VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VNS 2/2025 vp: Vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelma

ATRO ANDERSSON, ERITYISASIANTUNTIJA
ASUNTO- JA YMPÄRISTÖJAOSTO
23.5.2025

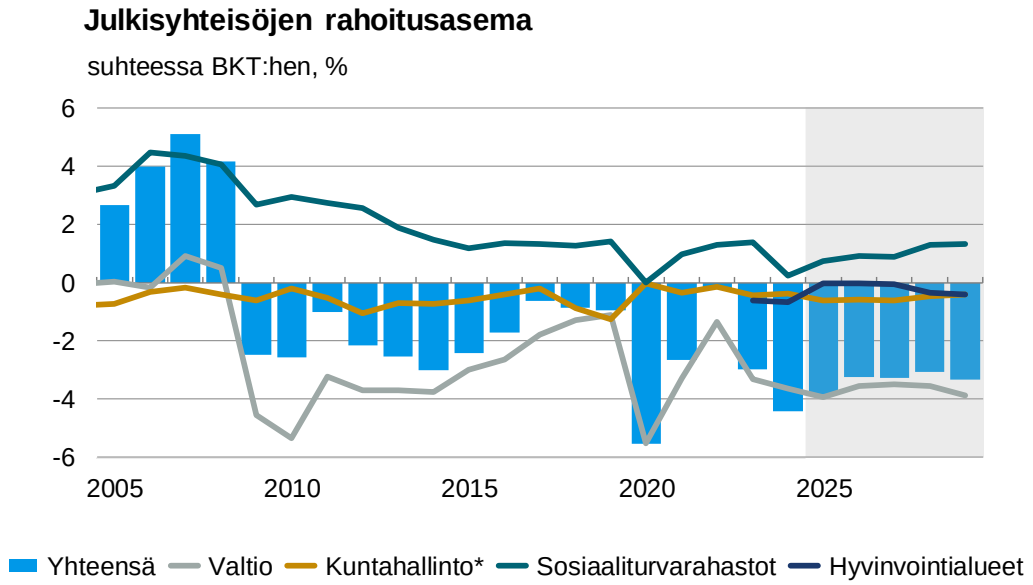
Talouden näkymät ja talouspolitiikan linja

Talouden näkymät

- Epävarmuus on kasvanut selvästi maailmantaloudessa alkuvuonna kauppapoliittisten jännitteiden kiristyttyä. Ennuste on tehty oletuksella, että Yhdysvaltojen asettamat tullit ovat voimassa ainoastaan lyhyen aikaa.
- Inflaation selvä hidastuminen ja korkojen lasku ovat parantaneet kotitalouksien ostovoimaa niin Suomessa kuin vientimarkkinoilla. Kulutuksen kasvua jarruttaa kuitenkin edelleen talouden epävarmuus.
- Investointien nousu on sen sijaan nopeampaa, sillä niin rakentamisen elpyminen kuin energiasiirtymään ja puolustukseen liittyvät hankkeet lisäävät investointeja reippaasti ennustejaksolla.
    - BKT:n kasvun arvioidaan olevan 1,3 % v. 2025 ja 1,5 prosentin tuntumassa v. 2026–2029.
- Työllisyystilanne on heikko, mutta vuoden 2025 aikana piristynyt tuotanto kääntää työllisyyden asteittain kasvuun. Vuosina 2026–2029 työllisten määrä kasvaa ja työttömyysaste laskee runsaaseen 7 prosenttiin.

	2023	2024	2025*	2026*	2027*	2028*	2029*
BKT:n arvo, mrd. euroa	272,8	276,2	286,0	297,5	309,0	320,2	331,1
BKT, määrän muutos, %	-0,9	-0,1	1,3	1,6	1,5	1,4	1,4
Työttömyysaste, %	7,2	8,4	8,8	8,3	7,9	7,6	7,3
Työllisyysaste, %	73,6	72,1	71,7	72,1	72,6	73,2	73,7
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	6,2	1,6	0,9	1,6	1,8	2,0	2,0
Pitkä korko, 10 v, %	3,0	2,9	2,9	2,9	2,8	2,7	2,6

Julkinen talous sitkeästi alijäämäinen



*Ml. hyvinvointialuehallinto vuoden 2022 loppuun saakka
Lähde: Tilastokeskus, VM

- Vuodesta 2025 alkaen julkisen talouden alijäämä alkaa pienentyä, kun sopeutustoimien vaikutukset tulevat pääosin voimaan ja talouden suhdanne kohenee. Vuoden 2025 alijäämä on 3,8 % suhteessa BKT:hen.
- Vuoteen 2028 mennessä julkisen talouden alijäämä paranee 3,1 prosenttiin, jonka jälkeen alijäämä heikkenee 3,3 prosenttiin v. 2029.
- Hallituksen huhtikuussa 2025 linjaama puolustusmenojen nosto 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2029 mennessä nostaa voimakkaasti menoja vuosina 2028 ja 2029. Tämä kasvattaa myös julkisen talouden alijäämää ja nopeuttaa velkaantumista.
- Julkisen talouden velkasuhde n. 90 % v. 2029.

Finanssipolitiikan linja

- Hallitus on aiemmin päättänyt julkista taloutta 9 mrd. eurolla vahvistavasta toimenpidekokonaisuudesta, jonka toimeenpanoon hallitus on sitoutunut.
  - Hallitus varmistaa päätettyjen sopeutustoimien etenemisen sovitussa aikataulussa.
- Talouskasvua tuetaan uudella mittavalla kasvupaketilla
  - Talouskasvua vauhdittavat toimet vähentävät verotuloja runsaalla 2 mrd. eurolla, kun toimenpiteiden suotuisia kokonaistaloudellisia vaikutuksia ei ole otettu huomioon.
  - Kasvutoimista aiheutuvia verotulomenetyksiä kompensoidaan säästöillä ja tuloja lisäävillä toimilla. Menosäästöillä varmistetaan myös valtion menokehyksen noudattaminen. Nämä vahvistavat staattisesti arvioituna julkista taloutta vajaalla 1 mrd. eurolla.
  - Lisäksi valtion budjetista maksettavien eläkemenojen kattamiseksi tehtävää siirtoa Valtion eläkerahastosta lisätään kertaluonteisesti siten, että valtion velanottotarve v. 2027 vähenee n. 1 mrd. eurolla.

Vaalikauden kehystä lasketaan, koska säästötoimilla rahoitetaan osin kasvupakettia

- Vaalikauden kehystä alennetaan säästöpäätösten (yli 300 milj. euroa/v.) myötä harkinnanvaraisesti seuraavasti:
  - ⇒ 102 milj. euroa v. 2026
  - ⇒ 92 milj. euroa v. 2027
- JTS:n jakamattomaksi varaukseksi jää
  - 240 milj. € v. 2026
  - 190 milj. € v. 2027.
  - Lisäksi vuosittain käytössä 300 milj. euron lisätalousarviovaraus.

Vaalikauden kehys (v. 2026 hinnoin), milj. euroa	2026	2027
Kehyspäätös 25.04.2024	76 317	75 676
Hinta- ja kustannustasotarkistukset	1 582	1 568
Rakenteelliset tarkistukset	622	906
Kehystason harkinnanvarainen alentaminen	-102	-92
Tarkistettu vaalikauden kehys (ml. lisätalousarviovaraus)	**78 419**	**78 059**

Hiilineutraaliutta edistävät määrärahat ja pääluokka 35

Hiilineutraaliutta edistävät määrärahat

Taulukko 28. Hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää edistävät määrärahat vuosina 2026–2029 (milj. euroa)

	2026	2027	2028	2029
Luonnon monimuotoisuus sekä vesien- ja ympäristönsuojelu	132,9	132,6	131,8	131,8
Uusiutuva energia ja energiatehokkuus	649,4	380,8	220,7	93,7
Globaali ulottuvuus	185,4	192,6	192,7	192,7
Tutkimus ja kehittäminen	352,9	372,0	413,7	414,2
Liikenne	389,2	330,1	310,3	149,3
Maa- ja metsätalous sekä maankäyttösektori	660,3	570,6	575,4	571,0
Yhteensä	2 370	1 979	1 845	1 553

- Määrärahojen alenemiseen kehyskaudella vaikuttaa etenkin uusiutuvan energian ja energiatehokkuusteeman määrärahojen väheneminen.
- Taustalla on elpymis- ja palautumissuunnitelman ja keväällä 2022 päätetyn toimenpidekokonaisuuden rahoituksen poistumisen lisäksi uusiutuvan energian tuotantotuen aleneminen, joka johtuu tukioikeutettujen tuotantolaitosyksiköiden poistumisesta tuen piiristä.
- Lisäksi raidehankkeiden rahoituksen pienentyminen alentaa liikennekokonaisuuden määrärahoja.

Pääluokan 35 kehys, milj. euroa

Luku	Kehys 2026	Kehys 2027	Kehys 2028	Kehys 2029
35.01 Ympäristöhallinnon toimintamenot	86,0	78,9	77,4	76,4
35.10 Ympäristön ja luonnonsuojelu	135,2	134,6	133,0	133,0
35.20 Yhdyskunnat, asuminen ja rakentaminen	213,9	159,4	130,6	129,7
Yhteensä	435,1	371,8	341,1	339,2

- Luvun 35.01 määrärahatason laskua selittää mm. toimintamenosäästöt sekä eräät määräaikaiset lisäykset alkuvuosille.
- Luvun 35.10 kehitys on tasaista.
- Pääluokan kehyksen tasoa edelliseen verrattuna nostaa ennen kaikkea Valtion asuntorahastosta aiemmin rahoitettujen menojen siirto talousarvioon (tarkemmin seuraavalla kalvolla) luvussa 35.20.
- Vastaavasti luvun 35.20 tasoa laskee Aran toimintamenojen siirto momentille 35.01.01.

Aiemmin Valtion asuntorahastosta rahoitetut menot

- Valtion tukeman asuntotuotannon avustukset (siirtomääräraha 2 v) 22,9 milj. euroa/v
  - Erityisryhmien investointiavustus 15 milj. euroa/v
  - Purkuavustus 5 milj. euroa/v
  - Saatavien turvaaminen 0,3 milj. euroa/v
  - Taloudellisissa vaikeuksissa olevien vuokra- ja asumisoikeustalojen avustukset (2,6 milj. euroa/v)
- Valtion tukeman asuntotuotannon valtuudet (arviomääräraha)
  - 152 / 103,3 / 94,5 / 93,6 milj. euroa vuosina 2026-2029
    - Yhteisöjen korkotukimaksut 138,8 / 89,6 / 80,4 / 79,0 milj. euroa
    - Yhteisöjen takauskorvaukset 12,8 / 13,3 / 13,7 / 14,2 milj. euroa
    - Yksityishenkilöiden takauskorvaukset 0,4 milj. euroa/v
    - Lisäksi valtuutta 1,208 mrd. euroa, josta 1 mrd. euroa/v on korkotukilainojen valtuutta

Aiemmin Valtion asuntorahastosta rahoitetut menot

- Hallitusohjelman kehyssäännön mukaisesti avustukset kuuluvat kehykseen, mutta muilta osin menojen kohteluun kehyksessä ei ole otettu kantaa. Tältä pohjalta momentin 35.20.58 menot on luokiteltu kehyksen ulkopuolisiksi.
- Asiaa lienee syytä pohtia tarkemmin seuraavan hallituksen kehyssäännössä.
- Lisäksi talousarvioon kertyy myös aiemmin rahastolle kertyneitä tuloja momentille 12.35.21 Valtion asuntorahoituksen tulot.
  - Aravalainojen korkotulot 27,6 / 22,6 / 18 / 14,1 milj. euroa
  - Aravalainojen lyhennykset 248,8 / 242,2 / 207,2 / 159,4 milj. euroa
  - Rahaston jäljellä olevan kassan tuloutus 2 414 milj. euroa v. 2026
  - Yhteisöjen takausmaksut 5,8 milj. euroa/v
  - Yksityishenkilöiden takausmaksut 0,9 milj. euroa/v

  - Yhteensä 2 697 / 271,4 / 231,7 / 179,9 milj. euroa

Pääluokan 35 kehys, nostoja

- Luonnonsuojelun määrärahoja suunnataan edelleen METSO- ja Helmi-ohjelmien toteutukseen sekä EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteisiin. Luonnonsuojelun määrärahaa on ympäristöministeriön hallinnonalalla n. 96–97 milj. euroa vuodessa kehyskauden aikana.
- Vesiensuojeluun suunnataan 16,7 milj. euroa vuodessa.
- Määrärahoja kasvattaa määräaikaisesti Invest EU -ohjelman kansallinen rahoitusosuus, johon on budjetoitu 19,9 milj. euroa vuosina 2026-2027.

Keskeisimmät uudet päätökset

- Luonnonsuojelun rahoitukseen lisätään 1,75 milj. euroa vuosittain METSO- ja Helmi-ohjelmien kautta.
- Suomen ympäristökeskukselle osoitetaan yhteensä 2 milj. euroa vuosille 2026 ja 2027 luontotyyppi- ja ekosysteemitiedon uusien kustannustehokkaiden menetelmien kehittämiseen ja 1 milj. euroa vuodessa ennallistamisen tutkimukseen.
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toiminta siirtyi 1.3.2025 ympäristöministeriöön.
- Valtion asuntorahaston toiminta päättyy vuoden 2025 lopussa, ja rahastosta aiemmin myönnetyt tuet ja valtuudet siirtyvät valtion talousarvioon vuodesta 2026 alkaen.

Pääluokan 35 toimintamenosäästöt, milj. euroa

Kohde	TA 2025	2026	2027	2028	2029
Ympäristöministeriön toimintamenot	42,1	-1,1	-1,7	-1,7	-1,7
Suomen ympäristökeskuksen toimintamenot	36,4	-0,8	-2,3	-2,3	-2,3
Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät	50,1	-0,8	-2,5	-2,5	-2,5
Muille kulutusmenomomenteille kohdistetut säästöt		-2,4	-2,4	-2,4	-2,4
Säästöjen uudelleenkohdennukset valtionavustuksiin		-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Yhteensä	**128,7**	**-5,4**	**-9,3**	**-9,3**	**-9,3**

Kasvupaketti

Hallitukselta uusi merkittävä kasvupaketti

- Hallitus on puoliväliriihessään päättänyt kasvuohjelmasta mm. Risto Murron työryhmän ehdotusten pohjalta.
  - Konkreettisia toimia talouskasvun vauhdittamiseksi
  - Rahoitus menoja ja verotusta uudelleenkohdentamalla
- Hallituksen monet aiemmat päätökset tukevat jo merkittävästi kasvun edellytyksiä (työllisyystoimet, investointiohjelma jne.).
- Kasvu syntyy yrityksissä – valtio voi parantaa kasvun edellytyksiä mutta ei itse synnytä kestävää kasvua.

Nostoja kasvupaketin verotoimista

- Työn verotusta kevennetään pieni- ja keskituloisilta 525 milj. eurolla v. 2026 ja 650 milj. eurolla v. 2027 lähtien.
- Työtulovähennyksen lapsikorotusta nostetaan 100 milj. eurolla.
- Ansiotuloverotuksen korkeimmat marginaaliverot alennetaan 52 prosenttiin, mutta indeksitarkistuksia rajataan (335 milj. euroa).
- Yhteisöveroa lasketaan 2 prosenttiyksiköllä v. 2027 (830 milj. euroa).
- Perintöveron alarajaa nostetaan 30 000 euroon (67 milj. euroa) sekä maksuajalta perittävää korkoa lasketaan 1,5 %-yks. (19 milj. euroa).
- Suurten puhtaan siirtymän investointien tukemista verohyvityksellä jatketaan.

Nostoja kasvupaketin muista toimista

- Vahvistetaan pienten ja keskisuurten sekä kasvuyritysten toimintaedellytyksiä.
  - Huolehditaan rahoitusmahdollisuuksista ja tarkastellaan sääntelyä.
  - Pidennetään tappioiden vähennysoikeutta 25 vuoteen verovuoden 2026 tappioista alkaen.
- Tehdään useita toimia koulutustason ja osaamisen parantamiseksi.
- Edistetään puolustusteollisuuden kasvumahdollisuuksia.

Kasvupakettia rahoittavat veronkiristykset pyrkivät haittaamaan talouskasvua mahdollisimman vähän

- Virvoitusjuomaveroa korotetaan (50 milj. euroa).
- Nikotiinipussien ja sähkösavukkeiden verotusta kiristetään (30 milj. euroa).
- Alkoholivero indeksoidaan (n. 20 milj. euroa vuoden 2026 tasolla ja lähes 90 milj. euroa v. 2029 mennessä).
- Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen verovähennysoikeus poistetaan sekä työnantaja- että työntekijäjärjestöjen jäsenmaksuihin (190 milj. euroa).
- Työhuonevähennys ja työsuhdepyörien veroetu poistetaan (yht. 70 milj. euroa).
- Verotuksen vertailutietojen tarkastuksia tehostetaan sääntelyä kehittämällä (100 milj. euroa).
- Osinkoverotuksen minimoiminen estetään keinotekoisten osakevaihtojärjestelyjen avulla (30 milj. euroa).
- Kaivosmineraaliveroa kiristetään (50 milj. euroa) ja jäteveron veropohjaa laajennetaan (10 milj. euroa v. 2027 alkaen).

Nostoja muista sopeutustoimista osana kasvupaketin rahoitusta

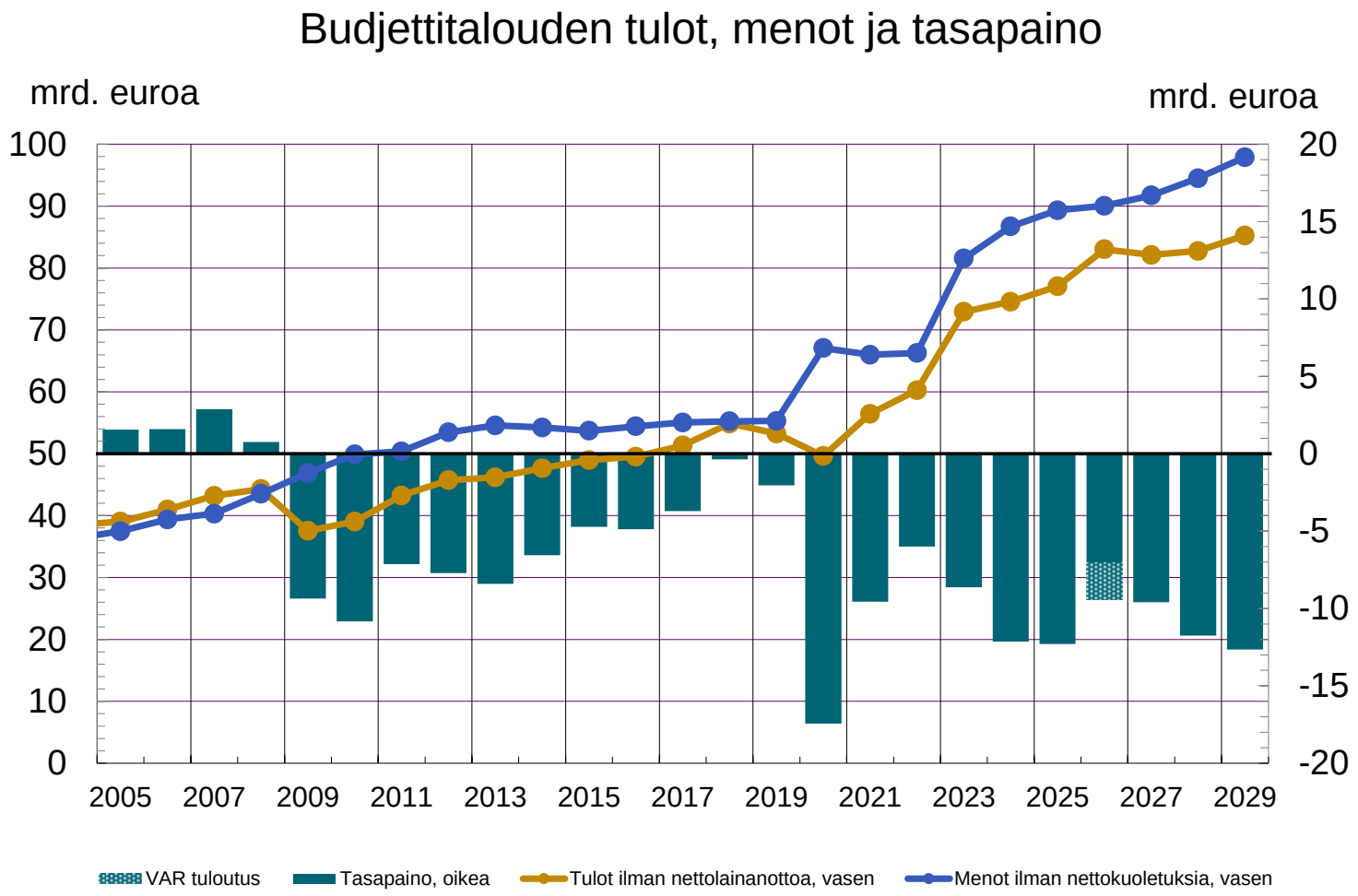
- Valtionhallinnon toimijoiden tuottavuuden kehittäminen 130 milj. euroa
- Kuntien valtionosuuksien leikkaus 75 milj. euroa
- Varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahojen vähennys 50 milj. eurolla
  - Samanaikaisesti lisäyksiä Ukraina-tukeen +10 milj. euroa ja humanitaariseen katastrofiapuun +10 milj. euroa.
- Kasvatetaan vuotuista tuloutusta Valtion eläkerahastosta 66 milj. eurolla
- Lukukausimaksut toiselle asteelle EU/ETA-maiden ulkopuolisille opiskelijoille 18 milj. euroa
- Vähennetään Business Finlandin avustuksia (ei t&k-lain piiriin kuuluvia) 12 milj. eurolla
- Vähennetään valtionavustuksia (STEA-rahoitus) 10 milj. eurolla
- Sosiaaliturvan väärinkäytön estämiseksi lisätään Kelan tiedonsaantioikeuksia: 5 milj. euroa
- Valtioneuvoston jäsenten palkkioita alennetaan 5 prosentilla (140 000 euroa)

Liite 1: Valtion talouden menot, tulot ja tasapaino

Valtion talouden menot, tulot ja tasapaino

- Vuonna 2026 budjettitalouden menojen arvioidaan olevan n. 90 mrd. euroa, joka on n. 0,8 mrd. euroa enemmän kuin vuoden 2025 varsinaisessa talousarviossa.
  - Kasvua selittävät etenkin lakisääteiset ja sopimusperusteiset indeksitarkistukset. Toisaalta menoja vähentävät hallituksen linjaamat uudistukset ja menosäästöt.
  - Vuonna 2029 budjettitalouden menojen arvioidaan nousevan 92,1 mrd. euroon vuoden 2026 hintatasossa. Määrärahatarvetta lisää erityisesti puolustusmenojen kasvu, mutta myös korkomenojen nousu.
- Budjettitalouden tulojen arvioidaan olevan 83,0 mrd. euroa v. 2026 ja 85,2 mrd. euroa v. 2029, josta verotulojen osuuden arvioidaan olevan 76,6 mrd. euroa. Verotulot kasvavat keskimäärin 3,2 % vuodessa.
- Valtion budjettitalouden alijäämän arvioidaan olevan 7,0 mrd. euroa v. 2026, keskimäärin 10,7 mrd. euroa vuosina 2027—2028 ja kasvavan 12,6 mrd. euroon v. 2029.
  - Vuonna 2026 tasapainoa vahvistavat kertaluonteiset tekijät.

Budjettitalouden tulot, menot ja tasapaino



Tasapaino (mrd. euroa):

2023 (TP): -8,6

2024 (TP): -12,1

2025 (LTA I): -12,3

2026 (JTS): -9,4 (-7,0)

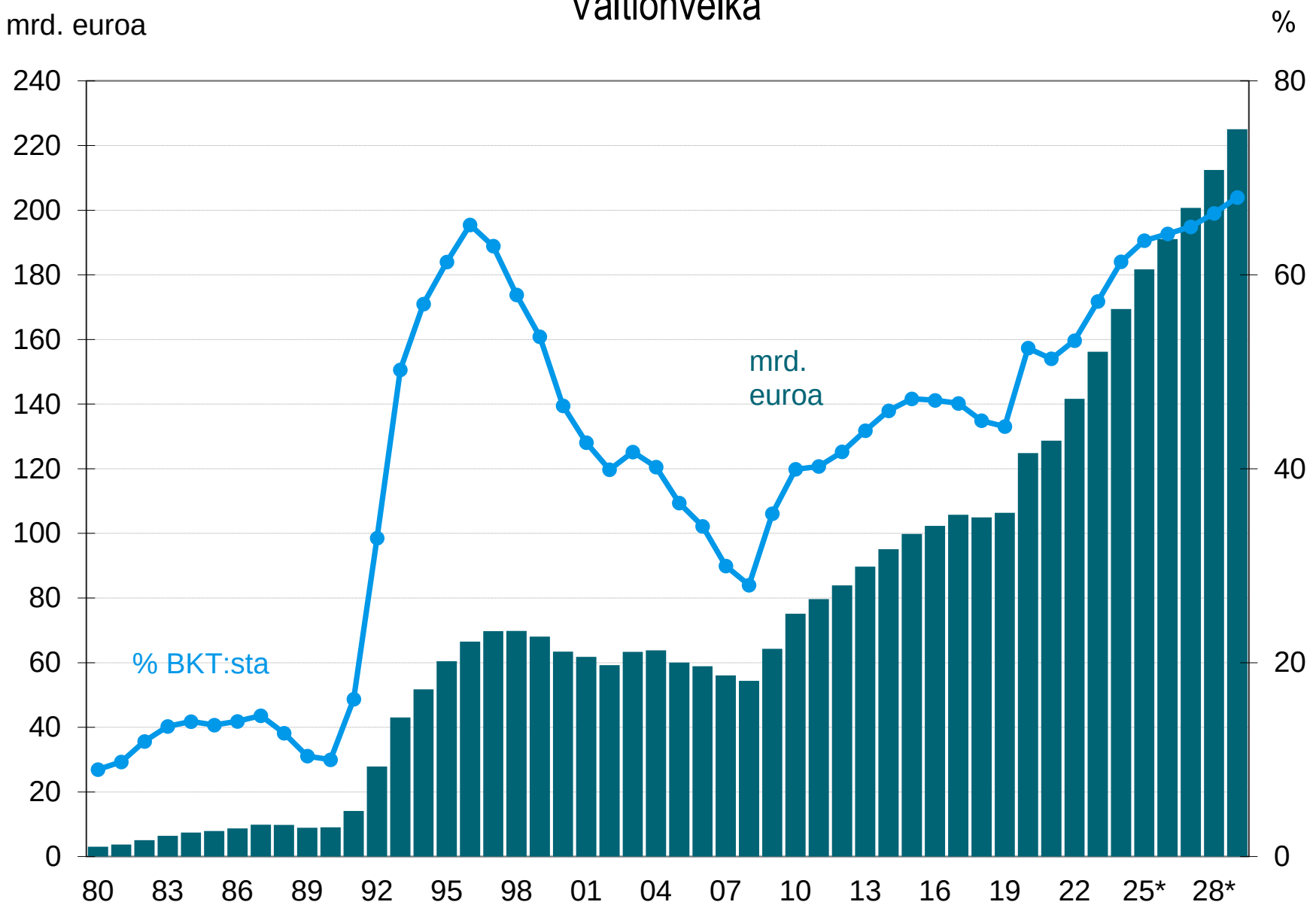
2027 (JTS): -9,6

2028 (JTS): -11,8

2029 (JTS): -12,6

Vuoden 2026 kertaluonteinen tuloutus Valtion asuntorahastosta ei pienennä valtion velkaa. Vuosilta 2022 ja 2023 poistettu varautuminen sähkön johdannaismarkkinoille toimiville yhtiöille myönnettäviin lainoihin ja varauksen purku. Vaikka varaus jäi jäyttämättä kokonaan järjestely kasvatti vuonna 2022 menoja ja vuonna 2023 tuloja 10 mrd. eurolla.
Lähde: Valtiovarainministeriö 30.4.2025

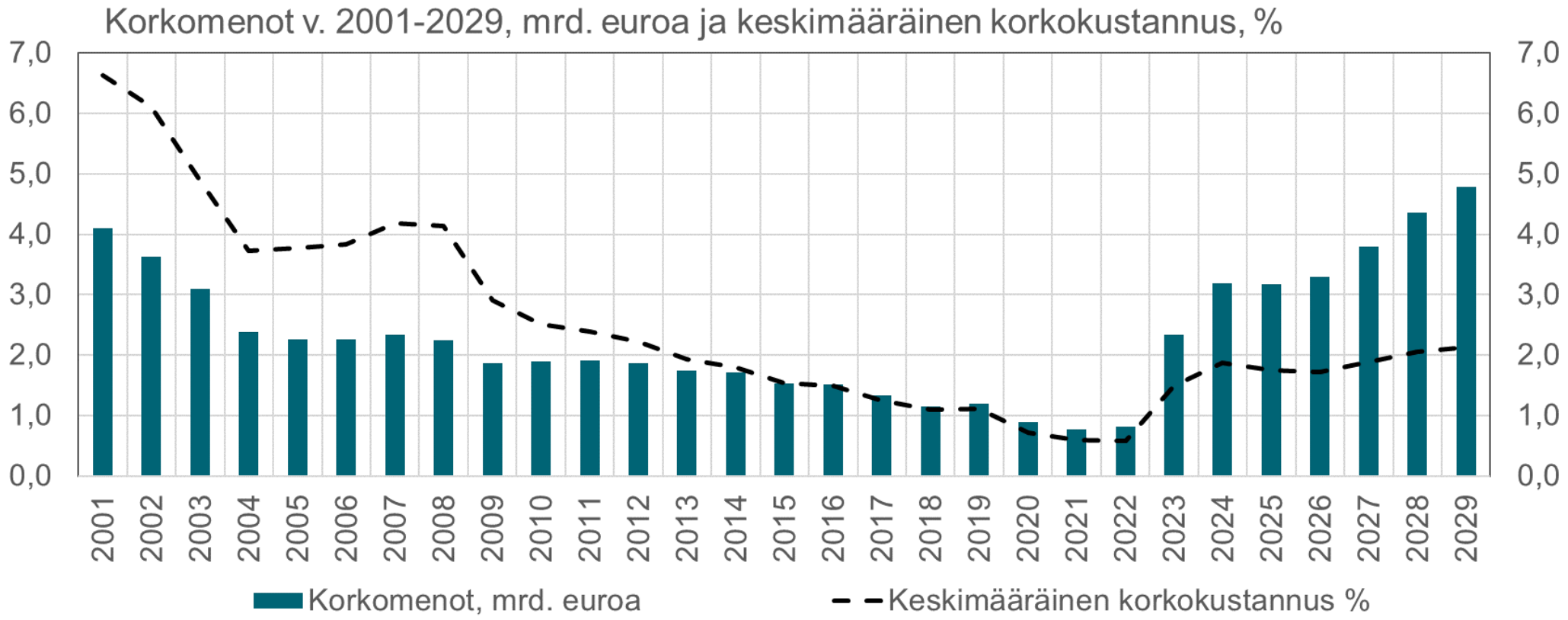
Valtionvelka



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Lähde: Valtiovarainministeriö 30.4.2025

Korkomenoja kasvattavat alijäämä ja velasta maksettavan keskimääräisen koron nousu



Lähde: Valtiokonttori. Suomen Pankki. VM

Liite 2: Kansallinen poikkeuslauseke puolustusmenoihin EU sääntökehikossa

ReArm Europe -suunnitelma ja Euroopan kokonaisturvallisuus

- Euroopan komissio julkaisi 19.3.2025 ReArm Europe -suunnitelman (myös ”Readiness 2030”), jonka piirissä on määritelty viisi ”pilaria”, joiden kautta kasvatetaan Euroopan puolustukseen käytettäviä menoja ja vastataan välittömiin investointitarpeisiin.
- Yksi pilareista koskee EU:n finanssipoliittista sääntökehikkoa ja puolustusmenojen huomioimista sen puitteissa.
  - Komissio on esittänyt kansallisten poikkeuslausekkeiden aktivointia koordinoidusti halukkaiden jäsenvaltioiden toimesta kasvavien puolustusmenojen johdosta.
  - Kansallisen poikkeuslausekkeen on tarkoitus helpottaa siirtymistä nykyiseltä puolustusmenojen tasolta pysyvästi korkeammalle tasolle.

Kansallisen poikkeuslausekkeen aktivoiminen

- Kansallisen poikkeuslausekkeen aktivointiprosessissa (asetus (EU) 2024/1263) on kolme edellytystä:
  i) Poikkeukselliset olosuhteet, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa.
  ii) Poikkeuksellisilla olosuhteilla on merkittävä vaikutus jäsenvaltion julkiseen talouteen.
  iii) Poikkeama nettomenopolulta ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä.
- Poikkeama mahdollistaisi väliaikaisen poikkeaman neuvoston keskipitkän aikavälin suunnitelmissa hyväksymiltä nettomenopoluilta tai korjaavilta EDP-poluilta.

Kansallisen poikkeuslausekkeen sallimat joustot

- Joustoa sallittaisiin nettomenopolulta vuosille 2025–2028. Jouston enimmäismääräksi on ilmoitettu 1,5 prosenttia BKT:sta vuosittain (verrattuna v. 2021 tasoon).
  - Jouston todellinen suuruus määriteltäisiin jälkikäteen toteutuneiden puolustusmenotietojen perusteella.
- Jousto koskisi puolustusmenoja, mutta käytännössä vuoteen 2024 mennessä toteutettu puolustusmenojen kasvu toisi myös muuta liikkumavaraa.
- Tarkastelussa olisi puolustusmenojen kokonaismäärän kasvu (investoinnit + kulutusmenot) määriteltynä COFOG-luokituksen mukaan.
  - Menot, jotka rahoitettaisiin SAFE-välineen lainoilla, luettaisiin automaattisesti mukaan joustoihin.
  - Joustoa sovellettaisiin myös aktivointijakson jälkeen toteutuviin menoihin, jos ne liittyvät poikkeuslausekkeen voimassaolon aikana tehtyihin hankintasopimuksiin.

Finanssipolitiikan seuranta

- EU:n finanssipoliittinen sääntökehikko toimisi muuten lähes normaalisti.
- Muutetun liiallisia alijäämiä koskevan lainsäädännön (1467/97) mukaan komissio voi arvioidessaan liiallisen alijäämän olemassaoloa tiettyjen ehtojen toteutuessa huomioida merkityksellisinä tekijöinä mm. puolustusinvestointien kasvun.
- Tiedonannon mukaan komissio ja neuvosto voivat olla päättämättä liiallisen alijäämän olemassaolosta, jos:
  i) kansallinen poikkeuslauseke on aktivoitu puolustuksen perusteella ja
  ii) 3 prosentin viitearvon ylitys selittyy puolustusmenojen kasvulla.
- Liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn osalta on vielä epäselvää, onko koordinoidun kansallisen poikkeuslausekkeen aktivoinnilla vaikutusta menettelyn käynnistymiseen Suomen kohdalla.

Kansallisen poikkeuslausekkeen aktivoimisprosessi

- Kansallisten poikkeuslausekkeiden käyttöönotto:
  i. Jäsenvaltion aktivointipyynnön toimittaminen komissiolle (huhtikuun loppuun mennessä).
  ii. Komissio arvioi aktivoimisen ehtojen täyttymisestä kunkin jäsenvaltion osalta.
  iii. Komissio valmistelee suositukset poikkeuslausekkeiden aktivoimista koskeviksi neuvoston suosituksiksi.
  iv. Neuvosto voi määräenemmistöllä antaa suositukset poikkeuslausekkeiden aktivoimiseksi komission suosituksista.
- Hakemus poikkeuslausekkeen aktivoimiseksi esitettäneen Julkisen talouden suunnitelman 2026–2029 liitteenä olevassa keskipitkän aikavälin suunnitelman edistymisraportissa.