kasvun arvioidaan olevan noin 4,2 % vuonna 2024, mutta useilla alueilla menojen kasvu olisi tätä hitaampaa. Kuviossa 3.3.1 esitetään menojen kasvu vuonna 2023 (siniset pylväät) ja vuonna 2024 (keltaiset pylväät) verrattuna vuoden 2022 menotasoon kaikilla hyvinvointialueilla.

Kuviosta nähdään, että Vantaa-Keravan menot vuonna 2024 ovat yli 25 % suuremmat kuin mitä Vantaa ja Kerava käyttivät kuntina vuonna 2022. Samaan aikaan Helsingissä menot ovat kasvaneet 11 %.

**Kuvio 3.3.1:** Kustannusten kehitys hyvinvointialueittain vuosina 2023 ja 2024.



*Lähteet:* Valtiokonttori ja valtiovarainministeriö.

Syyt menojen nopeaan kasvuun, erityisesti palkkasopimuksen ja korkean inflaation osalta, koskevat käytännössä kaikkia alueita. Vuoden 2023 alussa alueiden välillä oli suuria eroja palvelu- ja ICT-järjestelmien integraatiossa ja palkkaharmonisoinnissa. Nämä ovat aiheuttaneet alkuvaiheen muutoskustannuksia, ja ne selittävät ainakin osan menojen kasvun vaihtelusta alueiden välillä. Myös vuoden 2022 kustannukset on saatettu aliarvioida virheellisesti joidenkin alueiden osalta, minkä vuoksi menojen kasvu vuonna 2023 oli suurta.

Kustannusten kasvun syistä riippumatta kaikilla alueilla on kuitenkin sama velvoite tasapainottaa taloutensa vuoden 2026 loppuun mennessä.

### Valtion rahoitus

Vuonna 2023 valtion rahoitus hyvinvointialueille oli yhteensä 23,2 miljardia euroa (4200 euroa asukasta kohti). Suurin osa rahoituksesta, 2,6 miljardia euroa, kohdistui Helsinkiin ja pienin osuus, 0,3 miljardia euroa, Keski-Pohjanmaalle.

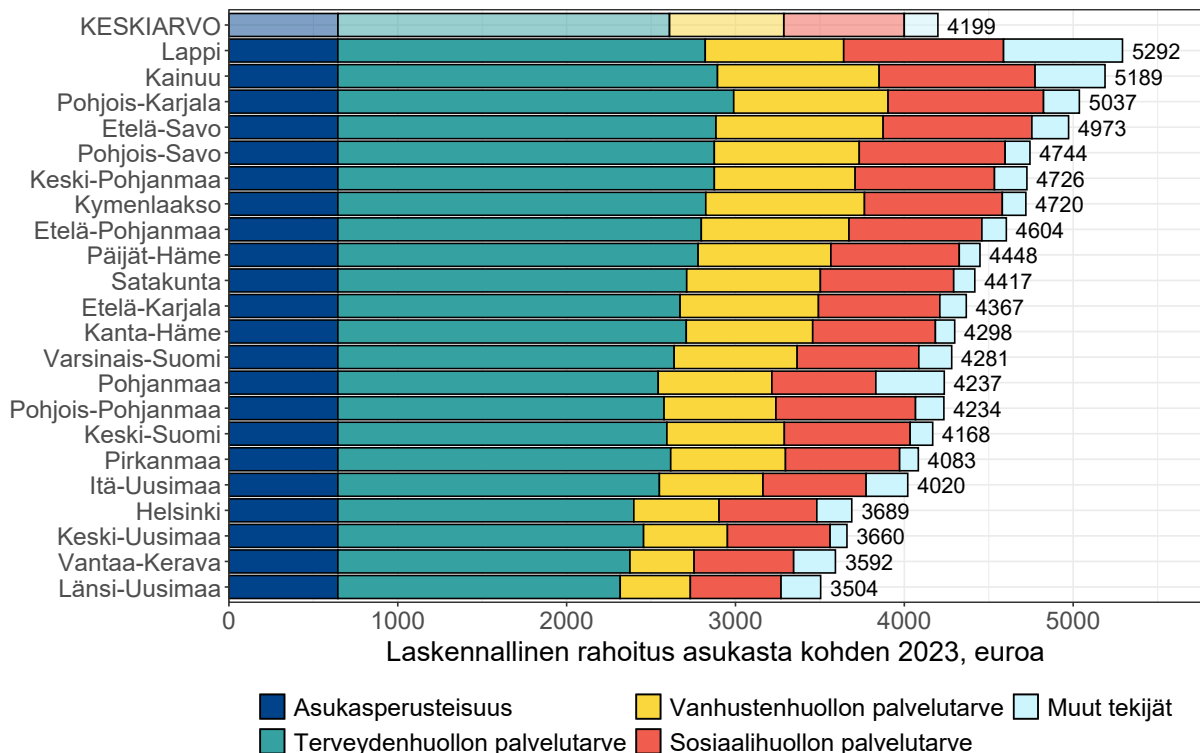
Valtion rahoitus kohdentuu hyvinvointialueille laskennallisten kriteereiden perusteella heti ensimmäisestä toimintavuodesta 2023 alkaen. Laskennallisen rahoituksen tulisi vastata mahdollisimman hyvin lakisääteisten palvelujen tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia, jotka johtuvat alueiden välisistä eroista väestörakenteessa, sairastavuudessa ja sosioekono-



misissa tekijöissä, mutta myös kunkin alueen kaksi- ja vieraskielisten määrästä ja asukastiheydestä johtuen. Alueiden välillä on siten suuria eroja asukaskohtaisessa rahoituksessa.

Kuviossa 3.3.2 esitetään kunkin alueen laskennallinen rahoitus asukasta kohti vuonna 2023 jaettuna eri kriteerien mukaan. Laskennallinen rahoitus asukasta kohden on korkeinta Pohjois- ja Itä-Suomen alueilla ja pienintä Etelä-Suomen alueilla. Korkein asukaskohtainen rahoitus vuonna 2023 oli Lapissa, 5300 euroa, ja pienin Länsi-Uudellamaalla, 3500 euroa.

**Kuvio 3.3.2:** Laskennallinen rahoitus, euroa asukasta kohti vuonna 2023.



Lähde: Valtiovarainministeriö.

Joidenkin alueiden osalta ero hyvinvointialueen saaman laskennallisen rahoituksen ja alueen kuntien sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluihin käyttämän rahoituksen välillä on kuitenkin merkittävä. Siirtymää kuntapohjaisesta järjestämismallista hyvinvointialueiden täysimääräiseen valtion rahoitukseen tasataan aluekohtaisesti lasketuilla siirtymätasauksilla. Kunkin alueen laskennalliseen rahoitukseen lisätään tai siitä vähennetään niin sanottu rahoituksen siirtymätasaus (ei esitetty kuviossa 3.3.2).

Siirtymätasaukset lasketaan kullekin hyvinvointialueelle siten, että kyseisen hyvinvointialueen laskennallista rahoitusta vuonna 2022 verrataan alueen kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen yhteenlaskettuihin nettokustannuksiin vuonna 2022. Tämä erotus lisätään tai vähennetään laskennallisesta rahoituksesta kokonaan vuonna 2023. Lisäysten tai vähennysten määrä vähenee asteittaisen siirtymäkauden aikana vuoteen 2029 asti, eikä niihin sovelleta 3.1 kohdassa kuvattuja rahoituksen tasoon vuosittain tehtäviä

tarkistuksia. Koska laskennallisen rahoituksen tasoa tarkistetaan vuosittain kustannusten muutosten mukaisesti, siirtymätasauksen merkitys vähenee ajan myötä.

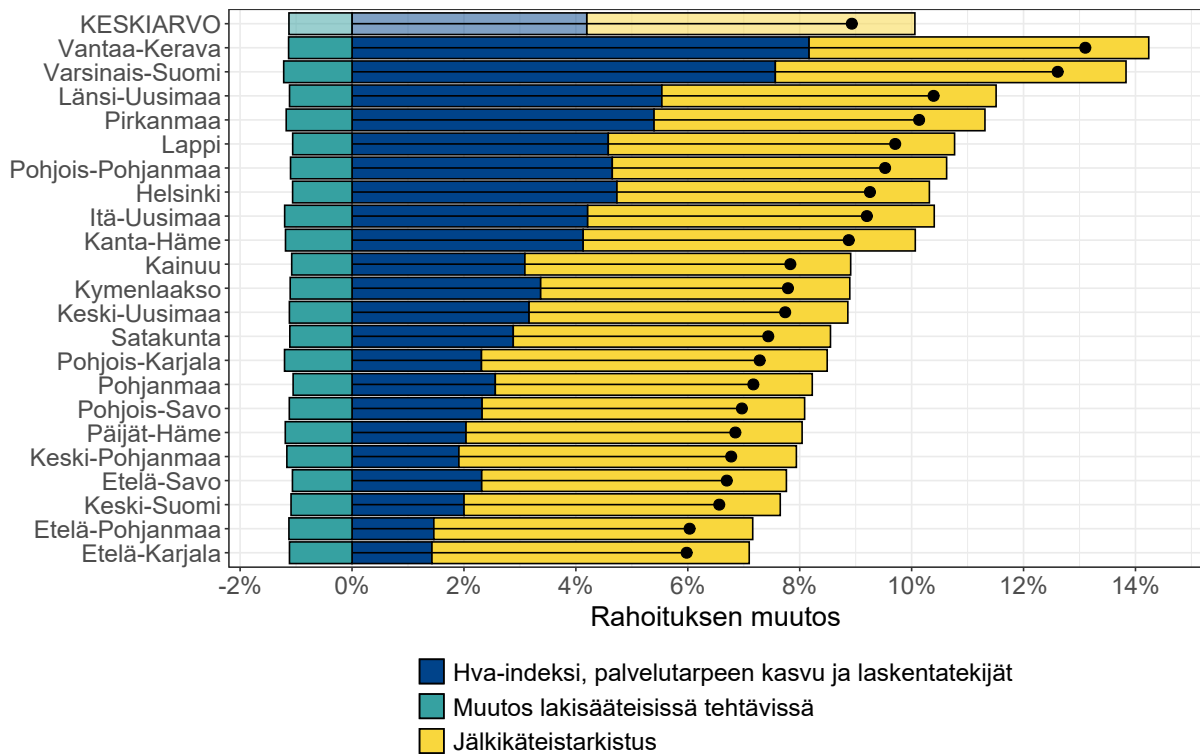
Vuonna 2025 siirtymätasauksina tehtävät rahoituksen lisäykset tai vähennykset ovat 13 alueella alle 2 % niiden laskennallisesta rahoituksesta. Suurin vähennys vuonna 2025 kohdistuu Pohjois-Karjalaan, jonka rahoituksesta vähennetään 6,8 % eli 61 miljoonaa euroa (380 euroa asukasta kohti). Suurin lisäys on Etelä-Savossa, jossa lisäys on 5,1 % eli 37 miljoonaa euroa (280 euroa asukasta kohti). Myös Helsingin osalta siirtymäkauden tasaus on melko huomattava, sillä sen rahoitukseen lisätään 4,8 % eli 135 miljoonaa euroa (200 euroa asukasta kohti) vuonna 2025.

Kuviossa 3.3.2 on esitetty, miten rahoitus jakautui alueiden kesken vuonna 2023. Kun arvioidaan eri alueiden talouden näkymiä, on tärkeää arvioida myös rahoituksen kehitystä aluekohtaisesti. Kuten luvussa 3.1 on kuvattu, valtion rahoituksen tasoa korotetaan vuosittain hva-indeksin ja muiden tarkistusten mukaisesti. Tarkistusten tarkoituksena on varmistaa, että rahoitus riittää palvelujen järjestämiseen kansallisella tasolla, kuitenkin siten että niihin on sisäänrakennettu kustannusten kasvun hillinnän tavoite.

Rahoitukseen tasoon tehtävät korotukset jakautuvat epätasaisesti alueiden välillä. Tämä johtuu siitä, että rahoituksen jakautumisessa käytettävät laskennalliset tekijät päivitetään vuosittain uusimpien väestörakennetilaston tietojen ja päivitettyjen aluekohtaisten terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon tarvekertoimien osalta. Rahoituksen alueittain muutos heijastaa siten paitsi koko maan tasoon tehtyjä korotuksia myös muutoksia alueen väestössä, sairastavuudessa ja sosioekonomisissa tekijöissä.

Kuvio 3.3.3 esittää rahoituksen muutoksen vuonna 2025 suhteessa vuoteen 2024 aluekohtaisesti (mustat pisteet). Kuvioista nähdään, että rahoituksen kasvussa on suuria eroja alueiden välillä. Erot johtuvat suurelta osin rahoituksen alueiden välisen allokaation muutoksista laskennallisten tekijöiden päivittämisen seurauksena. Kuviossa rahoituksen muutos on jaettu kolmeen tekijään: i) rahoitukseen tehtävät hva-indeksin ja palvelutarpeen kasvuarvion mukaiset tarkistukset sekä rahoituksen jakautumisen muutokset laskentatekijöiden päivittämisen seurauksena (mukaan lukien porrastetut siirtymätasaukset) (siniset pylväät), ii) lakisääteisten tehtävien muutoksista johtuva rahoituksen muutos (vihreät pylväät), ja iii) jälkikäteistarkistus (keltaiset pylväät).

**Kuvio 3.3.3:** Rahoituksen muutos 2024-2025.



*Lähteet:* Valtiovarainministeriö, neuvoston laskelmat.

Kun otetaan huomioon kaikki vuosittaiset tarkistukset, rahoituksen keskimääräinen lisäys vuonna 2025 on 8,9 %, joka vaihtelee Etelä-Karjalan 6 %:sta Vantaan-Keravan 13,1 %:iin. Kuvion 3.3.3 siniset palkit osoittavat tämän vaihtelun pääasiallisen syyn. Vuonna 2025 rahoitus kasvaa keskimääräinen 4,2 % hva-indeksin ja palvelutarpeen arvioidun kasvun perusteella korotettuna. Tämä rahoituksen korotus jakautuu kullekin alueelle vuoden 2025 rahoituksen jakautumisessa käytettävien laskennallisten tekijöiden perusteella. Tämän seurauksena rahoitus kasvaa 8,2 % Vantaa-Keravalla, mutta vain 1,4 % Etelä-Karjalassa.

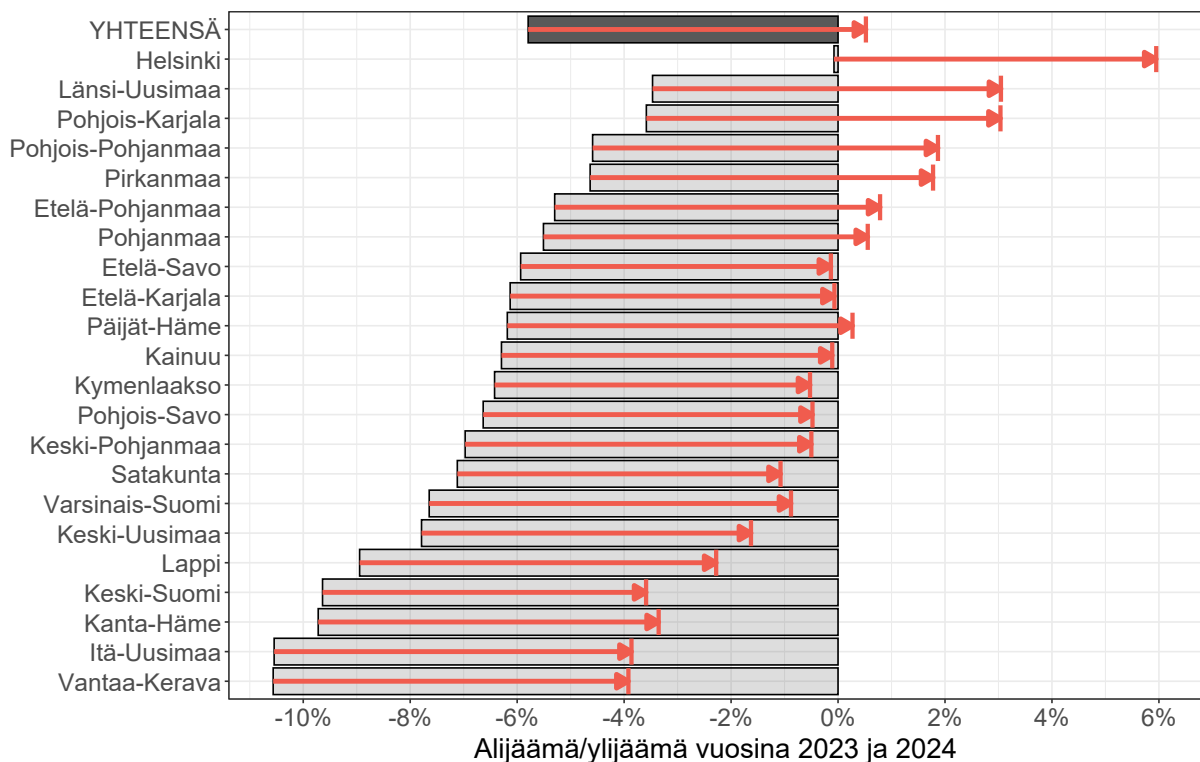
Valtion vuoden 2025 talousarvioesityksen mukaisista lakisääteisten tehtävien muutoksista johtuva 270 miljoonan euron vähennys tarkoittaa keskimäärin 1,1 prosentin vähennystä rahoituksessa. Ensimmäinen jätkikäteistarkistus vuonna 2025 lisää rahoitusta keskimäärin 5,9 prosenttia.

Useimmille alueille kuvion 3.3.3 alaosassa jätkikäteistarkistuksen lisääminen rahoitukseen selittää pitkälti rahoituksen kasvua vuonna 2025, sillä rahoituksen uudelleen kohdentaminen ja lakisääteisten tehtävien muutokset vähentävät hva-indeksistä ja palvelutarpeen kasvusta johtuvia rahoituksen lisäyksiä.

## Kertyneet alijäämät vuosina 2023-2024 ja sopeuttamistarve vuosina 2025-2026.

Kustannusten nopean kasvun seurauksena kaikki hyvinvointialueet Helsinkiä lukuun ottamatta olivat alijäämäisiä vuonna 2023. Kaikkien alueiden, Helsinki mukaan lukien, enustetaan olevan alijäämäisiä myös vuonna 2024. Kuvion 3.3.4 harmaat pylväät osoittavat kunkin alueen kumulatiiviset alijäämät vuosina 2023 ja 2024 suhteessa niiden valtion rahoituksen määrään vuosina 2023 ja 2024. Koko maan tasolla kumulatiivinen alijäämä on 5,8 % rahoituksen kokonaismäärästä vuosina 2023 ja 2024. Suurimmat kumulatiiviset alijäämät, 10,5 %, ovat Vantaa-Keravalla ja Itä-Uudellamaalla, kun taas Helsinki on lähellä tasapainoista taloutta vuosina 2023-2024.

**Kuvio 3.3.4:** Kumulatiivinen alijäämä vuosina 2023 ja 2024 (harmaat palkit) jälkikäteistarkistus vuosina 2025 ja 2026 (punaiset nuolet) suhteessa yhteenlaskettuun rahoitukseen vuosina 2023 ja 2024.



*Lähteet:* Valtiokonttori, valtiovarainministeriö ja neuvoston laskelmat. *Huom.:* Punaiset nuolet osoittavat, minkä verran vuosien 2025 ja 2026 jälkikäteistarkistus kattaa vuosien 2023 ja 2024 yhteenlasketusta alijäämästä.

Koko maan tasolla vuosien 2025 ja 2026 jälkikäteistarkistuksen kokonaismäärä vastaa vuosien 2023 ja 2024 alijäämää kustannustason tarkistuksilla korotettuna. Jälkikäteistarkistus kohdennetaan alueille samassa suhteessa kuin niiden laskennallinen rahoitus. Vuosien 2025 ja 2026 jälkikäteistarkistuksen määrä kullekin alueelle esitetty kuviossa 3.3.4.<sup>11</sup>

Kuvion punaiset nuolet osoittavat, kuinka suuri osa kunkin alueen vuosien 2023 ja 2024

<sup>11</sup>Jälkikäteistarkistuksen määrä vuonna 2026 on valtiovarainministeriön laskema karkea arvio.

kumulatiivisesta alijäämästä tulee katetuksi vuosien 2025 ja 2026 jälkikäteistarkistuksella. Koska jälkkäteistarkistus korotetaan varainhoitovuoden kustannustasoon, on sen määrä koko maan tasolla hieman kumulatiivista alijäämää suurempi.

Kuten kuvioista 3.3.4 käy ilmi, kahdeksalla alueella vuosien 2025 ja 2026 jälkikäteistarkistus ylittää niiden kumulatiiviset vuosien 2023 ja 2024 alijäämät. Näiden alueiden alijäämät tulevat katetuksi tai jälkikäteistarkistus jopa ylikompensoi niiden kertyneitä alijäämiä. Jopa Helsinki, jonka talous on lähellä tasapainoa vuosina 2023-2024, saa vuosina 2025-2026 yhteensä arviolta 320 miljoonan euron jälkikäteistarkistuksen.

Toisaalta 14 hyvinvointialueella vuosina 2023-2024 kertynyt alijäämä on suurempi kuin niiden osuus vuosien 2025-2026 jälkikäteistarkistuksesta. Jälkikäteistarkistus huomioden, kertynyttä alijäämää jää kokonaisuudessaan koko maan tasolla vielä noin 400 miljoonaa euroa kattamatta.

On tärkeää muistaa, että vaikka jälkitarkistus kattaa kansallisella tasolla kertyneet alijäämät, se ei riitä vaaditun ylijäämän tuottamiseen, kuten edellä kuvioiden 3.2.1 ja 3.2.2 yhteydessä on todettu. Tarvitaan myös merkittäviä menoleikkauksia. Kuviossa 3.2.2 esitetyn esimerkin mukaan menojen tulisi olla vuonna 2026 koko maan tasolla nimellisesti noin 0,5 % matalammat kuin vuonna 2024, kun otetaan huomioon jälkikäteistarkistuksena tehtävä rahoituksen lisäys, jotta ylijäämä olisi riittävä.

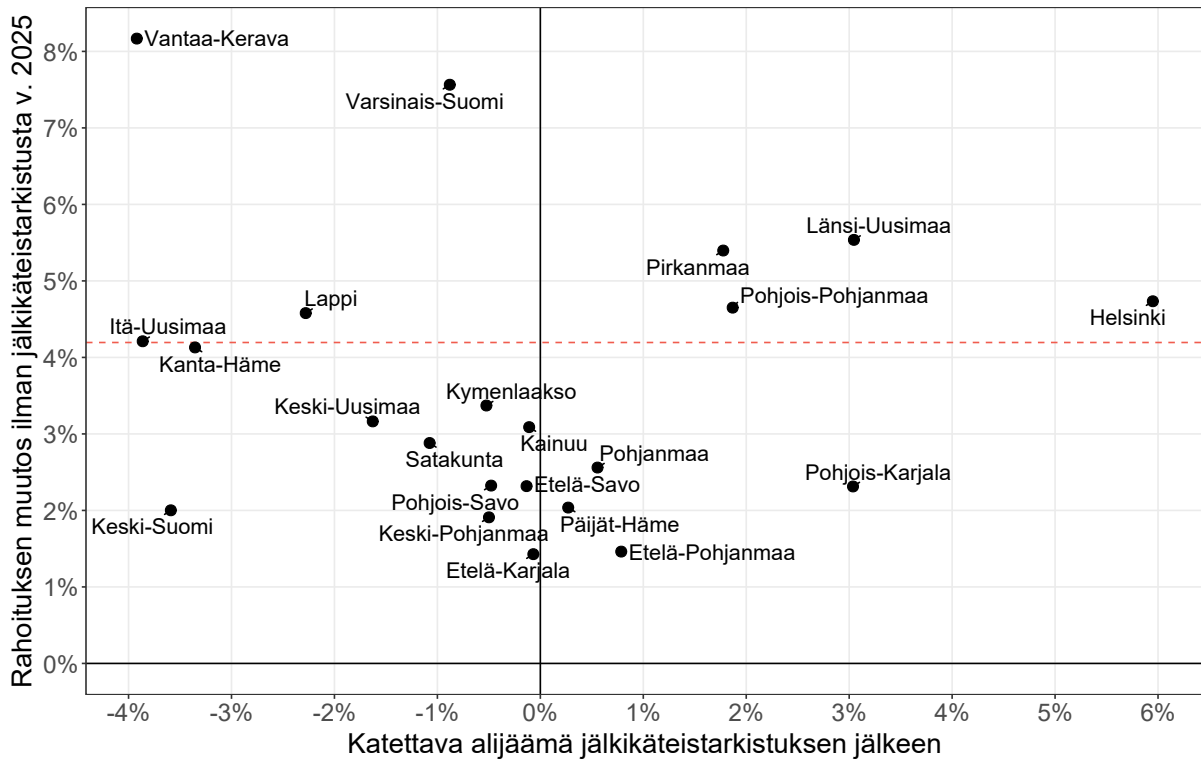
Alijäämien kattamiskauden noudattamista arvioidaan aluekohtaisesti, ei hyvinvointialue-talouden koko maan tasolla. Sen vuoksi on keskeistä arvioida myös vaaditun menosopeutuksen suuruutta alueiden välillä. Useiden alueiden on leikattava menojaan huomattavasti enemmän kuin edellä mainitussa esimerkissä, jotta vaadittu ylijäämä saavutettaisiin. Vaadittavan sopeutuksen määrä riippuu siitä, kuinka paljon kumulatiivisesta alijäämästä jää jäljelle jälkikäteistarkistuksen huomioon ottamisen jälkeen, mutta myös siitä, miten alueiden valtion rahoitus kehittyy vuosina 2025 ja 2026.

Kuviossa 3.3.5 vaaka-akseli kuvaa aluekohtaista vuosien 2023 ja 2024 yhteenlaskettua alijäämää, joka jää jäljelle vuosien 2025-2026 jälkikäteistarkistuksen huomioon ottamiseen jälkeen. Jäljelle jäävän alijäämän määrä on laskettu suhteessa kunkin alueen kokonaisrahoitukseen vuosina 2023-2024. Pystyakseli kuvaa aluekohtaista rahoituksen kasvua vuonna 2025 ilman jälkikäteistarkistusta<sup>12</sup> Punainen katkoviiva kuvaa rahoituksen keskimääräistä kasvua (4,2 %) vuonna 2025.

---

<sup>12</sup>Lakisääteisten tehtävien muutoksista vuonna 2025 johtuva rahoituksen leikkaus on myös jätetty pois, sillä muutoksilla ei ole vaikutusta sopeutustarpeeseen, mikäli kustannukset vähenevät vastaavasti. Lisäksi oletetaan, että rahoituksen kasvu vuonna 2025 indikoi rahoituksen kasvua myös vuonna 2026.

**Kuvio 3.3.5:** Vuosien 2025-2026 jälkikäteistarkistuksen jälkeen katettava määrä vuosien 2023-2024 kertynyttä alijäämää (vaaka-akseli) ja rahoituksen kasvu ilman vuoden 2025 jälkikäteistarkistusta (pysty-akseli).



*Lähteet:* Valtiokonttori, valtiovarainministeriö ja neuvoston laskelmat. *Huom.:* Kertynyt alijäämä vaaka-akselilla on laskettu suhteessa vuosien 2023 ja 2024 rahoitukseen. Punainen katkoviiva kuvaa rahoituksen keskimääräistä kasvua.

Jälkikäteistarkistus ei kata kertynyttä alijäämää niillä alueilla, jotka ovat kuvion 3.3.5 vaaka-akselin 0 %-merkin vasemmalla puolella. Tiukin rahoituskehys on kuvion vasemmassa alareunassa olevilla alueilla, sillä niiden rahoitus kasvaa vähemmän kuin maassa keskimäärin vuonna 2025. Näiden alueiden olisi tehtävä suurimmat menoleikkaukset vuosina 2025 ja 2026, jotta ne saisivat kerrytettyä riittävän ylijäämän kattamaan kertyneen alijäämän. Jälkikäteistarkistus ei kata alijäämiä myöskään kuvion vasemmassa yläkulmassa olevilla alueilla, mutta niiden rahoitus kasvaa enemmän kuin maassa keskimäärin.

Kuvion vasemmanpuoleisessa osassa olevista alueista Vantaa-Kerava ja Keski-Suomi ovat suunnilleen samankokoisia sekä valtion rahoituksen (1,2 miljardia euroa) että jälkikäteistarkistuksen jälkeen katettavan alijäämän määrältään (80 miljoonaa euroa). Rahoitus ilman jälkikäteistarkistusta kasvaa Vantaa-Keravalla 8,2 %, mutta Keski-Suomessa vain 2,0 %. Saadakseen tarvittavan ylijäämän Keski-Suomi joutuu vähentämään menojaan huomattavasti enemmän kuin Vantaa-Kerava.

Jälkikäteistarkistus ylittää kertyneen alijäämän niillä alueilla, jotka ovat vaaka-akselilla 0 %:n merkin oikealla puolella. Kuvion oikeassa yläkulmassa sijaitsevien alueiden kertyneet alijäämät tulevat katetuiksi jälkikäteistarkistuksella, minkä lisäksi niiden rahoitus

kasvaa myös keskimääräistä enemmän. Näiden alueiden sopeuttamispainetta on muuta aluetta huomattavasti vähäisempää. On syytä huomata, että nämä alueet ovat sekä talouden kooltaan että väestömäärältään maan suurimpia. Näistä erityisesti Helsinki on omalla tasollaan, sillä Helsingillä ei ole kertynyt alijäämää.

Edellä olemme arvioineet sitä, miten vaaditun sopeuttamisen mittaluokka vaihtelee alueiden välillä riippuen kertyneiden alijäämien määrästä ja rahoitusnäkyistä. Tässä vaiheessa ei ole mahdollista laskea kunkin alueen osalta vaadittavan sopeutuksen tarkkaa määrää, koska analyysi on perustunut tilinpäätöskäytännöksiin elokuulta 2024, ja vuoden 2026 rahoitus perustuu valtiovarainministeriön karkeaan arvioon. Kun lopulliset luvut varainhoitovuodelta 2024 ilmoitetaan keväällä 2025 ja valtiovarainministeriö laskee rahoituksen kullekin alueelle vuodelle 2026, voidaan tehdä tarkempi aluekohtainen arvio tarvittavista menoleikkauksista.

Rahoitusmallin sisäänrakennetut kannustimet toimivat useimmilla alueilla, sillä niiden rahoituskehys on tiukka, mikä pakottaa ne leikkaamaan kustannuksiaan. Käytännössä niiden kyky leikata menoja riippuu pitkälti siitä, onko menojen nopea kasvu johtunut kertaluonteisista kustannuksista vai ovatko kustannukset luonteeltaan pysyvämpiä. Jos korkeat kustannukset selittyvät suurelta osin kertaluonteisilla alkuvaiheen kustannuksilla, on todennäköisempää, että nämä alueet voivat leikata menojaan vuosina 2025 ja 2026. Jos korkeat kustannukset ovat luonteeltaan pysyviä, kustannusten leikkaaminen edellyttää järeämpiä toimenpiteitä.

Kuten edellä mainittiin, vuosien 2023 ja 2024 kumulatiivinen alijäämä on noin 400 miljoonaa euroa, jota vuosien 2025 ja 2026 jälkitarkistus ei kata. Tämä lisää jo ennestään huomattavia menoleikkauksipaineita, jotta vuoden 2026 loppuun mennessä saataisiin aikaan riittävä ylijäämä. Ylijäämän kerryttäminen edellyttää menojen kasvun painamista nimellisesti lähelle nollaa (tai jopa hieman sen alapuolelle) vuosina 2025 ja 2026. On todennäköistä, että kaikki hyvinvointialueet eivät onnistu toteuttamaan vaadittuja säästöjä vuoden 2026 loppuun mennessä, vaan niiden on jatkettava sopeuttamista myös vuonna 2027.

### **3.4 Vaikutukset julkiseen talouteen**

Jälkikäteistarkistus on lakisääteinen osa valtion rahoitusta, ja hallitus on varautunut valtiontalouden kehitysissä tiettyyn hyvinvointialueiden menotasoon. Hyvinvointialueiden menojen nopea kasvu on siten haaste valtion taloudelle ja koko julkisen talouden kestävyydelle.

Alueiden tekemät menosopeutukset alentavat valtion rahoituksen tasoa kahden vuoden viiveellä jälkikäteistarkistuksen kautta. Jos alueet onnistuvat vähentämään menoja vuosina 2025 ja 2026, kuten kuviossa 3.2.2 on esitetty, rahoituksen taso vuonna 2028 on

matalampi kuin kuviossa 3.2.1, jossa esitetään menojen ennustettu kasvu ilman alueiden omia vakauttamistoimenpiteitä.

Arviot hyvinvointialueiden vuosien 2023 ja 2024 alijäämistä ovat kasvaneet tämän hallituskauden aikana. Hyvinvointialueiden rahoituksen määrää on tarkistettu valtiontalouden kehyksissä, ensin syksyllä 2023 ja uudelleen keväällä 2024.

Hallitus varautui keväällä 2024 vuosien 2025-2028 jälkitarkistukseen perustuen hyvinvointialueiden toteutuneisiin kustannuksiin vuonna 2023 ja alueiden vuosien 2024-2026 taloussuunnitelmien mukaiseen menokehitykseen. Alueiden taloussuunnitelmien mukaan hyvinvointialueiden talous olisi 900 miljoonaa euroa alijäämäinen vuonna 2024 ja muuttuisi ylijäämäiseksi vuonna 2025. Tämän kehityksen perusteella (vuoden 2025 hinnoissa) varattu rahoitus on 1460 miljoonaa euroa vuonna 2025, 959 miljoonaa euroa vuonna 2026, 392 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja -131 miljoonaa euroa vuonna 2028.

Koska hyvinvointialueilla on lakisääteinen velvollisuus laatia joko tasapainoinen tai ylijäämäinen taloussuunnitelma, voidaan arvioida, että monien alueiden taloussuunnitelmat olivat optimistisia tai jopa epärealistisia. Varautuakseen korkeampaan menokehitykseen ja voidakseen siten kattaa korkeamman rahoitustason hallitus päätti keväällä 2024 korvamerkitystä kehysvarauksesta jälkitarkistusta varten. Kehysvaraus on 35 miljoonaa euroa vuonna 2025, 437 miljoonaa euroa vuonna 2026, 924 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja 627 miljoonaa euroa vuonna 2028. Tätä korvamerkittyä varausta ei voida käyttää muiden menojen kuin jälkikäteistarkistuksen rahoittamiseen.

Jälkikäteistarkistukseen varatun rahoituksen (mukaan lukien korvamerkitty kehysvaraus) riittävyys erityisesti hallituskauden kahtena viimeisenä vuonna 2026 ja 2027, riippuu siitä, miten alueet onnistuvat hillitsemään menojen kasvua vuosina 2024 ja 2025. Kuten edellä todettiin, vuoden 2024 alijäämä oli alueiden omien tilinpäätösennusteiden mukaan (elokuussa 2024) noin 1,4 miljardia euroa. Tämä on 550 miljoonaa euroa suurempi kuin alueiden alunperin vuoden 2024 talousarviosuunnitelmissaan esittämä alijäämä. Tämä tarkoittaa, että vuoden 2026 jälkikäteistarkistukseen varattu rahoitus ei riittäisi, ja että myös vuoden 2026 kehysvaraus ylittyisi noin 150 miljoonalla eurolla.

Vuodelle 2027 varatun jälkikäteistarkistuksen riittävyys riippuu vuoden 2025 lopullisesta tuloksesta. Neuvoston laskelmien mukaan menojen kasvun olisi hidastuttava noin 2 %:iin vuonna 2025 koko maan tasolla, jotta valtiontalouden kehyksissä varattu rahoitus (mukaan lukien korvamerkitty kehysvaraus) riittäisi vuonna 2027. Tämä vastaa 500 miljoonan euron menoleikkauksia vuonna 2025 verrattuna ministeriön syksyn 2024 ennusteessa esitettyyn menojen kasvuun.

Kuten edellä todettiin, velvoite kattaa kertynyt alijäämä vuoden 2026 loppuun mennessä edellyttäisi, että menojen kasvu kansallisella tasolla hidastuu lähemmäs nollaa tai on jopa



negatiivinen. Kertyneen alijäämän kattamista koskeva velvoite asettaa siis tiukemman sopeutusvaatimuksen kuin valtiontalouden kehysten riittävyys.

### **3.5 Hallituksen toimenpiteet menojen kasvun hillitsemiseksi**

Hallitus on päättänyt useista hyvinvointialueisiin kohdentuvista toimenpiteistä, joilla tavoitellaan sote-menojen kasvun hillitsemistä. Hallitusohjelman liitteen B mukaan julkisen talouden sopeuttamistoimista yhteensä 1,3 miljardia euroa kohdentuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin hallituskauden loppuun 2027 mennessä. Hallitus päätti keväällä 2024 yhteensä 470 miljoonan euron lisäsäästöistä vuoteen 2027 mennessä.

Hallituksen päättämät toimenpiteet vahvistavat julkista taloutta kolmella tavalla: i) hyvinvointialueiden omat säästöt ja tuottavuutta lisäävät toimenpiteet, ii) sosiaali- ja terveyspalveluiden lainsäädäntömuutokset, ja niitä vastaavat leikkaukset valtion rahoitukseen, ja iii) valtion rahoituksen leikkaukset ilman sosiaali- ja terveyspalveluja koskevia lainsäädännöllisiä muutoksia. Seuraavassa käsitellään kutakin näistä keinoista yksityiskohtaisemmin.

Ensinnäkin noin 900 miljoonaa euroa suunnitellusta sopeuttamisesta perustuu hyvinvointialueiden tekemiin säästöihin ja tuottavuutta lisääviin toimenpiteisiin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että alueet hillitsisivät menojen kasvua omilla toimenpiteillään. Hallitusohjelman mukaisesti nämä toimet vahvistaisivat hyvinvointialueiden taloutta asteittain vuosina 2025-2027. Tässä vaiheessa alueiden omien toimenpiteiden vaikutusta julkiseen talouteen on mahdotonta arvioida. Vaikka alueet ovat toteuttaneet tuottavuutta parantavia toimenpiteitä ja suorja säästöjä, sosiaali- ja terveysalan palkkasopimus vaikuttaa edelleen niiden kustannuksiin. Siksi tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden arviointi on hyvin haasteellista.

Toiseksi hallitus on päättänyt toimenpiteistä, joilla vähennetään hyvinvointialueiden lakisääteisiä tehtäviä ja löysätään joitakin henkilöstövaatimuksia. Kuten kohdassa 3.1 on kuvattu, lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden vähennykset leikataan rahoituksesta sen mukaisesti, miten niiden arvioida vähentävän kustannuksia koko maan tasolla. Rahoituksen leikkaukset jakautuvat kullekin alueelle laskennallisen rahoituksen perusteella - ei yksi yhteen kunkin alueen todellisten kustannusten vähennysten kanssa.

Hallitusohjelman mukaiset leikkaukset rahoitukseen ovat yhteensä 440 miljoonaa euroa vuonna 2027. Keväällä 2024 päätettiin 470 miljoonan euron lisäleikkauksista vuoteen 2027 mennessä. Osaa näistä leikkauksista käsitellään seuraavassa.

Hallitus on päättänyt löysentää joitakin edellisen hallituksen päättämiä henkilöstövaatimuksia. Näiden muutosten pitäisi auttaa hillitsemään kustannusten kasvua, mutta myös helpottaa pätevän henkilöstön saatavuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Hallitusohjelmassa päätettiin, että vanhustenhuollon vähimmäishenkilöstömitoitus pidetään sillä tasolla, mikä oli voimassa nykyisen hallituksen aloittaessa, ja edellisen hallituksen päätös mitoituksen kiristämisestä lykättiin vuoteen 2028. Myös vanhustenhuollon pätevää henkilöstöä koskevia vaatimuksia lievennettiin rekrytoinnin helpottamiseksi. Keväällä 2024 hallitus päätti lisäsäästöjen aikaansaamiseksi alentaa vanhustenhuollon vähimmäishenkilöstömitoitusta ensin vuodesta 2025 alkaen ja peruuttaa suunnitellun korotuksen kokonaan.

Hallitus on myös tehnyt päätöksiä perusterveydenhuoltoon pääsyn enimmäisodotusaajoista. Hallitusohjelmassa päätettiin säilyttää enimmäisodotusaika 14 vuorokaudessa, ja edellisen hallituksen päätös lyhentää se seitsemään vuorokauteen peruttiin. Keväällä 2024 hallitus päätti nostaa enimmäisodotusaikaa perusterveydenhuollossa 3 kuukauteen ja suun terveydenhuollossa 4 kuukaudesta 6 kuukauteen.

Näihin muutoksiin liittyvät säästöt - ensin enimmäisodotusajan lyhentämisen peruminen ja sitten sen pidentäminen edelleen 3 kuukauteen - perustuvat suurelta siihen, että edellisen hallituksen päättämät rahoituksen lisäykset poistetaan. Edellisen hallituksen päättämien enimmäisodotusaikojen lyhentämisen arvioitiin johtavan pysyvään kustannusten kasvuun perusterveydenhuollossa ja suun terveydenhuollossa, esimerkiksi lisähenkilökunnan palkkaamisesta johtuen. Arvioidun kustannusten kasvun perusteella valtion rahoitusta korotettiin vastaavasti.

Hallituksen esityksen (134/2024) mukaan nykyisen hallituksen päättämien toimien todellisten säästöjen arvioiminen on vaikeaa. Osa edellisen hallituksen tekemistä muutoksista toteutettiin jo vuonna 2023, jolloin rahoitusta lisättiin vastaavasti. Koska valtion rahoitus on yleiskatteista, on vaikea arvioida, kuinka suuri osa rahoituksesta käytettiin tiukemman vaatimuksen täyttämiseen, erityisesti hyvinvointialueiden ollessa huomattavan alijäämäisiä vuonna 2023. Ei myöskään ole selvää, miten hoitoon pääsyn odotusaikojen pidentäminen auttaa saavuttamaan säästöjä erityisesti pidemmällä aikavälillä. On mahdollista, että tämä muutos lisää päivystyspalvelujen käyttöä ja lisää siten kustannuksia sen sijaan, että se vähentäisi niitä. Lisäksi tämä muutos on ristiriidassa uudistuksen tavoitteen kanssa, jonka mukaan perusterveydenhuoltoon pääsyä on helpotettava.

Hallitus päätti myös korottaa asiakasmaksuja, joita hyvinvointialueet voivat periä. Enimmäismaksut perusterveydenhuollossa ovat 22,5 % ja erikoissairaanhoidossa 45 % korkeammat vuonna 2025 (asetus 543/2024). Jotta tämä olisi valtion taloudelle kustannussäästö, hyvinvointialueiden rahoitusmallia muutetaan siten, että asiakasmaksujen lakisääteiset muutokset otetaan huomioon valtion rahoituksen tasossa etukäteen (HE 70/2024).

Hallitus on myös ehdottanut useita rajauksia hyvinvointialueiden lakisääteisiin sosiaali- ja terveystalouteen, ja vastaavasti leikannut rahoitusta.

Kolmas tapa hillitä kustannusten kasvua on valtion rahoituksen suora leikkaaminen ilman vastaavia muutoksia lakisääteisiin tehtäviin. Hallitusohjelman mukaan rahoitusta leikataan 65 miljoonaa euroa vuonna 2027. Tämä ehdotettu leikkaus on suhteellisen maltillinen. Suorat rahoitusleikkaukset ilman vastaavia muutoksia lakisääteisiin tehtäviin vahvistavat julkista taloutta vain, jos alueet pystyvät sopeuttamaan palvelutuotantonsa pienempään rahoitustasoon.

### 3.6 Neuvoston näkemykset

Hyvinvointialueiden menojen nopea kasvu vaikeuttaa merkittävästi hallituksen tavoitetta vakauttaa julkisen velan suhde BKT:hen vaalikauden loppuun mennessä ja saattaa vaikeuttaa valtion talouden menokehyksessä pysymistä.

Kustannusten nousu ja myös vuosien 2023 ja 2024 alijäämät johtuvat suurelta osin sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksesta riippumattomista tekijöistä, kuten inflaation kiihtymisestä vuosina 2022 ja 2023 sekä lääkäreiden vahvasta neuvotteluasemasta työmarkkinoilla. Toisaalta hyvinvointialueilla on ollut vain vähän aikaa toteuttaa tuottavuutta parantavia uudistuksia. Näistä syistä kustannusten nopeaa kasvua ei voida pitää todisteena sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen epäonnistumisesta.

On kuitenkin syytä epäillä, että nykyinen rahoitusmalli ei toimi kovin tarkoituksenmukaisella tavalla. Monet hyvinvointialueet ovat tehneet suuria alijäämiä kahden ensimmäisen toimintavuotensa aikana. Niiden on katettava nämä alijäämät vastaavilla ylijäämillä vuoden 2026 loppuun mennessä, mikä tarkoittaa, että useimpien alueiden olisi pyrittävä vähentämään menojaan merkittävästi vuosina 2025 ja 2026. Jos ne onnistuvat tässä, ne voivat lisätä menojaan huomattavasti vuonna 2027 edellisiin vuosiin verrattuna. Keskeisten palvelujen turvaamisen kannalta olisi parempi, että hyvinvointialueet voisivat jakaa menosopeutukset tasaisemmin tuleville vuosille.

Hallituksen olisi harkittava tällaisen lisäjoustop tarjoamista ainakin väliaikaisesti. Tämä ei edellytä lisää rahoitusta valtiolta ainakaan pidemmän päälle. Alijäämiä koskevia sääntöjä voi olla syytä muuttaa myös pysyvästi.

Jotta hyvinvointialueiden rahoitusmalli toimisi tarkoituksenmukaisella tavalla, valtion rahoituksen tulisi vastata mahdollisimman hyvin todellista palvelutarvetta eri hyvinvointialueilla. Jos rahoitus poikkeaa ajan mittaan palvelutarpeista, joillakin alueilla voi olla vaikeuksia tarjota keskeisiä palveluja. Toiset alueet voivat puolestaan saada siinä mielessä liikaa rahoitusta, että suurin osa niiden asukkaista haluaisi mieluummin ohjata osan varoista muihin palveluihin tai käyttää ne veronalennusten rahoittamiseen. Nykyinen rahoitusmalli ei mahdollista tällaista joustoa. Toisaalta yksittäisten alueiden rahoituksen vähentäminen sillä perusteella, että ne näyttävät pystyvän tasapainottamaan tulot ja menot ongelmitta, heikentäisi kannustimia parantaa kustannustehokkuutta.

Nykyisellä rahoitusmallilla pyritään sovittamaan rahoitus ja palvelutarpeet yhteen otamalla huomioon esimerkiksi ikärakenne, sairastavuus ja erilaiset sosioekonomiset erot. Palvelutarpeiden tarkka arviointi on kuitenkin haastavaa. Esimerkiksi työterveyspalvelut tai yksityinen sairausvakuutus voivat kattaa eri osan palvelutarpeesta eri alueilla, vaikka alueiden työllisyysaste olisi suurin piirtein yhtä korkea. Väestörakenteen ja palvelutarpeiden välinen suhde voi myös muuttua ajan myötä. Siksi on tärkeää pyrkiä arvioimaan säännöllisesti, kuinka tarkasti rahoitus vastaa todellisia palvelutarpeita.

Säästöjen aikaansaamiseksi hallitus on muun muassa alentanut vanhustenhoidon vähimmäishenkilöstövaatimuksia, pidentänyt hoitopääsyn enimmäisodotusaikoja ja nostanut alueiden perimien asiakasmaksujen enimmäismääriä. Koska nämä toimenpiteet on kuitenkin sidottu vastaaviin rahoitusleikkauksiin, ne eivät juurikaan helpota hyvinvointialuiden taloudellisia vaikeuksia tarjota keskeisiä palveluja. Lisäksi on epäselvää, millä tavalla perusterveydenhuoltoon pääsyn odotusajan pidentäminen auttaisi aikaansaamaan säästöjä varsinkaan pitkällä aikavälillä. Tällainen kehitys on myös vastoin yhtä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen päätavoitteista, eli perusterveydenhuollon saatavuuden parantamista.

Hyvinvointialueiden yhtenä isona haasteena näyttää olevan pätevän henkilöstön rekrytoinnin vaikeus ja kalleus. Vaikuttaa siltä, että alueiden on kilpailtava lääkäreistä tarjoamalla korkeaa palkkaa ja erityisen houkuttelevia työoloja. Niukkuus lääkäreistä saattaa olla merkittävin yksittäinen este riittävien terveyspalvelujen turvaamiselle. Hallituksen päätös korottaa yksityisten lääkäripalvelujen korvauksia ei välttämättä helpota ongelmaa, sillä se voi entisestään vahvistaa lääkäreiden jo vahvaa asemaa työmarkkinoilla lisäämällä lääkäreiden kysyntää yksityisellä sektorilla.

Tilanteen helpottamiseksi on tärkeää etsiä jatkuvasti mahdollisuuksia kohdentaa lääkäreiden aikaa tehtäviin, joissa heidän asiantuntemuksensa on terveyden ja hyvinvoinnin kannalta kriittisintä. Samalla on tärkeää lisätä lääkärien tarjontaa työmarkkinoilla. Se, että lääkärien määrän kasvattaminen koulutusta lisäämällä vie aikaa, on syy kiirehtiä siihen liittyviä toimenpiteitä. Hallituksen päätös lisätä lääkärikoulutuspaikkoja on askel oikeaan suuntaan. Toinen vaihtoehto voisi olla se, että yksittäiset hyvinvointialueet tai opetusministeriö rahoittaisivat lääkärikoulutusta ulkomaisissa yliopistoissa edellyttäen, että opiskelijat sitoutuvat valmistuttuaan työskentelemään hyvinvointialueella tietyn aikaa tai maksamaan opintokustannuksensa takaisin. Hallituksen olisi myös harkittava kielivaatimusten tarkistamista, jotta ulkomaalaistaustaisten lääkäreiden määrää voitaisiin lisätä. Suomen kasvava maahanmuuttajaväestö hyötyisi vieraskielisistä lääkäreistä, eivätkä kaikki Suomessa syntyneetkään tarvitse välttämättä lääkäriä, joko puhuu hyvää suomea tai ruotsia.

## 4 Finanssipolitiikka

Tässä luvussa arvioidaan hallituksen finanssipolitiikkaa ja julkisen talouden näkymiä. Aluksi tarkastellaan hallitusohjelmassa esitettyjen sopeuttamistoimenpiteiden toimeenpanoa, ja esitetään yhteenveto keväällä 2024 tehdyistä keskeisistä finanssipoliittisista lisäpäätöksistä julkisen talouden vahvistamiseksi. Sen jälkeen analysoidaan näiden päätösten tulonjakovaikutuksia, keskittyen erityisesti hallituksen päätökseen kiristää arvonlisäverotusta. Lisäksi tässä luvussa arvioidaan julkisen talouden näkymiä ja tarkastellaan julkiseen talouteen vaikuttavia tekijöitä viimeisten kahden vuosikymmenen ajalta. Lopuksi arvioidaan, miten hyvin hallituksen finanssipoliittinen suunnitelma vastaa EU:n uusia finanssipoliittisia sääntöjä, arvioidaan finanssipolitiikan viritystä ja kommentoidaan hallituksen ilmastopolitiikkaa.

### 4.1 Katsaus hallituksen finanssipoliittiseen suunnitelmaan vuoksi 2024-2027

Pääministeri Orpon hallitusohjelman (Valtioneuvosto, 2023) mukaan hallitus pyrkii vaikuttamaan velkasuhteen suhteessa BKT:hen ja rajoittamaan julkisen talouden alijäämän enintään 1 prosenttiin suhteessa BKT:hen vaalikauden loppuun mennessä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus päätti hallitusohjelmassaan 6 miljardin euron sopeuttamiskokonaisuudesta, josta noin 4 miljardia euroa on tarkoitus toteuttaa julkisiin menoihin tehtävillä leikkauksilla. Säästöt kohdentuvat pääasiassa sosiaalietuuksiin ja tiettyihin terveys- ja sosiaalipalveluihin. Osa säästöistä on tarkoitus saavuttaa parantamalla hyvinvointialueiden ja valtionhallinnon tuottavuutta. Jäljelle jäävät 2 miljardia euroa on tarkoitus saavuttaa parantamalla työllisyyttä lisäämällä työvoiman tarjonnan kannustimia.

Hallitus ilmoitti kevään 2024 kehysriihessään 3 miljardin euron suuruisista lisätoimenpiteistä. Niiden myötä sopeuttamistavoite nousee yhteensä 9 miljardiin euroon vuoteen 2027 mennessä. Seuraavassa käymme läpi tärkeimpien hallitusohjelmassa esitettyjen toimien toimeenpanoa sekä keväällä 2024 käyttöön otettuja lisätoimenpiteitä. Emme tässä käsittele toimenpiteiden mahdollisia työllisyysvaikutuksia. (Edellinen raporttimme (TPAN, 2024) käsitteli yksityiskohtaisesti arvioituja työllisyysvaikutuksia ja arvioiden taustalla olevia menetelmiä. Luvussa 4.3 selitetään, miten valtiovarainministeriö on sisällyttänyt nämä toimenpiteet viimeisimpään talousennusteeseensa). Emme myöskään tarkastele hallitusohjelmaan sisältyviä veroperustemuutoksia, sillä niillä ei odoteta olevan suurta nettovaikutusta kokonaisverotuloihin.

## Hallitusohjelman toimeenpano

### *Sosiaalietuudet*

Hallitusohjelmassa ilmoitetuista toimenpiteistä yhteensä 1,2 miljardia euroa perustuu sosiaalietuuksien leikkauksiin. Monet näistä leikkauksista koskevat työttömyysetuuksia. Hallitusohjelman mukaisiin toimenpiteisiin ja niiden arvioituihin vaikutuksiin julkiseen talouteen kuuluvat esimerkiksi ansiosidonnaisen työttömyysetuuden porrastaminen (175 miljoonaa euroa), työttömyysturvan ikäsidonnaisten poikkeusten poistaminen (103 miljoonaa euroa), lapsikorotusten poistaminen (70 miljoonaa euroa) ja työttömyysturvan työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen (66 miljoonaa euroa).

Hallitus on toteuttanut nämä muutokset kolmella lainsäädäntökokonaisuudella (HE 8/2024, HE 13/2024 ja HE 73/2023), jotka tulevat voimaan vuosina 2024 ja 2025. Hallituksen esityksissä esitettyjen arvioiden mukaan työttömyysetuuksien muutosten vaikutus vahvistaa julkista taloutta suoraan noin 560 miljoonalla eurolla. Niiden odotetaan vahvistavan julkista taloutta myös välillisesti työllisyyden lisääntymisen kautta, joka johtuu työn tarjon- takannustimien parantumisesta.

Hallitus on tehnyt leikkauksia myös asumistukiin. Niitä koskeva lainsäädäntö (HE74/2023) tuli voimaan 1. huhtikuuta 2024. Kun otetaan huomioon sekä asumistukien alentamisesta aiheutuvat suorat säästöt että siitä seuraava eräiden sosiaaliturkimenojen kasvu, uudistuksen odotetaan vahvistavan julkista taloutta 300 miljoonalla eurolla vuodesta 2025 alkaen.

Sosiaalietuuksia leikataan myös indeksijäädytyksillä. Hallitus päätti jäädyttää kansaneläke- tai kuluttajahintaindeksiin sidotut indeksikorotukset kaikkien sosiaalietuuksien osalta (lukuun ottamatta eläkkeitä, sosiaaliavustuksia ja eräitä muita etuuksia) toimikautensa loppuun eli vuoteen 2027 asti. Tämän toimenpiteen arvioidaan säästävän 387 miljoonaa euroa vuoteen 2027 mennessä.

### *Sosiaali- ja terveystaloudet*

Hallitusohjelman sopeuttamistavoitteesta noin 1,3 miljardia euroa kohdistuu sosiaali- ja terveystalouteen. Noin 900 miljoonaa euroa arvioidaan saatavan alueiden omista säästöistä ja tuottavuutta parantavista toimenpiteistä (joita käsitellään jäljempänä). Noin 440 miljoonan euron säästö vuoteen 2027 mennessä on tarkoitus saada sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisten mitoitusten muutoksilla sekä vähentämällä hyvinvointialueiden lakisääteisiä tehtäviä ja velvoitteita ja leikkaamalla vastaavasti niille myönnettävää valtion rahoitusta.

Hallitus päätti ohjelmassaan lykätä edellisen hallituksen päätöstä nostaa vanhustenhuollon henkilöstömitoitusta vuoteen 2028. Lisäksi vanhustenhuollon henkilöstön pätevyysvaatimuksia lievennettiin. Nämä muutokset leikkaavat rahoitusta 119 miljoonalla eurolla vuodesta 2025 alkaen. Lisäksi hallitus päätti säilyttää perusterveydenhuoltoon pääsyn

enimmäisodotusajan 14 vuorokaudessa, mikä leikkaa hyvinvointialueiden rahoitusta 30 miljoonalla eurolla vuodesta 2025 alkaen.

Hallitus päätti myös korottaa terveydenhuollon enimmäisasiakasmaksuja. Korotuksia vastaavasti hallitus päätti leikata valtion rahoitusta 50 miljoonaa euroa. Palveluverkkoon eli valtakunnalliseen sairaalajärjestelmään ja päivystykseen tehtävillä muutoksilla arvioitiin säästettävän 75 miljoonaa euroa vuodesta 2027 alkaen. Näitä arvioituja säästöjä tarkistettiin kuitenkin alaspäin keväällä 2024.

Hallitusohjelman mukaiset toimenpiteet toimeenpannaan asteittain hallituskauden aikana. Joidenkin toimenpiteiden säästöarviot ovat tarkentuneet alaspäin. Toisaalta joidenkin hallitusohjelmassa päätettyjen toimien mittaluokkaa kasvatattiin kevään 2024 kehysriehessä.

#### *Tuottavuutta lisäävät toimenpiteet*

Hallituksen tavoitteena on vahvistaa julkista taloutta myös lisäämällä julkisen sektorin tuottavuutta. Hallitusohjelman mukaan valtionhallinnon tuottavuusohjelmien toteuttamisesta odotetaan 240 miljoonan euron säästöjä. Noin 900 miljoonaa euroa suunnitellusta vakauttamisesta odotetaan saatavan hyvinvointialueiden tuottavuutta parantavista toimenpiteistä.

Vaikka valtionhallinnon säästöt tullaan todennäköisesti saavuttamaan, hyvinvointialueiden tuottavuutta parantaviin toimenpiteisiin liittyvät säästöt ovat vaikeammin seurattavia.

### **Uudet sopeuttamistoimet**

#### *Sosiaalietuudet*

Keväällä 2024 päätettyihin uusiin toimenpiteisiin sisältyy työttömyysetuuksien lisäleikkauksia, joiden odotetaan vahvistavan julkista taloutta noin 25 miljoonalla eurolla (HE135/2024 työttömyysturvan korotuselementtien poistaminen). Hallitus on myös toteuttanut muutoksia eläkeläisten asumistukeen (HE 126/2024), joka oli aiemmin jätetty ennalleen (indeksijäädytystä lukuun ottamatta) huolimatta yleiseen asumistukeen kohdistuvista leikkauksista. Näillä muutoksilla muutetaan eläkeläisten tulorajoja arvioitaessa oikeutta asumistukeen, ja niiden arvioidaan vahvistavan julkista taloutta 25 miljoonalla eurolla vuodesta 2026 alkaen.

Suuri osa hallitusohjelmassa ilmoitetuista työttömyysetuuksien leikkauksista toteutetaan asteittain vuosina 2024 ja 2025. Näiden leikkausten odotetaan vähentävän työllisyysrahas- ton, joka on yksi sosiaaliturvarahastoista, menoja. Tämä mahdollistaa sekä työntekijöiden että työnantajien työttömyysvakuutusmaksujen alentamisen. Varmistaakseen, että nämä leikkaukset johtavat julkisen talouden kohentumiseen eikä sosiaaliturvamaksujen alene-

miseen, hallitus on kytkenyt (HE 123/2024) työttömyysvakuutusmaksujen alentamisen työntekijöiden ja työnantajien sairausvakuutusmaksujen korotukseen sekä sairausvakuutuksen valtionrahoituksen osuuden pienentämiseen.

Hallitus on myös muuttanut sairauspäiväraahajärjestelmää ja korottanut lääkkeiden omavastuusuutta. Näiden kahden toimenpiteen arvioidaan vahvistavan julkista taloutta 80 miljoonalla eurolla vuodesta 2026 alkaen.

### *Sosiaali- ja terveyspalvelut*

Kevään 2024 kehyspäätöksessään hallitus teki lisäleikkauksia myös sosiaali- ja terveyspalveluihin. Näiden säästöjen määrä kasvaa asteittain vuoden 2025 350 miljoonaa euroa vuonna 2025 kasvaen asteittain 470 miljoonaan euroon vuonna 2027. Nämä säästöt on tarkoitus saavuttaa laajentamalla joitakin hallitusohjelmassa lueteltuja toimenpiteitä ja vähentämällä edelleen hyvinvointialueiden lakisääteisiä terveys- ja sosiaalipalveluja. Hallitus päätti alentaa vanhustenhuollon henkilöstömitoitusta ja peruuttaa mitoituksen kirstyksen, jonka oli määrä tulla voimaan vuonna 2028. Tämä muutos on tullut voimaan (HE 127/2024), ja se leikkaa rahoitusta 45 miljoonalla eurolla vuodesta 2025 alkaen.

Perusterveydenhuollon enimmäisodotusaikoja pidennettiin 14 päivästä 3 kuukauteen ja suun terveydenhuollon osalta 4 kuukaudesta 6 kuukauteen. Vuoden 2025 budjettiriihen yhteydessä päätettiin, että alle 23-vuotiaat lapset ja nuoret jätetään enimmäisodotusaikojen pidentämisen ulkopuolelle. Tämä muutos (HE 134/2024) leikkaa rahoitusta 95 miljoonalla eurolla vuodesta 2025 alkaen.

Hallitus päätti myös vähentää hyvinvointialueiden valtion rahoitusta korottamalla asiakasmaksuja 100 miljoonalla eurolla vuodesta 2025 alkaen. Asiakasmaksujen korotuksista johtuvat rahoituksen leikkaukset ovat yhteensä 150 miljoonaa euroa vuodesta 2025 alkaen. Hallitus päätti myös tehdä lisäleikkauksia sosiaalipalveluihin, joiden rahoitusta leikataan 100 miljoonalla eurolla vuodesta 2026 alkaen, sekä erikoissairaanhoidon palveluihin, joiden rahoitusta leikataan asteittain 70 miljoonalla eurolla vuoteen 2028 mennessä.

Kun lasketaan yhteen kaikki hallitusohjelmassa ilmoitetut säästöt ja keväällä 2024 päätetyt lisäleikkaukset, suunnitellut säästöt ovat noin 590 miljoonaa euroa vuonna 2025 ja nousevat asteittain 910 miljoonaan euroon vuonna 2027. Joitakin näistä leikkauksista on kuitenkin lykätty tai arvioituja säästöjä on tarkistettu alaspäin. Vaikka hallitus on päättänyt joistakin korvaavista säästöistä, kokonaissäästöt ovat noin 500 miljoonaa euroa vuonna 2025.



### *Verojen korotukset*

Hallituksen tärkein finanssipoliittinen päätös keväällä 2024 oli yleisen arvonlisäverokannan korottaminen 1,5 prosenttiyksiköllä. Korotus tuli voimaan syyskuussa 2024, ja sen arvioidaan lisäävän valtion tuloja 1,1 miljardia euroa vuonna 2025. Käsittelemme tätä toimenpidettä tarkemmin jäljempänä.

Useimpien sellaisten tuotteiden ja palvelujen arvonlisäverokanta, joihin sovelletaan nykyisin alennettua 10 prosentin arvonlisäverokantaa, nostettiin 14 prosenttiin, mikä lisää verotuloja arviolta 205 miljoonaa euroa vuonna 2025 (HE 141/2024). Muutosta sovelletaan vuoden 2025 alusta. Lisäksi makeisten alennettu 14 prosentin arvonlisäverokanta nostetaan uuteen yleiseen 25,5 prosentin arvonlisäverokantaan, jolloin verotulojen arvioidaan kasvavan 40 miljoonaa euroa vuonna 2025 ja 80 miljoonaa euroa vuodesta 2026 alkaen. Muutoksen on tarkoitus tulla voimaan kesäkuussa 2025.

Eläketulojen verotusta kiristettiin eläketulovähennystä tarkistamalla, jolloin valtion ja paikallishallinnon tulojen arvioidaan kasvavan yhteensä 150 miljoonaa euroa vuonna 2025. Myös kotitalousvähennystä alennettiin. Alennuksen arvioidaan kasvattavan valtion tuloja 100 miljoonaa euroa vuodesta 2025 alkaen.

### *Muut uudet toimenpiteet*

Hallitus päätti lisätä valtionhallinnon tuottavuusohjelman säästöjä 150 miljoonalla eurolla. Yhteensä säästöt ovat 390 miljoonaa euroa vuoteen 2027 mennessä.

Osana uusia sopeutustoimia hallitus pyrkii myös vähentämään kuntien tehtäviä. Näiden toimenpiteiden odotetaan vahvistavan kuntataloutta 75 miljoonalla eurolla ja valtiontaloutta 25 miljoonalla eurolla. Hallitus päätti kuitenkin myös korottaa valtionavustuksia kunnille pysyvästi 277 miljoonalla eurolla vuodesta 2025 alkaen. Tämän tarkoituksena on kompensoida sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta johtuvia muutoksia kuntien tuloissa.

Lisäksi hallitus päätti vähentää ammatillisen koulutuksen rahoitusta 100 miljoonalla eurolla. Se vähensi myös kehitysavun rahoitusta toteuttamalla jo hallitusohjelmassa päätettyjä leikkauksia ja päättämällä uusista leikkauksista, mitkä merkitsevät 95 miljoonan euron säästöjä vuonna 2025.

### **Yhteenveto**

Hallitus on toteuttanut suurimman osan hallitusohjelmassa esitetyistä sosiaaliturvaetuuksien suorista leikkauksista joko vuonna 2024 tai vuoden 2025 alusta. Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti sosiaaliturvaetuuksien indeksointia jätetään jätettyksi. Sen vaikutus julkisiin menoihin kasvaa ajan myötä, kun inflaatio yhdessä jäädytyksen kanssa heikentää etuuksien reaaliarvoa.

Hallitusohjelmassa kuvattu julkisen talouden sopeutusohjelma perustuu osittain työnteon kannustimien ja työllisyyden vahvistamiseen eräitä sosiaalietuuksia leikkaamalla sekä julkisten palvelujen tuottavuuden parantamiseen erityisesti hyvinvointialueilla. Hallituksen toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia on vielä liian aikaista arvioida. Joka tapauksessa työllisyys on laskenut heikon taloussuhdanteen myötä. Myöskään hallitusohjelman tuottavuuden parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden onnistumista ei ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida.

Hallitus päätti kevään 2024 kehysriihessä uusista merkittävistä sopeuttamistoimista. Hallitusohjelmasta poiketen se teki myös päätöksiä, jotka kiristävät verotusta merkittävästi ilman vastaavia veronkevennyksiä. Nämä toimenpiteet on jo toteutettu. Vaikka veronkorotustenkin vaikutuksiin liittyy epävarmuutta, ne ovat todennäköisesti luotettavampi keino julkisen talouden nopeaan vahvistamiseen kuin rakenneuudistukset, joilla pyritään parantamaan työvoiman tarjontaa tai hyvinvointialueiden tuottavuutta.

Näiden sopeutustoimien lisäksi julkiseen talouteen vaikuttavat hallituskaudella väestön ikääntymiseen, puolustukseen ja T& K-tuikiin liittyvät menopaineet, jotka heijastavat pitkälti aiempien hallitusten tekemiä päätöksiä.

## 4.2 Tulonjakovaikutukset

Hallitusohjelmassa esitettyjen sopeutustoimien vaikutuksia tulonjakoon käsiteltiin yksityiskohtaisesti edeltävässä vuosiraportissamme. Totesimme, että tietyt sosiaalietuuksiin kohdistuvat leikkaukset ovat ainakin jossakin määrin ristiriidassa sen kanssa, että hallitus on kertonut haluavansa suojella heikoimmassa asemassa olevia ryhmiä säästötoimenpiteiltä. Kuten edellä kuvattiin, monet näistä leikkauksista on jo toteutettu. Etuuksien jäädyttämisen täysimääräinen vaikutus toteutuu kuitenkin vasta myöhemmin.

Seuraavassa käsitellään eräiden hallituksen vuonna 2024 toimeenpanemien uusien toimenpiteiden tulonjakovaikutuksia. Keskitymme pääasiassa yleisen arvonlisäverokannan korotukseen, koska se on julkisen talouden kannalta merkittävin yksittäinen toimenpide. Lisäksi käsittelemme lyhyesti terveys- ja sosiaalipalveluihin kohdistuvia uusia säästöjä.

### **ALV:n korotus**

Usein korostetaan, että suurituloiset kotitaloudet kuluttavat pienemmän osan vuosituloistaan kuin pienituloiset kotitaloudet, minkä vuoksi suurituloiset kotitaloudet maksavat vähemmän kulutusveroja suhteessa tuloihinsa. Tästä näkökulmasta arvonlisävero ja muut kulutusverot vaikuttavat regressiivisiltä (ks. esim. Riihelä ja Tuomala (2022), kuvio 1.6), mikä herättää huolen arvonlisäveron korotuksen tulonjakovaikutuksista.

Tämä ei kuitenkaan ole ainoa tapa arvioida arvonlisäveron tai yleisemmin kulutusverojen

tulonjakovaikutuksia. Ihannetapauksessa näitä vaikutuksia voitaisiin tarkastella arvioimalla kulutusveroja suhteessa koko elinkaaren aikana kertyneisiin elinkaarituloihin. Vaikka elinkaarituloja voi olla vaikea mitata, näyttää selvältä, että kulutusverojen aiheuttama verorasitus jakautuu paljon tasaisemmin, kun sitä mitataan elinkaaritulojen eikä vuotuisien tulojen perusteella. Esimerkiksi tulojakauman huipulla olevat kotitaloudet säästävät tiettyä vuonna todennäköisesti suuren osan tuloistaan - ehkä kertaluonteisen bonuksen tai yritysmyyntin vuoksi - ja maksavat siksi tuloihinsa nähden vain vähän kulutusveroja. Seuraavina vuosina, kun nämä säästöt käytetään, ne maksavat enemmän kulutusveroja suhteessa tuloihin. Vastaavasti tällä hetkellä tulojakauman alapäässä olevat kotitaloudet saattavat myöhemmin lisätä säästöjään ja siten vähentää arvonlisäverorasitustaan suhteessa vuosituloihin.

Arvostetussa Mirrlees-raportissa (Adam ym. (2011), luku 2) suositellaan kulutusverojen suhteuttamista vuotuisen kulutukseen, jos elinkaarituloja koskevia tietoja ei ole saatavilla. Jos oletetaan, että arvonlisäverokanta on yhdenmukainen (ja että se siirtyy eri tavaroiden hintoihin yhdenmukaisesti), arvonlisäveroa maksetaan yhtä suuri osuus kulutuksesta, kulutuksen määrästä riippumatta. Tästä näkökulmasta yleisen alv-kannan korotus ei ole sen paremmin regressiivinen kuin progressiivinenkaan toimenpide.

Arvonlisäveron korottaminen kohdistuu osin työhön sillä se laskee palkkojen ostovoimaa. Sen lisäksi se toimii myös kertaluonteisena varallisuusverona vähentämällä esimerkiksi rahoitusvarallisuuden ostovoimaa. Tällainen kertaluonteinen varallisuusvero on siinä mielessä tehokas, että se ei vääristä kannustimia tehdä työtä tai säästää (Correia (2010)). Se myös lieventää tulonjakoon liittyviä huolta, sillä varallisuus korreloi yleensä positiivisen elinkaaritulojen kanssa.

Arvonlisäveron korotuksen tulonjakovaikutus riippuu myös siitä, miten sosiaalietuudet indeksoidaan. Monet etuudet sidotaan yleensä kuluttajahintoihin, mikä suojaa pienituloisia kotitalouksia arvonlisäveron korotusten vaikutuksilta. Hallitus on kuitenkin jäädyttänyt monien sosiaalietuuksien indeksoinnin vuoteen 2027 tai siihen asti, kunnes kuluttajahintataso nousee 10,2 prosenttia vuoteen 2023 verrattuna. Näin näiden etuuksien reaaliarvo heikkenee ajan myötä. Koska inflaatio on Suomessa nyt suhteellisen matalalla tasolla, tätä raja-arvoa ei todennäköisesti saavuteta lähiaikoina. Näin ollen arvonlisäveron korotus pienentää näiden etuuksien reaaliarvoa.

Indeksijäädytys ei toisaalta koske eläkkeitä. Eläkeläiset, joista monet ovat suhteellisen hyvin toimeentulevia, ovat näin ollen suurelta osin suojassa arvonlisäveron korotukselta. Työeläkkeet indeksoidaan 80 % kuluttajahintoihin ja 20 % palkkoihin, kun taas kansaneläkkeet indeksoidaan täysin hintoihin. Tämä rajoittaa myös sitä, missä määrin arvonlisäveron korotus vahvistaa julkista taloutta, sillä korkeammat nimelliset eläkkeet edellyttävät lopulta korkeampia eläkemaksuja.

Hallituksen päätös korottaa hieman eläketulojen verotusta tasapainottaa hieman veronkorotusten vaikutuksia eläkeläisten ja työikäisten välillä. Suoraviivaisempi lähestymistapa olisi jättää arvonlisäveron korotuksen vaikutus pois työeläkkeiden korottamiseen käytettävästä indeksistä. On vaikea perustella miksi suhteellisen hyvin toimeentulevat eläkeläiset tulisi suojata julkisen talouden vahvistamiseen tähtääviltä kulutusveron korotuksilta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että arvonlisäveron korotus ei vaikuta erityisen ongelmalliselta tulonjaon kannalta. Indeksoinnin jäädyttämisen vuoksi se kuitenkin laskee hieman joidenkin sellaisten sosiaalietuuksien reaaliarvoa, joita nykyinen hallitus on jo leikannut ja jotka ovat tärkeitä pienituloisille ihmisille. Samaan aikaan eläkeläiset ovat pitkälti suojassa arvonlisäveron korotuksen vaikutuksilta.

### **Terveys- ja sosiaalipalvelut**

Hallitusohjelman mukaan hallitus kiinnittää erityistä huomiota heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin harkitessaan erilaisia säästötoimenpiteitä. Näiden ryhmien kannalta julkisten terveys- ja sosiaalipalvelujen laatu ja saatavuus ovat todennäköisesti tärkeä asia. Edellisessä luvussa esitetyt hyvinvointialueiden taloudelliset haasteet uhkaavat kuitenkin heikentää näitä palveluja.

Hyvinvointialueita haastaa se, että riittävän pätevän henkilöstön rekrytointi on vaikeaa ja kallista. Periaatteessa hallituksen hiljattain tekemä päätös alentaa vanhustenhuollon henkilöstömäärän vähimmäismitoitusta voisi auttaa ratkaisemaan tämän haasteen. Koska henkilöstömitoituksen alentamiseen liittyy kuitenkin vastaava vähennys valtion hyvinvointialueille myöntämässä rahoituksessa, se ei tarjoa lisäkapasiteettia uusien potilaiden vastaanottamiseen.

Hallituksen on arvioitava huolellisesti, onko kaikkien hyvinvointialueiden mahdollista kattaa kertyneet alijäämät vaaditussa aikataulussa vaarantamatta merkittävästi keskeisten palvelujen laatua ja saatavuutta. Kuten edellisessä luvussa kuvattiin, vaadittava sopeutus on osalle alueista varsin merkittävä.

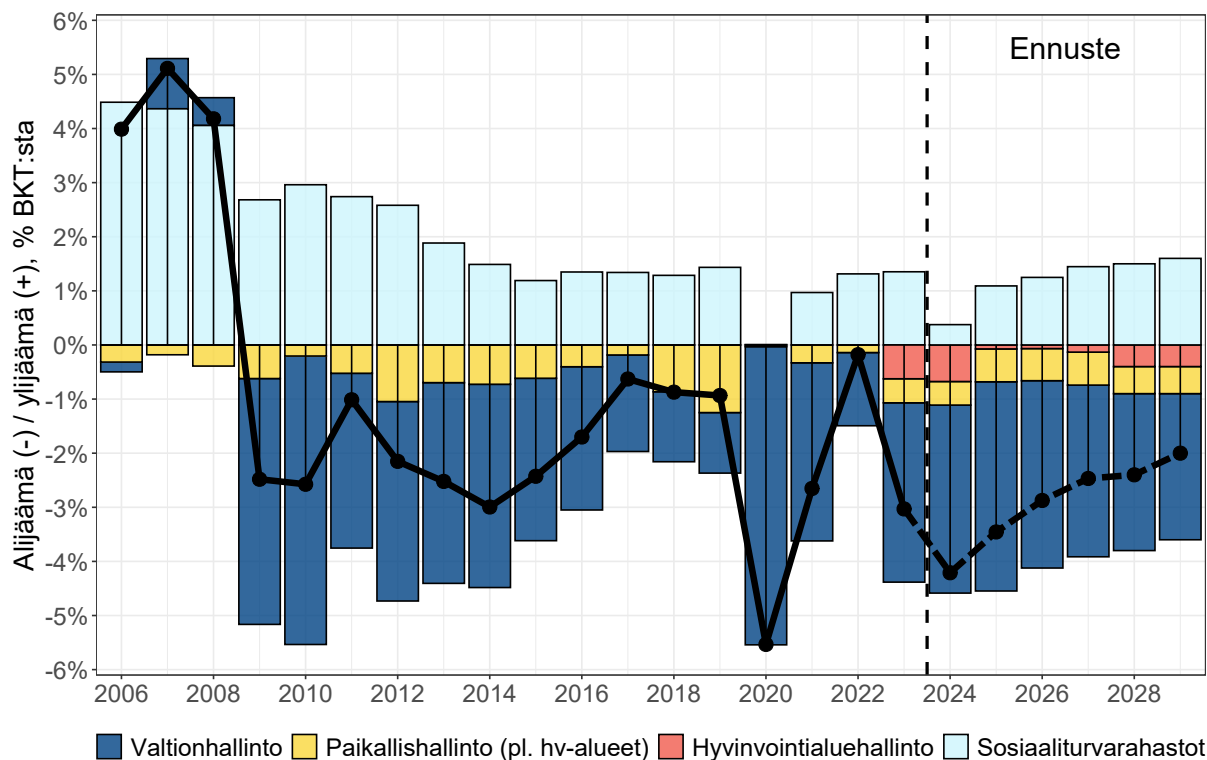
## **4.3 Julkisen talouden tilanne**

Julkisyhteisöjen ennustetaan pysyvän alijäämäisinä tulevina vuosina. VM:n ennustaa, että julkisyhteisöjen budjettitasapaino on  $-4,2$  % BKT:sta vuonna 2024 ja  $-3,5$  % BKT:sta vuonna 2025 (Valtiovarainministeriö, 2024d). Alijäämien ennustetaan pienenevän asteittain ja budjettitasapainon olevan  $-2$  % BKT:sta vuonna 2029. Täten VM:n ennuste alijäämästä on suurempi kuin hallitusohjelman mukainen korkeintaan 1 % alijäämä vuoteen 2027 mennessä.

Kuvio 4.3.1 kuvaa julkisyhteisöjen budjettitasapainon kehityksen jaettuna alasektoreihin.

Kuvio näyttää toteumat vuodesta 2006 lähtien ja VM:n ennusteen vuodesta 2024 eteenpäin. Suurimman alijäämän ennustetaan olevan valtionhallinnossa, kun taas sosiaaliturvarahastot ovat ainut alasektori, joka pysyy ylijäämäisenä eläkerahastojen kasvun myötä. Kuntien ja hyvinvointialueiden ennustetaan jatkavan alijäämäisinä koko ennustejakson ajan vuoteen 2029 asti.<sup>13</sup> Tilanne on ollut samankaltainen vuodesta 2009 lähtien.

**Kuvio 4.3.1:** Julkisyhteisöjen nettoluotonanto.



Lähteet: Tilastokeskus ja Valtiovarainministeriö (2024d).

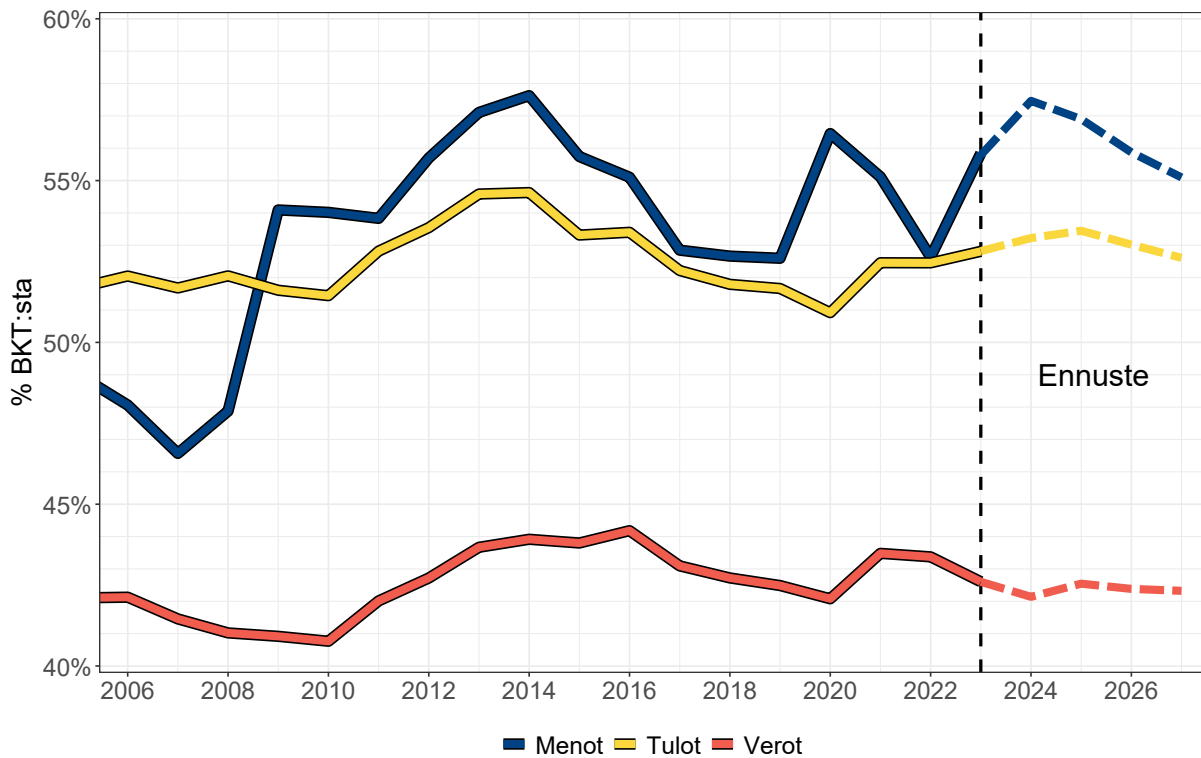
VM:n ennusteessa oletetaan, että hallituksen toimet työllisyyden kasvattamiseksi tulevat lisäämään työllisyyttä vuodesta 2025 lähtien ja että noin kaksi kolmasosaa arvioidusta pitkän aikavälin 80000 uudesta työpaikasta toteutuu hallituskauden loppuun mennessä. Oletus, että toimet lisäävät työllisyyttä vasta ajan myötä ja asteittain on perusteltu. Työn tarjontaan perustuva työllisyyden lisääminen vaatii uusien työpaikkojen luomista, mikä vie väistämättä aikaa. On kuitenkin mahdotonta ennustaa tarkasti miten nopeasti toimet lopulta näkyvät työllisyydessä. Tämä epävarmuus tulee työllisyystoimien pitkän aikavälin vaikutuksiin liittyvän epävarmuuden päälle.

Edellisessä raportissamme (TPAN, 2024) toimme esiin, että verojen (ja tulojen) osuuden BKT:sta ennustettiin laskevan hallituskauden aikana, vaikka hallitusohjelmassa ei ollut merkittäviä muutoksia veropolitiikkaan. Keväällä 2024 hallitus päätti yhdessä muiden toimien kanssa korottaa ALV:ia, mikä lisää julkisen talouden tuloja tulevina vuosina.

<sup>13</sup>Tämä oletus vaikuttaa realistiselta. Se on kuitenkin ristiriidassa luvussa 3 käsiteltyjen hyvinvointialueiden alijäämien kattamista koskevien sääntöjen kanssa, joiden mukaan vuosina 2023 ja 2024 syntyneet alijäämät tulee kattaa vastaavilla ylijäämillä vuosina 2025 ja 2026.

Viimeisimmässä VM:n ennusteessa (Valtiovarainministeriö, 2024d) veroasteen ei enää ennusteta laskevan. Tämä on nähtävissä Kuviosta 4.3.2, joka kuvaa julkisyhteisöjen menojen, tulojen ja verojen BKT-osuuden kehitystä. Uudemmassa ennusteessa verojen BKT-osuuden odotetaan pysyvän kutakuinkin samalla tasolla kuin hallituksen aloittaessa. Julkisten menojen BKT-osuuden ennustetaan sen sijaan laskevan vuodesta 2024 lähtien kun menopuolen sopeustoimet alkavat vaikuttaa.

**Kuvio 4.3.2:** Julkisyhteisöjen menot, tulot ja verot suhteessa BKT:hen.

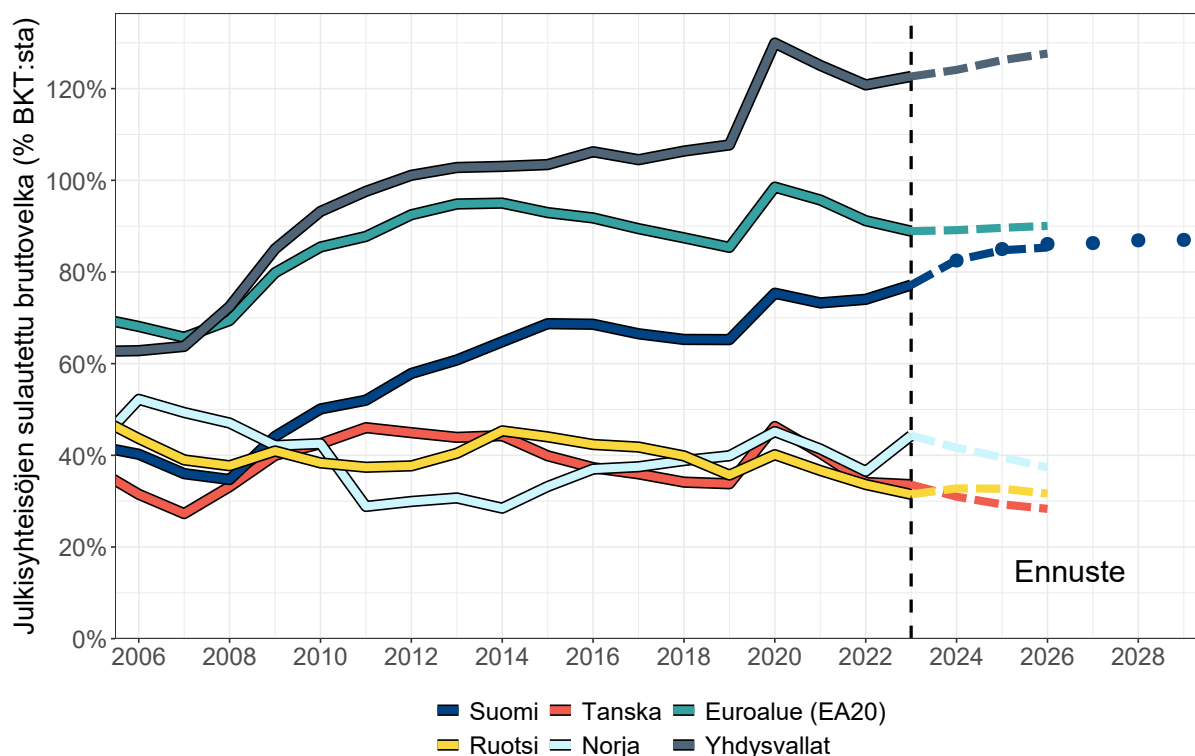


Lähteet: Tilastokeskus ja Valtiovarainministeriö (2024d).

Pitkään jatkuneen alijäämän myötä julkisen velan suhde BKT:hen on noussut merkittävästi. Julkinen velkasuhde oli vuonna 2008 alle 40 prosenttia. Vuonna 2024 se oli noin 82,5 prosenttia (Valtiovarainministeriö, 2024d). Kuvio 4.3.3 näyttää julkisen talouden velkasuhteen kehityksen Suomessa ja eräissä muissa maissa. Kuviosta käy ilmi, että Suomen julkinen velkasuhde on nyt lähempänä euroalueen keskiarvoa kuin pohjoismaisia verrokimaita, joiden velkasuhde on edelleen suuriin piirtein samalla tasolla kuin Suomessa vuonna 2008. Sekä Euroopan komissio että VM ennustavat Suomen velkasuhteen jatkuvan kasvuaan lähivuosina. Samaan aikaan velkasuhteiden ennustetaan laskevan Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa.

Tässä ennusteessa velkasuhde jatkaa hidasta kasvuaan kohden hallituskauden loppua ilman, että velkasuhteen kasvu kokonaan taittuisi. Suomen Pankin ennusteessa (Suomen Pankki, 2024), joka julkaistiin myös vuoden 2024 lopulla, velkasuhde kasvaa jonkin verran nopeammin kuin VM:n ennusteessa (Valtiovarainministeriö, 2024d). Tämä korostaa sitä, että hallituksen tavoite velkasuhteen vakauttamisesta kautensa loppuun mennessä on

**Kuvio 4.3.3:** Julkisyhteisöjen velan osuus BKT:sta valikoiduissa maissa.



*Lähteet:* Euroopan komissio (AMECO tietokanta), Valtiovarainministeriö (2024d). *Huom:* Siniset pisteet edustavat VM:n ennusteita.

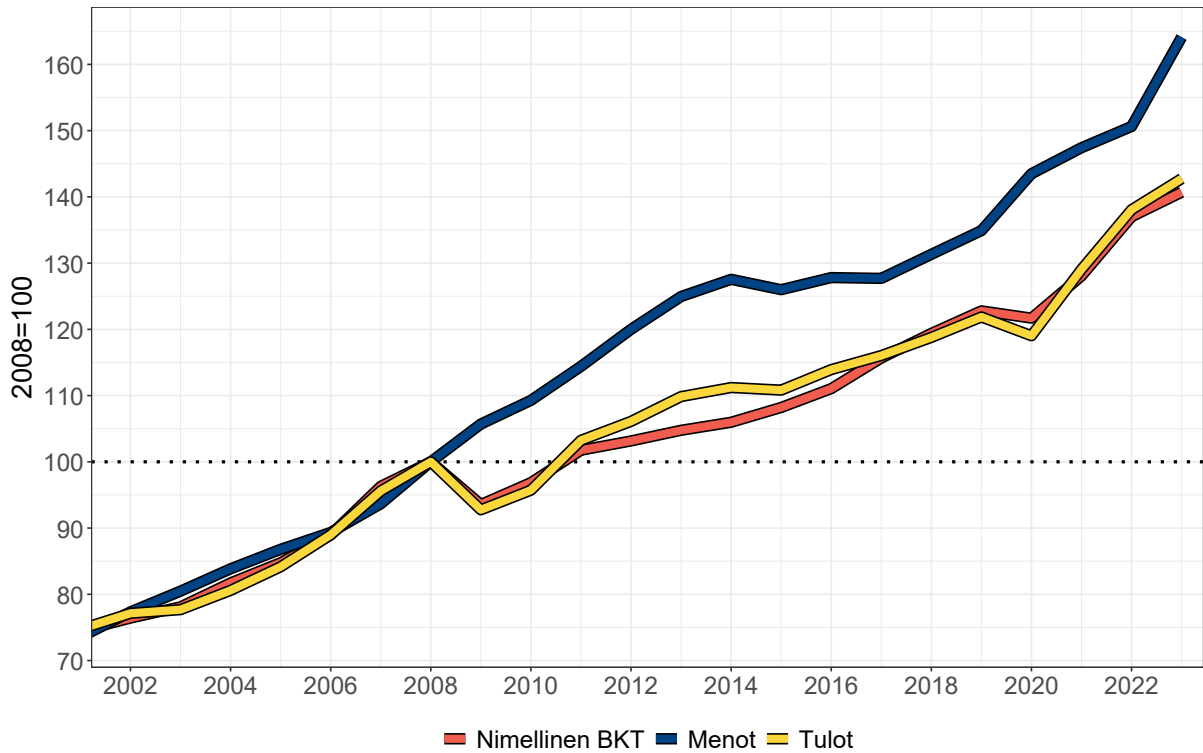
edelleen epävarmaa ja edellyttäisi todennäköisesti joko lisätoimia tai odotettua vahvempaa talouden suhdannetilän parantumista. Samaan aikaan näyttää selvältä, että ilman keväällä 2024 tehtyjä lisätoimia, tavoitteen saavuttamisen olisi erittäin epätodennäköistä.

### Julkisten menojen kasvun taustalla oleva kehitys

Kuten Kuviossa 4.3.2 näytetään, julkisten menojen suhde BKT:hen on noussut huomattavasti vuoden 2008 jälkeen samalla kun tulojen BKT-suhde on pysynyt suunnilleen samana. Tätä kasvua ajoi aluksi BKT:n putoaminen, jonka seurauksena menojen osuus kasvoi kun julkiset menot eivät pudonneet vastaavasti. On luonnollista, että taantumassa tietyt julkiset menot, kuten työttömyysturvamenot, nousevat vastasyklisesti. Julkisen talouden tulot sen sijaan laskevat usein laskusuhdanteissa ja kasvavat nousuhdanteiden aikana.

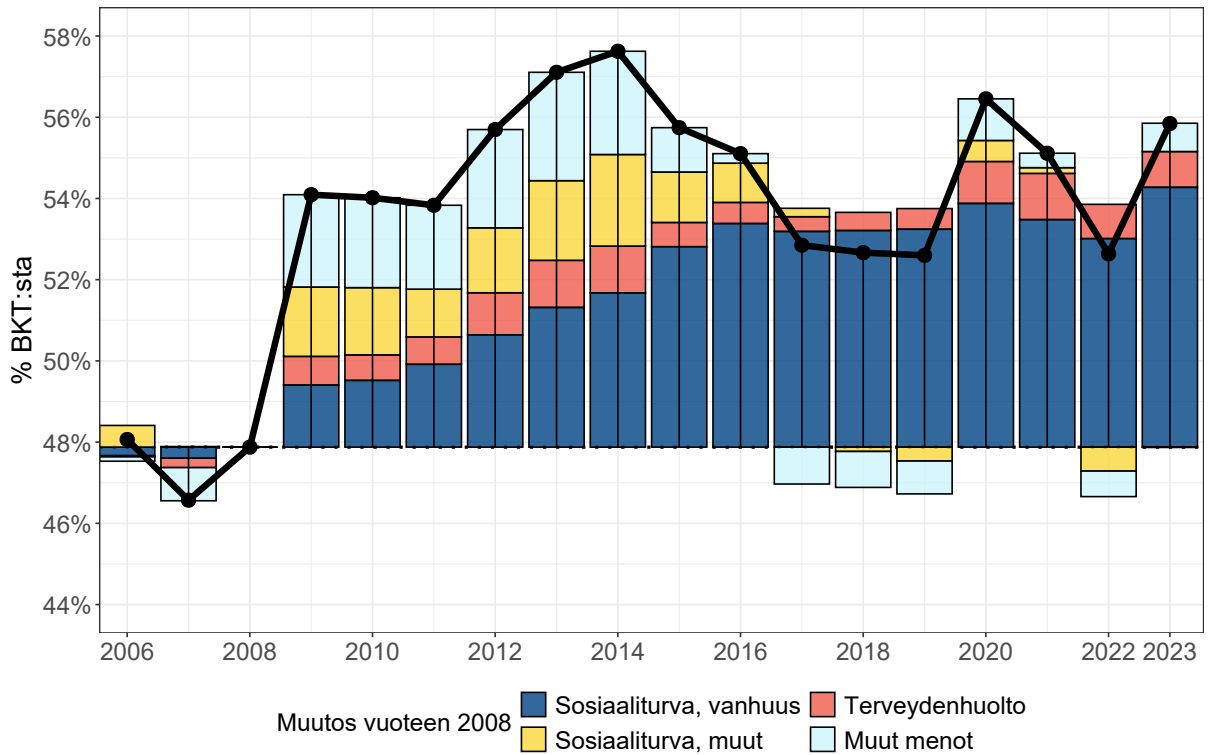
Miksei menojen osuus ei ole palannut vuotta 2009 edeltävälle tasolle finanssikriisin jälkeen? Kuvio 4.3.4 havainnollistaa kuinka nimellinen BKT ja julkiset tulot ovat seuranneet samankaltaista uraa vuodesta 2008 lähtien, mutta julkiset menot eivät. Kuvio 4.3.5 esittää miten erilaiset julkiset menot ovat kehittyneet suhteessa BKT:hen vuoden 2008 jälkeen. Menojen osuus kasvoi vuonna 2009 jo siksi, että BKT laski jyrkästi ilman, että julkiset menot olisivat vähentyneet vastaavasti. Samaan aikaan työttömyysturvamenot kasvoivat nopeasti. Tämä näkyy kuviossa muuhun kuin vanhuuteen liittyvien sosiaaliturvamenojen kasvuna (keltaiset pylväät) suhteessa BKT:hen.

**Kuvio 4.3.4:** Nimellinen BKT sekä julkisyhteisöjen menot ja tulot (2008=100).



Lähde: Tilastokeskus.

**Kuvio 4.3.5:** Julkisyhteisöjen menot suhteessa BKT:hen sekä valikoitujen tekijöiden vaikutus sen muutoksissa verrattuna vuoteen 2008.



Lähde: Tilastokeskus.



Vaikka väliton menojen osuuden kasvu voidaan selittää finanssikriisiä seuranneella taantumalla, olisi luontevaa odottaa, että suhdanteen normalisoiduttua tilanne palaisi ennalleen. Näin ei kuitenkaan ole käynyt, vaan julkiset menot suhteessa BKT:hen on pysynyt jatkuvasti korkeammalla tasolla kuin vuonna 2008. Kuvion 4.3.5 hajotelma paljastaa, että menojen BKT-suhteen kasvu vuodesta 2008 vuoteen 2023 osoittaa, että suurin tekijä kasvussa on ollut vanhuuten liittyvä sosiaaliturva (siniset pylväät), joka koostuu pääasiassa eläkkeistä. Nämä menot ovat asteittain kasvaneet kyseisellä ajanjaksolla ja kokonaisuutena kasvu on ollut yli 6 prosenttia BKT:sta verrattuna vuoteen 2008. Samanaikaisesti Suomen vanhushuoltosuhte (vähintään 65 vuotiaiden lukumäärän suhde 20-64 vuotiaiden lukumäärään) on asteittain kasvanut 28 prosentista lähes 42 prosenttiin.<sup>14</sup>

Sitä vastoin vanhuuteen liittymättömien sosiaaliturvamenojen BKT-osuus (keltaiset pylväät) on pienentynyt vuodesta 2014 lähtien ja on vuonna 2023 suunnilleen vuotta 2009 edeltäneellä tasolla. Tämä heijastaa työllisyyden huomattavaa kasvua 2010-luvun alkuun verrattuna. Pitkään jatkunut julkinen alijäämä liittyi siis ensin lähinnä finanssikriisiin ja 2010-luvun alun taantumaa ja myöhemmin suurelta osin väestön ikääntymiseen.

#### 4.4 Finanssipolitiikan viritys

Finanssipolitiikan virityksellä viitataan siihen, miten hallituksen finanssipolitiikka vaikuttaa kokonaisyksityntään: onko se ekspansiivista (kasvattaen kokonaisyksityntää suurempien julkisten menojen tai matalampien verojen kautta) tai kiristävää (vähentäen kokonaisyksityntää pienempien menojen tai korkeampien verojen kautta) suhteessa johonkin vertailutasoon, kuten edelliseen vuoteen. Finanssipolitiikan viritystä voidaan mitata eri tavoin. Eri menetelmiä voidaan usein luonnehtia joko "ylhäältä alas" tai "alhaalta ylösmittareiksi.

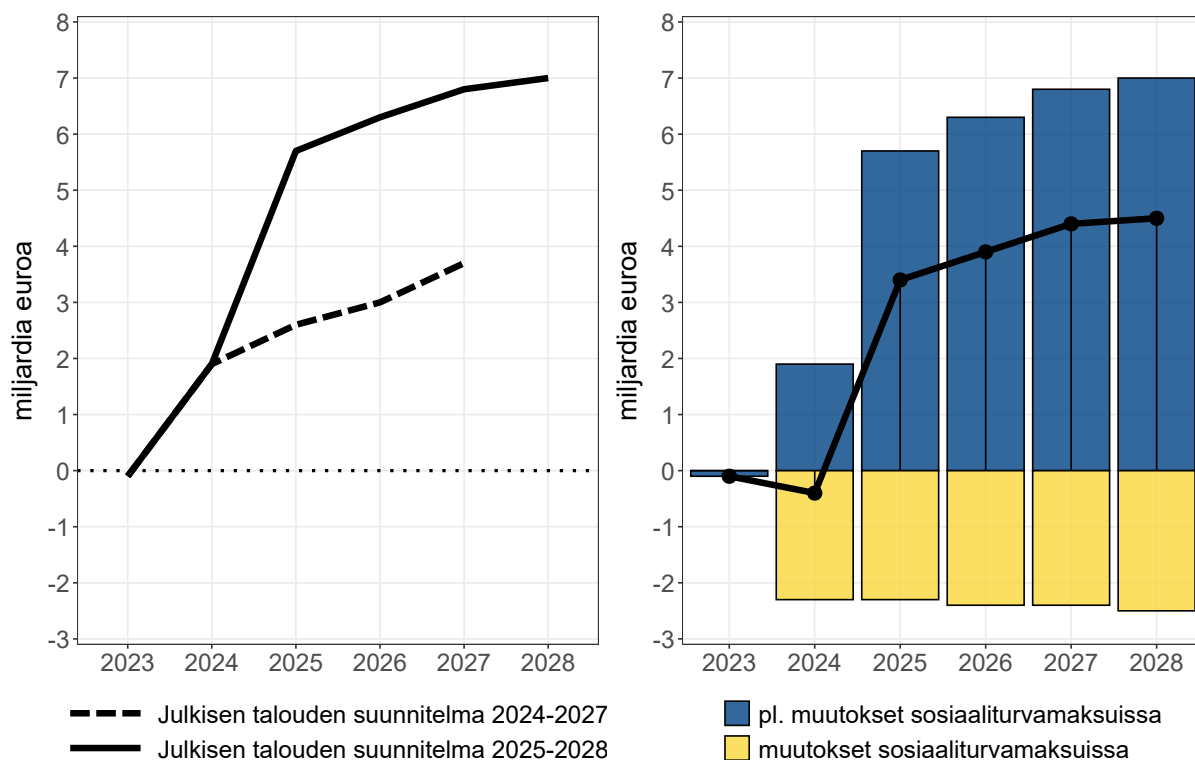
Alhaalta ylös -mittareissa lasketaan tyypillisesti yhteen tietyinä vuonna toteutettavien yksittäisten politiikkatoimien vaikutus julkisen talouteen ja verrataan tätä tilanteeseen, jossa politiikkaa ei muuteta. Kuvio 4.4.1 näyttää nykyisen hallituksen tulo- ja menopäätösten kumulatiivisen vaikutuksen perustuen Julkisen talouden suunnitelmissa (JTS) (Valtiovarainministeriö, 2023, 2024a) esitettyihin tietoihin. Vertailu tehdään suhteessa tekniseen JTS:aan, joka laadittiin ennen kuin nykyinen hallitus astui virkaansa ja joka näin ollen heijastelee ennen nykyistä hallituskautta voimassa ollutta politiikkaa ja lainsäädäntöä. Kuviossa positiiviset arvot kuvaavat budjettitasapainon vahvistumista eli finanssipolitiikan kiristymistä.

Vasemmanpuoleinen kuva Kuviossa 4.4.1 näyttää politiikkamuutosten vaikutuksen julkiseen talouteen, kun muutoksia sosiaaliturvamaksuissa ei huomioida. Kuten edellisessä raportissamme (TPAN, 2024) todettiin, työttömyysvakuutusmaksun alentaminen heiken-

---

<sup>14</sup>Tilastokeskus, väestöennuste.

**Kuvio 4.4.1:** Tulo- ja menopäätösten kumulatiivinen vaikutus julkiseen talouteen sekä pois lukien (vasemmanpuoleinen kuva) että huomioiden (oikeanpuoleinen kuva) muutokset sosiaaliturvamaksuissa.



*Lähteet:* Julkisen talouden suunnitelmat (Valtiovarainministeriö, 2023, 2024a) ja neuvoston laskelmat.  
*Huom:* Vertailu tehdään tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan, joka julkaistiin maaliskuussa 2023.

si selvästi julkisyhteisöjen rahoitusasemaa vuodesta 2024 lähtien. Tämä muutos ei ollut osa hallitusohjelmaa eikä sitä toisikaan myöskään oltu huomioitu edellä mainitussa teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Tarkastelu politiikkatoimista ilman muutoksia sosiaaliturvamaksuissa saattaa tarjota selkeämmän kuvan hallituksen päätösten finanssipoliittisista vaikutuksista. Sen sijaan saman kuvion oikeanpuoleisessa kuvassa on kuvattu kokonaisvaikutus mukaan lukien muutokset sosiaaliturvamaksuissa. Tämä lähestymistapa luultavasti tarjoaa kokonaisvaltaisemman kuvan finanssipolitiikan virityksestä.

Kuvion 4.4.1 vasemmanpuoleinen kuva havainnollistaa kuinka kevään 2024 kehysriihessä sovitut lisätoimet kiristävät finanssipolitiikkaa suhteessa hallituksen ensimmäiseen julkisen talouden suunnitelmaan. Käyrien välinen erotus edustaa noin 3 miljardin euron lisäsopeutusta vuonna 2025. Kun huomioidaan merkittävät sosiaaliturvamaksujen alentamiset, joilla on elvyttävä vaikutus, finanssipolitiikan viritys vaikuttaa selvästi vähemmän kiristävältä kuin ilman niitä (oikeanpuoleinen kuva Kuviossa 4.4.1).<sup>15</sup> Vuonna 2024 yhteisvaikutus oli lähellä nollaa, eli sosiaaliturvamaksujen alennukset suurin piirtein kompensoivat hallituksen sopeutuspäätösten kiristävän vaikutuksen. Vuonna 2024 päätetyn

<sup>15</sup>Julkisen talouden suunnitelmassa 2025-2028 (Valtiovarainministeriö, 2024a) tehdyt oletukset eräistä sosiaaliturvamaksuista poikkeavat siitä mitä myöhemmin päätettiin koskien vuotta 2025.

lisäsopeutuksen seurauksena tämä alhaalta ylös -lähestymistapa viittaa kuitenkin merkittävään finanssipolitiikan kiristymiseen vuonna 2025. Kuvion 4.4.1 oikeanpuoleisen kuvan mukaan tämä kiristyminen on noin 3,8 miljardia euroa, mikä on noin 1,3 % BKT:sta.

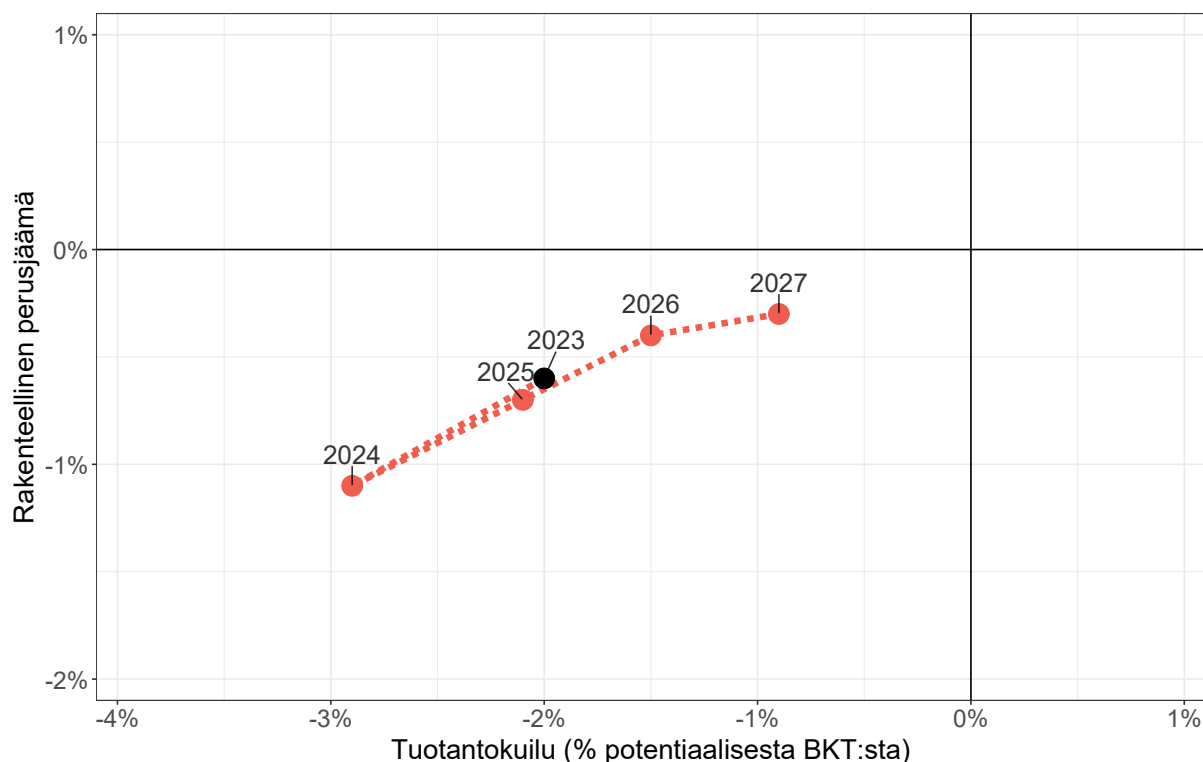
Finanssipolitiikan virityksen ylhäältä alas -mittareissa lähdetään liikkeelle havaitusta (tai ennustetusta) julkisen talouden rahoitusasemasta ja oikaistaan sitä tekijöillä, jotka vaikuttavat rahoitusasemaan, mutta jotka ovat riipumattomia politiikkamuutoksista tai talouden rakenteessa tapahtuvista muutoksista. Yleisimmin käytetty ylhäältä alas -mittari finanssipolitiikan virityksen arvioimiseksi on rakenteellisen perusjäämän muutos. Rakenteellinen perusjäämä määritellään suhdannekorjatuksi rahoitusasemaksi ilman korkomenoja ja kertaluonteisia toimenpiteitä. Sen on tarkoitus vastata perusjäämää, joka saavutettaisiin kokonaistuotannon ollessa potentiaalisella tasollaan. Potentiaalisella tuotannolla tarkoitetaan tuotantoa, jota voidaan ylläpitää suhteellisen tavanomaisessa suhdannetilanteessa ilman inflaatiopaineita. Rakenteellisen perusjäämän vuosimuutos kuvaa julkisen talouden rahoitusaseman vaihtelua, joka ei johdu suhdanteista (automaattisten vakauttajien kautta), korkomenoista tai kertaluonteisista toimenpiteistä. Täten sen pitäisi heijastaa perusjäämän rakenteellisia muutoksia, mukaan lukien politiikkatoimista johtuvat muutokset.

Kuvio 4.4.2 näyttää rakenteellisen perusjäämän ja tuotantokuilun vuosina 2023-2027 (Valtiovarainministeriö, 2024d). Tuotantokuilu mittaa kokonaistuotannon ja sen potentiaalisen tason välistä erotusta. Negatiivinen tuotantokuilu viittaa siihen, että taloudessa on niin paljon käyttämätöntä tuotantokapasiteettia (mukaan lukien työttömiä), että talouden tuotantoa voitaisiin kasvattaa ilman, että se aiheuttaisi liiallisia inflaatiopaineita. Jos rakenteellinen perusjäämä heikkenee samalla kun tuotantokuilu laskee, voidaan finanssipolitiikkaa pitää vastasyklisenä muutenkin kuin automaattisten vakauttajien (kuten työttömyyden kasvun myötä kasvavien työttömyysturvamenojen) kautta.

Muutos rakenteellisessa perusjäämässä vuodesta 2023 vuoteen 2024 viittaa siihen, että finanssipolitiikka toimi vastasyklisesti (Kuvio 4.4.2). Vuonna 2024 rakenteellinen perusjäämä heikkeni 0,5 prosenttiyksikköä kun tuotantokuilu syveni 0,9 prosenttia potentiaalisesta BKT:sta. Vuonna 2025 finanssipolitiikan ennustetaan kiristyvän samalla kun suhdannetilanne hieman parantuu. Finanssipolitiikan kiristyminen on rakenteellisen perusjäämän muutoksella mitattuna (0,4 prosenttiyksikköä) kuitenkin lievempää kuin edellä kuvatun alhaalta ylös -mittarin perusteella (noin 1,3 prosenttia BKT:sta).

Erilaiset lähestymistavat voivat monestakin syystä tuottaa erilaisen arvion finanssipolitiikan virityksestä. Esimerkiksi väestön ikääntyminen vaikuttaa rakenteelliseen jäämään politiikkamuutoksista huolimatta. Julkinen talous heikkenee, kun kasvava joukko ihmisiä siirtyy työelämästä eläkkeelle tai tarvitsee veroilla rahoitettua vanhustenhoitoa. Tämä heijastuu rakenteellisessa jäämässä, mutta ei alhaalta ylös mittarissa. Toinen nyt tärkeä

**Kuvio 4.4.2:** Rakenteellinen perusjäämä ja tuotantokuilu.



Lähde: Valtiovarainministeriö (2024d) and neuvoston laskelmat. Notes: Punaiset pisteet ovat ennusteita.

esimerkki on hyvinvointialueiden menojen nopea kasvu, jota on käsitelty luvussa 3.

Eläkkeelle siirtyvien henkilöiden kasvava osuus todennäköisesti vähentää potentiaalista tuotantoa enemmän kuin kokonaiskysyntää, sillä eläkeläiset rahoittavat kulutustaan eläkkeillä ja purkamalla säästöjään. Kasvavat terveyst- ja sosiaalimenot puolestaan lisäävät kokonaiskysyntää lisäämättä potentiaalista tuotantoa. Molemmat muutokset johtavat siis kokonaiskysynnän kasvuun suhteessa potentiaaliseen tuotantoon, millä voi arvioida olevan samankaltainen vaikutus talouteen kuin päätösperäisellä finanssipoliittisella elvytyksellä.

Hallitus pyrkii vahvistamaan julkista taloutta kasvattamalla työllisyyttä. Työllisyyden vahvistamiseen pyritään erityisesti leikkaamalla etuuksia joita maksetaan ihmisille, jotka eivät ole töissä. Hallitusohjelman mukaan rakenteellisen työllisyyden kasvun kautta tavoitellaan julkisen talouden vahvistamista vuositasolla 2 miljardilla eurolla. Kuten edellä mainittiin, VM:n ennusteessa oletetaan, että hallituksen uudistukset kasvattavat työllisyyttä asteittain yli ajan vahvistaen näin rakenteellista jäämää tulevina vuosina. Alhaalta ylös -lähestymistavassa huomioidaan ainoastaan näiden toimien välittömät julkisen talouden vaikutukset (matalampien etuuksien kautta), ei siis korkeammasta työllisyydestä syntyvää vaikutusta. Rakenteellisen työttömyyden mahdollinen nousu vaikuttaa vastakkaiseen suuntaan kuin ikääntyminen: kasvava työllisyys vahvistaa rakenteellista jäämää kun taas väestön ikääntyminen heikentää sitä.

Rakenteellisista uudistuksista johtuvalla korkeammalla työllisyydellä ei luultavasti ole suo-

raviivaista tai välitöntä vaikutusta kokonaiskysyntään suhteessa potentiaaliseen tuotantoon. Kokonaiskysynnän hallinnan näkökulmasta työn tarjontaa kasvattavien uudistusten myötä kasvaneen työllisyyden aikaansaamaa rakenteellisen jäämän vahvistumista ei siis tulisi tulkita finanssipolitiikan kiristymiseksi.

Toinen tekijä, joka nyt selittää eroja eri mittareiden tuottamien tulosten välillä on puolustusinvestoinnit. F-35 hävittäjät ja Laivue 2020 -hanke kasvattavat julkisen talouden alijäämiä tulevina vuosina, kun hävittäjiä ja aluksia toimitetaan puolustusvoimille. Vuonna 2025 nämä investoinnit vastaavat noin 0,5 prosenttia BKT:sta ja ne ovat osa rakenteellista jäämää, koska niitä ei käsitellä kertaluonteisina toimina. Niitä ei kuitenkaan lasketa mukaan alhaalta ylös -lähestymistavassa, sillä investoinneista päätettiin edellisten hallitusten aikana, joten ne eivät edusta uusia julkiseen talouteen vaikuttavia päätöksiä. Vaikka nämä investoinnit lisäävät alijäämiä tulevina vuosina, hävittäjien toimittaminen Yhdysvalloista Suomeen tuskin merkittävästi lisää kokonaiskysyntää suomalaista tuotantoa kohtaan.

Yhteenvedon voidaan todeta, että finanssipolitiikan todellista viritystä tai sen vaikutusta kokonaiskysyntään on vaikea arvioida tarkasti, koska alhaalta erilaiset lähestymistavat tuottavat jonkin verran erilaisia tuloksia. Hallituksen päätökset kuitenkin vaikuttavat selvästi finanssipolitiikkaa kiristävästi, erityisesti vuonna 2025 verrattuna vuoteen 2024. Toisaalta julkisten terveydenhuolto-, sosiaalipalvelu- ja eläkemenojen kasvu yhdessä sosiaaliturvamaksujen alentamisen kanssa tasoittaa finanssipolitiikan päätösperäisen kiristämisen kielteistä vaikutusta kokonaiskysyntään, erityisesti suhteessa tilanteeseen hallituskauden alussa vuonna 2023.

## 4.5 Uudet EU:n finanssipoliittiset säännöt

Uudet EU:n jäsenmaiden finanssipolitiikkaa koskevat säännöt astuivat voimaan keväällä 2024. Uudistetut säännöt nojaavat edelleen EU:n perussopimukseen kirjattuihin 3 prosentin ja 60 prosentin viitearvoihin alijäämän ja velan BKT-suhteille. Uudistus ei myöskään muuta alijäämään perustuvan liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämiseen liittyvä prosessia, jos 3 prosentin alijäämärajaa rikotaan. Muutokset koskevat pääasiassa sääntöjen ennaltaehkäisevää osaa sekä velkaan perustuvaa liiallisen alijäämän menettelyä. Molemmat perustuvat nyt uusiin keskipitkän aikavälin suunnitelmiin, jotka kunkin jäsenmaan tulee laatia.

Keskipitkän aikavälin suunnitelmissa jäsenmaat sitoutuvat noudattamaan monivuotista uraa, joka asettaa katon nettomenojen kasvulle. Säännöissä nettomenot määritellään julkisyhteisöjen menoiksi ilman korkomenoja, harkinnanvaraisia tuloihin vaikuttavia toimenpiteitä, unionin rahastoista saatavilla tuloilla katettavia EU:n ohjelmista aiheutuvia menoja, EU:n rahoituksen piiriin kuuluvien ohjelmien yhteisrahoituksesta johtuvia kansalli-

sia menoja, työttömyysetuusmenojen suhdanneriippuvaista osuutta, sekä kertaluontoisten toimenpiteiden aiheuttamia menoja. On hyvä huomata, että koska nettomenojen kasvua mitattaessa huomioidaan (uudet) harkinnanvaraiset tulopuolen toimet, voivat jäsenvaltiot lisätä menojaan enemmän kuin mitä säännöt muutoin sallisivat, jos ne vastaavasti korottavat veroja tai tekevät muita toimia menolisäysten rahoittamiseksi.

Nettomenouran tulee saada Eurooppa-neuvoston hyväksyntä ja sen on tarkoitus toimia nettomenojen kasvun kattona 4 tai 5 vuoden ajan, riippuen vaalikauden pituudesta. Poikkeamat tältä polulta kirjataan kontrollitilille ja poikkeamat, jotka ovat suurempia kuin 0,3 % BKT:sta yhtenä vuonna tai 0,6 % BKT:sta kumulatiivisesti, voivat johtaa velkaan perustuvan liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämiseen sääntöjen korjaavassa osassa. Keskipitkän aikavälin suunnitelmissa jäsenmaat voivat hakea sopeutuskauden pidennystä 7 vuoteen. Tällainen pidennys mahdollistaa hitaamman sopeutuksen, mutta siihen liittyy muita vaatimuksia. Pidennystä hakevien jäsenmaiden on sitouduttava toteuttamaan joukko rakenteellisia uudistuksia ja investointeja, joiden edistymistä komissio seuraa.

Uusissa säännöissä annetaan entistä enemmän painoarvoa yksittäisiä jäsenvaltioita koskeville velkakestävyysanalyysille. Keskipitkän aikavälin suunnitelmien tulisi olla yhteensopivia tiettyjen kriteerien kanssa. Tällä pyritään varmistamaan, että velka suhteessa BKT:hen laskee uskottavasti kohti 60 prosenttia tai pysyy sen alapuolella ja että alijäämä pysyy alle 3 prosentissa suhteessa BKT:hen keskipitkällä aikavälillä. (Näitä kriteerejä kuvataan tarkemmin alempana olevassa Laatikossa.) Kyseisten ehtojen täyttämiseksi jäsenvaltioilta voidaan vaatia tietyn suuruista julkisen talouden sopeuttamista, mikä puolestaan rajoittaa sitä nettomenouraa, johon maa voi sitoutua keskipitkän aikavälin suunnitelmassaan. Vaadittava julkisen talouden sopeutus määritellään Euroopan komission velkakestävyysanalyysikehikon puitteissa ottaen huomioon maakohtaiset oletukset (Euroopan komissio, 2024).

### **Laatikko: Keskipitkän aikavälin suunnitelmaa koskevat kriteerit.**

Keskipitkän aikavälin suunnitelmissa esitettyjen nettomenourien tulisi noudattaa seuraavia EU:n finanssipoliittisissa säännöissä asetettuja ehtoja.

#### **Velkakestävyysanalyysiin perustuvat ehdot:**

- Velkasuhde alenee deterministisissä skenaarioissa
  - Velkasuhde asetetaan tai se pysyy uskottavasti alenevalla uralla (tai pysyy alle 60 % BKT:sta) kymmenen vuotta sopeutusjakson jälkeen sopeutusskenaariossa sekä kolmen stressitestin mukaisissa skenaarioissa:
    - \* *Heikomman rakenteellisen perusjäämän skenaario*: Rakenteellinen perusjäämä on pysyvästi 0,5 % BKT:sta heikompi.
    - \* *Haitallinen r-g skenaario*: Koron ja kasvun välinen erotus kasvaa pysyvästi prosenttiyksiköllä.
    - \* *Rahoituksen stressiskenaario*: Korot nousevat väliaikaisesti yhden vuoden ajaksi prosenttiyksiköllä (+ preemio korkean velan maille).
- Velkasuhde laskee riittävän todennäköisesti
  - Velkasuhde laskee vähintään 70 % todennäköisyydellä viiden vuoden päästä sopeutusjakson päättymisestä.
  - Todennäköisyys lasketaan stokastisista ennusteista, joissa koron, kasvun ja perusjäämän epävarmuutta mallinnetaan perustuen muuttujiin kohdistuvien shokkien maakohtaiseen historialliseen varianssi-kovarianssiin.
- Alijäämä on alle 3 % BKT:sta
  - Alijäämä saadaan tuotua tai pidetään alle 3 % BKT:sta ja pidettyä rajan alapuolella 10 vuotta sopeutusjakson jälkeen.

#### **Alijäämäsääntö ja turvalausekkeet:**

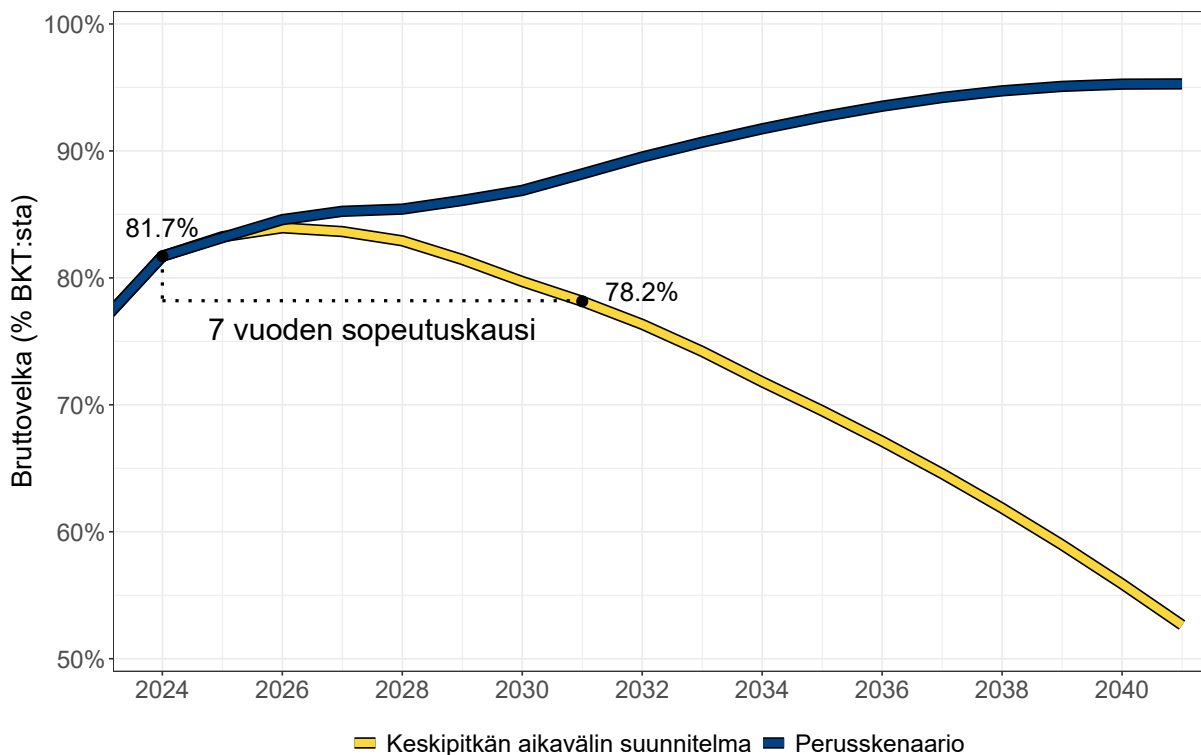
- Alijäämäsääntö
  - Sopeutusta vähintään 0,5 % BKT:sta jos alijäämä on suurempi kuin 3 % BKT:sta edeltävänä vuonna (johdonmukaisuus korjaavan osan kanssa).
- Velkakestävyuden turvalauseke
  - Vuotuinen velkasuhteen lasku on keskimäärin vähintään 1 % BKT:sta kun velkasuhde on yli 90 %.
  - Vuotuinen velkasuhteen lasku on keskimäärin vähintään 0,5 % BKT:sta kun velkasuhde on yli 60 %.
  - Keskiarvo viittaa sopeutusjaksoon, mutta muutos lasketaan suhteessa sopeutusjaksoa edeltävään vuoteen.
- Alijäämän resilienssi (turvalauseke)
  - Vuotuinen vähimmäissopeutus on 0,4 % BKT:sta (0,25 % BKT:sta, jos sopeutuskautta on pidennetty) jos rakenteellinen alijäämä on suurempi kuin 1,5 % edeltävänä vuonna.

## Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelma

Hallitus hyväksyi Suomen ensimmäisen keskipitkän aikavälin suunnitelman (Valtiovarainministeriö, 2024b) lokakuussa 2024. Velkakestävyys turvalauseke asettaa osana finanssipolitiikan sääntöjä Suomelle velvoitteen alentaa velkasuhdetta vähintään 0,5 % BKT:sta vuodessa yli sopeutuskauden. Nykyisten velkaennusteiden vallitessa tämä turvalauseke asettaa tiukimman rajoitteen Suomen nettomenouralle.<sup>16</sup>

Suomi hakee suunnitelmassa sopeutuskauden pidennystä 4 vuodesta 7 vuoteen. Tämä pidennys vaikuttaa ratkaisevan tärkeältä, sillä vaikka nykyiseen suunnitelmaan sisältyvä sopeutus on varsin mittava ja etupainotteinen, ei se tuota vaadittua velkasuhteen laskua 4 vuodessa. Vaatimus täyttyy hädin tuskin 7 vuoden sopeutuskaudellakaan: velkasuhde laskee vuoden 2024 81,7 prosentista 3,5 prosentilla 78,2 prosenttiin vuonna 2031, eli keskimäärin 0,5 % vuodessa (Kuvio 4.5.1). Kuten jäljempänä kuvataan, keskipitkän aikavälin suunnitelma eroa VM:n ennusteista taustalle olevien oletusten eroista johtuen.

**Kuvio 4.5.1:** Bruttovelka (% BKT:sta) keskipitkän aikavälin suunnitelmassa.



Lähde: Valtiovarainministeriö (2024b).

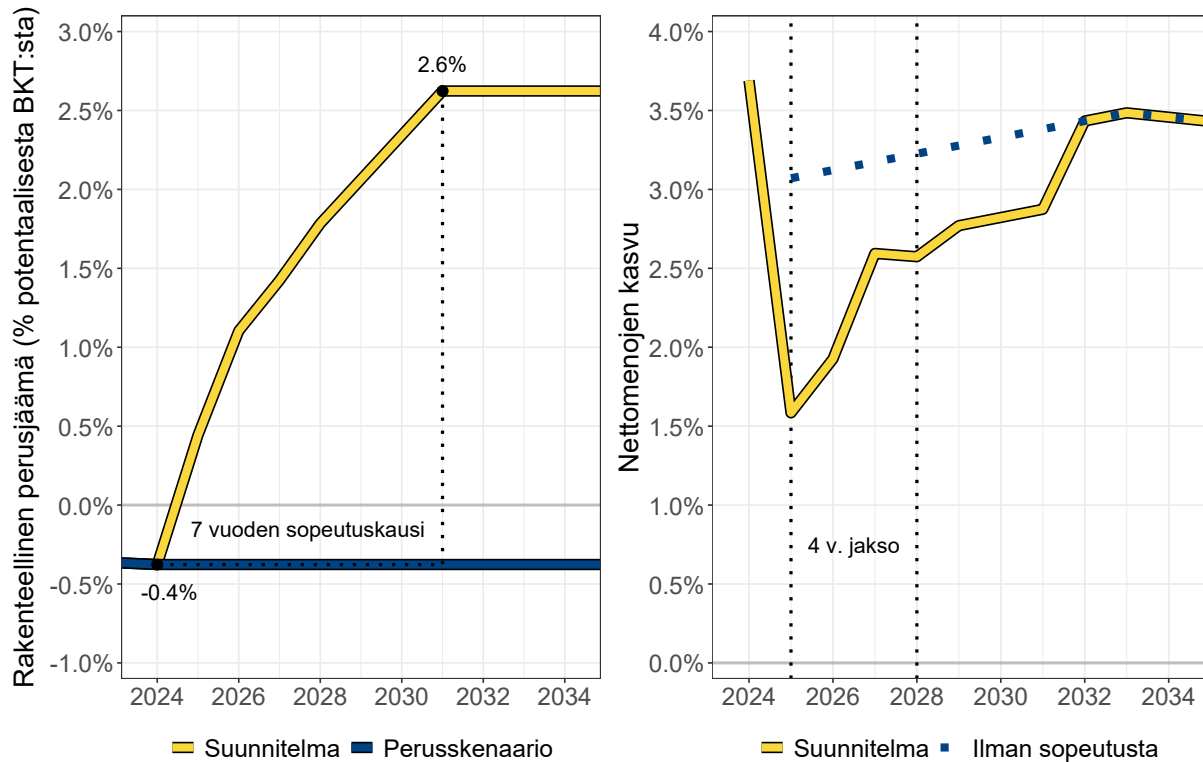
Tarvittava julkisen talouden sopeutus lasketaan uudessa kehikossa ensin rakenteellisen perusjäämän muutoksena, jolla vaikutetaan velkasuhteen kehitykseen. Tämän perusteella määritetään vastaavasti nettomenoura, joka vastaa tavoiteltua sopeutusta. Tilanteessa, jossa sopeutusta ei tehdä, pitäisi nimellisen BKT:n kasvua (finanssipolitiikan sääntökehikossa: BKT deflaattori plus potentiaalisen BKT:n kasvu) vastaavaa menoura menojen

<sup>16</sup>Ks. myös Valtiontalouden tarkastusvirasto (2024).



BKT-suhteen vakaana yli ajan. Sopeutusta vaadittaessa nettomenojen kasvun tulee olla tätä hitaampaa. Tätä havainnollistetaan Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelman pohjalta Kuviossa 4.5.2.

**Kuvio 4.5.2:** Rakenteellisen perusjäämän sopeutus (vasemmanpuoleinen kuva) ja katto nettomenojen kasvulle (oikeanpuoleinen kuva) keskipitkän aikavälin suunnitelmassa.



*Lähde:* Valtiovarainministeriö (2024b) ja neuvoston laskelmat. *Huom:* Oikeanpuoleisessa kuvassa sininen pistemäinen viiva on yhtäsuuri kuin nimellisen potentiaalisen BKT:n kasvu keskipitkän aikavälin suunnitelmassa.

Kuvion 4.5.2 vasemmanpuoleinen kuva näyttää rakenteellisen perusjäämän muutoksen 7 vuoden sopeutuskaudella. Kokonaisopeutus vastaa 3 prosenttia potentiaalisesta BKT:sta. Tämä vasemmanpuoleisen kuvan sopeutus rajoittaa nettomenojen kasvua saman kuvion oikeanpuoleisessa kuvassa. Siinä oleva keltainen viiva on johdonmukainen vaaditun sopeutuksen kanssa (vasemmanpuoleisessa kuvassa), kun taas sininen pistemäinen viiva antaisi katon Suomen nettomenojen kasvulle tilanteessa, jossa sopeutusta ei tarvittaisi. Keltainen viiva ilmaisee myös nettomenopolun, jota Suomen odotetaan noudattavan vuosina 2025–2028, jos Euroopan neuvosto hyväksyy suunnitelman, mikä on todennäköistä komission äskettäin antaman myönteisen lausunnon perusteella.

Hallitus argumentoi Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelmassa, että sen jo kaavailemat sopeustoimet riittävät noudattamaan nettomenopolkua, johon se sitoutuu (Valtiovarainministeriö, 2024b). Jos näin on, EU:n uudet finanssipoliittiset säännöt eivät näytä edellyttävän lisäsopeutusta. Kuitenkin nykyisen suunnitelman vaatima sopeutus jatkuu

nykyisen hallituskauden yli (vuoden 2027 jälkeiseen aikaan).<sup>17</sup> Suomen alijäämä myös ylittää 3 % rajan vuonna 2024 ja riski alijäämään perustuvasta liiallisen alijäämän menettelystä johti luultavasti julkisen talouden lisäsopeutuksiin jo keväällä 2024, riippumatta EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistuksesta.

Kuten edellä mainittiin, eräät keskipitkän aikavälin suunnitelmassa käytetyistä oletuksista poikkeavat VM:n riippumattomasta ennusteesta (Valtiovarainministeriö, 2024d). Suomi esimerkiksi käyttää sääntöjen sallimaa mahdollisuutta korvata komission yhteisesti sovitun menetelmän mukainen BKT:n potentiaalisen kasvun ura vakaammalla uralla. Nykyisessä keskipitkän aikavälin suunnitelmassa BKT:n potentiaalisen kasvun oletetaan olevan 0,94 % vuosina 2024-2041. Tämä on ristiriidassa sekä VM:n että Euroopan komission talousennusteissa tuleville vuosille ennustettujen alhaisempien potentiaalisen tuotannon kasvulukujen kanssa. Korkeampi potentiaalisen BKT:n kasvu keskipitkän aikavälin suunnitelman alkuvuosina pienentää julkisen talouden sopeuttamistarve ja sallii nopeamman nettomenojen kasvun. Jos nämä oletukset osoittautuvat liian optimistisiksi, julkinen talous on lähivuosina todennäköisesti heikompi kuin suunnitelmassa.<sup>18</sup>

## 4.6 Ilmastopolitiikka

Euroopan vihreän kehityksen ohjelman yleistavoitteena on saavuttaa kasvihuonekaasupäästöjen nollataso vuoteen 2050 mennessä. 55-valmiuspaketti asettaa välitavoitteeksi vähintään 55 prosentin kasvihuonekaasupäästöjen nettovähennyksen vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoteen 1990. Vihreällä siirtymällä on taloudellisia vaikutuksia koko EU:ssa jo ennen vuotta 2030. Suomen kansalliset tavoitteet ovat EU:n tavoitteiden mukaisia, ja hallitus on sitoutunut ilmastolain tavoitteisiin.

Vaikka kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä on edistytty selvästi teollisuusprosessien ja energiantuotannon osalta, muilla aloilla on huomattavia haasteita.

Yksi ongelma on se, että Suomen metsien hiilinielu on pienentynyt merkittävästi viime vuosina, minkä vuoksi Suomi on lähes mahdotonta saavuttaa maankäyttösektorin nettopäästötavoitettaan vuosina 2021-2025. Tämä asettaa haasteita myös vuosien 2026-2030 tavoitteelle. Kuten korostimme edellisessä raportissamme, tämä aiheuttaa finanssipoliittisen riskin, sillä Suomi voi joutua ostamaan hiilinieluyksiköitä muilta jäsenvaltioilta. Metsien hiilinielun supistuminen johtuu osittain lisääntyneistä hakkuista. Hakkuut myös kiihdyttävät metsien biologisen monimuotoisuuden vähenemistä, mikä on vastoin EU:n tavoitetta pysäyttää biologisen monimuotoisuuden väheneminen vuoteen 2030 mennessä.

---

<sup>17</sup>Uusi hallitus voi valita sitoutua uuteen keskipitkän aikavälin suunnitelmaan kautensa alussa 2027 ja se suunnitelma korvaisi nykyisen suunnitelman.

<sup>18</sup>Keskipitkän aikavälin suunnitelmassa velkasuhteen ennustetaan olevan 82,9 % vuonna 2028, kun taas VM:n syksyn ennusteessa velkasuhteen arvioidaan olevan 86 % (Valtiovarainministeriö, 2024c). Syksyn ennuste ja luonnos keskipitkän aikavälin suunnitelmasta julkaistiin molemmat 23. syyskuuta 2024.

Lisäksi maatalouden päästöt eivät ole vähentyneet juuri lainkaan, ja liikenteen päästöt vähenevät vain hitaasti. Hallituksen päätös alentaa uusiutuvien polttoaineiden jakelovelvoitetta vuosina 2024-2027 sekä polttoaine- ja autoveron alentaminen todennäköisesti hidastavat entisestään päästövähennyksiä liikennesektorilla.

Hallituksen tärkein vastaus näihin haasteisiin vastaamiseksi näyttää olevan on vihreän siirtymän edistäminen erilaisilla tuilla ja avustuksilla. Hallitus on päättänyt investoida niin sanottujen teknologisten hiilinielujen, joilla tarkoitetaan teknologisia ratkaisuja hiilen poistamiseksi pysyvästi ilmakehästä, edistämiseen. Hallitus on varannut investointiohjelmastaan 140 miljoonaa euroa avustuksiin, joilla tuetaan hiilidioksidin talteenotto-, hyödyntämis- ja poistamisratkaisujen kehittämistä ja käyttöä.<sup>19</sup>

Hallitus on myös ottanut käyttöön väliaikaisen verohyvityksen sellaisille suurille teollisuusinvestoinneille, joiden pitäisi tukea siirtymistä hiilineutraaliuteen, kuten akku- ja vetyhankkeille ja fossiilivapaalle teräkselle. Nykyisten EU-säännösten mukaisesti hyvitys voi olla 20 prosenttia kokonaisinvestoinnista, kuitenkin enintään 150 miljoonaa euroa hanketta kohti. Verohyvitys myönnetään vuoden 2025 loppuun asti uusille investointihankkeille. Kun hanke on saatu päätökseen, hyvitys voidaan vähentää maksettavasta yhteisöverosta vuodesta 2028 alkaen.

Kuten edellisen hallituksen päättämässä talousarvioissa, myös vuosien 2024 ja 2025 talousarvioissa tietyt valtion menot luokitellaan hiilineutraaliutta edistäviksi. Nämä menot kattavat eri aloja ja ovat yhteensä noin 2,2 miljardia euroa vuonna 2025, kuten taulukosta 4.6.1 käy ilmi.

**Taulukko 4.6.1:** Vihreän siirtymän rahoitus julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2025-2028, miljoonaa euroa

	2024*	2025*	2026	2027	2028
Luonnon monimuotoisuus sekä vesien- ja ympäristönsuojelu	127,6	134,4	130,5	130,3	130,3
Uusiutuva energia ja energiatehokkuus	507,2	601,6	492,2	230,3	172,3
Globaali ulottuvuus	224,8	199,0	197,3	204,5	204,5
Tutkimus ja kehittäminen	321,5	304,8	289,4	323,1	363,7
Liikenne	294,2	303,1	264,6	252,8	206,4
Maa- ja metsätalous sekä maankäyttösektori	600,4	680,2	659,9	563,3	577,8
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>2076</b>	<b>2223</b>	<b>2034</b>	<b>1704</b>	<b>1655</b>

*Lähteet:* Valtion vuoden 2025 talousarvioesitys (\*) ja Valtiovarainministeriö (2024a).

Sitä, kuinka hyvin nämä toimet vastaavat edellä kuvattuihin haasteisiin, on syytä arvioida kriittisesti. Teknologisista nieluista voi lopulta tulla tärkeä väline ns. nettonollatavoitteen mukaisten kasvihuonepäästöjen saavuttamiseksi. Yritysten kannustaminen niiden käyttöönottoon voisi olla hyödyllistä. Vaikka näitä teknologioita odotetaan sovellettavan en-

<sup>19</sup>Katso tarkemmin vuoden 2025 talousarvioesitys kestävän kehityksen osalta.

simmäisenä biomassan polton hiilidioksidipäästöihin, ne eivät erilaisten teknisten haasteiden vuoksi kuitenkaan todennäköisesti edistä merkittävästi Suomen ilmastotavoitteita maankäyttösektorilla ennen 2030-lukua.<sup>20</sup>

Investointihyvityksen etuna on se, että sitä sovelletaan vain uusiin investointeihin sen sijaan, että se palkitsisi aiempia investointeja. Kuten Einiö ym. (2024) huomauttavat, sillä on kuitenkin useita kustannustehokkuutta rajoittavia ominaisuuksia. Hyvitystä koskevat kriteerit ovat suhteellisen väljät lukuun ottamatta vaatimusta, jonka mukaan se on myönnettävä vuoden 2025 loppuun mennessä. Siksi hyvityksellä tuetaan todennäköisesti myös investointeja, jotka tehtäisiin muutenkin. Näiden investointien osalta verotuloja menetetään ilman, että investoinnit lisääntyvät vastaavasti. Lisäksi korkea 50 miljoonan euron vähimmäisinvestointikynnys suosii suuria yrityksiä pienempien sijaan.

Hyvityksen odotetaan myös hyödyttävän ensisijaisesti EU:n päästökauppajärjestelmään kuuluvia teollisuusyrityksiä. Päästövähennykset näissä yrityksissä eivät välttämättä johda suoraan päästöjen vähenemiseen EU:n tasolla, sillä ne voivat vapauttaa päästölupia muille yrityksille. Suomen ilmastopolitiikan suurimmat haasteet liittyvät joka tapauksessa nyt päästöjen hitaaseen vähenemiseen taakanjako- ja maankäyttösektorilla.

Taulukon 4.6.1 määrärahoja käytetään useiden eri hankkeiden ja tukien rahoittamiseen. Niiden vaikutuksista ilmastopäästöihin tai muihin ympäristöongelmiin ei ilmeisesti ole esitetty arvioita.

Tuet, jotka ovat oin päällekkäisiä päästökauppajärjestelmän kanssa ja joiden vaikutukset ovat epävarmoja, tuskin ovat veronmaksajien näkökulmasta kustannustehokkain tapa tukea vihreää siirtymää. Suomen ilmastopolitiikassa olisi syytä selkeämmin päästöjen vähentämiseen taakanjakosektorilla ja hiilinielujen vahvistamiseen maankäyttösektorilla. Julkisen talouden kannalta olisi myös perusteltua painottaa toimenpiteitä, jotka tuottavat julkisia tuloja vihreän siirtymän aikana, julkisia menoja kasvattavien tukien ja avustusten sijasta. Yksi konkreettinen askel tähän suuntaan olisi poistaa verohelpotukset puun käytöltä energiantuotannossa.

## 4.7 Neuvoston näkemykset

Hallitus on toimeenpannut valtaosan hallitusohjelmassa esitetyistä suorista säästötoimenpiteistä vuoden 2024 aikana tai vuoden 2025 alusta alkaen. Nämä toimenpiteet koostuvat pääasiassa sosiaalietuuksien leikkauksista ja tiettyjen sosiaali- ja terveystalvelujen supistuksista.

Hallitus on myös toteuttanut uusia toimia julkisen talouden vahvistamiseksi. Niihin kuuluvat yleisen arvonlisäverokannan korottaminen 1,5 prosenttiyksiköllä, eläketulojen vero-

---

<sup>20</sup>Keskustelua teknologisten nielujen mahdollisuuksista ja haasteista suomalaisessa teollisuudessa, ks. Kujanpää ym. (2023).

tuksen lievä kiristäminen sekä sosiaali- ja terveystalouteen ja julkishallintoon kohdistuvat lisäsäästöt. Arvonlisäverokannan korotus tuli voimaan syyskuussa 2024, kun taas useimmat muut toimenpiteet pannaan täytäntöön vuonna 2025.

Yleisesti ottaen nämä uudet toimenpiteet ovat hyvin linjassa hallituksen tärkeimpien finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa. Se, että uudet toimet sisältävät - hallitusohjelmasta poiketen - myös veronkorotuksia (ilman vastaavia veronkevennyksiä muualla) vahvistaa hallituksen uskottavuutta julkisen talouden tavoitteiden saavuttamisessa, semminkin kun verotulot saattaisivat muutoin pienentyä suhteessa BKT:hen. Verotuksen hyödyntäminen auttaa hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti myös suojelemaan heikoimmassa asemassa olevia ihmisiä säästötoimenpiteiden vaikutuksilta. Arvonlisäveron korotus jakautuu suhteellisen tasaisesti laajalle ihmisryhmälle. On kuitenkin syytä huomata, että eläkeläiset ovat suurelta osin veronkorotukselta suojassa, sillä maksussa olevia eläkkeitä korotetaan kuluttajahintojen nousun myötä.

Yksi uusiin säästötoimenpiteisiin liittyvä mahdollinen huolenaihe koskee sitä, missä määrin julkishallinnon säästöt voidaan saavuttaa tinkimättä sen laadusta. Äkillisiä henkilöstövähennyksiä edellyttävät säästövaatimukset tuskin ovat paras tapa nostaa tuottavuutta, vaan toiminnan tehostaminen eri hallintoyksiköissä tulisi pikemminkin nähdä jatkuvana prosessina.

Hallitusohjelman täytäntöönpanosta ja uusista sopeutustoimista huolimatta julkisen velan määrän suhteessa BKT:hen ennustetaan kasvavan suhteellisen nopeasti vuonna 2025. On myös edelleen epävarmaa, riittävätkö tähän mennessä toteutetut toimenpiteet saavuttamaan hallituksen tärkeimmän finanssipoliittisen tavoitteen, eli velkasuhteen vakauttamisen hallituskauden loppuun mennessä.

Yksi syy tähän on hallituskauden alun heikko suhdannekehitys. Toinen syy on se, että joidenkin sopeutustoimien vaikutukset ovat varsin epävarmoja. Hallitusohjelmassa esimerkiksi oletettiin, että työvoiman tarjontaa lisäävät toimenpiteet vahvistaisivat julkista taloutta vuositasolla noin 2 miljardilla eurolla työllisyyden kasvun kautta. Nämä toimenpiteet perustuvat työn tarjonnan kannustimien parantamiseen vähentämällä tulonsiirtoja niille, jotka eivät ole työssä. Näiden toimenpiteiden vaikutusta on vaikea arvioida tarkasti. Täysimääräinen toteutuminen vie joka tapauksessa aikaa, sillä työllisyyden parantaminen edellyttää, että nykyiset työttömät löytävät töitä. Heikko suhdannetilanne on todennäköisesti viivästyttänyt niiden vaikutusta entisestään vähentämällä työvoiman kysyntää.

Kolmas syy on hyvinvointialueiden menojen nopea kasvu, joka on johtanut alueiden merkittäviin alijäämiin vuosina 2023 ja 2024 ja heikentää valtiontaloutta vuosina 2025 ja 2026 valtion rahoituksen jälkikäteistarkistuksen vuoksi.

Hyvinvointialueiden taloudelliset haasteet voivat myös vaarantaa heikoimmassa asemas-

sa olevien ihmisten kannalta keskeisten julkisten terveys- ja sosiaalipalvelujen laadun ja saatavuuden. Hallituksen päätös alentaa henkilöstön vähimmäisvaatimuksia ei juurikaan helpota tilannetta, sillä hyvinvointialueiden valtion rahoitusta leikattiin vastaavasti.

EU:n uudet finanssipoliittiset säännöt tulivat voimaan hallituksen kannalta hankalasti kesken hallituskauden. Toisaalta hallitusohjelma vastaa tavoitteiden osalta varsin hyvin uusien sääntöjen henkeä. Sääntöihin sisältyvän joustavuuden ansiosta näyttää siltä, että hallituksen ei uusien sääntöjen vuoksi ainakaan toistaiseksi tarvitse tehdä merkittäviä muutoksia finanssipolitiikkaansa. Suomen joutumista EU:n liiallisia alijäämiä koskevaan menettelyyn ei kuitenkaan voida sulkea pois.

Hallituksen sopeuttamistoimet kiristävät finanssipolitiikkaa erityisesti vuonna 2025. Työttömyyden kasvu viimeisten puolentoista vuoden aikana ja Suomen muuta euroaluetta alhaisempi inflaatio viittaavat siihen, että näiden toimenpiteiden ajoitus ei ole kokonaiskysynnän vakauttamisen kannalta paras mahdollinen.

Toisaalta työllisyys on edelleen suhteellisen korkealla tasolla verrattuna COVID-19:ää edeltävään tasoon, ja tuotantokuilun odotetaan kohentuvan vuonna 2025. Lisäksi julkiset menot, erityisesti terveydenhuoltomenot, kasvavat, vaikka uusia hallituksen päätöksiä ei tehtäisikään. Ainakin osa tästä lisäyksestä todennäköisesti lisää kokonaiskysyntää, mikä osittain tasoittaa vakauttamistoimien vaikutusta. Myös euroalueen rahapolitiikan viimeaikainen keventäminen alkaa todennäköisesti vahvistaa kokonaiskysyntää vuonna 2025. Tätä taustaa vasten ja ottaen huomioon julkisen velkasuhteen nopeaan kasvuun liittyvät riskit, emme pidä hallituksen finanssipolitiikan viritystä vuonna 2025 liian rajoittavana. Ellei suhdannekehitys parane odottamattoman nopeasti, olisi kuitenkin järkevää välttää toimenpiteitä, jotka vähentävät kokonaiskysyntää edelleen lyhyellä aikavälillä.

Taloussuhdanteesta riippumatta hallituksen olisi hyvä tehdä uudistuksia, jotka vahvistavat julkista taloutta pitkällä aikavälillä vähentämättä kokonaiskysyntää lyhyellä aikavälillä. Hallitusohjelmassa mainittu eläkeuudistus on tässä suhteessa tärkeä mahdollisuus. Tulevia eläkemenoja voitaisiin leikata heikentämättä työn tarjonnan kannustimia poistamalla työeläkkeen kertyminen tietyiltä palkattomilta jaksoilta. Näin saatavat säästöt mahdollistaisivat sosiaalivakuutusmaksujen laskun myötä esimerkiksi valtion ansiotuloverojen korottamisen ilman että työhön kohdistuva kokonaisverorasitus nousee.

Ilmastopolitiikassa tarvittaisiinvoimakkaampia toimia päästöjen vähentämiseksi taakanjakosektorilla ja hiilinielujen vahvistamiseksi maankäyttösektorilla. Näiden sektoreihin liittyvien tavoitteiden saavuttamatta jättäminen heikentää Suomen ilmastopolitiikan uskottavuutta ja lisää myös julkisen talouden riskejä. Julkisen talouden näkökulmasta olisi myös järkevää painottaa nykyistä voimakkaammin päästöihin tai hiilinielujen vähentämiseen liittyviä veroja ja maksuja erilaisten julkista taloutta rasittavien tukien ja avustusten sijaan.

## 5 Alueelliset työmarkkinat, palkat ja työllisyys

Suomen työmarkkinoilla on suuria ja pysyviä alueellisia eroja. Väestörakenteen muutokset myös todennäköisesti pahentavat työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia sekä alueellisesti että koko maan talossa. Sisäisen muuttoliikkeen esteet ja työntekijöiden osaamisen liittyvät puutteet suhteessa työnantajien tarpeisiin voivat puolestaan haitata meneillään olevia toimia työllisyysasteen nostamiseksi.

Tässä luvussa analysoidaan alueellisia työmarkkinoita, palkkoja ja tuottavuutta sekä työllisyyttä. Aluksi esitellään empiiristä näyttöä palkkojen ja työntekijöiden tuottavuuden alueellisista eroista Suomessa Bratu ja Lyytikäinen (2024) taustaraportin pohjalta. Sen jälkeen tarkastelemme alueellista ja ammatillista kohtaantoa työmarkkinoilla. Tämä analyysi perustuu Uusitalo ym. (2024) taustaraporttiin. Lopuksi tarkastelemme julkisten työvoimapalvelujen siirtymistä kunnille (TE24-uudistus).

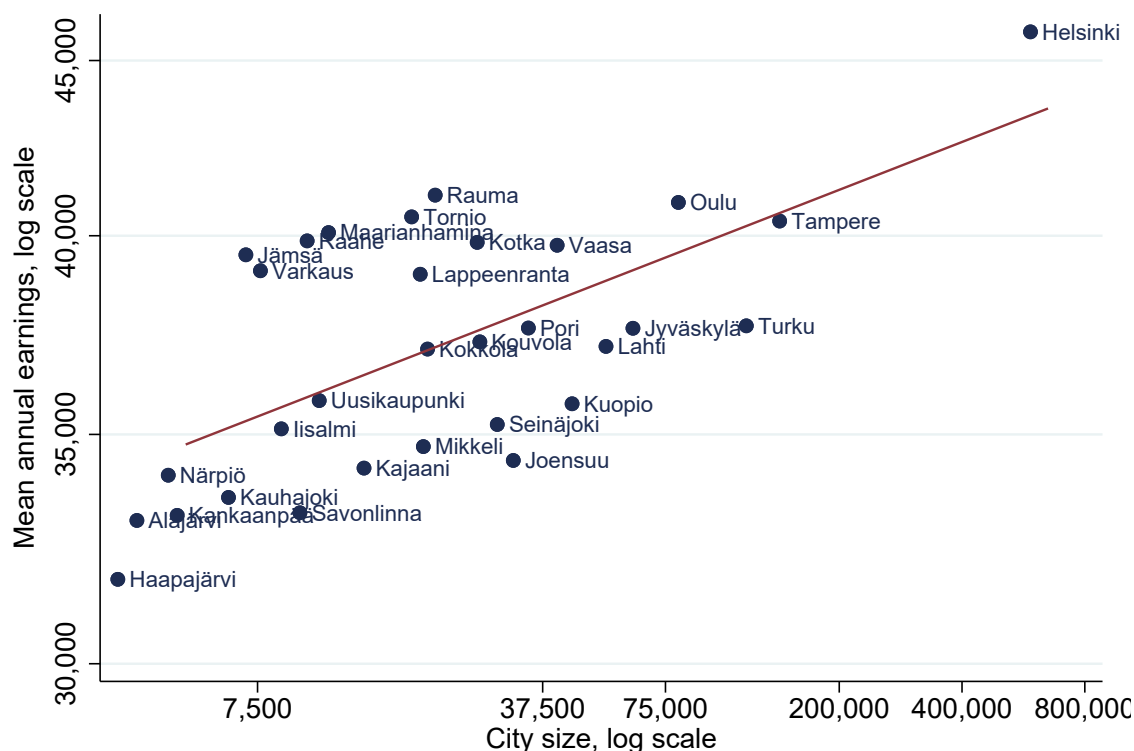
### 5.1 Kaupunkien palkkapreemio

Työntekijät tienaaavat enemmän suurissa kaupungeissa kuin pienissä kaupungeissa tai maaseudulla. Tätä ilmiötä kutsutaan kaupunkien palkkapreemioksi ja se on dokumentoitu monissa maissa (esim. Saksassa (Dauth ym., 2022), Espanjassa (De la Roca ja Puga, 2017), Ruotsissa (Eliasson ja Westerlund, 2023) ja Yhdysvalloissa (Glaeser ja Maré, 2001)). Bratu ja Lyytikäinen (2024) raportoivat vastaavia tuloksia Suomen aineistolla.

Kuvio 5.1.1 havainnollistaa eroja vuositulojen keskiarvoissa työssäkäyntialueiden välillä ja sitä kuinka erot ovat yhteydessä alueen kokoon, kun sitä mitatetaan työpaikkojen lukumäärällä (kuvan lähde on Bratu ja Lyytikäinen (2024)). Kuvion luvut eivät ota huomioon työntekijöiden ja yritysten ominaisuuksien, kuten koulutustason tai toimialarakenteen, välisiä alueellisia eroja. Alueiden väliset palkkaerot ovat suuret, ja keskiansioiden ja kaupungin koon välillä on selvä positiivinen yhteys. Helsinki on ylivoimaisesti suurin työssäkäyntialue, ja Helsingin työssäkäyntialueen työntekijät ansaitsevat keskimäärin 15 prosenttia enemmän kuin toiseksi suurimman työssäkäyntialueen, Tampereen, työntekijät (46 000 euroa vs. 40 000 euroa).

Työmarkkinoiden ja aluepolitiikan kannalta tärkeä kysymys on, ovatko nämä palkkaerot syy-yhteydessä toisiinsa. Toisin sanoen, tekeekö kaupungin koon kasvattaminen kaupungin työntekijöistä tuottavampia erilaisten kasautumisvaikutusten ansiosta, vai eroavatko suurempien kaupunkien työntekijät pienempien kaupunkien työntekijöistä inhimillisen pääoman ja taitojen osalta? Kuten Hsieh ja Moretti (2019) huomauttavat, jos työn tuottavuus on korkeampi suuremmissa kaupungeissa, kokonaistuottavuutta voidaan koko maan tasolla periaatteessa lisätä kasvattamalla suuria kaupunkeja pienempien, alhaisemman tuottavuuden kaupunkien ja alueiden kustannuksella.

**Kuvio 5.1.1:** Kaupunkien palkkapeemio aineistossa. Kuviossa on kuvattuna miesten keskimääräinen vuositulo suhteessa kaupungin kokoon (tai työpaikkojen tiheyteen) mitattuna työpaikkojen määrällä 20 kilometrin säteellä kaupungin keskustasta.



Lähde: Bratu ja Lyytikäinen (2024). (vaaka-akseli: *City size, log scale* = Kaupungin koko, logaritminen asteikko; pystyakseli: *Mean annual earnings, log scale* = Vuositulojen keskiarvo, logaritminen asteikko)

Bratu ja Lyytikäinen (2024) tutkivat kaupunkien palkkapeemiota Suomessa yksityiskoh-  
 taisemmin käyttämällä yksilötason työnantaja-työntekijä-aineistoa, jonka avulla he voi-  
 vat seurata työntekijöitä sekä yli ajan että alueellisesti. Heidän keskeinen havaintonsa  
 on, että vaikka työpaikan ja työntekijän ominaispiirteet sekä työntekijän kiinteät vaiku-  
 tukset huomioitaisiin, Suomessa on huomattava kaupunkien palkkapeemio. Ansioiden  
 jousto kaupungin koon suhteen on noin 2,4 prosenttia, mikä tarkoittaa, että kaupun-  
 gin koon kaksinkertaistuminen lisää ansioita keskimäärin 2,4 prosenttia. Tutkimuksessa  
 havaitaan myös, että Helsingin työssäkäyntialueen työntekijät ansaitsevat noin 8 prosent-  
 tia enemmän kuin vastaavat työntekijät Tampereen ja Turun työssäkäyntialueilla ja että  
 Tampereen ja Turun työntekijät ansaitsevat 1,4 prosenttia enemmän kuin pienempien  
 aluekeskusten työntekijät.

Bratu ja Lyytikäinen (2024) analysoivat myös dynaamisia vaikutuksia selvittääkseen, mi-  
 ten työkokemus näkyy palkoissa ja riippuuko työkokemuksen vaikutus sen kaupungin koos-  
 ta, jossa työkokemus on hankittu. He havaitsivat, että yksi vuosi työkokemusta Helsingin  
 työssäkäyntialueella lisää ansioita 1,9 prosenttia verrattuna muilla työssäkäyntialueilla  
 työskentelyyn samaisen vuoden aikana. Lisäksi Helsingissä kertynyt työkokemus näyttää  
 olevan siirrettävissä. Toisin sanoen, kun työntekijät muuttavat Helsingistä toiselle työ-



säkäyntialueelle, he ansaitsevat edelleen enemmän kuin vastaavat työntekijät kohteena olevalla työssäkäyntialueella. Yksi tulkinta tästä havainnosta on, että työskentelemällä suuressa kaupungissa työntekijät keräävät taitoja ja inhimillistä pääomaa, jotka eivät katoa heidän muuttaessaan pienempään kaupunkiin.

Kaupunkien palkkapreemion taustalla olevat mekanismit ovat kuitenkin yleisemmin ottaen edelleen epäselviä. Suurten kaupunkien luonnollisten etujen, kuten edullisen maantieteellisen sijainnin, lisäksi yksi mahdollinen mekanismi on suurempien työmarkkinoiden tehokkaampi toiminta. Esimerkiksi Dauth ym. (2022) löytävät Saksan työmarkkinoilla näyttöä siitä, että korkeamman tuottavuuden työntekijät työskentelevät korkeamman tuottavuuden yrityksissä. Tällainen valikoituminen on voimakkaampaa suuremmissa kuin pienemmissä kaupungeissa. Toinen mahdollisuus on, että yrityksillä on vähemmän markkinavoimaa suurissa kaupungeissa ja ne joutuvat maksamaa korkeampia palkkoja. Tutkimustulos siitä, että Helsingistä kerrytetystä työkokemuksesta saatavat edut ovat siirrettävissä (Bratu ja Lyytikäinen, 2024), on kuitenkin ristiriidassa tämän mekanismin kanssa.

Kuten Bratu ja Lyytikäinen (2024) huomauttavat, jos kasautumishyödyt vaikuttavat merkittävästi tuottavuuseroihin, olisi politiikalla, joka kannustaa työntekijöitä siirtymään pienemmistä kaupungeista suurempiin kaupunkiin, sekä suoria että epäsuoria vaikutuksia. Työntekijöiden siirtyminen suurempiin kaupunkiin ja erityisesti Helsingin seudulle lisää suoraan heidän tuottavuuttaan, kuten edellä on kuvattu. Välillisesti kohdekaupunkien koon kasvu parantaa muiden työntekijöiden tuottavuutta näissä kaupungeissa, kun taas työntekijöiden tuottavuus voi laskea kutistuvissa lähtökaupungeissa ja -alueilla. Kokonaisvaikutus kansalliseen tuottavuuteen ja tuotantoon riippuu näiden epäsuorien vaikutusten suuruudesta. Jos kasautumishyötyjen marginaalivaikutus on yhtä suuri alueiden välillä, niin epäsuorat vaikutukset kumoutuvat ja siirtyvien työntekijöiden tuottavuuteen kohdistuvat myönteiset vaikutukset hallitsevat vaikutusta kokonaistuottavuuteen (Bratu ja Lyytikäinen, 2024). Tällöin suurimpien kaupunkien koon kasvattaminen lisää kokonaistuottavuutta.

Kaupungit kasvavat myös maahanmuuton myötä. Kun maahanmuuttajat muuttavat kaupunkiin, kasautumishyödyt lisääntyvät kaupunkien kasvun myötä ilman, että tuottavuus vastaavasti laskee muualla maassa.

Jos työntekijät voivat ansaita korkeampaa palkkaa suuremmissa kaupungeissa, miksi useimmat työntekijät eivät muuttaisi suuriin kaupunkiin ja erityisesti Helsingin seudulle? Yksi syy on se, että asumiskustannukset vievät suuren osan nimellispalkan noususta, joka saadaan muuttamalla suurempaan kaupunkiin. Helsingin työssäkäyntialue tarjoaa korkeampia palkkoja, mutta siellä on myös Suomen korkeimmat asumiskustannukset. Tämä johtuu asuntotarjonnan joustamattomuudesta. Työntekijät tietysti arvostavat palk-

kojen lisäksi myös muita elämänlaatuun liittyviä alueellisia näkökohtia, jotka vaikuttavat heidän sijoittautumispäätöksiinsä.

Kun otetaan huomioon Suomea koskevat tutkimustulokset (Bratu ja Lyytikäinen, 2024) ja laajempi kasautumishyötyjä koskeva kirjallisuus, voiko tai pitäisikö hallituksen tehdä jotakin suurimpien alueellisten työmarkkinoiden koon kasvattamiseksi Suomessa? Bratu ja Lyytikäinen (2024) nostavat esiin kolme tapaa, joilla hallitus voi vaikuttaa työvoiman alueelliseen jakautumiseen ja siihen, millaisille alueellisille työmarkkinoille työntekijöillä on pääsy.

Ensinnäkin kaupunkien väkiluku voi kasvaa vain, jos ne lisäävät asuntojen ja liikekiinteistöjen tarjontaa. Kuten edellisessä raportissamme (TPAN, 2024) totesimme, Suomessa kunnat valvovat asuntotarjontaan liittyvää maankäyttö- ja kaavoituspolitiikkaa, ja valtionhallinnolla on vain rajalliset keinot, joilla se voi vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon. Kuten luvussa 2 mainittiin, rakennusala koki syvän taantumana vuosina 2023 ja 2024. On huomionarvoista, että näin tapahtui myös suuremmissa kaupungeissa, joissa asuntojen hinnat ovat suhteellisen korkeat. On kuitenkin perusteltua uskoa, että kyseessä on ohimenevä ilmiö ja että asuntotarjonta on edelleen merkittävä este kaupunkien kasvulle. Näin ollen on tärkeää etsiä politiikkakeinoja, joiden avulla asuntojen ja liikekiinteistöjen tarjontaa voidaan kasvattaa alueilla, joilla asumiskustannukset ovat korkeat.

Toiseksi, liikenneyhteyksien parantaminen voi kasvattaa alueellisten työmarkkinoiden tosiasiallista kokoa vaikuttamatta suoraan yritysten ja työntekijöiden sijaintiin. Viimeaikainen suomalainen tutkimusnäyttö viittaa kuitenkin siihen, että kasautumisen hyödyt ovat lähinnä alueiden sisäisiä eivätkä alueiden välisiä (Haapamäki ym., 2024). Olisi tärkeää, että jokainen yksittäinen infrastruktuurihanke arvioitaisiin tarkasti kustannus-hyötyanalyysin avulla.

Lopuksi, erilaiset sijaintiin perustuvat politiikat, kuten valtionrahoitus kunnille tai hyvinvointialueille, voivat periaatteessa vaikuttaa työntekijöiden ja yritysten sijaintipäätöksiin (Lyytikäinen ym., 2024). Tämän tyyppiset tuet on kuitenkin historiallisesti suunnattu matalan tuottavuuden alueille (Saarimaa ym., 2015). Näitä rahoitusjärjestelmiä uudistettaessa olisi kiinnitettävä enemmän huomiota niihin sijaintiin liittyviin kannustimiin, joita tuet luovat työntekijöille ja yrityksille, ja siihen, miten ne ovat yhteydessä tuottavuuteen.

COVID-19-pandemian jälkeen etätyö on lisääntynyt joissakin ammateissa ja joillakin aloilla. Etätyö voi kasvattaa alueellisten työmarkkina-alueiden tosiasiallista kokoa, koska työntekijät voivat tehdä työtä tietyllä työmarkkina-alueella sijaitsevalle yritykselle ilman, että heidän tarvitsee asua samalla alueella. Kiinnostava kysymys on, saavatko muualla kuin kaupunkialueilla asuvat etänä työskentelevät työntekijät saman kaupunkipalkkapreemion kuin kaupunkialueilla työskentelevät ja asuvat työntekijät. On kuitenkin edelleen epäselvää, miten etätyö, johon liittyy vähemmän henkilökohtaisia kontakteja työtovereiden

kanssa, vaikuttaa työn tuottavuuteen.

## 5.2 Alueellinen ja ammatillinen kohtaanto-ongelma

Työttömillä työnhakijoilla on erilaisia taitoja ja työnantajilla erilaisia tarpeita. Toisaalta toisilleen hyvin sopivien työnhakijoiden ja työnantajien kohtaaminen vie usein aikaa. Siten ei ole yllättävää, että työmarkkinoilla on tyypillisesti yhtä aikaa paljon avoimia työpaikkoja ja työttömiä työnhakijoita.

Luvun 2 lopussa esitetyt, eri ajanjaksoille sovitettut Beveridge-käyrät (Kuvio 2.3.2) kuitenkin osoittavat, että vuosina 2013-2024 Suomessa oli tyypillisesti yhtäaikaan enemmän työttömiä ja avoimia työpaikkoja suhteessa työvoimaan kuin vuosina 1994-2012. Vastaa- vasti mikä tahansa työttömyysaste näyttää nykyään olevan yhteydessä suurempaan avoimien työpaikkojen määrään kuin ennen. Tämä viittaa siihen, että työmarkkinoista on tullut siinä mielessä tehottomampia, että työnhakijat ja työnantajat löytävät siellä toisensa aikaisempaa hitaammin. Kehitys näyttää vielä heikommalta, jos vuosia 2013-2024 verrataan vuosiin 1978-1990.

Tämän kehityksen ymmärtäminen voisi auttaa suunnittelemaan parampaa työllisyyspolitiikkaa. Yksi mahdollinen selitys on, että työnhakijat etsivät enenevästi töitä eri aloilta tai aloilta kuin mihin avoimet työpaikat ovat keskittyneet. Tällaisen alueellisen (maantieteellisen) tai ammatillisen kohtaanto-ongelman kasvu voi johtaa työttömyyden ja avoimien työpaikkojen yhtäaikaiseen kasvuun suhteessa työvoimaan. Tämä voi heijastaa talouden rakenteellisia muutoksia. Suomessa, kuten monissa muissa korkean tulotason maissa, teolliset työpaikat ovat vähentyneet viime vuosikymmeninä samalla kun palvelusektorin työpaikat ovat lisääntyneet. Uudet palvelualojen työpaikat eivät useinkaan sijaitse samoilla alueilla kuin entiset teolliset työpaikat.

Uusitalo ym. (2024) tarkastelevat alueellisen ja ammatillisen kohtaanto-ongelman kehitystä Suomessa vuodesta 2006 vuoteen 2021 käyttäen rekisteriaineistoa työnhakijoista ja avoimista työpaikoista. Heidän aineistonsa sisältää tietoa työnhakijoiden sijainnista ja ammatista sekä avoimien työpaikkojen sijainnista ja ammatista. Nojaten edeltäviin tutkimuksiin, kirjoittajat arvioivat tilastollisesti kuinka maantieteellinen etäisyys työnhakijoiden ja avoimien työpaikkojen välillä vaikuttaa työllistymisen todennäköisyyteen. He tarkastelevat myös "ammatillisen etäisyyden" merkitystä käyttäen erilaisia mittareita sille.

Tulosten mukaan sekä maantieteellisellä että ammatillisella etäisyydellä on selvä vaikutus työllistymiseen. Työnhakijat esimerkiksi harvoin ottavat vastaan työtä, joka on kaukana heidän nykyisestä asuinpaikastaan. Tulokset viittaavat kuitenkin siihen, että alueellisen ja ammatillisen kohtaanto-ongelman vuoksi menetettyjen rekrytointien määrä on niin vähäinen, että sillä voidaan selittää vain pieni osuus työttömyydestä – todennäköisesti alle 10 prosenttia viime vuosina. Tämä johtuu siitä, että useimmat työnhakijat voivat löytää

läheltä asuinpaikkaansa useita sellaisia avoimia työpaikkoja, joihin liittyvät vaatimukset vastaavat pitkälti heidän koulutustaustaansa ja työkokemustaan. Vastaavia tuloksia on saatu myös muita maita koskevilla tutkimuksilla (esim. Marinescu ja Rathelot (2018)) sekä aiemmalla Suomessa keskittyvässä tutkimuksessa, jossa käytettiin samankaltaisia menetelmiä (Alasalmi (2022)).

Tutkimuksessa havaitaan myös, että alueellinen ja ammatillinen kohtaanto-ongelma ei ole kasvanut tarkastelujaksolla, vaan pikemminkin pienentynyt. Uusitalo ym. (2024) esittävät näyttöä siitä, että tämä lasku johtuu työnhakijoiden ja avoimien työpaikkojen keskittymisestä samoille alueille ja samoihin ammatteihin, mikä voi heijastaa kaupungistumista.

Näistä tuloksista voi vetää ainakin sen politiikka- ja johtopäätöksen, että huomattavien julkisten resurssien osoittaminen alueellisen tai ammatillisen liikkuvuuden edistämiseen olisi tehokas tapa vähentää työttömyyttä.

Toisaalta tulokset eivät selitä luvussa 2 esitettyä siirtymää Beveridge-käyrässä tai sitä, miksi työmarkkinoiden tehokkuus työnhakijoiden ja avoimien työpaikkojen yhteensovittamisessa näyttää heikentyneen – ne lähinnä vain sulkevat pois yhden mahdollisen selityksen.

Jos alueellinen tai ammatillinen kohtaanto-ongelma ei ole kasvanut, on yksi mahdollinen selitys Beveridge-käyrän siirtymiselle se, että tarjolla olevista työpaikoista on tullut työntekijöille vähemmän houkuttelevia. Hallituksen päätöstä lisätä matalapalkkaisten työpaikkojen vastaanottamisen taloudellisia kannustimia leikkaamalla erilaisia etuuksia voidaan pitää johdonmukaisena tämän tulokannan kanssa.

Toinen mahdollisuus on se, että vaikka työttömät olisivat kouluttautuneet aloille, joilla on kysyntää, heidän taitonsa eivät vastaa työnantajien tarpeita. Tämä tulkinta alleviivaisi ammattitaidon päivittämisen sekä mahdollisesti joustavampien palkanmuodostuskäytäntöjen tärkeyttä. Havaittu kohtaanto-ongelman kasvu voi olla yhteydessä myös maahanmuuttoon, sillä osa maahanmuuttajista työllistyy hitaasti.

Beveridge-käyrän siirtyminen saattaa myös heijastaa muutoksia työnhakijoiden koostumuksessa (Eeckhout ja Lindenlaub, 2019). Beveridge-käyrä kuvaa avoimien työpaikkojen ja työttömien työnhakijoiden suhdetta, mutta avoimet työpaikat ovat toki avoimia myös uusille mahdollisuuksille etsiville työllisille. Työllisten lisääntynyt aktiivisuus työhaussa voi syrjäyttää työttömiä työnhakijoita vähentämällä heidän todennäköisyyttään työpalkan löytämiseen. Tämä näyttäytyisi Beveridge-käyrän siirtymisenä ulospäin.

### **5.3 Julkisten työvoimapalveluiden uudistus (TE24-uudistus)**

Pääministeri Sanna Marinin hallitus päätti keväällä 2021 siirtää työllisyys- ja elinkeinopalvelut (yleisesti TE-palvelut) kunnille. Tämä päätös oli tärkeä osa edellisen hallituk-

sen työllisyyspolitiikkaa, ja sen työllisyysvaikutukseksi on arvioitu 7000-10 000 henkilöä. Uusi lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2025 alusta. Ennen uudistuksen voimaantuloa TE-toimistojen tehtäviä siirrettiin kuntien vastuulle kuntakokeiluilla.

Uudistuksen myötä julkisesta työvoimapalvelusta vastaava taho muuttui. Julkiset työvoimapalvelut siirrettiin valtiolta kuntien vastuulle, kun taas vastuu sosiaali- ja terveystaloukselta on siirrettiin vain vähän aiemmin kunnilta hyvinvointialueille valtion vahvalla ohjauksella. Samaan aikaan työttömyysetuuksien rahoitussääntöihin tehdyt muutokset lisäävät myös kuntien roolia työmarkkinoilla. Seuraavassa tarkastellaan uudistuksen pääkohtia.

### *Julkiset työvoimapalvelut siirrettiin työllisyysalueille*

Uudistus on siirtänyt julkisten työvoimapalvelujen tarjoamisen kunnille tai useista kunnista koostuville työllisyysalueille, joiden työvoiman määrä on vähintään 20 000.<sup>21</sup> Ennen uudistusta julkisia työvoimapalveluja toteutettiin TE-toimistoissa, jotka olivat valtion viranomaisia.<sup>22</sup>

Kuntien välisissä neuvotteluissa päädyttiin 45 työllisyysalueen perustamiseen vuoden 2025 alusta alkaen. Neljä kaupunkia tuottaa palvelut itse (Helsinki, Vantaa, Lahti, Kouvola). Muut kunnat tekevät yhteistyötä naapurikuntiensa kanssa näiden palvelujen tuottamisessa. Työllisyysalueita, joilla palvelut järjestetään ns. isäntäkuntamallilla, on 39 ja kahdella työllisyysalueella on käytössä ns. kuntayhtymämalli. Työllisyysalueen muodostavien kuntien tulee rajoittua toisiinsa ja niiden tulee muodostaa toimiva työmarkkina-alue mm. työmatkaliikenteen osalta. Uusien työssäkäyntialueiden määrä (45) ylittää ennen uudistusta vastuviranomaisena toimineiden TE-toimistojen määrän (15).

Uudistuksen päätavoitteena on parantaa työnhakijoiden ja työnantajien kohtaamista paikallistasolla. Hajautetut palvelut ovat moninaisia. Niihin kuuluvat työnvälityspalvelut, suunnitelmat (työllistämistä, aktivointia ja kotouttamista varten), erilaiset asiantuntija-arvioinnit (osaaminen ja ammatilliset taidot, työkyky), työnhakuun liittyvät tehtävät (valmennus, seuranta, sanktiot), kokeilut (koulutus, työkokeilu), työvoimakoulutus, oikeus omaehtoiseen opintoihin työttömyysetuutta saadessaan, palkkatuki ja starttiraha. Keskeiset digitaaliset palvelut (kuten Työmarkkinatori.fi-sivusto) järjestetään valtakunnallisesti myös uudistuksen jälkeen.

Kaikkia TE-toimistojen tuottamia palveluja ei ole siirretty kunnille. Esimerkiksi maahanmuuttajien työlupapalvelut on nyt siirretty kokonaan Maahanmuuttovirastolle (Migri), vaikka kotouttamislain uudistuksessa (KOTO24) kotouttamispalvelujen kokonaisvastuu

---

<sup>21</sup>Syy työvoiman vähimmäiskoon asettamiseen 20 000 ei ole selvä. Aiemmin uudistuksessa, joka johti lukuisiin kuntien yhdistymisiin (ns. PARAS-uudistus vuosina 2007-2012), sovellettiin samaa kokorajaa, mutta työvoiman sijasta se perustui asukaslukuun.

<sup>22</sup>TE-toimistojen henkilöstö on siirretty kuntiin liikkeenluovutusperiaatetta soveltaen. Siirrettyjen työntekijöiden määrä on noin 4000.

siirtyi kunnille. Lisäksi vaikka uudet työssäkäyntialueet vastaavat erilaisista työnantaja-asiakkaille suunnatuista palveluista (kuten rekrytoinnista ja neuvonnasta), yritystoiminnan kehittämistehtävät (kuten joidenkin yritystukien myöntäminen) on jätetty 15 ELY-keskukselle. Tehtävien jako ei ole täysin selkeä, sillä kunnat ovat yhä useammin luoneet omia ohjelmia uusien yritysten houkuttelemiseksi alueelle. Yleisesti ottaen kunnat ovat suhtautuneet myönteisesti uudistukseen, joka näyttää tarjoavan niille mahdollisuuksia vastata paikallisiin tarpeisiin paremmin kuin aiempi malli kyseisten palvelujen tuottamiseksi. Alueellisen elinvoimaisuuden lisääminen oli yksi tärkeimmistä motiiveista, kun uudistuksesta alun perin päätettiin. Kuntien rooli ammatillisen koulutuksen tärkeimpinä järjestäjinä on vahvistanut niiden kiinnostusta työvoimapalveluiden siirtoon niiden järjestettäväksi.

Työllisyyspalvelut ovat nyt kuntien lakisääteinen velvoite, ja niille myönnetään täysi valtion rahoitus tämän velvoitteen rahoittamiseen (eli sama määrä rahoitusta kuin TE-toimistot yhteensä olisivat saaneet vanhassa järjestelmässä).<sup>23</sup> Lopullisessa vaiheessa yleiskatteinen valtionavustus perustuu kapitaatiomalliin, joka perustuu työikäisten (18-64-vuotiaat) asukkaiden määrään (painoarvo 50%) ja työttömien (mukaan lukien aktiivisissa työmarkkinaohjelmissa olevat) määrään (painoarvo 50%). Avustukset päivitetään vuosittain tuoreimpien väestö- ja työmarkkinatietojen perusteella.

#### *Kuntien rooli vahvistuu työttömyyskorvauksissa*

Uudistuksen toisessa vaiheessa kunnille annetaan suurempi rooli työttömyysetuuksien rahoituksessa, siten että niiden osuus kustannuksista riippuu työttömyysjaksojen kestosta. Arvioitujen työllisyysvaikutusten kannalta tämä uudistuspaketin osa on jopa tärkeämpi kuin julkisten työvoimapalvelujen siirto.

Jo ennen TE24-uudistusta (vuodesta 2006 lähtien) kunnat ovat olleet osittain vastuussa työmarkkinatuen kustannuksista<sup>24</sup> yli 300 päivää kestäneessä työttömyydessä (ns. sakkomaksut). Vanhan säännön mukaan kunnan kustannusosuus oli 50 % ja kunnat maksoivat Kelalle vastaavat summat (70 %, jos päiviä oli yli 1000). Uuden lainsäädännön mukaan kustannusrasitus alkaa aikaisemmin pienemmällä kustannusosuudella, mutta osuus kasvaa 50 %:iin asti työttömyyden kestosta riippuen (ks. taulukko 5.3.1).

Vielä tärkeämpää on, että kunnat osallistuvat myös ansiosidonnaisten ja perustyöttömyyskorvausten rahoitukseen. Tällöin kustannustenjakosääntöä sovelletaan näiden jär-

<sup>23</sup>Kunnille myönnettävät valtionavustukset kasvavat noin 600 miljoonalla eurolla vuonna 2025, koska julkiset työvoimapalvelut siirretään kunnille. Uudistuksen toinen osa, kuntien suurempi kustannusosuus työttömyysetuuksien rahoituksessa, lisää valtionavustuksia noin 200 miljoonaa euroa (<https://vm.fi/valtionosuuslaskelmia>).

<sup>24</sup>Työmarkkinatukea saavat työttömät, jotka eivät täytä työssäoloehtoja. Sitä maksetaan myös, jos työtön on saanut ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa tai perustyöttömyyspäivärahaa enimmäisajan. Työmarkkinatuki on noin 800 euroa kuukaudessa, ja sen piiriin kuuluu noin puolet kaikista työttömyyskorvausta saavista työttömistä.

**Taulukko 5.3.1:** Työttömyyden kesto ja kuntien kustannusosuus.

Työttömyyden kesto (päivää)	Kustannusosuus (%)
0 – 100	0
101 – 200	10
201 – 300	20
301 – 400	30
401 – 700	40
701–	50

jestelmien perusosaan (joka vastaa työmarkkinatuen tasoa), ja asteikko on sama kuin taulukossa 5.3.1. Ajatuksena on, että jos työtön löytää nopeasti uuden työpaikan, siitä on hyötyä paitsi yksilölle myös kunnalle. Tämä todennäköisesti motivoi kuntia työvoimapaikojen tarjoajina soveltamaan parhaista mahdollisista toimenpiteistä tämän myönteisen lopputuloksen saavuttamiseksi. Tähän kuuluu esimerkiksi tehokkaimpien aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden valinta, jos pelkät työnvälityspalvelut eivät riitä.

Lisäksi kunnat ovat nyt osittain vastuussa myös työttömyyskorvauksista, joita maksetaan, kun henkilö osallistuu aktiivisiin työmarkkinatoimenpiteisiin. Toisin sanoen kunnat eivät voi siirtää kustannuksia käyttämällä näitä toimenpiteitä pääasiassa välineenä omien sitoumustensa vähentämiseksi. Palkkatukijärjestelmän suosiota vähentää entisestään tuorempi uudistus, jonka seurauksena palkkatukijärjestelmä ei enää kerrytä oikeutta ansiosidonnaiseen työttömyysvakuutukseen (työssäoloehto) (HE 13/2024).

Kunnat saavat korvauksen kasvavasta osuudestaan työttömyyskorvausten rahoituksessa valtionavustusten täydennyksenä. Niiden saama korvaus perustuu uudistusta edeltävään poikkileikkaustilanteeseen eli tietoihin työttömyysetuuksien todellisista maksuista vuonna 2023 kuntatasolla. Uusien sääntöjen mukaan korvaus indeksoidaan hintojen muutoksiin (kansaneläkeindeksi), mutta sitä ei muulla tavoin mukauteta tulevien vuosien osalta. Tarkoituksena on palkita niitä kuntia, joissa työttömyys pysyy laskevalla uralla ja rangaista niitä kuntia, jotka ovat menossa väärään suuntaan. Nykyisen hallituksen päätös jäädyttää kansaneläkeindeksiin sidotut etuudet koskee myös tätä korvausta.

Edellä esitettyjen kahden uudistuksen arvioidut työllisyysvaikutukset on esitetty hallituksen esityksessä uudeksi lainsäädännöksi vuonna 2022 (HE 207/2022). Kokonaisarvio on 7000-10 000 henkilöä, mutta ehdotuksen kahden osan suhteellista roolia on vaikea hahmottaa. Lisäksi ehdotuksen mukaan nämä kaksi uudistusta ovat päällekkäisiä vuoden 2022 uudistuksen kanssa, jolla työnhakuvelvoitteita lisätään (ns. pohjoismainen työmarkkinapalvelumalli), ja kunkin yksittäisen uudistuksen osuutta on vaikea erottaa toisistaan.

## Keskustelua

Uudistukset toteutetaan tilanteessa, jossa työttömyys lisääntyy, mikä todennäköisesti lisää työttömille palveluja tarjoavien työntekijöiden työmäärää. Tämä yhdessä kuntien talouden suhteellisen heikkojen näkymien kanssa voi lisätä haasteita täytäntöönpanovaiheessa.

Keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutukset ovat epävarmoja, vaikka julkisten työvoimapalvelujen siirtämistä kunnille edelsi kolme pilottihanketta, joissa vapaaehtoisille kunnille annettiin mahdollisuus järjestää työvoimapalveluja tietyille kohderyhmille. Pilotit järjestettiin vuosina 2012-2015, 2017-2018 ja 2021-2024, ja niiden työllisyysvaikutuksia on analysoitu jälkikäteen (Arnkil ym. (2015), Nieminen ym. (2023) ja Aho ym. (2024)).<sup>25</sup> Nämä arvioinnit eivät tue näkemystä, jonka mukaan työvoimapalvelujen hajauttaminen sinänsä johtaisi työllisyyden paranemiseen. Toisaalta nykyiseen uudistukseen sisältyy lisäelementtejä, jotka eivät kuuluneet pilottihankkeisiin. Näitä uusia elementtejä ovat edellä kuvatun kustannusten siirtomahdollisuuden poistaminen ja kuntien roolin kasvattaminen työttömyysetuuksien rahoituksessa. Nämä tekijät todennäköisesti lisäävät uudistuksen työllisyysvaikutuksia.

Yksi uudistuksen mahdollinen seuraus on se, että se lisää kannustimia sulkea työttömiä henkilöitä kunnan ulkopuolelle asunto- ja kaavoituspolitiikalla. Yksi strategia pienituloisten tai työttömien henkilöiden sulkemiseksi pois on esimerkiksi se, että kaavoitetaan pääasiassa omakotitaloja ja minimoidaan sosiaalisten asuntojen tarjonta. On myös helppompi houkutella suurituloisia veronmaksajia, kun kunnan työttömyysaste on alhainen, koska silloin lakisääteiset kunnalliset palvelut voidaan rahoittaa alhaisemmalla veroasteella. Tämä on yksi syy siihen, miksi fiskaalista federalismia koskevassa kirjallisuudessa kannatetaan usein sitä, että uudelleenjakopolitiikkaa hallinnoi pikemminkin keskushallinto kuin paikallishallinto.

Työllistymisen esteet ovat monitahoisia, ja niiden poistaminen edellyttää usein yhteistyötä työvoimapalvelujen sekä kuntoutuksen ja terveydenhuollon tarjoajien välillä. Työllisyys- ja terveydenhuoltopalvelujen välinen yhteistyö olisi helpompaa, jos palveluntarjoajat olisivat samoja viranomaisia. Nyt kun kunnat vastaavat työllisyyspalveluista ja hyvinvointialueet sosiaali- ja terveydenhuollosta, on vaarana, että palveluissa syntyy puutteita ja haitallisia pyrkimyksiä tehtävien ja kustannusten siirtämiseen. Molempien viranomaisten heikko taloudellinen tilanne uuden järjestelmän alussa lisää riskejä.

Kuntien kasvava kustannusosuus työttömyysetuuksien rahoituksessa vaikuttaa aktiivisen työvoimapolitiikan kohdentamiseen. Kunnat alkavat todennäköisesti tehdä perustellum-

---

<sup>25</sup>Hämäläinen ja Tuomala (2024) antaa yleiskatsauksen näistä piloteista ja niiden työllisyysvaikutuksista. Artikkelissa he käsittelevät myös uudistuksen toisen osan eli kuntien roolin kasvattamisen vaikutuksia työttömyysetuuksien rahoituksessa.



pia valintoja ja käyttää enemmän tietoa eri toimenpiteiden tehokkuudesta eri työnhakijaryhmien keskuudessa. Toisaalta sivuvaikutuksena voi olla myös se, että tällä hetkellä työelämän ulkopuolella olevat mutta mahdollisesti työllistyvät henkilöt eivät välttämättä saa tarvitsemiaan palveluja. On tärkeää seurata, millaisia työllistymismahdollisuuksia omaavat kunnat tekevät, kun niistä tulee keskeisiä toimijoita työllisyyspolitiikan tarjoamisessa.

Työnhakijoiden määrä on selvästi riippuvainen talouden vaihteluista, ja työttömyysetuusmenot ovat suhdanneherkempiä kuin esimerkiksi terveydenhuoltomenot. Kuntien on katsottava alijäämänsä neljän vuoden kuluessa. Sen vuoksi on suotavaa, että niiden menot ja tulot ovat suhteellisen ennakoitavissa ja vakaat. Uudessa järjestelmässä työttömyysetuuskien rahoitukseen liittyvät tulot ovat kunnallisella tasolla ennakoitavissa, mutta menot vaihtelevat. Tämä voi aiheuttaa ongelmia talouden tasapainossa pitämisessä ja vaikuttaa myös muiden kunnallisten palvelujen, kuten koulutuksen, rahoitukseen. Lisäksi rahoituksen taso perustuu yhden vuoden (2023) työmarkkinatilanteeseen, joka ei välttämättä ollut kaikille kunnille tyypillinen työttömyysvuosi. Parempi lähestymistapa olisi ollut perustaa rahoitus pidempään viiteajanjaksoon. Lisäksi saman tulotason säilyttäminen aiheuttaa ongelmia, jos kunnassa tapahtuu äkillisiä laajamittaisia irtisanomisia.

## 5.4 Neuvoston näkemykset

Työn tuottavuutta voidaan todennäköisesti parantaa kasvattamalla suurimpien kaupunkien kokoa. Kaupunkien väkiluku voi kasvaa vain, jos ne lisäävät asuntojen ja liikekiinteistöjen tarjontaa. Tämä on yksi syy jatkaa politiikkaa, jolla asuntojen ja liikekiinteistöjen tarjonta saadaan vastaamaan paremmin kysyntää. Hallituksen ja kuntien välisen yhteistyön jatkaminen maankäyttö-, asunto- ja liikennesopimusten (MAL) kautta on todennäköisesti tässä suhteessa olennaisen tärkeää.

Väestön keskittymisellä kaupunkiin voi toisaalta olla kielteisiä vaikutuksia Suomen muihin osiin. Ulkomailta tuleva työperäinen maahanmuutto voi tukea tuottavuuden kasvua helpottamalla työmarkkinoiden laajenemista suurimpien kaupunkien ympärillä aiheuttamatta välttämättä väestön vähenemistä muilla alueilla. Joka tapauksessa Suomen väestönkasvu on nyt täysin maahanmuuton varassa.

Liikenneinfrastruktuurin parantaminen voi yhdistää yritykset uusiin työntekijöihin ja muihin yrityksiin, mikä kasvattaa paikallisten työmarkkinoiden todellista kokoa. On kuitenkin epätodennäköistä, että alueiden väliseen liikenneinfrastruktuuriin tehtävillä investoinneilla olisi suuria tuottavuusvaikutuksia. Jokaisesta yksittäisestä infrastruktuurihankkeesta olisi tehtävä tiukka kustannus-hyötyanalyysi. Lisäksi valtionhallinnon avustusjärjestelmiä uudistettaessa olisi kiinnitettävä enemmän huomiota niihin sijaintipaikkakannustimiin, joita avustukset luovat työntekijöille ja yrityksille, ja siihen, miten ne liittyvät tuottavu-

teen.

Suomen työmarkkinoiden tehokkuus työttömien työnhakijoiden ja avoimien työpaikkojen kohtaamisessa on heikentynyt. Tätä suuntausta ei näytä selittävän työnhakijoiden ja avoimien työpaikkojen välisen alueellisen tai ammatillisen epäsuhdan lisääntyminen.

Lisäksi alueellinen ja ammatillinen yhteensopimattomuus muodostaa vain pienen osan kokonaistyöttömyydestä. Näin ollen liikkuvuuden lisäämiseen tähtäävällä politiikalla ei todennäköisesti ole merkittävää vaikutusta työttömyyden vähentämiseen.

Julkiset työvoimapalvelut on siirretty valtion vastuulta kunnille. Tällä hajauttamisella ei sinänsä todennäköisesti ole voimakkaita työllisyysvaikutuksia. Uudistukseen sisältyy kuitenkin myös kannustinmuutoksia, jotka voivat vahvistaa työllisyyttä. Esimerkiksi kunnat kattavat yhä suuremman osan asukkailleen maksettavien työttömyyskorvausten kustannuksista, ja kustannukset kasvavat, kun työttömyysjaksot pitenevät. Tämä todennäköisesti motivoi kuntia etsimään tehokkaita toimintatapoja paikallisten työmarkkinoiden kohtaannon parantamiseksi.

Työllisyyden esteiden poistaminen edellyttää usein yhteistyötä työllisyys- ja terveystalvelujen tarjoajien välillä. Uudistuksen jälkeen kunnat vastaavat työllisyyspalveluista ja hyvinvointialueet terveystalveluista. Tämä vastuunjako voi lisätä riskiä palvelupuutteista ja kustannusten siirtopyrkimyksistä, jotka ovat haitallisia niille, jotka eniten tarvitsevat työkykyä tukevia toimenpiteitä. On tärkeää seurata tarkasti, millaisia valintoja kunnat ja hyvinvointipalvelujen maakunnat tässä suhteessa tekevät.

Kuntien suurempi osuus työttömyyskustannuksista muokkaa paikallisen julkisen talouden toimintaa. Uudessa järjestelmässä tulot (valtionavustusten lisäys) ovat reaalisesti vakiot. Kustannukset vaihtelevat taloudellisen tilanteen mukaan, koska työttömyyskorvaukset vaihtelevat suhdanteiden mukaan. Tällainen epäsymmetria tulo- ja menopuolen välillä voi muodostua haitalliseksi ja vaikuttaa myös kykyyn rahoittaa muita kunnallisia palveluja ennustettavalla tavalla. Rahoitusmallin toimivuutta on arvioitava mm. tästä näkökulmasta ja kompensatiomekanismia on mukautettava, jos heikko taloustilanne johtaa menojen ja tulojen selviin eroihin odotettua aikaisemmin.

## Viitteet

- Adam, Stuart, Tim Besley, Richard Blundell, Stephen Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, James Mirrlees, Gareth Myles ja James M. Poterba (2011) *Tax by Design: The Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press.
- Aho, Simo, Robert Arnkil, Kari Hämäläinen, Sami Lind, Timo Spangar, Juha Tuomala, Satu Ojala, Antti Saloniemi ja Jari Stenvall (2024) “Työllisyyden kuntakokeilujen arviointi,” Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:3, Valtioneuvoston kanslia.
- Alasalmi, Juho (2022) “Selittävätkö alueellinen ja ammatillinen kohtaanto työmarkkinoiden kohtaannon heikentymistä?” *Työpoliittinen aikakauskirja*, 65 (4/2022), 22–30.
- Arnkil, Robert, Timo Spangar, Esa Jokinen, Matti Tuusa ja Sari Pitkänen (2015) “Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämiseksi : Työllisyyden kuntakokeilun (2012–2015) seurantatutkimuksen loppuraportti,” Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 47/2015, Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Bratu, Cristina ja Teemu Lyytikäinen (2024) “The urban wage premium in Finland,” Memorandum 2/2024, Talouspolitiikan arviointineuvosto.
- Correia, Isabel (2010) “Consumption Taxes and Redistribution,” *American Economic Review*, 100 (4), 1673–94, 10.1257/aer.100.4.1673.
- Dauth, Wolfgang, Sebastian Findeisen, Enrico Moretti ja Jens Suedekum (2022) “Matching in cities,” *Journal of the European Economic Association*, 20 (4), 1478–1521, 10.1093/jeea/jvac004.
- Eeckhout, Jan ja Ilse Lindenlaub (2019) “Unemployment Cycles,” *American Economic Journal: Macroeconomics*, 11 (4), 175–234, 10.1257/mac.20180105.
- Einiö, Elias, Marita Laukkanen ja Marika Viertola (2024) “Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä,” lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT).
- Eliasson, Kent ja Olle Westerlund (2023) “The urban wage premium and spatial sorting on observed and unobserved ability,” *Journal of Economic Geography*, 23 (3), 601–627, 10.1093/jeg/lbac029.
- Euroopan komissio (2024) “Debt sustainability monitor 2023,” Institutional Paper 271, Euroopan komissio.
- Gäddnäs, Niklas ja Henri Keränen (2023) “Beveridgean unemployment gap in Finland,” Taustaraportti, Talouspolitiikan arviointineuvosto.
- Glaeser, Edward L ja David C Maré (2001) “Cities and skills,” *Journal of Labor Economics*, 19 (2), 316–342, 10.1086/319563.
- Haapamäki, Taina, Oskari Harjunen, Antti Kauhanen, Veeti Kuivalainen, Krista Riukula, Nelli Valmari ja Touko Väänänen (2024) “Kasautumisen vaikutus tuottavuuteen: Työpaikkojen välisen aavutettavuuden vaikutus toimipaikkoihin ja työntekijöihin,” ETLA Raportti 144, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.

- Holster, Tuukka, Taru Haula ja Korajoki Merja (2022) “Sote-rahoituksen tarvevakiointi : Päivitys 2022,” Työpaperi 26/2022, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL).
- Honkatukia, Juha (2020) “SOME-mallin arvio sosiaalipalveluiden ja terveydenhoidon kustannuksista,” muistio, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL).
- Honkatukia, Juha ja Matti Pihlava (2024) “Sote-rahoituksen palvelutarpeen muutoksen arviointi SOME-mallilla,” muistio, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL).
- Hsieh, Chang-Tai ja Enrico Moretti (2019) “Housing constraints and spatial misallocation,” *American Economic Journal: Macroeconomics*, 11 (2), 1–39, 10.1257/mac.20170388.
- Häkkinen, Unto, Tuukka Holster, Taru Haula, Satu Kapiainen, Petra Kokko, Merja Korajoki, Suvi Mäklin, Lien Nguyen, Tuuli Puroharju ja Mikko Peltola (2020) “Sote-rahoituksen tarvevakiointi,” Raportti 6/2020, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL).
- Hämäläinen, Kari ja Juha Tuomala (2024) “Uusille urille vai takaisin juurille - näkökulmia työttömien palveluiden siirtoon kunnille,” *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 120 (4), 398–412.
- Kujanpää, Lauri, Kati Koponen, Onni Linjala, Sampo Mäkikouri ja Antti Arasto (2023) “Teknologisten hiilinielujen mahdollisuudet ja niiden edistäminen Suomessa,” Suomen ilmastopaneelin raportti 5/2023, Suomen ilmastopaneeli.
- Lyytikäinen, Teemu, Sander Ramboer ja Max Toikka (2024) “Fiscal transfers to local governments and the distribution of economic activity,” VATT Working Papers 171, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT).
- Marinescu, Ioana ja Roland Rathelot (2018) “Mismatch Unemployment and the Geography of Job Search,” *American Economic Journal: Macroeconomics*, 10 (3), 42–70, 10.1257/mac.20160312.
- Nieminen, Jeremias, Ohto Kanninen ja Hannu Karhunen (2023) “The decentralization of public employment services and local governments’ responses to incentives,” *Journal of Economic Geography*, 23 (6), 1371–1395, 10.1093/jeg/lbad027.
- Riihelä, Marja ja Matti Tuomala (2022) “Verotuksen rooli tulo- ja varallisuuserojen taustalla,” in Rajavuori, Anna ed. *Eriarvoisuuden tila Suomessa 2022*: Kalevi Sorsa -säätiö.
- De la Roca, Jorge ja Diego Puga (2017) “Learning by working in big cities,” *The Review of Economic Studies*, 84 (1), 106–142, 10.1093/restud/rdw031.
- Rybarczyk, Adam (2023) “Revisions of output gap and potential output in Finland,” Memorandum 1/2023, Talouspolitiikan arviointineuvosto.
- Saarimaa, Tuukka, Heikki Pursiainen, Janne Tukiainen ym. (2015) “Hyvän valtionosuusjärjestelmän periaatteet,” VATT Analyysi 70, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT).
- Suomen Pankki (2024) “Suomen talouden ennuste, joulukuu 2024,” Euro & talous 5/2024, Suomen Pankki.
- TPAN (2024) “Economic Policy Council Report 2023,” Talouspolitiikan arviointineuvosto.

- Uusitalo, Veikko, Merja Kauhanen, Annika Nivala ja Tuomo Suhonen (2024) “Geographical and Occupational Mismatch in Finland over the Recent Era of Economic Crises: Estimates Using an Interconnected-Markets Approach,” Memorandum 1/2024, Talouspolitiikan arviointineuvosto.
- Valtioneuvosto (2023) “Vahva ja välittävä Suomi : Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023,” Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, Valtioneuvosto.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2024) “Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2024,” Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 22/2024 vp, Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Valtiovarainministeriö (2022) “Taloudellinen katsaus, syksy 2022,” Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:58, Valtiovarainministeriö.
- (2023) “Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024-2027,” Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:64, Valtiovarainministeriö.
- (2024a) “Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025–2028,” Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:29, Valtiovarainministeriö.
- (2024b) “Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelma 2025–2028 : Kansallinen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellinen suunnitelma,” Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:60, Valtiovarainministeriö.
- (2024c) “Taloudellinen katsaus : Syksy 2024,” Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:43, Valtiovarainministeriö.
- (2024d) “Taloudellinen katsaus : Talvi 2024,” Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:69, Valtiovarainministeriö.