

Julkisen talouden ennusteprosessi ja -menetelmät valtiovarainministeriössä

Keskustelualoitteet

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2025:15



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:15

Julkisen talouden ennusteprosessi ja -menetelmät valtiovarainministeriössä

Kansantalousosasto

Valtiovarainministeriö Helsinki 2025

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Publication distribution**Institutional Repository
for the Government
of Finland Valto**

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtiovarainministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-367-870-5

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2025

Julkisen talouden ennusteprosessi ja -menetelmät valtiovarainministeriössä

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:15		Teema	Keskustelualoitteet
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Tekijä/t	Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto		
Kieli	suomi	Sivumäärä	65
Tiivistelmä	<p>Tässä raportissa kuvataan, miten valtiovarainministeriön kansantalousosasto laatii julkisen talouden ennusteen. Julkisen talouden ennuste on osa kokonaistaloudellista ennustetta, joka laaditaan riippumattomasti (nk. riippumaton ennuste). Ennusteen riippumattomuuden turvaamiseksi osasto ei ota neuvoja tai ohjeita vastaan osaston ulkopuolisilta ennustetta laatiessaan.</p> <p>Julkisen talouden ennuste tehdään erikseen kullekin julkisen talouden alasektorille: valtionhallinnolle, kuntahallinnolle, hyvinvointialueille, työeläkelaitoksille ja muille sosiaaliturvarahastoille. Julkisen talouden ennusteessa laaditaan näille alasektoreille niiden tärkeimmät tulo- ja menoerät kansantalouden tilinpidon käsittein. Lisäksi arvioidaan sektoreiden bruttovelkaa ja työeläkelaitosten kohdalla myös niiden rahoitusvarojen kehitystä.</p> <p>Julkisen talouden ennusteen yhteydessä esitetään arvio julkisen talouden pitkän aikavälin kehityksestä: velkasuhteen kehitys ja kestävyysvaje lasketaan pääsääntöisesti kevään ja syksyn ennustekierroksilla. Tässä yhteydessä voidaan tehdä myös velkasuhteen kehityksen epävarmuuteen liittyviä tarkasteluja ja esitetään arvioita hallituksen toimien vaikutuksista velkasuhteeseen eli nk. hallituksen tavoiteura. Pitkän aikavälin tarkastelun pohjana käytettyjä menetelmiä on kuvattu niiden omissa menetelmäkuvauksissa sekä kokonaistaloudellisen ennusteen tausta-analyysinä kokoavassa raportissa.</p>		
Asiasanat	ennusteet, julkisyhteisöt, alijäämä, julkinen velka		
ISBN PDF	978-952-367-870-5	ISSN PDF	1797-9714
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-870-5		

Prognosprocessen och -metoderna för de offentliga finanserna vid Finansministeriet

Finansministeriets publikationer 2025:15	Tema	Diskussionsinitiativ
Utgivare	Finansministeriet	
Författare	Finansministeriet, Ekonomiska avdelningen	
Språk	finska	Sidantal 65
Referat	<p>I denna rapport beskrivs det hur finansministeriets ekonomiska avdelning gör upp en prognos för de offentliga finanserna. Prognosen för de offentliga finanserna är en del av den oberoende helhetsekonomiska prognos som görs upp (s.k. oberoende prognos). För att trygga prognosens oberoende tar avdelningen inte emot råd eller anvisningar av utomstående vid utarbetandet av prognosen.</p> <p>En prognos för de offentliga finanserna görs separat för varje undersektor inom de offentliga finanserna: statsförvaltningen, kommunförvaltningen, välfärdsområdena, arbetspensionsanstalterna och andra socialskyddsfonder. I prognosen för de offentliga finanserna sammanställs för dessa undersektorer deras viktigaste inkomst- och utgiftsposter enligt begrepp i nationalräkenskaperna. Dessutom bedöms sektorernas bruttoskuld och för arbetspensionsanstalternas del också utvecklingen av deras finansiella tillgångar.</p> <p>I samband med prognosen för de offentliga finanserna presenteras en bedömning av den långsiktiga utvecklingen av de offentliga finanserna: skuldkvotens utveckling och hållbarhetsunderskottet beräknas i regel under vårens och höstens prognosomgångar. I detta sammanhang kan man också granska osäkerheten kring utvecklingen av skuldkvoten och presentera bedömningar om hurdana konsekvenser regeringens åtgärder kan ha för skuldkvoten, dvs. regeringens målscenario. De metoder som använts som grund för den långsiktiga granskningen beskrivs i deras egna metodbeskrivningar och i en rapport som sammanställer bakgrundsanalyser för den makroekonomiska prognosen.</p>	
Nyckelord	prognoser, offentligrättsliga samfund, underskott, offentlig skuldsättning	
ISBN PDF	978-952-367-870-5	ISSN PDF 1797-9714
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-870-5	

The Process and Methods of Public Finance Forecasting at the Ministry of Finance

Publications of the Ministry of Finance 2025:15 **Subject** Discussion papers

Publisher Ministry of Finance

Author(s) Ministry of Finance, Economics Department

Language Finnish **Pages** 65

Abstract This report outlines the process by which the Economics Department at the Ministry of Finance prepares the public finance forecast. This forecast is a component of the broader economic forecast, which is produced independently (referred to as the "independent forecast"). To ensure the independence of the forecast, the department does not take external advice or instructions during the preparation of the forecast.

The public finance forecast is prepared separately for each government sub-sector: central government, local government, wellbeing services counties, employment pension institutions, and other social security funds. For each sub-sector, the forecast outlines the key income and expenditure items in national accounts terms. Additionally, estimates are provided for the gross debt of each sector and, for employment pension institutions, also the development of their financial assets.

The public finance forecast includes an assessment of the long-term development of public finances, such as the debt-to-GDP ratio and the sustainability gap. These assessments are typically conducted during the spring and autumn forecasting rounds. In this context, analyses of the uncertainty surrounding the debt ratio's development may also be carried out, along with evaluations of the government's actions on the debt ratio, known as the "government target path." The methods used for long-term analysis are outlined in their respective methodology documents and in the background analysis report for the economic forecast.

Keywords forecasts, public sector entities, deficit, public debt

ISBN PDF 978-952-367-870-5 **ISSN PDF** 1797-9714

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-870-5>

Sisältö

Johdanto	7
1 Julkisen talouden ennusteen laadinta	9
Ennustamisen periaatteet	10
Ennusteen prosessikuvaus	13
2 Valtionhallinto	17
Valtionhallinnon tulot.....	19
Valtionhallinnon menot.....	24
3 Paikallishallinto	30
Kuntahallinto	32
Kuntahallinnon tulot.....	33
Kuntahallinnon menot	37
Hyvinvointialuehallinto	42
Hyvinvointialuehallinnon tulot.....	43
Hyvinvointialuehallinnon menot.....	45
4 Sosiaaliturvarahastot	48
Sosiaaliturvarahastojen tulot.....	49
Sosiaaliturvarahastojen menot.....	52
5 Julkisyhteisöjen velka	57
Julkisyhteisöjen velkaennusteen laadinta	59
Liitteet	64
Lähteet	64

Johdanto

Valtiovarainministeriön (VM) ennusteet laaditaan kansantalousosastolla riippumattomasti¹. Ennusteen riippumattomuuden turvaamiseksi osasto ei ota neuvoja tai ohjeita vastaan osaston ulkopuolisilta ennustetta laatiessaan. Kun keskustellaan ministeriön muiden osastojen asiantuntijoiden kanssa, pyritään hyvään yhteistyöhön tietojen vaihdossa, mutta ratkaisuvälillä kaikissa ennusteesseen liittyvissä arvioissa on aina kansantalousosastolla.

Budjettikehysdirektiivin² mukaisesti kansantalousosaston ennusteet toimivat talousarvioesityksen, julkisen talouden suunnitelman ja hallituksen keskipitkän aikavälin suunnitelman pohjana, ja niitä käytetään mm. finanssipoliittisten tavoitteiden asetannassa ja niiden toteutumisen seurannassa. Ennusteita käytetään lisäksi mm. keväisin EU:lle toimitettavan vuotuisen edistymisraportin (annual progress report, APR) ja syksyllä alustavan talousarviosuunnitelman (draft budgetary plan, DBP) laadinnassa³.

Valtiovarainministeriön ennuste julkaistaan Taloudellisessa katsauksessa neljästi vuodessa, tavallisesti huhti-, kesä-, syys- ja joulukuussa. Suhdanne-ennuste koostuu reaalityalouden ja julkisen talouden ennusteesta. Ennustejakso ulottuu vuoteen t+2 asti, jossa t viittaa kuluvaan vuoteen. Suhdanne-ennusteen lisäksi tehdään arvio keskipitkän aikavälin näkymistä (t+4) ja tavallisesti kahdesti vuodessa arvio pitkän aikavälin velkakestävydestä (n. t+50). Tässä dokumentissa kuvataan julkisen talouden ennusteen laadintaprosessia ja ennustemenetelmiä suhdanne-ennusteessa ja keskipitkällä aikavälillä. Pitkän aikavälin menetelmät esitellään erillisissä muistioissa.

¹ Kansantalousosastolla on pitkä perinne ennusteen laadinnasta riippumattomasti. Vuoden 2015 alusta lähtien riippumattomuus ja ennustetoiminnan eriyttäminen VM:n muusta toiminnasta on myös kirjattu finanssipoliittiseen lakiin (79/2015). Ennustetoiminnan riippumattomuus on kirjattu myös kansantalousosaston työjärjestykseen (VM 2025).

² Neuvoston direktiivi 2011/85/EU, muutettu neuvoston direktiivillä (EU) 2024/1265

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 2024/1263 mukaisesti jäsenvaltiot toimittavat 30. huhtikuuta mennessä vuotuisen edistymisraporttinsa komissiolle. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 473/2013 mukaisesti euroalueen jäsenvaltiot toimittavat 15. lokakuuta mennessä tulevaa vuotta koskevat alustavat talousarviosuunnitelmansa komissiolle.

Raportissa esitellään julkisen talouden ennusteen merkittävimpien tulo- ja menoerien ennustemenetelmiä alasektorikohtaisesti. Ennustemenetelmien kuvaus on katsaus nykytilanteeseen, sillä menetelmiä kehitetään jatkuvasti.

1 Julkisen talouden ennusteen laadinta

Julkisen talouden ennuste tehdään erikseen kullekin julkisen talouden alasektorille: valtionhallinnolle, kuntahallinnolle, hyvinvointialueille, työeläkelaitoksille ja muille sosiaaliturvarahastoille⁴ (Kuvio 1). Julkisen talouden ennusteessa laaditaan näille alasektoreille niiden tärkeimmät tulo- ja menoerät kansantalouden tilinpidon käsittein. Lisäksi arvioidaan sektoreiden bruttovelkaa ja työeläkelaitosten kohdalla myös niiden rahoitusvarojen kehitystä.

Kuvio 1. Julkisyhteisöjen sektoriluokitus



⁴ Julkisella taloudella tarkoitetaan tässä yhteydessä Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon julkisyhteisöt-sektoria ja sen taloustoimia. Julkisyhteisöjen luokittelusta vastaa Tilastokeskus, ja sen toimintaa ohjaavat Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmä (European System of Accounts, ESA2010, suomeksi EKT eli Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmä) ja ns. EDP-manuaali (Manual on Government Deficit and Debt).

Ennustamisen periaatteet

Kansantalousosastolla käytössä oleva julkisen talouden ennustemenetelmä on yhdistelmä ns. top down ja bottom up -metodeista⁵. Julkisen talouden ennusteissa hyödynnetään monia makrotalouden muuttujia ja tietoja päivitetään, kun reaalityalouden ennuste valmistuu. Julkisen talouden ennuste on yhdenmukainen reaalityalouden ennusteen kanssa. Reaalityalouden ja julkisen talouden ennusteen yhteensovittamisella pyritään varmistamaan, että kokonaistaloudellisesta ennusteesta muodostuu johdonmukainen kokonaisuus. Yhdenmukaisuus tarkoittaa, että esimerkiksi julkisen talouden menoihin vaikuttavat päätösperäiset toimet vaikuttavat myös reaalityalouteen, ja reaalityalouden muutokset vaikuttavat vastaavasti julkisen talouden menoihin ja tuloihin.

Kukin sektoriasiantuntija vastaa oman alasektorinsa ennusteesta itsenäisesti. Asiantuntijat tekevät kuitenkin tiivistä yhteistyötä esimerkiksi sisällyttäessään päätösperäisiä toimia ennusteisiin, arvioidessaan julkista kulutusta ja investointeja sekä ennustaessaan sektorien välisiä tulonsiirtoja. Ennustekokouksissa varmistetaan, että osaston asiantuntijoilla on keskenään johdonmukainen käsitys talouden kehityksen suunnista, ja että ennusteet muodostavat sisäisesti yhdenmukaisen kokonaisuuden.

Ennustamisessa on kyse tiedon ja siihen pohjautuvien erilaisten näkemysten yhteensovittamisesta. Ennuste rakentuu vaiheittain. Aluksi kootaan olennainen saatavilla oleva tieto. Sen pohjalta luodaan alustava näkemys, josta muodostuu harkintaa käyttäen lopullinen ennuste. Uuden, riittävän täsmentyneen informaation myötä arviointi tehdään uudestaan. Ennusteen kannalta arvoltaan merkityksellisten erien osalta ennusteprosessissa korostuvat vakiintuneet ennustemenetelmät (ks. [Julkisen talouden ennustamisen peruseriaatteet](#)) ja sektorivastuuhenkilön asiantuntemus. Kokonaisuuden kannalta merkityksettömämpien tai vakaasti käyttäytyvien erien kohdalla ennuste perustuu yleensä historialliseen kehitykseen, ellei tiedossa ole päätösperäisiä toimia tai muita tekijöitä, jotka antaisivat aiheutta poiketa siitä.

⁵ Top down -menetelmässä muodostetaan ensin kokonaiskuva kansantalouden tuotantomahdollisuuksista ja arvioidaan julkisen talouden tila suhteessa siihen. Tästä kokonaisuudesta siirrytään kohti yksityiskohtia pitäen tarkastelu yleensä kuitenkin melko karkeana. Bottom up -lähestymistavassa julkisen talouden ennuste kootaan ennustamalla erikseen yksittäisiä taloustoimia ja kokoamalla nämä ennusteet yhteen.

JULKISEN TALOUDEN ENNUSTAMISEN PERUSPERIAATTEET

Julkisen talouden tulo- ja menoerien ennustamisessa käytettävät yhtälöt noudattavat tiettyjä perusperiaatteita, minkä lisäksi ennusteessa huomioidaan ennustettavan erän erityispiirteet, kuluvalta vuodelta mahdollisesti saatavilla olevat neljännesvuosi- tai kuukausitiedot sekä muut mm. budjetin ja valtiontalouden menokehysten valmistelun yhteydessä saatavat yksittäisiä taloustoimia koskevat tiedot.

Perusperiaatteiden mukaan julkisen talouden tulo- ja menoerät riippuvat yleensä reaalityalouden kehityksessä tai talouden rakenteissa tapahtuvista muutoksista. Lisäksi niihin vaikuttavat lainsäädännön muutokset tai muut päätösperäiset toimet. Perusperiaatteita kuvaa seuraava yhtälö:

$$ER\ddot{A}_t = (1 + e_X^{ER\ddot{A}} g_t^X) ER\ddot{A}_{t-1} + \Delta ER\ddot{A}_t^P + \Delta ER\ddot{A}_t^M,$$

jossa

$ER\ddot{A}_t$ = julkisyhteisöjen tulo- tai menoerä vuonna t

$e_X^{ER\ddot{A}}$ = erän jousto sen kehitystä ohjaavan muuttujan X vuotuisen kasvun suhteen

g_t^X = erän kehitystä ohjaavan muuttujan X vuotuinen kasvu

$\Delta ER\ddot{A}_t^P$ = päätösperäisten toimien vaikutus erään vuonna t

$\Delta ER\ddot{A}_t^M$ = muiden tekijöiden vaikutus vuonna t

Jousto $e_X^{ER\ddot{A}}$ kuvaa ennustettavan tulo- ja menoerän herkkyyttä sitä ohjaavan muuttujan X muutoksille: kun muuttuja X muuttuu g_t^X prosenttia, tulo- ja menoerä muuttuu $e_X^{ER\ddot{A}}$ prosenttia. Julkisen talouden tulo- ja menoerien kehitystä ohjaavina muuttujina käytetään tavallisesti reaalityalouden ennusteesta tai esimerkiksi THL:ssä kehitetystä sosiaalimenojen analyysimallista eli SOME-mallista saatavia muuttujia. Tällaisia muuttujia ovat mm. työllisten ja työttömien määrä, palkkasumma, BKT:n arvo ja määrä, kuluttajahinnat, ansiotaso, väestön ikärakenteen muutoksesta johtuva palvelutarpeen muutos ja hintaindeksit.

Pääsääntöisesti monien menoerien jousto sitä ohjaavan reaalityalouden muuttujan suhteen on ajassa vakio. Usein jousto on arvoltaan lähellä yhtä tai hieman sitä suurempi, mutta talouden rakenteen muutokset ja voimakkaat suhdannekäänteet vaikuttavat myös joustoihin. Talouden rakenteen muutokset voivat myös vaikuttaa hetkellisesti muuttujien viiverakenteisiin. Esimerkiksi 2020-luvun alkuvuosien nopeasti kohonnut inflaatio välittyi julkiseen talouteen osittain viipeellä sitä mukaa, kun aiemmin tehtyjä sopimuksia päivitettiin. Näissä tilanteissa joudutaan nojaamaan asiantuntijaharkintaan ja monimutkaisista mallinnusratkaisuista on syytä luopua, kunnes talouden oletetaan löytäneen uuden tasapainonsa, ts. esimerkin tapauksessa sitten, kun hintashokin oletetaan välittyneen julkiseen talouteen täydellisesti.

Ennusteet sellaisille tulo- ja menoerille, joiden kehitystä ei varsinaisesti ohjaa mikään reaalityalouden muuttuja tai jotka ovat hyvin pieniä, muodostetaan suoraan erän arvioidun vuosimuutoksen avulla. Tällöin siis $e_X^{ER\ddot{A}} g_t^X = 0$. Vuosimuutosta voidaan arvioida esimerkiksi olettaen, että se vastaa erän historia-aineistosta laskettua keskimääräistä vuosimuutosta. Jos muuttujan käyttö vaikuttaa stokastiselta (ilman trendiä), on luonteva ennusteoletus pitää erä edellisen vuoden tasolla (pl. tiedossa olevat päätökset). Joillekin erille puolestaan voidaan olettaa, että sen BKT-suhde pysyy vakiona yli ajan tai se palautuu keskiarvoon. BKT-suhde voi myös pitää sisällään alenevan tai kasvavan trendin ilmiön luonteesta riippuen, esimerkiksi ikääntymiseen liittyvät hoito- ja hoivamenot. Näitäkin mallinnusratkaisuja on syytä tarkistella aika ajoin, koska ilmiöiden luonteet voivat muuttua ajassa.

Esimerkki:

Hyvinvointialueiden yksilöllisiä kulutusmenoja ennustetaan kertomalla edellisen vuoden kulutusmenojen arvo ($ER\ddot{A}_{t-1}$) kestävyysvajelaskelmista saatavan palvelutarpeen kasvun muutoksella ja arvioidulla kulutuksen hinnan muutoksella (g_t^X). Yksilöllisen kulutuksen jousto palvelutarpeen kasvun ja hinnan suhteen on 1 (ts. $e_X^{ER\ddot{A}} = 1$). Tämän lisäksi ennusteessa huomioidaan kyseiselle vuodelle henkilöstömenoihin, välituotekäyttöön tai muihin kulutusmenoihin kohdentuvien päätösperäisten toimien, kuten alueiden omien sopeutustoimien ($\Delta ER\ddot{A}_t^P$) ja mahdollisten muiden tekijöiden, vaikutus ($\Delta ER\ddot{A}_t^M$).

Ennusteen prosessikuvaus

Julkisen talouden alasektoreiden ennusteprosessit etenevät samantapaisesti (ks. Kuvio 2). Ennusteen laadinta lähtee liikkeelle toteutunutta kehitystä kuvaavien aikasarjojen päivityksestä, jossa hyödynnetään Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon tietoja ja muita valtaosin Tilastokeskuksen julkaisemia tilastoja. Lisäksi sektoriasiantuntijat kokoavat laajan tietopohjan erilaisista ennusteissa huomioitavista taustamuuttujista. Tilastojen ja ennusteen taustalla vaikuttavien muuttujien ohella päivitetään tiedot ennusteajankohtana tiedossa olevien päätösperäisten toimien vaikutuksista (ks. [Päätösperäiset toimet ennusteissa](#)). Päätösperäisten toimien arvioissa tärkeimpiä tietolähteitä on kehys- ja talousarviovalmistelusta saatavat tiedot.

PÄÄTÖSPERÄISET TOIMET ENNUSTEESSA

Tilastojen ja ennusteen taustalla vaikuttavien muuttujien ohella päivitetään tiedot ennusteajankohtana tiedossa olevien päätösperäisten toimien vaikutuksista. Päätösperäisten toimien huomioimisessa ennusteissa noudatetaan varovaisuusperiaatetta ja pyritään soveltamaan EU:ssa yhteisesti sovittuja käytäntöjä. Näitä käytäntöjä on tarkemmin kuvattu Euroopan komission raportissa *Report on public finances in EMU 2016*. Päätösperäisistä toimista huomioidaan ne toimet, joiden vaikutukset ovat riittävän täsmennyneitä. Toimeenpanon toteutumisen ja ajoituksen tulee olla vahvalla pohjalla. Ennusteissa ei ennakoida päätöksiä eli päätösperäisiä toimia ei viedä ennusteeseen, vaikka niistä olisikin saatu alustavaa tietoa esimerkiksi työryhmistä.

Vain julkisesti kerrotut toimet otetaan huomioon päätösperäisinä toimina. Pääsääntöisesti asian ratkaisee se, onko toimet sisällytetty budjettiin tai julkisen talouden suunnitelmaan. Jotta toimi huomioidaan päätösperäisenä toimena, tulee sen muuttua selkeästi jotain eli esimerkiksi olemassa olevan käytännön vahvistava laki ei ole päätösperäinen toimi. Myös toimet, jotka eivät vaadi päätöstä, voidaan huomioida päätösperäisinä toimina. Tällaisia voivat olla poikkeukselliset tapahtumat tai säädöksistä johtuvat muutokset, kuten esimerkiksi oikeudenkäynnistä koituvat vahingonkorvaukset.

Valtionhallinnon ennusteessa päätöseräiset toimet perustuvat pääasiassa valtion kehys- ja talousarviovalmisteluun. Myös esimerkiksi hallitusohjelma toimii tietolähteenä.

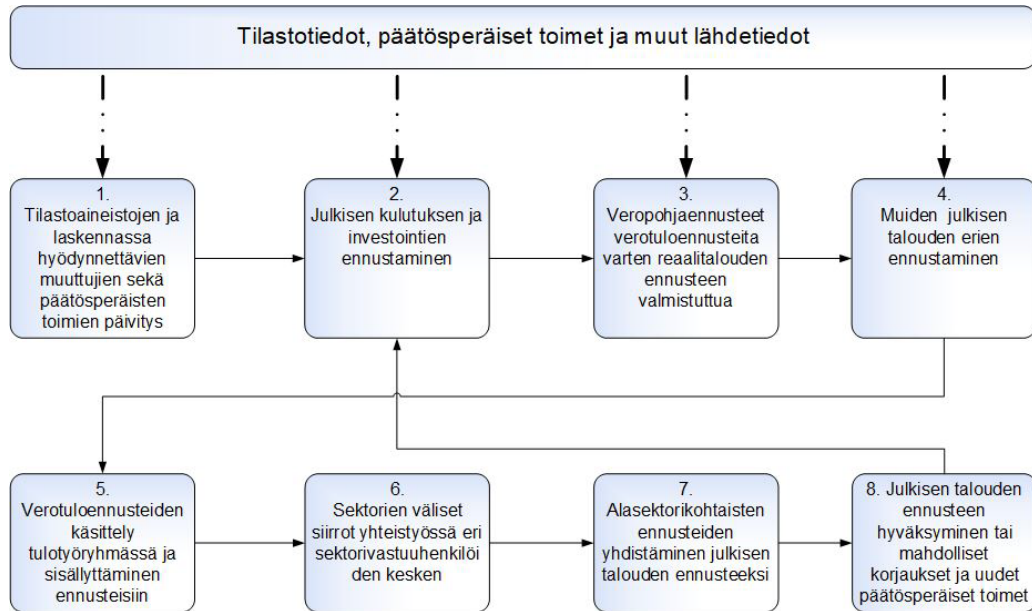
Paikallishallinto koostuu laajasta joukosta yksiköitä, eikä yksittäisten päätösten seuraaminen ole mahdollista kuin joissakin poikkeustapauksissa. Talousarvioiden ja muiden tiedonkeruiden avulla voidaan kuitenkin tehdä arvioita esimerkiksi suunnitelluista sopeutustoimista. Paikallishallintoon liittyvät lailla säädetyt tehtävämuutokset huomioidaan usein talousarvion ja menokehysten mukaisena. Kuntien ja hyvinvointialueiden omien toimien kohdalla pääsääntönä on huomioida muutokset vain talousarviovuoden osalta.

Sosiaaliturvarahastojen toimet perustuvat pääosin säädösmuutoksiin ja suhdannevaihteluista johtuviin maksumuutoksiin. Kansaneläkelaitoksen (Kelan) maksamien etuuksien kohdalla arviot perustuvat Kelan laskelmiin etuuksien kehityksestä.

Suunniteltuja, mutta vielä täsmentymättömiä, toimia ei siis pääsääntöisesti sisällytetä ennusteeseen. Tällaiset tiedossa olevat toimet esitetään kuitenkin usein erilaisissa skenaarioissa, jotta päätösten ja suunnitelmien muodostamasta kokonaisuudesta ja sen vaikutuksista julkiseen talouteen saadaa jonkinlainen käsitys.

Julkisen talouden ennuste-eristä laaditaan ensimmäiseksi kulutusta ja investointeja koskevat erät, jotka ovat kokonaistuotannon muodostumiseen vaikuttavina kysyntäerinä osa reaalitalouden ennustetta⁶. Niitä varten tarvitaan kuitenkin joitakin reaalitalouden ennusteen alustavia tietoja, kuten ennusteita hinnoista ja ansiokehityksestä, jotka saadaan jo ennen huoltotaseen viimeistelyä.

⁶ Kansantalouden tavaroiden ja palveluiden kysynnän ja tarjonnan tasapainoa kuvataan huoltotaseella, jossa kokonaiskysyntä määräytyy kulutuksen, investointien, viennin ja varastojen muutoksen summana ja kokonaistarjonta saadaan laskemalla yhteen kokonaistuotanto ja tuonti.

Kuvio 2. Julkisen talouden alasektoreiden ennusteprosessin eteneminen

Kun reaali-talouden ennuste on valmistunut, toimitetaan siitä tarvittavat tiedot valtiovarainministeriön tulotyöryhmän käyttöön. Reaali-talouden tiedot toimitetaan myös tässä vaiheessa talousarvio- ja kehysvalmistelua varten muille VM:n osastoille ja Kelalle. Julkisen talouden yksikössä laaditaan myös ns. tulopohja-ennuste ansio- ja pääomatuloverojen arvioita varten. Näitä veropohjaennusteita hyödyntäen tulotyöryhmän asiantuntijat laativat päivitetyn talousennusteen mukaiset julkisen talouden tuloarviot.

Reaali-talouden ennusteen valmistumisen jälkeen, ja osittain jo aiemmin, sektorivastuuhenkilöt viimeistelevät muut julkisen talouden eri alasektoreiden tulo- ja menoerät. Joidenkin erien arviointia varten odotetaan vielä reaali-talouden ennusteen perusteella tehtyjä laskelmia talousarvio- ja kehysvalmistelusta.

Tuloarviot käsitellään [tulotyöryhmässä](#), minkä jälkeen ne sisällytetään julkisen talouden ennusteisiin.

Lopuksi arvioidaan julkisen talouden alasektoreiden väliset tulon- ja pääomansiirrot yhteistyössä sektorivastuuhenkilöiden kesken, ja alasektoreiden tiedot yhdistetään julkisen talouden ennusteeksi. Julkisen talouden ennustetta arvioidaan kokonaisuutena. Ennusteen uskottavuutta tarkastellaan suhteessa reaali-

talouden ennusteeseen, ja ennusteen muutoksia tarkastellaan suhteessa edelliseen ennusteeseen. Myös alasektoreiden tietojen yhdenmukaisuutta arvioidaan. Tarvittaessa ennustetta muutetaan, jos ennuste tai jokin osa siitä ei vaikuta uskottavalta.

Julkisen talouden ennuste esitellään ennustekokouksessa osastolle, jonka yhteydessä myös osaston muilla asiantuntijoilla on mahdollisuus kommentoida ennusteen sisältöä ja uskottavuutta. Kun ennuste on hyväksytty, siitä laaditaan julkaisu. Jos kyseessä on kevään tai syksyn kierros ennusteen tiedot laaditaan ns. pre-riihiennusteeksi kehys- tai budjettineuvotteluja varten. Kun kehys- ja budjettineuvottelut ovat ohi, huomioidaan niissä tehdyt päätökset julkisen talouden ennusteessa soveltavin osin tässä kuvatun prosessin mukaisesti, mutta esimerkiksi erillistä ennustekokousta koko osastolle ei yleensä enää järjestetä. Merkittävät muutokset neuvotteluista huomioidaan myös reaalityalouden ennusteessa. Joskus reaalityalouden ennusteessa ei kuitenkaan ehditä huomioimaan kaikkia riihen päätöksiä, jotka pyritään kuitenkin julkisen talouden ennusteeseen sisällyttämään. Tämä voi aiheuttaa ennusteeseen epäyhdenmukaisuutta. Kun päätökset on huomioitu ennusteessa, laaditaan ennusteesta julkaisu.

2 Valtionhallinto

Kansantalouden tilinpidon valtionhallintosektori on huomattavasti laajempi kuin pelkkä valtion budjettitalous. Kansantalouden tilinpidossa valtiosektoriin luetaan myös budjettitalouden ulkopuoliset valtion rahastot⁷, yliopistot ja niiden kiinteistöyhtiöt, Business Finland, HAUS kehittämiskeskus, Leijona Catering, Senaatti-kiinteistöt tytäryhtiöineen, Solidium, Teknologian tutkimuskeskus VTT, Yleisradio ja useita muita budjetin ulkopuolisia yksiköitä⁸. Valtionhallinnon ja valtion budjettitalouden välisiä eroja kuvataan tarkemmin kevään ja syksyn Taloudellisen katsauksen liitteessä.

Valtiontalouden ennusteen lähtökohtana ovat Tilastokeskuksen julkaisemat uusimmat sektoritilinpidon vuositiedot sekä eräät muut Tilastokeskuksen julkisen talouden tilastot. Lisäksi huomioidaan kuluvalta vuodelta saatavilla olevat valtion kirjanpidon kuukausitiedot ja kansantalouden tilinpidon neljännesvuositiedot. Ennusteeseen tarvittavia tietoja saadaan myös mm. valtion talousarvioesityksestä, Valtiokonttorilta ja Verohallinnolta. Myös reaalityönnön ennustetta varten kerättyjä ja jatkojalostettuja tietoja hyödynnetään valtion ennusteessa.

⁷ PI. Valtion Eläkerahasto, joka luokitellaan kansantalouden tilinpidossa työeläkelaitosten sektoriin.

⁸ Tilastokeskuksen verkkosivuilla on kattava listaus julkisyhteisöt-sektoriin ja sen alasektoreihin kuuluvista yksiköistä (Tilastokeskus 2025).

Taulukko 1. Valtionhallinnon tulot ja menot pääerittäin 2023–2027 kevään 2025 ennusteessa

Miljardia euroa	2023	2024	2025*	2026*	2027*
Välittömät verot	32,6	32,6	33,4	34,5	35,4
Tuotannon ja tuonnin verot	35,5	36,2	38,3	40,0	40,6
Sosiaaliturvamaksut	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Verot ja sosiaaliturvamaksut yhteensä ¹	69,2	70,1	72,8	75,4	77,0
Myynti- ja maksutulot	4,8	5,0	4,9	5,0	5,1
Omaisuuksutulot	2,8	3,1	2,7	2,6	2,6
Muut tulot	4,0	4,7	4,5	4,7	5,2
Kokonaistulot	80,9	82,8	84,9	87,7	89,9
Palkansaajakorvaukset ja välituotekäyttö	17,8	18,2	18,4	18,5	18,9
Omaisuusmenot	2,5	3,4	3,1	3,9	4,3
Tukipalkkiot	2,3	2,7	2,8	3,0	3,0
Sosiaalietuudet ja luontoismuotoiset etuudet	5,3	5,4	5,4	5,4	5,5
Muut tulonsiirrot	55,8	56,3	58,6	60,0	61,4
siitä muille julkisyhteisöille	49,8	50,6	53,3	54,1	55,3
Pääoman bruttomuodostus	4,5	5,3	6,7	6,8	7,1
Muut menot	1,8	1,5	1,0	0,7	0,6
Kokonaismenot	89,9	92,8	96,2	98,2	100,7
Kulutusmenot	18,2	18,5	18,8	18,9	19,4
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-9,1	-10,0	-11,2	-10,6	-10,7
Perusjäämä ²	-6,6	-6,6	-8,1	-6,7	-6,4

¹ Sisältää perintö- ja lahjaveron² Nettoluotonanto ilman bruttokorkomenoja

* Ennuste

Valtionhallinnon tulot

Suurin osa valtiontalouden tuloista kerätään verotuloina. Valtiolle kertyy tuloja myös tulonsiirtoina, joista merkittävin on tuloutus Valtion Eläkerahastosta valtion eläkemenojen rahoittamiseksi. Valtion Eläkerahasto kuuluu kansantalouden tilinpidossa työeläkelaitosten sektoriin. Lisäksi valtio saa tuloja mm. omaisuustuloina, kuten osinkoina ja korkotuloina.

TULOTYÖRYHMÄ JA TULOARVIOIDEN LAADINTA

Tulotyöryhmä on valtiovarainministeriön tuloennusteita koordinoiva elin, joka koostuu kansantalousosaston, budjettiosaston, kunta- ja aluehallinto-osaston ja vero-osaston sekä Verohallinnon asiantuntijoista. Työryhmä koordinoi valtiovarainministeriössä valtion ja muiden julkisyhteisöjen tulojen seuranta ja analysointia sekä sovittaa yhteen tulevaa tulokehitystä koskevat arviot ministeriön ja osastojen tarpeisiin. Käytännössä työ keskittyy valtion budjettitalouden tuloihin ja kuntien verotuloihin. Tulotyöryhmä jakaantuu alaryhmiin, jotka kokoontuvat tarpeen vaatiessa.

Kansantalousosaston julkisen talouden yksikössä pohjustetaan julkisyhteisöjen tuloennusteiden laadintaa kokoamalla ns. tulopohjaennuste ansio- ja pääomatuloveroennustetta varten. Pääasiassa reaalityönnösten ennusteen ja tulopohjaennusteen perusteella vero-osaston asiantuntijat tuottavat yksittäisten verolajien tuloennusteet veronsaajittain. Kun verotuloennusteita laaditaan, lähtökohtana pidetään kunkin verotulolajin osalta edellisen ja kuluvan vuoden toteutunutta verotulokertymää ja tietoja maksuunpantujen verojen määrästä. Edellisen vuoden kertymästä saadaan seuraavan vuoden ennuste ottamalla huomioon veropohjan muutosta koskeva ennuste ja tiedot seuraavaa vuotta koskevista veroperustemuutoksista (veroperustemuutosten vaikutusten esimerkkejä löytyy [liitteestä](#)). Valtaosassa verotuloennusteista veropohjan kehitystä ennustetaan makrotaloudellisten suureiden kehityksen avulla.

Taulukko 2. Eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien kehitysarviot, kevät 2025

Muutos, % vuodessa	2025*	2026*	2027*	2028*	Keskim. vuosimuutos, %, 2028/2025*
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	3,3	3,9	3,8	3,7	3,7
- palkkatulot	3,7	5,0	4,4	4,1	4,3
- eläkkeet ja muut sosiaalietuudet	1,8	1,4	2,4	2,8	2,1
- pääomatulot	4,5	3,9	3,7	3,6	3,9
Ansiotasoindeksi	3,2	3,8	3,0	3,0	3,2
Toimintaylijäämä	4,1	3,7	3,7	3,6	3,8
Kotitalouksien verollisten kulutusmenojen arvo	1,2	3,3	3,1	3,5	2,8
Arvonlisäveron pohja	1,7	3,9	4,5	3,0	3,3
Bensiinin kulutus	-2,1	-3,3	-3,8	-4,3	-3,4
Dieselöljyn kulutus	-2,1	-3,2	-3,6	-4,0	-3,2
Sähkö, veroluokan I kulutus	0,4	7,1	2,0	1,4	2,7
Verollisen alkoholin kulutus	-1,4	-0,6	-0,5	-0,9	-0,8
Rekisteröidyt uudet henkilöautot (kpl)	80 000	91 000	101 000	112 000	-
- täyssähköautojen osuus	38 %	51 %	64 %	73 %	-
Käytettynä tuodut henkilöautot (kpl)	44 000	44 000	44 000	44 000	-
- täyssähköautojen osuus	45 %	50 %	55 %	61 %	-
Kuluttajahintaindeksi	0,9	1,6	1,8	2,0	1,6

* Ennuste

Taulukko 3. Eräiden veropohjaerien muutoksen vaikutus verotuottoon, kevät 2025

Verolaji	Veropohja	Muutos	Verotuoton muutos, milj. euroa
Ansiotuloverot (ml. palkansaajamaksut)	Palkkatulot	1%-yks.	538, josta valtio 339 ja kunnat 85
	Eläketulot	1%-yks.	167, josta valtio 111 ja kunnat 41
Pääomatulovero	Eräät pääomatulot	1%-yks.	45
Yhteisövero	Toimintaylijäämä	1%-yks.	72, josta valtio 55, kunnat 17
ALV	Yksityisen kulutuksen arvo	1%-yks.	151
Autovero	Uusien henkilöautojen myynti, kpl	1 000 kpl	2
Energiavero	Sähkön I kulutus *	1%	9
	Bensiinin kulutus	1%	12
	Dieselin kulutus	1%	13
Alkoholijuomavero	Alkoholin kulutus	1%	14
Tupakkavero	Savukkeiden kulutus	1%	8

* Muut kuin teollisuus, konesalit ja kasvihuoneet

Kansantalouselämyksen asiantuntijat voivat tarpeen mukaan vaikuttaa verosaston tuottamiin verotuloennusteisiin tulotyöryhmän alatyöryhmissä ja varsinaisessa tulotyöryhmässä. Budjettiosaston asiantuntija vastaa tulotyöryhmässä muista kuin verotuloja koskevista tuloennusteista. Muut tuloennusteet kuin verotuloennusteet määräytyvät voimassa olevan talousarvion ja kehysten sisältämien linjausten perusteella. Tulotyöryhmän työtä ja tuloennusteiden tekoa on kuvattu tarkemmin julkaisussa ”Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä” (Valtiovarainministeriö, 2018).

Verotulot

Valtiontalouden suurimman tuloerän muodostavat verotulot. Kertymiltään merkittävimmät valtionhallinnon verolajit ovat ansio- ja pääomatuloverot, arvonlisävero, yhteisövero sekä energiaverot. Lisäksi valtiolle kertyy verotuloja mm. alkoholi- ja tupakkaveroina sekä auto- ja ajoneuvoveroina. Verotuloennusteet tehdään valtiovarainministeriön vero-osastolla, ja ne käsitellään valtiovarainministeriön tulotyöryhmässä. Veroennusteiden laadintaperiaatteita käsitellään yksityiskohtaisemmin VM:n julkaisussa ”Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä” (Valtiovarainministeriö, 2018).

Ennen kuin tulotyöryhmässä käsiteltyjä verotuloennusteita voidaan hyödyntää kansantalouden tilinpidon ennusteessa, on ne muutettava kansantalouden tilinpidon kirjauskäytäntöjä vastaaviksi. Kansantalouden tilinpidossa verotulot kirjataan suoriteperusteisesti, ja siksi merkittävimpiin verolajeihin, kuten esimerkiksi ansio- ja pääomatuloveroihin, tehdään ajoituskorjaus keskimääräisen tilitysviiveen korjaamiseksi. Ajoituskorjauksessa tammikuussa kertyvät valtion ansio- ja pääomatuloverot sekä yhteisöverot tilastoidaan edellisen vuoden verotuloihin, eli niille tehdään yhden kuukauden ajoituskorjaus. Arvonlisäveron kohdalla edellisen vuoden verotuloihin siirretään tammi- ja helmikuun kertymät, eli tehdään kahden kuukauden ajoituskorjaus. Ajoituskorjauksen toteumatietoina käytetään Verohallinnon kausitilityksen tietoja. Kuukausiennusteissa taas hyödynnetään kyseisen veron koko vuotta koskevan ennusteen muutosprosenttia. Edellä mainittujen verojen lisäksi tupakkaverot, jossa budjetoidun mukaiset kertymät voivat vaihdella voimakkaasti veronkorotusten yhteydessä, kirjataan tilinpidossa suoriteperusteista menetelmää hyödyntäen. Myös kaivosmineraaliverot kirjataan suoriteperusteisesti niin, että vuonna t tilitetty vero ajoitetaan kokonaan edeltäneelle vuodelle eli vuodelle t-1.

Budjetin ja kansantalouden tilinpidon verotuloissa on myös sisällöllisiä eroja. Toisin kuin budjettitaloudessa, kuntien ja hyvinvointialueiden maksama arvonlisävero luetaan kansantalouden tilinpidossa valtion verotuloksi (ja vastaavasti paikallishallinnon menoksi). Kuntien ja hyvinvointialueiden maksamaa arvonlisäveroa ennustetaan vastaavien alasektoreiden välituotekäytön ennustetulla kehityksellä. Eroavuuksia budjetin ja kansantalouden tilinpidon verotuloissa aiheutuu myös budjetissa omaisuustuloiksi luettavista valtion rahapelimonopolin voitoista, jotka kirjataan kansantalouden tilinpidossa verotuloiksi. Myös tulot päästöoikeuksien huutokaupasta ovat tilinpidossa verotuloja, kun budjetissa ne

ovat valtion sekalaisia tuloja. Energiaverot esitetään budjettitalouden verotulo-arvioissa bruttomuodossa, mutta kansantalouden tilinpidossa energiaverot esitetään nettomuodossa, eli energiaverotukimenot on vähennetty. Autoveron kertymästä taas vähennetään tilinpidossa vientipalautus.

Valtion muilta sektoreilta saamat tulonsiirrot

Valtio saa muilta sektoreilta tulonsiirtoja, joista suurin on siirto Valtion Eläkerahastosta. Valtion Eläkerahastosta tehtävällä siirrolla rahoitetaan valtion eläkerahastosta annetun lain mukaan osuus valtion eläkemenoista⁹. Siirron arviointia on avattu [sosiaaliturvarahastojen menoja käsittelevässä osiossa](#).

Lisäksi valtio saa tulonsiirtoja mm. Euroopan Unionilta. EU-tulojen ennuusteessa voidaan hyödyntää joiltain osin budjetin sekalaisiin tuloihin kirjattavia EU-tuloja, vaikka luvut eivät ole tietosisällöltään suoraan vertailtavissa kansantalouden tilinpidon lukuihin¹⁰.

Omaisuuksien tulot

Valtiolle kertyy myös omaisuustuloja, joita saadaan osinkotuloina, korkotuloina sekä muina omaisuustuloina. Osinkotuloennusteessa hyödynnetään soveltuvilta osin budjetin osinkotulotietoja. Kun arvioidaan osinkotuloja, on kuitenkin huomioitava, ettei kaikkia osinkotuloja kirjata kansantalouden tilinpidossa vastaavalla tavalla kuin budjetissa. Esimerkiksi valtionhallintosektoriin luokitellun Solidiumin tuloutukset budjettitalouteen eivät näy valtionhallinnon tuloina tilinpidossa. Sen sijaan Solidiumin itsensä saamat osingot kirjataan valtionhallinnon tuloksi. Lisäksi kansantalouden tilinpidon ulkopuolelle jäävät ns. superosingot, jotka katsotaan pääoman palautuksiksi. Superosingoiksi luokitellaan osingot, jotka ylittävät yrityksen liikevoiton pois lukien poikkeukselliset erät. Osinkotuloja ennustettaessa on tarkkailtava myös sellaisten valtion omistamien yritysten omistajavaihdoksia, joissa yritys on merkittävä osingonmaksaja. Lisäksi osinkotuloennustetta peilataan yleiseen arvioon talouden kehityksestä mm. hyö-

⁹ Laki valtion eläkerahastosta (1297/2006).

¹⁰ Suurin osa budjetin EU-tuloista kirjautuu kansantalouden tilinpidossa suoraan siirtoina kotitalouksille ja yrityksille, eivätkä ne kierrä valtion kautta. Esimerkiksi maataloustuet eivät kirjaudu tilinpidossa valtion sektoritilille. Tilinpidossa valtion saamat EU-siirrot ovat lähinnä rakennepoliittista tukea ja tullien kantopalkkioita.

dyntämällä toimintaylijäämäennustetta. Taloustoimeen "yrittäjätulon otot yritysmaaisista yhteisöistä" kirjataan voitontuloutus Metsähallitukselta, missä lähteinä toimivat valtion budjetti ja menokehukset.

Korkotulojen ennustamisessa hyödynnetään etenkin makroennusteen arvioita korkojen kehityksestä ja historiatietoa. Budjettitalouden lisäksi korkotuloja kertyy mm. valtion talousarvion ulkopuolisille rahastoille ja yliopistoille. Tilinpidon mukaisiin korkotuloihin sisältyy myös joitain teknisluonteisia eriä, kuten ARA-korkotukilainojen korot, jotka kirjataan samansuuruisina tuloihin ja menoihin.

Muiden omaisuustulojen osuus valtion omaisuustuloista on pieni. Niiden ennuste pohjautuu pääosin historiatietoon.

Myynti- ja maksutulot

Markkinatuotoksen eli myyntitulojen ja maksutuottojen ennusteen oletetaan kehittyvän kuluttajahintaindeksin mukaisesti, johon lisätään mahdolliset päätösperäisten toimien vaikutukset.

Valtionhallinnon menot

Valtion suurimmat menoerät muodostuvat tulonsiirroista muilta sektoreilta ja kulutusmenoista eli palkansaajakorvauksista ja muista palvelujen tuotantokustannuksista. Muita suuria menolajeja ovat mm. sosiaalietuudet ja -avustukset, investoinnit, tukipalkkiot sekä omaisuusmenot.

Valtiontalouden menoennusteessa hyödynnetään talousarvioiden ja valtion menokehysten tietoja. Kansantalouden tilinpidon menojen johtaminen budjetin luvuista on kuitenkin monesta syystä huomattavasti vaikeampaa kuin tulojen. Budjetin menomomentteja on paljon enemmän kuin tulomomentteja. Menomenteilla on arviomäärärahoja, kiinteitä määrärahoja ja monivuotisia siirtomäärärahoja, joita on vaikeampi sisällyttää ennusteeseen kuin rakenteeltaan yksinkertaisempia tulomomentteja. Lisäksi budjetin ja kansantalouden tilinpidon tuloajat muistuttavat enemmän toisiaan kuin menolajit. Menomomentti koostuu useista taloustoimista, esimerkiksi henkilöstökustannuksista ja välituotekäytöstä, kun taas tulomomentit vastaavat usein vain yhtä taloustoimea.

Kulutusmenot

Lähes neljännes valtion menoista muodostuu kulutusmenoista. Suurin osa kulutusmenoista syntyy palkansaajakorvauksista ja välituotekäytöstä eli tuotantoprosessissa panoksina käytetyistä tavaroista ja palveluista. Kulutusmenot lasketaan palkansaajakorvausten, välituotekäytön, kiinteän pääoman kulumisen ja maksettujen tuotantoverojen summana vähennettynä myynti- ja maksutuloilla sekä tuotoksella omaan loppukäyttöön.

Kulutuksen kehityksen arvioinnin pohjalla ovat pitkälti talousarvioiden ja valtion menokehysten tiedot. Koska vuosien (t+1)–(t+4) menokehykset on ilmaistu vuoden t+1 hinnoissa, on vuosien (t+2)–(t+4) kehysmenoihin tehtävä hintakorjaus ennustetta varten.

Kulutus lasketaan valtiolle alaerien kautta. Kulutus jaetaan yksilöllisiin ja kollektiivisiin kulutusmenoihin historiatiedon perusteella sekä kulutukseen ennustettujen muutosten mukaisesti. Yksilöllisiä julkisia kulutusmenoja, eli kotitalouksia suoraan palvelevia kulutusmenoja, ovat esimerkiksi sosiaalivakuutuspalvelut, koulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut sekä virkistys-, kulttuuri- ja urheilupalvelut. Kollektiivisia kulutusmenoja ovat muut julkiset kulutusmenot, esimerkiksi julkinen hallinto, maanpuolustus sekä tien- ja radanpito. Valtionhallintosektorilla n. 80 % kulutuksesta muodostuu kollektiivisista kulutusmenoista. Tämä osuus on pysynyt viime vuosina vakaana.

Lisäksi kulutuksen arvon muutos jaetaan määrän ja hinnan muutokseen. Hintaa arvioidaan mm. valtion ansiotasoindeksin ja kuluttajahintaindeksin perusteella. Kulutuksen määrän ennuste on muodostettu deflatoimalla käypähintaiset muutokset hintamuutoksilla.

Palkansaajakorvaukset

Valtionhallinnon maksamien palkkojen ja palkkioiden kehitystä ennustetaan arvioimalla valtionhallinnon henkilöstön ansiotason ja henkilöstön lukumäärän tulevaa kehitystä. Valtionhallinnon henkilöstön ansiotason oletetaan kehittyvän yleistä ansiotason kehitystä mukaillen, ellei valtionhallinnon ansiotason kehitys ole ennustettavissa suoremmin esimerkiksi voimassa olevien työmarkkinasopimusten pohjalta. Valtiosektorin henkilöstön lukumäärän pohjana hyödynnetään

budjetin tietoja, minkä lisäksi pyritään huomioimaan arvio budjettitalouden ulkopuolisten valtiosektoriin kuuluvien yksiköiden, kuten esimerkiksi yliopistojen ja Yleisradion, henkilöstön lukumäärän kehityksestä. Lisäksi huomioidaan tulevat mahdolliset henkilöstön siirtymiset julkisen sektorin sisällä. Esimerkiksi vuoden 2025 alussa TE-palvelujen tuottamisen vastuu siirtyi valtiolta kokonaan kuntien tehtäväksi. Samalla TE-keskusten henkilöstö siirtyi valtiolta kuntasektorille.

Palkansaajakorvauksiin sisältyvät myös työnantajan maksamat sosiaaliturvamaksut. Valtion maksamissa sosiaaliturvamaksujen ennusteessa käytetään sosiaaliturvarahastojen ennustetta varten koottavia valtiotyönantajan sosiaaliturvamaksuprosenttien muutoksia sekä ennustettua palkkojen ja palkkioiden kehitystä.

Välituotekäyttö

Valtion välituotekäyttö muodostuu valtion tuottamien palvelujen tuotantoon tarvittavien palvelujen ja materiaalien ostoista. Ennusteessa on olennaista huomioida päätösperäisten toimien vaikutus. Esimerkiksi viime vuosina maahanmuuttomenot ovat kasvattaneet välituotekäyttöä, koska valtio ostaa vastaanotokeskuspalveluja mm. järjestöiltä. Lisäksi osa puolustusvoimien materiaalihankinnoista on välituotteita. Välituotekäytön hinnan kehitys on sidottu ennustettuun kuluttajahintojen kehitykseen.

Maksetut tukipalkkiot

Valtion maksamat tukipalkkiot koostuvat suurimmaksi osaksi maataloustuista ja energiatuista. Tukipalkkioiden ennusteen laadinnassa hyödynnetään talousarvioesitysten ja kehysten tietoja menolisäyksistä tai säästöistä.

Muille sektoreille maksettavat tulonsiirrot

Valtionhallinnon menoista suurin osa on tulonsiirtoja. Tulonsiirtoja maksetaan erityisesti hyvinvointialueille, kunnille ja muille sosiaaliturvarahastoille, mutta myös voittoa tavoittelemattomille yhteisöille kotimaahan. Lisäksi maksetaan EU-jäsenmaksuja ja kehitysapua ulkomaille. Paikallishallinnolle maksettavien tulonsiirtojen ennustamista on kuvattu [kuntahallinnon](#) ja [hyvinvointialueiden](#) en-

nustekuvausten yhteydessä. Valtio rahoittaa suurimman osan maatalousyrittäjien eläkkeistä ja osallistuu lisäksi yrittäjien ja merenkulkijoiden eläketurvan rahoitukseen.

Valtio rahoittaa lisäksi huomattavan osan muiden sosiaaliturvarahastojen maksamista etuuksista, joita ovat mm. kansan- ja takuueläkkeet, toimeentulotuki, työttömyysturvaetuudet, lapsilisät ja opintoetuudet. Niiden ennuste perustuu tietoon valtion rahoittamien etuuksien kehityksestä valtion budjetissa ja Kelan päivittämissä laskelmissa. Lisäksi huomioidaan se, että muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema ei yleensä poikkea merkittävästi tasapainosta ilman selkeää perusteltua syytä. Tällainen syy on esimerkiksi työttömyyden kasvu, jolloin muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema voi olla alijäämäinen.

Valtion eläkemenot

Valtio maksaa myös sosiaaliturvaetuuksia ja -avustuksia suoraan edunsaajille, mistä suurin osa on valtion työntekijöiden eläkkeitä. Pohjatieto tulevista eläkemenoista saadaan budjetista, mutta ennen kuin budjetin lukuja voidaan käyttää valtiontalouden ennusteessa, täytyy ne muuttaa kansantalouden tilinpidon mukaisiksi (kuvattu tarkemmin sosiaaliturvarahastojen luvussa [Muille sektoreille maksettavat tulonsiirrot](#)).

Korkomenot

Muita merkittäviä valtionhallinnon menoeriä ovat omaisuusmenot, jotka koostuvat lähinnä korkomenoista. Budjettivaltion korkomenoennusteeseen vaikuttavat olemassa oleva valtion velkakanta, sen muutos ennustevuosina (budjetin alijäämä/ylijäämä) sekä korkotaso ja sen ennustettu kehitys.

Budjetin korkomenoennuste lasketaan Valtiokonttorissa reaalityökalouden ennusteesta saatujen korkoennusteiden ja arvioitujen budjetin alijäämätietojen perusteella. Näin ennusteessa saadaan huomioitua tarkemmin se, miten nopeasti korkotason muutos välittyy korkomenoihin. Tähän vaikuttaa mm. valtionvelan rakenne ja erääntyminen. Tilinpidon korkomenoihin ei lueta koronvaihtosopimuksista johtuvia korkovirtoja, mikä eroaa budjetin korkomenoista. Arvio korkomenoista ilman johdannaisten vaikutusta saadaan myös Valtiokonttorilta.

Kansantalouden tilinpidon korkomenot muodostuvat budjetin korkojen lisäksi muiden valtionhallinnon yksiköiden korkomenoista sekä tilastoihin lisätyistä laskennallisista korkomenoista. Muiden yksiköiden korkomenot syntyvät pääasiassa kansantalouden tilinpitoon luettavien budjettitalouden ulkopuolisten yksiköiden kuten kiinteistöyhtiöiden veloista (Senaatti-kiinteistöt, yliopistot). Niiden ennuste pohjautuu historiatiedon ohella ennustettuun korkojen ja velan määrän kehitykseen.

Investoinnit

Kun ennustetaan investointimenoja, viimeisimpään tilastohavaintoon lisätään uusien talousarvioesitysten tai kehysten menolisäykset tai säästöt. Tarvittaessa suurempien investointierien ajoitusta voidaan korjata, jos tiedossa on, että investointikohteen luovutus tai valmistuminen poikkeaa budjetoidusta ajankohdasta. Lisäksi oletetaan, että yksittäisten hallinnonalojen siirtomäärärahojen poikkeuksellinen kasvu purkautuu ajan myötä. Investointien hintaennusteen pohjana ovat yksityisten investointien hintaennusteet investointityypeittäin.

Investointiennusteessa keskitytään kokoluokaltaan merkittävimpiin investointityyppeihin. Valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan (T&K) menojen kehityksestä saadaan tietoa T&K-toimintaan kohdennetuista toimintamenomäärärahoista. T&K-rahoitusta jakaa eniten opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala, jonka osuus kaikesta julkisesta tutkimusrahoituksesta on yli puolet. Myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala jakaa merkittävän osan T&K-rahoituksesta. Merkittävimmät T&K-rahoituksen saajat ovat yliopistot, Innovaatorahoituskeskus Business Finland ja Suomen Akatemia. T&K-investointeja ennustettaessa pääpaino on budjetin tiedoilla, mutta lisäksi kokonaisuudessa pyritään huomioimaan myös muuta kautta saatava rahoitus. Esimerkiksi osa T&K-rahoituksesta on peräisin yrityksiltä, säätiöiltä, rahastoilta ja EU:lta.

Toinen merkittävä investointityyppi muodostuu väyläinvestoinneista. Valtion talousarviossa investointeja kirjataan investointimenomomenttien lisäksi toimintamenomomenteille. Kun ennustetta laaditaan, seurannan kannalta olennaisia momenteja ovat mm. liikenne- ja viestintäministeriön liikenneverkkomomentit. Investointimenoja budjetoidaan merkittäviä määriä esimerkiksi perusväylänpitoon ja väyläverkon kehittämiseen.

Tilinpudossa investoinneiksi luetaan myös asejärjestelmien hankinnat, joita seurataan puolustusvoimien materiaalihankintojen perusteella (momentti 27.10.18). On kuitenkin huomattava, että yksittäisille momenteille voi kohdentua muitakin kuin investointimenoja. Esimerkiksi kyseisestä momentista merkittävä osa kuuluu kansantalouden tilinpudossa kulutusmenoihin, esim. ammuksat. Vaikka asejärjestelmien hankinnat eivät ole investointien kokonaisuudessa mitenkään hallitsevia mittaluokaltaan, voivat yksittäiset ostot, kuten hävittäjät ja sota-alukset, olla huomattavan suuria. Investointien ennusteisiin tehtävät ajoituskorjaukset voivat poiketa budjettitalouden aikataulusta. Lisäksi investointien valmistumis- ja luovutusajankohtiin liittyy epävarmuutta.

Muita talonrakennusinvestointeja tekevät pääasiassa valtion kiinteistövarallisuutta hoitava Senaatti-kiinteistöt sekä yliopistot. Vaikka Senaatti-kiinteistöt ei kuulu valtion budjettitalouteen, saadaan sen investoinneista tietoa mm. budjetista (momentti 28.20.88). Myös kiinteistöjen myynnit ja luovutettu puolustusmateriaaliapu tulee huomioida ennusteissa, sillä ne kirjataan kansantalouden tilinpudossa negatiivisiksi investoinneiksi.

Maksetut pääomansiirrot

Pääomansiirrot jaetaan investointiavustuksiin ja muihin pääomansiirtoihin. Investointiavustuksilla rahoitetaan vastikkeetta toisen sektorin investointeja. Muut pääomansiirrot sisältävät esimerkiksi poikkeuksellisia tai kertaluonteisia varoihin tai velkoihin liittyviä avustuksia, esimerkiksi tappiollisen yrityksen pääomittusta. Valtaosa valtion maksamista pääomansiirroista kohdistuu yrityksille mm. investointiavustuksina ja pääomittuksina. Myös kunnat saavat valtiolta pääomansiirtoja pääasiassa erilaisina investointiavustuksina. Valtion maksamien pääomansiirtojen ennustaminen perustuu historiatietoihin, talousarvion esitykseen pääomittamisista ja hallitusohjelman mukaisiin päätöstoimiin. Tiedot kuntien investointiavustuksista kootaan budjettikirjauksista.

3 Paikallishallinto

Paikallishallinnon alasektoreiden talouden tilan analysointi ja ennustaminen eroavat muista julkisen talouden alasektoreista siltä osin, että ennusteet laaditaan sekä kansantalouden tilinpidon että yksiköiden oman kirjanpidon käsittein¹¹. Siinä missä kansantalouden tilinpito perustuu Euroopan Unionin asetukseen, perustuvat kuntien ja kuntayhtymien sekä hyvinvointialueiden tilinpäätökset Suomen kirjanpitolainsäädäntöön ja kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston laatimiin yleisohjeisiin.

Kuntien ja hyvinvointialueiden kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon mukaiset ennusteet laaditaan keskenään johdonmukaisesti¹². Kansantalouden tilinpidon kuntahallinnon sekä hyvinvointialuehallinnon ja kirjanpidon mukaisen kunta- ja hyvinvointialuetalouden välisiä eroja on kuvattu kevään Taloudellisessa katsauksessa. Tässä dokumentissa keskitytään kuvaamaan kansantalouden tilinpidon mukaisen ennusteiden laadintaa.

Paikallishallinnon alasektorit

Kansantalouden tilinpidon mukainen paikallishallintosektori jaetaan kuntahallintoon ja hyvinvointialuehallintoon. Kuntahallinto kattaa kunnat, kuntayhtymät, Ahvenanmaan maakuntahallinnon, Kuntaliiton, Kuntien takauskeskuksen, yhtiömuotoiset ammattikorkeakoulut ja joukon kuntaomisteisia, lähinnä kuntia itseään palvelevia osakeyhtiötä. Hyvinvointialuehallintoon luetaan hyvinvointialueet, hyvinvointiyhtymät ja muut hyvinvointialuehallinnon yksiköt.

Alasektorijako ennusteessa ei vastaa suoraan tilinpidon alasektorijakoa Helsingin sote- ja pelastustoimen (sotepe) osalta. Ennusteessa on haluttu, että Helsingin sote- ja pelastustoimi on luokiteltu osaksi hyvinvointialuehallintoa, vaikka virallisessa sektoriluokituksessa se on osa kuntahallintoa. Tilastokeskus laatii toteumatiedot tällä epävirallisella luokituksella, ja julkaisee ne myös [tietokannoissaan](#). Tiedot julkaistaan toistaiseksi vasta käypähintaisina ja suppeampina

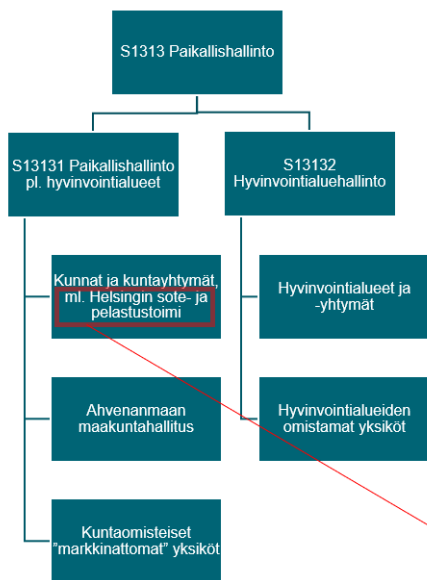
¹¹ Kuntien kirjanpidon mukainen ennuste tehdään keväällä ja syksyllä. Kuntien kirjanpidon mukainen ennuste julkaistaan julkisen talouden suunnitelmassa ja kuntatalousohjelmassa.

¹² Tilastokeskuksen verkkosivuilla on kattava listaus julkisyhteisöt-sektoriin ja sen alasektoreihin kuuluvista yksiköistä (Tilastokeskus 2025).

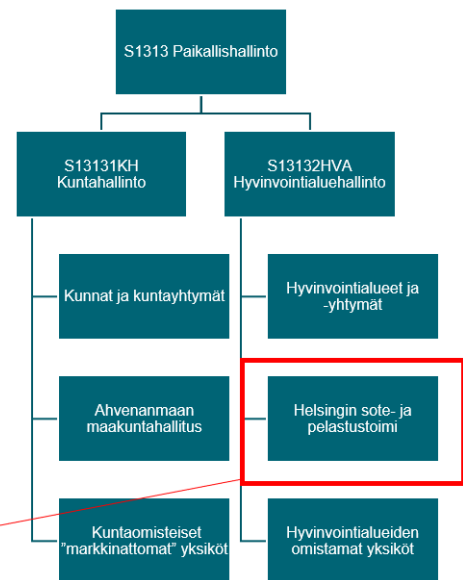
kuin kansantalouden tilinpidon virallisessa alasektori- jaottelussa. Virallisesta sektoriluokituksesta poikkeavan luokittelun tarkoitus on helpottaa hyvinvointialueiden ja kuntatalouden ohjausta ja tietojen tarkastelua kansantalouden tilinpidon kehikossa. Virallinen sektoriluokitus ei mahdollista kokonaiskuvan luomista alasektoreiden tilanteesta julkisen talouden ohjausta varten, kun väestöllään suurin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjä eli Helsingin sote- ja pelastustoimi on luokiteltu eri tavoin kuin muut alueet.

Kuvio 3. Hyvinvointialueiden sektoriluokitus virallisessa sektoriluokituksessa ja julkisen talouden ennusteessa ja ohjauksessa

Sektoriluokitus 2023



Julkisen talouden ennuste ja ohjaus



Erona Helsingin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen luokitus

Kuntahallinto

Kuntahallinnon ennuste vuosille (t+1)-(t+4) on kehitysarvio, jossa yleisen talous- ja väestökehityksen lisäksi vain julkisen talouden suunnitelmaan, talousarvioesitykseen ja lisätalousarvioihin sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet huomioidaan. Talousarviovuotta koskevat kuntien ja kuntayhtymien omat päätösperäiset toimet huomioidaan kuntien ja kuntayhtymien talousarvioiden hyväksymisen jälkeen. Myöhempien vuosien osalta kuntahallinnon ennusteissa ei ennakoida kuntien tulevia sopeutustoimia tai veroprosenttien muutoksia koskevia päätöksiä. Käytäntö vastaa Euroopan komission määritelmää ns. muuttumattoman politiikan ennusteesta.

Ennusteen pohjatietoina hyödynnetään pääasiassa kansantalouden tilinpidon kuntahallinnon ja paikallishallinnon tilastoja. Lisäksi ennustetta varten saadaan tietoja mm. Valtiokonttorille raportoiduista kuntien ja kuntayhtymien talousarvio- ja suunnitelmatiedoista, tilinpäätösennusteista, neljännesvuositiedoista, Suomen Kuntaliiton erillisselvityksistä sekä Kuntatyönantajan tekemistä säästötoimenpiteitä kartoittavista kyselyistä. Myös reaalityönnön ennustetta ja muiden julkisen talouden alasektoreiden sekä Kelan ennusteita hyödynnetään kuntahallinnon kehitysarviossa.

Kuntataloudesta laaditaan kansantalouden tilinpidon mukaisen ennusteen lisäksi ennuste kuntien kirjanpidon käsittein. Sen luvut johdetaan pääosin kansantalouden tilinpidon mukaisen ennusteen erien vuosimuutoksista.

Taulukko 4. Kuntahallinnon¹ tulot ja menot pääerittäin 2023–2027 kevään 2025 ennusteessa

Miljardia euroa	2023	2024	2025*	2026*	2027*
Verot	13,1	14,0	14,3	15,1	15,7
kunnallisvero	9,0	10,0	10,2	10,9	11,3
yhteisövero	2,0	1,7	1,6	1,8	1,9
kiinteistövero	2,1	2,3	2,4	2,4	2,4
Myynti- ja maksutulot	6,2	6,2	6,2	6,2	6,3
Tulonsiirrot valtionhallinnolta	8,6	8,3	8,8	9,0	9,1
Muut tulot	1,9	2,1	2,2	2,2	2,2
Kokonaistulot	29,8	30,6	31,5	32,5	33,3
Palkansaajakorvaukset ja väli tuotekäyttö	22,6	23,1	23,7	24,5	25,2
Sosiaaliavustukset ja luontoismuotoiset etuudet	0,6	0,6	0,8	0,9	0,9
Muut tulonsiirrot	1,8	1,8	2,2	2,2	2,2
Omaisuusmenot	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9
Pääoman bruttomuodostus	5,2	5,3	5,6	5,9	5,9
Muut menot	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Kokonaismenot	30,9	31,6	33,3	34,3	35,2
Kulutusmenot	21,5	21,9	22,9	24,0	25,0
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-1,2	-1,0	-1,8	-1,8	-1,9
Perusjäämä ²	-0,5	-0,2	-0,9	-0,8	-1,0

¹ pl. Helsingin sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi

² Nettoluotonanto ilman bruttokorkomenoja

* Ennuste

Kuntahallinnon tulot

Kuntahallinnon tärkeimpiä tulolähteitä ovat kunnan saamat verotulot ja tulonsiirrot valtionhallinnolta eli valtionavut. Lisäksi kunnille kertyy myynti- ja maksutuloja esimerkiksi kiinteistöistä saatavista vuokratuloista ja palvelujen järjestämisestä perityistä maksutuloista.

Verotulot

Kuntien verotulot muodostuvat kunnallisverosta, yhteisöveron osuudesta, kiinteistöverosta ja kaivosmineraaliverosta, jotka yhdessä muodostavat noin 45 prosenttia kuntien tuloista. Kunnat päättävät kunnallisveron verokannasta itsenäisesti sekä kiinteistöverokannasta eduskunnan säätämän vaihteluvälin sisällä.

Kuntatalouden kehitysarviossa hyödynnetään vero-osaston laatimia ja tulotyöryhmässä hyväksytyjä verotuloennusteita (ks. [Tulotyöryhmä ja tuloarvioiden laadinta](#)). Ennusteessa tulevien vuosien keskimääräisenä kunnallisveroprosenttina käytetään viimeksi vahvistetun talousarviovuoden keskimääräistä kunnallisveroprosenttia, jonka kunnat raportoivat marraskuun puolivälin jälkeen Verohallinnolle¹³. Verotuloarviot muunnetaan kuntahallinnon ennustetta varten kansantalouden tilinpidon mukaisiksi tekemällä kunnallisvero-, yhteisövero- ja kaivosmineraaliverotuottoarvioille ajoituskorjaus tilitysviiveen korjaamiseksi¹⁴. Verot kirjataan kansantalouden tilinpidossa suoriteperusteisina, mikä tarkoittaa, että ne pyritään kohdistamaan samaan ajankohtaan veron maksuvelvoitteen aiheuttaman tapahtuman kanssa. Ajoituskorjaus merkitsee tällöin sitä, että tammikuussa maksetut kunnallisverot ja yhteisöverot tilastoidaan edellisen vuoden verokertymiin. Tammikuun toteutuneet verotulokertymät saadaan Verohallinnon kausitilitystiedoista. Tulevien vuosien osalta kunnallisveron ja yhteisöveron tammikuun verotulokertymien ennustetaan kasvavan kyseisen vuoden

¹³ Kunnan tulee lain mukaan ilmoittaa ensi vuoden veroprosenttinsa Verohallinnolle viimeistään marraskuun 17. päivänä. Jos marraskuun 17. päivä on muu kuin arkipäivä, ilmoitus tulee tehdä viimeistään sitä seuraavana ensimmäisenä arkipäivänä.

¹⁴ Kiinteistöveron kassa- ja suoriteperusteiset luvut ovat niin lähellä toisiaan, ettei ajoituskorjausta tavallisesti tarvitse tehdä.

kalenterivuositaisen verolajinnusteen mukaisesti. Kaivosmineraalivero kirjataan suoriteperusteisesti niin, että vuonna t tilitetty vero ajoitetaan kokonaan edeltänelle vuodelle eli vuodelle t-1.

Tulonsiirrot valtionhallinnolta

Kuntien toinen merkittävä tulonlähde muodostuu valtiolta saatavista tulonsiirroista. Valtiolta saatuja rahavirtoja kutsutaan valtionavuuksi, ja niillä rahoitetaan osa kuntien lakisääteisistä tehtävistä. Valtionavut jakautuvat valtionosuuksiin ja valtionavustuksiin siten, että valtionosuudet kattavat valtaosan kaikista valtionavuuksista. Valtionosuudet ovat merkittävin osa kuntiin kohdistuvaa valtionapujärjestelmää. Valtionosuudet määräytyvät laskennallisista perusteista ja maksetaan kunnalle automaattisesti ilman erillistä hakemusta. Valtionosuusjärjestelmällä myös tasoitetaan kuntien välisiä taloudellisia eroja. Valtionosuuksia tarkistetaan vuosittain vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Kunnan valtionosuusrahoitus muodostuu hallinnollisesti kahdesta osasta: kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, jota hallinnoi valtiovarainministeriö, ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta, jota hallinnoi opetus- ja kulttuuriministeriö. Valtiovarainministeriön hallinnoima peruspalvelujen valtionosuus on näistä euromääräisesti suurempi.

Julkisen talouden ennusteessa käytetään valtionapujen lähdeaineistona valtiontalouden kehyspäätöksen ja talousarvioesityksen tietoja valtionosuuksista ja -avustuksista. Valtionosuudet saadaan valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastolta ja opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Niissä huomioidaan laskennallisten tekijöiden lisäksi talousarviossa vahvistettu valtionosuusindeksi seuraavalle vuodelle ja kuntien peruspalvelujen hintaindeksiennuste jatkovuosille sekä kuntien valtionosuuksiin vaikuttavat päätetyt toimet. Kuntien saamat veromenetysten kompensatiot saadaan valtiovarainministeriön vero-osastolta tulotyöryhmän kokouksen jälkeen.

Valtion siirrot kuntahallinnolle sisältävät lisäksi valtionavut kuntien omistamille (yhtiömuotoisille) ammattikorkeakouluille ja kuntien maksamien arvonlisäverojen palautuksen kunnille. Kunnallisten ammattikorkeakoulujen valtionapuja ennustetaan historiatiedon perusteella sekä ottaen huomioon mahdolliset päätösperäiset toimet ja rakenteelliset muutokset ammattikorkeakoulukentässä. Kuntien arvonlisäveropalautusten ennuste perustuu tekniseen oletukseen, jossa palautukset kehittyvät kuntahallinnon välituotekäytön mukaisesti.

Myynti- ja maksutulot

Kuntahallinto saa verorahoituksen lisäksi tuloja myyntituloina mm. omistamistaan kiinteistöistä ja maksutuloina tarjoamistaan palveluista. Myyntitulojen ennusteessa viimeisimmän toteutuman tarkastelu korostuu, sillä mahdolliset kertaluonteiset erät tulee poistaa pohjaluvusta. Ennusteessa myyntitulojen hintaennuste mukaillee kuluttajahintaindeksin kehitystä.

Maksutuloja ennustetaan palvelutarpeen kehityksen ja kuluttajahintaindeksin muutosten avulla. Lisäksi maksutuloihin saattaa kohdistua päätösperäisiä toimia.

Omaisuuksitulot

Kunnat saavat myös omaisuustuloja, joista merkittävimmät ovat maanvuokrat ja yrittäjätulon otot liikelaitoksilta. Molemmat ovat koko kuntahallinnon taloudessa kuitenkin niin pieniä tulonlähteitä, että niiden ennuste rakentuu historia-tietoon ja teknisluonteiseen kasvuoletukseen. Kunnille kertyy omaisuustuloja myös osinkotuloina ja korkotuloina. Osinkotulojen oletetaan pääsääntöisesti kehittyvän BKT:n arvon mukaisesti. Lisäksi huomioidaan esim. yhtiöittämisten vaikutus liikelaitoksilta saatuihin yrittäjätulon ottoihin ja osinkotuloihin. Korkotuloennuste perustuu puolestaan arvioon pitkän eli kymmenen vuoden koron kehityksestä. Tilinpidon mukaisiin korkotuloihin sisältyy myös ARA-korkotukilainojen korot, jotka kirjataan samansuuruisina tuloihin ja menoihin.

Saadut pääomansiirrot

Kunnat saavat pääomansiirtoja lähinnä valtiolta investointiavustuksina. Tiedot investointiavustuksista saadaan budjettikirjausten perusteella. Investointiavustusten ajoitus poikkeaa kuitenkin usein budjetoidusta, joten ennusteen laadinnassa käytetään harkintaa.

Kuntahallinnon menot

Kuntien ja kuntayhtymien osuus julkisista kulutusmenoista ja investoinneista on noin kolmannes. Suurin osa kuntayhtymien menoista aiheutuu palvelujen tuottamisesta eli henkilöstökuluista, palvelujen ostoista sekä palvelutuotantoon tarvittavien tuotantopanosten hankinnoista.

Kulutusmenot

Kuntahallinnon kulutusmenot koostuvat yksilöllisistä ja kollektiivisista kulutusmenoista. Kuntahallinnon yksilölliset kulutusmenot syntyvät pääasiassa kuntien ja kuntayhtymien koulutus- ja kulttuuripalveluista. Yksilöllisten kulutusmenojen ennusteessa otetaan huomioon kestävyyslaskelmista saatava palvelutarpeen kehitys¹⁵ ja kuntien ja kuntayhtymien omat sekä hallituksen päätösperäiset toimet. Palvelutarpeen kehitys perustuu SOME-mallista saatavaan koulutuksen ja varhaiskasvatuksen palvelutarpeen kehitykseen.¹⁶

Kollektiiviset kulutusmenot koostuvat pääasiassa kuntien ja kuntayhtymien hallinnosta sekä liikenneverkon ylläpidosta. Kollektiivisten kulutusmenojen ennusteessa volyymin kehityksessä huomioidaan tarvittaessa rakenteelliset muutokset.

Kulutusmenojen hintakehityksessä huomioidaan arvio peruspalveluiden hintaindeksin kehityksestä sekä päätetyt asiakasmaksumuutokset. Peruspalvelujen hintaindeksin ennustemalli on kehitetty yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa, ja se on julkaistu Tilastokeskuksen internetsivuilla julkisten menojen hintaindeksin [menetelmäselosteessa](#). Tilastokeskus pyrkii päivittämään peruspalvelujen hintaindeksiennusteessa käytetyn painorakenteen viiden vuoden välein. Hinnan kasvua arvioidaan myös kulutuksen aluerien hinnan kasvun perus-

¹⁵ Palvelutarpeen muutos johdetaan väestö- ja ikärakenteesta.

¹⁶ Kehitysarviossa menoja pienentävää palvelutarpeen laskua on loivennettu, sillä monissa kunnissa mahdollisuudet kouluverkon sopeuttamiseen ovat rajalliset. Oppilaiden määrän väheneminen ei tarkoita sitä, että opetuksen järjestämisen kustannukset laskisivat samalla tahdilla. Useissa kunnissa on vain yksi peruskoulu ja lisäksi oppilaiden tuen tarve on kasvanut. Lisäksi lasten määrään varhaiskasvatuksessa vaikuttaa myös työllisyyden kehitys sekä varhaiskasvatuksen osallistumisaste, joka on ollut viime vuosina nousussa.

teella, mutta pääsääntöisesti ne sovitetaan lopuksi koko kulutusmenojen hintakehitysarvioon, joka johdetaan ennustetusta kuntien peruspalvelujen hintaindeksiennusteesta.

Palkansaajakorvaukset

Palkansaajakorvauksia ennustetaan arvioidun ansiokehityksen, sosiaaliturvamaksuissa tapahtuvien muutosten, päätösperäisten toimien ja palvelutarpeen kehityksen avulla. Lisäksi henkilöstömäärän kehitystä talousarviovuoden osalta arvioidaan mm. kuntien ja kuntayhtymien talousarvioiden ja Kuntatyönantajien Manner-Suomen kuntiin ja kuntayhtymiin kohdistaman vuotuisen säästötoimenpiteitä kartoittavan kyselyn tulosten perusteella. Kuntien ja kuntayhtymien omien sopeutustoimien määrää arvioidaan harkintaa käyttäen ja varovaisuusperiaatetta noudattaen.

Kuntahallinnon ansiokehitysennuste perustuu kunta-alan sopimuskorotuksiin ja arvioon sektorin keskimääräisestä palkkaliukumasta. Mikäli sopimuksia ei ole tarkasteluvuosille vielä tehty, sopimuskorotukset mukailevat ennustetta yleisten työmarkkinoiden sopimuskorotuksista. Keskipitkällä aikavälillä kuntien ansiokehitysennuste mukailee yleisten työmarkkinoiden ansiotasoindeksin ennustetta. Lisäksi mitä pidemmälle vuosi on kulunut, sitä paremmin palkansaajakorvausten arvioinnissa voidaan hyödyntää kuluvan vuoden osalta Tilastokeskuksen julkaisemia neljännesvuositietoja.

Väliuotekäyttö

Kuntahallinnon väliuotekäyttö muodostuu pääasiassa palvelutuotantoon tarvittavien palvelujen ja materiaalien ostoista. Väliuotekäytön ennuste pohjautuu kansantalouden tilinpidon toteumaan, arvioituun hinnan muutokseen sekä päätösperäisten toimien vaikutuksiin. Väliuotekäytön hinta-arviossa hyödynnetään kuluttajahintaindeksin ennustettua kehitystä.

Luontoismuotoiset sosiaalietuudet

Luontoismuotoiset sosiaalietuudet koostuvat kuntien antamista palvelusetelystä tai suoraan asiakkaille ostamista lopputuotepalveluista esimerkiksi varhaiskasvatuksessa. Niiden ennustetaan muuttuvan palvelutarpeen kehityksen

ja hinnan muutosten mukaisesti. Hintojen kehitys perustuu kuntien peruspalvelujen hintaindeksiennusteeseen. Lisäksi erään vaikuttaa mahdolliset päätösperäiset toimet.

Kiinteän pääoman kuluminen

Kiinteän pääoman kulumisen arvioidaan kasvavan vakioisella kolmen prosentin volyymikasvulla, jonka lisäksi arvioidaan hintojen muutos bruttokansantuotteen hinnan avulla.

Omaisuusmenot

Kuntahallinnon omaisuusmenot muodostuvat lähes kokonaan korkomenoista. Korkomenojen ennusteessa huomioidaan edellisvuoden lainakanta sekä kyseiselle vuodelle ennustettu kuntahallinnon yli-/alijäämä, jonka oletetaan vähentävän/kasvattavan suoraan kuntahallinnon velkaa. Näin saatu kansantalouden tilinpidon mukainen lainakantaennuste kerrotaan kuntahallinnon implisiittisellä korkokannalla. Implisiittinen korko (korkomenot/lainakanta) johdetaan lyhyiden ja pitkien korkojen ennusteesta. Tilanteissa, joissa korot muuttuvat nopeasti, on käytettävä harkintaa, sillä lainojen suojausten vuoksi korkojen muutokset välittyvät korkokuluihin viiveellä.

Tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot

Kunnat maksavat kansantalouden tilinpidon mukaisia tukipalkkioita mm. joukkoliikenteen tukina. Maksettujen tukipalkkioiden muutos perustuu ennusteessa historiallisesta kehityksestä johdettuun kasvuennusteeseen ja tukipalkkioihin vaikuttaviin päätösperäisten toimien huomioimiseen.

Kunnat maksavat Kelalle osuuden lastenhoidon tuista ja työttömyysetuuksien rahoituksesta, mikä kirjautuu kansantalouden tilinpidossa muille sosiaaliturvarahastoille maksettaviksi tulonsiirroiksi. TE-palvelu-uudistuksen vuoksi kuntien vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta laajeni merkittävästi vuoden 2025 alusta. Uudistuksen myötä kunnat osallistuvat työmarkkinatuen lisäksi myös peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosan rahoitukseen. Työttömyysetuuksien ja lastenhoidon tukien ennusteissa hyödynnetään pääasiassa Kelan

ennusteita. Kuluvan vuoden osalta sekä lastenhoidon tukien että kuntien maksaman työmarkkinatuen passiiviosan toteumatietoja pystyy seuraamaan Kelaston kuukausittaisista tilastoista.

Kuntien valtiolle maksamat sektorien väliset tulonsiirrot sisältävät mm. kuntien osuuden verotuskustannuksista. Valtiolle maksettujen tulonsiirtojen kehitys on ollut vakaata, joten niiden ennuste perustuu historiatietoon.

Kunnat maksavat tulonsiirtoja myös voittoa tavoittamattomille yhdistyksille mm. tukina ja avustuksina kulttuurille ja urheilulle. Näiden ennuste on sidottu kuluttajahintaindeksin kehitykseen.

Sosiaaliavustukset

Kunnille syntyy menoja myös erilaisista avustuksista. Kunnat maksavat esimerkiksi täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea¹⁷. Näitä avustuksia ennustetaan kansaneläkeindeksin kehityksen perusteella. Täydentäviä ja ehkäiseviä toimeentulotukia ennustettaessa huomioidaan työttömien määrän muutos viivästettynä (keskiarvo vuosilta t ja t-1) ja kansaneläkeindeksin ennustettu kehitys.

Investoinnit

Suuri osa kuntien kiinteän pääoman bruttomuodostuksesta eli investoinneista on rakentamista sekä infrastruktuurin ylläpitämistä ja kehittämistä.

Investointien määrän ennuste pohjautuu isoja investointihankkeita koskeviin tietoihin sekä valtion budjetin tietoihin valtion myöntämien investointiavustusten määrästä, jotka huomioidaan myös kuntahallinnon valtiolta saamissa pääomansiirroissa. Suurimpien investointihankkeiden ajoituksen ja etenemisen seuranta on investointeja ennustettaessa olennaista. Investointien kehitystä peilataan myös Valtiokonttorin keräämiin kuntien ja kuntayhtymien talousarvio- ja suunnitelmatietoihin. Keskipitkällä aikavälillä investointien kehitys on kuitenkin sidottu ennustettuun BKT:n arvoon.

¹⁷ Kunnat osallistuvat perustoimeentulon kustannuksiin valtionosuuksiin tehtävien vähennysten kautta.

Investointien hintaennusteen pohjana ovat yksityisten investointien hintaennusteet investointityypeittäin, joista johdetaan painottamalla kuntahallinnon investointien hinta. Kuluvan vuoden osalta hintaa arvioidaan myös tilinpidon kertymätietojen perusteella.

Hyvinvointialuehallinto

Hyvinvointialuehallinto koostuu hyvinvointialueista, hyvinvointiyhtymistä, Helsingin sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimesta sekä niiden omistamista yhtiöistä. Sektorin yksiköt poikkeavat virallisesta sektoriluokituksesta Helsingin osalta. Hyvinvointialueiden seuranta kokonaisuutena antaa paremmin tietoa niiden ohjauksesta ja tavoitteiden asettamista varten.

Sektori järjestää julkisen sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen palvelut. Pääosa menoista onkin kulutusmenoja, jotka käytetään näiden palvelujen tuottamiseen. Sektorin toiminta rahoitetaan valtion maksamin tulonsiirroin sekä pieneltä osin palvelujen käyttäjiltä saaduista asiakasmaksuista.

Hyvinvointialueiden ennustamisessa käytetään taustatietoina valtion sille antaman rahoituksen kehitystä, päätettyjä säädösmuutoksia sekä alueiden talousarvioita ja -suunnitelmia. Lisäksi kuluvaan vuodesta kohdalla hyödynnetään alueiden tekemää kuukausittaista ja neljännesvuosittaista talousraportointia. Lisäksi alueet raportoivat loppukesästä tilinpäätösennusteen kuluvaan vuodesta, jota käytetään ennusteen taustatietona.

Ennuste laaditaan ensin alaerien kautta, jonka jälkeen tarkastellaan kokonaisuutta ja arvioidaan sen uskottavuutta. Tämän harkinnan seurauksena voidaan tehdä vielä muutoksia sektorin ennusteeseen. Tärkeimmät harkinnanvaraiset asiat liittyvät esimerkiksi alueiden ilmoittamien sopeutustoimien määrään ja niiden uskottavuuteen. Hyvinvointialueet ovat olleet toiminnassa vasta vähän aikaa, ja niiden toimenpiteiden käsittely ennusteessa on vasta vakiintumassa. Pääosin sopeutustoimia huomioidaan kuitenkin vain alueiden talousarvioiden perusteella talousarviovuodelle, ellei ole vahvaa tietosisältöä myöhemmiltä vuosilta esimerkiksi muiden raporttien tai suunnitelmien kautta.

Hyvinvointialueilla on määritetty erilaisia kriteerejä alueiden talouden ja toiminnan tunnusluvuille. Ennusteessa ei oleteta, että alueet saavuttaisivat nämä tunnusluvut, vaan menot kehittyvät palvelutarpeen, hintamuutosten ja päätösperäisten toimien mukaisesti. Mahdolliset sopeutustoimet arvioidaan erityisesti kuluvalle vuodelle talousarviotietojen perusteella ja myöhemmille vuosille varovaisuusperiaatteen nojalla ja viedään ennusteeseen vain, jos niistä on saatu tarpeeksi luotettavaa tietoa.

Hyvinvointialueista laaditaan myös kansantalouden tilinpidon mukaisen ennusteen lisäksi ennuste alueiden kirjanpidon käsittein. Sen luvut johdetaan pääosin kansantalouden tilinpidon mukaisen ennusteen erien vuosimuutoksista.

Taulukko 5. Hyvinvointialueiden¹ tulot ja menot pääerittäin 2023–2027 kevään 2025 ennusteessa

Miljardia euroa	2023	2024	2025*	2026*	2027*
Myynti- ja maksutulot	5,1	5,6	5,9	6,1	6,3
Tulonsiirrot valtionhallinnolta	25,7	26,3	28,8	29,6	30,5
Muut tulot	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Kokonaistulot	31,0	32,1	34,9	35,9	37,1
Palkansaajakorvaukset ja välituotekäyttö	25,0	25,6	26,5	27,3	28,3
Sosiaalietuudet ja luontoismuotoiset etuudet	5,9	6,5	6,8	7,1	7,4
Omaisuusmenot	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Pääoman bruttomuodostus	1,5	1,5	1,3	1,3	1,2
Muut menot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Kokonaismenot	32,7	33,9	35,0	36,0	37,3
Kulutusmenot	26,0	26,7	27,6	28,5	29,6
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-1,7	-1,8	0,0	-0,1	-0,2
Perusjäämä ²	-1,6	-1,6	0,2	0,2	0,0

¹ ml. Helsingin sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi

² Nettoluotonanto ilman bruttokorkomenoja

* Ennuste

Hyvinvointialuehallinnon tulot

Hyvinvointialueiden tulot koostuvat lähinnä valtion tulonsiirroista ja maksutuloista. Lisäksi on jonkin verran pienempiä tulovirtoja mm. EU:lta ja muilta julkisyhteisöiltä.

Tulonsiirrot valtiolta

Hyvinvointialueet saavat rahoitusta valtiolta hyvinvointialueiden rahoituslain mukaan. Lisäksi ne saavat valtionavustuksia kohdistettuna tiettyihin tehtäviin. Ennustetta varten valtionrahoituksen määrä arvioidaan talousarvioesitysten ja valtion menokehysten perusteella sekä valtion rahoituslain mukaisesti, ellei kyseisellä laskentakierroksella päivitetä talousarvioesitystä tai menokehystä.

Valtion rahoituksen kohdalla merkittävin tulkintakohta liittyy alueille maksettavaan rahoituksen jälkikäteistarkistukseen. Alueiden rahoituslain mukaan niiden rahoitusta tarkistetaan kaksi vuotta toteumavuoden jälkeiseen rahoitukseen toteutuneiden kustannusten mukaiseksi. Ennusteen kohdalla toteutuneet kustannukset kuitenkin yleensä eroavat aina jonkin verran menokehyksissä arvioidusta jälkikäteistarkistuksen määrästä, sillä se arvioidaan eri tavoin. Ennusteessa on käytetty tähän asti menokehysiin kirjattua arviota, jotta säilytetään yhdenmukaisuus valtion menokehysiin. Ennusteteksteissä tuodaan tässä tapauksessa myös esiin, paljonko jälkikäteistarkistus olisi, jos menot kehittyisivät ennusteen mukaan.

Myynti- ja maksutulot

Hyvinvointialueet saavat maksutuloja asiakkailta ja lisäksi jonkin verran myyntituloja toisilta hyvinvointialueilta sekä muilta sektoreilta.

Asiakasmaksujen arvioidaan ennusteessa kasvavan palvelutarpeen kasvun sekä kuluttajahintaindeksin muutosten mukaisesti. Lisäksi asiakasmaksuihin saattaa kohdistua päätösperäisiä toimia.

Myyntitulojen arvioidaan myös kasvavan palvelutarpeen kasvun ja hyvinvointialueiden hintakehityksen mukaisesti.

Muut tulot

Sektorilla on vähäinen määrä myös muita tuloja kuten korkotuloja ja saatuja tulonsiirtoja sosiaaliturvarahastoilta ja EU:lta.

Omaisuuustulojen arviossa käytetään ennustetta korkotasosta ja alueiden rahoitusvarojen määrästä. Muiden erien osalta käytetään yksinkertaisia oletuksia kuten BKT:n kasvu tai palkkasumman muutokset.

Hyvinvointialuehallinnon menot

Hyvinvointialueiden menot koostuvat palvelujen tuotantokustannuksista sekä etuusmenoista esimerkiksi omaishoitajille. Myös korkomenoja sekä muita menoja löytyy.

Kulutusmenot

Hyvinvointialuesektorin kulutusmenot koostuvat yksilöllisistä ja kollektiivisista kulutusmenoista. Kollektiivisiin kulutusmenoihin luetaan mm. pelastustoimen menot. Kulutusmenot ennustetaan niiden alueristä käsin.¹⁸ Kullekin aluerälle ennustetaan erikseen hinta- ja volyymikehitys, joista painotetaan myös kulutuksen hinnan kehitys. Kulutusmenojen kasvua ennusteessa ajaa palvelutarpeen ja hinnan muutokset sekä päätösperäiset toimet. Palvelutarpeen kasvu saadaan SOME-mallista, ja se heijastelee väestökehitystä. Hinnan kasvua arvioidaan aluerien hinnan kasvun perusteella. Päätösperäisinä toimina ovat pääosin hallituksen tekemät säädösmuutokset alueiden tehtäviin ja arviot alueiden omista päätöksistä lähinnä talousarvioiden perusteella.

Palkansaajakorvaukset

Hyvinvointialueiden maksamia palkansaajakorvauksia arvioidaan hyvinvointialueiden henkilöstön ansiokehityksen, palvelutarpeen muutoksen ja päätösperäisten toimien perusteella. Ansiokehitystä arvioidaan voimassa olevien palkkasopimusten perusteella. Jos voimassa olevaa sopimusta ei ole, oletetaan ansiokehityksen olevan yleisen ansiotason muutosten mukaista.

¹⁸ Kulutusmenot muodostuvat palkansaajakorvausten, välituotekäytön, kiinteän pääoman kulumisen, muiden tuoteverojen summasta vähennettynä markkinatuotoksella (myyntituotoilla) ja tuotoksella omaan loppukäyttöön ja markkinattoman tuotoksen myynnillä (maksutuotoilla).

Palkansaajakorvauksiin kuuluvia työnantajan sosiaaliturvamaksuja arvioidaan palkkasumman ja sosiaaliturvamaksuprosenttien muutosten avulla. Sosiaaliturvamaksuista saadaan ennuste tai arvio kansantalousosaston sosiaaliturvarahastojen ennusteesta.

Välituotekäyttö

Hyvinvointialueiden välituotekäyttö koostuu palvelujen tuotantoon ostetuista tavaroista ja palveluista. Välituotekäytön volyymin arvioidaan ennusteessa muuttuvan palvelutarpeen muutosten ja päätösten mukaisesti. Välituotekäytön hintaa arvioidaan kuluttajahintaindeksin ennustetun muutoksen ja sen viivästetyn muutoksen avulla. Apuna käytetään näiden kuluttajahintaindeksin ja välituotekäytön hinnan aiempaa yhteyttä toisiinsa.

Luontoismuotoiset sosiaalietuudet

Luontoismuotoiset sosiaalietuudet ovat hyvinvointialueiden suoraan asiakkaille ostamia lopputuotepalveluja, kuten lääkäripalveluja yksityiseltä sektorilta. Niiden ennustetaan muuttuvan palvelutarpeen kasvun sekä hinnan muutosten mukaisesti. Hintamuutosten arvion perustana on sote-palvelujen ansiotason muutokset. Lisäksi erään vaikuttaa mahdolliset päätösperäiset toimet.

Kiinteän pääoman kuluminen

Kiinteän pääoman kulumisen arvioidaan kasvavan vakioisella parin prosentin volyymikasvulla, jonka lisäksi arvioidaan hintojen muutos rakennuskustannushintaindeksin avulla.

Tulonsiirrot muille sektoreille ja sosiaaliavustukset

Hyvinvointialueen tulonsiirrot ovat pääosin sosiaaliavustuksia kuten omaishoitajien tukia. Lisäksi alueet maksavat pienen määrän avustuksia mm. järjestöille ja yhdistyksille.

Etuuksien muutosta arvioidaan pääosin kuluttajahintaindeksin muutosten perusteella, ja muiden pienempien erien oletetaan pysyvän viimeisimmän toteumavuoden tasolla tai kasvavan inflaation mukaisesti.

Investoinnit

Pääoman bruttomuodostusta arvioidaan alueiden tekemien investointisuunnitelmien, talousarvioiden ja taloussuunnitelmien avulla. Lisäksi arvioidaan mahdolliset yhtiömuodossa tehtävät investoinnit ja rahoitusleasingilla tehtävät investoinnit. Investointien arviointi tehdään suoraan käypähintaiseksi, minkä jälkeen ne kiinteähintaistetaan rakennuskustannushintaindeksin avulla huoltotasetta varten.

Omaisuusmenot

Hyvinvointialueiden omaisuusmenoja arvioidaan sektorin velan määrän ja korkotason muutosten avulla. Korkoennuste saadaan VM:n reaalityalouden ennusteesta, ja alueiden efektiivisten koron (korkomenot/velkakanta) muutoksia arvioidaan korkoennusteen muutosten perusteella.

4 Sosiaaliturvarahastot

Sosiaaliturvarahastojen alasektori jaetaan työeläkelaitoksiin ja muihin sosiaaliturvarahastoihin. Työeläkelaitosten alasektori muodostuu lakisääteistä työeläkevakuutusta ja lisäeläkejärjestelmää hoitavista yksiköistä. Näitä ovat eläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt, eläkekassat ja eläketurvaa hoitavat julkiset laitokset kuten Keva. Sektoriin kuuluvat lisäksi Valtion Eläkerahasto (VER), Eläketurvakeskus (ETK) ja työeläkelaitoksia palvelevat organisaatiot kuten TELA. Muita sosiaaliturvarahastoja ovat julkista perusturvaa toteuttava Kansaneläkelaitos (Kela), työttömyysvakuutusjärjestelmää hoitavat Työllisyysrahasto ja työttömyyskassat sekä sairaus-, hautaus- ja eroavustuskassat.

Sosiaaliturvarahastojen ja sen alasektoreiden taloudellisten ennusteiden laatiminen on melko suoraviivaista, vaikka yksityiskohtia on paljon. Ennuste pohjautuu pitkälti reaalitalouden ennusteeseen ja sosiaaliturvamaksuprosenttien¹⁹ päivitykseen. Hyvin vakaasti käyttäytyvien tai taloudelliselta merkitykseltään pienten erien kohdalla ennuste laaditaan mekaanisesti historiatietoon pohjautuen esimerkiksi historiallisen kasvuprosentin tai viimeisen vuoden arvion perusteella, mikäli ennusteen rakentamiselle ei ole olemassa parempaa metodia. Epävakaasti käyttäytyvien tai arvoltaan merkityksellisempien erien kohdalla ennusteprosessissa korostuvat vakiintuneet ennustemenetelmät ja sektorivastuuhenkilön asiantuntija-arvio.

Sosiaaliturvarahastojen ennusteen lähtökohtana ovat Tilastokeskuksen julkaisemat uusimmat sektoritilinpidon vuositiedot. Mitä pidemmälle kuluva vuodesta on tarjolla sektoritilien neljännesvuositietoja ja kassaperusteisia kuukausitietoja, sitä enemmän kuluva vuoden ennuste perustuu näille tiedoille reaalitalouden ennusteen sijaan. Lisäksi ennusteprosessissa tarvittavia tietoja saadaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön (STM), Kevan, Kelan ja ETK:n asiantuntijoilta sekä Kelan, Työllisyysrahaston ja Telan tilastoista.

¹⁹ Päivitettäviä sosiaaliturvamaksuprosentteja ovat sairausvakuutusmaksut, työttömyysvakuutusmaksut ja työeläkevakuutusmaksut.

Taulukko 6. Sosiaaliturvarahastojen tulot ja menot pääerittäin 2023–2027 kevään 2025 ennusteessa

Miljardia euroa	2023	2024	2025*	2026*	2027*
Omaisuuustulot	5,0	5,5	6,2	6,5	6,9
Sosiaaliturvamaksut	34,0	32,7	34,6	35,9	37,5
työnantajien maksut	21,2	20,6	21,9	22,8	23,8
vakuutettujen maksut	12,7	12,1	12,7	13,1	13,7
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	16,9	17,6	17,3	17,2	17,5
Muut tulot	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1
Kokonaistulot	56,9	56,8	59,2	60,7	63,0
Palkansaajakorvaukset ja välituotekäyttö	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4
Sosiaalietuudet ja luontoismuotoiset etuudet	47,0	49,5	50,4	51,1	52,1
Muut menot	3,9	4,3	4,4	4,6	5,8
Kokonaismenot	53,1	56,1	57,1	58,0	60,3
Kulutusmenot	4,5	4,8	5,0	5,3	5,3
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	3,8	0,7	2,1	2,8	2,7
Työeläkelaitokset	2,6	2,0	2,8	3,4	3,0
Muut sosiaaliturvarahastot	1,1	-1,3	-0,7	-0,6	-0,3
Perusjäämä ¹	3,8	0,7	2,1	2,8	2,8

¹ Nettoluotonanto ilman bruttokorkomenoja

* Ennuste

Sosiaaliturvarahastojen tulot

Sosiaaliturvarahastojen tulot koostuvat suurimmaksi osaksi saaduista sosiaaliturvamaksuista. Muita merkittäviä tulolähteitä ovat valtiolta saadut tulonsiirrot ja työeläkelaitosten omaisuustulot.

Saadut sosiaaliturvamaksut

Työeläkelaitosten tulopohja muodostuu pitkälti saaduista sosiaaliturvamaksuista. Maksutuloja saadaan sekä työnantajien että vakuutettujen työeläkemaksuista. Työnantajien ja vakuutettujen maksutulojen kehityksen arvioimiseksi sosiaaliturvarahastojen ennustetta varten kootaan työnantajien ja vakuutettujen eläkemaksuprosentit. Yksityisen sektorin työeläkemaksuprosenttien sovittu tai arvioitu kehitys saadaan ETK:n julkaisuista. Kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion maksuprosenttien arvioitu kehitys saadaan Kevalta. Eläkemaksutulojen kehitystä arvioidaan työeläkelakikohtaisesti. Maksutulojen ennustaminen on suhteellisen kaavamaisista. Eläkevakuutusmaksujen osalta se perustuu toteutuneisiin tietoihin, joita korotetaan työntekijän eläkelain (TyEL) ja julkisten alojen eläkelain (JuEL) mukaisilla eläkevakuutusmaksuprosenttien muutoksilla ja ennustetuilla palkkasumman vuotuisilla muutoksilla. Muiden työeläkelakien piiristä saatujen eläkemaksujen osuus on pieni, ja siksi niiden ennuste perustuu kaavamaisesti historiatietoon.

Muut sosiaaliturvarahastot keräävät työnantajilta ja vakuutetuilta sairaus- ja työttömyysvakuutusmaksuja. Myös muiden sosiaaliturvarahastojen maksutuloennuste perustuu tietoihin toteutuneista maksutuloista sekä ennustettuihin maksuprosenttien ja palkkasumman muutoksiin. Ennusteet sairausvakuutusmaksuprosenteista, eli työtulo- ja sairaanhoitovakuutusprosentteista, saadaan Kelan asiantuntijoiden laskelmista neljä kertaa vuodessa. Työttömyysvakuutusmaksuennuste pidetään vakiona viimeisimmän vahvistetun maksuprosentin tasolla koko ennustejakson, ellei painavista syistä muuta ilmene. Tällainen painava syy voi lähinnä olla joko työmarkkinajärjestöjen tekemä sopimus maksun tasosta tai Työllisyysrahaston suhdannepuskurin ylittyminen selvästi jompaankumpaan suuntaan. Lisäksi sosiaaliturvamaksuihin sisältyvät työnantajilta ja vakuutetuilta perityt vapaaehtoiset jäsenmaksut, joita saadaan sairauskassoista ja vakuutettujen työttömyyskassoista. Nämä ovat huomattavan pieniä eriä kerättävien sosiaaliturvamaksujen kokonaisuudessa, ja siksi niiden ennuste pohjautuu pitkälti historiatietoon.

Omaisuuksut

Sosiaaliturvarahastojen omaisuusut muodostuvat pääasiassa työeläkelaitosten korko-, osinko- ja sijoitusrahastojen tuloista. Sosiaaliturvarahastojen ennusteen pohjana ovat työeläkelaitosten rahoitusvarat vuoden lopussa²⁰. Varojen tuleva kehitys johdetaan korottamalla olemassa olevia varoja ennustetulla BKT:n arvon kehityksellä ja lisäämällä varoihin vuotuiset työeläkelaitosten ylijäämät, ts. työeläkelaitosten ylijäämä sijoitetaan aina uudelleen. Työeläkelaitosten rahoitusvarat ositetaan osakkeisiin, korkosijoituksiin ja sijoitusrahastoihin arvioimalla kunkin osuus rahoitusvaroista Tilastokeskuksen rahoitustilinpäidon historiatietojen perusteella. Ennustevuosille käytetään viimeisimmän tilastovuoden tietoa eri omaisuuslajien osuuksista. Näin saadaan ennusteet korkosijoitusten, osakkeiden ja rahastojen arvoille. Ne kerrotaan vastaavilla korkojen, osinkojen ja rahastojen tuotto prosenttien ennusteilla, jotta saadaan euroääräinen ennuste työeläkelaitosten omaisuusutuloille.

Korkotuloja ja rahastojen tuotto prosentteja ennustetaan 10 vuoden obligatioiden ennustetun koron ja vastaavien ennustettujen tuotto preemioiden²¹, eli korkopreemion ja sijoitusrahastojen preemion, summan kautta. Näiden preemioiden kehitystä arvioidaan historiatietoon pohjautuvien kehitysurien avulla. Kun arvioidaan osinkojen tuottoennustetta, ennuste pohjautuu niin ikään sektorivastuuhenkilön asiantuntija-arvioon, joka perustuu osinkotuotto prosenttien konvergoitumiseen vähitellen historialliseen keskiarvoonsa.

Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä

Työeläkelaitokset saavat sektorien välisiä tulonsiirtoja valtiolta ja muilta sosiaaliturvarahastoilta. Valtiolta saatavia tulonsiirtoja arvioidaan ennustetulla eläkemenojen kehityksellä, jota käsitellään sosiaaliturvarahastojen [sosiaali- ja avustuksia](#) käsittelevässä kohdassa. Muilta sosiaaliturvarahastoilta saatavia tulonsiirtoja kuvataan puolestaan [muiden sosiaaliturvarahastojen työeläkelaitoksille maksamia tulonsiirtoja](#) käsittelevässä osiossa.

²⁰ Tiedot saadaan Tilastokeskuksen rahoitustilinpäidosta. Jos Tilastokeskuksen tietoja ei ole saatavilla, haetaan tiedot Telan julkaisemasta tilastosta.

²¹ Preemiolla tarkoitetaan tässä yhteydessä valtion 10 vuoden obligatiokoron ja työeläkelaitosten korko- tai rahastosijoituksilleen saaman tuoton erotusta.

Muiden sosiaaliturvarahastojen saamista tulonsiirroista valtaosa tulee valtiolta. Ennustemenetelmää kuvataan tarkemmin valtion menoennusteen yhteydessä luvussa [Muille sektoreille maksetut tulonsiirrot](#). Myös kunnat maksavat tulonsiirtoja muille sosiaaliturvarahastoille. Niiden ennustamista käsitellään edellä [kuntien tulonsiirtomenojen](#) yhteydessä.

Muut tulot

Sosiaaliturvarahastojen muiden tuloerien ennusteet laaditaan mekaanisesti historiatietoon pohjautuen esimerkiksi historiallisen kasvuprosentin tai viimeisen toteumatiedon perusteella. Työeläkelaitoksilla muita tuloeria ovat muun muassa työeläkelaitosten saamat kiinteistöjen vuokratulot. Muilla sosiaaliturvarahastoilla muut tuloerät ovat huomattavasti pienempiä ja sisältävät pääosin Kelan toimintaan liittyviä eriä kuten Kelan myyntituotot.

Sosiaaliturvarahastojen menot

Sosiaaliturvarahastojen menoista valtaosa muodostuu sosiaalietuuksista, jotka koostuvat työeläkelaitosten maksamista eläkemenoista, Kelan maksamista sosiaalietuuksista ja -avustuksista ja Työllisyysrahaston vastaamasta ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta. Toinen merkittävä sosiaaliturvarahastojen menoerä aiheutuu sektorien välisistä tulonsiirroista, joista merkittävin erä on työeläkelaitoksiin kuuluvan Valtion Eläkerahaston maksama tulonsiirto valtiolle.

Kulutusmenot

Työeläkelaitosten kulutusmenojen taso on suhteellisen matala ja kehitys vakaata, joten niiden ennustaminen perustuu oletukseen historiallisen kehityksen jatkumisesta. Työeläkelaitosten palkansaajakorvausten ennustetaan seuraavan yleisen ansiotasoindeksin muutosta. Välituotekäytön oletetaan kehittyvän kuluttajahintaindeksin mukaisesti.

Muiden sosiaaliturvarahastojen kulutusmenojen ennuste perustuu maksettujen luontoismuotoisten sosiaalietuuksien ja -avustusten kasvuennusteisiin, jotka perustuvat Kelan asiantuntijoiden arvioihin. Muiden sosiaaliturvarahastojen palkansaajakorvausten oletetaan seuraavan yleisen ansiotasoindeksin muutosta.

Välituotekäytön kehitys perustuu kuluttajahintaindeksin muutoksiin, mutta ennusteessa otetaan myös huomioon mahdolliset muutokset kuten muiden sosiaaliturvarahastojen säästötoimenpiteet.

Sosiaalietuudet ja -avustukset

Sosiaaliturvarahastojen merkittävin menoerä koostuu työeläkelaitosten maksamista työeläkkeistä. Työeläkemenojen kehityksen ennustamisessa tukeudutaan pitkälti ETK:n pitkän aikavälin laskelmiin²². ETK:n eläkemenoennusteesta hyödynnetään muut työeläkemenoennusteet paitsi valtion eläkemenot. Näin toimitaan, sillä valtion eläkemenot maksetaan valtion budjetista, jonne työeläkelaitoksiin lukeutuva VER siirtää osan valtion vuotuisesta eläkemenosta. Siten valtion eläkemenot näkyvät valtionhallinnon menoina.

Eläkemenojen ennusteessa huomioidaan ETK:lta saadut tiedot ETK:n ennusteen mukaisesta työeläkeindeksin pisteluvun kehityksestä ja eläkkeensaajien lukumäärästä poislukien valtion eläkejärjestelmään kuuluvat eläkkeensaajat. Näiden tietojen avulla arvioidaan työeläkejärjestelmän kypsymistä ja muita tekijöitä, jotka nostavat eläkemenoja enemmän kuin työeläkeindeksin ja eläkeläisten lukumäärän kehityksen perusteella voisi arvioida. Työeläkejärjestelmän kypsymisellä tarkoitetaan sitä, että kaikista eläkkeensaajista aikaa myöten yhä suurempi osa saa täysimääräisen työeläkkeen, minkä seurauksena alkavat uudet eläkkeet ovat keskimäärin suurempia kuin jo maksussa olevat eläkkeet.

Kun ennustetaan eläkemenojen kehitystä, huomioidaan ETK:n ennusteen lisäksi kansantalouseläkeindeksin ennustettu kehitys. STM vahvistaa työeläkeindeksin pisteluvun loppuvuodesta seuraavalle vuodelle. Tulevien vuosien osalta työeläkeindeksin muutoksen laskenta perustuu reaalityöeläkeindeksin ennusteesta saatavien kuluttajahintaindeksin ja ansiotasoindeksin ennusteiden kehitykseen.

Muiden sosiaaliturvarahastojen menot muodostuvat pääosin Kelan maksamista sosiaalietuuksista ja -avustuksista sekä Työllisyysrahaston vastaamasta

²² Eläketurvakeskuksessa arvioidaan jatkuvasti tulevien eläkemenojen, -rahastojen ja -maksujen kehitystä. Pitkän aikavälin suunnittelumallilla (PTS-malli) ja ELSI-mikrosimulointimallilla tehdään laskelmia, jotka ulottuvat 60–70 vuoden päähän. Laskelmien tulokset julkaistaan säännöllisesti Eläketurvakeskuksen julkaisusarjassa.

ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta. Maksettujen sosiaalietuuksien ennusteessa hyödynnetään Kelan laskelmia etuus- ja avustuskulujen arvioidusta kehityksestä. Kelan menoennuste perustuu Tilastokeskuksen työtaulujen tarkkuustasoon eli lähes jokaista etuutta ja avustusta²³ ennustetaan erikseen. Kela hyödyntää laskelmissaan kansantalousosaston suhdanne-ennusteen ja keskipitkän aikavälin kehitysarvion tietoja. Kelan menoennusteista saadaan päivitettyt tiedot neljä kertaa vuodessa. Keväällä ja syksyllä saadaan laskelmat, jotka perustuvat meneillään olevan kansantalousosaston ennustekierroksen taustaoletuksiin. Kesällä ja talvella Kelalta saadut laskelmat perustuvat aiemman kierroksen oletuksiin, sillä kansantalousosaston uusimman ennustekierroksen oletukset eivät ehdi Kelan laskelmiin.

Työttömyyden perusturvan menoja lukuun ottamatta Kelan ennustetta hyödynnetään suoraan, ellei ole tuoreempaa informaatiota. Tällaista informaatiota voi esim. olla KEL-indeksin ennusteeseen tullut muutos tai päätösperäiset toimet, joita ei ole mukana Kelan luvuissa. Suurta osaa Kelan etuuksista tarkistetaan vuosittain kansaneläkeindeksillä. Tarvittaessa Kelan ennusteista eliminoidaan kansaneläkeindeksin vaikutus ja korvataan se tarkentuneella ennusteella kansaneläkeindeksistä. Vuoden t kansaneläkeindeksiennuste perustuu kuluttajahintaindeksin vuosimuutokseen vuoden t-1 kolmannella vuosineljänneksellä²⁴.

Työllisyysrahaston ansiosidonnaisten työttömyysturvamenojen kehityksen arvioinnissa huomioidaan työttömien lukumäärän ennustettu muutos ja päivärahojen tasoon vaikuttavana tekijänä ansiotasoindeksin muutos. Näiden ennusteet saadaan reaalityömarkkinoiden ennusteesta. Lisäksi ennusteessa pyritään huomioimaan se, että ansiosidonnaista työttömyyskorvausta saavien henkilöiden lukumäärä ei yleensä kehity täysin samalla tavalla kuin työttömien lukumäärä Tilastokeskuksen otospohjaisessa työvoimatutkimuksessa. Kuluvan vuoden osalta

²³ Näitä ovat mm. sairauksiin, työttömyyden perusturvaan, lapsiperheiden tarpeisiin, kansaneläkkeisiin, asumistukeen, opintoihin ja vammaisuuteen liittyvät etuudet ja avustukset, joita ennustetaan useampien pienempien menoerien, kuten mm. sairauspäivärahojen, kotihoidon tuen ja opintorahan, kehityksen kautta. Kelan etuuksia ja avustuksia maksetaan kolmesta rahastosta: kansaneläkerahastosta, sairausvakuutusrahastosta ja sosiaaliturvan yleisrahastosta. Viimeksi mainitusta maksetaan esim. työttömyyden perusturvan menot, lapsilisät ja opinto- sekä asumistuet.

²⁴ Kela vahvistaa seuraavan kalenterivuoden kansaneläkeindeksin pisteluvun kunkin vuoden lokakuun loppuun mennessä. Kansaneläkeindeksin pisteluku seuraavalle vuodelle lasketaan jakamalla kuluvan vuoden kolmannen neljänneksen kuukausien (heinä-, elo- ja syyskuun) elinkustannusindeksin pistelukujen keskiarvo luvulla 1,2065.

ennusteessa hyödynnetään myös Finanssivalvonnan toimittamia kuukausitietoja ansiosidonnaisten työttömyysmenojen kehityksestä.

Työttömyyden perusturvamenojen kehityksen arvioinnissa huomioidaan niin ikään työttömien lukumäärän ennustettu muutos, mutta päivärahojen tason kehitys sidotaan ennusteessa kansaneläkeindeksin kehitykseen. Lisäksi pyritään huomioimaan se, että työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa saavien henkilöiden lukumäärä ei yleensä kehity samalla tavalla kuin työttömien lukumäärä Tilastokeskuksen otospohjaisessa työvoimatutkimuksessa. Tämän arvioinnissa käytetään apuna Kelasta saatua ennustetta menoerän kehityksestä. Kuluvan vuoden osalta ennusteessa hyödynnetään myös Kelasto-tilastotietokannasta löytyviä kuukausitietoja työttömyyden perusturvamenojen kehityksestä.

Muille sektoreille maksettavat tulonsiirrot

Työeläkelaitosten valtiolle maksamat tulonsiirrot muodostuvat pääasiassa Valtion Eläkerahaston tuloutuksesta valtion vuosittaiseen talousarvioon. Tuloutus kattaa valtion eläkerahastosta annetun lain mukaan määrätyn prosentiosuuden valtion vuotuisesta eläkemenosta.

Työeläkelaitosten valtiolle maksamien siirtojen ennustamisessa käytetään apuna valtion budjetin sisältämiä eläkemenotietoja. Ennen kuin budjetin sisältämiä eläkemenotietoja voidaan hyödyntää kansantalouden tilinpidon mukaisen ennusteen laadinnassa, on niihin tehtävä hintakorjaus. Hintakorjauksessa käytetään kansantalousosaston työeläkeindeksiennustetta. Hintakorjattu budjetin eläkemenotieto poikkeaa kuitenkin vielä kansantalouden tilinpidon eläkemenojen tasosta. Työeläkelaitosten maksama tulonsiirto valtion budjettiin saadaan laskemalla lain määräämä osuus valtion budjetin eläkemenosta ja lisäämällä siihen korjaustekijä, joka huomioi budjettiin tulevan siirron ja kansantalouden tilinpidon mukaisen siirron erotuksen. Korjaustekijä lasketaan kertomalla viimeisimmän tilastovuoden erotus eläkemenojen kasvuennusteella.

Muiden sosiaaliturvarahastojen maksamista tulonsiirroista valtaosa kohdentuu työeläkelaitoksille, joka on pääosin Työllisyysrahaston maksua. Työllisyysrahaston maksulla rahoitetaan ansiosidonnaisilta työttömyys- ja koulutusajoilta sekä vuorotteluvapailta saatujen etuuksien perusteella karttuvasta eläkkeestä

aiheutuvia kuluja. Niiden kehitystä ennustetaan ansiosidonnaisten työttömyysmenojen ennustetulla muutoksella. Valtiolle ja kunnille maksettujen tulonsiirtojen ennuste perustuu historialliseen kehitykseen.

Investoinnit

Työeläkeyhtiöiden investoinnit ovat suhteellisen pieniä, mutta niiden vuotuinen vaihtelu voi olla suurta. Eniten investointeja heiluttavat kiinteistöjen myynnit, jotka näkyvät kansantalouden tilinpidossa negatiivisina investointeina. Negatiivisten investointien ennakointi on hyvin vaikeaa, vaikka osalla eläkeyhtiöistä on strategiassaan tavoitteena siirtyä suorista kiinteistöomistuksista kiinteistörahoitukseen. Kiinteistöomistukset näkyvät kansantalouden tilinpidossa investointeina. Kiinteistörahastot eivät puolestaan näy kansantalouden tilinpidossa investointeina vaan rahoitustaloustoimina. Investointien ennustamisessa tukeudutaan niin ikään historiatietoon ja vuoden mittaan tuleviin kuukausi- ja neljännesvuositietoihin sekä mahdollisiin uutisiin eläkeyhtiöiden kiinteistömyynneistä.

5 Julkisyhteisöjen velka

Julkisen talouden velkaennuste tuotetaan ennusteprosessin loppuvaiheessa. Julkisyhteisöjen velkaa tilastoidaan mm. EDP-raportoinnin²⁵ ja rahoitustilinpidoon²⁶ mukaisilla velkakäsitteillä.

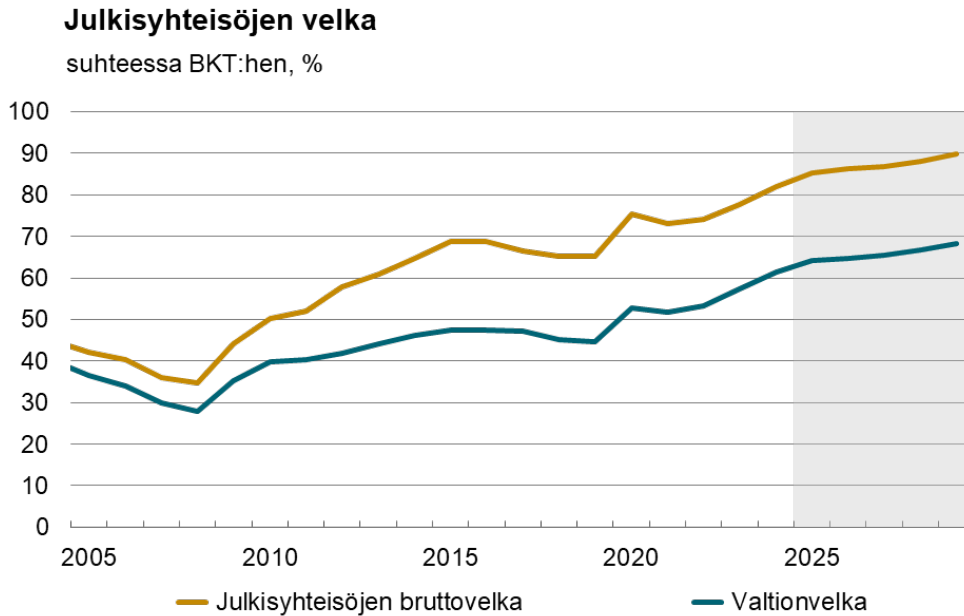
Julkisella velalla tarkoitetaan valtiovarainministeriön ennusteissa julkisyhteisöjen EDP-velkaa. Julkisyhteisöjen EDP-velan avulla tarkastellaan EU-maiden velkaantuneisuutta. EDP-velka kuvaa julkisyhteisöjen bruttovelkaa seuraavissa varallisuuserissä: joukkovelkakirjalainat, lyhytaikaiset velkapaperit, lyhyt- ja pitkäaikaiset lainat sekä talletukset. Velka arvotetaan nimellishintaisena.

Julkisyhteisöjen EDP-velka koostuu valtion, paikallishallinnon ja sosiaaliturvarahastojen EDP-veloista, joista on sulautettu pois näiden sektoreiden väliset velat (ks. Taulukko 7). Sulautus tehdään, jotta julkisyhteisöjen välisiä velkoja ei tulisi kirjatuksi kahteen kertaan julkisyhteisöjen velkaan. Kunkin alasektorin velka arvioidaan erikseen. Valtion osalta tehdään ennuste myös budjettivaltion velasta eli valtionvelasta.

²⁵ Raportointi on osa niin kutsuttua liiallisten alijäämien menettelyä (Excessive Deficit Procedure, EDP). Julkisyhteisöjen velan tilastointia on tarkemmin ohjeistettu Eurostatin julkaisemassa alijäämä- ja velkamanuaalissa (Manual on Government Deficit and Debt).

²⁶ Rahoitustilinpidoon mukaisesta velkatilastoinnista vastaa Tilastokeskus. Rahoitustilinpidoon kuvataan rahoitusvaroja ja velkoja. Valtiovarainministeriö ei laadi erillistä ennustetta rahoitustilinpidoon mukaisesta velasta.

Kuvio 4. Julkisyhteisöjen ja valtion velka suhteessa bruttokansantuotteeseen kevään 2025 ennusteessa



Lähde: Tilastokeskus, VM

Taulukko 7. Julkisyhteisöjen velka alasektoreittain kevään 2025 ennusteessa

Miljardia euroa	2022	2023	2024	2025*	2026*	2027*	2028*	2029*
Valtionhallinto	159,0	172,8	187,4	202,4	212,6	222,2	233,8	246,4
Paikallishallinto	34,1	36,1	37,9	40,4	42,7	44,9	47,7	50,5
Sosiaaliturvarahastot	3,9	2,7	1,4	1,4	1,4	0,8	0,8	0,8
Julkisyhteisöt	197,0	211,5	226,7	244,1	256,6	268,0	282,3	297,7

* Ennuste

Julkisyhteisöjen velkaennusteen laadinta

Julkisyhteisöjen velan kehitystä ennustetaan kunkin alasektorin velkaennusteista käsin. Julkisen velan voidaan ajatella yksinkertaisimmassa tapauksessa muuttuvan vuosittain julkisyhteisöjen rahoitusaseman eli nettoluotonannon verran. Todellisuudessa näin ei ole, vaan velan muutos poikkeaa yleensä jonkin verran rahoitusasemasta monista syistä. Velan kertymäyhtälön voi kuvata seuraavasti:

$$D_t = D_{t-1} - B_t + SFA_t$$

jossa D_t =velka vuoden t lopussa, B_t =kansantalouden tilinpidon mukainen nettoluotonanto/nettoluotonotto vuoden t lopussa ja SFA_t =muu kuin nettoluotonannosta johtuva velanotto hetkellä t.

Valtiovarainministeriön velkaennuste perustuu paikallishallinnon kohdalla pääosin sektoreiden arvioituun alijäämään, ja velan oletetaan muuttuvan ainoastaan nettoluotonannosta johtuen. Kuntahallinnolla velkaan vaikuttaa lisäksi ARA-takauksiin liittyvä laskennallinen velka. Valtionhallinnon velan ennusteen lähtökohdana on budjettitalouden velanotto, siihen tehtävät korjaukset ja muiden velkaerien arviointi. Muiden sosiaaliturvarahastojen kohdalla velanottoa arvioidaan Työllisyysrahaston rahoitusaseman ja varallisuusaseman perusteella.

Suomi poikkeaa velkadynamiikan osalta monista muista maista, sillä julkisen velan kehitystä ei saa Suomen kohdalla johdettua suoraviivaisesti julkisyhteisöjen rahoitusasemasta. Syynä on Suomen työeläkejärjestelmä, joka on osa pakollista sosiaalivakuutusta ja siten julkista taloutta²⁷. Työeläkelaitosten ylijäämä luetaan mukaan julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, mutta sillä ei lyhennetä jul-

²⁷ Kansallinen päätös asiasta tehtiin vuonna 1993, ja Euroopan komissio vahvisti päätöksen vuonna 1997. Sen sijaan maksuperusteiset, rahastoivat eläkejärjestelmät eivät kuulu Eurostatin linjauksen mukaisesti sosiaalivakuutuksen piiriin, eikä niitä lueta julkiseen talouteen kuuluvaksi.

kisyhteisöjen velkaa. Tämän vuoksi koko julkisyhteisöjen yli-/alijäämä ei vaikuta julkisen velan kertymiseen. Julkisen talouden velkadynamiikkaa kuvataan tarkemmin syksyn ja kevään Taloudellisessa katsauksessa.

Velan ennusteprosessi

Valtionhallinnon velka

Valtionhallinnon velkaennuste laaditaan erikseen budjettitalouden eli valtionvelan ja valtionhallinnon EDP-velasta. Budjettivaltion velkaennuste toimii myös lähtökohtana valtionhallinnon EDP-velan ennusteelle.

Valtionvelka

Valtionvelan oletetaan ennusteessa kasvavan pääsääntöisesti valtion budjetoidun alijäämän mukaisesti. Oletuksesta voidaan poiketa, jos näyttää selvästi, että johonkin määrärahaan liittyy epävarmuutta (esim. 10 mrd. sähkön johdannaismarkkinoihin liittyvää määrärahaa vuoden 2022 kolmannessa lisätalousarviossa ei otettu velkaennusteeseen mukaan) tai velanotto poikkeaa muista syistä budjetoidusta.

Budjettitalouden tasapainoa varten valtion tuloarviot päivitetään joka ennustekierroksella tulotyöryhmässä. Budjetin menoja päivitetään kehysvalmistelun yhteydessä ja talousarviovuodelle lisätalousarvioissa. Tämän vuoksi talousarviovuoden jälkeisiä menoja täytyy arvioida velkaennustetta varten kesän, talven ja syksyn ennusteissa.

Velkaennusteen lähtökohtana ei siis ole kansantalouden tilinpidon mukainen alijäämä. Valtionvelkaan vaikuttavien budjettitalouden ulkopuolisten yksiköiden velan oletetaan pysyvän uusimman toteumatiedon mukaisina, ellei ole tiedossa syytä kasvattaa niiden velanottoa. Senaatti-kiinteistöjen kohdalla velanottoa arvioidaan sen velanottovaltuuksien perusteella.

Budjetin alijäämän lisäksi valtionvelkaan voivat vaikuttaa esimerkiksi valtion kassavarojen muutokset tai johdannaisopimuksiin liittyvä annettujen tai saatujen käteisvakuuksien määrä. Ennusteessa oletus on, että kassavarat pysyvät

edellisvuoden tasolla. Tästä voidaan kuitenkin poiketa, jos näyttää siltä, että kassavaroja ollaan kasvattamassa tai supistamassa jostain syystä.

Valtion antamat käteisvakuudet liittyvät korkojohdannaissopimuksiin, jolloin koron vaihtelu vaikuttaa niiden määrään. Uusien korkojohdannaissopimusten tekeminen on lopetettu vuonna 2024, mutta vanhat sopimukset vaikuttavat vielä vakuuksien tarpeeseen vuosien ajan. Annettujen käteisvakuuksien määrän lisääntyminen lisää ja vähentyminen vähentää velanottoa. Käteisvakuuksien määrää arvioidaan korkoennusteiden ja niistä johdettujen Valtiokonttorin laskelmien avulla.

Valtionvelasta EDP-velkaan

EDP-velan tärkeimmät erot budjettitalouden velkaan ovat erilainen sektoriraja ja käsitteelliset erot. EDP-velka sisältää muidenkin valtionhallintoon luokiteltujen yksiköiden velat kuin vain budjettitalouden. Näitä ovat esimerkiksi kiinteistöyhtiöt, yliopistot, Solidium Oy ja Länsirata Oy.

Valtionhallinnon EDP-velka eroaa käsitteellisesti budjettitalouden valtionvelasta. Valtionhallinnon EDP-velkaan luetaan mukaan mm. valtion ARA-rakentamiseen antamien takausten laskennallinen velkakanta muiden kuin kuntaomisteisten yksiköiden kohdalla, väliaikaisen rahoitusvakausvälineen ERVV:n myöntämät lainat avunsaajamaille²⁸, johdannaissopimuksiin liittyvät saadut vakuustalletukset, ydinjätehuoltorahaston pääoma, valtion elinkaarihankkeiden investoinneista syntyneet velat, kierrossa olevat kolikot ja EU-komission talletukset.

EDP-velan ennusteessa merkittävämmät erät arvioidaan erikseen, mutta pienempien tai muiden tasaisesti käyttäytyvien erien oletetaan pysyvän pääsääntöisesti viimeisimmän toteumatiedon mukaisina.

Erillinen arvio tehdään mm. ARA-takauksiin liittyvälle laskennalliselle velalle, ERVV:n laskennalliselle velalle ja ydinjätehuoltorahaston pääomalle. ARA-takauksia arvioidaan niiden seuraavien vuosien uusien myöntövaltuuksien ja

²⁸ Euroopan väliaikaisen rahoitusvakausvälineen (ERVV) velanotto tilastoidaan osaksi takauksia myöntäneiden maiden julkista velkaa perustuen kuhunkin tukipakettiin osallistuvien euromaiden osuuksiin EKP:n pääomasta.

seuraavien vuosien lyhennysten perusteella. Ydinjätehuoltorahaston pääoman kehitystä arvioidaan sen työ- ja elinkeinoministeriön arviolla jätehuoltovelvollisten rahastotavoitteista. ERVV:n kohdalla arvioidaan Suomen osuuden muu-
tosta ERVV:n vastuista.

Valtionhallinnon sulautettu EDP-velka saadaan poistamalla valtion sulauttamattomasta EDP-velasta valtion sisäiset sekä valtion ja muiden julkisyhteisöjen väliset velat. Näitä ovat mm. työeläkelaitosten tekemät sijoitukset valtion velkakirjoihin ja valtion lainat Senaatti-kiinteistöille. Sulautuserien oletetaan pysyvän viimeisen toteuman tasolla, ellei ole tiedossa siihen vaikuttavia merkittäviä muutoksia.

Taulukko 8. Valtion velasta valtionhallinnon EDP-velkaan

Miljardia euroa	2022	2023	2024
Valtionvelka	141,6	156,2	169,4
ERVV	3,4	3,3	3,3
Ydinjätehuoltorahasto	2,6	2,7	2,8
ARA-takauskantaan liittyvä tilastollinen velka	9,4	10,1	11,2
Muut EDP-velkaan luettavat velat	7,0	7,1	7,4
Valtionhallinnon sulauttamaton EDP-velka	163,9	179,4	194,1
Työeläkelaitoksiin liittyvä sulautuserä	1,5	2,0	1,4
Muut sulautuserät	3,4	4,6	5,3
Valtionhallinnon sulautettu EDP-velka	157,2	172,5	186,8

Kuntahallinnon velka

Kuntahallinnon EDP-velka koostuu kuntien ja kuntayhtymien sekä kuntahallintoon kuuluvien muiden yksiköiden velasta. Kuntahallinnon EDP-velkaan laske-
taan myös ARA-takauksiin liittyvä laskennallinen velka, joka liittyy kuntaomis-
teisiin asuntoihin.

Kuntahallinnon velkaennusteessa kunkin vuoden velka saadaan lisäämällä
edellisen vuoden velkaan kyseisen vuoden kuntahallinnon nettoluotonanto/

-otto ja arvio kuntaomisteisten asuntoyhtiöiden ARA-lainakannan kasvusta. Lisäksi huomioidaan mahdollinen arvio kassan muutoksesta. Kuntahallinnon sulautuserien oletetaan pysyvän ennustevuosina viimeisimmän toteumatiedon tasolla.

Hyvinvointialueiden velka

Hyvinvointialueiden velan muutos perustuu sektorin vuosittaiseen nettoluotonantoon/ -ottoon. Kuluvan vuoden osalta voidaan arvioida myös kertymätietojen tai kassan muutosten vaikutusta, jos ne eroavat selvästi arvioidusta nettoluotonannosta/ -otosta.

Sosiaaliturvarahaston velka

Sosiaaliturvarahastojen velka koostuu Työllisyysrahaston velasta ja työeläkelaitosten johdannaisiin liittyvistä käteisvakuuksista. Sosiaaliturvarahastoilla ei juuri ole velkaa muille julkisyhteisöille.

Työeläkelaitoksilla ei ole juuri velkaa. Suurin osa niiden velasta (v. 2024 n. 0,9 mrd. euroa) liittyy johdannaisiin liittyviin vastaanotettuihin käteisvakuuksiin. Ennusteessa niiden arvio pidetään viimeisimmän toteuman tasolla. Työeläkelaitoksilla on ollut 2000-luvun alussa suuri merkitys velalle, sillä silloin ne omistivat merkittävän määrän valtion velkakirjoja, joka sulautetaan pois julkisesta velasta. Nykyään tämän erän merkitys on vähäinen, ja sitä arvioidaan pitämällä se edellisen toteumavuoden tasolla. Kuluvan vuoden kohdalla seurataan sulautuserän muutoksia rahoitustilinpidoon ja Suomen pankin tilastoista.

Liitteet

Taulukko 9. Veroperustemuutosten vaikutuksia kertymään, kevät 2025

Verolaji	Verotuotto 2025, milj. euroa	Peruste- muutos	Verotuoton muutos, milj. euroa, arvio 2025 vuositasolla
Valtion ansiotuloveroasteikko ¹⁾			
1.porras (0 - 21 200)	-	1 %-yks.	712
2.porras (21 200 - 31 500)	-	1 %-yks.	242
3.porras (31 500 - 52 100)	-	1 %-yks.	249
3.porras (52 100 - 88 200)	-	1 %-yks.	119
5.porras (88 200 - 150 000)	-	1 %-yks.	40
6.porras (150 000 -)	-	1 %-yks.	24
Kaikki veronsaajat yhteensä ²⁾	21 567	1 %-yks.	1 386
Kunnallisverotus ²⁾	10 325	0,5 %-yks.	696
Keskim. veroaste (7,54 % v. 2025)	-	1 %-yks.	1 392
Pääomatulovero ²⁾	3 664		
1 % yksikkö	-	1 %-yks.	115
Yhteisövero ²⁾			
verokanta 20 %	7 483	1 %-yks.	374
Kulutusverotus			
ALV			
- alennettu 10 % kanta	115	1 %-yks.	12
- alennettu 14 % kanta	4 289	1 %-yks.	306
- normaalikanta, 25,5 %	18 926	1 %-yks.	742
Polttoaineverot			
benssiini	1 181	1 snt/litra	15
dieselöljy	1 295	1 snt/litra	25
Sähköveroluokka I, ³⁾	892	0,1 snt/kWh	39

1) Asteikkorajat perustuvat vuoden 2025 lainsäädäntöön.

2) Maksuunpanon mukainen arvio.

3) Muut kuin teollisuus, konesalit ja kasvihuoneet

Lähteet

Euroopan komissio 2016. Report on Public Finances in EMU INSTITUTIONAL PAPER 045, December 2016.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013 alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 2024/1263 talouspolitiikan tuloksellisesta yhteensovittamisesta ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta.

Eurostat 2023. Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010, 2022 edition. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Neuvoston direktiivi 2011/85/EU jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista. Muutettu neuvoston direktiivillä (EU) 2024/1265.

Tilastokeskus 2019. [Julkisten menojen hintaindeksi 2015=100 menetelmäkuvaus, kunta- ja valtiontalous sekä kuntien peruspalvelujen hintaindeksi](https://stat.fi/til/jmhi/men.html). Luettu 22.4.2025. <https://stat.fi/til/jmhi/men.html>

Tilastokeskus 2025. [Julkisyhteisöt-sektoriin kuuluvat yksiköt](https://stat.fi/meta/luokitukset/_linkki/soveltamisp.html). Luettu 19.3.2025. https://stat.fi/meta/luokitukset/_linkki/soveltamisp.html

Valtiovarainministeriö 2018. Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä. Valtiovarainministeriön julkaisu 27/2018.

Valtiovarainministeriö 2025. Kansantalousosaston työjärjestys (päivitetty 10.2.2025).



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

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

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-870-5 (pdf)

Huhtikuu 2025