



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024–2027

Talouspolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:26

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:26

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024–2027

Valtiovarainministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-218-5

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024–2027

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:26		Teema	Talouspolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Yhteisötekijä	Valtiovarainministeriö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	143

Tiivistelmä

Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Suunnitelma sisältää valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien taloutta sekä lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä. Julkisen talouden suunnitelma sisältää samalla Suomen vakausohjelman sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta.

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024–2027 ei sisällä uusia poliittisia linjauksia, vaan se pohjautuu nykyinsäädäntöön ja siinä on otettu huomioon pääministeri Marinin hallituksen aiemmin tekemien päätösten vaikutukset tulevien vuosien meno- ja tulotasoon. Julkisen talouden suunnitelmassa ei aseteta rahoitusasematavoitteita. Kevään 2023 eduskuntavaalien jälkeen muodostettavan uuden hallituksen ensimmäinen julkisen talouden suunnitelma laaditaan syksyllä 2023 ja se pitää lisäksi sisällään vakausohjelman.

Julkisen talouden suunnitelma sisältää myös valtiontalouden kehyspäätöksen, mutta se ei sisällä ns. vaalikauden kehystasoa.

Asiasanat talouspolitiikka, julkisen talouden suunnitelmat, vakausohjelmat, kehyspäätökset

ISBN PDF 978-952-367-218-5 **ISSN PDF** 1797-9714

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-218-5>

Plan för de offentliga finanserna för 2024–2027

Finansministeriets publikationer 2023:26		Tema	Finanspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Utarbetad av	Finansministeriet		
Språk	finska	Sidantal	143

Referat

Syftet med planen för de offentliga finanserna är att stödja det beslutsfattande som gäller den offentliga ekonomin samt iakttagandet av det medelfristiga målet för det strukturella saldot i de offentliga finanserna. I planen ingår delar som gäller statsfinanserna, välfärdsområdenas och kommunernas ekonomi samt lagstadgade arbetspensionsanstalter och övriga socialskyddsfonder. Statsrådet gör upp en plan för de offentliga finanserna för valperioden och justerar årligen före utgången av april planen för de följande fyra åren. Planen för de offentliga finanserna innehåller Finlands stabilitetsprogram samtidigt som den uppfyller EU:s krav på en budgetplan på medellång sikt.

Planen för de offentliga finanserna för 2024–2027 innehåller inga nya politiska riktlinjer, utan grundar sig på den gällande lagstiftningen. I planen beaktas konsekvenserna av de beslut som statsminister Marins regering tidigare fattat för utgifts- och inkomstnivån under de kommande åren. I planen för de offentliga finanserna uppställs inga mål för det strukturella saldot. Den första planen för de offentliga finanserna för den nya regering som bildas efter riksdagsvalet våren 2023 utarbetas hösten 2023 och innehåller också stabilitetsprogrammet.

I planen för de offentliga finanserna ingår även rambeslutet för statsfinanserna, men den innehåller inte den s.k. ramnivån för valperioden.

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

ISBN PDF	978-952-367-218-5	ISSN PDF	1797-9714
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-218-5>

General government fiscal plan for 2024–2027

Publications of the Ministry of Finance 2023:26	Subject	Economic Policy
Publisher Ministry of Finance		
Group author Ministry of Finance	Pages	143
Language Finnish		

Abstract

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

The General Government Fiscal Plan also includes Finland's Stability Programme, and it meets the EU's requirement for a medium-term fiscal plan. The General Government Fiscal Plan for 2024–2027 does not propose any new policy definitions. It is based on current legislation and takes into account the impact of the decisions previously made by Prime Minister Marin's Government on the expenditure and revenue levels in the coming years. This General Government Fiscal Plan does not set any budgetary position targets. The first General Government Fiscal Plan of the Government to be appointed after the parliamentary election in spring 2023 will be drawn up in autumn 2023, and this will include a Stability Programme.

The General Government Fiscal Plan also includes the central government spending limits decision, but it does not specify a parliamentary term expenditure ceiling.

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

ISBN PDF 978-952-367-218-5	ISSN PDF 1797-9714
-----------------------------------	---------------------------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-218-5>

Sisältö

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024–2027	9
Yhteenveto	10
1 Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja	15
2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt	19
3 Taloudelliset lähtökohdat	21
3.1 Talouden näkymät	21
Talouden suhdannenäkymät 2023–2025	21
Keskipitkän aikavälin näkymät	21
3.2 Julkisen talouden näkymät	22
Finanssipoliittisten sääntöjen ja tavoitteiden noudattaminen	25
Julkisyhteisöjen rahoitusasema ja velka jaoteltuna ydinsektoreiden sekä ydinsektoreiden ulkopuolisten yksiköiden rahoitusasemaan ja velkaan	26
3.3 Julkisen talouden kestävyys	27
Julkisen talouden kestävyys vaihtoehtoisissa skenaarioissa	28
4 Valtion taloudelliset vastuut ja riskit	30
5 Valtiontalous	35
5.1 Valtiontalouden kehysääntö	35
5.2 Budjettitalouden menokehitys ja määrärahakehitys	35
Budjettitalouden menojen kehitys 2024–2027	35
Kehyksen ulkopuoliset menot	36
Hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakenteelliset tarkistukset	37
5.3 Budjettitalouden linjaukset 2024–2027	39
Tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoitus	39
Suomen Nato-jäsenyyteen liittyvät määrärahaikätkut	40
Rahapelitoiminnan tuotot	41
TE-palvelu-uudistus	41
Turvallisuuspoliittisen poikkeuslausekkeen määrärahaikätkut	41
Elpymis- ja palautumissuunnitelman investoinnit kehyskaudella	43
Valtion uusi virka- ja työehtosopimus	44
5.3.1 Hallinnonalakohtaiset linjaukset	44
Valtioneuvoston kanslia	44
Ulkoministeriön hallinnonala	44
Oikeusministeriön hallinnonala	46
Sisäministeriön hallinnonala	47
Puolustusministeriön hallinnonala	48
Valtiovarainministeriön hallinnonala	49
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	50

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	52
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	53
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	54
Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonala	56
Ympäristöministeriön hallinnonala	58
5.3.2 Hallinto ja tietojärjestelmähankkeet	59
Talous- ja henkilöstöhallinto	59
Julkisten hankintojen kehittäminen	60
Valtion toimitilainvestoinnit	60
Yhteistyötä palveluissa ja toimitiloissa -hankekokonaisuus	61
Tietojärjestelmähankkeet	61
5.4 Budjettitalouden tulot	62
Veroperustemuutokset	62
Verotulojen kehitys 2024–2027	63
Muut budjettitalouden tulot	65
5.5 Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka	66
Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka	66
5.6 Budjetin ulkopuolinen valtiontalous	68
Valtio kansantalouden tilinpidossa	68
Budjetin ulkopuolinen rahastotalous	69
Liikelaitokset	71
5.7 Kestävä kehitys	71
Hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää edistävät määrärahat julkisen talouden suunnitelmassa 2024–2027	72
Verot	73
6 Hyvinvointialueiden talous	74
6.1 Hyvinvointialueiden rahoitus ja valtion toimenpiteet	74
Valtion rahoitus hyvinvointialueille	74
Hyvinvointialueiden toimintaan ja rahoitukseen vaikuttavat uudet ja laajentuvat tehtävät	77
Hyvinvointialueille maksettavat valtionavustukset ja muut korvaukset	78
Eräät valtion täyden korvauksen palvelut	79
Muutos- ja valmistelukustannukset	80
6.2 Hyvinvointialueiden lainanottovaltuudet	80
Hyvinvointialueiden lainanottovaltuuksia koskeva sääntely	80
Hyvinvointialueiden lainanottovaltuudet vuonna 2024	81
6.3 Hyvinvointialueiden laina- ja rahoitussopimusvastuut	82
6.4 Arvio hyvinvointialueiden tuloista ja menoista	83
Hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyden arviointi	85
7 Kuntatalous	88
7.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset	88
7.2 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet	88
7.3 Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta	92
Kuntatalouden menot kehyskaudella	92
Kuntatalouden tulot kehyskaudella	93
Kuntatalouden tasapaino kehyskaudella	93

8 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot	95
9 Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla	98
9.1 Toimenpiteiden kokonaismittaluokka ja ajoitus	98
Koronavirustilanteeseen liittyvät toimet	98
Hallituksen pysyvät lisäpanostukset	99
Määräaikaisten tulevaisuusinvestointien vuosille 2020–2022	100
Venäjän aloittaman hyökkäyssodan myötä päätetyt muutokset	100
Hyvinvointialueet	100
Veroperustemuutokset	101
Kuntatalous	102
Sosiaaliturvamaksut	102
Julkisen sektorin tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden parantaminen	103
9.2 Julkisen talouden menoihin kohdistuvat toimet	105
9.3 Julkisen talouden tuloihin kohdistuvat toimet	106
10 Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista	108
Julkisen talouden ennuste muuttumattoman politiikan vallitessa	112
LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset	114
LIITE 2 Valtiontalouden kehityksen hinta- ja kustannustasotarkistukset	116
LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan	119
LIITE 4 Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen	120
LIITE 5 Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen	123
LIITE 6 Vakausohjelma	124
Taulukot 1.–3.	133
Taulukot 4.–9.	139

JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA VUOSILLE 2024–2027

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

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024–2027 ei sisällä uusia poliittisia linjauksia, vaan se pohjautuu nykyinsäädäntöön ja siinä on otettu huomioon pääministeri Marinin hallituksen aiemmin tekemien päätösten vaikutukset tulevien vuosien meno- ja tulo-tasoon. Julkisen talouden suunnitelmassa ei aseteta rahoitusasematavoitteita¹.

Kevään 2023 eduskuntavaalien jälkeen muodostettavan uuden hallituksen ensimmäinen julkisen talouden suunnitelma laaditaan syksyllä 2023 ja se pitää lisäksi sisällään sekä vakausohjelman että vuoden 2024 alustavan talousarviosuunnitelman.

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

¹ Julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen (120/2014) mukaan vaalikauden viimeisessä julkisen talouden suunnitelmassa voidaan poiketa velvoitteesta asettaa rahoitusasematavoite koko julkiselle taloudelle ja sen kullekin osa-alueelle sekä velvoitteesta esittää tarvittavat yksilöidyt toimenpiteet ja niiden arvioitu taloudellinen vaikutus rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi. Vaalikauden viimeisessä julkisen talouden suunnitelmassa on kuitenkin esitettävä arvio julkisen talouden sekä julkisen talouden osa-alueiden rahoitusasemasta seuraavan neljän vuoden aikana.

Yhteenveto

Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja

Suomen ulkoinen ympäristö on ollut tällä hallituskaudella historiallisessa myllerryksessä, kun maailmantaloutta horjutti ensin koronapandemia ja heti sen laannuttua Venäjän hyökkäyssota alkoi Ukrainassa. Näin ollen Suomen talous on kohdannut kaksi merkittävää ulkoista kriisiä, joilla on ollut vaikutuksia julkiseen talouteen välillisesti reaalityalouden sekä suoraan kriisien vaikutusten torjuntatoimien kautta.

Väestön ikääntymisen vuoksi julkisessa taloudessa on myös kestävyysongelma, jota ei ole saatu ratkaistua. Pitkällä aikavälillä julkisen talouden tulot eivät riitä kattamaan menoja. Julkisen talouden vakauttaminen ja velkakestävyuden turvaaminen edellyttävät mitta-luokaltaan riittävän suurta, kahden vaalikauden mittaista ohjelmaa.

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelman talouspolitiikan päämääränä on ollut hyvinvoinnin lisääminen. Tällä tarkoitetaan ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää talouskasvua, korkeaa työllisyyttä ja kestävää julkista taloutta. Hallitus on peräkkäisten kriisien oloissa harjoittanut aktiivista finanssipolitiikkaa. Vuonna 2020 laitettiin liikkeelle mittavia tukipaketteja yrityksille ja kotitalouksille sekä muita koronatoimia, joiden vaikutukset vähitellen hiipuivat. Venäjän Ukrainassa aloittaman hyökkäyssodan myötä hallitus käynnisti v. 2022 mittavat varautumistoimet ja vuosiin 2022–2023 ajoittuvat kotitalouksien tukitoimet kohonneiden energiakustannusten johdosta. Kokonaisuutena finanssipolitiikka oli voimakkaasti elvyttävää v. 2020. Finanssipolitiikan elvyttävyyttä vähennettiin vuosina 2021–2022 ja elvyttävyyttä lisättiin uudelleen maltillisesti v. 2023. Finanssipolitiikka pysyy elvyttävänä ilman uusia toimia vielä kehyskaudellakin.

Seuraava hallitus konkretisoi hallitusohjelmassa sopimansa finanssipolitiikan linjan hallituskauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa syksyllä 2023.

Ks. tarkemmin luvuista 1. Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja ja 9. Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla.

Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024–2027 ei sisällä uusia poliittisia linjauksia. Tässä teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa ja sen sisältämässä muuttumattoman politiikan vakausohjelmassa ei aseteta tavoitteita tuleville vuosille ja menneitä vuosia koskevat arviot perustuvat olemassa olevaan EU:n sääntökehikkoon. EU:n finanssipoliittista kehikkoa koskeva kehitystyö on käynnissä.

Tekninen julkisen talouden suunnitelma muodostaa pohjan seuraavan vaalikauden päätösperäisille toimille. Kevään 2023 eduskuntavaalien jälkeen muodostettava hallitus asettaa rahoitusasematavoitteet ja muut julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt.

Suunnitelmaan sisältyvä kehyspäättös vuosille 2024–2027 ei näin ollen sisällä ns. vaalikauden kehystasoa. Kehystason sekä vaalikaudella noudatettavat kehysjärjestelmän säännöt vuosille 2024–2027 päättää eduskuntavaalien jälkeen muodostettava hallitus.

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

Taloudelliset lähtökohdat

BKT:n arvioidaan supistuvan Suomessa 0,2 % v. 2023. Yksityinen kulutus vähenee, kun hintojen ja korkojen nopea nousu heikentää kotitalouksien reaalisia käytettävissä olevia tuloja. Inflaatio hidastuu ja tulojen kasvu nopeutuu v. 2024. BKT:n kasvu toipuukin 1,3 % ja 1,6 % kasvuun vuosina 2024 ja 2025. Vuonna 2023 työllisyystilanne heikkenee lievästi, mutta paranee uudelleen vuodesta 2024. Työllisyysaste nousee 74,2 prosenttiin vuoteen 2025 mennessä. Vuosina 2026–2027 BKT:n kasvun arvioidaan olevan n. 1,5 % vuosittain.

Julkisen talouden vuosina 2021–2022 kohentunut rahoitusasema alkaa heiketä vuodesta 2023 lähtien. Nähtävissä oleva lähivuosien talouskasvu ei riitä korjaamaan julkisen talouden tulojen ja menojen välistä epätasapainoa ja alijäämä pysyy suurena. Julkisen talouden alijäämän arvioidaan olevan kehyskaudella n. 2½–3 prosentin välillä. Velkasuhde jatkaa kasvuaan hetkellisen taittumisen jälkeen ja velkasuhteen arvioidaan kipuavan jo yli 80 prosenttiin vuosikymmenen puolivälin jälkeen.

Ks. tarkemmin luvusta 3. Taloudelliset lähtökohdat.

Valtion taloudelliset vastuut ja riskit

Valtion vastuiden suurimmat osa-alueet ovat valtionvelka, eläkevastuut sekä valtion-takaukset ja -takuit. Eläkevastuun määräksi vuoden 2022 lopussa on laskettu 97 mrd. euroa. Suurin kasvu viimeisten 10 vuoden aikana on tapahtunut valtionvelan sekä valtion-takauksien ja -takuiden määrässä. Valtionvelan määrä oli vuoden 2022 lopussa 141,6 mrd. euroa ja valtiontakausten ja -takuiden voimassa olevan kanta oli 68,5 mrd. euroa.

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

Valtiontalous

Kehyspäättös vuosille 2024–2027 ei sisällä ns. vaalikauden kehystasoa. Vaalikauden kehys-tason sekä seuraavalla vaalikaudella noudatettavan kehysäännösten vuosille 2024–2027 päättää huhtikuun 2023 eduskuntavaalien jälkeen nimitettävä hallitus.

Vuonna 2024 budjettitalouden menojen arvioidaan olevan 88,3 mrd. euroa, mikä on 4,8 mrd. euroa enemmän kuin mitä vuodelle 2023 on budjetoitu (ml. ensimmäinen lisätalousarvio). Budjettitalouden menojen arvioidaan olevan kehyskaudella keskimäärin 88,2 mrd. euroa vuoden 2024 hintatasossa. Verrattuna viime kevään kehys-päätökseen vuosien 2024–2026 menot kasvavat keskimäärin 8,0 mrd. eurolla per vuosi. Menojen kasvua selittävät mm. useat indeksitarkistuksiin liittyvät tekijät (3,0 mrd. euroa), arvioitu korkomenojen kasvu (keskimäärin 2,3 mrd. euroa) sekä kehysvarauksena huomi-oitu varautuminen mahdollisiin hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmästä aiheutuviin vuosittaisiin jälkikäteistarkistuksiin. Myös ns. turvallisuuspoliittisen poikkeuslausekkeen menot vuosina 2024–2026 ovat kasvaneet n. 0,6–0,9 mrd. eurolla per vuosi edelliseen kehyspäättökseen verrattuna.

Vuonna 2024 budjettitalouden tulojen (pl. nettolainanotto) arvioidaan olevan 76,7 mrd. euroa, mikä on 3,7 mrd. euroa enemmän kuin mitä vuodelle 2023 on budjetoitu (ml. ensimmäinen lisätalousarvio). Budjettitalouden tulojen arvioidaan kasvavan kehyskau-della keskimäärin 2,4 prosenttia vuosittain. Vuonna 2027 budjettitalouden tulojen arvioi-daan olevan 82,6 mrd. euroa.

Budjettitalouden alijäämän arvioidaan olevan kehyskaudella keskimäärin 11,7 mrd. euroa vuodessa.

Ks. tarkemmin luvusta 5. Valtiontalous.

Hyvinvointialueiden talous

Hyvinvointialueiden yleiskatteinen valtionrahoitus on yhteensä n. 24,8 mrd. euroa vuoden 2024 tasolla sisältäen 444 milj. euroa v. 2024 maksettavaa kertakorvausta, jonka hyvinvointialueet kirjaavat vuoden 2023 tuloksi. Hyvinvointialueiden rahoituksen taso nousee v. 2024 edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna n. 2,1 mrd. euroa. Nousua selittää kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien kustannusten päivittyminen talousarviotiedoista alustaviksi tilinpäätöstiedoiksi, kustannustason nousu (indeksikorotus), ennakoitu palvelutarpeen kasvu, uusiin ja laajeneviin tehtäviin liittyvä rahoitus sekä yliopistosairaalisän huomioiminen osaksi laskennallista rahoitusta vuodesta 2024 lukien.

Hyvinvointialueisiin kohdistuu pääministeri Marinin hallituksen uudistuksia, jotka tulevat voimaan tai laajenevat vaiheittain vuoden 2023 jälkeen. Hyvinvointialueille osoitettavat uudet tai laajenevat tehtävät (keskeisimpänä perusterveydenhuollon hoitotakuu) kasvattavat hyvinvointialueiden rahoitusta v. 2024 vuoteen 2023 verrattuna nettona (eli vähennykset mukaan laskettuna) n. 129 milj. eurolla. Yhteensä vuosina 2019–2023 hyvinvointialueille osoitettujen uusien tai laajenevien tehtävien kustannusvaikutus on nettomääräisesti n. 630 milj. euroa v. 2027, kun kaikki kuluvalle hallituskaudella linjatut päätösperäiset muutokset ovat täysimääräisesti voimassa.

Ks. tarkemmin luvusta 6. Hyvinvointialueiden talous.

Kuntatalous

Kuntien valtionavut ovat 5,4 mrd. euroa v. 2024. Laskennalliset valtionosuudet ovat 3,9 mrd. euroa, kuntien verotulomenetysten korvaukset 0,9 mrd. euroa ja muut valtionavut 0,6 mrd. euroa. Vuoden 2027 tasolla valtionavut ovat n. 6,2 mrd. euroa, josta laskennalliset valtionosuudet ovat 4,9 mrd. euroa. Kuntien valtionapuja lisää erityisesti v. 2025 työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirto kunnille ja siihen liittyvä kuntien työttömyysturvan rahoitusosuuden kasvattaminen. Valtionapuja puolestaan alentavat hallitusohjelman määräaikaisten lisäysten päättyminen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistukseen liittyvien kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien tulojen ja kustannusten tarkistus.

Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen on kehyskaudella lähellä neutraalia. Kuntiin kohdistuu vain joitakin pääministeri Marinin hallituksen linjaamia päätösperäisiä toimia, joihin osoitetaan täysi valtionrahoitus.

Ks. tarkemmin luvusta 7. Kuntatalous.

Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Eläkkeiden etukäteisrahastoinnin ansiosta työeläkesektori on ollut historiassa voimakkaasti ylijäämäinen. Eläkeikäisen väestön määrän lisäys kasvattaa eläkemenoja, mikä on johtanut työeläkelaitosten ylijäämän supistumiseen. Etukäteisrahastoinnin ansiosta omaisuustulot ovat kuitenkin huomattavia, jolloin eläkerahastot eivät ala nimellisesti purkautua, vaikka eläkemenot ylittävätkin maksutulot. Kokonaisuutena työeläkelaitosten ylijäämä on supistunut 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen keskimäärin runsaasta kolmesta prosentista suhteessa BKT:hen 0,9 prosenttiin v. 2022.

Muiden sosiaaliturvarahastojen toiminta rahoitetaan lakisääteisesti vakuutettujen ja työntekijien sosiaaliturvamaksuilla sekä julkisen sektorin osuuksilla. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema on pitkällä aikavälillä lähellä tasapainoa, mutta se voi vaihdella hieman vuosittain puskurirahastojen joustaessa. Poikkeama tasapainosta on ollut enintään 0,4 % suhteessa BKT:hen 2000-luvulla.

Ks. tarkemmin luvusta 8. Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot.

1 Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja

Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja

Suomen ulkoinen ympäristö on ollut tällä hallituskaudella historiallisessa myllerryksessä, kun maailmantaloutta horjutti ensin koronapandemia ja heti sen laannuttua Venäjän hyökkäyssota alkoi Ukrainassa. Näin ollen Suomen talous on kohdannut kaksi merkittävää ulkoista kriisiä, joilla on ollut vaikutuksia julkiseen talouteen välillisesti reaalityalouden sekä suoraan kriisien vaikutusten torjuntatoimien kautta.

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelman talouspolitiikan päämääränä on ollut hyvinvoinnin lisääminen. Tällä tarkoitetaan ekologisesti ja sosiaalisesti kestävästä talouskasvusta, korkeasta työllisyydestä ja kestävästä julkisesta taloudesta. Hallitusohjelmassa hallitus asetti keskeisiksi talouspolitiikan tavoitteiksi:

- normaalin kansainvälisen ja siitä heijastuvan kotimaisen talouskehityksen oloissa työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin ja työllisten määrä vahvistuu vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä
- normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa v. 2023
- hallituksen päätöksillä eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät
- hallituksen päätöksillä Suomi kulkee kohti hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä.

Koronaviruksen aiheuttama kriisi loi tarpeen täsmentää hallitusohjelman julkista taloutta ja työllisyyskehitystä koskevia tavoitteita. Hallitus asetti keväällä 2021 taloudellisen kestävyden tiekartassaan tavoitteeksi:

- taittaa julkisen talouden velkasuhteen kasvu 2020-luvun puolivälissä
- nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä ja kasvattaa työllisten määrää hallituksen työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä.

Työllisyystavoitteen saavuttamisen arvioimista vaikeuttaa hallituskauden aikana tapahtunut tilastouudistus. Valtiovarainministeriön kevään 2023 ennusteen mukaan työllisyysaste olisi uuden mittaustavan mukaan jäämässä vuosikymmenen puolivälissä 74,2 prosenttiin. Vanhalla mittaustavalla arvioiden työllisyysaste olisi kuitenkin n. 75 %.

Yhteensä hallitus on päättänyt työllisyyttä vahvistavista toimista, jotka vuoden 2029 tasolla arvioituna vahvistavat julkista taloutta n. 500 milj. eurolla huomioiden toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset ja työllisyyden vahvistumisesta syntyvät säästöt. Merkittävimmät toimenpidekokonaisuudet ovat työttömyysturvan lisäpäivistä luopuminen, pohjoismainen työnhakumalli, työ- ja elinkeinopalveluiden kuntasiirtoon liittyvä rahoitusuudistus sekä oppivelvollisuuden laajennus. Toimenpiteet lisäävät työllisten määrää yhteensä n. 45 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä.

Poikkeuksellisesta myllerryksestä huolimatta Suomen julkinen talous on vahvistunut parin viime vuoden aikana. Työllisyys on kasvanut ja työttömyys vähentynyt nopeasti. Työllisyyden kasvu ja työttömyyden väheneminen jatkuvat myös kehyskaudella. Maltillinen työllisyyden kasvu yhdistettynä vaimeaan talouskasvuun ei kuitenkaan riitä korjaamaan julkisen talouden tasapainoa kehyskaudella ja julkisyhteisöjen alijäämä alkaa kasvaa uudelleen v. 2023, jolloin alijäämän arvioidaan olevan 2,6 % suhteessa BKT:hen. Mittavat alijäämät ja hidas talouskasvu heijastuvat myös julkiseen velkasuhteeseen, joka on kääntynyt hetkellisen tasaantumisen jälkeen uudelleen kasvuun.

Väestön ikääntymisen vuoksi julkisessa taloudessa on kestävyysongelma, jota ei ole saatu ratkaistua. Pitkällä aikavälillä julkisen talouden tulot eivät riitä kattamaan menoja. Vanhustalouden määrän kasvu lisää erityisesti terveydenhuolto- ja hoivamenoja. Lisäksi työikäisen väestön määrän väheneminen heikentää talouden kasvumahdollisuuksia ja siten julkisten hyvinvointipalvelujen ja etuuksien rahoitusta. Tuottavuuden kasvu pysyy hitaana tulevaisuudessa. Kehyskaudella on syytä kääntää katse julkisen talouden vahvistamiseen. Julkisen talouden vakauttaminen ja velkakestävyuden turvaaminen edellyttävät mittaluokaltaan riittävän suurta, kahden vaalikauden mittaista ohjelmaa. Mitään toimenpidettä ei ole syytä sulkea ennalta pois, sillä mittaluokaltaan riittävän suuren kokonaisuuden saavuttaminen edellyttää julkisten menojen ja rakenteiden sekä tulojen kriittistä tarkastelua, kasvua tukevia toimia unohtamatta.

Tavoitteena hiilineutraalius v. 2035

Hallitusohjelman mukaan Suomi on hiilineutraali v. 2035 ja hiilinegatiivinen nopeasti sen jälkeen ja tämä tavoite sisältyy myös uudistettuun ilmastolakiin.

Suomi on edennyt päästökaupparektorin ja taakanjakosektorin päästövähennystoimissa hyvin vuoden 2005 jälkeen. Lisäksi näille sektoreille suunnitellut päästövähennystoimet ovat Ilmastovuosikertomuksen 2022 arvion mukaan riittäviä tavoitteiden saavuttamiseen.

Maankäyttösektorin hiilinielujen kehitykseen sen sijaan liittyy ongelmia. Uusimpien v. 2022 kertyneiden tietojen mukaan maankäyttösektorin nettohiilinielu on ollut viime vuosina aiemmin arvioitua merkittävästi pienempi. Keskeiset syyt muuttuneen nielukehitysarvion takana ovat metsien kasvun hidastuminen ja hakkuiden kasvu. Pienentyneen nettohiilinielun takia Suomen nettopäästöt kokonaisuutena eivät ole juurikaan vähentyneet vuoden 2005 jälkeen ja matkaa vuoden 2035 hiilineutraalisuustavoitteen on enemmän kuin aiemmin arvioitiin. Maankäyttösektorin olennaisesti heikentyneen tilannekuvan takia pääministeri Marinin hallitus sopi vuoden 2022 jälkipuoliskolla ja vuoden 2023 alussa lisätoimista hiilinielujen vahvistamiseksi. Vuoden 2023 alussa myös käynnistettiin maankäyttösektorin jatkotoimia koskeva selvitystyö.

Ilmastopolitiikan vaikuttavuuden ja julkiseen talouteen kohdistuvien paineiden takia toimenpiteiden tulee olla vaikuttavia ja kustannustehokkaita. Samalla on huolehdittava siitä, ettei niistä synny kohtuuttomia vaikutuksia eri väestöryhmille. Hiilineutraalisuuden saavuttaminen edellyttää myös lisäpanostuksia vähäpäästöisiin teknologioihin ja ratkaisuihin.

Luvussa 5.7 tarkastellaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää edistävien toimenpiteiden kokonaisuutta.

Finanssipolitiikan linja

Pääministeri Sanna Marinin hallitus on peräkkäisten kriisien oloissa harjoittanut aktiivista finanssipolitiikkaa. Vuonna 2020 laitettiin liikkeelle mittavia tukipaketteja yrityksille ja kotitalouksille sekä muita koronatoimia, joiden vaikutukset vähitellen hiipuivat. Laajoilla toimilla turvattiin työpaikkoja ja ihmisten toimeentuloa sekä helpotettiin yritysten tilannetta koronavirustilanteesta aiheutuissa vaikeuksissa.

Venäjän Ukrainassa aloittaman hyökkäyssodan vaikutukset ulottuivat Suomen talouteen, mutta vaikutukset ovat osoittautuneet pelättyä maltillisemmiksi. Vuonna 2022 hallitus käynnisti mittavat varautumistoimet ja vuosiin 2022–2023 ajoittuvat kotitalouksien tukitoimet kohonneiden energiakustannusten johdosta. Talous kasvoi v. 2022 yli 2 %, työllisyysaste nousi ja työttömyysaste aleni. Toisaalta inflaatio kiihtyi yli 7 prosentin. Suhteessa edelliseen vuoteen myös julkinen talous vahvistui v. 2022 kriisistä ja varautumistarpeesta sekä erilaisista mm. energian hinnan nousua kompensoivista tukitoimista huolimatta. Näiden toimien kokonaisuutta tarkastellaan luvussa 5.3.

Talouskasvu kuitenkin hiipui vuoden 2022 jälkimmäisellä puoliskolla, mikä pysäytti myös työllisyyden kasvun. Inflaatio hidastuu, mutta pysyy edelleen totuttua nopeampana v. 2023. Kehyskaudelle ennustettu talouskasvun hidastuminen heikentää verotulojen kasvua keskipitkällä aikavälillä. Samaan aikaan nopea inflaatio on kasvattanut menopaineita mm. indeksikorotusten myötä. Myös korkomenot ovat nousseet erittäin nopeasti.

Kokonaisuutena finanssipolitiikka oli voimakkaasti elvyttävää v. 2020. Finanssipolitiikan elvyttävyyttä vähennettiin vuosina 2021–2022 ja elvyttävyyttä lisättiin uudelleen maltillisesti v. 2023. Finanssipolitiikka pysyy elvyttävänä ilman uusia toimia vielä kehyskaudellakin.

Seuraava hallitus konkretisoi hallitusohjelmassa sopimansa finanssipolitiikan linjan hallituskauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa syksyllä 2023.

2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt

Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Suunnitelma sisältää valtiontaloutta, hyvinvointialueiden taloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä.

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024–2027 on ns. tekninen julkisen talouden suunnitelma ja se ei sisällä uusia poliittisia linjauksia. Se pohjautuu nykylainsäädäntöön ja siinä on otettu huomioon pääministeri Marinin hallituksen aiemmin tekemien päätösten vaikutukset tulevien vuosien meno- ja tulotasoon. Tämä julkisen talouden suunnitelma muodostaa pohjan seuraavan vaalikauden päätösperäisille toimille, joista on tarkoitus päättää uuden hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa syksyllä 2023. Tällöin tuleva hallitus asettaa myös rahoitusasematavoitteet.

Teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa ja sen sisältämässä muuttumattoman politiikan vakausohjelmassa ei aseteta tavoitteita tuleville vuosille ja menneitä vuosia koskevat arviot perustuvat olemassa olevaan EU:n sääntökehikkoon. EU:n finanssipoliittista kehikkoa koskeva kehitystyö on käynnissä, ja neuvosto hyväksyi kehitystyötä linjaavat neuvoston päätelmät 14.3.2023². EU:n finanssipoliittisen kehikon muutosten vahvistuttua arvioidaan muutostarpeita kansalliseen finanssipoliittiseen lainsäädäntöön. Neuvosto hyväksyy heinäkuussa 2023 seuraavat maakohtaiset suositukset, jotka asettavat mahdollisesti reunaehtoja uuden hallituksen finanssipoliittiselle tavoitteenasettelulle. Komissio julkaisi 8.3.2023 vuoden 2024 finanssipoliittista ohjausta koskevan tiedonannon³.

2 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/14/economic-governance-framework-council-agrees-its-orientations-for-a-reform/>

3 https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-03/COM_2023_141_1_EN_ACT_part1_v4.pdf

Keskipitkän aikavälin tavoite

Valtioneuvosto vahvistaa, että syksyllä 2019 asetettu finanssipoliittisen lain (869/2012) 2 § mukainen keskipitkän aikavälin tavoite (Medium-Term Objective, MTO) -0,5 % suhteessa BKT:hen julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle on voimassa. Tämä on se minimitaso, johon Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa⁴ sitoutunut. Keskipitkän aikavälin tavoitteeseen liittyviä vaatimuksia kuvaillaan ja sen saavuttamista arvioidaan vakausohjelmassa (ks. liite 6), jossa myös esitetään finanssipoliittisen lain mukainen valtioneuvoston arvio edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta.

Poikkeukselliset olosuhteet

Maaliskuussa 2020 käyttöön otettu vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke on voimassa vuoden 2023 loppuun asti, mikä on todettu myös komission 8.3.2023 tiedonannossa. Yleinen poikkeuslauseke, samoin kuin yksittäisiä maita kohtaavat epätavalliset tapahtumat, antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa tilapäisesti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä.

Kevään eduskuntavaalien jälkeen nimitettävän hallituksen odotetaan ottavan kantaa toimenpiteisiin, joilla julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa parannetaan, myös ottaen huomioon finanssipoliittisessa laissa asetetut vaatimukset.

Valtiontalouden menokehys

Vastuullisen, pitkäjänteisen ja taloudellista vakautta edistävän menopolitiikan varmistamiseksi valtiontalouden nykyuotoinen kehysjärjestelmä on ollut käytössä vuodesta 2003 lukien. Kehysmenettely on asettanut enimmäismäärän n. 85 prosentille valtion talousarviomenoista vuoden 2023 tasolla. Valtiontalouden kehysten ulkopuolella ovat olleet mm. suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, valtionvelan korkomenot ja finanssisijoitukset.

Kehyspäättös vuosille 2024–2027 ei sisällä ns. vaalikauden kehystasoa. Vaalikauden kehystason sekä vaalikaudella noudatettavat kehysjärjestelmän säännöt vuosille 2024–2027 päättää huhtikuun eduskuntavaalien jälkeen nimitettävä uusi hallitus. Tässä julkisen talouden suunnitelmassa ja sen luvussa 5 tarkastellaan siten vain yleisemmin kehyspäättökseen sisältyvien valtion menojen kehitystä.

⁴ Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta sekä laki julkisen talouden monivuotisia kehysjäseniä koskevista vaatimuksista, joka astui voimaan 1.1.2013.

3 Taloudelliset lähtökohdat

Julkisen talouden suunnitelma perustuu EU-asetuksen 473/2013 artiklan 4 mukaisesti valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan makrotalouden ja julkisen talouden ennusteeseen. Tässä luvussa esitetään riippumattoman ennusteen mukaiset makrotalouden ja julkisen talouden näkymät. Ennustetta on kuvattu tarkemmin valtiovarainministeriön Taloudellisessa katsauksessa.

3.1 Talouden näkymät

Talouden suhdannenäkymät 2023–2025

Suomen bruttokansantuote (BKT) kääntyi lievään laskuun vuoden 2022 jälkimmäisellä puoliskolla ja heikon talouskehityksen odotetaan jatkuvan alkuvuonna 2023. Kotitaloudet vähentävät kulutusmenojaan nopean inflaation ja korkojen nousun seurauksena ja BKT supistuu 0,2 % v. 2023. Inflaation hidastumisen ja palkankorotusten myötä ostovoima kääntyy kasvuun vuoden 2023 aikana. Suomen talous kasvaakin jälleen vuosina 2024 (1,3 %) ja 2025 (1,6 %). Talous ei kuitenkaan palaudu aiemmin ennakoidulle kasvurallalleen, sillä Venäjän Ukrainaan kohdistamalla hyökkäyssodalla on talouteen pidempiaikaisia vaikutuksia.

Ennusteeseen liittyy huomattavan paljon epävarmuutta. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa voi saada käännteitä, joilla on merkittäviä ja nopeasti leviäviä vaikutuksia myös talouteen. Korkojen ja hintojen nousu on vähentänyt kulutusta ja asuntokauppojen määrää huomattavasti, millä voi olla suurempia negatiivisia vaikutuksia kuin mitä ennusteessa on oletettu. Korkojen nopea nousu on lisännyt myös epävarmuutta finanssimarkkinoilla.

Keskipitkän aikavälin näkymät

Taloukasvu hidastuu talouden lähestyessä normaalikapasiteettiaan sen kohtaamien häiriöiden jäljiltä. Taloukasvun arvioidaan olevan n. 1,5 % vuosina 2025 ja 2026. Talouden ja väestörakenteen jo vuosia käynnissä ollut rakennemuutos vaikuttaa myös talouden pidemmän aikavälin kasvunäkymiin.

Työikäisen väestön supistuminen vähentää työpanosta. Työpanoksen kokonaisvaikutus kääntyy tuotantoa vähentäväksi vuosikymmenen puolivälin jälkeen, kun osallistumistasen nousu ja rakenteellisen työttömyyden lasku hiipuvat.

Kokonaistuottavuuden kasvu on ollut keskeinen talouskasvun lähde viime vuosikymmenet, mutta sen kehitys jatkuu edelleen historiaan nähden heikkona. Heikkomman kasvun taustalla ovat olleet sekä suhdanneluonteiset että rakenteelliset tekijät. Korkean tuottavuuden toimialojen tuotanto on supistunut merkittävästi ja koko talouden rakenne on palveluvaltaistunut.

Kokonaistuottavuuden arvioidaan keskipitkällä aikavälillä kasvavan vuosittain hieman alle prosentin, kun 2000-luvun alkupuolella kasvu ylsi keskimäärin yli kahteen prosenttiin vuodessa. Tuottavuuskasvu on kuitenkin hieman nopeampaa kuin 2010-luvulla keskimäärin.

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

Taulukko 2. Kansantalouden kehitys

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
BKT:n arvo, mrd. euroa	250,6	266,7	277,1	286,9	298,1	309,6	321,2
BKT, määrän muutos, %	3,0	2,1	-0,2	1,3	1,6	1,6	1,5
Työttömyysaste, %	7,7	6,8	7,0	6,8	6,6	6,4	6,3
Työllisyysaste, %	72,3	73,8	73,6	73,8	74,2	74,6	74,9
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	2,2	7,1	5,5	2,5	1,6	2,0	2,0
Pitkä korko, 10 v, %	-0,1	1,7	3,3	3,4	3,2	3,2	3,2

3.2 Julkisen talouden näkymät

Julkisen talouden alijäämä pieneni v. 2022. Alijäämä oli 0,8 % suhteessa BKT:hen eli n. 2,2 mrd. euroa. Alijäämän pienenemiseen vaikuttivat mm. verotulojen ja sosiaaliturvamaksujen kertymän kasvu. Lisäksi erityisesti koronapandemiaan hoitoon osoitetut menot supistuivat. Julkisen talouden vahvistuminen jää kuitenkin väliaikaiseksi.

Talous ei kasva v. 2023, ja julkisen talouden rahoitusasema alkaa heikentyä. Monet päätösperäiset toimet heikentävät myös julkista taloutta. Näistä merkittävimmät liittyvät lukuisiin Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan vuoksi tehtyihin varautumiseen liittyviin toimiin. Suhdanteiden taustalla julkista taloutta heikentää rakenteellisesti väestön ikääntyminen. Nähtävissä oleva lähivuosien talouskasvu ei riitä korjaamaan julkisen talouden tulojen ja menojen välistä epätasapainoa ja alijäämä pysyykin suurena. Kuluva vaalikausi päättyy vuoteen 2023, ja julkisen talouden kehitysarvio vuosille 2024–2027 on laadittu sen jälkeen nk. muuttumattoman politiikan urana. Tämä tarkoittaa, että ennuste ei sisällä uuden hallituksen mahdollisia toimia. Siten uuden hallituksen päätökset voivat keinauttaa julkista taloutta molempiin suuntiin.

Hetkellisesti alentunut julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen on alkanut jälleen kasvaa. Valtionhallinnon ja paikallishallinnon yhteenlaskettu mittava alijäämä sekä nopeasti kohonneet velanhoitokustannukset pitävät velkasuhteen nousevalla uralla kauas tulevaisuuteen. Velkasuhteen arvioidaan kipuavan yli 80 prosenttiin keskipitkällä aikavälillä.

Suurin julkisyhteisöjen syvää alijäämää selittävä tekijä on valtionhallinnon alijäämä, joka pysyy vuodesta 2023 alkaen mittavana mm. useiden ajankohtaisten ja luonteeltaan väliaikaisten toimien myötä. Lisäresursseja on osoitettu mm. sisäiseen sekä ulkoisen turvallisuuden sekä vihreän siirtymän vauhdittamiseen. Valtionhallinnon menoja lisäävät myös uuden T&K-rahoituslain mukaiset T&K-panostukset. Valtion velasta maksetut korkomenot ovat huomattavasti suuremmat kuin mihin edellisinä vuosina on totuttu. Verkkainen talouskasvu puolestaan vaimentaa verotulojen kasvua.

Julkisyhteisöjen rakenne muuttui vuoden 2023 alussa, kun sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille. Kuntahallinto jää painelaskelmassa edelleen alijäämäiseksi. Ikääntyvä rakennuskanta, muuttoliike ja infrarakentaminen pitävät kuntien investointimenot korkeina. Hyvinvointialueet aloittavat toimintansa alijäämäisenä. Alijäämä johtuu mm. mittavista investoinneista sekä henkilöstömenoista.

Työeläkelaitosten ylijäämä asettuu lähivuosina vajaan puoleentoista prosenttiin. Eläkemenukasvat, mutta toisaalta nousut korkotasoa lisää työeläkelaitosten omaisuustulojen kasvua. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa vahvistaa ennustejaksolla työttömyystilanteen koheneminen ja sosiaaliturvarahastot pysyvät lievästi ylijäämäisinä.

Julkiseen talouteen liittyy niin lyhyemmän kuin pidemmän aikavälin riskejä. Lyhyen aikavälin riskit liittyvät olennaisesti talouskehitykseen. Geopoliittisen tilanteen vaikutukset talouskasvuun heijastuvat myös julkiseen talouteen niin yleisen talouskehityksen kuin myös tilanteen vaatiman varautumisen kautta.

Pidemmällä aikavälillä korkealle tasolle kohonnut velka muodostaa riskin julkiselle taloudelle. Näköpiirissä ei ole velkasuhteen alenemista. Nopea velkaantuminen yhdessä korkean korkotason kanssa on jo kasvattanut velan korkomenoja. Korkomenojen velkaa lisää vaikutus voimistuu keskipitkällä aikavälillä eikä helpotusta ole näköpiirissä. Julkisen talouden ehdolliset vastuut ja erityisesti takausten huomattava kasvu muodostavat riskin julkiseen talouteen. Takausvastuiden keskittyminen tietyille toimialoille ja yrityksille lisää takausvastuisiin liittyviä riskejä. Vastuiden mittava laukeaminen kasvattaisi julkisia menoja ja nopeuttaisi velkasuhteen kasvua. Julkisen talouden ehdollisia vastauita on kuvattu tarkemmin luvussa 4.

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

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Verot ja sosiaaliturvamaksut	43,1	43,1	42,6	42,4	42,1	41,7	41,5
Julkisyhteisöjen menot	55,8	53,4	55,4	55,5	55,7	55,0	54,6
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto	-2,7	-0,8	-2,6	-2,6	-3,1	-2,9	-2,9
– Valtionhallinto	-3,2	-1,6	-3,4	-3,4	-4,1	-4,0	-4,0
– Kuntahallinto	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
– Hyvinvointialueet			-0,4	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4
– Työeläkelaitokset	0,9	0,9	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5
– Muut sosiaaliturvarahastot	-0,1	0,2	0,3	0,1	0,2	0,3	0,2
Perusjäämä	-2,2	-0,3	-1,7	-1,3	-1,8	-1,5	-1,3
Rakenteellinen jäämä	-2,1	-0,5	-1,6	-1,7	-2,6	-2,6	-2,9
Julkisyhteisöjen bruttovelka	72,6	73,0	74,4	76,9	79,0	80,7	82,4
Valtionvelka ¹⁾	51,4	53,1	54,5	56,7	58,5	59,9	61,5

¹⁾ VM:n kansantalousosaston arvio valtion velasta eroaa budjetoidun perusteella arvioidusta mm. päivitettyjen tuloennusteiden vuoksi.

Finanssipoliittisten sääntöjen ja tavoitteiden noudattaminen

Marinin hallitus asetti hallitusohjelmassa julkisen talouden tavoitteekseen, että normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa v. 2023. Keväällä 2021, koronaviruksen aiheuttaman kriisin seurauksena, julkisen talouden tavoitteeksi täsmennettiin hallituksen taloudellisen kestävyuden tiekartassa julkisen talouden velkasuhteen kasvu taittaminen 2020-luvun puolivälissä. Velkasuhteen kasvu taittuikin hetkellisesti julkista taloutta vahvistaneen vahvan talous- ja työllisyyskehityksen siivittämänä v. 2021. Vaalikauden loppua kohti talouskasvun hiipuesssa velkasuhde on kuitenkin alkanut jälleen kasvaa valtionhallinnon- ja paikallishallinnon alijäämän sekä korkomenojen kasvaessa, eikä kasvun taittumista ole näköpiirissä.

Marinin hallituksen edellisessä julkisen talouden suunnitelmassa itselleen asettamat monivuotiset tavoitteet nimelliselle rahoitusasemalle ja julkisen velan ja menojen suhteelle bruttokansantuotteesta eivät valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen valossa ole toteutumassa (ks. vakausohjelman taulukko A liitteessä 6). Nimellisen rahoitusaseman heikkenemisen taustalla on v. 2023 useita väliaikaisia menolisäyksiä, joista merkittävä osa liittyy ulkoisen turvallisuuden parantamiseen. Lisäksi rahoitusasemaa heikentävät indeksikorotuksista johtuvat menolisäykset, hyvinvointialueiden kustannukset, hintojen nousu sekä korkomenojen kasvu.

Moni vuodelle 2023 asetetuista alasektorikohtaisista tavoitteista saavutetaan. Kuntahallinnon rahoitusasema ylittää tavoitteen ollen 0,2 % alijäämäinen (tavoitteena n. ½ prosentin alijäämä). Hyvinvointialueiden rahoitusasema on alijäämäinen ja poikkeaa siten tavoitteesta (lähellä tasapainoa). Työeläkelaitosten rahoitusaseman arvioidaan ylittävän hieman tavoitellun 1 prosentin ylijäämän ja muut sosiaaliturvarahastot ovat hieman ylijäämäisiä ja siis tavoitellun mukaisesti lähellä tasapainoa. Valtionhallinnon alijäämä ylittää sille asetettua tavoitteen v. 2023 yli prosenttiyksiköllä (tavoite 2 ¼ %).

Julkinen velka suhteessa BKT:hen kasvaa koko ennustejakson ajan, ja edelleen siihen perustuvan pitkän aikavälin arvion mukaan koko 2020-luvun ajan. Vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämäkriteeriä katsotaan noudatettavan vaalikauden lopulla v. 2023, mutta velkakriteeriä ei. Vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämä- ja velkakriteerien noudattamista sekä lähentymistä kohti rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettua keskipitkän aikavälin tavoitetta arvioidaan vakausohjelmassa (liite 6).

Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettua keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO-tavoitteen) noudattamista. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan tavoitetta ei olla saavuttamassa (ks. taulukko 3).

Julkisyhteisöjen rahoitusasema ja velka jaoteltuna ydinsektoreiden sekä ydinsektoreiden ulkopuolisten yksiköiden rahoitusasemaan ja velkaan

Julkisyhteisöjen rahoitusasema koheni v. 2022, mutta heikkenee seuraavina vuosina selvästi. Valtionhallinnon ydinsektori, budjettitalous, on alijäämäisin. Valtionhallinto jää syvästi alijäämäiseksi myös jatkossa. Paikallishallinnon ydinsektori (kunnat ja kuntayhtymät sekä hyvinvointialueet) oli v. 2022 rahoitusasemaltaan tasapainossa, mutta heikkenee jälleen jatkossa. Sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema paranee seuraavina vuosina ja sektori säilyy ylijäämäisenä. Ydinsektoreiden ulkopuolisten yksiköiden yhteenlaskettu alijäämä on n. 0,5 % suhteessa BKT:hen ja sen jälkeen n. 0,3 % alijäämäinen.

Julkisyhteisöjen sulautettu EDP-velka suhteessa BKT:hen kasvaa koko ennustejakson. Velasta suurin osa on valtion budjettitalouden velkaa. Myös kuntien ja kuntayhtymien velan määrä on merkittävä. Ydinsektoreiden ulkopuolisista yksiköistä lähinnä kiinteistöyhtiöillä ja muutamilla muilla yksiköillä on velkaa. Ydinsektoreiden ulkopuolisten yksiköiden velka kasvaa hitaasti yksiköiden alijäämän verran vuosittain. Julkisyhteisöjen alasektoreihin kuuluvista yksiköistä löytyy lista Tilastokeskuksen verkkosivuilta

Taulukko 4. Julkisyhteisöjen rahoitusasema ja velka suhteessa BKT:hen jaoteltuna ydinsektoreihin ja ydinsektoreiden ulkopuolisiin yksiköihin (%)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Julkisyhteisöt yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-2,7	-0,8	-2,6	-2,6	-3,1	-2,9	-2,9
Velka suhteessa BKT:hen	72,6	73,0	74,4	76,9	79,0	80,7	82,4
Ydinsektorit yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-2,5	-0,3	-2,2	-2,2	-2,8	-2,6	-2,6
Velka suhteessa BKT:hen	70,5	70,5	71,6	73,8	75,7	77,2	78,6
Ulkopuoliset yksiköt yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-0,2	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3
Velka suhteessa BKT:hen	2,1	2,5	2,8	3,1	3,3	3,5	3,7

3.3 Julkisen talouden kestävyys

Suomen talous on kasvanut vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen heikosti. Talous on kärsinyt erityisesti teollisuuden rakennemuutoksesta, joka on hidastanut talouden palautumista finanssikriisiä seuranneesta taantumasta. Lisäksi investointien vähäisyys on osaltaan jarruttanut tuottavuuden kasvua. Talouden kasvun ennakoitaan pysyvän vaimeana myös tulevana vuosikymmeninä.

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

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

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

Valtiovarainministeriö arvioi kestävyysvajeen olevan n. 3 % suhteessa BKT:hen eli n. 9 mrd. euroa vuoden 2027 tasossa. Kestävyysvajearvioon liittyy merkittävää epävarmuutta ja se on herkkä käytetyille oletuksille tulevasta kehityksestä. Epävarmuudesta huolimatta laskelma tarjoaa johdonmukaisen tavan tarkastella julkisen talouden edessä olevia haasteita ja keinoja niiden ratkaisemiseksi.

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

Julkisen talouden kestävyys vaihtoehtoisissa skenaarioissa

Kestävyysvajelaskelman avulla voidaan tarkastella julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä erilaisissa skenaarioissa, joissa laskelman muuttujat noudattavat vaihtoehtoisia kehityskulkuja suhteessa perusuraan. Keskeisenä oletuksena seuraavissa arvioissa on se, että työllisyyttä tai tuottavuutta lisäävät toimet ovat kustannusneutraaleja, eli toimet itsessään eivät rasita julkista taloutta. Toimenpiteet jotka vaativat merkittäviä julkisia panostuksia, voivat heikentää julkista taloutta, vaikka ne vahvistaisivatkin talouden kasvupotentiaalia. Kestävyysvajelaskelma ei myöskään kerro sitä, mikä olisi järkevä tapa tai aikataulu julkisen talouden velkasuhteen vakauttamiseksi. Laskelma ei myöskään huomioi sopeutuksen haitallisia tai rakenteellisten uudistusten mahdollisia suotuisia vaikutuksia talouskasvuun

Työikäisen väestön väheneminen heikentää talouden kasvupotentiaalia ja heikentää siten julkisen talouden kestävyyttä. Työikäisen väestön vähenemistä voidaan tietyn ehdoin korvata korkeamman nettomaahanmuuton kautta. Oletuksella, että maahanmuuttajien työllisyys ja palkkataso eivät poikkeaisi kantaväestöstä, vuotuisen nettomaahanmuuton kasvu 7 500 hengellä vähentäisi kestävyysvajetta n. 0,4 %-yksikköä. Tämä edellyttäisi, että maahanmuutto olisi suurilta osin työperäistä, eikä siten kasvattaisi julkisen talouden välittömiä kustannuksia. Julkisen talouden kestävyuden kannalta on olennaista, kuinka suuria maahanmuuttajien ansioista kertyvät verotulot ovat suhteessa maksettaviin etuuksiin ja palveluihin pitkällä aikavälillä.

Myös työssäkäyvien suurempi osuus väestöstä vaikuttaisi suotuisasti julkiseen talouteen. Korkeampi työllisyys kasvattaa kokonaistuotantoa ja siten julkisen talouden verotuloja. Samalla alhaisempi työttömien osuus vähentää työttömyyden hoidosta aiheutuvia julkisia menoja. Yhden prosenttiyksikön pysyvä nousu työllisyysasteessa pienentäisi kestävyysvajetta n. 0,25 %-yksikköä.

Tuottavuuden koheneminen lisää suorasti verotuloja, mutta tuottavuuden kasvu lisää myös julkisen sektorin menoja. Tämä johtuu siitä, että tuottavuuden kasvu kasvattaa pitkällä aikavälillä yhtä paljon kaikkien sektoreiden reaaliansoita, mikä näkyy myös julkisen sektorin työvoimakustannusten kasvuna. Kestävyysvajelaskelmissa työn tuottavuuden arvioidaan kasvavan pitkällä aikavälillä keskimäärin 1,5 % vuodessa. Tuottavuuskehityksen huomattava 0,5 %-yksikön pysyvä nopeutuminen pienentäisi kestävyysvajetta vain 0,3 %-yksikköä.

Sen sijaan julkisten sosiaali- ja terveystalouden tuottavuuden kasvulla olisi merkittävä vaikutus julkisen talouden kestävyysasteeseen. Julkisen talouden kestävyysaste kohoaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kysynnän ennakoituun kasvuun. Mikäli julkisten sosiaali- ja terveystalouden tuottavuuskasvu saataisiin pysyvästi parannettua esimerkiksi 0,5 %-yksiköllä vuodessa suhteessa muihin aloihin, hidastaisi se merkittävästi julkisten menojen kasvua pitkällä aikavälillä ja pienentäisi näin kestävyysvajetta n. 1,9 %-yksiköllä.

4 Valtion taloudelliset vastuut ja riskit

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

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

Taulukko 5. Yhteenveto valtion varoista ja vastuista, mrd. euroa

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Varat								
Valtion reaali-varat	56,7	56,8	57,9	58,7	59,4	58,6	61,1	
% BKT:sta	26,8	26,1	25,6	25,1	24,8	24,6	24,4	
Valtion rahoitusvarallisuus ¹	75,6	76,8	77,5	80,4	89,1	106,8	101,7	
% BKT:sta	35,8	35,3	34,2	34,4	37,1	44,9	40,6	
– josta								
Valtion kassa	4,4	3,1	3	2,1	2,3	7,6	4,8	3,7
Solidium	6,8	7,8	8,6	6,8	7,5	7,6	9,0	7,9
Muut noteeratut osakeomistukset	10,2	11,5	15,2	15,5	19	26	25	19,7
Asuntorahaston saamiset	5,9	5,2	4,6	4,2	3,7	3,2	2,8	2,4
Vastuut								
Valtion velka	99,8	102,3	105,8	105	106,4	124,8	128,7	141,6
% BKT:sta	47,2	47	46,8	44,9	44,3	52,4	51,4	53,1 ²
Kuntien velka	18	19	19,2	21,0	23,8	25,8	26,1	
% BKT:sta	8,5	8,7	8,5	9,0	9,9	10,8	10,3	
Valtion takaukset ja takuut ³	44,2	46,1	52,3	56,6	60,2	61,7	64,2	68,5
% BKT:sta	20,9	21,2	23,1	24,2	25,1	25,9	25,4	25,7 ²⁾
– Finnvera	22,6	22,6	27,7	30,3	32,6	31,6	32,1	35,1
– Opintolainat	2	2,3	2,7	3,4	4	4,5	5	5,5
– ERVV	6,2	6,3	7	7	7	6,8	6,6	6,7
– Suomen Pankki	0,5	0,6	0,4	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8
– Valtion rahastot	12,3	13,2	13,8	14,6	15,5	16,5	17,7	18,6
– Covid-19-tukitoimet ⁴						1	1,4	1,4
– Muut	0,6	1,1	0,6	0,8	0,5	0,7	0,7	0,5
Pääomavastuut	17,8	18	17,9	17,9	17,9	18,2	19,4	19,4
% BKT:sta	8,4	8,3	7,9	7,6	7,4	7,7	7,7	7,3 ²⁾
Muut vastuut	130,8	129,5	128,3	127,6	130	132,9	134,3	157,2
% BKT:sta	61,9	59,5	56,8	54,4	54,1	55,9	53,6	58,9 ²⁾
– Talousarviotalous ⁵	128,3	126,9	125,5	124,7	127,2	131,6	131,5	153,8
– Rahastotalous	0,9	1,2	1,6	1,7	1,7	1,8	2	2,4
– Liikelaitokset	1,6	1,4	1,2	1,2	1,1	0,9	0,8	1,0

¹⁾ Aikasarja päivitetty vastaamaan muuttunutta tilastointia.

²⁾ Ennakkotieto

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

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

⁵⁾ Sisältää eläkevastuun. Eläkevastuun määrä vuoden 2022 lopussa oli 97,0 mrd. euroa.

Valtion vastuiden suurimmat osa-alueet ovat valtionvelka, eläkevastuut sekä valtion-takaukset ja -takuut. Eläkevastuun määräksi vuoden 2022 lopussa on laskettu 97 mrd. euroa. Suurin kasvu viimeisten 10 vuoden aikana on tapahtunut valtionvelan sekä valtion-takauksien ja -takuiden määrässä valtionvelan ollessa vuoden 2022 lopussa 141,6 mrd. euroa ja valtioneuvoston takauksien ja -takuiden voimassa olevan kannan 68,5 mrd. euroa.

Eriyisesti Finnveraan ja valtion rahastoihin liittyvien takauksien kanta on ollut pitkään kasvu-uralla. Finnveran takauksien kasvu on kohdistunut vientitakuuksiin ja Finnveran varainhankintaan. Vientitakuiden osuus vuoden 2022 lopussa oli 21,8 mrd. euroa, josta nostettujen vastuiden määrä oli 14,1 mrd. euroa. Vienninrahoituksessa tyypillistä on takausvastuiden keskittyminen tietyille toimialoille ja suuriin asiakaskokonaisuuksiin.

Valtion asuntorahaston kautta annetut 18,4 mrd. euron takaukset muodostavat pääosan rahastojen 18,6 mrd. euron takauksista. Valtion asuntorahaston takauksien kasvu on painottunut valtion takaamaan vuokratulo- ja asumisoikeustalorahoitukseen, johon kohdistuva takauksista oli vuoden 2022 lopussa 16,6 mrd. euroa. Yksityishenkilöiden asuntolainoihin kohdistuva takauksista oli vuoden 2022 lopussa 1,8 mrd. euroa. Vuokra- ja asumisoikeustalorahoituksessa keskeinen riski liittyy valtion lainoittamiin ja takaamiin kohteisiin, jotka sijaitsevat väestöltään vähenevillä alueilla, joilla käyttöasteet alenevat ja kiinteistöjen arvot laskevat. Takausvastuiden lisäksi merkittävään osaan valtion takauksista asuntorahoituksesta sisältyy valtion korkotuki, johon korkotasojen merkittävän nousun seurauksena sisältyy riski valtion maksuvelvoitteen kasvamisesta. Vuonna 2022 asuntorahoituksen korkotukimenot olivat vain n. 1,7 milj. euroa, mutta ennustesimulaation mukaan lainakannan koron nousussa 5 prosentin tasolle olisi vuotuinen kustannus n. 285 milj. euroa. Arviota kohottaa edelleen korkotukilainakannan kasvu, joka on ollut viime vuosina n. 1 mrd. euron suuruusluokkaa.

Koronapandemian sekä Venäjän hyökkäyssodan seurauksena myönnettyjä takaus- ja takuuvastuita jatkuu voimassa edelleen kehyskaudella.

Valtion takausvastuiden seurannassa on otettu käyttöön seuranta koskien perittyjä takausmaksuja, maksettuja takauskorvauksia ja saatuja takaisinperimisiä. Vuonna 2022 takausmaksuja perittiin 17,8 milj. euroa ja takauskorvauksia maksettiin 79 milj. euroa. Takaisinperinnän kautta saatiin suorituksia 37,5 milj. euroa, joten nettomääräinen takauksien kustannus oli v. 2022 23,7 milj. euroa. Luvuissa on mukana budjetti- ja rahastotalous. Finnveran oman talouden piirissä olleita eritä ei ole mukana siltä osin kuin ne eivät ole rasittaneet budjettitaloutta.

Taulukko. Budjetti- ja rahastotalouden takausmaksut, takauskorvaukset ja takaisinperintä vuosina 2020–2022, milj. euroa

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

Jos takausmaksujen perintää koskevat säännökset säilyvät nykyisellään, takausmaksutulojen tuleva kehitys on riippuvainen ensisijaisesti uusien myönnettävien takauksien määrästä, koska pääosin takausmaksu peritään vain kertamaksuna takauksen noston yhteydessä. Merkittävästä osasta uusia takauksia takausmaksuja ei peritä lainkaan. Takauskorvauksien määrällinen kehitys riippuu takauskannan kehityksestä ja vastapuolien riskillisyyden kehityksestä. Myös yleinen talouskehitys ja ulkoiset sokit vaikuttavat takauskorvausten realisitumisriskiin, koska tyypillisesti taloudellisesti heikoissa suhdanteissa takaustappioita realisoituu normaalia enemmän.

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

Ehdollisiin vastuisiin kuuluvat myös kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavat pääomavastuut, joiden määrä oli n. 19,4 mrd. euroa vuoden 2022 lopussa. Pääosan pääomavastuista on vuodesta 2012 alkaen muodostanut Euroopan vakausmekanismiin (EVM) liittyvä pääomavastuu 11,1 mrd. euroa.

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

Julkisen talouden toimintaan liittyvät riskit ovat yleensä monin tavoin sidoksissa yleiseen taloudelliseen kehitykseen. Poikkeuksellisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa julkisen talouden asema voi heikentyä samanaikaisesti usean eri tekijän vaikutuksesta. Makrokehitykseen, julkiseen velkaan, julkisen sektorin omistuksiin, myönnettyihin takauksiin ja takuihin sekä julkisen vallan muihin vastuisiin liittyvät riskit ovat keskenään korreloituneita.

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

Vuodesta 2022 alkaen uutena ulkoisena uhkana valtion taloudelle on merkittävästi kiihtynyt inflaatio ja nopeasti kohonnut korkotaso. Korkotason nousu kasvattaa valtionvelan korkomenoja. Vuonna 2022 valtionvelan korkomenot olivat 0,8 mrd. euroa ja arvio vuodelle 2023 on 2,6 mrd. euroa. Korkomenojen arvioidaan nousevan seuraavina vuosina edelleen. (Ks. myös luku 5.5.) Yleinen korkotason nousu lisää myös valtion korkotukimaksuja korkotukilainoille sekä mahdollisesti lisää valtion takaamien lainojen riskejä. Kaikkien em. tekijöiden lisäksi valtion riskiin vaikuttaa vastuuerien kannan kehitys. Kohonnut korkotaso asettaa entistäkin suuremmat paineet rajoittaa velkatasoa ja ehdollisten vastuiden määrää.

Valtion vastuiden realisoitumisesta aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa merkittävän rasituksen kansantaloudelle. Tämä korostaa valtiota sitoviin taloudellisiin päätöksiin sekä vastuiden hallinnointiin ja seurantaan liittyvän huolellisen riskien arvioinnin ja riskienhallinnan tärkeyttä. Yllättäviin kokonaistalouteen vaikuttaviin sokkeihin tulee varautua pitkällä tähtäyksellä siten, että noususuhdanteissa valtion vastuita voidaan pienentää, mikä antaa liikkumavaraa toimenpiteille kriisitilanteissa.

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

5 Valtiontalous

5.1 Valtiontalouden kehysääntö

Valtiontalouden kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaalisena vaalikauden kokonaiskehukseen, johon tehdään vuosittain vain tarvittavat hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakennekorjaukset. Kehysjärjestelmä perustuu ex ante-tarkasteluun, eli se rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Kehyspäättös vuosille 2024–2027 ei sisällä ns. vaalikauden kehystasoa. Vaalikauden kehystason sekä seuraavalla vaalikaudella noudatettavan kehysäännösten vuosille 2024–2027 päättää huhtikuun 2023 eduskuntavaalien jälkeen nimitettävä hallitus. Tässä valtiontalouden kehyspäättöksessä tarkastellaan siten vain yleisemmin budjettitalouden menojen kehitystä.

Kehyspäättöksen kokonaismenotasossa on varauduttu niin sanotuin kehysvarauksin mm. T&K-rahoituslain mukaiseen lisärahoitukseen sekä hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkistuksiin. Nämä kehysvaraukset on tarkoitettu käytettäväksi vain kyseisiin menoihin.

Kuluneella vaalikaudella on ollut käytössä keväällä 2022 päätetty turvallisuuspoliittinen poikkeuslauseke. Poikkeuslauseke on vuosina 2022 ja 2023 otettu huomioon kehystason rakennekorjauksena, eli vaalikauden kehystä on nostettu menoja vastaavasti, jolloin ao. menot ovat tulleet katetuiksi kehyksen ulkopuolisina menoina. Turvallisuuspoliittisen poikkeuslausekkeen piiriin kuuluvia menoja ulottuu myös kehyskaudelle 2024–2027, ja ne sisältyvät tämän kehyspäättöksen menotasoon.

5.2 Budjettitalouden menokehitys ja määrärahakehys

Budjettitalouden menojen kehitys 2024–2027

Vuonna 2024 budjettitalouden menojen arvioidaan olevan 88,3 mrd. euroa, mikä on 4,8 mrd. euroa enemmän kuin mitä vuodelle 2023 on budjetoitu (ml. ensimmäinen lisätalousarvio). Määrärahatason kasvua vuoteen 2023 verrattuna selittävät suurimpina tekijöinä mm. vuoden 2024 lakisääteiset ja sopimusperusteiset indeksitarkistukset (2,1 mrd. euroa) sekä muutokset hyvinvointialueiden valtion rahoituksessa. Hyvinvointialueille kohdennetaan vuodelle 2024 rahoitusta 2,8 mrd. euroa enemmän kuin mitä on budjetoitu (ml.

ensimmäinen lisätalousarvio) vuodelle 2023, minkä lisäksi tehdään lakisääteinen indeksitarkistus.⁵ Vuosien 2024–2027 budjettitalouden määrärahatasoa nostavat myös kehyskaudelle tehdyt luvussa 5.1 todetut kehysvaraukset.

Budjettitalouden menojen arvioidaan olevan kehyskaudella keskimäärin 88,2 mrd. euroa vuoden 2024 hintatasossa. Vuonna 2027 budjetin menojen arvioidaan olevan 88,4 mrd. euroa (vuoden 2024 hintatasossa).

Verrattuna keväällä 2022 laadittuun kehyspäätökseen vuosien 2024–2026 menot kasvavat keskimäärin 8,0 mrd. eurolla per vuosi. Menojen kasvua selittävät mm. useat indeksitarkistuksiin liittyvät tekijät (3,0 mrd. euroa), arvioitu korkomenojen kasvu (keskimäärin 2,3 mrd. euroa) sekä kehysvarauksena huomioitu varautuminen mahdollisiin hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmästä aiheutuviin vuosittaisiin jälkikäteistarkistuksiin. Myös ns. turvallisuuspoliittisen poikkeuslausekkeen menot v. 2024–2026 ovat kasvaneet n. 0,6–0,9 mrd. eurolla per vuosi edelliseen kehyspäätökseen verrattuna.

Kehyksen ulkopuoliset menot

Osa budjettitalouden menoista on ns. kehyksen ulkopuolisia. Kuluneella vaalikaudella käytössä olleen kehysäännön mukaan kehyksen ulkopuolelle on luokiteltu mm. suhdanneluonteiset menot, valtionvelan korkomenot ja menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä. Kuluneen vaalikauden kehysäännöllä luokiteltuna kehyksen ulkopuolisten menojen arvioidaan olevan 13,4 mrd. euroa v. 2024, mikä on 0,3 mrd. euroa enemmän kuin mitä vuodelle 2023 on budjetoitu (ml. ensimmäinen lisätalousarvio).

Kehyksen ulkopuolisten menojen kokonaistaso on kehyskaudella keskimäärin 13,2 mrd. euroa. Valtionvelan korkomenojen arvioidaan olevan 3,4 mrd. euroa vuodessa v. 2024–2026 ja 3,8 mrd. euroa v. 2027. EU-elpymisvälineen tuloilla rahoitettavat menot alenevat asteittain kehyskauden alkuvuosina ja päättyvät vuoteen 2026.

Vuoden 2025 alusta voimaan tulevan TE-palvelu-uudistuksen myötä sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta siirretään kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen yhteensä n. 440 milj. euroa. Alla olevassa taulukossa nämä menot sisältyvät edelleen suhdanneluonteisten menojen riville.

⁵ Hyvinvointialueille maksettiin vuoden 2023 rahoituksesta 1,9 mrd. euroa jo joulukuussa 2022, mikä pienentää vuoden 2023 vertailulukua. Toisaalta vuoden 2023 rahoitus sisältää 350 milj. euroa kertaluonteista rahoitusta.

Taulukko. Kehyksen ulkopuoliset menot, mrd. euroa vuoden 2024 hinta- ja kustannustasossa (v. 2023 käyvin hinnoin)

	2023 (TA+LTA)	2024	2025	2026	2027
Suhdanneluonteiset menot	4,9	4,8	4,8	4,8	4,8
Veroperustemuutosten kompensatiot kunnille	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot	1,4	1,4	1,4	1,2	1,3
Korkomenot	2,6	3,4	3,4	3,4	3,8
Finanssisijoitukset	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3
Tekniset läpivirtaukset	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Arvonlisäveromäärärahat	2,0	1,7	1,7	1,6	1,6
Siirto valtion televisio- ja radiorahastoon	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
EU-elpymisvälineen tuloilla rahoitettavat menot	0,6	0,4	0,2	0,1	0,0
Yhteensä	13,2	13,4	13,2	12,8	13,2

Hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakenteelliset tarkistukset

Hinta- ja kustannustasotarkistukset nostavat vuosien 2024–2027 kehykseen kuuluvien menojen kokonaistasoa n. 1,8 mrd. eurolla verrattuna kevään 2022 kehyspäätökseen, kun huomioidaan vuoden 2024 hinta- ja kustannustasoon siirtymisen vaikutus. Jos mukaan otetaan myös kehyksen ulkopuolisiin menoihin tehdyt indeksitarkistukset, on vaikutus yhteensä n. 2,1 mrd. euroa vuositasolla. Lisäksi valtion palkkojen sopimusratkaisu kasvattaa menoja 243 milj. euroa vuoden 2024 tasolla.

Menotasossa on huomioitu myös vuoden 2023 hinta- ja kustannustasoon siirtymisen vaikutuksen tarkentuminen kevään 2022 kehyspäätökseen verrattuna, sekä vuoden 2021 lopulliset ammattikorkeakoulu- ja yliopistoindeksit. Nämä nostavat menotasoa n. 0,9 mrd. euroa verrattuna edelliseen kehyspäätökseen.

Vuoden 2024 hinta- ja kustannustasotarkistuksessa on huomioitu vain lakisäätteiset ja sopimusperusteiset hintakorjaukset. Kehystasoon tehtävät hinta- ja kustannustasokorjaukset tarkentuvat vielä eduskuntavaalien jälkeen tehtävän uuden julkisen talouden suunnitelman ja vuoden 2024 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä.

Kehykseen ei tehdä rakenteellisia korjauksia (esim. ajoitusmuutoksia ja läpivirtauseriä), sillä kaudelle 2024–2027 ei ole tällä hetkellä olemassa vaalikauden kehystä. Myöskään ns. jakamatonta varausta tai lisätalousvarausta ei ole määritelty kehyskaudelle. Niistä päättää kevään 2023 eduskuntavaalien jälkeen valittava seuraava hallitus.

Hinta- ja kustannustasotarkistuksia on käsitelty tarkemmin liitteessä 2.

Taulukko 6. Valtiontalouden kehykset hallinnonaloittain sekä arvio kehyksen ulkopuolisista menoista vuosina 2024–2027, milj. euroa vuoden 2024 hinta- ja kustannustasossa

	2024	2025	2026	2027
23. Valtioneuvoston kanslia	219	213	212	212
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	25	25	25	25
Yhteensä	243	237	237	237
24. Ulkoministeriö	1 240	1 260	1 301	1 349
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	154	154	154	154
Yhteensä	1 394	1 414	1 455	1 503
25. Oikeusministeriö	1 144	1 118	1 129	1 139
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	52	52	52	52
Yhteensä	1 196	1 170	1 180	1 191
26. Sisäministeriö	2 035	1 877	1 624	1 629
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	325	221	189	243
Yhteensä	2 359	2 098	1 813	1 873
27. Puolustusministeriö	5 283	5 365	4 948	4 940
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	696	730	670	664
Yhteensä	5 979	6 095	5 618	5 604
28. Valtiovarainministeriö	38 160	39 424	40 227	40 998
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	817	869	926	1 012
Yhteensä	38 977	40 293	41 152	42 010
29. Opetus- ja kulttuuriministeriö	7 683	7 650	7 679	7 629
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	70	53	42	34
Yhteensä	7 753	7 703	7 721	7 663
30. Maa- ja metsätalousministeriö	1 701	1 699	1 672	1 708
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	951	950	931	960
Yhteensä	2 651	2 648	2 603	2 668
31. Liikenne- ja viestintäministeriö	2 328	2 309	2 310	2 336
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	1 050	1 062	1 061	1 032
Yhteensä	3 378	3 372	3 372	3 368
32. Työ- ja elinkeinoministeriö	3 385	2 813	2 538	1 947
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	971	748	526	465
Yhteensä	4 356	3 561	3 064	2 412
33. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö	11 277	11 350	11 356	11 277
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	4 882	4 430	4 346	4 331
Yhteensä	16 160	15 780	15 702	15 607
35. Ympäristöministeriö	216	224	236	233
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	12	12	12	12
Yhteensä	228	237	249	245

	2024	2025	2026	2027
36. Valtionvelan korot	-	-	-	-
Arvio kehysten ulkopuolisista menoista	3 393	3 447	3 426	3 842
Yhteensä	3 393	3 447	3 426	3 842
Hallinnonalojen kehukset yhteensä¹⁾	74 840	75 473	75 382	75 541
Arvio kehysten ulkopuolisista menoista yhteensä	13 411	12 768	12 370	12 837
Pääloukat yhteensä	88 252	88 241	87 753	88 379

¹⁾ Pääloukat 21 ja 22 sisältyvät loppusummaan.

5.3 Budjettitalouden linjaukset 2024–2027

Tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoitus

Laki valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 tuli voimaan vuoden 2023 alussa. Sen mukaan tutkimus- ja kehittämistoimintaan valtion talousarvioissa tarkoitettujen valtuuksien ja määrärahojen yhteismäärä nousee vuoteen 2030 mennessä siten, että kokonaismäärä vastaa 1,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtiovarainministeriön uusimman talousennusteen mukaan tämä tarkoittaisi, että valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitus tulisi olla n. 4,2 mrd. euroa v. 2030. Tämä tarkoittaisi n. 1,9 mrd. euron lisäystä vuoden 2023 talousarvion mukaiseen T&K-rahoituksen kokonaismäärään. Valtion talousarviossa T&K-rahoitusta tulisi siten korottaa vuosittain n. 270 milj. euroa edelliseen vuoteen verrattuna. Laskelma perustuu vuoden 2030 käypähintaiseen BKT-arvioon, joka on suuruudeltaan 350 mrd. euroa. Lain mukainen T&K-rahoituksen korotus vuosille 2024–2027 päivitetään syksyllä 2023 vuoden 2024 talousarvion laadinnan yhteydessä uusimman talousennusteen mukaiseksi.

Tilastokeskuksen ennakoarvion mukaan vuoden 2023 talousarviossa valtion T&K-rahoituksen määrä on 2,4 mrd. euroa. Eri hallinnonaloille aikaisemmissä päätöksissä kohdennetun T&K-rahoituksen kokonaismääräksi arvioidaan v. 2024 2,4 mrd. euroa, v. 2025 2,4 mrd. euroa, v. 2026 2,4 mrd. euroa ja v. 2027 2,5 mrd. euroa. Rahoituksesta kohdennetaan kehysvuosina n. 60–62 prosenttia opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle ja n. 27–28 prosenttia työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle.

Valtion T&K-rahoituksen tulee T&K-rahoituslain ja uusimman talousennusteen mukaan olla vuoden 2024 talousarviossa 2,6 mrd. euroa (+0,3 mrd. euroa), v. 2025 2,9 mrd. euroa (+0,5 mrd. euroa), v. 2026 3,2 mrd. euroa (+0,7 mrd. euroa) ja v. 2027 3,4 mrd. euroa (+1,0 mrd. euroa).

Taulukko. Rahoituslain mukainen T&K-rahoituksen taso kehysvuosina (*VM:n laskelmat)

	2023 (TK:n ennakko)	2024*	2025*	2026*	2027*
mrd. euroa	2,35	2,62	2,89	3,16	3,43
muutos ed. vuoteen (mrd. euroa)		0,27	0,27	0,27	0,27

Rahoituslain mukaista lisäystä ei kohdenneta hallinnonaloittain tai momenteittain tässä julkisen talouden suunnitelmassa, mutta lisärahoitukseen varaudutaan ns. kehysvarauksella, joka on suuruudeltaan 150 milj. euroa v. 2024, 300 milj. euroa v. 2025, 500 milj. euroa v. 2026 ja 700 milj. euroa v. 2027. Kehysvaraus on pienempi kuin rahoituslain mukaan vaadittava T&K-rahoituksen lisäys, koska lisäys kattaa käytettävissä olevan T&K-rahoituksen (valtuudet ja määrärahat), kun taas varauksessa on huomioitu vain kunkin vuoden määrärahatarpeet, jotka realisoituvat viiveellä valtuuksien osalta. T&K-rahoituksen kohdentamisesta linjataan myöhemmin tulevien talousarvioiden ja julkisen talouden suunnitelmien yhteydessä, jolloin tarkistetaan myös toimista aiheutuvat vaikutukset valtuuksiin ja määrärahoihin.

Lisäksi verotuloarvioissa on huomioitu vuosina 2021–2027 voimassa oleva tutkimus-yhteistyövähennys sekä v. 2023 voimaan tulleet tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennykset.

Suomen Nato-jäsenyyteen liittyvät määräraha-vaikutukset

Suomi on hakenut Pohjois-Atlantin liiton (Naton) jäsenyyttä ja Suomesta on tullut Naton tarkkailijajäsen. Vaikka jäsenyyden ratifiointiprosessin aikatauluun liittyy epävarmuutta, on oletuksena Nato-jäsenyyden toteutuminen. Kehyspäätöksessä on otettu huomioon eri hallinnonaloilla tiedossa olevia välttämättömiä resurssitarpeita, joita ei voida kattaa olemassa olevilla määrärahoilla. Jäsenyydestä aiheutuu menoja liittyen mm. Naton sotilas- ja siviilibudjetin jäsenmaksuihin, henkilöstön sijoittamiseen Naton komentorakenteisiin, johtamisjärjestelmien kehittämiseen ja käyttöönottoon sekä lisätehtäviin kansallisesti.

Kustannukset täsmentyvät valmistelun edetessä ja niiden kattamisessa on tarpeen jatkossa kiinnittää erityistä huomiota siihen, missä määrin niihin voidaan vastata olemassa olevia määrärahoja uudelleenkohdentamalla.

Jäsenyyteen liittyvät resurssilisäykset kohdistuvat UM:n, PLM:n, SM:n, LVM:n, VNK:n ja VM:n hallinnonaloille. Kehyskaudella Nato-sidonnaiset menolisäykset ovat 50–65 milj. euroa vuosittain.

Rahapelitoiminnan tuotot

Rahapelituotolla rahoitettujen toimintojen taloudellinen ja määrärahatasoon liittyvä riippuvuus Veikkaus Oy:n tuotosta lakkaa vuoden 2024 alusta lukien arpajaislain (1047/2001) muutoksen tullessa voimaan. Veikkaus Oy:n tuotolla aikaisemmin rahoitetuille toimintoille on linjattu parlamentaarisessa yhteistyössä uusi rahoitusmalli, jossa toimintoja rahoitetaan jatkossa menokehysten sisältä yleiskatteellisista budjettivaroista.

Vuodelle 2024 kohdennettava avustustoiminnan kokonaisrahoitustaso OKM:n, MMM:n ja STM:n hallinnonaloilla on 990 milj. euroa ja se perustuu vuosien 2013–2022 valtionavustusrahoituksen kymmenen vuoden reaaliseen keskiarvoon, johon on lisätty veteraaneille v. 2022 kohdennettu rahoitus. Vuosina 2025–2027 kokonaisrahoitustason määrittelyssä on huomioitu vuosittainen veteraanien rahoituksen alentuminen.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla määrärahataso sisältää lisäksi v. 2024–2026 Raha-automaattiyhdistykseltä siirtyneiden, ns. jakamattomien voittovarojen purkua.

TE-palvelu-uudistus

Julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirretään 1.1.2025 alkaen työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuu muodostaa kunnille uuden valtionosuustehtävän, johon kunnille osoitetaan täysimääräinen rahoitus. Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokasta siirretään rahoitusta kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen vuodesta 2025 lähtien yhteensä n. 488 milj. euroa. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta siirretään kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen yhteensä n. 440 milj. euroa, josta n. 265 milj. euroa on kompensatiota siitä, että kuntien rahoitusvastuuta työttömyysturvasta lisätään.

TE-palvelu-uudistuksen muutuskustannuksiin osoitetaan lisäystä n. 14 milj. euroa v. 2024 ja jatkovuosina n. 2,5 milj. euroa. Lisäksi kuntien muutuskustannuksiin varautumiseksi tehdään alustavasti 34 milj. euron suuruinen kehysvaraus vuodelle 2024. Määrärahatarvetta tarkennetaan talousarviovalmistelussa.

Turvallisuuspoliittisen poikkeuslausekkeen määräraha vaikutukset

Kuluneella vaalikaudella on ollut käytössä keväällä 2022 päätetty turvallisuuspoliittinen poikkeuslauseke. Poikkeuslauseke on vuosina 2022 ja 2023 otettu huomioon kehystason rakennekorjauksena, eli vaalikauden kehystä on nostettu menoja vastaavasti, jolloin ao. menot ovat tulleet katetuiksi kehysten ulkopuolisina menoina. Kehyskaudelle 2024–2027 ei ole olemassa vaalikauden kehystä eikä siten varsinaista kehyspoikkeusta. Alla olevassa

taulukossa on kuitenkin kuvattu poikkeuslausekkeen menot myös kehyskaudelle, arvioiden menojen kuulumista poikkeuslausekkeen piiriin samoin kriteerein kuin vuosien 2022 ja 2023 kohdalla.

Taulukko. Turvallisuuspoliittinen poikkeuslauseke, budjetoidut ja kehyspäättökseen sisältyvät määrärahat vuosina 2022–2027, milj. euroa

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Kyberturvallisuus	38,3	58,6	57,5	50,1	40,3	37,5
Rajaturvallisuus ja maanpuolustus	695,4	1 137,8	745,1	581,5	419,0	469,0
Maahanmuuton kokonaisuus	343,4	818,1	896,2	888,8	707,4	353,4
Energiaomavaraisuus ja vihreä siirtymä	167,5	231,4	150,1	124,1	49,0	4,0
Huoltovarmuus	293,1	10,0				
Energiahintojen nousun kompensointi	168,8	430,2				
Ukrainaan annettu apu	114,8	72,7	276,8	240,0	170,0	153,0
Muut menot	8,4	1,1				
Yhteensä	1 829,7	2 759,9	2 125,7	1 884,5	1 385,8	1 016,9

Turvallisuuspoliittisen poikkeuslausekkeen piiriin kuuluviin menoihin on budjetoitu vuosille 2022 ja 2023 sekä kohdennettu kehyskaudelle 2024–2027 yhteensä 11,0 mrd. euroa. Arviolta reilut 0,2 mrd. euroa jää lopulta pysyväksi menotasoksi muun ollessa määräaikaista.

Kyberturvallisuuden parantamiseen kohdentuu määrärahoja laajasti eri hallinnonaloilla. Rajaturvallisuus ja maanpuolustus sisältävät mm. Puolustusvoimien toimintamenojen tasokorotuksen, lisämäärärahaa puolustusmateriaalihankintoihin sekä määrärahan itärajan esteen rakentamiseen ja ylläpitoon.

Venäjän helmikuussa 2022 aloittaman hyökkäyssodan jälkeen tilapäisen suojelun hakemuksia on tullut (13.3.2023 mennessä) Suomessa vireille yhteensä 52 066 kappaletta. Maahanmuuton arvioituihin lisämenoihin on vuosille 2022–2027 varattu yhteensä n. 4 mrd. euroa. Määrärahaa on varattu mm. vastaanoton menoihin, perusopetukseen valmistavaan opetukseen, varhaiskasvatukseen, etuuksiin ja kotoutumiskoulutukseen. Merkittävien kokonaisuuksien joukosta ovat kuitenkin kotoutumiskorvaukset. Tilapäistä suojelua saavat henkilöt, joilla on kotikunta, siirtyvät 1.3.2023 lukien kotoutumislain mukaisten valtion korvausten piiriin.

Huoltovarmuuden sekä energiaomavaraisuuden ja vihreän siirtymän kokonaisuudet sisältävät mm. maatalouteen kohdennettua tukea, energiatuen valtuuden korotuksia sekä avustuksia asuinrakennusten öljylämmityksestä luopumiseksi.

Energiahintojen nousun kompensoinnin kokonaisuus sisältää esim. takautuvasti maksettavan sähköhyvityksen (LTA 2023) sekä 1.8.2022 tehdyn KEL-indeksin ylimääräisen korotuksen. Hallitus on päättänyt myös sellaisista toimista, jotka liittyvät kotitalouksien ostovoiman turvaamiseen poikkeuksellisen inflaation oloissa sekä poikkeuksellisen korkeisiin energian ja sähkön hintoihin, mutta jotka eivät kuulu poikkeuslausekkeen piiriin. Tällaisia ovat esim. joulukuussa 2022 maksettu ylimääräinen lapsilisä (LTA IV 2022) sekä väliaikainen sähkötuki (TAET 2023).

Ukrainaa on tuettu mm. siviilipuolen materiaaliapuna sekä tukena akuuttiin humanitaariseen tilanteeseen ja jälleenrakennukseen. Ukrainaan annettu apu sisältää myös Ukrainaan toimitetun materiaalituen korvaamisen.

Elpymis- ja palautumissuunnitelman investoinnit kehyskaudella

Suomen lopullinen saanto EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksista ilmoitettiin kesäkuussa 2022. Suomen osuus avustuksista pieneni 1,823 mrd. euroon, koska Suomen talous oli kehittynyt ennustettua paremmin. Suomen kestävän kasvun ministeriöryhmä linjasi kesäkuussa 2022, miten Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaa päivitetään muutoksen vuoksi. Valtioneuvosto hyväksyi Suomen päivitetyn elpymis- ja palautumissuunnitelman 26.1.2023 ja EU:n talous- ja rahoitusasioiden neuvosto hyväksyi sen 14.3.2023. Elpymis- ja palautumissuunnitelma (RRP) on osa Suomen kestävän kasvun ohjelmaa, jolla vauhditetaan uudistuksia ja investointeja.

Vuosina 2021–2023 on elpymis- ja rahoitussuunnitelman rahoitusta kohdennettu jo n. 1,1 mrd. euroa. Elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpano jatkuu kehyskaudella päättyen v. 2026. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy Suomen päivitetyn elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisia menoja 427 milj. euroa v. 2024, 231 milj. euroa v. 2025 ja 56 milj. euroa v. 2026. Tuloarvio EU:lta maksatusten osalta on 312 milj. euroa v. 2024–2025 ja 305 milj. euroa v. 2026.

Valtion uusi virka- ja työehtosopimus

Valtion virka- ja työehtosopimuksesta saavutettiin 22.2.2023 neuvottelutulos sopimuskaudelle 2023–2025. Sopimus hyväksyttiin 23.2.2023. Uuden sopimuksen määrärahoja korottava vaikutus on 243 milj. euroa vuotta 2024 koskien ja 260 milj. euroa vuositasolla vuodesta 2025 alkaen. Tämä on huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa.

5.3.1 Hallinnonalakohtaiset linjaukset

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslian pääluokan määrärahojen taso on kehyskaudella keskimäärin 239 milj. euroa vuodessa. Valtioneuvoston kanslian toimintamenojen määrärahataso on 154 milj. euroa v. 2024 ja 148 milj. euroa v. 2025–2027.

Valtioneuvoston toimitilasuunnitelman mukaisesti on tarkoitus toteuttaa valtioneuvoston toimitilojen peruskorjaus- ja uudisrakennushankkeet valtioneuvoston linnan korttelissa ja valtioneuvostokorttelissa v. 2023–2028. Vuokramenojen kasvu realisoituu myöhemmin rakennushankkeen valmistuessa. Vuosina 2024–2027 valtioneuvoston toimitilojen uudistamisesta aiheutuu välttämättömiä suunnittelu-, muutto- ja kalustekustannuksia, joiden rahoittamiseen on varauduttu menojen kokonaistasossa. Nämä menot painottuvat rakennushankkeen loppupuolelle.

Valtioneuvoston kanslialle kohdennetaan rahoitusta mm. ICT-investointi- ja kustannustason tarkistamiseen, kyberturvatilanteen muuttumiseen varautumiseen ja Nato-jäsenyyden kustannusvaikutuksiin.

Ulkoministeriön hallinnonala

Ulkoministeriön pääluokan määrärahat ovat kehyskaudella vuosittain 1,4–1,5 mrd. euron tasolla. Kehyskauden lopussa pääluokan määrärahoista ulkoasiainhallinnon osuus on 18 %, kriisinhallinnan 5 %, kehitysyhteistyön 68 % ja muiden menojen 8 %.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämääränä on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, vahvistaa Suomen ja suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia sekä ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta.

Ulkoministeriön toimintamenoihin osoitetaan 258–254 milj. euroa vuosittain. Määrärahoissa on otettu huomioon inflaation vaikutus edustustoverkon kustannuksiin sekä osoitettu edelliseen kehyspäätökseen nähden 2,3–2,1 milj. euron vuosittainen lisäresursointi ulkoasiainhallintoon Suomen Nato-jäsenyyden johdosta.

Suomi toimii Itämeren maiden neuvoston (CBSS) puheenjohtajana v. 2023–2024, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) puheenjohtajana v. 2025 ja Pohjoismaiden ministerineuvoston (PMN) puheenjohtajana v. 2026. Lisäksi Suomi toimii Yhdistyneitten kansakuntien (YK) ihmisoikeusneuvostossa v. 2022–2024 ja on ehdolla turvallisuusneuvoston kaudelle 2029–2030. Etyj-puheenjohtajuuskauden menojen kattamiseen on varattu yhteensä 18,9 milj. euroa v. 2024–2026.

Kriisinhallinnan määrärahoissa on otettu huomioon ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteke (2020), siviilikriisinhallintastrategia (2014) ja rauhanvälityksen toimenpideohjelma (2011). Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat ovat ulkoministeriön pääluokassa kehyskaudella 53 milj. euroa vuodessa. Määrärahoissa on otettu huomioon ne operaatiot, joihin Suomi on osallistumassa. Siviilikriisinhallinnan määrärahat ovat kehyskaudella n. 19 milj. euroa vuodessa, mikä mahdollistaa n. 150 asiantuntijan tason. Rauhanvälitykseen osoitetaan yhteensä 3,9 milj. euroa, mistä 2,1 milj. euroa on siirtoa varsinaisen kehitysyhteistyön momentilta.

Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyöhön osoitetaan 3,0 milj. euroa vuosittain v. 2024–2027. Alueellisella yhteistyöllä edistetään Suomen ja lähialueiden turvallisuutta ja hyvinvointia, ympäristön tilaa, ilmastolle haitallisten päästöjen vähentämistä, ihmisten terveyttä ja taloudellisia toimintamahdollisuuksia.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Kehitysyhteistyön pidemmän aikavälin tavoitteena on nostaa kehitysrahoitus YK:n tavoitteiden mukaiseen 0,7 prosenttiin suhteessa bruttokansantuloon. Kehyskaudella kehitysyhteistyömäärärahat ovat 0,42 % suhteessa bruttokansantuloon vuosittain, mikä on otettu myös vuoden 2027 tasoksi. Varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahat nousevat n. 0,9 mrd. euroon v. 2027.

Euroopan rauhanrahaston maaliskuussa 2023 hyväksytty kokonaiskaton 2 mrd. euron nostosta aiheutuva Suomen osuus 40,1 milj. euroa on huomioitu momentilla eräät jäsenmaksut ja rahoitusosuudet v. 2024 ja tarkoitukseen on kohdennettu 35 milj. euron lisärahoitus. Kehyksen kokonaismenotasossa on lisäksi varattu 70 milj. euroa mahdolliseen Euroopan rauhanrahaston kasvattamisesta seuraavaan Suomen maksuosuuden nousuun v. 2025.

Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskaudella n. 1,2 mrd. euroa vuosittain, josta vaalimenot ovat n. 4–48 milj. euroa riippuen eri vuosina järjestettävistä vaaleista. Määrärahatasossa on otettu huomioon kuluneen vaalikauden määrärahalisäykset oikeudenhoidon lisääntyneisiin tehtäviin sekä osittaiset tasokorotukset kasvaneisiin toimitilavuokriin ja ICT-menoihin. Pääluokan määrärahataso muodostuu enimmäkseen osin oikeudenhoidon toimintamenoista (kehyskaudella keskimäärin 80 %). Oikeusministeriön pääluokan kehyskauden määrärahoista tuomioistuimien ja oikeusavun osuus on 45 %, rangaistusten täytäntöönpanon 24 %, ministeriön ja hallinnon 15 %, maksuhäiriöiden, ulosoton ja konkurssivalvonnan 9 %, syyttäjien 5 % ja vaalimenojen 2 %.

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

Erytystä huomiota kiinnitetään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten, erityisesti lapsiin kohdistuvien rikosten sekä lähisuhdeväkivallan vähentämiseen. Lapsiin kohdistuvien rikosten kiireelliseen käsittelyyn kohdennetaan oikeusministeriön hallinnonalalle vuodesta 2024 lukien n. 2,3 milj. euron lisäys. Lisäyksestä tuomioistuinten osuus on n. 1,3 milj. euroa ja Syyttäjälaitoksen n. 1,0 milj. euroa.

Tupakoinnin kieltämiseksi suljettujen vankiloiden sisätiloissa kohdennetaan Rikosseuraamuslaitokselle n. 2,7 milj. euron lisäys.

Oikeusministeriön hallinnonalalle osoitetaan kehyskaudelle määrärahat Porin, Vantaan ja Jyväskylän oikeustalohankkeisiin vuodesta 2025 lukien. Uusien tilaratkaisujen pysyvä määräraha vaikutus vuodesta 2027 lukien on n. 3,2 milj. euroa.

Lähestymiskieltoa koskevalla lainsäädännön uudistuksella turvataan paremmin uhrin oikeudet. Lähestymiskieltohakemusten, tuomioistuinten määräämien lähestymiskieltojen ja lähestymiskiellon rikkomista koskevien rikosasioiden määrä kasvaa uudistuksen myötä. Lähestymiskiellon tehostamiseksi kohdennetaan oikeusministeriön hallinnonalalle vuodesta 2024 lukien n. 1,5 milj. euron lisäys.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Oikeudenhoidon resurssien varmistamiseksi ja pitkien käsittelyaikojen lyhentämiseksi sekä rangaistusten turvallisen täytäntöönpanon varmistamiseksi oikeusministeriön hallinnonalalle oikeudenhoitoon kohdennetaan v. 2024 30 milj. euron, v. 2025 40 milj. euron, v. 2026 55 milj. euron ja vuodesta 2027 lukien 50 milj. euron lisärahoitus.

Rangaistusten tuloksellisen ja turvallisen täytöntöönpanon edellytyksenä on, että vankeiloissa ja yhdyskuntaseuraamustoimistoissa on riittävä määrä koulutettua ja osaavaa henkilöstöä. Rikosseuraamuslaitokselle kohdennetaan n. 1,0 milj. euron lisäys rikosseuraamusalan tutkintokoulutuksen opiskelijamäärien nostamiseen.

Sisäministeriön hallinnonala

Sisäministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskauden alussa n. 2,4 mrd. euroa, josta se alenee n. 1,9 mrd. euroon v. 2027. Kehyskauden alussa määrärahatasossa on nähtävissä Rajavartiolaitoksen suuret hankkeet (itärajan este, ulkovartiolaivat) sekä varautuminen Ukrainasta saapuvien vastaanottomenoihin. Kehyskauden lopussa pääluokan määrärahoista 15 % kohdistuu hallintoon, 53 % poliisitoimeen, 17 % Rajavartiolaitoksen toimintaan, 5 % pelastustoimeen ja hätäkeskustoimintaan sekä 9 % maahanmuuton menoihin.

Sisäministeriön hallinnonalan kehystä on korotettu hallinnonalan välttämättömien määrärahatarpeiden vuoksi. Määrärahakorotusten tarvetta ovat aiheuttaneet hallinnonalan rahoitusvaje suhteessa toiminnan nykyisen tason turvaamiseen, saatujen määrärahalisäysten kertaluonteisuus, merkittävät ja välttämättömät investointi- ja kehittämistarpeet, toimitilojen suuri korjausvelka sekä uudet lakisääteiset velvoitteet ja niiden pysyväluonteiset taloudelliset vaikutukset.

Poliisin osalta jatketaan toimia kustannusnousun hillitsemiseksi ja talouden vakauttamiseksi. Poliisitoiminnassa on kuitenkin pyritty huomioimaan toiminnan edellyttämä välttämättömän määrärahataso tarvittavan suorituskyvyn ja palvelutason turvaamiseksi.

Suojelupoliisin tietojärjestelmien ylläpitoon liittyvä rahoitus turvataan toimintamäärärahan 1,8 milj. euron tasokorotuksella ja uuden toimitilahankkeen suunnittelua ja valmistelua jatketaan ja hanke saatetaan loppuun. Uuden toimitilan kasvaneet vuokra-vaikutukset, 2,5 milj. euroa vuodessa, on huomioitu.

Kehyskaudella jatketaan aiempien päätösten mukaisesti Rajavartiolaitoksen kahden uuden ulkovartiolaivan hankintaa sekä itärajan esteen rakentamista. Itärajan esteen rakentamiseen osoitetaan vuosille 2024 ja 2025 yhteensä 233 milj. euroa. Näiden lisäysten myötä esteen rahoitusmitoitus on yhteensä 378 milj. euroa, kun huomioidaan jo aiemmin rakentamiseen myönnetyt määrärahat. Myös näistä investoinneista aiheutuvat ylläpitokustannukset on otettu huomioon. Rajavartiolaitoksen toiminnan taso ja suorituskyky mitoitetaan toimintaympäristön kehityksen mukaisesti. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon kasvun mukaisesti lisätään rajavartijamäärää, mihin osoitetaan 1,3 milj. euron vuotuinen lisärahoitus.

Hätäkeskuslaitoksen toiminta turvataan kehyskaudella korottamalla määrärahaa 2 milj. euroa, mikä pitää hätäkeskuspäivystäjien määrän riittävällä tasolla. Pelastusopiston koulutukseen määräaikaisesti myönnettyä rahoitusta jatketaan.

Maahanmuuttovirastossa jatketaan automatisaation hyödyntämistä lupien käsittelyssä. Henkilöstöressurssien turvaamiseen osoitetaan lisäystä, joilla vastataan kasvaviin hakemusmääriin, ml. Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyssodasta aiheutunut lisätyö tilapäistä suojelua tarvitsevien henkilöiden hakemuskäsittelyissä. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon sekä vastaanoton asiakkaille maksettavien tukien määrärahaa on korotettu päivitetyn maahanmuuton ennusteen pohjalta yhteensä n. 101 milj. euroa v. 2024 ja 77 milj. euroa v. 2025.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Poliisin toimintamenojen määrärahatasoa korotetaan siten, että toiminnan tason säilyminen kehyskaudella on mahdollista ja että säädosmuutosten mukaiset resurssilisäykset on huomioitu. Poliisin ICT- ja toimitilamenoihin, säädosmuutosten mukaisiin uusiin tehtäviin ja toiminnan tason turvaamiseen osoitetaan pysyvää lisärahoitusta (ml. Oulun ja Tampereen toimitilojen vuokraikutukset). Näiden lisäysten myötä poliisin toimintamenojen määrärahataso asettuu kehyskauden lopulla n. 930 milj. euroon.⁶

Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriön hallinnonalan määrärahataso on 6,0 mrd. euroa v. 2024 ja se laskee 375 milj. eurolla 5,6 mrd. euroon v. 2027. Muutos aiheutuu pääosin F-35A-hävittäjäjärjestelmän rahoituksen ja puolustusmateriaalihankintojen vuosittaisista tasovaihteluista.

Turvallisuusympäristön muutoksen mukainen määrärahojen tasokorotus sisältyy Puolustusvoimien toimintamenojen ja puolustusmateriaalihankintojen mitoitukseen. Kehysmenojen piiriin kuuluvat määrärahat sisältävät kehyskaudella hävittäjähankkeen rahoitusta yhteensä 5,8 mrd. euroa ja Laivue 2020 -hankkeen rahoitusta yhteensä 464 milj. euroa. Kehyskaudella meri- ja ilmapuolustuksen pääjärjestelmien hankkeet ovat molemmat toimeenpanovaiheessa ja niillä korvataan Merivoimien vanheneva taistelualuskalusto ja Ilmavoimien Hornet-hävittäjäkaluston suorituskyky. Kehyskauden aikana puolustusministeriön hallinnonalan menoista kohdennetaan vuosittain keskimäärin yli 43 % puolustusmateriaalin ja F-35A-hävittäjäjärjestelmän hankintaan.

⁶ Lisäyksistä n. 37 milj. euroa aiheutuu palkkausten tarkistamisesta.

Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen taso säilyy nykyisellään kustannustasotarkistuksella korjattuna n. 65 milj. eurossa. Käynnissä olevat operaatiot jatkuvat Afganistania lukuun ottamatta osallistumisvahvuuden ollessa vähän yli 400 henkeä. Suurimmat operaatiot ovat Libanon, Irak ja Kosovo.

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

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Suomi on hakenut turvallisuutensa vahvistamiseksi Pohjois-Atlantin liiton jäsenyyttä ja Suomesta on tullut Naton tarkkailijajäsen. Suomen puolustuksen yhteensovittaminen osaksi Naton yhteistä puolustusta on aloitettu ja toimeenpano jatkuu asteittain jäsenyyden astuttua voimaan. Jäsenyyden kustannuksia on otettu huomioon liittyen mm. Suomen osuuteen Naton sotilasbudjetista (16,6 milj. euroa), osallistumisesta Naton turvallisuusinvestointiohjelmaan (2,4 milj. euroa) sekä Naton DIANA-aloitteeseen (0,5 milj. euroa). Lisäksi jäsenyyden edellyttämä johtamisjärjestelmien kehittäminen ja hallinnon alan henkilöstötarpeisiin kohdennettavat lisäpanostukset kasvattavat kehyskauden lopulla menoja yhteensä n. 40 milj. euroa.

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriön pääluokan vuotuinen määrärahataso kasvaa kehyskauden aikana n. 40 mrd. eurosta n. 42 mrd. euroon. Hyvin merkittävän osuuden pääluokan menoista muodostaa hyvinvointialueiden rahoitus (24,7 mrd. euroa vuoden 2024 tasolla) sekä kuntien peruspalvelujen valtionosuus (2,7 mrd. euroa vuoden 2024 tasolla). Hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta käsitellään kokonaisuutena luvussa 6. Hyvinvointialueiden talous. Kuntien järjestämiin peruspalveluihin ja niiden rahoitukseen liittyviä asioita käsitellään kokonaisuutena luvussa 7. Kuntatalous.

Verohallinnon toimintamenot ovat vuosittain 420 milj. euroa. Lisäksi positiivisen luottotietorekisterin toteutukseen ja kansallisen tulorekisterin toimintaan osoitetaan 154 milj. euroa vuosina 2024–2027. Tullin toimintamenoihin osoitetaan vuosittain n. 190 milj. euroa. Tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen on tarkoitus valmistua kehyskaudella ja investointirahoituksen poistuminen pienentää toimintamenoja kehyskauden lopussa.

Valtiokonttorin toimintamenoihin osoitetaan kehyskaudella vuosittain n. 34 milj. euroa. Määrärahaan sisältyy automaattisen päätöksenteon lisämenoja yhteensä 9,4 milj. euroa kehyskauden aikana. Valtion korvaus- ja tukitoiminnon valmiuden kehittämiseen on varauduttu osoittamaan rahoitusta kehyskaudelle. Tilastokeskuksen toimintamenot ovat kehyskaudella n. 54 milj. euroa vuosittain. Tilastokeskuksen ja VATT:n datahuonepilottiin osoitetaan vuosille 2024–2025 yhteensä 1,9 milj. euroa. Digi- ja väestötietoviraston toimintamenoihin osoitetaan vuosittain n. 57 milj. euroa. Viraston oikeusturvaohjelmaa rahoitetaan tuottavuusmäärärahalla vuosina 2024–2025 yhteensä 8,1 milj. eurolla. Lisäksi digitaalisen henkilöllisyyden ratkaisuun liittyvään varmenteen ylläpitoon osoitetaan 2 milj. euroa vuodessa.

Luvussa 5.3.2 tarkastellaan hallinnonalojen keskeisiä tietojärjestelmä- ja tietohallinto-hankkeita sekä muita tuottavuushankkeita varten varatun keskitetyn rahoituksen kokonaisuutta.

Eläkkeiden ja vahingonkorvausten määrärahaso valtiovainministeriön pääluokassa on vuosittain 6,0 mrd. euroa, josta vahingonkorvaukset ovat 40 milj. euroa. Valtion eläke-rahastoa ja sieltä tehtävää tuloutusta valtion talousarvioon tarkastellaan luvussa 5.6.

Suomen EU-jäsenmaksun ennakoitaan nousevan kehyskauden alun n. 2,6 mrd. eurosta yli 2,8 mrd. euroon v. 2027. Suomen EU-jäsenmaksun maksun suuruuteen liittyy epävarmuutta: Euroopan komissio tulee antamaan vuoden 2023 ensimmäisellä puoliskolla ehdotuksensa EU:n monivuotisen rahoituskehysten tarkistamiseksi (ns. väliarvio). Rahoituskehysten tason nostamiseen liittyy paineita johtuen mm. meneillään olevista kriiseistä (mm. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa), elpymisvälineen korkomenoista sekä EU:n hallintomenoista.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Positiivisen luottotietorekisterin ja tulorekisterin toimintaan ehdotetaan kehyskaudella yhteensä 82,6 milj. euron lisäystä toiminnan laajentumisen ja turvaamisen menoihin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan määrärahaso on kehyskaudella keskimäärin n. 7,7 mrd. euroa. Kehyskauden lopussa pääluokan määrärahoista n. 300 milj. euroa kohdistuu hallintoon, n. 750 milj. euroa varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen, n. 1,4 mrd. euroa toisen asteen koulutukseen, n. 3,6 mrd. euroa korkeakoulutukseen ja tutkimukseen, n. 800 milj. euroa opintotukeen, n. 600 milj. euroa taiteeseen ja kulttuuriin, n. 150 milj. euroa liikuntatoimeen sekä n. 75 milj. nuorisotyöhön.

Rahapelituotoilla rahoitettavien toimintojen menot siirretään budjettirahoitteisiksi yleiskatteellisiksi menoksi vuodesta 2024 lukien. Sitä koskevat muutokset opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan momenttirakenteeseen sisältyvät julkisen talouden suunnitelmaan.

Varhaiskasvatuksen tuen malliin osoitetaan vuosittain 15 milj. euroa pysyvää rahoitusta. Sitouttavan koulu yhteistyön toimintamalli vakinaistetaan 1.8.2023 alkaen ja toimintamalliin osoitetaan rahoitusta 8 milj. euroa.

Oppivelvollisuuden laajentamisen ja maksuttoman toisen asteen toimeenpanoon varataan 129 milj. euroa vuodesta 2024 lukien. Oppilas- ja opiskelijahuollon palvelujen vahvistamista jatketaan.

Oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvauksen uudistamista koskevaan kokeiluun osoitetaan 5 milj. euroa v. 2024. Hoitajamitoituksen muutokseen vastaamiseksi uusien lähihoitajien koulutukseen varataan 16,5 milj. euroa v. 2024.

Suomen kestävän kasvun ohjelman mukaista rahoitusta opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokasta kohdennetaan vuosina 2024–2026 Suomen Akatemian tutkimusvaltuuteen paikallisten ja kansallisten infrastruktuurien toteuttamiseen, vihreää siirtymää tukevaan TKI-toimintaan sekä avainalojen vauhdittamiseen ja osaamisen vahvistamiseen. Lisäksi rahoitusta kohdistetaan jatkuvan oppimisen uudistamiseen, jatkuvan oppimisen digitalisaatio-ohjelman toteuttamiseen sekä kulttuuri- ja taidealojen rakennetukena palvelujen tuotanto- ja toimintamallien kehittämiseen. Kehyskaudella jatketaan myös liikuntapolitiikan selonteon toimeenpanoa.

Ukrainasta pakenevien auttamiseen kohdistuviin menoihin liittyy suurta epävarmuutta. Määrärahararve on riippuvainen mm. tulijoiden lukumäärästä sekä heidän iästään ja palvelutarpeistaan. Ukrainasta saapuvien auttamiseksi varataan perusopetuksen valmistavaan opetukseen 48 milj. euroa vuodelle 2024. Suomen ja ruotsin kielten koulutukseen varataan vuosittain 2,5 milj. euroa sekä kotoutumiskoulutukseen 4 milj. euroa vuodelle 2024 ja 3 milj. euroa vuodelle 2025. Ukrainasta tuleville lapsille ei synny automaattisesti subjektiivista oikeutta saada varhaiskasvatusta Suomessa.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja sen hallinnonalan virastojen toimintaedellytysten turvaamiseksi ja sivistyshallinnon vaikuttavuuden vahvistamiseksi ministeriö käynnistää konsernihankkeen esitysten toimeenpanon. Hallinnonalan hallintomenojen sopeuttaminen kohti tulevaa määrärahatasoa edellyttää myös hallinnonalan viristorakenteen uudistamista.

Perusopetuksen kieliohjelmaan lisätään 1 vuosiviikkotunti B1-kieltä 1.8.2024 alkaen ja sitä vastaavasti kuntien peruspalveluiden valtionosuuksiin varataan 4,1 milj. euroa vuodelle 2024 ja 9,9 milj. euroa vuodesta 2025 eteenpäin. Opetus- ja kulttuuriministeriö osoittaa opetussuunnitelmien laatimiseksi 1 milj. euron määrärahan vuodelle 2024.

Varastokirjaston uudisrakennuksen käyttöönottoon liittyen on varauduttu 1,3 milj. euron kertaluonteiseen lisärahoitukseen vuodelle 2025.

Valtio varautuu rahoittamaan arkkitehtuuri- ja designmuseohanketta 58 milj. eurolla vuosina 2024–2027.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriön pääluokan määrärahat ovat kehyskaudella keskimäärin 2,6 mrd. euroa vuosittain. Määrärahoista maaseudun kehittämisen osuus on 18 %, maa- ja elintarviketalouden osuus 67 %, luonnonvaratalouden 8 % ja muiden pääluokan lukujen osuus 7 %. Pääosa eli 91 % maaseudun kehittämisen sekä maa- ja elintarviketalouden määrärahoista liittyy vuoden 2023 alusta käyttöön otettuun Suomen CAP-suunnitelman 2023–2027 toimeenpanoon. CAP-suunnitelman päätavoitteita ovat aktiivisen ruuantuotannon turvaaminen, maatalouden ilmasto- ja ympäristöviisaus sekä uusiutuvan maaseudun elinvoimaisuuden vahvistaminen. Kehyspäätöksessä EU:n ja kansalliset määrärahat on kohdennettu CAP-suunnitelman rahoitussuunnitelman ja maksatusten arvioitua etenemistä vastaavasti.

Maaseudun kehittämisen määrärahoilla rahoitettavien toimenpiteiden tavoitteena on maaseutualueiden potentiaalin hyödyntäminen sekä elinvoimaisuuden lisääminen kestäväällä tavalla. Maaseudun kehittämisen tavoitteita tuetaan mm. maaseudun yritystukien, tutkimus- ja kehittämishankkeiden sekä maaseudun neuvonnan avulla. Maaseutuelinkeinotoiminnan korkotukeen osoitetaan lisäystä 25 milj. euroa korkotason nousun johdosta. Maaseudun kehittämisen määrärahataso kehyskaudella on keskimäärin n. 485 milj. euroa vuodessa.

Maa- ja elintarviketalouden määrärahoihin huolehditaan kokonaiskestävän ruokajärjestelmän huoltovarmuudesta, parannetaan biotaloutta ja ruokaan perustuvien liiketoimintojen kestävä ja kilpailukykyistä kasvua sekä turvataan vastuullisella toiminnalla ihmisten, eläinten ja kasvien terveyttä, hyvinvointia ja turvallisuutta. Maa- ja elintarviketalouden määrärahataso kehyskaudella on keskimäärin n. 1 756 milj. euroa vuodessa.

Luonnonvaratalouden tavoitteena on uusiutuvien luonnonvarojen kestävä hoito ja käyttö sekä niihin liittyvien riskien hallinta. Kala-, riista-, metsä- ja vesitalouteen sekä yleisiin luonnonvara-asioihin osoitetuilla määrärahoilla luodaan edellytyksiä luonnonvarojen kestäväan käyttöön perustuvalla kilpailukykyiselle yritystoiminnalle, sovitetaan yhteen luonnonvarojen käytön ja suojelun tarpeet sekä luodaan hyvinvointia luonnon virkistyskäytön avulla. Riistanhoitomaksun korotuksen johdosta on huomioitu 1,3 milj. euron lisäys. Luonnonvaratalouden määrärahataso kehyskaudella on keskimäärin n. 196 milj. euroa vuodessa.

Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoitamisen määrärahat hallinnonalalla ovat keskimäärin n. 7 milj. euroa vuodessa.

Luotettavat ja laajakäyttöiset luonto-, paikka-, kiinteistö- ja huoneistotiedot mahdollistavat uutta liiketoimintaa ja turvaavat omistusta. Maanmittauksen ja asunto-osakkeiden kirjaamisen määrärahataso kehyskaudella on keskimäärin n. 46 milj. euroa.

Hallinnonalan tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta sekä neuvonta ovat verkostoituneita, tukevat ennakoivasti päätöksentekoa, elinkeinojen kilpailukykyä ja vaikuttavuutta. Hallinnon ja tutkimuksen määrärahataso kehyskaudella on keskimäärin n. 140 milj. euroa.

Erikoiseläinlääkärikoulutuksen ohjaukseen osoitetaan 0,5 milj. euron vuotuinen lisäys.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Kehyskaudelle ajoittuu kotieläintutkimuksen infran kehittäminen, minkä johdosta Luonnonvarakeskuksen toimintamenoihin osoitetaan lisäystä kasvaneisiin vuokramenoihin 0,5 milj. euroa vuodelle 2024 ja vuosittain 1 milj. euroa vuosille 2025–2027.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan määrärahat ovat kehyskaudella keskimäärin 3,4 mrd. euroa vuodessa. Määrärahasta osoitetaan 20 % hallintoon, 56 % liikenne- ja viestintäverkkoihin ja 25 % liikenteen ja viestinnän palveluihin.

Väylänpidossa painotetaan liikenneverkon päivittäisen liikennöitävyyden vaatimia toimia sekä korjausvelan kasvun pysäyttämistä ja sen vähentämistä. Liikenneverkon ylläpitoa ja kehittämistä tehostetaan mm. tiedon paremmalla hyödyntämisellä, uusien liikenneverkon kuntoa kartoittavien menetelmien hyödyntämisellä ja tietomallintamisen täysimääräisellä käyttöönotolla. Liikenneverkon suunnittelua kehitetään Liikenne 12 -suunnitelman mukaisesti ottamalla huomioon digitalisaation ja automatisaation vaikutukset tulevaisuuden liikennejärjestelmään ja liikennemääriin.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala palvelee yhteiskuntaa mahdollistamalla uusien digitaalisten palvelujen toimintaympäristön. Liikenteen ja viestinnän digitaalisille palveluille luodaan toimiva markkinaympäristö siten, että syntyy uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja vientiä sekä lisää monipuolisempia palveluja. Uudet palvelut ja ansaintalogiikat, liikenteen automatisoituminen sekä muuttuvat asiakastarpeet edellyttävät uudenlaisia joustavia verkkoratkaisuja.

Perusväylänpitoon osoitetaan vuositasolla 1,285 mrd. euroa.

Siirto valtion TV- ja radiorahastoon on kehyskaudella 595,4 milj. euroa vuodessa.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Ministeriön toimintamenoihin on huomioitu siirtona Liikenne- ja viestintäviraston toimintamenoista 2,5 milj. euroa v. 2024. Ilmatieteen laitoksen toimintamenoissa on huomioitu kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksujen noususta aiheutuva vuosittainen määrärahalisäys 1,4 milj. euroa.

Kehyskauden liikenneverkon investointeihin käytettävien määrärahojen taso (momentit 31.10.77, 31.10.78 ja 31.10.79) on mitoitettu kaiken kaikkiaan 522 milj. euroon vuosittain, mikä vastaa v. 2012–2023 myönnettyjen määrärahojen keskiarvotasoa. Kehyksessä syntyy tällöin liikkumatilaa vielä nimeämättömille hankkeille 131 milj. euroa v. 2024, 242 milj. euroa v. 2025, 321 milj. euroa v. 2026 ja 402 milj. euroa v. 2027.

Yhteysalusliikenteen laiturien korjauksiin osoitetaan 2,5 milj. euroa v. 2024 ja 2,0 milj. euroa molempina vuosina 2025 ja 2026.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso on 4,4 mrd. euroa v. 2024 laskien kehyskaudella 2,4 mrd. euroon v. 2027. Muutos johtuu pääosin elpymis- ja palautumisohjelman rahoituksen päättymisestä. Kehyskauden lopussa hallinnon määrärahojen osuus koko pääluokasta on 27 %, uudistumisen ja vähähiilisyden 31 %, työllisyyden ja yrittäjyyden 17 %, yritysten erityisrahoituksen 7 % ja kotoutumisen ja kansainvälisen osaamisen 18 %.

Hallinnon määrärahat laskevat kehyskaudella 960 milj. eurosta 655 milj. euroon. Uudistumisen ja vähähiilisyden määrärahat ovat 1 584 milj. euroa v. 2024 ja laskevat 752 milj. euroon v. 2027. Määrärahatarvetta vähentää elpymis- ja palautumisohjelman päättymisen lisäksi mm. energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistuen päätyminen v. 2026 sekä uusiutuvan energian tuotantotuen väheneminen tuulivoimakapasiteetin poistuessa tuen

piiristä. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukemisen vuosittainen valtuus on 379 milj. euroa. Energiatuen valtuus on 28,1 milj. euroa vuosittain kehyskaudella. Uusiutuvan energian tuotantotuen arviomäärärahan taso on 309 milj. euroa v. 2024 alentuena 146 milj. eurolla kehyskauden aikana aiheutuen tuulivoiman poistuvasta kapasiteetista.

Työllisyyden ja yrittäjyyden määrärahat alenevat 1 024 milj. eurosta 403 milj. euroon, mikä johtuu mm. työvoimapalvelu-uudistuksesta. Julkisten työvoimapalvelujen järjestämistä vastuu siirretään 1.1.2025 alkaen työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Työvoimapalveluiden järjestämistä vastuu muodostaa kunnille uuden valtionosuustehtävän, johon kunnille osoitetaan täysimääräinen rahoitus. Ministeriön pääluokasta siirretään rahoitusta kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen vuodesta 2025 lähtien yhteensä n. 490 milj. euroa. Lisäksi uudistus aiheuttaa momenttien välisiä määrärahasiirtoja. TE-palvelu-uudistuksen muutoskustannuksiin osoitetaan lisäystä n. 14 milj. euroa v. 2024 ja jatkovuosina n. 2,5 milj. euroa. Lisäksi EU:n rakennerahasto-ohjelmien vuotuinen rahoitus alenee kehyskaudella asteittain 646 milj. eurosta v. 2024 332 milj. euroon v. 2027 oikeudenmukaisen siirtymän rahaston rahoituksen vähentyessä.

Yritysten erityisrahoituksen määrärahat ovat 187 milj. euroa v. 2024 ja 172 milj. euroa v. 2027. Ne koostuvat lähinnä vientiluottojen korkotuista ja suojausmenoista sekä Finnvera Oyj:n tappiokorvauksista. Finnveran tappiokorvaukset ovat vuosittain keskimäärin 66 milj. euroa.

Kotoutumisen ja kansainvälisen osaamisen määrärahat ovat keskimäärin 714 milj. euroa vuodessa v. 2024–2026. Kehyskauden lopussa v. 2027 määrärahat ovat 430 milj. euroa. Vuosien 2024–2026 määrärahataso on keskimäärin 511 milj. euroa korkeampi kuin edellisessä kehyspäätöksessä. Määrärahatarvetta kasvattaa tilapäistä suojelua saavien henkilöiden siirtyminen 1.3.2023 lukien kotoutumislain mukaisten korvausten piiriin. Arvioituun määrärahatarpeeseen liittyy merkittävää epävarmuutta, sillä sen taustalla on paitsi oletus tilapäistä suojelua hakevien henkilöiden lukumäärästä, niin myös oletus siitä, kuinka moni heistä hakee kotikuntaa sen tullessa mahdolliseksi pääsääntöisesti vuoden mittaisen Suomessa oleskelun jälkeen. Vuonna 2022 Suomessa jätettiin 47 302 tilapäisen suojelun hakemusta. Vuoden 2023 hakemusmääräksi on määräraha-arvioiden taustalla oletettu 30 000 ja vuoden 2024 hakemusmääräksi on oletettu 10 000. Arviota hakemusmäärästä päivitetään säännöllisesti. Lisäksi on oletettu, että 2/3 henkilöistä hakee kotikuntaa. Kotoutus- ja korvauksia kasvattaa myös vuoden 2023 pakolaiskiintiön nosto 1 050 henkilöön, minkä vaikutus on vuosittain 1,1–2,2 milj. euroa.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

ELY-keskusten toimintamenoja lisätään pysyvästi vuodesta 2024 lähtien 0,225 milj. euroa valkoposkivanhan koskevien poikkeuslupien käsittelystä johtuen.

Patentti- ja rekisterihallituksen toimintamenoja lisätään 2,3 milj. euroa v. 2024, 4,2 milj. euroa v. 2025 ja 0,5 milj. euroa v. 2026. Lisäyksestä 2,0 milj. euroa aiheutuu säätiörekisterijärjestelmän uudistamisesta ja 5,0 milj. euroa tietopalvelujärjestelmä Virren uudistamisesta.

Energiaviraston toimintamenoja lisätään 0,92 milj. euroa v. 2024 ja 2025 ja pysyvästi 0,32 milj. euroa vuodesta 2026 lähtien. Lisäysten taustalla on muuttunut EU-säännöstely koskien uusiutuvan energian REDIII -direktiiviä, energiatehokkuusdirektiivin ehdotuksia ja päästökauppadirektiivin uudistusta.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskauden alussa n. 16,2 mrd. euroa ja se laskee kehyskauden lopussa n. 15,6 mrd. euroon. Edelliseen kehyspäätökseen verrattuna määrärahataso nousee n. 580 milj. euroa kehyskauden alussa ja 165 milj. euroa kehyskauden lopussa. Määrärahatasoon vaikuttavat mm. valtiovarainministeriön kokonaistaloudellisen ennusteen suhdannenäkemykset, oletukset ennakoidusta maahanmuutosta, eduskunnan päätösperäiset muutokset (kuten TE-palvelu-uudistukseen liittyvät määrärahasiirrot) sekä pääosin v. 2023 voimaan tulleiden kehittämistoimenpiteiden vaikutukset kehyskaudelle.

Pääluokan määrärahoista n. 98 % on siirtomenoja ja n. 2 % kulutusmenoja, joista pääosa on hallinnonalan virastojen toimintamenoja. Arviomäärärahojen osuus on n. 93 %.

Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnille vuodesta 2025 alkaen. Kunnan rahoitusvastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta laajenee koskemaan työmarkkinatuen lisäksi peruspäivärahaa ja ansiopäivärahan perusosaa 100 työttömyysetuuspäivästä lukien ja kasvaen työttömyyden pitkittyessä. Työttömyysturvassa on huomioitu uudistuksen mukaisena siirtona kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin yhteensä n. 440 milj. euroa vuodesta 2025 alkaen.

Vuonna 2023 voimaan tulleiden kuntoutusrahaetuuksien sekä osasairauspäivärahan uudistusten vaikutuksina on huomioitu sairausvakuutuksen valtion kuluissa 2,7 milj. euron tasokorotus.

Hyvinvointialueiden järjestämiä palveluja ja niihin liittyvää rahoitusta sekä hyvinvointialueille maksettavia valtionavustuksia ja muita korvauksia käsitellään kokonaisuutena luvussa 6. Hyvinvointialueiden talous.

Biologisten lääkkeiden määräämiseen liittyvän ohjaus- ja valvontatehtävän toteuttamiseen varataan Kelalle vuosittain 1 milj. euroa.

Hoivahenkilöstön sitovaa henkilöstömitoitusta (0,7) ympärivuorokautisen hoivan yksiköissä rahoitetaan sairausvakuutuksesta useilla pysyvillä säästöillä, joiden kokonaissumma nousee n. 49 milj. euroon vuodessa vuoteen 2026 mennessä.

Valtion korvauksessa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön erikoistumiskoulutukseen on huomioitu AMK-tutkintoihin kuuluvasta harjoittelusta maksettaviin korvauksiin vuosittain 12 milj. euroa.

EU:n elpymis- ja palautumissuunnitelman rahoitusta osoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon hoito-, kuntoutus- ja palveluvelan purkuun sekä hoitoon pääsyn nopeuttamiseen 38 milj. euroa v. 2024 ja 30 milj. euroa v. 2025. Lisäksi työkyvyn tuen palveluihin sekä mielenterveyttä ja työkykyä vahvistaviin toimiin osoitetaan elpymis- ja palautumissuunnitelman rahoitusta 5 milj. euroa v. 2024.

Kansallinen lapsistrategia -toimintoon osoitetaan vuosittain 500 000 euroa.

Avustuksiin yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen osoitetaan n. 409 milj. euroa vuosille 2024–2026, joka sisältää vuosittain lähes 26 milj. euroa Raha-automaattiyhdistykseltä siirtyneiden ns. jakamattomien voittovarojen purkua. Vuodelle 2027 ehdotetaan n. 383 milj. euroa. Vuodesta 2024 lähtien Veikkaus Oy:n voittovaratilitykset ohjataan yhteiselle valtiotasoiselle momentille.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Rokotemenoissa on huomioitu tasokorotusta, josta 4 milj. euroa vuositasolla aiheutuu kausi-influenssarokotteiden annoshinnan noususta ja yhteensä 3,8 milj. euroa kehyskaudella pneumokokkirokotuksen laajennuksen toteuttamisesta riskiryhmissä 1 ja 2.

FinnHEMS Oy:lle osoitetaan inflaation aiheuttamasta kustannusten noususta johtuen kehyskaudella n. 1,7 milj. euroa vuosittain.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintalainsäädännön kokonaisuudistuksen toimeenpanoon osoitetaan kehyskaudella yhteensä 10,3 milj. euroa (Kanta-palvelut). Lisäksi uudistuksen vuoksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle osoitetaan kehyskaudella lisärahoitusta yhteensä 9,8 milj. euroa. Tämän lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lakisääteisten tehtävien turvaamiseksi osoitetaan muuta lisärahoitusta yhteensä 10 milj. euroa.

Säteilyturvakeskukselle osoitetaan pienydinvoimaloiden (SMR) turvalliseen käyttöönoton valmistautumiseen vuosille 2024–2025 vuosittain lisämäärärahaa 300 000 euroa.

Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriön pääluokassa budjettitalouden määrärahojen kokonaistaso on 228 milj. euroa v. 2024 ja 245 milj. euroa v. 2027. Kehyskauden lopussa hallinnonalan määrärahoista 51 % kohdistuu ympäristön- ja luonnonsuojelumeneihin, 19 % asumiseen ja rakentamiseen liittyviin menoihin ja 30 % toimintameneihin. Ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluu valtion budjettitalouden määrärahojen ohella Valtion asuntorahasto ja Öljysuojarahasto, jotka ovat talousarvion ulkopuolisia rahastoja. Edellä mainitut rahastot eivät sisälly prosenttiosuuksiin. Öljysuojarahaston toiminta loppuu v. 2024 ja talousarvion ulkopuolinen Ympäristövahinkorahasto aloittaa toimintansa v. 2025.

Luonnonsuojelun määrärahoja suunnataan etenkin METSO- ja Helmi-ohjelmien toteutukseen sekä EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteisiin. Laajasti tarkasteltuna luonnonsuojelun määrärahojen arvioidaan ympäristöministeriön hallinnonalalla olevan n. 90–91 milj. euroa vuodessa kehyskauden aikana. Itämeren ja vesien suojelussa jatketaan vesien- ja merenhoidon toimenpideohjelmien toimeenpanoa ja vesiensuojeluun suunnataan 11,7 milj. euroa vuodessa kehyskaudella.

Ympäristövahinkojen ehkäisemiseen ja jälkihoitoon suunnataan kehyskaudella vuosittain 1,8–2,4 milj. euroa, josta Hituran kaivoksen ympäristövahinkojen ehkäisemiseen käytetään n. 1,6 milj. euroa vuodessa. Erilaisiin ympäristömenoihin, kuten ympäristötutkimukseen, ympäristön kunnostamiseen, ympäristötehtävien ja kiertotalouden kehittämiseen, osoitetaan 5,8 milj. euroa vuodessa kehyskaudella. Ilmastopaneelin toimintaan ja ilmastohankkeisiin ohjataan vuosittain n. 1,3 milj. euroa.

Suomen ympäristökeskuksen toimintaan suunnataan 27–29 milj. euroa vuodessa. Ympäristöministeriön toimialan järjestöavustuksiin osoitetaan kehyskaudella avustuksia 2,1 milj. euroa vuodessa ja kansainvälisen yhteistyön menoihin 2,2 milj. euroa vuodessa.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toimintameneihin kohdennetaan 5,9 milj. euroa vuodessa kehyskaudella. Korjausavustuksiin varataan määrärahoja 12–15 milj. euroa vuodessa. Rakennusperinnön hoitoavustuksiin on käytettävissä 1,7 milj. euroa vuosittain.

Valtion asuntorahastosta myönnetään kehyskaudella erilaisia asuntorakentamisen tukia. Korkotukilainojen hyväksymisvaltuudesta ja erilaisten takausten enimmäismäärästä päätehtään talousarvioesityksen yhteydessä. Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukseen liittyviin kunnallistekniikka-avustuksiin ja käynnistysavustuksiin ei sisälly rahoitusta kehyskaudelle. Erityisryhmien investointiavustuksilla tuetaan heikoimpien ryhmien asuntotarjonnan parantamista 90 milj. eurolla vuodessa. Taloudellisissa vaikeuksissa oleville taloyhtiöille voidaan myöntää avustuksia vuosittain 2,6 milj. eurolla. Purkuakordi- ja rajoitusakordivaltuus on yhteensä 8 milj. euroa vuodessa ja purkuavustusvaltuus 5 milj. euroa. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tutkimus- ja kehittämistoimintaan suunnataan 0,7 milj. euroa vuosittain.

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

Ilmastolain toteuttamiseen kohdennetaan yhteensä n. 2,8 milj. euroa vuodessa. Asumis-
neuvonnan kehittämiseen suunnataan 4,3 milj. euroa vuodessa. Kuntien ja maakuntien
liittojen alueiden käytön ja rakentamisen digitalisaatioon suunnataan siirtymäkauden ajan
rahoitusta 4 milj. euroa vuodessa v. 2024–2026.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Vuonna 2025 toimintansa aloittavaan Ympäristövahinkorahastoon suunnataan öljyn-
torjunnan kalustoinvestointeihin rahoitusta 3 milj. euroa vuodessa vuodesta 2025 lähtien.
Toissijaisten ympäristövastuiden siirtyminen talousarvion ulkopuolisesta rahastosta rahoit-
tettavaksi säästää valtion talousarviosta vuosittain 0,5 milj. euroa.

Ympäristötiedon tiedonhallinnan kehittämiskokonaisuuteen kohdistetaan yhteensä 4,25
milj. euroa lisärahoitusta vuosien 2024–2026 aikana. Metsähallituksen julkisten hallinto-
tehtävien tietojärjestelmäkokonaisuuteen käytetään tuottavuusrahoitusta kehyskauden
aikana yhteensä n. 6,6 milj. euroa. Lisäksi ympäristölupa- ja valvontamenettelyjen digita-
lisaatiota kehitetään tuottavuusrahoituksella, jonka määrä on yhteensä n. 3,1 milj. euroa
vuosien 2024–2026 aikana.

5.3.2 Hallinto ja tietojärjestelmähankkeet

Talous- ja henkilöstöhallinto

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

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

Virastot ja Palkeet jatkavat valtion henkilöstöhallinnon määrätietoista kehittämistä. Tavoitteena on valtion henkilöstöhallinnon tehostaminen vuoden 2018 tasosta 304 henkilötyövuodella vuoteen 2029 mennessä. Palkeet kehittää edelleen Kieku-tietojärjestelmän käytettävyyttä ja toiminnallisuuksia valmistautuen Palkeiden kehittämisen tiekartan mukaiseen tasonostoon.

Julkisten hankintojen kehittäminen

Julkisten hankintojen tuottavuutta ja vaikuttavuutta kehitetään tukemalla ja seuraamalla koko julkiselle sektorille asetettujen yhteisten tavoitteiden edistymistä. Hankinta-Suomi -ohjelmassa on laadittu kansallinen julkisten hankintojen strategia, joka ohjaa hankintojen kehittämistä. Kehittämistoimet kattavat kaikki julkisen sektorin hankinnat. Julkisten hankintojen strategian tavoitteet koskevat myös hyvinvointialueita. Hyvinvointialueita tuetaan hankintatoimen rakentamisessa ja kehittämisessä, erityisesti tiedolla johtamisen ja vaikuttavuuden kehittämisen näkökulmasta tarjoten dataa hankintojen strategisen johtamisen tueksi. Hankinta-Suomi ohjelma tukee myös kuntasektorin osaamisen ja hankintojen tuottavuuden kehittämistä. Hansel Oy, Valtori ja Senaatti-kiinteistöt sisällyttävät kansallisen hankintastrategian tavoitteet keskitettyihin hankintoihin sekä puitejärjestelyihin.

Julkisten hankintojen strategian toteutumista mitataan säännöllisesti strategisella vaikuttavuusmittaristolla ja uusia kehittämistoimia suunnataan sen pohjalta. Suomen julkisista hankinnoista on ajantasainen tilannekuva sekä kansallinen tietoarkkitehtuuri, joka tukee hankintojen vaikuttavuuden analyysia ja kehittämistä kansallisella tasolla. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteiset verkostot tukevat julkisten hankintojen potentiaalin ja mahdollisuuksien hyödyntämistä ja parhaiden käytäntöjen jakamista.

Valtion toimitilainvestoinnit

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

Aiemmalla hallituskaudella päätettyä valtionhallinnon tilankäytön tehostamisen ohjelmaa jatketaan suunnitelmien mukaisesti vuoteen 2029 asti tavoitteena 150 milj. euron kokonaissäästö. Toimitilastrategian mukaisesti tavoitteena on mahdollisuuksien mukaan myös vaikuttaa toimitilakustannuksia alentavasti. Toimitilainvestointien tasoa nostavat

kehyskaudella puolestaan useat suuret perusparannus- ja uudisrakentamishankkeet, kuten uusien monitoimihävittäjien hankinnan edellyttämä rakentaminen sekä turvallisuusviranomaisten toimitilahankkeet.

Valtion omistamien ja valtion viranomaisten käytössä olevien kiinteistöjen turvallisuutta ja toimintavarmuutta vahvistetaan niin, että valtion keskeisten viranomaisten kriittisen toiminnan jatkuminen varmistetaan myös häiriö- ja poikkeusoloissa. Kehyskaudella tehdään merkittäviä korjaavia ja vahvistavia toimenpiteitä sähkön, lämmön ja veden saannin turvaamiseksi sekä tietoliikenneyhteyksien varmistamiseksi valtion kriittisissä toimitiloissa. Tästä aiheutuvat investointikustannukset ovat arviolta n. 265 milj. euroa vuoteen 2027 mennessä. Virastoille ja laitoksille aiheutuvaan vuokratukustannukseen, arviolta 22,5 milj. euroa, on varauduttu momentilla 28.01.20 Valtion kiinteistöstrategian toteuttaminen ja hallinnonalan omistajaohjaus. Senaatti-konsernin liikelaitosten investointivaltuuden tasosta linjataan talousarvioesitysten valmistelun yhteydessä.

Yhteistyötä palveluissa ja toimitiloissa -hankekokonaisuus

Valtion alueellista läsnäoloa, palvelu- ja toimitilaverkon uudistamista, monipaikkaista työtä ja toimitilastrategiaa edistetään yhtenä strategisena hankekokonaisuutena. Uudistuksen tavoitteena on palveluiden tarjonnan nykyistä joustavampi järjestäminen ajan ja paikan suhteen todellista asiakastarvetta vastaavasti sekä joustavien ja monipaikkaisten työskentelymahdollisuuksien vahvistaminen mm. lisäämällä etätöihin tarkoitettuja yhteiskäyttötiloja eri puolilla Suomea. Palvelu- ja toimitilaverkkouudistukselle on myönnetty tuottavuusrahaa 800 000 euroa vuodelle 2024. Uudistus viedään läpi vuoteen 2030 mennessä ja sen tavoitteena on tuottaa 50 milj. euron vuosittaiset säästöt.

Tietojärjestelmähankkeet

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

Lisäksi kehyksessä on varattu vuosille 2024–2027 n. 32 milj. euroa vuosittain hallinnonalojen keskeisiä tietojärjestelmä- ja tietohallintohankkeita sekä muita tuottavuushankkeita varten. Hankkeita on yhteistoimintasopimusten perusteella sitouduttu rahoittamaan v. 2024 n. 23,1 milj. eurolla, v. 2025 n. 9,2 milj. eurolla, v. 2026 n. 2,5 milj. eurolla ja v. 2027 n. 1,0 milj. eurolla. Uusiin sopimuksiin on käytettävissä v. 2024 8,9 milj. euroa, v. 2025 22,6 milj. euroa, v. 2026 29,3 milj. euroa ja v. 2027 30,8 milj. euroa.

Kehyskauden keskeisimpiä tietojärjestelmähankkeita ovat tällä hetkellä Valtionavustus-toiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke, Digi- ja väestötietoviraston Kansalaisen oikeusturvan vahvistaminen digitalisaation avulla -hanke, Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien ARVO-hanke, ympäristöministeriön Tuottavuuden parantaminen ympäristölupa- ja valvontamenettelyjen digitalisaatiota kehittämällä -hanke, valtioneuvoston perustietotekniikan yhtenäistämishanke sekä oikeushallinnon pilvi- ja sovelluspalvelujen kehittämishanke.

Suunnitellun rahoituksen ottaminen vuotuisiin talousarvioihin edellyttää, että hanke-suunnitelmat ovat riittävän täsmällisiä mm. aiheutuvien ja poistuvien kustannusten, hankkeen toteutettavuuden sekä jatkuvan palvelun rahoituksen osalta. Lisäksi niissä hankkeissa, joissa edellytetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) ja valtioneuvoston asetuksen (1301/2019) edellyttämää valtiovarainministeriön lausuntoa, lausunnossa ei saa olla hankkeen etenemistä estäviä tai etenemistä merkittävästi hidastavia kannonottoja. Valtiovarainministeriö tekee rahoitettavista hankkeista asianomaisen ministeriön kanssa yhteistoimintasopimuksen. Valtiovarainministeriö edellyttää pääsääntöisesti, että hankkeiden seurannassa hyödynnetään valtion yhteistä Hankesalkkua.

Kehyksessä on varattu vuosille 2024–2027 yhteensä n. 74 milj. euroa nykyisen viranomaisradioverkkopalvelu VIRVEN korvaavan uuden viestintäpalveluratkaisun kehittämiseen ja vaiheittaiseen käyttöönottoon sekä 8 milj. euroa vuodessa vuosille 2024–2027 sähköiseen tunnistautumiseen.

5.4 Budjettitalouden tulot

Vuonna 2024 budjettitalouden tulojen arvioidaan olevan 76,7 mrd. euroa. Verotulojen osuus budjettitalouden varsinaisista tuloista on kehyskaudella keskimäärin 90 prosenttia. Kehyskauden lopulla verotulojen arvioidaan olevan 74,3 mrd. euroa. Verotuloennuste perustuu valtiovarainministeriön maaliskuun ennusteen mukaiseen keskipitkän aikavälin arvioon kokonaistaloudellisesta kehityksestä.

Veroperustemuutokset

Verotuloarvioissa on huomioitu hallitusohjelmassa päätetyt veromuutokset. Hallitus on tehnyt myös hallitusohjelman ulkopuolisia veroperustemuutoksia, joista eräät määräaikaikat päättyvät kehyskaudella. Lisäksi kehyskauden ennusteisiin sisältyy teknisenä oletuksena ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus.

Uutena veroperustemuutoksena julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy v. 2024 voimaan tuleva kaivosvero, josta verotuottoa kertyisi ensimmäistä kertaa v. 2025. Vuonna 2027 tulee myös voimaan jäteveron veropohjan laajennus.

Alla olevassa taulukossa esitetään arvio keskeisten veroperustemuutosten vaikutuksesta valtion verotuloihin vuositasolla. Perustemuutosten vaikutukset kunkin vuoden kassaperusteiseen verokertymään riippuvat muutosten voimaantulon tarkasta ajoituksesta ja kertymäviiveen suuruudesta. Veroperustemuutosten vaikutus valtion tulojen kasvukertymään muodostuu voimaantulovuotena siten vuositason arviota pienemmäksi. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutukset kompensoidaan nettomääräisesti kunnille.

Taulukko 7. Keskeisten veroperustemuutosten vaikutus valtion verotuottoon vuositasolla, milj. euroa

	2024	2025	2026	2027
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus	-745	-608	-588	-588
Ns. solidaarisuusveron poistuminen	-115			
Kotitalousvähennyksen määräaikainen korotus	-7			
Irtaimen käyttöomaisuuden korotettujen poistojen (2020–2025) päättymisen			250	
Tutkimus- ja kehittämistoiminnan ylimääräisen lisävähennyksen soveltamisen alkaminen	-24			
Arpajaisveron alennuksen päättymisen	73			
Kaivosvero	10			
Jäteveron veropohjan laajennus				7

Verotulojen kehitys 2024–2027

Ansio- ja pääomatuloveron veropohjan arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 3,4 % vuodessa, hidastuen hieman kehyskauden loppua kohden. Palkkatulojen arvioidaan kasvavan v. 2024 4,1 % ja sen jälkeen keskimäärin 3,5 % vuodessa. Eläketulojen arvioidaan kasvavan 5,6 % v. 2024 ja sen jälkeen keskimäärin 3,4 % hidastuen kehyskauden loppua kohden. Pääomatulojen arvioidaan alenevan hieman (-1,1 %) v. 2024 ja sen jälkeen kasvavan keskimäärin 2,7 % vuodessa. Veropohjaennusteeseen liittyy epävarmuutta etenkin pääomatuloja koskien. Epävarmuutta liittyy myös lähdeveron tuottoon ja kertymäaika-
tauluun. Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti määräaikaisen ns. solidaarisuusveron voimassaolo lakkaa v. 2024. Koneiden ja laitteiden kaksinkertaisen poisto-oikeuden

päätyminen v. 2026 kasvattaa hieman ansio- ja pääomatuloveron tuottoa. Vuosien 2024–2027 verotuottoarvioihin sisältyy teknisenä oletuksena ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus. Valtion ansiotuloveron tuotto kasvoi merkittävästi v. 2023 sote-uudistuksen seurauksena, kun kuntien verotuloja siirrettiin valtiolle.

Yhteisöveron maksuunpanon mukaisen kokonaistuoton arvioidaan kasvavan v. 2024–2027 keskimäärin n. 4,5 % vuodessa. Yhteisöveron tuottoennuste pohjautuu kansantalouden tilinpidon toimintaylijäämäennusteen kehitykseen. Yhteisöveron tuottoa nostaa kehyskaudella lisäksi mm. edellä mainittu koneiden ja laitteiden kaksinkertaisen poisto-oikeuden päätyminen v. 2026. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan ylimääräistä lisävähennystä aletaan soveltaa vuodesta 2024. Konsernien globaalia minimiverotasoa koskevan direktiiviehdotuksen mukaisten säännösten arvioidaan kasvattavan verotuloja jonkin verran kehyskaudella. Vaikutuksen suuruudesta ei vielä ole arviota.

Arvonlisäveron tuoton arvioidaan kasvavan v. 2024–2027 keskimäärin 3,5 %. Kasvuennuste perustuu pääosin kotitalouksien kulutusmenojen kehitykseen. Arvonlisäveron tuoton arvioidaan kasvavan kehyskaudella veropohjan mukaisesti.

Valmisteverojen tuoton arvioidaan kokonaisuudessaan laskevan vuosina 2024–2027 keskimäärin 3,3 % vuodessa. Laskua selittää erityisesti energiaverotuottojen pieneneminen, joka on keskimäärin 4,7 % vuodessa. Valmisteverotuottoja alentaa verollisen kulutuksen väheneminen sekä energiaverotuksen osalta myös esimerkiksi kevyemmin verotettujen biopolttoaineiden osuuden kasvaminen.

Autoveron tuoton arvioidaan alenevan keskimäärin 18,7 % vuodessa. Autoveron tuoton alenemiseen vaikuttaa ennen kaikkea sähköautojen myyntiosuuden odotettu kasvu kehyskaudella. Autoveron määrä riippuu ajoneuvon yleisestä vähittäismyynti- ja hiilidioksidipäästöarvosta, jolloin vähäpäästöisten autojen myyntiosuuden kasvu pienentää keskimääräistä autoveroa.

Ajoneuvoveroon sisältyy hiilidioksidipäästöjen perusteella kannettava perusvero sekä käyttövoimaveron, jota kannetaan muilta kuin bensiinikäyttöisiltä henkilö- ja pakettiautoilta sekä kuorma-autoilta. Ajoneuvoveron tuoton arvioidaan alenevan keskimäärin 2,7 % vuodessa johtuen pitkälti autokannan keskimääräisen hiilidioksidipäästöarvon laskusta.

Arpajaisveroa kertyy pääasiassa yksinoikeudella toimeenpannuista arpajaisista. Vuosina 2021–2023 voimassa olleen tilapäisen arpajaisverokannan alentamisen päättyessä arpajaisveron tuoton ennustetaan kasvavan n. 70 milj. euroa v. 2024 ja tuoton ennustetaan vastedes olevan keskimäärin 151 milj. euroa vuodessa vuosina 2024–2027.

Muut budjettitalouden tulot

Valtion saamien sekalaisen tulojen suurin yksittäinen erä on eläkemenojen rahoittamiseksi valtion eläkerahastosta tehtävät siirrot. Kehyskauden aikana siirrolla rahoitettava osuus eläkemenoista nousee 40 prosentista v. 2023 44 prosenttiin v. 2027 rahastolle asetun rahastointitavoitteen täytyttyä.

Sekalaisiin tuloihin sisältyy EU:lta saatavat tulot. EU:n elpymisvälineestä oletetaan kertyvän tuloa vuosina 2024–2026 keskimäärin 0,3 mrd. euroa vuodessa, mikä on n. 0,1 mrd. euroa vähemmän kuin edellisessä kehyspäätöksessä arvioitiin johtuen Suomen ennakoitua paremmasta talouskehityksestä.

Kokonaisuudessaan valtion sekalaiset tulot ovat vuosina 2024–2027 keskimäärin 6,0 mrd. euroa, mikä on 0,5 mrd. euroa vähemmän kuin edellisessä kehyspäätöksessä. Keskeisenä tekijänä laskulle on, että aiemmasta poiketen rahapelitoiminnan tuotot on siirretty omalle momentilleen osaksi omaisuustuloja eli osastoa 13, jonka tuloarvio on vastaavasti kasvanut. Rahapelitoiminnan tuotot ovat arviolta 0,7 mrd. euroa vuosittain kehyskaudella.

Vuoden 2023 osalta budjetoituihin omaisuustuloihin sisältyy osinkoja, pääomanpalautuksia ja omaisuuden myynnistä saatavia tuloja n. 1,8 mrd. euroa. Tästä osinkojen osuudeksi arvioidaan n. 1,1 mrd. euroa. Budjetoituihin omaisuustuloihin sisältyy omaisuuden myynnistä saatavia tuloja n. 0,6 mrd. euroa v. 2023. Omaisuuden myynnit liittyvät aiemmin toteutettujen ns. tulevaisuusinvestointien rahoittamiseen. Myyntien toteutukseen vaikuttaa vallitseva markkinatilanne. Vuosina 2024–2027 osinkotulojen ennakoidaan olevan 1,1 mrd. euroa vuodessa.

Taulukko 8. Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden varsinaisista tuloista vuosina 2023–2027, mrd. euroa

	2023	2024	2025	2026	2027	2024–2027
	budjetoitu					keskim. vuosimuutos, %
Verotulot yhteensä	64,4	68,4	70,1	72,2	74,3	3,7
– ansio- ja pääomatuloverot	23,9	26,7	27,7	28,9	29,9	5,8
– yhteisövero	6	6,2	6,5	6,9	7,4	5,1
– arvonlisävero	22,2	22,9	23,7	24,5	25,5	3,5
– valmisteverot	7,4	7	6,8	6,6	6,5	-3,3
– muut verotulot	4,9	5,6	5,4	5,3	5,0	0,8
Sekalaiset tulot	6,6	5,9	6,0	6,1	6,0	-2,2
Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	1,9	2,2	2,2	2,2	2,2	3,9
– Osinkotulot ja osakkeiden myyntitulot	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	3,1
Tulot yhteensä¹	73,0	76,7	78,5	80,6	82,6	3,1

¹⁾ Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut.

5.5 Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka

Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka

Valtion budjettitalouden alijäämän arvioidaan olevan 11,6 mrd. euroa v. 2024, mikä on 1,2 mrd. euroa enemmän kuin vuodelle 2023 (ml. ensimmäinen lisätalousarvio) on budjetoitu. Kehyskaudella alijäämä on suurimmillaan v. 2027, jolloin se on arviolta 12,0 mrd. euroa.

Vuosina 2024–2027 budjettitalouden alijäämä on keskimäärin 11,7 mrd. euroa, kun vuosittainen alijäämä edellisessä kehyspäätöksessä oli keskimäärin 7,2 mrd. euroa. Aiempaan kehyspäätökseen verrattuna vuosittainen alijäämä on huomattavasti suurempi siitä huolimatta, että vuosien 2024–2026 tuloarviot ovat samanaikaisesti nousseet keskimäärin 2,2 mrd. euroa.

Merkittävin yksittäinen tekijä menojen kasvun taustalla on yleisen korkotason nousu, kun rahapolitiikkaa on kiristetty inflaation hillitsemiseksi. Yleisen korkotason muutokset välittyvät viiveellä velanhoidomenoihin, jotka ovat v. 2024–2026 keskimäärin 2,3 mrd. euroa suuremmat kuin edellisessä kehyspäätöksessä. Korkomenot ovat olleet yhtä suuret viimeksi 2000-luvun alussa. Valtionvelan korkomenojen arvioidaan olevan 3,4 mrd. euroa vuodessa v. 2024–2026 ja 3,8 mrd. euroa v. 2027. Korkotasoa koskevien muutosten lisäksi kehyskauden aikana velanhoidomenoja kasvattaa alijäämän syveneminen ja sen myötä velanotto-tarpeen kasvu.

Valtionvelan määrän arvioidaan olevan vajaat 164 mrd. euroa vuoden 2024 lopussa, mikä on n. 57 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtionvelan määrän arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 11,7 mrd. eurolla tai 6,9 prosentilla vuodessa. Vuoden 2027 lopussa valtionvelan arvioidaan olevan n. 199 mrd. euroa, mikä on n. 62 % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Taulukko 9. Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden tasapainosta vuosina 2023–2027, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	TA+LTA 2023	2024	2025	2026	2027
Budjettitalouden arvioidut tulot yhteensä ¹	73,0	76,7	78,5	80,6	82,6
Budjettitalouden arvioidut menot yhteensä, käyvin hinnoin ²	83,5	88,3	90,3	91,9	94,6
Arvio budjettitalouden tasapainosta	-10,4	-11,6	-11,8	-11,3	-12,0
Valtionvelka suhteessa BKT:hen, %	55	57	59	60½	62

¹⁾ Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut.

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

5.6 Budjetin ulkopuolinen valtiontalous

Valtio kansantalouden tilinpidossa

Kansantalouden tilinpidossa valtiosektoriin luetaan kuuluvaksi valtion budjettitalouden ohella budjettitalouden ulkopuolella olevat valtion rahastot (pl. Valtion Eläkerahasto, joka luokitellaan kansantalouden tilinpidossa työeläkelaitosten sektoriin) sekä yliopistot, yliopistokiinteistöyhtiöt, Business Finland Oy, Business Finland Venture Capital Oy, DigiFinland Oy, Finlogic Oy, Finnhems Oy, Fintraffic Meriliikenteenohjaus Oy, Fintraffic Raide Oy, Fintraffic Tie Oy, Gasonia Oy, Governia Oy, Hansel Oy, HAUS Kehittämiskeskus Oy, Ilmasto-rahasto Oy, Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö sr, Kansallisgalleria, Leijona Catering Oy, Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy, Maakuntien tilakeskus Oy, Senaatti-kiinteistöt, Solidium Oy, Suomen Malmijalostus Oy, Suomen Teollisuussijoitus Oy, Suomi-rata Oy, Tapio Oy, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Turun tunnin juna Oy, Työterveyslaitos, Yleisradio Oy sekä Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö YTHS.

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

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

Yleisradio Oy:n valtionrahoitus perustuu yleisradioverolla katettuihin määrärahasiirtoihin Valtion televisio- ja radiorahastoon ja edelleen Yleisradio Oy:lle. Määrärahan taso on n. 568 milj. euroa kehyskaudella 2024–2027.

Valtion sijoitusyhtiö Solidium Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jonka tehtävänä on vahvistaa ja vakauttaa kotimaista omistusta kansallisesti tärkeissä yrityksissä. Yhtiön osakesalkussa on kaksitoista pörssilistattua yhtiötä, joissa Solidium on vähemmistöomistaja. Solidiumin hallitus tekee sijoituspäätökset itsenäisesti johdon valmistelemien analyysien ja esitysten perusteella. Solidiumin osakeomistusten tuotto oli -9 prosenttia kalenterivuonna 2022. Solidium jakoi osinkoa Suomen valtiolle yhteensä 307 milj. euroa tilikaudelta 2021–2022 ja pääoman palautusta 133 milj. euroa. Solidium Oy:n omistusten substanssiarvo oli vuoden 2022 lopussa n. 7,4 mrd. euroa.

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

Budjetin ulkopuolinen rahastotalous

Talousarvion ulkopuolisten rahastojen alijäämän arvioidaan olevan kehyskaudella keskimäärin n. 600 milj. euroa vuodessa ja ilman rahoitustaloustoimia alijäämä on keskimäärin n. 900 milj. euroa vuodessa. Rahastotalouden alijäämäisyyden taustalla vaikuttaa erityisesti nouseva Valtion eläkerahaston tuloutus valtion talousarvioon sekä Valtion asunto-rahastosta maksettavien korkotukimenojen kasvu. Näiden rahastojen lisäksi pienempää alijäämää tekevät likvidien varojensa turvin Huoltovarmuusrahasto, Valtiontakuurahasto ja Maatalouden kehittämisrahasto. Muut rahastot ovat lähellä tasapainoa tai lievästi ylijäämäisiä.

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

Valtion eläkerahaston keräämät eläkemaksut muodostavat yhden merkittävimmistä rahastojen tuloeristä. Muihin veroluonteisiin tuloihin sisältyy mm. energiatuotteiden ja sähkön valmisteverotuksen yhteydessä kannettavat huoltovarmuusmaksut sekä Rahoitusvakauserahaston pankeilta keräämät maksut. Veroluontoiset tulot ja maksut alenevat vuodesta 2023 vuoteen 2025 yhteensä arviolta 450 milj. eurolla, kun Rahoitusvakauserahaston alaiset Kriisinratkaisurahasto ja Talletussuojarahasto saavuttavat niille asetetun tavoitetaso, jonka jälkeen pankeilta ei enää peritä maksuja rahastoon.

Siirrot valtion talousarvioon liittyvät lähinnä eläkemenojen rahoittamiseen. Vuoteen 2023 asti maksetuista eläkkeistä 40 % katetaan valtion eläkerahastosta tehtävällä tuloutuksella. Vuodesta 2024 alkaen tuloutus kasvaa asteittain yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa, kunnes se on 45 % vuodesta 2028 lähtien. Vuoden 2027 tasolla tuloutusprosentin kasvu 40 prosentista 44 prosenttiin merkitsee talousarviosiirron kasvua n. 200 milj. eurolla.

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

Valtiontakuurahaston ennakoivassa rahoituslaskelmassa on varauduttu vuosina 2023–2025 Finnvera Oyj:n vientitakuu- ja erityisrahoitustoiminnasta mahdollisesti syntyvän tappiollisen erillistuloksen kattamiseen. Finnvera Oyj:n valtion vastuulla oleva vientitakuu- ja erityistakauskannan riskisyys kasvoi koronaviruspandemian seurauksena.

Taulukko 10. Budjetin ulkopuoliset valtion rahastot, milj. euroa

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Verot ja veroluonteiset tulot yhteensä	514	522	202	68	63	62
Sekalaiset tulot	251	107	78	76	77	80
Eläkemaksut	1 608	1 613	1 625	1 642	1 640	1 674
Korkotulot ja voiton tuloutukset	423	417	414	464	514	514
Siirrot talousarviosta	605	580	596	599	599	599
Tulot pl. rahoitustaloustoimet	3 402	3 240	2 914	2 849	2 893	2 929
Myönnettyjen lainojen takaisinmaksut	1 965	1 701	1 923	1 905	1 888	1 859
Tulot yhteensä	5 367	4 940	4 837	4 754	4 781	4 788
Kulutusmenot	186	291	260	217	215	212
Siirtomenot	1 172	1 381	1 129	1 192	1 174	1 064
Korkomenot	16	16	16	17	17	17
Siirrot talousarvioon	1 983	2 119	2 286	2 352	2 428	2 485
Muut menot	14	23	20	20	20	20
Menot pl. rahoitustaloustoimet	3 372	3 831	3 711	3 797	3 854	3 799
Myönnettyt lainat ja muut finanssisijoitukset	1 705	1 594	1 600	1 596	1 599	1 581
Menot yhteensä	5 077	5 425	5 311	5 393	5 453	5 380
Nettoyli- tai alijäämä	290	-485	-474	-640	-672	-592

Liikelaitokset

Metsähallitus on valtion liikelaitos, jonka tehtävänä on käyttää, hoitaa ja suojella hallinnassaan olevaa valtion suoraan omistamaa rakentamatonta maa- ja vesiomaisuutta. Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa ja hoitaa budjettivaroin laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä. Metsätaloutta ja muuta markkinaehtoista liiketoimintaa Metsähallitus harjoittaa omistamiensa tytäryhtiöiden kautta. Metsähallituksen metsätalousliiketoiminta on yhtiötetty valtion kokonaan omistamaan Metsähallitus Metsätalous Oy:öön. Metsähallitus maksaa vuosittain voiton tuloutusta valtiolle käyttöoikeuskorvausten ja osinkojen perusteella. Metsähallituksen hallinnassa on n. 12,6 milj. hehtaaria valtion omistamia maa- ja vesialueita, joiden tasearvo on n. 3,9 mrd. euroa. Tästä tuottovaatimuksen alaista peruspääomaa on n. 2,6 mrd. euroa. Metsähallituksen tuloutus valtion talousarvioon on ollut nykyisellä omistajapolitiikkakaudella 114 miljoonan euron tasolla. Uusi omistajapolitiikka kaudelle 2024–2027 laaditaan syksyllä 2023.

Senaatti-konserniin kuuluvat Senaatti-kiinteistöt ja vuoden 2021 alusta toimintansa aloittanut Puolustuskiinteistöt. Tehtävänä on valtion toimitilastrategian tavoitteiden mukaisen työympäristöratkaisujen tuottaminen asiakkaille ja organisaatioiden suorituskyvyn nostaminen valtionhallinnossa. Liiketoiminta perustuu työympäristöjen ja kiinteistövarallisuuden kehittämiseen, toimitilojen vuokraukseen sekä toimitiloihin liittyvien palvelujen tarjoamiseen asiakkaille. Palveluja voidaan tuottaa myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalta. Senaatti-konsernin liikelaitosten investointivaltuuden tasosta linjataan talousarvioesitysten valmistelun yhteydessä. Senaatti-konserni toimii liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Konserni tulouttaa vuosittain valtion talousarvioon 36–40 milj. euroa v. 2024–2027. Konsernin vuokraustoiminnan tuloksen arvioidaan kasvavan 16 milj. eurosta 28 milj. euroon samalla ajanjaksolla. Vuosien 2024–2027 kiinteistömyynneissä pyritään yltämään 100 milj. euroon vuodessa.

5.7 Kestävä kehitys

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

Suomen uudistetun ilmastolain tavoitteena on varmistaa, että Suomi saavuttaa hiili-neutraaliuden viimeistään v. 2035.

Hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää edistävät määrärahat julkisen talouden suunnitelmassa 2024–2027

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

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien hiilineutraaliutta edistävien määrärahojen jakautumista on yritetty selkeyttää lajittelemalla menot vihreän siirtymän osalta keskeisiin teemakokonaisuuksiin.

Julkisen talouden suunnitelmassa hiilineutraaliuteen liittyviä tavoitteita edistetään yhteensä n. 2,1 mrd. eurolla v. 2024 alentuen n. 1,8 mrd. euroon v. 2027.

Vuoden 2024 määrärahatasoa korottaa Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaiset rahoitukset, jotka päättyvät v. 2026. Suomen enimmäissaannosta (1,82 mrd. euroa) noin puolet kohdentuu vihreään siirtymään. Vihreän siirtymän osalta määrärahalisäyksiä kohdistuu kehyskaudella mm. investointeihin puhtaaseen energiantuotantoon, vähäpäästöisiin innovaatioihin ja rakennusalan ympäristöratkaisuihin.

Lisäksi vuoden 2024 määrärahatasoa korottavat varautumisen ministerityöryhmän kevään 2022 linjausten pohjalta tehdyt päätökset energiaomavaraisuutta ja huoltovarmuutta vahvistavasta toimenpidekokonaisuudesta, jonka tavoitteena on nopeuttaa merkittäväällä tavalla irtautumista fossiilisesta energiasta sekä tukea uuden teknologian käyttöönottoa.

Hiilineutraaliutta edistävien määrärahojen tason alenemiseen kehyskaudella vaikuttaa elpymis- ja palautumissuunnitelman ja varautumisministerityöryhmän linjaaman rahoituksen alenemisen lisäksi mm. uusiutuvan energian tuotantotuen aleneminen.

Taulukko 11. Hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää edistävät määrärahat vuosina 2024–2027 (milj. euroa)

	2024	2025	2026	2027
Luonnon monimuotoisuus sekä vesien- ja ympäristönsuojelu	109,0	112,1	111,9	111,3
Uusiutuva energia ja energiatehokkuus	739,6	535,4	341,7	241,7
Globaali ulottuvuus	392,6	386,1	435,2	432,9
Tutkimus ja kehittäminen	307,3	266,5	243,3	236,3
Liikenne	247,4	219,3	212,0	179,7
Maa- ja metsätalous sekä maankäyttösektori	327,5	675,9	610,5	568,5
Yhteensä	2 123	2 195	1 955	1 770

Verot

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

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy hiilineutraaliutta edistävänä energiaveromuutoksena energiantensiivisten yritysten veronpalautuksen asteittaisen poistamisen jatkuminen v. 2024–2025. Lisäksi määräaikaisina verotoimenpiteinä jatkuvat öljylämmityksestä luopumiseen kohdistuvien töiden korotettu kotitalousvähennys v. 2024–2027 sekä nolla- ja vähäpäästöisten työsuhdeautojen alennettu verotusarvo v. 2024–2025.

Verotuksen ympäristöohjauksen kokonaisuutta tarkastellaan lähemmin vuoden 2023 talousarvioesityksen yleisperustelujen luvussa 6.

6 Hyvinvointialueiden talous

6.1 Hyvinvointialueiden rahoitus ja valtion toimenpiteet

Valtion rahoitus hyvinvointialueille

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

Taulukko 12. Hyvinvointialueiden rahoitus, eräät valtion korvaukset sekä valtion hyvinvointialueille maksamat valtionavustukset, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2024 hintatasossa

	TA 2023 ¹	2024	2025	2026	2027
Valtion yleiskatteinen rahoitus²					
VM	22 650,2	24 753,6	24 606,9	24 890,4	25 163,2
Rahoituslain mukainen lisärahoitus ³	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Eräät valtion täyden korvauksen palvelut					
SM	10,0	8,0	5,0	2,0	2,0
TEM	133,7	317,3	456,1	415,9	238,5
STM	124,0	83,5	64,0	50,0	50,0
Valtionavustukset ja muut korvaukset					
OM	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
SM	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
VM	350,0	109,0	9,0	9,0	9,0
TEM	10,4	11,0	1,6	1,6	1,6
STM	342,3	260,3	224,3	191,5	191,5
YM	0,3	0,0	3,0	3,0	3,0
Kaikki yhteensä	23 626,1	25 547,9	25 375,1	25 568,6	25 664,0

¹⁾ Yhdistelmä ajantasaisesta talousarviosta.

²⁾ Sisältää kehyskauden aikana voimaantulevat uudet ja laajenevat tehtävät sekä rahoitusmalliin liittyvät lisäykset, kuten yliopistosairaalisin sekä hyvinvointialueiden rahoituslain 35 a §:n mukaisen korvauksen. Vuoden 2023 rahoitus sisältää kertakorvausta 150 milj. euroa. Lisäksi summa sisältää vammaispalvelulakiin liittyen 5,6 milj. euroa eduskunnan hyväksymän v. 2023 lisätalousarvion mukaisesti. Vuoden 2024 rahoitus sisältää 444 milj. euron kertakorvauksen, jonka alueet kirjaavat vuoden 2023 tuloksi.

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

Hyvinvointialueet rahoittavat toimintansa pääosin valtion yleiskatteisella rahoituksella, eikä niillä ole verotusoikeutta. Hyvinvointialueet saavat yleiskatteisen valtionrahoituksen lisäksi valtionavustuksia, asiakasmaksuja ja muita toimintatuloja sekä rahoitustuottoja.

Hyvinvointialueiden rahoituslain mukaan hyvinvointialueiden vuoden 2023 koko maan tason rahoitus perustuu kuntien vuoden 2022 talousarviotietojen mukaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannuksiin. Lain mukaan valtion rahoituksen taso kuitenkin tarkistetaan kunnilta siirtyvien tehtävien kustannusten osalta kuntien vuoden 2022 palvelukohtaisten tilinpäätöstietojen perusteella. Hyvinvointialueiden vuoden 2024 rahoituksen perusteena on siten vuoden 2023 tarkistettu koko maan rahoituksen taso. Lisäksi lain mukaan hyvinvointialueen rahoitukseen tehdään v. 2024 erillinen kertaluonteinen lisäys tai vähennys, jos hyvinvointialueelle v. 2023 myönnetyn valtion rahoituksen euromäärä on ollut pienempi tai suurempi kuin euromäärä, joka saadaan, kun vuoden 2023 rahoituksen laskennassa käytetään kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietoja.

Kuntien tilinpäätösarviotietojen perusteella kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät vuoden 2022 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen nettokustannukset olivat yhteensä n. 21,8 mrd. euroa, mikä on 567 milj. euroa enemmän kuin edellisen julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä arvioitiin. Tämä tarkistus otetaan huomioon vuoden 2024 rahoituksessa. Huomioituna vuoden 2023 indeksitarkistus ja palvelutarpeen kasvuarvion vaikutus rahoituksen tason korjaus olisi yhteensä n. 594 milj. euroa. Lisäksi ns. kertakorvauksella korjataan jälkikäteen hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoitus vastaamaan kunnilta siirtyviä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen nettokustannuksia. Korvauksesta 150 milj. euroa maksetaan v. 2023 ja 444 milj. euroa v. 2024. Kunnilta hyvinvointialueille siirrettävät tulot ja kustannukset kuvataan tarkemmin luvussa 7. Kuntatalous. Ko. laskelmat tarkistetaan lopullisesti valtion vuoden 2024 talousarvion valmistelun yhteydessä vastaamaan kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietoja sekä valmistuneen verotuksen mukaisia vuoden 2022 maksuunpantuja verotuloja.

Koko maan tasolla hyvinvointialueiden yleiskatteinen valtionrahoitus on v. 2024 yhteensä n. 24,8 mrd. euroa, joka sisältää 444 milj. euroa em. kertakorvausta. Hyvinvointialueiden rahoituksen taso nousee v. 2024 edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna n. 2,1 mrd. euroa. Nousua selittää kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien kustannusten päivityminen talousarviotiedoista alustaviksi tilinpäätöstiedoiksi, kustannustason nousu (indeksikorotus), ennakoitu palvelutarpeen kasvu, uusiin ja laajeneviin tehtäviin liittyvä rahoitus sekä yliopistosairaалаліsän huomioiminen osaksi laskennallista rahoitusta vuodesta 2024 lukien.

Hyvinvointialueiden rahoituksessa on otettu huomioon sosiaaliturvamenojen ennustemallin (SOME) mukainen palvelutarpeen kasvu vuosina 2024–2027 hyvinvointialueiden rahoituslain mukaisesti. Palvelutarpeen kasvun arvioidaan lisäävän rahoitusta kehyskaudella n. 275,2 milj. euroa v. 2024, n. 242,6 milj. euroa v. 2025, n. 235,5 milj. euroa v. 2026 ja n. 243,6 milj. euroa v. 2027. Rahoituksen indeksitarkistus vuodelle 2024 on 3,31 % ja se kasvattaa rahoituksen määrää 773,8 milj. eurolla.

Yliopistosairaalalisän huomioiminen osaksi hyvinvointialueiden rahoitusta vuodesta 2024 alkaen vaikuttaa koko maan rahoituksen määrään sekä laskennallisen rahoituksen että siirtymätasauksen kautta. Laskennallinen rahoitus kasvaa v. 2024 yliopistosairaalalisän verran (130,6 milj. euroa), mutta sen huomioon ottaminen siirtymätasauksissa vähentää yhteenlaskettuja siirtymätasauksia 100,6 milj. euroa. Lisäksi hyvinvointialueiden rahoitukseen vaikuttaa vuodesta 2025 alkaen siirtymäkauden enimmäismuutoksen raja -50 euroa asukasta kohti sekä vastaava siirtymäkauden porrastus. Näihin rahoituslakimuutoksiin kohdentuu rahoitusta nettomääräisesti 30 milj. euroa v. 2024, 58,5 milj. euroa v. 2025, 93,2 milj. euroa v. 2026 ja 122 milj. euroa v. 2027.

Vuoden 2023 talousarvion tapaan kehys sisältää vuosittain 1 milj. euroa hyvinvointialueiden lisärahoitukseen. Momentti mahdollistaa teknisesti vuoden aikana mahdollisesti syntyvien lisärahoitustarpeiden käsittelyn.

Luvussa 6.4 esitettävässä hyvinvointialueiden koko maan painelaskelmassa ei tehdä oletuksia alueiden omista sopeutustoimista. Lähtökohtana kuitenkin on, että alueiden tulee sopeuttaa menorakenteitaan valtion rahoituksen asettamaan raamiin. Kunta-alan ja hyvinvointialueiden palkkaratkaisujen seurauksena hyvinvointialueiden kustannustaso nousee lähivuosina nopeammin kuin hyvinvointialueiden rahoitus. Tämä lisää sopeutustarvetta.

Hyvinvointialueiden yleiskatteisen rahoituksen taso tarkistetaan lain mukaan jälkikäteen kahden vuoden viipeellä vastaamaan koko maan tasolla toteutuneita kustannuksia. Ensimmäinen jälkikäteistarkistus tehdään vuoden 2023 toteutumätietojen perusteella vuoden 2025 rahoitukseen. Vuoden 2023 rahoitus perustui kuntien talousarviotietoihin, jotka olivat 0,6 mrd. euroa sittemmin valmistuneita tilinpäätösarviotietoja alhaisemmat. Lisäksi kustannustason nousu on nopeampaa kuin syksyllä 2022 ennakoitiin. Hyvinvointialueiden mahdollisuudet talouden sopeuttamiseen ovat niiden ensimmäisenä toimintavuonna rajoitetummat kuin myöhemmin vuosina. Näin ollen voidaan arvioida, että vuoden 2025 jälkikäteistarkistus tulee olemaan hyvinvointialueiden rahoitusta lisäävä. Oletuksena on, että vuodesta 2024 lähtien alueiden omat sopeutus- ja uudistamistoimet hidastavat kustannusten nousua. Hyvinvointialueiden rahoituksen teknisiin korjauksiin ja kustannuspaineeseen, kuten mahdollisiin jälkikäteistarkistuksiin, on varauduttu ns. kehysvarauksella, joka ei ole käytettävissä muihin menoihin. Varaus on kauden loppua kohden nouseva (keskimäärin 430 milj. euroa vuodessa).

Hyvinvointialueiden toimintaan ja rahoitukseen vaikuttavat uudet ja laajentuvat tehtävät

Hyvinvointialueisiin kohdistuu kehyskaudella kokonaan uusia päätösperäisiä toimia sekä aiemmin päätettyjä uudistuksia, jotka tulevat voimaan tai laajenevat vaiheittain vuoden 2023 jälkeen. Lisäksi hyvinvointialueiden rahoitukseen vaikuttavat myös ennen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismuutosta v. 2023 voimaan tulleet uudistukset. Julkisen talouden suunnitelmassa on huomioitu seuraavien uudistusten alla mainittu kokonaistaso:

- Suurin muutos edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna liittyy hoitotakuulainsäädäntöön (+81 milj. euroa vuoden 2027 tasossa).
- Hyvinvointialueiden rahoitusta lisätään mm. perusterveydenhuollon hoitotakuun toteutukseen liittyen 113,4 milj. eurolla v. 2024, 128,2 milj. eurolla v. 2025 ja 126 milj. eurolla vuodesta 2026 alkaen.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain muutokset vähentävät hyvinvointialueiden rahoitusta 1,7 milj. eurolla v. 2024, mutta lisäävät rahoitusta 0,9 milj. eurolla v. 2025 ja 13 milj. eurolla vuodesta 2026 alkaen.
- Potilasasiavastaavista ja sosiaaliasiavastaavista annettuun lakiin sisältyvät muutokset lisäävät hyvinvointialueiden rahoitusta 1,4 milj. eurolla v. 2024 ja 1,1 milj. eurolla vuodesta 2025 alkaen.
- Lisäksi hyvinvointialueiden rahoituksessa on otettu huomioon eduskunnan keväällä 2023 hyväksymän uuden vammaispalvelulain vaikutukset, jonka johdosta rahoitusta lisätään 25,2 milj. eurolla v. 2024, 32,4 milj. eurolla v. 2025, 35,5 milj. eurolla v. 2026 ja 35,9 milj. eurolla vuodesta 2027 alkaen. Vammaispalvelulain uudistuksesta aiheutuviin mahdollisiin lisäkustannuksiin varaudutaan lisäksi kehysvarauksella. Tältä osin toimeenpanoon kohdennettava määrärahaa on tarkoitus tarkentaa seuraavan hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa ja vuoden 2024 talousarviovalmistelussa.
- Hyvinvointialueiden rahoituksessa on otettu vuodesta 2024 alkaen huomioon myös valtion vuoden 2023 talousarvioon sisältyneet päätökset lastensuojeluun ja sosiaalipäivystykseen liittyvän poliisin virka-avun maksuttomuudesta sekä sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamisesta.
- Lisäksi rahoituksessa on huomioitu vuoden 2023 alussa voimaan tulleen kotihoidon resurssien riittävyyttä ja omaishoidon kehittämistä koskevan vanhuspalvelulain uudistamisen toisen vaiheen vaikutusarvion tarkentuminen turva-auttamispalvelujen osalta.

Hyvinvointialueille osoitetut uudet tai laajenevat tehtävät kasvattavat hyvinvointialueiden rahoitusta v. 2024 vuoteen 2023 verrattuna nettona (eli vähennykset mukaan laskettuna) n. 129 milj. eurolla. Yhteensä vuosina 2019–2023 hyvinvointialueille osoitettujen uusien tai laajenevien tehtävien kustannusvaikutus on nettomääräisesti n. 630 milj. euroa⁷ v. 2027, kun kaikki kuluvalle hallituskaudella linjatut päätösperäiset muutokset ovat täysimääräisesti voimassa. Uudistuksista johtuen sosiaali- ja terveydenhuoltoon tarvittavan henkilöstön tarve kasvaa hallitusten esitysten vaikutusten arvioiden mukaan laskennallisesti noin 9 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä.

Hyvinvointialueille maksettavat valtionavustukset ja muut korvaukset

Sosiaali- ja terveystieteiden pääluokasta osoitetaan valtionavustuksia ja muita korvauksia hyvinvointialueille yhteensä 260,3 milj. eurolla v. 2024. Avustukset pienenevät asteittain kehyskauden loppuun mennessä, jolloin valtionavustuksia ja muita korvauksia maksetaan yhteensä 191,5 milj. eurolla. Merkittävin yksittäinen avustuskokonaisuus liittyy valtion korvauksiin sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköille sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön erikoistumiskoulutukseen, yhteensä 108 milj. euroa, joka sisältää sosiaali- ja terveysalan AMK-tutkintoihin sisältyvästä harjoittelusta aiheutuviin kustannuksiin maksettavat korvaukset (12 milj. euroa). Toinen merkittävä kokonaisuus on Suomen kestävän kasvun ohjelman pilariin 4 liittyvä rahoitus. Pilarin kokonaisrahoitus on ohjelmakaudella vuosina 2021–2025 n. 350 milj. euroa. Tästä kokonaisuudesta kohdentuu kehyskaudella hyvinvointialueille n. 38 milj. euroa v. 2024 ja 30 milj. euroa v. 2025. Toimenpiteiden tavoitteena on mm. purkaa koronavirustilanteen aiheuttamaa sosiaali- ja terveydenhuollon hoito-, kuntoutus- ja palveluvelkaa, nopeuttaa hoitoon pääsyä, edistää sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toteutumista, vahvistaa ennaltaehkäisyä ja ongelmien varhaista tunnistamista sekä vahvistaa kustannusvaikuttavuutta tukevaa tietopohjaa ja vaikuttavuusperusteista ohjausta ja kehittää digitalisaatiota. Lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden valmisteluvastuulla on tietyiltä osin pilari 3, jonka toimenpiteistä hyvinvointialueille kohdistuu arvolta n. 3 milj. euron kokonaisuus v. 2024. Ko. investointien tavoitteena on vauhdittaa työllisyysasteen nosta.

Palkkatukea myönnetään nykyisin valtion varoista sekä kunnille että hyvinvointialueille mutta vuodesta 2025 lähtien kunnat vastaavat palkkatuen maksamisesta myös hyvinvointialueille. Työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden pääluokissa palkkatukea osoitetaan hyvinvointialueille v. 2024 yhteensä n. 35 milj. euroa, minkä jälkeen avustus valtion maksamana loppuu.

⁷ Ei sisällä vammaispalvelulakiin liittyvää kehysvarausta.

Sisäministeriön hallinnonalan palosuojelurahastolakia (306/2023) muutettiin siten, että vuoden 2023 alusta lukien rahastosta voidaan myöntää yleisavustusta ja erityisavustuksia pelastusalan järjestöille ja muille vastaaville yhteisöille sekä erityisavustuksia kunnille, hyvinvointialueille ja sopimuspalokunnille. Rahaston avustuksia ei myönnetä enää alueen pelastustoimille, sillä ne lakkasivat hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyttyä. Rahastosta jaetaan harkinnanvaraisia avustuksia hyvinvointialueille n. 4 milj. euroa vuodessa.

Pelastustoimen siirryttyä osaksi hyvinvointialueiden toimintaa öljysuojarahastosta ei jatkossa enää makseta pelastustoimille korvauksia torjuntavalmiuden ylläpidosta. Öljysuojarahastosta korvataan kuitenkin edelleen öljyvahinkojen torjunnasta aiheutuneet kustannukset tilanteissa, joissa kustannuksia ei saada perityksi vahingosta vastuussa olevalta taholta. Rahastosta maksettavat korvaukset ovat olleet yhteensä n. 0,3 milj. euroa vuodessa. Öljysuojarahaston toiminta lakkaa v. 2025, kun ympäristövahinkorahasto aloittaa toimintansa. Hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin on mahdollista hakea harkinnanvaraista avustusta ympäristövahinkojen torjunnan kalustohankinnoista aiheutuvien kokonaiskustannusten osittaiseen kattamiseen. Ympäristövahinkorahastosta jaetaan avustuksia vuodesta 2025 lähtien n. 3 milj. euroa vuodessa.

Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueet voivat ylläpitää kahta ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystysyksikköä sairaaloidensa yhteydessä toistaiseksi, jos väestön palvelutarve sitä edellyttää ja enemmän kuin yhden yksikön ylläpito ei vaaranna laissa hyvinvointialueen toiminnalle säädettyjen edellytysten noudattamista. Valtio korvaa talousarvion rajoissa Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidosta aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia, mikäli kyseiset alueet kykenevät osoittamaan, että kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpitäminen aiheuttaa enemmän kustannuksia verrattuna tilanteeseen, että hyvinvointialue toteuttaisi samat toiminnot yhdessä yksikössä. Tarkoitusta varten osoitetaan kehyskaudella 9 milj. euroa vuodessa.

Eräät valtion täyden korvauksen palvelut

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

Kotoutumisen edistämisen korvauksia maksetaan hyvinvointialueille arviolta seuraavasti: 317 milj. euroa v. 2024, 456 milj. euroa v. 2025, 416 milj. euroa v. 2026 ja 239 milj. euroa v. 2027. Määrärahatason nousu on seurausta siitä, että tilapäistä suojelua saavat, joilla on kotikunta, ovat siirtyneet 1.3.2023 lukien kotoutumislain korvausten piiriin.

Rintamaveteraanien sekä sota- ja sotilasinvalidien valtion tukemiin palveluihin (esim. kotiin vietävät palvelut) kohdennetaan kehyskauden alussa n. 81,5 milj. euroa ja kehyskauden lopussa n. 48 milj. euroa.

Vastaanottokeskus järjestää vastaanottolain mukaiset palvelut ensisijaisesti itse. Osa palveluista ostetaan kuitenkin yksityisiltä ja julkisilta palveluntuottajilta, kuten tietyt terveys- ja sosiaalipalvelut hyvinvointialueilta. Maahanmuuttovirasto korvaa hyvinvointialueille palveluista aiheutuneet kustannukset. Hyvinvointialueiden vastaanotto toimintaan liittyvien korvausten arvioidaan olevan n. 8 milj. euroa kehyskauden alussa ja laskevan n. 2 milj. euroon kehyskauden lopussa. Arvioon sisältyy epävarmuutta, sillä se riippuu mm. kansainvälisen suojelun hakijamäärän kehitymisestä.

Muutos- ja valmistelukustannukset

Vuoden 2023 lisätalousarviossa hyvinvointialueiden muutos- ja valmistelukustannuksiin osoitettiin 350 milj. euroa. Määrärahaa käytetään valtionavustuksen myöntämiseen hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle järjestämisvastuun siirtymisestä aiheutuviin tilapäisiin kustannuksiin sekä toiminnan vakiinnuttamiseen sekä kehittämiseen. Muutos- ja valmistelukustannusten korvaaminen mahdollistaa lakisääteisen rahoituksen kohdentamisen täsmällisemmin varsinaiseen palvelu- ja järjestämistoimintaan kehyskauden 2024–2027 aikana. Lisäksi uudistuksesta aiheutuviin välttämättömiin kertaluonteisiin ICT-muutuskustannuksiin osoitetaan vuodelle 2024 100 milj. euroa v. 2022 myönnetyn ja käytetyn valtuuden talousarviomenojen maksamiseen.

6.2 Hyvinvointialueiden lainanottovaltuudet

Hyvinvointialueiden lainanottovaltuuksia koskeva sääntely

Hyvinvointialueen on vuosittain laadittava investointisuunnitelma seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista investoinneista ja investointeja vastaavista sopimuksista. Perinteisen, omaan taseeseen tehtävän investoinnin lisäksi tuotantovälineitä on mahdollista rahoittaa myös erilaisilla vuokramalleilla, kuten kiinteistöleasing-sopimuksilla ja yhteistyömalleilla, kuten niin kutsutuilla elinkaarimalleilla. Investointisuunnitelmassa kuvataan investointien ja investointeja vastaavien sopimusten rahoitus.

Valtioneuvosto päättää hyvinvointialueelle laskennallisesti lainanhoitokykyyn perustuen valtuuden pitkäaikaisten lainojen nostamiseen investointien rahoittamiseksi (lainanottovaltuus) hyvinvointialueesta annetun lain 15 §:n mukaisesti. Investointeja voidaan rahoittaa pitkäaikaisten lainojen lisäksi tulorahoituksella, kertyneillä rahavaroilla, investointiavustuksilla sekä pysyvien vastaavien luovutustuloilla. Lainanottovaltuuden laskenta perustuu hyvinvointialueen talousarvion mukaiseen vuosikatteeseen, jota voidaan oikaista talouden seurannan tiedoilla. Hyvinvointialueen investointisuunnitelma ei saa olla ristiriidassa hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa.

Hyvinvointialueiden rahoituksessa, investoinneissa ja lainanottovaltuudessa huomioidaan julkisen talouden reunaehdot. Valtioneuvoston päätös lainanottovaltuudesta perustuu julkisen talouden suunnitelmaan sekä hyvinvointialueen laskennalliseen lainanottovaltuuteen. Jos julkisen talouden, valtiontalouden tai hyvinvointialueen rahoitusasema heikentyy merkittävästi ja poikkeuksellisesti, hyvinvointialueen lainanottovaltuus voidaan vahvistaa laskennallista lainanottovaltuutta pienemmäksi.

Valtioneuvosto päättää lainanottovaltuuden muuttamisesta, jos investointi on välttämättömän hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi eikä investointitarvetta voida kattaa muulla tavoin. Lainanottovaltuuden muuttamisesta voidaan päättää hyvinvointialueen hakemuksesta tai valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön tai sisäministeriön aloitteesta. Lainanottovaltuuden muuttamista varten asetetaan valmisteluryhmä, jonka tehtävänä on arvioida lainanottovaltuuden muuttamisen edellytyksiä, tarvittavan lainanottovaltuuden suuruutta sekä hyvinvointialueelle asetettavia ehtoja. Arviointi perustuu hyvinvointialueen taloutta ja toimintaa koskevan tiedon perusteella tehtyyn kokonaisarvioon.

Hyvinvointialueiden lainanottovaltuudet vuonna 2024

Hyvinvointialueet, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä ovat toimittaneet v. 2022 ensimmäiset hyvinvointialueesta annetun lain mukaiset investointisuunnitelmaa koskevat esityksensä valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle sekä sisäministeriölle. Ensimmäiset investointisuunnitelmat koskevat tilikausia 2023–2026 ja tilikausia 2024–2027.

Valtioneuvosto on päättänyt kesällä 2022 hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän vuoden 2023 lainanottovaltuuksista. Kolme hyvinvointialuetta ja HUS-yhtymä hakivat muutosta lainanottovaltuuksiinsa ja valtioneuvosto päätti muutoksista syksyn 2022 aikana. Vuoden 2023 lainanottovaltuuksien määrä on muutosten jälkeen yhteensä 5,5 mrd. euroa. Yhteensä valtuutta käytetään vuoden 2023 aikana käynnissä oleviin tai käynnistettäviin hankkeisiin 4,8 mrd. euroa. Vuoden 2023 valtuudesta 0,7 mrd. euroa jää käyttämättä.

Vuoden 2023 aikana valtuudesta arvioidaan käytettävän 2,1 mrd. euroa. Vuoden 2023 valtuuksien mukaista pitkäaikaista lainaa nostetaan myös myöhempien vuosien aikana silloin, kun pitkäaikaisella lainalla rahoitettava investointihanke jatkuu vuoden 2023 jälkeen. Tällä varmistetaan se, että käynnissä olevien hankkeiden toteuttamista on mahdollista jatkaa. Vuoden 2023 lainanottovaltuuksien mukaista pitkäaikaista lainaa nostetaan tai investointeja vastaavia sopimuksia tehdään v. 2024 tai myöhemmin yhteensä 2,7 mrd. eurolla.

Hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän lainakannan ennakoidaan olevan vuoden 2024 alussa 5,8 mrd. euroa sisältäen myös hyvinvointialueille siirtyneitä lainoja. Vuoden 2024 lainanottovaltuudet lasketaan vuoden 2023 talousarvioiden vuosikatteeseen ja vuoden 2024 alun ennakoituun lainamäärään perustuen ja valtioneuvosto päättää niistä keväällä 2023. Koska talousarvioiden mukaiset vuosikatteen ovat heikkoja, hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän vuoden 2024 laskennalliset lainanottovaltuudet muodostuvat pieniksi ja siten useilla alueilla ei olisi uutta lainanottovaltuutta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että v. 2024 olisi mahdollista käynnistää vain vähäisessä määrin uusia investointihankkeita tai vaihtoehtoisesti ne tulisi kattaa lainanoton sijasta muulla rahoituksella. Mahdollisista muutoksista lainanottovaltuuksiin päätetään myöhemmin vuoden 2023 aikana.

6.3 Hyvinvointialueiden laina- ja rahoitussopimusvastuut

Hyvinvointialueille siirtyivät 1.1.2023 nykyiset sairaanhoitopiirit ja kehitysvammaisten erityishuoltopiirit varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen. Hyvinvointialueille siirrettiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvä kuntien irtain omaisuus, sopimukset ja vastuut.

Rahoituslaitoksissa laina- ja rahoitussopimuksien siirtyminen hyvinvointialueiden vastuulle tarkoitti velallisten vaihtumista. Finanssivalvonta luokitteli tammikuussa 2022 julkaisemassaan määräyksessä saamiset hyvinvointialueilta vastaavaan nollariskiluokkaan kuuluviksi kuin saamiset valtiolta, kunnilta ja kuntayhtymiltä.

Hyvinvointialueiden laina- ja muut rahoitussopimusvastuut ovat euromääräisesti merkittäviä. Toiminnan siirtovaiheessa hyvinvointialueiden laina- ja rahoitussopimusten vastuukanta oli n. 5 mrd. euroa. Kehyskauden alussa hyvinvointialueiden laina- ja rahoitusvastuiden arvioidaan olevan n. 5,8 mrd. euroa ja kehyskauden lopussa n. 12 mrd. euroa. Hyvinvointialueiden vastuut koostuvat mm. velkakirjalainoista, luottolimiiteistä, kuntatodistuksista, leasing-sopimuksista sekä rahoitussopimukseen liittyvistä johdannais-sopimuksista. Lisäksi hyvinvointialueilla on rahoitussopimukseen liittyviä takausvastuita. Hyvinvointialueiden rahoitusvastuiden kasvun lisäksi on otettava huomioon, että nopeasti kohonnut korkotasoo tuo osaltaan merkittävää lisärasitusta hyvinvointialueiden taloudelle ja sillä on välillistä vaikutusta myös valtiolle hyvinvointialueiden rahoituskokonaisuuden hallinnassa.

Valtio ei antanut talouspoliittisen ministerivaliokunnan 1.3.2022 tekemän linjauksen mukaisesti hyvinvointialueille siirtyneille laina- ja rahoitusvastuille valtiontakauksia. Lähtökohtaisesti takauksia ei anneta myöskään hyvinvointialueiden siirtohetken jälkeen otta- malle uusille lainoille. Hyvinvointialueiden rahoitus pohjautuu valtion rahoitukseen, säädösten puitteissa tapahtuvaan lainanottoon sekä asiakasmaksuihin, muihin toiminta- tuloihin ja rahoitustuottoihin. Viime kädessä valtion tulee turvata hyvinvointialueiden vas- tuulle kuuluvien peruspalveluiden saatavuus.

Valtiolla ei ole eksplisiittistä vastuuta hyvinvointialueiden laina- ja rahoitusvastuista eikä vastuita kirjata valtion tilinpäätöksen liitteen 12 takausvastuisiin. Valtiolla voidaan katsoa olevan viimekätinen implisiittinen vastuu hyvinvointialueiden palveluiden turvaamisesta ja tämän seurauksena myös hyvinvointialueiden rahoituksesta lainsäädännössä asetetu- in periaattein. Hyvinvointialueita ei voida konkurssilain 3 pykälän mukaan asettaa konkurs- siin, joten mahdollisissa maksuvaikeustilanteissa alueiden lainavastuiden hoitaminen tulee turvattavaksi ottaen huomioon mm. säädöksissä määritelty arviointimenettely.

6.4 Arvio hyvinvointialueiden tuloista ja menoista

Tässä osassa kuvataan hyvinvointialueiden talouden kehitysarvio kirjanpidon käsittein. Ennuste on laadittu valtiovarainministeriön kansantalousosastolla ja se kuvaa hyvinvointi- alueiden (ml. Helsingin sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi) ja hyvinvointiyh- tymien kokonaisuutta. Ennuste on luonteeltaan painelaskelma ja sisältää vielä paljon epävarmuuksia: ennusteessa menot kasvavat palvelutarpeen kasvun, tehtävämuutos- ten ja hintojen muutosten mukaan, eli siinä ei ole oletettu alueiden mahdollisia säästö- tai tehostamistoimia. Valtion rahoituksessa on huomioitu rahoituksen mahdollinen jälkikä- teistarkistus julkisen talouden suunnitelmassa tehdyn kehysvarauksen suuruisena, vaikka ennusteen menokehityksen perusteella tarkistus voisi muodostua suuremmaksi.

Painelaskelmassa vuosikate ja tulos heikkenevät ennustejakson alussa, jonka jälkeen ne tasaantuvat ja pysyvät negatiivisena. Korkealla tasolla olevista investoinneista johtuen toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen, ja hyvinvointialueet velkaantuvat. Menoja kasvattaa ja rahoitusasemaa heikentää hintojen ja erityisesti henkilöstökustan- nusten nopea kasvu. Henkilöstökustannusten arvio perustuu tehtyihin palkkasopimuk- siin, joihin sisältyy mm. viisivuotinen palkkarakenneohjelma ja kolmivuotinen palkkojen yhteensovittamisohjelma. Hyvinvointialueiden ansiotaso kasvaa nopeammin kuin yleis- nen ansiotaso, jonka ennusteeseen hyvinvointialueiden rahoituksen etukäteistarkistus on sidottu. Tämä heikentää alueiden rahoitustasapainoa, elleivät alueet pysty tehostamaan toimintaansa vastaavasti. Jälkikäteistarkistusten ansiosta alueiden vuosikate ja tulos kui- tenkin tasaantuvat vuodesta 2026 alkaen.

Hyvinvointialueiden menot koostuvat lähinnä palvelujen tuotantokustannuksista, eli henkilöstökustannuksista sekä tavaroiden ja palvelujen ostomenoista. Hyvinvointialueiden toimintakatteen arvioidaan heikkenevän keskimäärin lähes 6 % vuosittain. Ensimmäisinä toimintavuosina resursseja käytetään jonkin verran väliaikaisiin siirtymäkustannuksiin, ja näiden kulujen pieneneminen hidastaa menojen kasvua. Menoja kasvattavat myös tehtävämuutokset, kuten hoitajamitoituksen kiristäminen, vammaispalvelulain uudistus ja perusterveydenhuollon hoitotakuu. Hyvinvointialueiden investointimenojen arvioidaan olevan ennustejakson alussa n. 1,1 mrd. euroa.

Hyvinvointialueiden toimintatuotot kasvavat menoja hitaammin, koska valtion avustusten sekä muiden tuottojen määrän arvioidaan vähenevän, mikä liittyy vuosille 2023–2024 keskittyviin hankkeisiin. Supistuvien valtionavustuksien mukana pienenevät myös niihin liittyvät menot. Valtion yleiskatteellinen rahoitus (ml. varautuminen jälkikäteistarkistukseen 2025–2027) kasvaa keskimäärin noin 5 ½ prosentin vuosivauhtia.

Hyvinvointialueille arvioidaan siirtyneen lainoja ja velkoja n. 5 mrd. euron verran vuoden 2023 alussa. Seuraavina vuosina velan määrä kasvaa n. 12 mrd. euroon vuoteen 2027 mennessä.

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

Taulukko 13. Arvio hyvinvointialueiden tuloista ja menoista 2023–2027, mrd. euroa

	2023	2024	2025	2026	2027
Toimintakulut	27,8	29,3	30,8	32,1	33,2
muutos, %		5,4 %	5,2 %	4,0 %	3,5 %
Toimintatuotot	4,8	4,7	4,6	4,7	4,6
muutos, %		-2,2 %	-2,0 %	1,0 %	-1,0 %
Toimintakate	-23,0	-24,6	-26,2	-27,4	-28,6
muutos, %		7,0 %	6,6 %	4,6 %	4,3 %
Valtionrahoitus	23,1	24,4	25,7	27,0	28,3
josta jälkikäteistarkistus			0,3	0,6	0,9
Rahoitustuotot ja -kulut	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
Vuosikate	0,0	-0,3	-0,7	-0,6	-0,6
Poistot	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Satunnaiset erät	-	-	-	-	-
Tilikauden tulos	-0,3	-0,7	-1,1	-1,1	-1,0
Tulorahoituksen korjauserät	-	-	-	-	-
Käyttöomaisuusinvestoinnit	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9
Rahoitusosuudet ja myyntitulot	-	-	-	-	-
Toiminnan ja investointien rahavirta	-1,1	-1,4	-1,7	-1,5	-1,4
Lainakanta	6,2	7,5	9,2	10,7	12,1

Hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyden arviointi

Hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) 12 §:n mukaan julkisen talouden suunnitelmassa tulee arvioida hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä niiden tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja hyvinvointialueittain (*rahoitusperiaate*). Maaliskuussa 2023, kun hyvinvointialueiden toiminta on vasta hyvin alkuvaiheessa, on kuitenkin vaikea tehdä luotettavaa arviota hyvinvointialueiden tulevasta kustannuskehityksestä eli siitä, missä määrin ne hillitsevät omilla toimillaan kustannusten kasvua. Siksi tässä julkisen talouden suunnitelmassa alueittaisen tarkastelun toteuttamiselle ei vielä ole riittäviä edellytyksiä, ja hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyden arviointi nojautuu pitkälti koko maan tason tarkasteluun. Arviota hyvinvointialuekohtaisesta rahoituksen riittävyydestä syvennetään syksyn 2023 julkisen talouden suunnitelmassa sekä myöhemmin, kun alueiden toiminnasta ja taloudesta on saatavilla enemmän tietoa.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen kustannukset muodostavat merkittävän osan julkisen talouden kokonaismenoista. Hyvinvointialueiden taloudenhoidolla ja palvelutuotannon tehokkuudella on siten merkittävä vaikutus myös julkisen talouden kokonaiskestävyyteen. Talouden ja toiminnan jatkuvalla seurannalla luodaan osaltaan edellytyksiä hyvinvointialueiden tehokkaalle ja vaikuttavalle toiminnalle. Seuranta varmistaa myös mahdollisten rahoitusvajeiden ennakoimisen.

Edellä esitetystä hyvinvointialueiden talouden kehitysarviosta nähdään, että ilman kustannusrakenteen sopeuttamista hyvinvointialueiden kustannukset kasvavat kehyskaudella nopeammin kuin niiden saama valtion rahoitus. Kustannusten ja rahoituksen epäsuhtaa selittää ennen kaikkea se, että kunta-alan ja hyvinvointialueiden palkkaratkaisujen (sisältäen palkkojen harmonisoinnin) seurauksena hyvinvointialueiden työntekijöiden ansiotaso nousee lähivuosina nopeammin kuin yleinen ansiotasoindeksi, jonka perusteella hyvinvointialueiden yleiskatteisen rahoituksen indeksikorotukset määräytyvät. Lähtökohtaisesti hyvinvointialueiden tulee sopeuttaa kustannukset valtion rahoitukseen. Tämä edellyttää maltillisia, yleisen linjan mukaisia palkankorotuksia tulevilla sopimuskausilla sekä henkilöstön saatavuutta turvaavia toimia, joilla voidaan pienentää palkkapaineita.

Painelaskelman perusteella voidaan arvioida, että kaikkien hyvinvointialueiden on panostettava toimintansa uudistamiseen, jotta kustannuskehitys saadaan sovitettua valtion rahoituksen puitteeseen ja kustannusten kasvu on pitkällä aikavälillä kestävä. Tätä arviota voidaan pitää myös rahoitusmallin luonteen mukaisena. Toimintatapojen ja rakenteiden uudistamiseen ja toimintojen tehostamiseen kannustaa osaltaan henkilöstöpula. Alueet ovat myös sisällyttäneet taloussuunnitelmiinsa kustannusten kasvua hillitseviä toimia ja monilla alueilla on valmisteilla uudistus- ja tuottavuusohjelmia. Toisaalta alueiden välillä on suuria eroja mm. lähtötilanteissa ja henkilöstön saatavuudessa, mikä voi vaikuttaa sopeutusmahdollisuuksiin. Kustannusvaikuttavuutta ja tuottavuutta parantavat toimet ovat erityisen tärkeitä alueilla, joilla siirtyvät kustannukset ovat laskennallista rahoitusta suuremmat vuoden 2022 tasolla tai joilla investoinnit nostavat poistotason korkeaksi. Alueiden sopeutumista laskennalliseen rahoitukseen on rahoitusmallissa helpotettu porrastetulla siirtymätasauksella.

Viime kädessä valtio turvaa rahoituksen jälkikätestarkistuksen ja alueittaisen lisärahoitusmahdollisuuden kautta riittävän rahoituksen palveluiden järjestämiseen. Koko maan tason kehitysarviossa valtion rahoituksessa on huomioitu rahoituslain mukainen jälkikätestarkistus vain osittain, kehysvarauksen mukaisena (ks. luku 6.1). Jos hyvinvointialueiden toteutuneet kustannukset ylittävät koko maan tasolla niiden saaman valtion rahoituksen, hyvinvointialueiden laskennallinen rahoitus tarkistetaan rahoituslain mukaan kahden vuoden viipeellä täysimääräisesti toteutuneiden kustannusten mukaiseksi.

Hyvinvointialueiden rahoituslain mukaan alueella on oikeus valtion lisärahoitukseen, jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi perustuslain turvaamien riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai pelastustoimen palvelujen järjestämisen. Lisärahoitukseen voidaan liittää ehtoja palvelutuotannon tehostamiseksi ja toiminnan sopeuttamiseksi. Hyvinvointialueilla on myös lakisääteinen oikeus hankkia lyhytaikaista vierasta pääomaa tarvittaessa.

Hyvinvointialueiden rahoitusta, talouden hoitoa ja investointeja koskeva sääntelykehikko muodostaa kokonaisuuden, joka ohjaa osaltaan hyvinvointialueiden toimintaa tuottavampaan ja vaikuttavampaan palvelutuotantoon sekä tämän varmistamiseksi pitämään talouden jatkuvasti kestäväällä uralla. Hyvinvointialueiden rahoitus on laskennallista ja yleiskatteista eikä siten ole kustannusperusteinen. Jos hyvinvointialue tuottaa palvelut annettua rahoitusta pienemmin kustannuksin, alue saa pitää hyödyn itsellään. Hyvinvointialue voi esimerkiksi kerätä kassaan rahaa tai käyttää säästynyttä rahaa investointien rahoittamiseen. Myös rahoituksen jälkikäteistarkistus toteutetaan koko maan tasolla, jolloin se ei leikkaa toimintaansa tehostaneen alueen saavuttamaa hyötyä kuin marginaalisesti.

Hyvinvointialueesta annetun lain mukaan hyvinvointialueiden on laadittava taloussuunnitelmansa siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään toisen talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä. Hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Esimerkiksi vuoden 2023 taseen alijäämä ja myös sen jälkeen kertynyt alijäämä tulee olla katettu viimeistään vuoden 2026 tilinpäätöksessä. Investointeja voidaan kattaa pitkäaikaisella lainalla vain lainanottovaltuuden puitteissa. Hyvinvointialueen arviointimenettely voi käynnistyä joko talouteen perustuvien kriteerien (ml. määrääjassa kattamaton alijäämä) perusteella tai mikäli hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti.

Hyvinvointialueiden itsehallinto on kuntia rajoitetumpaa. Valtio ei voi kuitenkaan ohjauksellaan suoraan puuttua esimerkiksi alueen palvelujen järjestämisen tapaan tai alueiden palveluverkkoon, muuten kuin laissa säädetyissä poikkeustapauksissa (lisärahoitus, arviointimenettely, lainanottovaltuuden muutos). Näin ollen myös hyvinvointialueilla itsellään on vastuu tasapainottaa talouttaan ennakoidusti siten, että valtion osoittama laskennallinen rahoitus riittää kustannusten kattamiseen.

7 Kuntatalous

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

7.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset

Peruspalvelujen valtionosuuslain mukaan tehtävien ja velvoitteiden laajennuksiin sekä uusiin tehtäviin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Valtion rahoitusvastuun täysimääräinen toteutuminen edellyttää sitä, että uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden vaikutukset kuntatalouteen arvioidaan realistisesti. Kunta-alan palkansaajien voimakkaasta eläköitymisestä ja aloittain voimakkaasti vaihtelevasta työvoimatilanteesta johtuen huomiota tulee kiinnittää myös tehtävä- ja velvoitemuutosten henkilöstövaikutuksiin.

Merkittävänä muutoksena aiempaan on se, että sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä vastuun siirryttyä hyvinvointialueille ikäsidonnaisten menojen kasvupaine ei rasita enää kuntataloutta. Toisaalta kuntien tehtäväkentän pientymisen myötä sopeutustoimia voi olla aikaisempaa vaikeampi löytää. Kunnat ovat myös eriytyneitä niin talouden kuin muidenkin tekijöiden suhteen. Kunnilla on laaja itsehallinto, ja siten niiden omilla tuottavuutta lisäävillä uudistuksilla ja elinvoimaa vahvistavilla toimilla on suuri merkitys. Tästä johtuen valtio ei voi omilla toimenpiteillään taata kuntahallinnon rahoitusasematavoitteen saavuttamista.

7.2 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet

Kuntien valtionavut ovat 5,4 mrd. euroa v. 2024 (taulukko 14). Laskennalliset valtionosuudet ovat 3,9 mrd. euroa, kuntien verotulomenetysten korvaukset 0,9 mrd. euroa ja muut valtionavut 0,6 mrd. euroa. Kehyskauden lopussa v. 2027 valtionavut ovat n. 6,2 mrd. euroa, josta laskennalliset valtionosuudet ovat 4,9 mrd. euroa. Kuntien valtionapuja lisää kehyskaudella erityisesti v. 2025 työvoimapalveluiden järjestämistä vastuun siirto kunnille

ja siihen liittyvä kuntien työttömyysturvan rahoitusosuuden kasvattaminen. Valtionapuja puolestaan alentavat hallitusohjelman määräaikaisten lisäysten päättyminen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistukseen liittyvien kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien tulojen ja kustannusten tarkistus.

Peruspalvelujen valtionosuus osoitetaan 2,7 mrd. euroa v. 2024. Sen taso alenee n. 75 milj. euroa vuoden 2023 varsinaiseen talousarvioon verrattuna johtuen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistukseen liittyvistä tarkistuksista. Kehyskauden lopussa v. 2027 valtionosuuden taso nousee. 3,7 mrd. euroon. Kasvu johtuu v. 2025 voimaan tulevasta työvoimapalvelu-uudistuksesta. Osana uudistusta työllisyyspalveluiden järjestämisen ja työttömyysturvan määrärahoja siirretään työ- ja elinkeinoministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilta kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen yhteensä 930 milj. euroa. Uudistukseen liittyvät siirrot tarkentuvat uudistuksen toimeenpanon valmistelun edetessä ja varmistuvat lopullisesti valtion vuoden 2025 talousarvioletyksen valmistelun yhteydessä. Lisäksi kuntien muutuskustannuksiin varautumiseksi tehdään alustavasti 34 milj. euron suuruinen kehysvaraus vuodelle 2024. Määräraha-tarvetta tarkennetaan talousarviovalmistelussa.

Peruspalvelujen kehittämistä jatketaan v. 2024 aiemmin päätetyn mukaisesti. B1-kielen opetusta lisätään yhdellä vuosiviikkotunnilla vuosiluokilla 7–9. Muutos tulee voimaan 1.8.2024 alkaen. Valtionosuutta lisätään muutoksen johdosta n. 4 milj. euroa v. 2024 ja n. 10 milj. euroa vuodesta 2025 alkaen. Valtionosuuden tasossa on otettu huomioon myös sitouttavaan kouluyhteisötyöhön liittyvä perusopetuslain muutos, jonka johdosta valtionosuutta lisätään 8 milj. eurolla vuodesta 2024 alkaen. Myös juomavesidirektiivin toimeenpanon sekä varhaiskasvatuksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien toteutuksen vaatima rahoitus on huomioitu valtionosuuden tasossa.

Vuoden 2024 indeksikorotus (3,0 %) lisää valtionosuutta 72 milj. euroa. Valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistusta ei oteta huomioon v. 2024, sillä sote-uudistuksen yhteydessä peruspalvelujen valtionosuuslakiin tehdyn siirtymäsäännöksen mukaan kustannustenjaon tarkistus tehdään seuraavan kerran vasta valtion vuoden 2025 talousarvioletydessä.

Peruspalvelujen valtionosuutta alentaa sote-uudistukseen liittyvä kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien tulojen ja kustannusten tarkistus kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella. Kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien tulojen ja kustannusten erotus otetaan huomioon peruspalvelujen valtionosuudessa vuodesta 2024 lukien. Jos kunnilta on tarkistuksen perusteella koko maan tasolla siirtynyt tuloja vähemmän kuin kustannuksia, peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään vastaava vähennys. Jos tuloja on siirtynyt enemmän kuin kustannuksia, peruspalvelujen valtionosuutta puolestaan lisätään vastaavasti.

Kuntien tilinpäätösarvotietojen perusteella kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät vuoden 2022 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen nettokustannukset ovat 567 milj. euroa suuremmat kuin valtion vuoden 2023 talousarvion valmistelun yhteydessä arvioitiin. Uuden arvion mukaan kunnilta siirtyisi hyvinvointialueille kustannuksia vuoden 2022 tasossa yhteensä n. 21,8 mrd. euroa. Valtiovarainministeriön veroennusteen perusteella kunnilta siirtyi valtiolle 373 milj. euroa enemmän kunnallisverotuloja ja 96 milj. euroa enemmän yhteisöverotuloja kuin valtion vuoden 2023 talousarvion yhteydessä arvioitiin. Yhteensä kunnilta siirtyisi hyvinvointialueille tuloja n. 21,7 mrd. euroa.

Tarkistuksen perusteella kunnan peruspalvelujen valtionosuuden mitoituksessa on otettu huomioon vuodesta 2024 lukien kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien tulojen ja kustannusten erotusta vastaava 97 milj. euron pysyvä vähennys. Lisäksi vuoden 2023 erotus otetaan huomioon tekemällä 48,5 milj. euron määräaikainen vähennys v. 2024 ja v. 2025.

Tässä julkisen talouden suunnitelmassa esitettävät luvut kunnilta hyvinvointialueille siirtävistä kustannuksista ja tuloista perustuvat arviotietoihin ja veroennusteeseen ja ovat siksi vielä alustavia. Ne tarkistetaan vuoden 2024 talousarvion valmistelun yhteydessä vastaamaan kuntien vuoden 2022 lopullisia tilinpäätöstietoja sekä verovuoden 2022 valmistuneen verotuksen mukaisia tietoja.

Kuntien verotulomenetysten korvauksiin osoitetaan 864 milj. euroa v. 2024 ja 955 milj. euroa v. 2027. Korvausten määrä kasvaa v. 2024 n. 30 milj. euroa suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan. Lisäys johtuu vuoden 2023 talousarvion valmistelun yhteydessä päätetyistä uusista veroperustemuutoksista ja niihin liittyvistä korvauksista. Kehyskauden verotuloarvioihin sisältyy teknisenä oletuksena ansiotulooveroperusteiden indeksitarkistus, joka alentaa kunnallisverotuottoa arviolta 35 milj. euroa vuosittain. Vakiintuneen käytännön mukaisesti on tehty tekninen oletus myös kuntien verotuloihin vaikuttavien veroperustemuutosten kompensoinnista.

Arvio opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kunnille myönnettävistä valtionosuuksista ja ammatillisen koulutuksen rahoituksesta on n. 1,2 mrd. euroa vuosina 2024–2027. Vuoden 2024 indeksikorotus (3,0 %) lisää kuntien ja kuntayhtymien valtionosuuksia arviolta 23,7 milj. euroa. Ammatillisen koulutuksen rahoituksen vuoden 2024 indeksikorotuksesta (3,4 %) kohdistuu kunnille ja kuntayhtymille arviolta 22,8 milj. euroa. Valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistusta ei tehdä myöskään opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla v. 2024.

Aiempien päätösten mukaisesti oppivelvollisuuden laajentamisen ja maksuttoman toisen asteen toimeenpanoon osoitetaan 129 milj. euroa vuodesta 2024 lukien. Ukrainasta saapuvien pakolaisten auttamiseksi kohdennetaan perusopetuksen valmistavaan opetukseen 48 milj. euroa vuodelle 2024. Lisäksi suomen ja ruotsin kielen koulutukseen suunnataan vuosittain 2,5 milj. euroa sekä aiempien kehyspäätösten mukaisesti kotoutumiskoulutukseen 4 milj. euroa vuodelle 2024 ja 3 milj. euroa vuodelle 2025.

Tilapäistä suojelua saavat, joilla on kotikunta, ovat 1.3.2023 lukien kotoutumislain mukaisen korvausten piirissä. Tämän takia korvauksiin kotoutumisen edistämisestä on arvioitu kehyskaudelle lisäys, josta kunnille arvioidaan kohdentuvan 120 milj. euroa vuodelle 2024, 167 milj. euroa vuodelle 2025, 145 milj. euroa vuodelle 2026 ja 59 milj. euroa vuodelle 2027. Arvioon liittyy merkittävää epävarmuutta, sillä sen taustalla on paitsi oletus tilapäistä suojelua hakevien henkilöiden lukumäärästä, niin myös oletus siitä, kuinka moni heistä hakee kotikuntaa sen tullessa mahdolliseksi pääsääntöisesti vuoden mittaisen Suomessa oleskelun jälkeen.

Uusi rakentamislaki ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskeva laki edellyttävät kunnilta ja maakuntien liitoilta tiedonhallinnan muutoksia, joita on tarkoitus korvata avustuksella siirtymäajan. Tähän osoitetaan rahoitusta 4 milj. euroa vuodessa v. 2024–2026.

Taulukko 14. Kuntien ja kuntayhtymien käyttötalouden valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2024 hintatasossa¹

	2022	2023 TA	2024	2025	2026	2027
Laskennalliset valtionosuudet	9 150	4 001	3 895	4 778	4 837	4 850
VM	7 987	2 752	2 677	3 621	3 682	3 694
OKM	1 163	1 249	1 218	1 157	1 156	1 156
– josta kuntayhtymät	1 070	1 095	1 108	1 096	1 096	1 096
Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä	2 750	851	864	902	921	955
Valtionavustukset:	2 116	576	601	519	496	417
OM	11	11	32	0	0	12
VM	30	11	11	11	11	11
OKM	391	254	185	182	182	182
MMM	0	4	4	4	4	4
LVM	85	44	44	44	44	44
TEM	208	135	236	239	219	134
STM	1354	69	71	22	21	20
YM	37	47	17	17	13	9
Valtionavut yhteensä	14 016	5 427	5 360	6 199	6 254	6 222

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

Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen on kehyskaudella lähellä neutraalia. Kehyskaudella kuntiin kohdistuu vain joitakin pääministeri Sanna Marinin hallituksen linjaisia päätösperäisiä toimia, joihin osoitetaan täysi valtionrahoitus.

7.3 Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta

Kuntatalouden menot kehyskaudella

Kuntatalouden toimintamenot kasvavat painelaskelmassa vuosina 2024–2027 pääasiassa hintojen kasvun seurauksena lukuun ottamatta vuotta 2025, jolloin kunnille siirtyy vastuu työvoimapalveluiden järjestämisestä. Samalla kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennetaan. Kuntien kustannuskehitystä kuvaavan peruspalvelujen hintaindeksin muutos on keskimäärin 3,3 % vuodessa. Kunta-alan sopimuskorotukset nostavat työvoimakustannuksia 2,99 prosenttia v. 2024. Sopimuskorotusten kasvua hillitsee v. 2024 kunta-alan henkilöstölle v. 2023 maksettavien kertaerien poistuminen. Vuosina 2025–2027 kunta-alan ansiokehityksen oletetaan olevan yleisten työmarkkinoiden ansiokehitystä hieman nopeampaa kunta-alan palkkausjärjestelmien kehittämisohjelman vuoksi. Kuluttajahintojen kehityksen arvioidaan normalisoituvan keskimäärin kahteen prosenttiin kehysvuosina.

Kuntien tehtävät painottuvat nykyisin voimakkaasti lapsi- ja nuorisoikäluokkien tarvitsemien koulutus- ja varhaiskasvatuspalveluiden järjestämiseen. Koulutuksen (ml. varhaiskasvatus) yhteenlaskettu palvelutarve on painelaskelmassa kehysvuosina laskeva syntyvyyden laskun ja ikäluokkien pienentymisen vuoksi. Kehitysarviossa palvelutarpeen laskua on totuttuun tapaan hieman loivennettu, sillä monissa pienissä kunnissa mahdollisuudet kouluverkon sopeuttamiseen ovat rajalliset. Lisäksi lasten määrään varhaiskasvatuksessa vaikuttaa myös työllisyyden kehitys sekä varhaiskasvatuksen osallistumisaste, joka on ollut viime vuosina nousussa.

Työ- ja elinkeinopalvelut siirretään kuntien vastuulle vuodesta 2025 alkaen. Tämä laajentaa kuntien tehtäväkenttää ja kasvattaa kuntatalouden toimintamenoja n. 840 milj. eurolla. Uudistuksen myötä kuntien henkilöstömäärä kasvaa n. 4 000 henkilötyövuodella, mikä näkyy v. 2025 henkilöstömenojen voimakkaana kasvuna. Myös ostot kasvavat uudistuksen seurauksena. Uudistuksen myötä kunnan rahoitusvastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta laajenee, mikä puolestaan heijastuu v. 2025 avustusmenojen tason muutokseen.

Investointien oletetaan palaavan normaalille kasvu-uralleen kehyskaudella. Kunnilla on jatkossakin merkittäviä investointitarpeita mm. rakennuskannan iän, muuttoliikkeen ja vihreän siirtymän vuoksi.

Kuntatalouden tulot kehyskaudella

Toimintatulot kasvavat painelaskelmassa keskimäärin vajaan prosentin vuodessa vuosina 2024–2027. Verotulot laskevat 3,0 % v. 2024, mikä on seurausta siitä, että sote-uudistuksen vaikutus näkyy kuntien verotuloissa viiveellä verovuoden verojen kertyessä useamman kalenterivuoden aikana. Tämän jälkeen verotulojen kehitys normalisoituu keskimäärin 3,6 prosentin vuotuisen kasvuun vuosina 2025–2027.

Kuntien valtionosuuksien kasvu jää tarkasteluvuosina varsin maltilliseksi lukuun ottamatta vuotta 2025, josta alkaen kuntien valtionosuuksissa huomioidaan kunnille siirtyvät vastuut TE-palvelutehtävien ja työttömyysetuuksien rahoituksesta. Kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden tulojen ja kustannusten määrä täsmätetään kuntien vuoden 2022 lopullisten tilinpäätös- ja verotietojen perusteella. Tarkistus otetaan huomioon vuodesta 2024 alkaen, ja alustavien arvioiden mukaan läsiirtotarve olisi 97 milj. euroa. Siirtolaskelma tarkentuu talousarviovalmistelussa.

Kuntatalouden tasapaino kehyskaudella

Kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta pysyy vuosina 2024–2027 negatiivisena, ja menojen ja tulojen epäsuhta kasvaa hieman vuodelta. Vuosikate riittää kattamaan poistot kaikkina tarkasteluvuosina painelaskelmassa. Vuosikate näyttäisi riittävän likimain nettoinvestointien tasolle. Tulojen ja menojen epätasapaino korostaa palvelutarpeen ennakoivan suunnittelun ja investointien tarveharkinnan tärkeyttä. Koska väestökehityksessä on kuntien välillä merkittäviä eroja, ovat myös sen aiheuttamat haasteet ja ratkaisuvaihtoehdot eri kunnissa hyvin erilaisia.

Vuonna 2023 kuntatalouden lainoista siirtyi arviolta 5,1 mrd. euroa pois sote-uudistuksen myötä. Kuntatalouden lainakannan kasvuvauhti hidastuu selkeästi viime vuosikymmenen keskimääräiseen kasvuvauhtiin verrattuna. Kuntatalouden lainakanta kasvaa tarkastelujakson lopulla 20,4 mrd. euroon. Korkojen nousu välittyy lopulta myös kuntatalouteen lisäkustannuksiksi kiristäen kuntien taloutta.

Taulukko 16. Kuntatalouden kehitys vuoteen 2027, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-33,8	-13,2	-13,5	-14,8	-15,4	-15,9
2. Verotulot	26,9	14,4	14,0	14,4	15,0	15,6
3. Valtionosuudet, käyttötalous	10,8	3,7	3,6	4,6	4,8	4,9
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
5. Vuosikate	4,2	5,1	4,2	4,3	4,5	4,6
6. Poistot	-3,2	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2	-3,3
7. Satunnaiset erät, netto	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
8. Tilikauden tulos	1,2	2,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Rahoitus						
9. Vuosikate	4,2	5,1	4,2	4,3	4,5	4,6
10. Satunnaiset erät	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
11. Tulorahoituksen korjauserät	-1,0	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
12. Tulorahoitus, netto	3,4	4,6	3,6	3,7	3,9	4,0
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-5,9	-4,9	-5,0	-5,2	-5,4	-5,6
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	2,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
15. Investoinnit, netto	-3,8	-3,9	-4,0	-4,2	-4,4	-4,6
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-0,5	0,6	-0,4	-0,5	-0,5	-0,6
17. Lainakanta	24,6	18,8	19,1	19,5	19,9	20,4
18. Kassavarat	8,8	8,5	8,5	8,4	8,4	8,4
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	15,8	10,3	10,6	11,1	11,5	12,0

8 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkejärjestelmä

Suomen työeläkejärjestelmä muodostuu useasta eri eläkelaista, joissa eläkkeet kuitenkin määräytyvät pääsääntöisesti samoin perustein. Eläkemenojen rahoitus vaihtelee eläkelaeittain, minkä vuoksi työeläkesektorin rahoitusperusteita ei voida kuvata yhdellä säännöllä. Rahoitusperusteita voidaan kuitenkin tarkastella katsomalla erikseen merkittävimpiä eläkelajeja. Suomen työeläkejärjestelmä on osittain rahastoiva, sillä osa työeläkkeiden rahoituksesta tulee etukäteen rahastoiduista eläkevaroista ja niiden tuotosta. Työeläkkeet rahoitetaan kuitenkin pääosin vuosittain työntekijöiltä ja työnantajilta perittävillä työeläkemaksuilla. Lisäksi valtion työntekijöiden sekä yrittäjien, maatalousyrittäjien ja merimiesten eläkkeistä osa rahoitetaan valtion budjetista. Työntekijöiden eläkemaksu on saman suuruinen kaikissa eläkelaeissa. Eläkkeet karttuvat kaikissa eläkelaeissa lähes samalla tavalla koko työuran aikaisista ansioista. Alkavia vanhuuseläkkeitä pienennetään elinajanodotteen kasvun huomioivalla elinaikakertoimella. Maksussa olevia eläkkeitä korotetaan vuosittain työeläkeindeksillä, jossa kuluttajahintojen muutoksella on 80 % paino ja ansiotason muutoksella 20 % paino.

Yksityisen sektorin työntekijän eläkelain (TyEL) piiriin kuuluu liki 2/3 työvoimasta. TyEL:n mukaisista työeläkemaksuista osa rahastoidaan yksilöllisesti ja loput maksusta menee nykyisten eläkkeiden rahoittamiseen jakojärjestelmänä. Eläkemaksujen tulee olla tasolla, joka takaa eläkkeiden maksun sekä lainsäädännön edellyttämän rahastoinnin. TyEL-järjestelmän rahastointiaste eli eläkevarojen suhde eläkevastuuseen oli n. 35,4 % vuoden 2021 lopussa (laskelman reaalin diskonttokorko on 2,5 % vuoteen 2031 asti ja 3,5 % vuodesta 2032 alkaen). Työmarkkinakeskusjärjestöt ovat sopineet TyEL-järjestelmän ns. EMU-puskurista. EMU-puskurin tavoitetasoksi on sovittu määrä, joka vastaa 2,5 % yksityisen sektorin vuotuisesta palkkasummasta. Puskurin ajatuksena on tietyn ehdoin mahdollistaa työeläkemaksujen laskeminen väliaikaisesti heikossa suhdannetilanteessa. Puskurin käytöstä sovittaessa on sovittava vastaavasti työeläkemaksun myöhemmästä korottamisesta, jotta puskuri palautuu ennalleen. Puskurin mahdollistama alennus otettiin käyttöön v. 2020, jolloin työnantajan maksua alennettiin. Maksua korotetaan v. 2022–2025, jotta puskuri saadaan kerrytettyä entiselle tasolle.

Yrittäjien (osuus vakuutetuista n. 9 %), maatalousyrittäjien ja merimiesten eläkemenot rahoitetaan maksutuloista sekä ylimenevältä osin valtion budjetista.

Kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä on runsaat 20 % vakuutetuista. Kunnallisessa eläkejärjestelmässä eläkemaksu on pyritty asettamaan siten, että eläkejärjestelmä on kestäväällä pohjalla ja eläkemaksutaso pysyy vakaana tulevaisuudessa.

Valtion eläkejärjestelmän piirissä vakuutetut työntekijät (n. 6 % vakuutetuista) ja valtion työnantajat maksavat eläkemaksunsa Valtion Eläkerahastoon (VER). Valtion Eläkerahastosta siirretään valtion talousarvioon vuosittain varoja valtion eläkemenojen katteeksi. Siirrettävä määrä on ollut 40 % valtion eläkkeistä aiheutuvista menoista, ja loput eläkemenosta katetaan suoraan valtion budjetista. Vuodesta 2024 alkaen tuloutus kasvaa yhdellä prosenttiyksiköllä vuosittain, kunnes se on 45 % vuodesta 2028 alkaen.

Eläkkeiden etukäteisrahastoinnin ansiosta työeläkesektori on ollut historiassa voimakkaasti ylijäämäinen. Eläkeikäisen väestön määrän lisäys kasvattaa eläkemenoja, mikä on johtanut työeläkelaitosten ylijäämän supistumiseen. Etukäteisrahastoinnin ansiosta omaisuustulot ovat kuitenkin huomattavia, jolloin eläkerahastot eivät ala nimellisesti purkautua, vaikka eläkemenot ylittävätkin maksutulot. Kokonaisuutena työeläkelaitosten ylijäämä on supistunut 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen keskimäärin runsaasta kolmesta prosentista suhteessa BKT:hen 0,9 prosenttiin v. 2022. Myös yksityisen sektorin työeläkelaitokset luetaan kansantalouden tilinpidossa julkiseen talouteen ja niiden varallisuus julkisen talouden varallisuudeksi.

Työeläkesektorin ylijäämä oli v. 2022 n. 0,9 % suhteessa BKT:hen. Maksutulot kasvoivat reippaasti. Omaisuustulot olivat edellisvuoden tasolla. Vuosina 2022–2025 työnantajan työeläkemaksu on korkeampi vuoden 2020 alennuksen kompensoimiseksi. Työeläkesektorin rahoitusasema paranee omaisuustulojen kasvaessa, vaikka etuusmenot kasvavat nopeasti indeksikorotusten siivittämänä.

Muut sosiaaliturvarahastot

Muut sosiaaliturvarahastot sisältävät muita julkiselle vallalle määriteltyjä sosiaaliturvan tehtäviä toteuttavat yksiköt. Näitä ovat mm. Kansaneläkelaitos (Kela) sekä ansiosidonnaista työttömyysvakuutusjärjestelmää hoitavat yksiköt. Kelan toiminta rahoitetaan lakisääteisesti vakuutettujen ja työnantajien sairausvakuutusmaksuilla sekä julkisen sektorin osuuksilla. Valtion osuus Kelan rahoituksesta v. 2021 oli n. 72 %, vakuutusmaksujen osuus n. 22 % ja kuntien osuus n. 5 %. Vuonna 2022 Kelan kokonaiskulut olivat n. 16,9 mrd. euroa. Kelan etuusrahastot ovat kansaneläkerahasto, sairausvakuutusrahasto ja sosiaaliturvan yleisrahasto.

Ansiosidonnaisen työttömyysvakuutusjärjestelmän hoidosta vastaavat Työllisyysrahasto ja työttömyyskassat. Ansiosidonnaiset työttömyysmenot rahoitetaan työntekijöiltä ja työnantajilta perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla (n. 55 %), valtion osuuksilla (n. 40 %) ja työttömyyskassojen jäsenmaksuilla (n. 5 %). Vuonna 2022 työttömyyskassojen maksamat etuudet olivat yhteensä 2,5 mrd. euroa. Työllisyysrahastolla on suhdannepuskuri, jonka nettovelka tai nettovarallisuus saa olla korkeintaan määrän, joka vastaa 6 % työttömyysasteesta aiheutuvia vuotuisia menoja.

Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema parani v. 2022 hieman ylijäämäiseksi. Sektorin rahoitusasema on seuraavina vuosina ylijäämäinen, mutta rahoitustasapaino voi vaihdella hieman vuosittain puskurirahastojen joustaessa. 2000-luvulla muut sosiaaliturvarahastot ovat poikenneet tasapainosta vuosittain korkeintaan 0,4 % suhteessa BKT:hen.

9 Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla

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

9.1 Toimenpiteiden kokonaismittaluokka ja ajoitus

Seuraavaan taulukkoon on koottu pääministeri Marinin hallituksen tuloja ja menoja koskevien päätösten kumulatiivinen vaikutus julkiseen talouteen vuosina 2019–2027. Julkisen talouden tasapainoa heikentävät toimenpiteet on esitetty miinusmerkkisinä ja vahvistavat toimenpiteet plusmerkkisinä. Vaikutukset on esitetty suhteessa edellisen vaalikauden viimeiseen julkisen talouden suunnitelmaan, toisin sanoen 4.4.2019 tehtyyn tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Taulukossa huomioon otettujen päätösperäisten toimenpiteiden lisäksi hallitus on pyrkinyt nostamaan työllisyysastetta ja työllisten määrää työllisyyttä vahvistavilla uudistuksilla. Lisäksi on toteutettu julkisen talouden tuottavuutta ja kustannusvaikuttavuutta kohentavia toimia.

Koronavirustilanteeseen liittyvät toimet

Koronapandemiassa julkisen talouden menoja kasvattivat erityisesti yritysten tukeminen, työttömyysturvan ja sosiaalietuuksien laajennukset sekä panostukset sosiaali- ja terveydenhuollon resursseihin ja varustehankintoihin. Valtio myös kompensoi näitä toimia ja muita koronasta aiheutuvia menetyksiä muille julkisen talouden alasektoreille – erityisesti kunnille ja sairaanhoitopiireille, joille tilanteesta aiheutui ylimääräisiä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia ja tulonmenetyksiä. Lisäksi yritysten TyEL-maksua alennettiin väliaikaisesti v. 2020, ja sitä kerätään takaisin v. 2022–2025. Tämä on huomioitu taulukossa sosiaaliturvamaksujen rivillä.

Valtio tuki kuntasektoria koronan vuoksi v. 2020–2022. Tukea myönnettiin valtionosuuksien, yhteisöveron jako-osuuden korotuksien sekä avustuksien avulla. Kuntasektorin saamaa tukea suhteessa taloudellisiin menetyksiin ei ole kaikkien vuosien osalta arvioitu, mutta esim. kuntatalousohjelmassa 2022–2025 arvioitiin, että valtion tuki ylitti koronakriisistä

kuntatalouteen aiheutuneet kustannukset ja tulonmenetykset n. 1,1 mrd. eurolla vuoden 2020 osalta. Kaikkiaan voidaan arvioida, että korona-avustukset ovat merkittävästi vahvistaneet kuntataloutta, eivät pelkästään kompensoineet taloudellisia menetyksiä vuosien 2020–2022 välisenä aikana.

Koronavirustilanteeseen liittyen on valtion budjettitalouden määrärahoina budjetoitu yhteensä n. 16,6 mrd. euron päätösperäiset panostukset vuosille 2020–2027. Summa sisältää myös elvytysluonteiset toimet. Budjetoiduista määrärahoista finanssisijoitukset eivät pääsääntöisesti sisälly alla olevan taulukon lukuihin, sillä niillä ei lähtökohtaisesti ole vaikutusta kansantalouden tilinpidon mukaiseen valtiontalouden rahoitusasemaan.

Hallituksen pysyvät lisäpanostukset

Hallitusohjelman mukaiset pysyvät lisäpanostukset ovat vuosien 2023 ja 2024 tasolla n. 1,4 mrd. euroa verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Vuoden 2024 jälkeen taso pyöristyy 1,5 mrd. euroon. Pysyvät menolisäykset on kohdennettu mm. osaamisen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistamiseen sekä ilmastopoliittisiin toimiin.

Pieni osa hallitusohjelman mukaisista menolisäyksistä on rahoitettu siten, että valtion budjettitalouden menoja ja tuloja on uudelleen kohdennettu mm. alentamalla eräiden siirtomäärärahojen tasoa. Vaalikauden alussa toteutettiin siirtomäärärahoja koskeva säästö, joka alensi määrärahoja 50 milj. eurolla v. 2020–2022 ja 48,5 milj. eurolla vuodesta 2023 alkaen.

Muut kuin hallitusohjelmassa linjatut pysyvät menolisäykset ovat n. 0,7 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla. Tähän sisältyy esim. lisärahoitus hoivahenkilöstön vähimmäishenkilömitoitukseen, työllisyystoimenpiteisiin kohdistuvia menoja, ammatillisen koulutuksen rahoituspohjan vahvistamista sekä T&K-menojen parlamentaarisesti linjattu kokonaisuus. Vuoden 2027 tasolla muut kuin hallitusohjelman mukaiset pysyvät menolisäykset ovat jo n. 2,1 mrd. euroa, mikä johtuu erityisesti siitä, että T&K-kokonaisuuden merkitys kasvaa vuosien saatossa. Osa Venäjän hyökkäyssotaan liittyvistä, eli turvallisuuspoliittisen poikkeuslausekkeen lisämenoista on katsottavissa pysyviksi lisäyksiksi. Ne eivät kuitenkaan sisälly edellä mainittuihin summiin, vaan niitä käsitellään omassa osiossaan jäljempänä.

Kevään 2021 julkisen talouden suunnitelmassa päätettiin 370 milj. euron pysyvistä säästöistä vuodesta 2023 alkaen. Sittemmin kokonaisuus on päätetty toteuttaa osin kehystasoa alentamalla, jolloin lopulta säästöjä kohdennettiin menomomenteille yhteensä 313 milj. euroa vuoden 2023 talousarviossa.

Määräaikaiset tulevaisuusinvestoinnit vuosille 2020–2022

Hallitus kohdensi vuosille 2020–2022 yhteensä n. 2,0 mrd. euroa kertaluonteisiin ns. tulevaisuusinvestointeihin. Kokonaisuudesta n. 0,7 mrd. euroa on kohdistunut opetus- ja kulttuuriministeriölle, mm. opetuksen ja koulutuksen toimiin. Toiseksi eniten määrärahaa, 0,4 mrd. euroa, on kohdentunut työ- ja elinkeinoministeriölle mm. uudistumisen ja vähähiilisyden tukiin. Lisäksi valtion asuntorahastosta (VAR) on kohdennettu yhteensä yli 200 milj. euron panostukset v. 2020–2022. Hallitusohjelman mukaisesti tulevaisuusinvestoinnit on ollut tarkoitus rahoittaa omaisuustuloilla (lisäosingot, myynnit). Lisätuloutusten toteuttamista on kuitenkin jouduttu osittain lykkäämään mm. koronapandemian vuoksi heikentyneen markkinatilanteen takia ja se on budjetoitu vuodelle 2023.

Venäjän aloittaman hyökkäyssodan myötä päätetyt muutokset

Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan vaikutukset ulottuvat Suomen julkiseen talouteen monin tavoin, myös turvallisuusympäristön muutoksen vaatiman varautumisen ja huoltovarmuuden tukemisen kautta. Turvallisuusympäristön muutoksen johdosta keväällä 2022 käyttöön otettu kehyksen poikkeuslauseke kattaa mm. tilanteeseen välitömmästä liittyvät maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden, kyberturvallisuuden ja huoltovarmuuden välttämättömät menolisäykset, kuten myös ukrainalaisten auttamisen niin Suomessa kuin Ukrainaan annetun avun muodossa. Turvallisuuspoliittisen poikkeuslausekkeen piiriin kuuluviin menoihin on budjetoitu vuosille 2022 ja 2023 sekä kohdennettu kehyskaudelle 2024–2027 yhteensä 11,0 mrd. euroa. Arviolta reilut 0,2 mrd. euroa jää lopulta pysyväksi menotasoksi muun ollessa määräaikaista. (Ks. tarkemmin luku 5.3.)

Hyvinvointialueet

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen järjestämistä vastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Hyvinvointialueiden tehtäviin liittyvät menot ja tulot koskevat hallituksen päätökset sisältyvät taulukossa hyvinvointialue-talouden osioon (sisältäen hyvinvointialueiden uudet ja laajentuvat tehtävät, muut lakisääteiset toimet, hyvinvointialueille siirtyvät valtionavustukset ja korvaukset sekä hyvinvointialueiden rahoituslain 36 § mukaisen palvelutarpeen arvioon tehdyn määräaikaisen korotuksen 0,2 %). Esimerkiksi uudet ja laajentuvat tehtävät lisäävät hallitusten esitysten mukaan hyvinvointialueiden kustannuksia n. 630 milj. eurolla vuodesta 2026 lähtien, kun kaikki kuluvalle hallituskaudella linjatut päätösperäiset muutokset ovat voimassa. Hyvinvointialueiden muutos- ja valmistelukustannuksiin osoitettiin vuoden 2023 ensimmäisessä lisätalousarviossa 350 milj. euroa. Lisäksi ICT-muutuskustannuksiin osoitetaan vuodelle 2024 100 milj. euroa v. 2022 myönnetyn ja käytetyn valtuuden talousarvio-menojen maksamiseen.

Hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta käsitellään kokonaisuutena luvussa 6.

Hyvinvointialueiden talous.

Veroperustemuutokset

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa tavoitteena on Suomen veropohjan turvaaminen kansainvälistyneessä ja digitalisoituvassa taloudessa. Lisäksi halutaan edistää työllisyyttä ja kannustaa yrittäjyyteen.

Hallituskauden aikana verotusta kiristävät toimenpiteet on pääosin kohdennettu välillisiin veroihin, kuten mm. tupakkaan, alkoholiin, virvoitusjuomiin, liikenne-, työ- ja lämmityspolttoaineisiin. Osana energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksista luopumista sähkövero on alennettu luokan II osalta EU:n minimiin.

Ansiotuloveroperusteisiin on tehty vuosittain indeksitarkistukset, jotta verotus ei kiristyisi yleisen ansiotason nousun myötä. Hyvinvointialueiden perustamisen myötä v. 2023 kuntien verotuloja siirrettiin valtiolle paikallishallinnon tehtävien vähentyessä. Verotulojen siirron yhteydessä ansiotulon verotusta kevennettiin vuositasolla n. 300 milj. euroa, jotta uudistus ei johtaisi verotuksen kiristymiseen minkään tulonsaajaryhmän osalta.

Verotuksen avulla edistetään tutkimus- ja kehitystoimintaa sekä investointeja. Tutkimus- ja kehittämistoimintaa tuetaan v. 2021–2027 voimassa olevalla tutkimusyhteistyön lisävähennyksellä. Investointeihin kannustetaan väliaikaisesti voimassaolevalla irtaimen käyttöomaisuuden korotetulla poisto-oikeudella. Kaivosmineraalivero otetaan käyttöön v. 2024. Vuonna 2023 on voimassa sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikainen voittovero. Vuonna 2023 energian hinnan nousun vaikutuksia kompensoidaan kuluttajille mm. sähkön arvonlisäveron alennuksella ja määräaikaisella sähkövähennyksellä sekä matkakuluvähennyksen määräaikaisella korotuksella. Vuonna 2023 otettiin käyttöön ikääntyneiden porrastettu työtulovähennyksen korotus.

Hallitusohjelman mukaisesti veroperusteisiin tehtyjen muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille. Verotusta koskevia muutoksia käsitellään yksityiskohtaisemmin valtiontalouden osalta luvussa 5.4 ja kuntatalouden osalta luvussa 7.2 sekä koko julkisen talouden osalta luvussa 9.3.

Kuntatalous

Hallituskauden aikana kunnille annettuihin uusiin tehtäviin ja velvoitteisiin on osoitettu täysi valtion rahoitus. Sosiaali- ja terveyspalveluiden tehtävämuutokset sisältyvät tarkastelussa kuntatalouteen vuoteen 2022 asti, jonka jälkeen ne siirtyivät hyvinvointialueille. Valtion päättämistä veroperustemuutoksista aiheutuvat verotulomenetykset on kompensoitu kunnille nettomääräisesti. Kuten edellä on jo todettu, koronavirustilanteessa valtio jopa ylikompensoi kuntataloudelle aiheutuneita kustannuksia, mikä on nähtävissä myös taulukon 17 yhteenvedosta. Kehyskaudella tilapäisen suojelun piirissä olevista henkilöistä arvioidaan aiheutuvan kunnille kustannuksia erityisesti kotoutumiseen liittyen. Valtio korvaa kunnille näitä kustannuksia.

Kehyskaudella 2024–2027 kuntatalouteen vaikuttaa suurimpana yksittäisenä toimenpiteenä v. 2025 tapahtuva työvoima- ja elinkeinopalveluiden järjestämismenon siirto kunnille. Samassa yhteydessä kuntien rahoitusvastuutta työttömyysturvasta lisätään. Toimenpiteet lisäävät kuntien menoja ja tuloja v. 2025 n. 0,9 mrd. eurolla.

Kuntataloutta käsitellään kokonaisuutena luvussa 7. Kuntatalous.

Sosiaaliturvamaksut

Sosiaaliturvamaksuissa on ollut jonkin verran muutoksia. Vuonna 2020 työnantajan työeläkevakuutusmaksua alennettiin ja sen kompensoimiseksi maksua korotettiin v. 2022 vuoteen 2025 saakka. Vuonna 2026 maksut alenevat keskimäärin 24,4 prosenttiin.

Työttömyysvakuutusmaksuja alennettiin 0,5 prosenttiyksikköä v. 2020 2,5 prosenttiin, mutta seuraavina vuosina niitä nostettiin 0,3 ja 0,2 prosenttiyksikköä 3 prosenttiin. Maksun oletetaan olevan ennallaan vuoteen 2027 saakka.

Kunta-alan työeläkevakuutusmaksu laskee v. 2023 0,5 prosenttiyksikköä, jonka jälkeen kokonaismaksu on ennallaan. Työnantajan maksu kuitenkin kasvaa v. 2026 ja työntekijän maksu vastaavasti alenee.

Kelan työnantajan työtulovakuutusmaksu nousee 1,53 prosenttiin v. 2023, laskee 1,30 prosenttiin v. 2024 ja nousee sen jälkeen 1,4 prosenttiin.

Julkisen sektorin tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden parantaminen

Vuonna 2019 hallitusohjelmaa valmisteltaessa arvioitiin, että julkisen talouden tasapainoa voidaan kohentaa julkisen hallinnon tuottavuustoimien kautta vajaalla 300 milj. eurolla vaalikauden loppuun mennessä. Tuottavuustoimien tasapainoa kohentavaa vaikutusta ei ole pystytty euroistamaan, joten se ei sisälly ao. taulukon lukuihin.

Lisäksi hallitus jatkoi jo edellisellä vaalikaudella käynnistyneitä tuottavuutta edistäviä toimenpiteitä, kuten valtion toiminnan digitalisaation ja tuottavuuden kehittämistä ja valtionhallinnon toimitilojen tehostamisohjelmaa. Näistä kerrotaan tarkemmin luvussa 5.3.2.

Taulukko 17. Tuloja ja menoja koskevien päätösten vaikutus julkiseen talouteen yhteensä, kumulatiivinen, mrd. euroa

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Valtion määrärahoja alentavat päätökset	0,0	0,1	0,1	0,2	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Valtion määrärahoja lisäävät päätökset	-0,4	-1,3	-2,4	-2,9	-3,8	-3,4	-3,5	-3,5	-3,7
Tulevaisuusinvestoinnit (ml. VAR)	0,0	-0,8	-0,9	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Koronavirustilanteesta johtuvat määrärahalisäykset	0,0	-8,4	-4,9	-0,9	-0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0
Poikkeuslausekkeen määrärahalisäykset (Venäjän hyökkäys Ukrainaan)				-1,8	-2,7	-2,1	-1,8	-1,4	-1,0
Veroperusteiden muutosten kompensatio kunnille	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Valtion verotuloja lisäävät päätökset	0,0	0,5	1,0	1,2	1,8	1,7	1,5	1,8	1,6
Valtion verotuloja alentavat päätökset (pl. ansiotuloverotuksen ati/ khi-tarkistukset)	0,0	-0,8	-1,2	-0,8	-1,5	-1,1	-0,9	-0,9	-0,9
Muut valtion tuloja lisäävät päätökset	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vaikutus valtiontalouden rahoitusasemaan, netto	-0,4	-10,8	-8,4	-5,8	-5,8	-4,5	-4,4	-3,5	-3,6

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Hyvinvointialueiden tuloja lisäävät hallituksen toimenpiteet					0,9	1,1	1,2	1,2	1,0
Hyvinvointialueiden menoja lisäävät hallituksen toimenpiteet					-0,9	-1,1	-1,2	-1,2	-1,0
Vaikutus hyvinvointialueiden rahoitusasemaan, netto					0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kuntien tuloja lisäävät hallituksen toimenpiteet	0,2	2,6	1,0	0,6	0,7	0,5	1,4	1,4	1,3
Kuntien menoja lisäävät hallituksen toimenpiteet	0,0	-0,9	-0,7	-0,6	-0,8	-0,5	-1,5	-1,4	-1,3
Tulevaisuusinvestointien vaikutus kuntatalouteen (netto)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Valtion toimenpiteiden nettovaikutus kuntien verotuloihin (pl. ansiotuloverotuksen ati/ khi-tarkistukset)	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Veroperusteiden muutosten kompensatio kunnille	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Muiden valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen ¹	0,0	0,5	0,6	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Kuntien veroprosenttien korotukset	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vaikutus kuntatalouden rahoitusasemaan, netto	0,2	2,2	1,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Muutokset sosiaaliturvamaksuissa (ml. väliaikainen TyEL-maksualennus)	-0,5	-1,0	1,2	-0,1	0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0
Menojen muutokset	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vaikutus sosiaaliturva-rahastojen rahoitus-asemaan, netto	-0,5	-0,3	1,2	-0,1	0,1	-0,3	0,0	0,0	0,0
Vaikutus julkis-yhteisöjen rahoitusasemaan, netto	-0,7	-8,9	-6,2	-5,7	-5,5	-4,6	-4,2	-3,4	-3,4
Suhteessa kokonais-tuotantoon	-0,3 %	-3,7 %	-2,5 %	-2,2 %	-2,0 %	-1,6 %	-1,4 %	-1,1 %	-1,1 %

¹⁾ Ei sisällä valtion ja kuntien yhteisrahoitteisten liikennehankkeiden kuntatalousvaikutuksia.

9.2 Julkisen talouden menoihin kohdistuvat toimet

Alla olevassa taulukossa esitetään pääministeri Marinin hallituksen päättämien, julkisen talouden menoihin 2019–2027 vaikuttavien toimenpiteiden vuotuinen muutos nettona. Tarkastelu ei pääsääntöisesti sisällä ns. finanssisijoitusmenoja, jotka eivät myöskään sisällä julkisen talouden menoihin kansantalouden tilinpidon mukaisissa tarkasteluissa.

Julkisen talouden menot kasvoivat merkittävästi v. 2020, mihin vaikuttivat varsinkin koronavirusilanteeseen liittyneet toimet, mutta myös hallituksen pysyvät lisäpanostukset ja kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit. Vastaavasti menot alenivat vuosina 2021 ja 2022 vuoden 2020 poikkeuksellisen korkealta tasolta.

Siirtomenot kotitalouksille kasvoivat v. 2020 hallituksen päättämien etuusparannusten sekä koronavirusilanteeseen liittyneiden määräaikaisten etuusmuutosten myötä. Siirtomenot elinkeinoelämälle kasvoivat erityisesti v. 2020, kun yrityksille maksettiin tukia koronavirusilanteen vuoksi. Vuodesta 2022 lukien siirtomenoja elinkeinoelämälle pienentää energiaveron palautusjärjestelmää koskeva muutos. Muut siirtomenot kasvavat kehyskauden lopulla johtuen T&K-kokonaisuudesta. Realisijoitusmenoissa on otettu huomioon myös perusväylänpitoon kohdistetut lisäykset – niin hallituksen päättämät lisäpanostukset kuin ns. parlamentaarisen työryhmän esittämä tasokorotus, joka oli huomioitu jo vuoden 2019 teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa vuodesta 2022 lukien.

Taulukko 18. Julkisen talouden menoihin vaikuttavat toimenpiteet, vuotuinen muutos, netto, mrd. euroa

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Kulutusmenot	0,1	2,4	1,1	-0,4	0,2	-0,4	-0,2	-0,2	-0,3
Siirtomenot elinkeinoelämälle	0,0	2,8	-1,6	-0,3	-0,1	-0,4	0,0	-0,2	0,0
Siirtomenot kotitalouksille	0,0	1,3	-0,6	0,0	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0
Muut siirtomenot	0,0	1,1	-0,2	-0,1	-0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Reaalisijoitusmenot ¹⁾	0,1	0,5	0,0	-0,1	0,2	-0,1	0,0	-0,2	0,1
Muut menot	0,0	0,2	0,5	-0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteensä	0,2	8,4	-0,8	-1,6	0,1	-1,1	-0,1	-0,5	-0,1
Edellisen vaalikauden harkinnanvaraiset toimenpiteet	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

¹⁾ Ei sisällä valtion ja kuntien yhteisrahoitteisten liikennehankkeiden kuntatalousvaikutuksia.

9.3 Julkisen talouden tuloihin kohdistuvat toimet

Oheisessa taulukossa esitetään tietoja julkisen talouden tuloihin v. 2021–2027 vaikuttavien päätösperäisten toimien ajoituksesta nettona. Netolla tarkoitetaan tuloja lisäävien ja vähentävien toimien yhteenlaskettua vaikutusta. Taulukossa on otettu huomioon myös edellisellä vaalikaudella päätettyjä veroperustemuutoksia, ansiotuloveroperusteisiin tehtävät indeksitarkistukset sekä kertaluonteiset verotuksen ajoittumisen muuttumiseen vaikuttavat tekijät.

Ansiotuloveroa alentaa vuosittain tehtävät indeksitarkistukset sekä ns. solidaarisuusveron poistuminen vuoden 2024 alusta lukien. Yhteisöverokertymää kasvattaa kehyskauden loppupuolella määräaikaisen irtaimen käyttöomaisuuden korotettujen poistojen alennuksen päättyminen.

Veroperustemuutosten lisäksi taulukossa on esitetty koronavirustilanteeseen liittyvän maksujärjestelyn arvioitu vaikutus verotuloihin. Koronavirusepidemian vuoksi maksuvaikeuksiin joutuneiden yritysten tilannetta helpotettiin tekemällä väliaikaisia muutoksia verojen maksujärjestelyihin ja alentamalla verojen viivästyskorkoa. Järjestelyn myötä vuosilta 2020 ja 2021 siirtyy verotuloja n. 0,7 mrd. euroa vuosille 2021–2023. Suurin osa veronmaksun lykkäämisestä koskee arvonlisäveroja.

Pääministeri Marinin hallituksen verotusta koskevat muutokset jakoutuivat koko hallituskaudelle. Välillisen verotuksen kiristyminen kasvatti kertymää, mutta samalla ansiotuloihin vuosittain tehtävät indeksitarkistukset osaltaan pienensivät verotuloja. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyt luvut pitävät sisällään päätetyt toimenpiteet ja niiden arvioidut taloudelliset vaikutukset.

Taulukko 19. Julkisen talouden tuloihin vaikuttavat toimenpiteet, vuotuinen muutos, netto, mrd. euroa

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ansiotuloverot	-0,4	-0,5	-0,4	-0,7	-1,4	-0,9	-0,6	-0,6	-0,6
Pääomatuloverot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteisöverot	0,0	-0,2	0,0	0,1	-0,1	0,1	0,0	0,3	0,0
Muut välittömät verot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Arvonlisäverot	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Muut välilliset verot	0,0	0,3	0,0	-0,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Työnantajan maksamat sosiaaliturvamaksut	-0,4	-1,0	1,2	-0,1	0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0
Vakuutettujen maksamat sosiaaliturvamaksut	0,1	0,1	0,1	-0,3	0,2	-0,3	0,2	-0,4	0,0
Veronmaksun lykkäämiseen liittyvä maksujärjestely	0,0	-0,8	0,2	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteensä	-0,7	-2,0	1,1	-0,8	-0,8	-1,3	-0,4	-0,6	-0,6

10 Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista

Taulukko 20. Valtionhallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2022*	2023**	2024**	2025**	2026**	2027**
Välittömät verot	19,1	33,6	35,0	36,0	37,4	38,7
Tuotannon ja tuonnin verot	36,2	36,6	37,2	37,9	38,7	39,8
Sosiaaliturvamaksut	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Verot ja sosiaaliturvamaksut yhteensä ¹⁾	56,3	71,3	73,3	75,0	77,3	79,6
Myynti- ja maksutuotot	4,3	4,4	4,5	4,5	4,6	4,6
Omaisuuksuotot	2,0	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9
Muut tulot	3,7	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0
Tulot yhteensä	66,3	81,5	83,7	85,6	87,8	90,2
Palkansaajakorvaukset ja välituotekäyttö	16,7	18,3	18,4	18,7	19,2	19,7
Omaisuusmenot	1,3	1,9	3,0	3,4	3,8	4,5
Tukipalkkiot	2,6	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3
Sosiaalietuudet ja -avustukset	4,9	5,4	5,6	5,5	5,6	5,7
Muut tulonsiirrot	39,2	55,8	57,2	59,4	61,3	62,9
siitä muille julkisyhteisöille	33,1	49,5	51,1	53,4	55,2	56,8
Kiinteän pääoman bruttomuodostus	4,4	5,7	5,8	7,5	7,3	7,1
Muut menot	1,6	1,5	1,0	1,0	0,8	0,8
Menot yhteensä	70,6	90,9	93,3	97,7	100,2	103,1
Kulutusmenot	17,4	19,2	19,4	19,7	20,5	21,3
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-4,3	-9,4	-9,6	-12,1	-12,4	-12,9

¹⁾ Sisältää lahja- ja perintöveron

Taulukko 21. Kuntahallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2022*	2023**	2024**	2025**	2026**	2027**
Verot ja sosiaaliturvamaksut	26,6	13,0	14,0	14,5	15,0	15,6
siitä kunnallisvero	21,8	8,8	9,8	10,1	10,6	11,0
yhteisövero	2,8	2,1	1,9	2,0	2,1	2,2
kiinteistövero	2,0	2,2	2,2	2,3	2,4	2,4
Myynti- ja maksutulot	11,6	9,1	9,3	9,3	9,4	9,5
Saadut tulonsiirrot valtiolta	18,3	8,1	8,1	9,1	9,3	9,4
Muut tulot	1,7	1,6	1,7	1,8	1,8	1,8
Tulot yhteensä	58,2	31,9	33,1	34,6	35,5	36,4
Palkansaajakorvaukset ja välituotekäyttö	45,0	24,2	24,7	25,5	26,2	26,8
Sosiaaliavustukset ja luontoismuotoiset etuudet	5,9	0,8	0,8	1,1	1,1	1,2
Muut tulonsiirrot	1,8	1,6	1,6	2,1	2,1	2,1
Omaisuusmenot	0,2	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4
Kiinteän pääoman bruttomuodostus	6,3	5,6	5,8	6,1	6,3	6,5
Muut menot	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Menot yhteensä	59,0	32,4	33,5	35,1	36,0	37,0
Kulutusmenot	43,3	20,6	21,2	22,4	23,2	24,1
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-0,8	-0,5	-0,4	-0,5	-0,5	-0,6

Taulukko 22. Hyvinvointialueet

	2022*	2023**	2024**	2025**	2026**	2027**
Myynti- ja maksutuotot		3,6	3,8	3,9	4,0	4,1
Valtion rahoitus		25,8	26,9	28,0	29,3	30,4
Muut tulot		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Kokonaistulot		29,6	30,8	32,1	33,5	34,7
Palkansaajakorvaukset ja välituotekäyttö		23,5	24,8	26,1	27,2	28,1
Sosiaalietuudet ja luontaismuotoiset etuudet		5,6	5,8	6,1	6,4	6,6
Investoinnit		1,4	1,3	1,3	1,1	1,1
Omaisuusmenot		0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
Muut menot		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Kokonaismenot		30,6	32,1	33,7	35,0	36,1
Kulutusmenot		25,0	26,5	28,0	29,2	30,3
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)		-1,0	-1,3	-1,6	-1,5	-1,4

Taulukko 23. Työeläkelaitokset

	2022*	2023**	2024**	2025**	2026**	2027**
Omaisuuksutulot	3,8	5,6	7,0	7,7	8,6	9,1
Sosiaaliturvamaksut	25,6	26,6	27,7	28,6	29,2	30,2
siitä työnantajien maksut	17,3	17,9	18,7	19,3	20,0	20,7
vakuutettujen maksut	8,3	8,7	9,0	9,3	9,2	9,5
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	2,6	2,8	3,0	3,2	3,3	3,5
Muut tulot	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
Tulot yhteensä	32,9	35,8	38,6	40,4	42,0	43,7
Palkansaajakorvaukset ja välituotekäyttö	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2
Sosiaalietuudet ja -avustukset	26,9	29,3	31,0	32,3	33,3	34,5
Muut menot	2,4	2,5	2,6	2,8	2,9	3,0
Menot yhteensä	30,4	32,9	34,8	36,2	37,4	38,8
Kulutusmenot	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	2,5	3,0	3,8	4,2	4,6	4,9

Taulukko 24. Muut sosiaaliturvarahastot

	2022*	2023**	2024**	2025**	2026**	2027**
Omaisuuksut	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sosiaaliturvamaksut	6,4	7,1	6,8	7,4	7,6	7,8
siitä työnantajien maksut	2,7	3,0	2,9	3,1	3,3	3,3
vakuutettujen maksut	3,7	4,0	3,9	4,2	4,4	4,5
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	13,6	14,2	14,5	14,8	15,0	15,2
Muut tulot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Tulot yhteensä	20,1	21,4	21,4	22,3	22,8	23,2
Palkansaajakorvaukset ja välituotekäyttö	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Sosiaalietuudet ja -avustukset	17,8	18,5	19,1	19,5	19,8	20,1
Muut menot	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4
Menot yhteensä	19,7	20,5	21,2	21,7	22,0	22,4
Kulutusmenot	3,63	3,62	3,73	3,86	3,99	4,11
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	0,4	0,9	0,3	0,6	0,8	0,7

Julkisen talouden ennuste muuttumattoman politiikan vallitessa**Taulukko 25. Muuttumattoman politiikan tulot ja menot**

	2022*	2022*	2023**	2024**	2025**	2026**	2027**
	taso, mrd. euroa	% BKT:sta					
Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	140,2	52,6	52,8	53,0	52,6	52,1	51,7
Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	142,4	53,4	55,4	55,5	55,7	55,0	54,6

Valtiovarainministeri
Annika Saarikko

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö
Mika Niemelä

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

LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset

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

Taulukko. Käytetyt ennusteet ja oletukset

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
BKT, määrän muutos	3,0	2,1	-0,2	1,3	1,6	1,6	1,5
BKT, hinnan muutos	2,2	4,2	4,2	2,2	2,2	2,2	2,2
BKT, arvo, milj. euroa	250 594	266 679	277 122	286 911	298 148	309 604	321 170
BKTL, arvo, milj. euroa	254 526	266 331	278 147	287 936	299 173	310 629	322 195
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	2,2	7,1	5,5	2,5	1,6	2,0	2,0
Ansiotasoindeksi, muutos-%	2,4	2,5	4,6	3,8	3,1	3,0	3,0
Rakennuskustannusindeksi, muutos-%	5,5	8,2	3,9	2,5	2,2	2,4	2,4
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi, muutos-%	10,1	20,3	2,6	2,9	2,3	2,5	2,5
Työttömyysaste, %	7,7	6,8	7,0	6,8	6,6	6,4	6,3
Palkkasumma, muutos-%	5,5	6,4	4,2	4,1	3,5	3,5	3,4
Lyhyt korko, 3 kk, %	-0,5	0,3	3,5	3,6	2,6	2,0	2,0
Pitkä korko, 10 v, %	-0,1	1,7	3,3	3,4	3,2	3,2	3,2
TyEL-indeksi	2631	2691	2874	3013	3094	3155	3225
KEL-indeksi	1639	1674	1805	1888	1937	1970	2009
Peruspalvelujen hintaindeksi, ennuste	2,4	3,7	5,0	3,0	2,9	3,6	3,5
TAEssa käytettävä kustannustason muutos (vos-indeksi)	2,4	2,5	3,8	3,0	2,9	3,6	3,5
– indeksin korjaus		0,0					

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
VOS-indeksi ilman 2016–2019 jäädytystä	2,4	2,5	3,8	3,0	2,9	3,6	3,5
Yliopistoindeksi (budjetoinnissa käytetty ennuste)	3,5	6,1	4,5	3,4	2,7	2,7	2,7
Ammatillisen koulutuksen indeksi	4,2	7,3	4,3	3,4	2,7	2,7	2,7
YLE-indeksi	2,4	4,0	4,9	3,4	2,6	2,7	2,7
HV-indeksi				3,31	2,70	2,88	2,69
Työttömyysvakuutusmaksu							
– työnantaja, keskimäärin	1,43	1,51	1,54	1,54	1,54	1,54	1,54
– työntekijä	1,40	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
TyEL-maksu	24,4	24,9	24,8	24,8	24,8	24,4	24,4
– työnantaja	16,9	17,4	17,4	17,4	17,4	17,3	17,3
– työntekijä alle/= 53 v.	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15
– työntekijä yli 53 v.	8,65	8,65	8,65	8,65	8,65	7,15	7,15
– palkkakerroin	1,465	1,501	1,558	1,645	1,694	1,740	1,789
Vakuutetun sairausvakuutusmaksut							
– palkansaajien päivärahamaksu	1,36	1,18	1,36	1,15	1,27	1,27	1,25
– palkansaajien ja yrittäjien sairaanhoitomaksu	0,68	0,53	0,60	0,58	0,59	0,59	0,58
– eläkeläisten sairaanhoitomaksu	1,65	1,50	1,57	1,55	1,56	1,56	1,55
Valtion työnantajamaksut	18,2	18,5	18,6	18,4	18,5	18,7	18,7
– savamaksu	1,53	1,34	1,53	1,30	1,42	1,43	1,40
– eläkemaksu (VaEL)	16,68	17,12	17,11	17,11	17,11	17,25	17,25
Kuntien työnantajamaksut	24,7	24,3	24,0	23,8	23,9	24,3	24,3
– savamaksu	1,53	1,34	1,53	1,30	1,42	1,43	1,40
– muut sosiaalivakuutusmaksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
– työttömyysvakuutusmaksu	1,83	1,97	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91
– eläkemaksu (KuEL)	20,6	20,3	19,8	19,8	19,8	20,3	20,3

LIITE 2 Valtiontalouden kehyn hinta- ja kustannustasotarkistukset

Hinta- ja kustannustasotarkistukset

Valtiontalouden kehyspäättös vuosille 2024–2027 laaditaan vuoden 2024 hinta- ja kustannustasossa. Osa menoista, kuten kehitysyhteistyömenot ja EU:n rakennerahasto-osuuksia vastaavat valtion rahoitusosuudet arvioidaan käyvin hinnoin, jolloin niihin sisältyy arvio kauden aikana tapahtuvan hintatason nousun vaikutuksesta määrärahaan. Muilta osin menotasoa tarkistetaan vuosittain arvioidun hinta- ja kustannustason nousun perusteella.

Kehysmenojen hinta- ja kustannustasotarkistukset edelliseen kehyspäättökseen nähden ovat yhteensä 2 066 milj. euroa vuodelle 2024, kun huomioidaan vuoden 2024 hinta- ja kustannustasoon siirtymisen vaikutus. Luvussa on mukana myös valtion palkkojen sopimusratkaisun vaikutus (243 milj. euroa v. 2024).

Taulukko. Tarkistukset vuoden 2024 hinta- ja kustannustasoon kehyspäättökseen 13.4.2022 verrattuna, milj. euroa

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukaillen	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon		Tarkistus kehystasoon
		Laki-sääteinen indeksi-korjaus	Sopimus-perusteinen hintakorjaus	Muiden kehysmenojen kust. tasotarkistus
15-17 Eläkkeet	Työeläkeindeksi (TyEL)	258,2		
18-19 Puolustusmateriaalin hankkiminen	Ennakollinen korotus 1,5 %		234,4 ¹	
01-14 Palkat sekä sosiaaliturvamaksut	Sopimuskorotukset		243,3	
Liikenneverkon menot	Rakennuskustannusindeksi (RKI)			
01-14, 20-28 Muut toiminta- ja kulutusmenot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukailien	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon		Tarkistus kehystasoon
		Laki-sääteinen indeksi-korjaus	Sopimus-perusteinen hintakorjaus	Muiden kehysmenojen kust. tasotarkistus
30-39 Laskennalliset valtionavut kunnille ja kuntayhtymille ym.	Valtionosuusindeksi (VOS)	104,5		
31 Hyvinvointialueiden rahoitus	Hyvinvointialueiden indeksi (HVA)	793,7		
30-39 Muut valtionavut kunnille ja kuntayhtymille	Valtionosuusindeksi (VOS)			
30 Valtionrahoitus ammatilliseen koulutukseen	Ammatillisen koulutuksen indeksi	34,0		
40-49 Valtionavut elinkeinoelämälle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			
50-59 Lakisääteisesti indeksoitavat valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kansaneläkeindeksi (KEL), Työeläkeindeksi (TyEL), Kuluttajahintaindeksi (KHI)	111,4		
51-52 Valtionrahoitus ev.-lut. kirkolle ja avustus ortodoksiselle kirkolle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)	3,1		
50-59 Ei-indeksoitavat valtionavut kotitalouksille	Kansaneläkeindeksi (KEL)			
50 Valtionrahoitus yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintaan	Yliopistoindeksi	92,2		
50-59 Muut valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			
60 Siirrot talousarvion ulkopuolisiin valtion rahastoihin	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			
60 Siirrot Kansaneläkelaitokselle	Kansaneläkeindeksi (KEL)	178,3		

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukailleen	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon		Tarkistus kehystasoon
		Laki-sääteinen indeksi-korjaus	Sopimus-perusteinen hintakorjaus	Muiden kehysmenojen kust. tasotarkistus
60 Valtionosuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista	Kansaneläkeindeksi (KEL)	13,1		
61-65 EU:n rakennerahasto-osuuksia vastaavat valtion rahoitusosuudet ja muut siirrot kotimaahan	Sisältyy ohjelmakehyksiin			
66-68 Siirrot ulkomaille	Käyvin hinnoin			
69 Siirrot EU:lle	EU:n BKT:n hintaindeksi			
70-79 Realisijoitukset	Rakennuskustannusindeksi (RKI)			
90-99 Muut menot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			
Lisätalousarviovaraus ja jakamaton varaus	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			
Yhteensä vuonna 2024		1 588,6	477,7	

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

LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan

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

	2023	2024	2025	2026
Julkisen talouden rahoitusasema, kevät 2022	-1,7	-1,4	-1,8	-1,8
Valtio:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	1,2	1,2	1,2	1,2
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,6	-0,6	-0,5	-0,4
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,5	-0,4	-0,5	-0,4
Muiden tekijöiden vaikutus ¹	-1,2	-1,3	-1,7	-1,9
Paikallishallinto:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,3	0,3	0,3	0,3
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	0,0	0,0	0,0
Muiden tekijöiden vaikutus	0,0	-0,1	-0,2	-0,1
Työeläkerahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	0,0	0,0	0,0
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0
Muiden tekijöiden vaikutus	0,1	0,4	0,5	0,6
Muut sosiaaliturvarahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	0,1	0,1	0,1
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	-0,1	0,0	0,0
Muiden tekijöiden vaikutus	0,0	0,0	0,0	0,0
Julkisen talouden rahoitusasema, kevät 2023	-2,6	-2,6	-3,1	-2,9

¹⁾ Pyörityksistä johtuen luvut eivät välttämättä summaudu yhteen.

LIITE 4 Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen

Julkisen talouden suunnitelman perusura perustuu vuosien 2023–2025 osalta valtiovarainministeriön kansantalousosaston maaliskuun 2023 riippumattomaan suhdanneennusteeseen. Vuodet 2026 ja 2027 on perusurassa arvioitu mm. potentiaalisen tuotannon kasvuarvioon nojautuen. Perusuran julkisen talouden rahoitusasema perustuu suhdanneennusteen lisäksi pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelmaan, hallituksen syyskuussa 2019 hyväksymään julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2021–2023, hallituksen huhtikuussa 2020 hyväksymään julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2021–2024, hallituksen toukokuussa 2021 hyväksymään julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2022–2025, hallituksen huhtikuussa 2022 julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2023–2026, julkisen talouden suunnitelmaan 2024–2027 sekä vuoden 2020, 2021, 2022 ja 2023 talousarvioihin ja lisätalousarvioihin.

Perusuran mukaan Suomen talous kasvaa keskimäärin 1,2 % vuodessa vuosina 2023–2027. Ennusteen kansainväliset riskit ovat alasuuntaisia. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa voi saada käännteitä, joilla on merkittäviä ja nopeasti leviäviä vaikutuksia myös talouteen. Korokojen nopea nousu on aiheuttanut ongelmia rahoitusmarkkinoilla ja lisännyt epävarmuutta.

Kotimaiset riskit liittyvät osaltaan kansainväliseen tilanteeseen. Epävarmuutta liittyy myös asuntomarkkinoihin ja kuluttajien käyttäytymiseen. Hintojen ja korkojen nousu on aiheuttanut varsin suuren loven kotitalouksien talouteen. Asuntomarkkinoilla ja kulutuksessa lasku voikin olla syvempi ja pidempi kuin mitä ennusteessa on oletettu. Toisaalta oletus kulutuksen toipumisesta inflaation hidastuessa on varsin maltillinen.

Investointiympäristön epävarmat näkymät voivat lykätä investointeja tai estää niiden toteutumisen. Energiasektorin vihreisiin investointihankkeisiin liittyy positiivinen riski, jos tavoitellaan riippumattomuutta venäläisistä fossiilisista polttoaineista nopeammalla aikataululla. Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on merkittävän riskitekijä ennusteessa. Muita merkittäviä geopolittisia riskejä ovat Kiinan ja länsimaiden välien kiristyminen sekä jännitteet strategisten tuotteiden kaupassa. Merkittäviä riskejä liittyy myös finanssimarkkinoihin, asuntomarkkinoihin ja kotitalouksien kulutuskäyttäytymiseen, kun korot ja hinnat ovat nousseet merkittävästi.

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

Hitaamman kasvun vaihtoehdossa kokonaistuotannon kasvu olisi vaimeampaa v. 2023–2027. Työttömyysaste kasvaisi prosenttiyksikön perusuraan verrattuna. Julkisen talouden alijäämä olisi koko tarkasteluperiodin ajan syvä ja velkasuhde kasvaisi lähes 90 prosenttiin. Julkinen talous olisi entistä haavoittuvaisempi erinäisille negatiivisille sokeille.

Perusuraa nopeampi kasvu riittäisi kääntämään julkisyhteisöjen lievään laskuun JTS-kauden loppupuolella. Julkisyhteisöjen rahoitusasema pysyisi silti alijäämäisenä. Työttömyysaste kääntyisi suhteellisen nopeaan laskuun. Perusuraa suotuisamman talouskasvun toteutuminen edellyttäisi hyvää kansainvälisen talouden virettä ja odotettua nopeampaa talouskasvua teollisuusmaissa.

Alhaisen korkotason vaikutus Suomen julkisyhteisöjen rahoitusasemaan vaikuttaa sekä alijäämää lisäävästi, että vähentävästi. Julkisen talouden korkomenot ovat olleet hyvin alhaiset viime vuosina, mutta ne ovat kääntyneet kasvuun nopeasti. Toisaalta julkiseen talouteen luettavien työeläkerahastojen saamat korkotulot odotetaan myös kasvavan. Työeläkerahastojen omaisuustulot riippuvat myös niiden omistusten allokaatiosta.

Karkean arvion mukaan korkotason nousu 1 prosenttiyksiköllä kasvattaisi julkisyhteisöjen korkomenoja n. 0,7 mrd. euroa vuonna 2023 ja vuoteen 2027 mennessä korot kasvaisivat hieman yli puolitoista miljardia euroa. Koron nousu vastaavasti lisäisi työeläkerahastojen sekä kuntien ja valtionhallinnon korkotuloja. Julkinen velkasuhde kuitenkin nousisi, sillä työeläkelaitosten ylijäämällä ei voida kattaa muiden sektoreiden alijäämiä.

Taulukko. Herkkyystarkastelu

Perusura	2022	2023	2024	2025	2026	2027
BKT, muutos, %	2,1	-0,2	1,3	1,6	1,6	1,5
Työttömyysaste, %	6,8	7,0	6,8	6,6	6,4	6,3
Rahoitusasema, % BKT:sta	-0,8	-2,6	-2,6	-3,1	-2,9	-2,9
Julkinen velka, % BKT:sta	73,0	74,4	76,9	79,0	80,7	82,4
Hidas kasvu						
BKT, muutos, %	2,1	-1,2	0,3	0,6	0,6	0,5
Työttömyysaste, %	6,8	7,6	7,6	7,5	7,3	7,2
Rahoitusasema, % BKT:sta	-0,8	-3,1	-3,6	-4,7	-5,0	-5,6
Julkinen velka, % BKT:sta	73,0	75,5	79,5	83,6	87,7	92,1
Nopea kasvu						
BKT, muutos, %	2,1	0,8	2,3	2,6	2,6	2,5
Työttömyysaste, %	6,8	6,6	6,2	5,6	5,1	4,6
Rahoitusasema, % BKT:sta	-0,8	-2,1	-1,5	-1,6	-0,8	-0,3
Julkinen velka, % BKT:sta	73,0	73,3	74,3	74,6	74,0	73,0
Korkomenojen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		0,3	0,4	0,4	0,5	0,5
Korkotulojen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Alijäämän muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		0,2	0,1	0,0	0,0	-0,1
Velanottotarpeen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		0,0	0,1	0,2	0,2	0,3

LIITE 5 Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen

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

Taulukko. Vertailu komission edelliseen ennusteeseen

	Komission ennuste			VM ennuste		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
BKT, muutos, % ¹	2,0	0,2	1,4	2,1	-0,2	1,3
Kuluttajahintaindeksi, muutos, % ¹	7,2	4,2	2	7,1	5,5	2,5
Työttömyysaste, % ²	7,0	7,2	6,9	6,8	7,0	6,8
Julkisyhteisöjen rahoitusasema, % BKT:sta ²	-1,4	-2,3	-2,3	-0,8	-2,6	-2,6
Rakenteellinen jäämä, % BKT:sta ²	-1,1	-1,5	-1,6	-0,5	-1,6	-1,7
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta ²	70,7	72	73,3	73,0	74,4	76,9

¹⁾ Komission talviennuste helmikuu 2023

²⁾ Komission syysennuste marraskuu 2022

LIITE 6 Vakausohjelma

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

Suomessa järjestetään eduskuntavaalit keväällä 2023. Tästä johtuen Suomen vakausohjelma on laadittu niin sanotun muuttumattoman politiikan oletuksin, ts. ohjelma sisältää vain Marinin hallituksen päättämät toimet. Seuraava hallitus hyväksyy vakausohjelman osana julkisen talouden suunnitelmaa syksyllä 2023.

Vakausohjelman taulukoissa olevat luvut⁸ ovat vuoden 2022 osalta toteumatietoja⁹. Vuosien 2023–2026 osalta esitetään valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumaton suhdanne-ennuste.

Finanssipoliittiset tavoitteet

Poikkeukselliset olosuhteet

Komissio vahvisti maaliskuussa 2023¹⁰, että maaliskuussa 2020 käyttöön otetun vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen voimassaolo päättyy vuoden 2023 lopussa, sillä EU on palautunut pandemian aiheuttamasta merkittävästä taloudellisesta laskusuhdanteesta. Yleinen poikkeuslauseke, samoin kuin yksittäisiä maita kohtaavat epätavalliset tapahtumat, antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa tilapäisesti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä.

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

9 Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen 15.3.2023 julkaisemaan kansantalouden tilinpitoon.

10 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1410

Keskipitkän aikavälin tavoite

Kuten luvussa 2 todetaan, valtioneuvosto vahvistaa, että keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) on edelleen syksyn 2019 vakausohjelmassa asetettu -0,5 prosenttia suhteessa BKT:seen rakenteelliselle rahoitusasemalle. Tämä on se minimitaso, johon Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa¹¹ sitoutunut. Keskipitkän aikavälin tavoitteet tulee tarkistaa kolmen vuoden välein.

Muut finanssipoliittiset tavoitteet

Teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa ja sen sisältämässä muuttumattoman politiikan vakausohjelmassa ei aseteta tavoitteita tuleville vuosille ja menneitä vuosia koskevat arviot perustuvat voimassa olevaan EU:n sääntökehikkoon. EU:n finanssipoliittista kehikkoa koskeva kehitystyö on käynnissä, ja neuvosto hyväksyi kehitystyötä linjaavat neuvoston päätelmät 14.3.2023¹². EU:n finanssipoliittisen kehikon muutosten vahvistuttua arvioidaan muutostarpeita kansalliseen finanssipoliittiseen lainsäädäntöön. Neuvosto hyväksyy heinäkuussa 2023 seuraavat maakohtaiset suositukset, jotka asettavat mahdollisesti reunaehdoja seuraavan hallituksen finanssipoliittiselle tavoitteenasettelulle. Komissio julkaisi 8.3.2023 vuoden 2024 finanssipoliittista ohjausta koskevan tiedonannon¹³.

Marinin hallituksen toimet finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi

Finanssipoliittikka on viime vuosina ollut voimakkaasti elvyttävää. Hallitus päätti pandemian aikana laajoista toimista, joilla turvattiin työpaikkoja ja ihmisten toimeentuloa sekä helpotettiin yritysten taloustilannetta koronavirustilanteesta aiheutuvissa vaikeuksissa. Venäjän helmikuussa 2022 aloittaman hyökkäyssodan vaikutukset ulottuvat myös Suomen julkiseen talouteen. Hallitus vastasi suurelta osin akuutteihin menopaineisiin lisätalousarvioesityksissään, mutta joiltain osin varautumisen vaikutukset ulottuvat myös julkisen talouden suunnitelman kaudelle 2024–2027. Vuonna 2022 hallitus laittoi liikkeelle mittavat varautumistoimet ja vuosiin 2022–2023 ajoittuvat kotitalouksien tukitoimet kohonneiden energiakustannusten johdosta.

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

12 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/14/economic-governance-framework-council-agrees-its-orientations-for-a-reform/>

13 Communication from the Commission to the Council: Fiscal policy guidance for 2024, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-03/COM_2023_141_1_EN_ACT_part1_v4.pdf

Arvioitaessa aiemmin asetettujen tavoitteiden saavuttamista voidaan todeta, että keskeisessä asemassa tavoitteiden saavuttamisessa ovat olleet pandemian aikana tehty finanssipoliittiset elvytystoimet sekä työllisyyttä vahvistavat toimet, joilla on edetty kohti hallitusohjelmassa asetettua 75 prosentin työllisyysastetavoitetta ja työllisten määrän vahvistumista vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä. Koronaviruksen aiheuttama kriisi loi tarpeen täsmentää hallitusohjelman julkista taloutta ja työllisyyskehitystä koskevia tavoitteita. Hallitus asetti keväällä 2021 taloudellisen kestävyyden tiekartassaan tavoitteeksi taittaa julkisen talouden velkasuhteen kasvu 2020-luvun puolivälissä ja nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä ja kasvattaa työllisten määrää hallituksen työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriön kevään 2023 ennusteen mukaan työllisyysaste olisi uuden mittaus-tavan mukaan vuosikymmenen puolivälissä 74,2 %. Vanhalla mittaustavalla arvioiden työllisyysaste olisi n. 75 %. Yhteensä hallitus on päättänyt työllisyyttä vahvistavista toimista, jotka vuoden 2029 tasolla arvioituna vahvistavat julkista taloutta n. 500 milj. eurolla huomioiden toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset ja työllisyyden vahvistumisesta syntyvät säästöt.

Suomen julkinen talous on vahvistunut parin viime vuoden aikana huolimatta poikkeuksellisesta tilanteesta ja tehdyistä toimista, mm. energiahintojen nousuun ja varautumiseen liittyen. Kevään eduskuntavaalien jälkeen nimitettävän hallituksen odotetaan ottavan kantaa toimenpiteisiin, joilla julkisen taloutta vahvistetaan.

Perussopimuksen alijäämä- ja velkakriteerien noudattaminen

Komissio totesi 8.3.2023 julkaistussa finanssipoliittista ohjausta v. 2024 käsittelevässä tiedonannossaan, että se ei aio avata uusia liiallisen alijäämän menettelyjä v. 2023, koska makrotalouden ja julkisen talouden näkymät pysyvät epävarmoina. Komissio ilmoitti arvioivansa tilannetta seuraavan kerran keväällä 2024 ja käynnistävänsä mahdollisesti tuolloin liiallisen alijäämän menettelyitä perustuen alijäämäkriteerin rikkoutumisen toteutumatietojen perusteella.

Komissio arvioi kuitenkin alijäämää ja velkaa koskevien kriteerien noudattamista SEUT-sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan mukaisesti keväällä 2023.

Komission tiedonannon mukaan kaikkien jäsenvaltioiden julkisen talouden tavoitteiden tulisi olla sellaisia, ettei alijäämä ylitä 3 prosentin alijäämäviitearvoa v. 2023 tai että alijäämä saavuttaa alle 3 prosentin viitearvon vakaus- ja lähentymisohjelmien keston aikana ja pysyy uskottavasti alle 3 prosentissa keskipitkällä aikavälillä muuttumattoman politiikan oletuksin. Komission mukaan niiden jäsenmaiden kohdalla, joilla on komission marraskuuisen tiedonannon¹⁴ mukaan määritellyjä merkittäviä tai keskitason julkisen velan haasteita, julkisen talouden tavoitteiden tulisi taata realistinen ja jatkuva velan väheneminen tai velan pysyminen kohtuullisella tasolla keskipitkällä aikavälillä.

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

Suomen julkisen talouden alijäämä oli 0,8 % suhteessa BKT:hen v. 2022. Riippumattoman ennusteen mukaan ja muuttumattoman politiikan oletuksin alijäämä on 2,6 % suhteessa BKT:hen v. 2023 ja pysyy 2,6 prosentissa suhteessa BKT:hen v. 2024. Vuosina 2025–2026 alijäämä kasvaa hieman riippumattoman ennusteen mukaan ja on keskimäärin 3,0 % BKT:sta. Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi noudattaa alijäämäkriteeriä.

Perussopimuksen velkakriteeriä katsotaan noudatetun 60 prosentin viitearvon ylityksestä huolimatta, jos velkasuhde pienenee riittävästi ja lähestyy riittävän nopeasti viitearvoa.

Julkinen velka on pysynyt 60 prosentin viitearvon yläpuolella ja oli 73,0 % suhteessa BKT:hen v. 2022. Valtiovarainministeriön kansantalouselämyksen riippumattoman ennusteen mukaan julkinen velka nousee 74,4 prosenttiin v. 2023 ja jatkaa nousua v. 2024 ollen 76,9 % BKT:sta ja 80,7 % v. 2026.¹⁵

Euroopan komissio julkaisi 23.5.2022 SEUT 126 artiklan 3 kohdan mukaiset raportit 18 jäsenvaltiosta¹⁶. Komissio päätyy arvioissaan siihen, että alijäämäkriteeri rikkoutuu 17 jäsenvaltiossa eli kaikissa 126(3) raportin maissa Suomea lukuun ottamatta ja velkakriteeri 5 jäsenvaltiossa, jotka ovat Belgia, Italia, Ranska, Suomi ja Unkari.

14 https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-11/com_2022_583_1_en.pdf

15 Kesällä 2022 tehdyn tilastomuutoksen johdosta Suomen julkisyhteisöjen velkaan tehty tasokorjaus oli 5,9 prosenttiyksikköä v. 2021.

16 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com-2021-529-1_en_act_part1_v5.pdf

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan ja muiden finanssipoliittisten suositusten noudattaminen

Suomi on edelleen vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osassa ja sitä koskevat ennaltaehkäisevän osan mukaiset vaatimukset, jotka liittyvät edistymiseen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista tai edistymistä sitä kohti arvioidaan kahden pilarin, rakenteellisen jäämän ja menosäännön, avulla peilamalla niitä maakohtaisissa suosituksissa määriteltyihin vaatimuksiin nähden.

Huomioiden vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeuslausekkeen voimassaolon vuosina 2020–2023 sekä neuvoston finanssipoliittikkaa koskevat suositukset vuosina 2020–2022, joihin ei sisältynyt numeerista finanssipoliittista suositusta menosäännön tai rakenteellisen jäämän käsittein, valtiovarainministeriön arvion mukaan rakenteellisen jäämän tai menosäännön tarkastelu v. 2022 tai v. 2023 tai kumulatiivisesti 2021–2022 tai 2022–2023 ei ole tarkoituksenmukaista tässä kohdin. On hyvä myös huomioida, että rakenteellisen jäämän arviointiin liittyy epävarmuuksia talouden voimakkaassa suhdannekääntymässä, jossa tuotantokuilun arviointi on vaikeaa ja todennäköisesti arvio suhdannetilanteesta tarkentuu myöhemmissä ennusteissa.

Komissio ei keväällä 2021 antanut lainkaan suosituksia maakohtaisiksi suosituksiksi. Tämän sijaan finanssipoliittikkaa koskevia suosituksia annettiin vakaushjelman arvioissa. Näissä neuvoston kesäkuussa 2021 hyväksymissä suosituksissa Suomelle annettiin ohjeeksi tehdä seuraavia toimia

1. varmistaa, että finanssipoliittikan viritys on vuonna 2022 edelleen kasvua tukeva, elpymis- ja palautumistukivälineen tarjoama sysäys mukaan lukien, ja jatkaa kansallisesti rahoitettuja investointeja
2. harjoittaa taloustilanteen salliessa finanssipoliittikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema ja varmistaa julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä; samalla lisää investointeja kasvupotentiaalin parantamiseksi
3. kiinnittää erityistä huomiota julkisen talouden koostumukseen sekä talousarvion tulo- että menopuolella ja julkisen talouden toimenpiteiden laatuun, jotta voidaan varmistaa kestävä ja osallistava elpyminen; asettaa etusijalle kestävä ja kasvua lisäävät investoinnit, erityisesti investoinnit, joilla tuetaan vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta; asettaa etusijalle julkisen talouden rakenneuudistukset, joilla helpotetaan politiikan painopisteiden rahoittamista ja edistetään julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä, mm. tarvittaessa vahvistamalla terveydenhuolto- ja sosiaaliturvajärjestelmien kattavuutta, riittävyttä ja kestävyyttä kaikkia varten.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi noudatti neuvoston sille kesäkuussa 2021 hyväksymiä suosituksia v. 2022 ylläpitäen kasvua tukevaa finanssipolitiikan viritystä. Lisäksi voidaan todeta, että

- Pandemian aikaisia tukitoimia on vähennetty asteittain. Suomi myös kohdisti merkittävän osan elpymis- ja palautumissuunnitelmastaan kaksoisiirtymän edistämiseen. Vuonna 2022 hallitus laittoi liikkeelle mittavat varautumistoimet sekä kohdensi tukitoimia kotitalouksille kohonneiden energiakustannusten johdosta.
- Julkisen talouden alijäämä ylitti 3 prosentin rajan v. 2020, mutta palautui jo v. 2021 merkittävästi alle viitearvon ja pandemian vaikutukset pitkän aikavälin velkaantumiseen ja kestävyyyteen jäivät näin ollen maltillisiksi.
- Eduskunta hyväksyi sote- ja pelastustoimen uudistuksen keskeiset lait ja tasavallan presidentti vahvisti ne 29.6.2021. Vuoden 2023 alusta lukien vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyi kunnilta ja kuntayhtymiltä 21 hyvinvointialueelle. Uudet aluevaltuustot aloittivat toimintansa 1.3.2022. Sote-uudistuksen tavoitteena on turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut hyvinvointialueella asuville, parantaa palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta, kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata ikääntymisen ja syntyvyyden laskun aiheuttamiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua.

Neuvoston heinäkuussa 2022 hyväksymissä maakohtaisissa suosituksissa koskien julkista taloutta Suomelle annettiin ohjeeksi tehdä seuraavia toimia vuosina 2022–2023: ”varmistaa vuonna 2023, että kansallisesti rahoitettavien juoksevien perusmenojen kasvu on linjassa kaiken kaikkiaan neutraalin finanssipolitiikan virituksen kanssa, kun otetaan huomioon jatkuva väliaikainen ja kohdennettu tuki energian hintojen noususta eniten kärsiville kotitalouksille ja yrityksille sekä Ukrainasta pakeneville ihmisille; on valmiina mukauttamaan juoksevia menoja tilanteen muuttuessa; lisää julkisia investointeja vihreään ja digitaaliseen siirtymään sekä energiaturvallisuuteen, ottaen huomioon REPowerEU-aloite, muun muassa elpymis- ja palautumistukivälineen ja muiden unionin varojen avulla; harjoittaa vuoden 2023 jälkeen finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä”.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi noudattaa tätä vuotta 2023 koskevaa suositusta v. 2023. Lisäksi voidaan todeta, että

- Valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen perusteella ja muuttumattoman politiikan oletuksin finanssipolitiikan mitoitus on lievästi elvyttävää, minkä taustalla ovat mm. niin varautumista edistävät toimet kuin energian hintojen noususta johtuvat kohdennetut ja määräaikaiset toimet kotitalouksien ja yritysten tukemisesta. Ukrainan sotaa pakenevia ihmisiä on tuettu kohdennetusti ja toimien arvioitu vaikutus julkisyhteisöjen alijäämään on 0,6 mrd. euroa v. 2022 ja 0,8 mrd. euroa v. 2023.
- Voimassaolevan hallitusohjelman mukaan Suomi on hiilineutraali v. 2035 ja hiilinegatiivinen nopeasti sen jälkeen. Tämänhetkinen hallitus on päättänyt merkittävistä vihreän siirtymän toimista osana Suomen kestävä kasvun ohjelmaa sekä Venäjän hyökkäyssodan aloituksen jälkeen linjatun poikkeuslausekkeen puitteissa.
- Energiaomavaraisuuden ja huoltovarmuuden vahvistamiseksi on päätetty toimenpidekokonaisuudesta, jonka tavoitteena on nopeuttaa merkittävällä tavalla irtautumista fossiilisesta energiasta sekä tukea uuden teknologian käyttöönottoa. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy vihreän siirtymän investointien vauhdittamiseksi lisäyksiä lupa- ja muihin hallinnollisiin menettelyihin ja digitalisaatioon. Merkittävä osa elpymis- ja palautumissuunnitelmasta kohdennetaan kaksoissiirtymän edistämiseen Suomen lopullisen saannon supistumisesta huolimatta.
- Energian hintojen nousun johdosta hallitus on tehnyt tukitoimia, joiden arvioidut kustannukset ovat noin 0,2 % BKT:sta v. 2022 ja 0,5 % BKT:sta v. 2023. Energian hintojen nousun johdosta tehdyt tukitoimet ovat väliaikaisia. Energian hintojen nousuun liittyvien toimenpiteiden lisäksi on päätetty toimenpiteistä mm. energiansaannin turvaamisesta ja energiainvestointien nopeuttamisesta.¹⁷
- Valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaan julkisen sektorin alijäämä säilyy selkeästi 3 prosentin viitearvon alla koko ennustehorisontin ajan tai ylittää sen ainoastaan tilapäisesti.

17 Euroryhmän heinäkuisen julkilausuman mukaisesti rakenneuudistusten toteuttamisen ja vihreään ja digitaaliseen siirtymään tähtäävän investointien tukemisen painopisteen tulisi edelleen olla energiatukitoimissa. Samoin jäsenmaiden energiatukitoimien tulisi olla tilapäisiä ja kohdennettuja haavoittuvimmille ryhmille sekä säilyttää kannustimet energiasiirtymään. Euroryhmän lokakuun julkilausumassa korkeisiin energianhintoihin liittyen alleviivataan kustannustehokkaita, tilapäisiä ja kohdennettuja toimenpiteitä sekä energian kulutuksen vähentämiseen ja energiatehokkuuteen tähtäävien investointien merkitystä. Euroryhmän julkilausumassa joulukuussa jäsenmaiden alustavista talousarviosuunnitelmista vuodelle 2023 korostetaan sen varmistamista, että energiatukitoimenpiteet ovat tehokkaampia, paremmin koordinoituja ja kustannustehokkaita.

Neuvosto hyväksyy heinäkuussa 2023 seuraavat maakohtaiset suositukset, jotka asettavat mahdollisesti reunaehdoja uuden hallituksen finanssipoliittiselle tavoitteenasettelulle.

Valtioneuvoston arvio edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta

Valtioneuvosto yhtyy yllä esitettyyn arvioon edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Suomi on noudattanut samaansa julkista taloutta koskevaa maakohtaista suositusta v. 2022. Finanssipoliittisen lain (869/2012) 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ryhtyy tarpeellisiksi katsomiinsa julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa sen arvion mukaan on keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama. Valtioneuvosto arvioi asiaa julkisen talouden tilaa koskevan seurannan ja kokonaisarvioinnin yhteydessä tai Euroopan unionin neuvoston kiinnitettyä asiaan huomiota Suomen vakausohjelmasta antamassaan lausunnossa.

Arvio edistymisestä vuoden 2022 maakohtaisissa suosituksissa

Kesällä 2022 hyväksytyjen maakohtaisten suositusten mukaan Suomen tulisi vuonna 2023

1. varmistaa vuonna 2023, että kansallisesti rahoitettavien juoksevien perusmenojen kasvu on linjassa kaiken kaikkiaan neutraalin finanssipoliittikan virityksen kanssa, kun otetaan huomioon jatkuva väliaikainen ja kohdennettu tuki energian hintojen noususta eniten kärsiville kotitalouksille ja yrityksille sekä Ukrainasta pakeneville ihmisille; on valmiina mukauttamaan juoksevia menoja tilanteen muuttuessa; lisää julkisia investointeja vihreään ja digitaaliseen siirtymään sekä energiaturvallisuuteen, ottaen huomioon REPowerEU-aloite, mm. elpymis- ja palautumistukivälineen ja muiden unionin varojen avulla; harjoittaa vuoden 2023 jälkeen finanssipoliittikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä; esittää sosiaaliturvauudistusta koskevat politiikkaehdotukset, joilla pyritään lisäämään sosiaalietuusjärjestelmän tehokkuutta, parantamaan työnteon kannustimia ja myös tukemaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä
2. edistyä elpymis- ja palautumissuunnitelmansa täytäntöönpanossa 29 päivänä lokakuuta 2021 annettuun neuvoston täytäntöönpanopäätökseen sisältyvien välitavoitteiden ja tavoitteiden mukaisesti; etenee sovittujen, vuosien 2021–2027 koheesipoliittikan ohjelmien täytäntöönpanossa ja saattaa nopeasti päätökseen komission kanssa käytävät neuvottelut vuosien 2021–2027 koheesipoliittikan ohjelma-asiakirjoista Ahvenanmaan osalta, jotta niiden täytäntöönpano voidaan aloittaa

3. vähentää yleistä riippuvuutta fossiilisista polttoaineista ja monipuolistaa fossiilisten polttoaineiden tuontia; nopeuttaa uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa mm. edelleen virtaviivaistamalla lupamenettelyjä ja vauhdittamalla investointeja teollisuuden ja liikenteen vähähiilistämiseen, mukaan lukien liikenteen sähköistäminen; kehittää energiainfrastruktuuria toimitusvarmuuden lisäämiseksi.

Edistymistä v. 2022 annetussa finanssipolitiikkaa koskevassa suosituksessa on arvioitu yllä. Edistymistä muissa Suomelle annetuissa maakohtaisissa suosituksissa on käsitelty kansallisessa uudistusohjelmassa (EU2020-ohjelma).

Vertailu muihin ennusteisiin ja herkkyysanalyysi

Hallituksen asettamien tavoitteiden vertailu komission viimeisimpään julkisen talouden ennusteeseen on esitetty alla olevassa taulukossa ja herkkyysanalyysi JTS:n liitteessä 4. Komission uusimmat BKT- ja inflaatioluvut ovat helmikuulta 2023 ja julkisen talouden luvut marraskuulta 2022. Toisin kuin komission talviennusteessa, valtiovarainministeriöllä oli käytössään tuoreet ennakkotiedot vuodelta 2022.

Taulukot 1.–3.

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

	2022	2023	2024	2025	2026
Rakenteellinen jäämä					
– tavoite			-1,7	-2,6	-2,6
– ennuste	-0,5	-1,6	-1,7	-2,6	-2,6
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto					
– tavoite			-2,6	-3,1	-2,9
– ennuste	-0,8	-2,6	-2,6	-3,1	-2,9
Julkisyhteisöjen bruttovelka					
– tavoite			76,9	79,0	80,7
– ennuste	73,0	74,4	76,9	79,0	80,7
Julkisyhteisöjen menot					
– tavoite			55,5	55,7	55,0
– ennuste	53,4	55,4	55,5	55,7	55,0

Taulukko B. Vertailu komission edelliseen ennusteeseen

	Komission ennuste			VM ennuste		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
BKT, muutos, % ¹	2,0	0,2	1,4	2,1	-0,2	1,3
Kuluttajahintaindeksi, muutos, % ¹	7,2	4,2	2	7,1	5,5	2,5
Työttömyysaste, % ²	7,0	7,2	6,9	6,8	7,0	6,8
Julkisyhteisöjen rahoitusasema, % BKT:sta ²	-1,4	-2,3	-2,3	-0,8	-2,6	-2,6
Rakenteellinen jäämä, % BKT:sta ²	-1,1	-1,5	-1,6	-0,5	-1,6	-1,7
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta ²	70,7	72	73,3	73,0	74,4	76,9

¹⁾ Komission talviennuste helmikuu 2023

²⁾ Komission syysennuste marraskuu 2022

Taulukko 1a. Makrotalouden näkymät

	2022	2022	2023	2024	2025	2026
	mrd. euroa	vuosimuutos				
1. BKT:n määrä	235,8	2,1	-0,2	1,3	1,6	1,6
2. BKT käyvin hinnoin	266,7	6,4	3,9	3,5	3,9	3,8
BKT:n määrän komponentit						
3. Yksityiset kulutusmenot	123,9	2,1	-0,6	1,4	2,0	2,0
4. Julkiset kulutusmenot	58,6	2,9	1,3	0,2	0,6	0,6
5. Pääoman muodostus	54,9	5,0	-0,6	0,2	2,5	1,7
6. Varastojen muutos (% BKT:sta)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Tavaroiden ja palvelusten vienti	91,1	1,7	1,2	3,9	3,8	3,5
8. Tavaroiden ja palvelusten tuonti	97,1	7,5	-1,5	2,8	4,1	3,5
Laskennallinen vaikutus BKT:n kasvuun						
9. Kotimainen lopputuotekysyntä	244,2	3,0	-0,1	0,8	1,8	1,6
10. Varastojen muutos	0,0	1,4	-1,3	0,0	0,0	0,0
11. Nettovienti	-6,0	-2,3	1,2	0,4	-0,2	0,0

Taulukko 1b. Hintaindeksien kehitys

	2022	2023	2024	2025	2026
	vuosimuutos				
1. BKT:n hinta	4,2	4,1	2,2	2,3	2,2
2. Yksityisen kulutuksen hinta	5,5	4,2	2,1	1,8	2,0
3. Harmonisoitu kuluttajahintaindeksi	7,2	4,0	1,9	2,0	2,0
4. Julkisen kulutuksen hinta	2,1	4,9	3,3	3,7	3,5
5. Investointien hinta	5,9	3,4	0,8	1,9	2,0
6. Vientihintaindeksi	18,7	-2,3	-0,4	1,7	1,9
7. Tuontihintaindeksi	19,5	-2,7	-0,5	1,8	2,1

Taulukko 1c. Työmarkkinoiden kehitys

	2022	2022	2023	2024	2025	2026
	taso					
1. Työllisyys, 1 000 henkeä	2 619	2,5	-0,4	0,3	0,4	0,5
2. Työllisyys, 1 000 työtuntia	427	0,6	-0,5	0,2	0,3	0,5
3. Työttömyysaste (%)	190	6,8	7,0	6,8	6,6	6,4
4. Työn tuottavuus, henkeä	90,0	-0,4	0,2	1,0	1,1	1,1
5. Työn tuottavuus, tehdyt työtunnit	551,8	1,4	0,3	1,1	1,3	1,1
6. Palkansaajakorvaukset	125,2	6,3	4,5	3,9	3,6	3,5
7. Palkansaajakorvaukset työntekijää kohden	47,8	3,7	5,0	3,6	3,1	3,0

Taulukko 1d. Sektorikohtaiset taseet, % BKT:sta

	2022	2023	2024	2025	2026
1. Suomen nettoluotonanto ulkomaille	-3,8	-1,7	-1,2	-1,3	-1,4
josta:					
– Tavaroiden ja palvelujen tase	-2,8	-1,2	-0,7	-0,9	-1,0
– Tuotannontekijäkorvausten ja tulonsiirtojen tase	-1,1	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
– Pääomansiirrot, netto	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Yksityisen sektorin nettoluotonanto	-3,7	0,2	0,7	1,2	0,9
3. Julkistalouden nettoluotonanto	-0,8	-2,6	-2,6	-3,1	-2,9
4. Tilastollinen ero	-0,7	-0,7	-0,7	-0,6	-0,6

Taulukko 2a. Julkisyhteisöjen näkymät

	2022	2022	2023	2024	2025	2026
	milj. euroa		% BKT:sta			
Nettoluotonanto alasektoreittain (EDP B.9)						
1. Julkisyhteisöt yhteensä	-2 189	-0,8	-2,6	-2,6	-3,1	-2,9
2. Valtio	-4 335	-1,6	-3,4	-3,4	-4,1	-4,0
3. Maakuntahallinto						
4. Paikallishallinto	-758	-0,3	-0,5	-0,6	-0,7	-0,6
5. Sosiaaliturvarahastot	2 908	1,1	1,4	1,4	1,6	1,7
Julkisyhteisöt (S13)						
6. Tulot yhteensä	140 223	52,6	52,8	53,0	52,6	52,1
7. Menot yhteensä	142 413	53,4	55,4	55,5	55,7	55,0
8. Nettoluotonanto	-2 189	-0,8	-2,6	-2,6	-3,1	-2,9
9. Korkomenot	1 462	0,5	0,8	1,3	1,3	1,4
10. Perusjäämä	-727	-0,3	-1,7	-1,3	-1,8	-1,5
11. Kertaluonteiset toimet	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulolajit						
12. Verotulot (12=12a+12b+12c)	82 856	31,1	30,4	30,4	30,0	29,8
12a. Tuotannon ja tuonnin verot	36 230	13,6	13,2	13,0	12,7	12,5
12b. Tuloverot	45 725	17,1	16,8	17,1	16,9	16,9
12c. Pääomaverot	901	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
13. Sosiaaliturvamaksut	20 033	12,0	12,1	12,0	12,1	11,9
14. Omaisuustulot	7 156	2,7	3,2	3,6	3,8	3,9
15. Muut tulot (15=16-12-13-14)	30 178	6,8	7,1	6,9	6,7	6,5
16. = 6. Tulot yhteensä	140 223	52,6	52,8	53,0	52,6	52,1
josta: Veroaste (D2+D.5+D.61+D.91-D.995)	103 186	43,3	42,8	42,6	42,3	41,9

	2022	2022	2023	2024	2025	2026
	milj. euroa		% BKT:sta			
Menolajit						
17. Palkansaajakorvaukset + välituotekäyttö	63 568	23,8	24,5	24,4	24,2	24,1
17a. Palkansaajakorvaukset (eli palkat + työnantajan sotumaksut)	32 937	12,4	12,5	12,4	12,5	12,5
17b. Välituotekäyttö	30 631	11,5	12,0	12,0	11,8	11,6
18. Sosiaaliset tulonsiirrot (18=18a+18b)	55 475	20,8	21,5	21,7	21,6	21,4
josta työttömyyskorvaukset	4 080	1,5	1,6	1,5	1,5	1,4
18a. Luontoismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot	8 392	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2
18b. Rahamääräiset sosiaalietuudet	47 083	17,7	18,3	18,5	18,4	18,1
19. = 9. Korkomenot	1 462	0,5	0,8	1,3	1,3	1,4
20. Tukipalkkiot	2 973	1,1	0,9	0,9	0,9	0,9
21. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	10 981	4,1	4,5	4,5	5,0	4,7
22. Pääomansiirrot	1 238	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2
23. Muut menot (23 = 24 -17-18-19-20-21)	6 716	2,5	2,6	2,5	2,4	2,3
24. = 7. Menot yhteensä	142 413	53,4	55,4	55,5	55,7	55,0
josta: Julkinen kulutus	64 844	24,3	24,9	24,9	25,0	25,0

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

	2022	2022	2023	2024	2025	2026
	milj. euroa		% BKT:sta			
1. Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	140 223	52,6	52,8	53,0	52,6	52,1
2. Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	142 413	53,4	55,4	55,5	55,7	55,0

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

	2022	2022	2023	2024	2025	2026
	milj. euroa					
1. EU:n ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	733	0,3	0,4	0,3	0,2	0,1
1.a josta investoinnit, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	97	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	236	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
3. Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	-310	-0,1	-0,2	0,0	0,1	0,0
4. Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	78	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Taulukot 4.–9.

Taulukko 4. Julkisyhteisöjen velkakehitys, % BKT:sta

	2022	2023	2024	2025	2026
1. Bruttovelan taso, % BKT:sta	73,0	74,4	76,9	79,0	80,7
2. Bruttovelan muutos, %-yks.	0,4	1,4	2,5	2,1	1,7
Bruttovelan muutokseen vaikuttavat tekijät, %-yks.					
3. Perusjäämä	0,3	1,7	1,3	1,8	1,5
4. Korkomenot	0,5	0,8	1,3	1,3	1,4
5. Virta-varantokorjaukset	-0,4	-1,2	-0,1	-1,0	-1,2
josta:					
– Erot kassa- ja suoriteperusteisessa tilastoinnissa	1,3	0,3	0,7	0,1	0,0
– Rahoitusvarojen nettohankinta	2,8	0,9	1,3	1,4	1,5
– josta: yksityistämistulot	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0
– Muut (ml. bkt:n kasvun vaikutus)	-4,5	-2,4	-2,1	-2,5	-2,7
Velan implisiittinen korko (= sulautetut korkomenot per edellisvuoden velkataso * 100)	0,8	1,2	1,8	1,8	1,9
Muut relevantit muuttujat					
6. Likvidi rahoitusvarallisuus (AF1, AF2, AF3, AF5)					
7. Nettorahoitusvelka (7=1-6)					
8. Valtion velkojen kuoletukset (olemassaolevat velkakirjat)	13,8				
9. Valuuttamääräisen velan osuus	0				
10. Valtion velkojen keskimääräinen maturiteetti	7,4				

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

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

Taulukko 6. Erot edelliseen vakausohjelmaan nähden

	2022	2023	2024	2025	2026
BKT:n kasvu (%)					
VO-2022	1,5	1,7	1,5	1,3	
VO-2023	2,1	-0,2	1,3	1,6	1,6
Ero, %-yks.	0,6	-1,9	-0,2	0,3	
Julkistalouden rahoitusjäämä, % BKT:sta					
VO-2022	-2,2	-1,7	-1,4	-1,8	
VO-2023	-0,8	-2,6	-2,6	-3,1	-2,9
Ero, %-yks.*	1,4	-0,9	-1,2	-1,3	
Julkisyhteisöjen bruttovelka, % BKT:sta					
VO-2022	66,2	66,9	68,0	69,1	
VO-2023	73,0	74,4	76,9	79,0	80,7
Ero, %-yks.*	6,8	7,5	8,9	9,9	

Taulukko 7. Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä, % BKT:sta

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Kokonaismenot	46,6	53,9	57,2	55,0	57,6	60,1	63,9
Josta: ikäsidonnaiset menot			31,2	29,5	29,4	29,1	29,9
Kokonaistulot	51,7	51,4	51,6	52,4	53,4	54,6	56,6

Taulukko 7a. Ehdolliset vastuut, % BKT:sta

	2022	2023
Valtion takuut	25,3	
joista rahoituslaitoksille	4,3	

Taulukko 8. Ennusteen taustaoletukset¹⁾

	2022	2023	2024	2025
3kk EURIBOR-korko	0,3	3,5	3,6	2,6
Obligaatiokorko 10v.	1,7	3,3	3,4	3,2
USD/EUR-valuuttakurssi	1,1	1,1	1,1	1,1
Nimellinen efektiivinen valuuttakurssi	-4,0	3,3	0,0	
Maailman (poislukien EU) BKT-kasvu	3,1	3,0	3,3	
EU-28 BKT-kasvu	3,5	0,8	1,6	
Tärkeimpien vientimarkkinoiden BKT-kasvu	4,0	2,8	4,0	4,2
Maailmankaupan kasvu	3,9	3,0	4,5	4,6
Raakaöljy (USD/barreli)	98,7	83,0	78,5	74,9

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

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

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Tulot RRF-avustuksista (% suhteessa BKT:hen)						
RRF avustukset, jotka sisältyvät tuloennusteisiin	0,01	0,07	0,25	0,18	0,11	0,04
RRF avustusten maksatukset EU:lta	0,11	0,09	0,14	0,11	0,10	0,10
RRF-avustuksilla rahoitetut menot (% suhteessa BKT:hen)						
Palkansaajakorvaukset D.1	0,00	0,02	0,05	0,03	0,01	0,00
Väliuotekäyttö P.2	0,00	0,02	0,05	0,03	0,01	0,00
Sotu-maksut D.62+D.632						
Korkomenot D.41						
Tukipalkkiot D.3	0,00	0,02	0,04	0,02	0,01	0,00
Muut tulonsiirrot D.7						
MENOT YHTEENSÄ	0,01	0,07	0,25	0,18	0,11	0,04
Kiinteän pääoman bruttomuodostus P.51g	0,02	0,06	0,03	0,02	0,01	0,00
Pääoman siirrot D.9	0,02	0,06	0,03	0,02	0,01	0,00
Investoinnit ja pääomansiirrot yhteensä	0,04	0,12	0,07	0,04	0,01	0,00
RRF-avustuksilla rahoitetut muut menot (% suhteessa BKT:hen)¹⁾						
Menetetyt verotulot						
Muut tuloihin vaikuttavat toimet						
Rahoitustaloustoimet						

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



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

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

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-218-5 (pdf)

Maaliskuu 2023