

JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA VUOSILLE 2024—2027

SISÄLLYSLUETTELO

JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA VUOSILLE 2024—2027	4
1. Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja	7
2. Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt.....	9
3. Taloudelliset lähtökohdat	12
3.1. Talouden näkymät	12
3.2. Julkisen talouden näkymät.....	13
3.3. Julkisen talouden kestävyys.....	16
4. Valtion taloudelliset vastuut ja riskit.....	17
5. Valtiontalous	20
5.1. Valtiontalouden kehysääntö	20
5.2. Budjettitalouden menokehitys ja määrärahakehys	22
5.3. Budjettitalouden linjaukset 2024—2027	24
5.3.1. Hallinnonalakohtaiset linjaukset.....	29
Valtioneuvoston kanslia	29
Ulkoministeriön hallinnonala	30
Oikeusministeriön hallinnonala	30
Sisäministeriön hallinnonala.....	31
Puolustusministeriön hallinnonala.....	32
Valtiovarainministeriön hallinnonala	33
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	34
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	35
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	37
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala.....	38
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala.....	39
Ympäristöministeriön hallinnonala	42

5.3.2. Hallinto ja tietojärjestelmähankkeet	44
5.4. Budjettitalouden tulot	47
5.5. Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka.....	50
5.6. Budjetin ulkopuolinen valtiontalous.....	51
5.7. Kestävä kehitys.....	54
6. Hyvinvointialueiden talous	55
6.1. Hyvinvointialueiden rahoitus ja valtion toimenpiteet.....	55
6.2. Hyvinvointialueiden lainanottovaltuudet.....	62
6.3. Hyvinvointialueiden laina- ja rahoitussopimusvastuut.....	63
6.4. Arvio hyvinvointialueiden tuloista ja menoista	63
7. Kuntatalous	68
7.1. Kuntataloutta koskevat linjaukset.....	68
7.2. Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet	69
7.3. Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta.....	71
8. Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot.....	73
9. Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla	75
10. Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista	79
LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset	83
LIITE 2 Valtiontalouden kehityksen hinta- ja kustannustasotarkistukset	85
LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan	89
LIITE 4 Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen	91
LIITE 5 Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen.....	93
LIITE 6 Vakausohjelma ja alustava talousarviosuunnitelma.....	94
Taulukot 1.—3.....	104
Taulukot 4.—9.....	107
Alustava talousarviosuunnitelma.....	110

9.10.2023

Jakelussa mainitut

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 vakausohjelman sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta. Vakausohjelman sisältävä julkisen talouden suunnitelman liite 6 pitää sisällään tällä kertaa myös vuoden 2024 alustavan talousarviosuunnitelman edellyttämän informaation.

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:

Yhteenveto**Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja**

Valtiovarainministeriö arvioi talouskasvun olevan v. 2023 nollan tuntumassa, mutta kiihtyvän lähivuosina yli pitkän aikavälin kasvuvauhdin. Hallituskauden alussa taloustilannetta heikentää hintojen ja korkotason nousu, mikä vähentää yksityistä kysyntää ja kasvattaa julkisen talouden kustannuksia. Kotitalouksien ostovoiman vahvistuminen ja kestäväan kasvuun liittyvät suuret investoinnit nopeuttavat talouskasvua ensi vuodesta lähtien. Suomen talouden rakenteellisia ongelmia ovat heikko tuottavuuden kasvu ja vähäiset tuotannolliset investoinnit. Ne pitävät talouskasvun verrattain hitaana myös pidemmällä aikavälillä.

Julkisen talouden pysyvä rakenteellinen menojen ja tulojen epäsuhta on akuutti ongelma. Raskaasti alijäämäisen julkisen talouden velkasuhde on erkaantunut merkittävästi muista Pohjoismaista. Velkasuhteen vakauttaminen edellyttää julkisen talouden vahvistamista keskimäärin vähintään 0,5 % bruttokansantuotteesta vuosittain.

Velkaantumiskehityksen taittaminen edellyttää julkisen talouden vahvistamista yhteensä 9 mrd. eurolla kahden vaalikauden aikana. Hallituksen pidemmän aikavälin tavoitteena on tasapainottaa julkinen talous ja kääntää velkasuhde laskuun muiden Pohjoismaiden tasolle.

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

Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt

Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan monivuotiset tavoitteet koko julkisen talouden rahoitusasemalle sekä tavoite kullekin julkisen talouden alasektorille. Rahoitusasematavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Lisäksi esitetään koko julkista taloutta koskevia rahoitusasematavoitteita vastaavat monivuotiset tavoitteet julkisen talouden velan ja julkisen talouden menojen suhteesta markkinahintaiseen BKT:hen. Keskipitkän aikavälin tavoite pidetään ennallaan (rakenteellinen rahoitusasema -0,5 % suhteessa BKT:hen).

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

Taloudelliset lähtökohdat

Hintojen ja korkojen nousu on vähentänyt kotitalouksien kulutusta ja investointeja. Suomen talous ei kasvakaan v. 2023 edellisvuodesta. Vuonna 2024 hintojen nousu on kotitalouksen tulojen kasvua hitaampaa ja korkojen nousu on ohi. Kotitalouksien ostovoiman kohentuminen lisää kulutusta ja BKT kasvaa 1,2 %. Talouskasvua heikentää kuitenkin edelleen rakentamisen heikko tilanne. Investointinäkyvät ovat kuitenkin muuten valoisat, erityisesti tuulivoimainvestointisuunnitelmia on erittäin paljon. Vuonna 2025 kasvu nopeutuu 1,8 prosenttiin, kun kulutuksen kasvu lisäksi investoinnit lisäävät kotimaista kysyntää.

Suomen julkisen talouden rahoitusasema heikentyy v. 2023 merkittävästi vuoteen 2022 verrattuna. Talouskasvu on seisahtunut sekä monet aikaisemmin päätetyt toimet sekä inflaatiosta johtuva menojen nousu kasvattavat kuluvan vuoden alijäämää. Hallituksen päättämistä julkista taloutta vahvistavista toimista huolimatta, julkisen talouden tila heikkenee lähivuosina. Talouskasvu nopeutuu ennustejakson loppupuolella lähivuosiin verrattuna ja samaan aikaan myös sopeutustoimet purevat, jonka johdosta rahoitusasema alkaa kohentua. Julkinen talous pysyy kuitenkin huomattavan alijäämäisenä.

Ks. tarkemmin luvusta 3. Taloudelliset lähtökohdat.

Valtion taloudelliset vastuut ja riskit

Valtion vastuiden suurimmat osa-alueet ovat valtionvelka, eläkevastuut sekä valtiontakaukset ja -takuut. Eläkevastuun määräksi vuoden 2022 lopussa on laskettu 97 mrd. euroa. Suurin kasvu viimeisten 10 vuoden aikana on tapahtunut valtionvelan sekä valtiontakauksien 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

Pääministeri Orpon hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut valtiontalouden menoja koskevaan kehysmenettelyyn. Valtiontalouden kehysjärjestelmä on keskeinen hallituksen finanssipolitiikan ohjauksen väline ja uskottavan talouspolitiikan perusta. Sitova vuodet 2024—2027 kattava vaalikauden kehys sisältyy tähän kehyspäätökseen.

Vuonna 2024 budjettitalouden menojen arvioidaan olevan 87,9 mrd. euroa, joka on 4,6 mrd. euroa enemmän kuin mitä vuodelle 2023 on budjetoitu (ml. toinen lisätalousarvioesitys). Määrärahatason kasvua vuoteen 2023 verrattuna selittävät suurimpina tekijöinä mm. vuoden 2024 lakisääteiset ja

sopimusperusteiset indeksitarkistukset (1,7 mrd. euroa) sekä muutokset hyvinvointialueiden valtion rahoituksessa. Hyvinvointialueille kohdennetaan vuodelle 2024 rahoitusta 3,4 mrd. euroa enemmän kuin mitä on budjetoitu vuodelle 2023, minkä lisäksi tehdään lakisääteinen indeksitarkistus. Hyvinvointialueiden rahoituksen kasvua selittää mm. se, että vuoden 2023 rahoituksesta 1,9 mrd. euroa maksettiin jo joulukuussa 2022, mikä pienentää vuoden 2023 vertailulukua.

Verrattuna keväällä 2023 laadittuun kehyspäätökseen vuosien 2024—2027 menot vähenevät v. 2024 n. 0,4 mrd. eurolla ja v. 2027 n. 1,5 mrd. eurolla. Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaiset uudistukset ja menosäästöt vähentävät määräraharavetta v. 2024 n. 0,8 mrd. eurolla kasvaen asteittain n. 2,1 mrd. euroon vuoteen 2027 mennessä (vuoden 2024 hintatasossa).

Ks. tarkemmin luvusta 5. Valtiontalous.

Hyvinvointialueiden talous

Hyvinvointialueiden yleiskatteinen valtionrahoitus on yhteensä n. 24,7 mrd. euroa vuoden 2024 tasolla sisältäen 551 milj. euroa v. 2024 maksettavaa kertakorvausta, jonka hyvinvointialueet kirjaavat vuoden 2023 tuloksi. Hyvinvointialueiden rahoituksen taso nousee v. 2024 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna n. 100 milj. euroa. Kehyskauden lopulla v. 2027 hyvinvointialueiden yleiskatteinen rahoitus on n. 24,8 mrd. euroa, mikä on n. 0,4 mrd. euroa vähemmän kuin kevään 2023 teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa.

Hyvinvointialueiden rahoitusta nostaa kehyskaudella erityisesti kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden kustannusten tarkentuminen, kustannustason nousu (indeksikorotus), ennakoitu palvelutarpeen kasvu, uusiin ja laajeneviin tehtäviin liittyvä rahoitus sekä yliopistosairaalisän huomioiminen osaksi laskennallista rahoitusta vuodesta 2024 lukien. Rahoitusta puolestaan laskevat kehyskaudella erityisesti hallitusohjelmassa sovitut tehtävälainsäädännön muutokset.

Kunnilta hyvinvointialueille siirtyviä tuloja ja kustannuksia koskeva siirtolaskelma valmistuu loppuvuoden 2023 aikana. Hyvinvointialueiden rahoitus korjataan tämän jälkeen vastaamaan lopullista siirtolaskelmaa.

Ks. tarkemmin luvusta 6. Hyvinvointialueiden talous.

Kuntatalous

Kuntien valtionavut ovat yhteensä n. 5,1 mrd. euroa v. 2024. Laskennalliset valtionosuudet ovat tästä noin 3,7 mrd. euroa, kuntien veromenetysten korvaukset n. 0,9 mrd. euroa ja muut valtionavut n. 0,6 mrd. euroa. Vuonna 2027 valtionavut ovat noin 6,1 mrd. euroa, josta laskennallisten valtionosuuksien osuus on 4,6 mrd. euroa. Valtionapujen tasoa korottaa kehyskaudella erityisesti TE-palvelu-uudistus.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on v. 2024 n. 2,5 mrd. euroa ja nousee kehyskauden lopulla 3,5 mrd. euroon. Taso on v. 2024 n. 214 milj. euroa ja v. 2027 n. 203 milj. euroa alempi kuin teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Valtionosuutta alentaa erityisesti sote-uudistukseen liittyvien siirtojen tarkentuminen kuntien vuoden 2022 toteumatietojen perusteella. Peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotus lisää valtionosuutta 53 milj. euroa v. 2024. Indeksikorotus jää kuitenkin 24 milj. euroa tätä pienemmäksi, koska hallitusohjelman mukaisesti indeksikorotukseen tehdään yhden prosenttiyksikön korotusta vastaava säästö.

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 rahoitusasema parani v. 2022 hieman ylijäämäiseksi ja se pysyy ylijäämäisenä myös v. 2023. Sektorin menoihin vaikuttaa seuraavina vuosina merkittävästi Pääministeri Orpon hallituksen toimet, jotka pienentävät monia sosiaalietuuksia. Lisäksi v. 2024 työttömyysvakuutusmaksua supistetaan 1,4 prosenttiyksikköä. Sektorin rahoitusasema on vuonna 2024 hieman alijäämäinen, mutta palaa tasapainoon vuosiksi 2025—2027. Sektorin rahoitustasapaino voi vaihdella hieman vuosittain puskurirahastojen joustaessa.

Ks. tarkemmin luvusta 8. Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot.

1. Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja

Talouden haasteet

Pääministeri Orpon hallituksen talouspolitiikka pohjautuu valtiovarainministeriön tilannekuvaan Suomen taloudesta. Valtiovarainministeriö arvioi talouskasvun olevan v. 2023 nollan tuntumassa, mutta kiihtyvän lähivuosina yli pitkän aikavälin kasvuvauhdin. Hallituskauden alussa taloustilannetta heikentää hintojen ja korkotason nousu, mikä vähentää yksityistä kysyntää ja kasvattaa julkisen talouden kustannuksia. Kotitalouksien ostovoiman vahvistuminen ja kestäväan kasvuun liittyvät suuret investoinnit nopeuttavat talouskasvua ensi vuodesta lähtien. Suomen taloudessa ja kansainvälisessä taloudessa on nyt erityisen paljon epävarmuutta, mikä heijastuu myös julkisen talouden näkymiin.

Suomen talouden rakenteellisia ongelmia ovat heikko tuottavuuden kasvu ja vähäiset tuotannolliset investoinnit. Tuottavuuskasvua hidastaa se, että tutkimus- ja tuotekehitystoimintaa on verrattain vähän ja nuorten koulutusaste on jäänyt alemmalle tasolle kuin muissa kehittyneissä teollisuusmaissa. Vaikka työllisyysaste on viime vuosina noussut merkittävästi, työttömyysaste on kuitenkin edelleen korkea ja osaavasta työvoimasta on pulaa.

Viimeisen noin 15 vuoden aikana julkisen talouden velkasuhde on noussut huomattavasti. Huoltosuhteen heikkenemisen myötä julkisen sektorin menot ovat kasvaneet tuloja nopeammin ja julkiseen talouteen on syntynyt mittava rakenteellinen alijäämä. Ikääntymiseen liittyvät menot jatkavat kasvuaan tulevina vuosina ja vuosikymmeninä. Tämän lisäksi velan määrän kasvu yhdessä kohonneen korkotason kanssa kasvattaa valtion velanhoitomenoja merkittävästi. Lähivuosina julkista taloutta kuormittavat myös useat mittavat turvallisuuteen liittyvät hankinnat. Ilman merkittäviä toimia julkisen talouden alijäämät jäävät suuriksi ja velkasuhde jatkaa kasvuaan, heikentäen julkisen talouden kykyä turvata hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyky mahdollisten tulevien kriisien aikana ja niiden jälkeen.

Talouspolitiikan linja

Pääministeri Orpon hallituksen tavoitteena on parantaa suomalaisten elintasoa, kääntää Suomen talous kestäväan kasvuun ja taittaa hyvinvointia uhkaava velkaantumiskehitys. Hallitus parantaa suomalaisten mahdollisuuksia rakentaa tulevaisuuttaan kouluttautumalla, työtä tekemällä ja yrittämällä. Vakaa taloudellinen kehitys luo turvaa ja tukee perheellistymistä. Hallituksen tavoitteena on kasvattaa kotitalouksien ostovoimaa ja huomioida vaikutukset arjen kustannuksiin päätöksissään. Hallituksen

tavoitteena on Suomi, jossa hyvinvointiyhteiskunnan tärkeimpien palveluiden rahoitus on turvattu myös tuleville sukupolville. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus toteuttaa kunnianhimoisia kasvua vauhdittavia uudistuksia sekä tekee välttämättömiä toimia julkisen talouden tasapainottamiseksi.

Hallituksen talouspolitiikan painopisteet ovat taloudellinen vakaus, työllisyys, talouskasvu sekä hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Hallitus sitoutuu julkisen talouden tasapainottamiseen varmistaakseen kansalaisten hyvinvoinnin ja kestäväen talouskehityksen. Hallituksen työllisyys- ja kasvutoimet yhdessä suorien sopeutustoimien kanssa luovat edellytykset julkisen talouden tasapainottumiseen v. 2030.

Julkisen talouden pysyvä rakenteellinen menojen ja tulojen epäsuhta on akuutti ongelma. Raskaasti alijäämäisen julkisen talouden velkasuhde on erkaantunut merkittävästi muista Pohjoismaista. Velkasuhteen vakauttaminen edellyttää julkisen talouden vahvistamista keskimäärin vähintään 0,5 % bruttokansantuotteesta vuosittain.

Velkaantumiskehityksen taittaminen edellyttää julkisen talouden vahvistamista yhteensä 9 mrd. eurolla kahden vaalikauden aikana. Hallituksen pidemmän aikavälin tavoitteena on tasapainottaa julkinen talous ja kääntää velkasuhde laskuun muiden Pohjoismaiden tasolle.

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

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

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

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

Hyvinvointi syntyy työstä. Työllisyys syntyy kannattavan yritystoiminnan kautta. Työllisyys- ja kasvutoimilla tavoitellaan 100 000 uutta työllistä. Työllisyyspäätöksillä tavoitellaan myös julkisen talouden vahvistumista noin 2 mrd. eurolla. Pidemmällä aikavälillä hallituksen tavoitteena on nostaa työllisyysaste 80 prosenttiin.

Finanssipolitiikan linja

Pääministeri Orpon hallituksen finanssipolitiikan tavoitteena on vahvistaa julkista taloutta ja kääntää Suomen velkaantumiskehitys. Tämän varmistamiseksi julkisen talouden velkasuhde vakautetaan ja sen jälkeen käännetään ylivaalikautisessa tarkastelussa pysyvästi alenevalle uralle. Pitkän aikavälin tavoite

on pohjoismainen talouskasvu ja velan suhde bruttokansantuotteeseen. Tämä edellyttää määrätietoista julkista taloutta vahvistavia ja talouskasvua tukevia toimia useamman vaalikauden ajan. Kyse on ylisukupolvisen oikeudenmukaisuuden turvaamisesta.

Hallituksen tavoitteena on, että julkisen talouden rahoitusasema kohenee siten, että julkisen talouden alijäämä on korkeintaan 1 % suhteessa bruttokansantuotteeseen vaalikauden aikana eli vuoteen 2027 mennessä. Tavoite on linjassa velkakestävyystavoitteen kanssa. Tavoitteen saavuttamiseksi hallitus sitoutuu vaalikauden aikana vahvistamaan julkista taloutta pysyvästi toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti 6 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Julkinen talous huomioidaan kokonaisuutena alasektoreiden (valtio, kunnat, hyvinvointialueet, sosiaaliturvarahastot) välisen osaoptimoinnin välttämiseksi. Hallitus seuraa aktiivisesti toimenpidekokonaisuuden toteutumista budjetti- ja kehysriihissä sekä reagoi korvaavilla toimenpiteillä, jos kokonaisuus uhkaa jäädä tavoitellusta 6 mrd. euron tasosta. Talouden merkittävä epävarmuus korostaa tarvetta seurata vuosittain myös hallituksen muiden keskeisten tavoitteiden saavuttamista.

Julkisen talouden menoja sopeutetaan hallituksen päätöksin nettomääräisesti noin 4 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Osana sopeutustoimia hallitus on linjannut rakennepoliittisista toimista, joilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista noin 2 mrd. eurolla vuoden 2027 tasolla. Hallitus sitoutuu tarkastelemaan hallitusohjelman toimenpiteitä uudelleen, mikäli toimenpiteiden vaikutusarviot muuttuvat merkittävästi hallitusohjelman yhteydessä tehdyistä arvioista tai niiden toteuttaminen vaarantaisi julkiselle taloudelle asetetun toimenpidekokonaisuuden tai rahoitusasematavoitteen saavuttamisen. Hallitus suhtautuu vakavasti myös takaus- ja takuuvastuisiin liittyviin julkisen talouden riskeihin.

2. Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt

Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä voimassa olevan EU- ja kotimaisen finanssipoliittisen lainsäädännön mukaisesti julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettavan keskipitkän aikavälin tavoitteen (*Medium-Term Objective*, MTO) 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 suunnitelmassa ja sen sisältämässä vakausohjelmassa (liite 6) asetettavat tavoitteet tuleville vuosille ja menneitä vuosia koskevat arviot perustuvat olemassa olevaan EU:n ja kotimaiseen finanssipoliittiseen sääntökehikkoon. EU:n finanssipoliittista kehikkoa koskeva kehitystyö on käynnissä. Neuvosto hyväksyi kehitystyötä linjaavat neuvoston päätelmät 14.3.2023¹, ja komissio julkaisi lainsäädäntöehdotukset 26.4.2023. Komission lainsäädäntöehdotuksia ja käynnissä olevia keskusteluja esitellään tarkemmin vakausohjelmassa. EU:n finanssipoliittisen kehikon muutosten vahvistuttua arvioidaan muutostarpeita kansalliseen finanssipoliittiseen lainsäädäntöön. Neuvosto hyväksyi heinäkuussa 2023 maakohtaiset suositukset, joiden asettamia reunaehtoja hallituksen finanssipoliittiselle tavoitteenasettelulle käsitellään vakausohjelmassa.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/14/economic-governance-framework-council-agrees-its-orientations-for-a-reform/>

Keskipitkän aikavälin tavoite

Valtioneuvosto pitää ennallaan finanssipoliittisen lain (869/2012)² 2 § mukaisesti asetettavan keskipitkän aikavälin tavoitteen -0,5 prosentissa suhteessa BKT:hen julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle. Tämä on se minimitaso, johon Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa³ sitoutunut. Keskipitkän aikavälin tavoitteeseen liittyviä vaatimuksia kuvaillaan ja sen saavuttamista arvioidaan vakausohjelmassa, jossa myös esitetään finanssipoliittisen lain mukainen valtioneuvoston arvio keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisesta.

Poikkeukselliset olosuhteet

Komissio vahvisti maaliskuussa 2023, että keväällä 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, antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa tilapäisesti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä.

Muut finanssipoliittiset tavoitteet

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

Pääministeri Orpon hallituksen finanssipolitiikan tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velkasuhde ja sen jälkeen kääntää se ylivaalikautisessa tarkastelussa pysyvästi alenevalle uralle. Hallituksen tavoitteena on, että julkisen talouden rahoitusasema kohenee siten, että julkisen talouden alijäämä on korkeintaan 1 % suhteessa bruttokansantuotteeseen vaalikauden aikana eli vuoteen 2027 mennessä. Tämän kanssa linjassa olevat koko julkista taloutta koskevat monivuotiset tavoitteet vuosille 2025—2027 esitetään oheisessa taulukossa.

Julkisen talouden monivuotiset tavoitteet, suhteessa bruttokansantuotteeseen (%)

	2023	2024	2025	2026	2027
Julkisyhteisöjen nimellinen rahoitusasema	-2,4	-3,2	-2,4	-1,6	-1,0
Julkisyhteisöjen menot	54,7	54,7	53,9	52,7	51,8
Julkisyhteisöjen bruttovelka	74,2	76,8	77,6	77,7	77,3

² Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.

³ Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta sekä laki julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista, joka astui voimaan 1.1.2013.

Julkisen talouden sektorikohtaiset⁴ nimelliset rahoitusasematavoitteet vuodelle 2027 ovat:

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

Tällä tavoitteenasettelulla keskipitkän aikavälin tavoitteen (julkisen talouden rakenteellinen rahoitusasema -0,5 % suhteessa BKT:hen) saavuttaminen jää vuoden 2027 jälkeiseen aikaan. On hyvä myös huomioda, että EU:ssa käynnissä oleva finanssipoliittisten sääntöjen kehittämistyö jättää vielä avoimeksi keskipitkän aikavälin tavoitteen roolin tulevassa EU:n ja sitä kautta kotimaisessa finanssipoliittisessa kehikossa.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta seuraa säännöllisesti hallitusohjelman talouspoliittisten tavoitteiden toteutumista. Hallitus arvioi julkisen talouden tilannetta ja päättää mahdollisista tarvittavista lisätoimista puoliväliriihessä.

Luvussa 3.2 esitetään arvio siitä, miten pääministeri Orpon hallituksen asettamat finanssipoliittiset tavoitteet toteutuvat valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattoman ennusteen perusteella. Toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi kuvataan alasektoreittain luvuissa 5—8. Luvussa 9 tarkastellaan toimenpiteiden kokonaisvaikutusta julkiseen talouteen.

Valtiontalouden menokehys

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

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

Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän n. 85 prosentille valtion talousarviomenoista vuoden 2024 tasolla. Valtiontalouden kehysten ulkopuolelle jäävät mm. suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, valtionvelan korkomenot ja finanssisijoitukset. Vuosittaisissa kehyspäätöksissä hallinnonaloille annetaan kehukset, mutta vain vaalikauden kokonaiskehys on sitova. Uudelleenkohdennuksia voidaan siten tehdä hallinnonalojen välillä. Vaalikauden kehysten ja hallinnonalakohtaisten kehysten väliin jää lisätalousarviovarauksen ohella myöhemmin kohdennettavaksi ns. jakamaton varaus. Valtiontalouden kehystä käsitellään luvussa 5.

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

3. Taloudelliset lähtökohdat

3.1. Talouden näkymät

Talouden suhdannenäkymät 2023—2025

Hintojen ja korkojen nousu on vähentänyt kotitalouksien kulutusta ja investointeja. Suomen talous ei kasvakaan v. 2023 edellisvuodesta. Vuonna 2024 hintojen nousu on kotitalouksen tulojen kasvua hitaampaa ja korkojen nousu on ohi. Kotitalouksien ostovoiman kohentuminen lisää kulutusta ja BKT kasvaa 1,2 %. Talouskasvua heikentää kuitenkin edelleen rakentamisen heikko tilanne. Investointinäkymät ovat kuitenkin muuten valoisat, erityisesti tuulivoimainvestointisuunnitelmia on erittäin paljon. Vuonna 2025 kasvu nopeutuu 1,8 prosenttiin, kun kulutuksen kasvu lisäksi investoinnit lisäävät kotimaista kysyntää. Työllisyys notkahtaa tänä vuonna, mutta kasvaa taas ensi vuodesta lähtien ja v. 2025 työllisyysaste on 74,3 % ja työttömyysaste 7 %.

Ennusteessa alasuuntainen riski liittyy erityisesti rakentamiseen. Rakentamisen aiheuttamaa kuoppaa syventäisi, jos rakennus- ja kiinteistöyhtiöitä ajautuisi laajamittaisesti pahoihin taloudellisiin ongelmiin. Jos hintojen nousu jatkuu odotettua pidempään ja korkoja nostetaan ennustettua enemmän, on sillä negatiivinen vaikutus asuntomarkkinoihin ja -rakentamiseen. Lisäksi myös kotitalouksien kulutuksen lasku olisi ennustettua syvempi. Kansainvälisen talouden kehitys voi olla myös ennustettua heikompaa. Erityisesti Kiinan ja Saksan talouskehitys voi olla ennustettua heikompaa. Edelleen on myös mahdollista, että sotatilanne Ukrainassa tai Venäjän sisäinen kehitys aiheuttavat uusia negatiivisia vaikutuksia maailman ja Suomen talouteen.

Toisaalta investoinnit voivat yllättää myös positiivisesti. Energia- ja teknologiamurros voivat lisätä investointeja ennustettua enemmän. Myös kotitalouksien kulutus voi kasvaa ennustettua nopeammin inflaation hidastuessa ja tulojen kasvaessa.

Keskipitkän aikavälin näkymät

Keskipitkällä aikavälillä talouden tuotannon arvioidaan kasvavan kohtuullisesti. Vuonna 2026 bruttokansantuotteen arvioidaan kasvavan n. 1,7 % ja v. 2027 kasvun arvioidaan olevan n. 1,6 %. Bruttokansantuotteen kehitystä tukee mm. yksityisten investointien kasvu, joiden arvioidaan elpyvän markkinakorkojen laskun seurauksena.

Työmarkkinoiden positiivisen kehityksen arvioidaan jatkuvan keskipitkällä aikavälillä. Työllisyysasteen (15—74-vuotiaat) arvioidaan kasvavan maltillisesti vuosina 2026 ja 2027. Vuonna 2027 työllisyysasteen arvioidaan olevan 75,2 %. Työttömyysasteen arvioidaan puolestaan laskevan ja vuonna 2027 työttömyysasteen arvioidaan olevan 6,4 %.

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

Kokonaistuottavuuden kasvu on ollut keskeinen talouskasvun lähde viime vuosikymmenet, mutta sen kehitys jatkuu edelleen historiaan nähden heikkona. Heikomman 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 tuotantoodellytyksiin vaikuttaa pääomakanta. Pääomakannan vaikutus tuotannon kasvuun on noin puoli prosenttia vuosittain.

Kansantalouden kehitys

	2021	2022	2023*	2024*	2025*	2026*	2027*
BKT:n arvo, mrd. euroa	250,9	268,7	281,6	291,1	303,0	315,5	327,8
BKT, määrän muutos, %	3,2	1,6	0,0	1,2	1,8	1,7	1,6
Työttömyysaste, %	7,7	6,8	7,1	7,2	7,0	6,6	6,4
Työllisyysaste, %	72,3	73,8	73,8	73,8	74,3	74,8	75,2
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	2,2	7,1	6,2	2,2	1,7	2,0	2,0
Pitkä korko, 10 v, %	-0,1	1,7	3,1	3,2	3,2	3,1	3,1

3.2. Julkisen talouden näkymät

Suomen julkisen talouden rahoitusasema heikentyy tänä v. 2023 merkittävästi vuoteen 2022 verrattuna. Talouskasvu on seisahtunut sekä monet aikaisemmin päätetyt toimet sekä inflaatiosta johtuva menojen nousu kasvattavat kuluvan vuoden alijäämää. Hallituksen päättämistä julkista taloutta vahvistavista toimista huolimatta, julkisen talouden tila heikkenee lähivuosina. Talouskasvu nopeutuu ennustejakson loppupuolella lähivuosiin verrattuna ja samaan aikaan myös sopeutustoimet purevat, jonka johdosta rahoitusasema alkaa kohentua. Julkinen talous pysyy kuitenkin huomattavan alijäämäisenä.

Julkinen velkasuhde on kohonnut korkealle tasolle historiaan nähden niin rakenteellisten syiden kuin myös vuosikymmenen alun eri kriisien johdosta. Sopeutustoimista huolimatta velkasuhde kasvaa hiljalleen ennustejaksolla. Osaltaan sopeutustoimien vaikutusta vaimentaa korkomenojen kasvu. Julkinen talous on pidemmällä aikavälillä rakenteellisesti alijäämäinen ja siten julkisessa taloudessa on kestävyysvaje.

Valtionhallinto on julkisen talouden sektoreista alijäämäisin. Hallituksen päättämiä sopeutustoimia kohdistuu myös valtionhallintoon vuodesta 2024 alkaen ja alijäämä pienenee aavistuksen. Säästöjä kohdistuu mm. tulonsiirtoihin, että toimintamenoihin. Toisaalta panostuksia tehdään esimerkiksi T&K-toimintaan. Lähivuosille osuu myös aikaisemmin budjetoituja varautumiseen liittyviä menoja. Verotulojen kasvu on kohtuullista, kun monien veropohjien kasvu kiihtyy talouskasvun nopeutuessa. Valtion alijäämä kuitenkin pienenee kovin verkkaisesti ja alijäämä pysyy suurena koko tarkastelujaksolla.

Paikallishallinnossa kuntahallinto jää painelaskelmassa edelleen hieman alijäämäiseksi. Ikääntyvä rakennuskanta, muuttoliike ja infrarakentaminen pitävät kuntien investointimenot korkeina. Hyvinvointialueiden arvioidaan olevan alijäämäisiä aloitusvuoden lopulla. Alijäämä johtuu mm. mittavista investoinneista sekä henkilöstömenoista. Hyvinvointialueisiin kohdistuu säästöjä myös hallitusohjelmasta. Hyvinvointialueiden omat säästöt huomioidaan ennusteessa sitä mukaan, kun niistä on saatu riittävä varmuus.

Työeläkelaitosten ylijäämä asettuu lähivuosina reiluun prosenttiin. Eläkemenot kasvavat, mutta toisaalta työeläkelaitosten omaisuustulojen kasvu on kohtuullista. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa vahvistaa ennustejaksolla työttömyystilanteen koheneminen sekä sosiaalietuuksiin

kohdistuvat leikkaukset. Toisaalta työttömyysvakuutusmaksua alennetaan vuoden 2024 alusta reippaasti. Muut sosiaaliturvarahastot ovat lähellä tasapainoa ennustejaksolla.

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

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Verot ja sosiaaliturvamaksut	43,1	42,9	41,7	40,8	40,6	40,2	40,0
Julkisyhteisöjen menot	55,7	53,4	54,7	54,7	54,6	53,8	53,2
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto	-2,9	-0,8	-2,4	-3,2	-3,4	-3,0	-2,8
— Valtionhallinto	-3,2	-1,6	-3,3	-3,4	-4,2	-3,7	-3,5
— Kuntahallinto	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4
—							
Hyvinvointialueet			-0,4	-0,5	-0,3	-0,4	-0,5
— Työeläkelaitokset	0,7	0,9	1,0	1,0	1,3	1,3	1,3
— Muut							
sosiaaliturvarahastot	-0,1	0,1	0,4	-0,1	0,1	0,1	0,1
Perusjäämä	-2,4	-0,3	-1,6	-2,0	-2,0	-1,6	-1,3
Rakenteellinen jäämä	-2,4	-0,4	-1,3	-2,2	-2,8	-2,7	-2,9
Julkisyhteisöjen bruttovelka	72,5	72,9	74,2	76,8	78,9	80,4	81,6
Valtionvelka ¹	51,3	52,7	54,3	56,4	58,4	59,6	60,6

¹ VM:n kansantalousosaston arvio valtion velasta eroaa budjetoidun perusteella arvioidusta mm. päivittyneiden tuloarvioiden vuoksi.

Finanssipoliittisten sääntöjen ja tavoitteiden noudattaminen

Merkittävää osaa pääministeri Orpon hallituksen finanssipoliittisista tavoitteista ei saavuteta ilman uusia julkista taloutta ja talouskasvua kohentavia toimia hallituskauden aikana. Valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaan julkisen talouden alijäämä kasvaa lähivuosina ja on 2,8 % suhteessa BKT:hen v. 2027. Velka suhteessa BKT:hen on ennusteen mukaan 74,2 % v. 2023 ja nousee 81,6 prosenttiin v. 2027. Pääministeri Orpon hallitus asetti hallitusohjelmassaan tavoitteeksi julkisen talouden velkasuhteen vakauttamisen ja kääntämisen ylivaalikautisessa tarkastelussa pysyvästi alenevalle uralle sekä julkisen talouden rahoitusaseman paranemisen siten, että julkisen talouden alijäämä v. 2027 on korkeintaan 1 % BKT:sta. Velkasuhdetta kasvattavat valtion, kuntahallinnon ja hyvinvointialueiden alijäämät ja hidastuva talouskasvu.

Valtionhallinto ja kuntahallinto ovat jäämässä niille asetetuista nimellisistä rahoitusasematavoitteista. Valtionhallinnon alijäämä on ennusteen mukaan hallituskauden lopulla 3,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun tavoitteiden mukaan sen alijäämä saisi olla korkeintaan 2,5 % suhteessa BKT:hen. Kuntahallinnon alijäämä on ennusteen mukaan hallituskauden lopulla 0,4 prosenttia, kun sen tavoitteiden mukaan tulisi lähellä tasapainoa. Hyvinvointialueiden alijäämä on ennusteen mukaan hallituskauden lopulla 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun sen tavoitteen mukaisesti tulisi olla lähellä tasapainoa. Myös työeläkelaitosten ylijäämä alittaa sille asetetun puolentoista prosentin ylijäämätavoitteen. Työeläkelaitosten ylijäämä on asettumassa 1,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuosina 2025—2027. Muut sosiaaliturvarahastot ylittävät puolestaan tavoitteen jonka mukaan niiden tulisi olla lähellä tasapainoa hallituskauden lopulla. Muiden sosiaaliturvarahastojen ylijäämä asettuu ennusteen mukaan 0,1 prosenttiin vuosina 2025—2027.

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

Vakaus- ja kasvusopimuksen velkakriteeriä ei noudateta ennusteen perusteella ennustejakson aikana. Alijäämäkriteeriä noudatetaan hallituskauden loppupuolella mm. hallituksen sopeutumistoimien astuessa vähitellen voimaan ja talouskasvun nopeutuessa, mutta ei vuosina 2024—2025 ilman ylimääräisiä toimia. 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 asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO-tavoitteen) noudattamista. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan tavoitetta ei olla saavuttamassa (ks. taulukko A).

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 säilyy syvästi alijäämäisenä myös jatkossa. Paikallishallinnon ydinsektori, kunnat ja kuntayhtymät sekä hyvinvointialueet, on edelleen alijäämäinen. Sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema kohenee v. 2021 ja sektori on sen jälkeen hieman ylijäämäinen. Ydinsektoreiden ulkopuolisten yksiköiden yhteenlaskettu alijäämä on n. 0,3 % suhteessa BKT:hen.

Julkisyhteisöjen sulautettu EDP-velka suhteessa BKT:hen kasvaa koko tarkastelujakson ajan. 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 lista⁵ Tilastokeskuksen verkkosivuilta.

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	-2,9	-0,8	-2,4	-3,2	-3,4	-3,0	-2,8
Velka suhteessa BKT:hen	72,5	72,9	74,2	76,8	78,9	80,4	81,6
Ydinsektorit yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-2,8	-0,4	-2,1	-2,9	-3,1	-2,7	-2,6
Velka suhteessa BKT:hen	70,4	70,4	71,5	73,9	75,8	77,2	78,2
Ulkopuoliset yksiköt yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-0,1	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Velka suhteessa BKT:hen	2,1	2,5	2,7	2,9	3,1	3,2	3,4

⁵ https://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/_linkki/soveltamisp.html

3.3. Julkisen talouden kestävyys

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

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

Ennusteessa velkasuhde nousee liki 82 prosenttiin kuluvan vaalikauden loppuun mennessä ja julkisen talouden pitkän aikavälin painelaskelmassa kahden vaalikauden jälkeen vuonna 2031 jo vajaaseen 90 prosenttiin. Kasvava velkasuhde lisää korkomenoja, mikä puolestaan kasvattaa valtion talouden alijäämää ja edelleen kiihdyttää velkaantumista. Pidemmän aikavälin arvioon kohdistuu talouden ennakoituun kehitykseen liittyvää epävarmuutta, jota voidaan tarkastella taloustietojen historiallisen vaihtelun perusteella. Kun otetaan huomioon Suomen taloushistorian perusteella mahdolliset ennusteen perusuraa heikommät ja suotuisimmat kehityskulut, voidaan arvioida, että julkisen talouden velkasuhde on kuluvan vaalikauden päättyessä noin 50 prosentin todennäköisyydellä välillä 73 ja 90 prosenttia ja kahden vaalikauden jälkeen noin 50 prosentin todennäköisyydellä välillä 76 ja 100 prosenttia. Tarkastelun perusteella voidaan päätellä, että Suomen velkasuhteen kehityksen kääntymien merkittävästi alenevalle uralle on hyvin epätodennäköistä.

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. 10 mrd. euroa vuoden 2027 tasossa. Kestävyysvaje-arvioon liittyy merkittävää epävarmuutta ja se on herkkä käytetyille oletuksille tulevasta kehityksestä. Epävarmuudesta huolimatta laskelma tarjoaa johdonmukaisen tavan tarkastella julkisen talouden edessä olevia haasteita ja keinoja niiden ratkaisemiseksi.

Kestävyysvajelaskelmissa arvioidaan sitä, miten väestön ikääntyminen vaikuttaa julkisen talouden näkyviin 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.

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.

Yhteenveto valtion varoista ja vastuista, mrd. euroa

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Varat								
Valtion reaalivarat	56,9	56,7	57,9	58,7	59,4	58,6	61,1	
% BKT:sta	26,9	26,1	25,6	25,1	24,8	24,6	24,4	
Valtion rahoitusvarallisuus¹								
% BKT:sta	75,6	76,8	77,5	80,4	89,2	106,9	101,8	94,5
— 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	10,4	
Valtion takaukset ja takuut³								
% BKT:sta	44,2	46,1	52,3	56,6	60,2	61,7	64,2	68,5
— Finnvera	20,9	21,2	23,1	24,2	25,1	25,9	25,6	25,7 ²⁾
— Opintolainat	22,6	22,6	27,7	30,3	32,6	31,6	32,1	35,1
— ERVV	2	2,3	2,7	3,4	4	4,5	5	5,5
— Suomen Pankki	6,2	6,3	7	7	7	6,8	6,6	6,7
— Valtion rahastot	0,5	0,6	0,4	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8
	12,3	13,2	13,8	14,6	15,5	16,5	17,7	18,6

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
— 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	7,6	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	55,8	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-takurahastolle 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 valtiontakaukset ja -takuut. Eläkevastuun määräksi vuoden 2022 lopussa on laskettu 97 mrd. euroa. Suurin kasvu viimeisten 10 vuoden aikana on tapahtunut valtionvelan sekä valtiontakauksien ja -takuiden määrässä valtionvelan ollessa vuoden 2022 lopussa 141,6 mrd. euroa ja valtiontakausten ja -takuiden voimassa olevan kannan 68,5 mrd. euroa.

Eryteisesti Finnveraan ja valtion rahastoihin liittyvien takauksien kanta on ollut pitkään kasvu-uralla. Finnveran takausten kasvu on kohdistunut vientitakuisiin 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 takauskannasta. Valtion asuntorahaston takauskannan kasvu on painottunut valtion takaamaan vuokratalo- ja asumisoikeustalorahoitukseen, johon kohdistuva takauskanta oli vuoden 2022 lopussa 16,6 mrd. euroa. Yksityishenkilöiden asuntolainoihin kohdistuva takauskanta 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 takaamasta asuntorahoituksesta sisältyy valtion korkotuki, johon korkotasojen merkittävän nousun seurauksena sisältyy riski valtion maksuveloitteen 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. 255 milj. euroa. Arviota kohottaa edelleen korkotukilainakannan kasvu, joka on ollut viime vuosina n. 1 mrd. euron suuruusluokkaa. Vuoden 2022 lopussa asuntorahoituksen korkotukilainakanta oli n. 20,7 mrd. euroa.

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

Valtion takausvastuiden 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 eriä ei ole mukana siltä osin kuin ne eivät ole rasittaneet budjettitaloutta.

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 ole peritty lainkaan. Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan takauksista lähtökohtaisesti peritään aina asianmukainen takausmaksu ja takausmaksujen periminen otetaan käyttöön kattavasti myös asuntorahoituksessa. Takauskorvauksien määrällinen kehitys riippuu takauskannan kehityksestä ja vastapuolien riskillisyyden kehityksestä. Myös yleinen talouskehitys ja ulkoiset sokit vaikuttavat takauskorvausten realisoitumisriskiin, koska tyypillisesti taloudellisesti heikoissa suhdanteissa takaustappioita realisoituu normaalia enemmän.

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

Ehdollisiin vastuisiin kuuluvat myös kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavat pääomavastuut, joiden määrä oli n. 19,4 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 takuisiin sekä julkisen vallan muihin vastuisiin liittyvät riskit ovat keskenään korreloituneita. Normaalin suhdannevaihtelun oloissa yleensä vain osa riskeistä realisoituu, mutta laajemman ulkoisen sokin tilanteessa riskit valtiontaloudelle voivat olla merkittäviä. Koronapandemian aiheuttama poikkeuksellinen tilanne koski laajasti koko yhteiskuntaa, ja siihen liittyneet tukitoimet kasvattivat nopeasti sekä valtion velkaa että takausvastuita. Myös Venäjän hyökkäyssota ja siihen liitännäiset muutokset energiamarkkinoilla ovat vaatineet normaaliajasta poikkeavia valtion taloudellisia panostuksia sekä sisäisiin tukitoimiin että lisäpanostuksiin maanpuolustuksessa ja turvallisuudessa. Kriisitilanteissa myös riski olemassa olevien

takausvastuiden realisoitumisesta yleensä kasvaa. Myös verokertymät tyypillisesti pienentyvät huonon talouskehityksen tai kriisien oloissa.

Vuodesta 2022 alkaen uutena ulkoisena uhkana valtion taloudelle on kiihtynyt inflaatio ja nopeasti kohonnut korkotaso. Korkotason nousu on kasvattanut ja kasvattaa valtionvelan korkomenoja. Vuonna 2022 valtionvelan korkomenot olivat 0,8 mrd. euroa. Korkomenojen arvio vuodelle 2023 on 2,3 mrd. euroa ja 3,2 mrd. euroa vuodelle 2024. Korkomenojen arvioidaan nousevan seuraavina vuosina edelleen. 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 entistään suuremmat paineet rajoittaa velkatasoa ja ehdollisten vastuiden määrää.

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

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

5. Valtiontalous

5.1. Valtiontalouden kehysääntö

Pääministeri Orpon hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut valtiontalouden menoja koskevaan kehysmenettelyyn. Valtiontalouden kehysjärjestelmä on keskeinen hallituksen finanssipolitiikan ohjauksen väline ja uskottavan talouspolitiikan perusta. Hallitusohjelman kirjauksia ja muita toimenpiteitä toteutetaan vaalikauden kehityksen mahdollistamissa rajoissa.

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.

Hallitusohjelmassa on linjattu, että hallitusohjelman mukaisten pysyvien määrärahopäätösten johdosta v. 2027 kehysten piiriin kuuluvat menot ovat 1,5 mrd. euroa pienemmät kuin 23.3.2023 päätetyssä valtiontalouden kehyksessä (vuoden 2024 hintatasossa). Vaalikauden kehuksesta varataan ennakoimattomiin menotarpeisiin asteittain 250 milj. euron tasoon nouseva ns. jakamaton varaus sekä vuosittain 400 milj. euroa lisätalousarvioita varten. Hallitus sitoutuu siihen, että varauksia jätetään käyttämättä ja kehystasoa lasketaan vastaavasti, jos menopaineet eivät välttämättä edellytä varausten täysimääräistä käyttöä.

Kehysten piiriin liitetään Valtion asuntorahaston ja Maatilatalouden kehittämisrahaston talous siltä osin, kuin talousarvion perusteluissa otetaan kantaa niiden menojen määriin. Hallitusohjelman mukainen neljän miljardin euron määräaikainen investointiohjelma otetaan huomioon kehystason rakennekorjauksena, eli vaalikauden kehystä nostetaan menoja vastaavasti.

Venäjän hyökkäyssodan johdosta Ukrainan tukemiseksi tarkoitettu uusi ja tilapäinen puolustusmateriaali-, siviilimateriaali- ja humanitaarinen apu katetaan kehysten ulkopuolisena. Em.

kahdenvälisiin tai monenkeskisiin sopimuksiin perustuvat menot otetaan huomioon kehystason rakennekorjauksena, eli vaalikauden kehystä nostetaan menoja vastaavasti.

Kehyssääntöön sisältyy poikkeusmekanismi, jonka tarkoituksena on osaltaan turvata talouspolitiikan kykyä reagoida erittäin poikkeuksellisiin ja merkittäviin hallituksen vaikutuspiiriin ulkopuolelta tuleviin kriisitilanteisiin tilanteen edellyttämällä tavalla ja rajata talouspoliittinen liikkumavara ainoastaan kriisin kannalta välttämättömiin määrärahalisäyksiin vaarantamatta talouspolitiikan uskottavuutta.

Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisen avustusten vuoden 2027 säästön mahdollinen uudelleenarviointi budjettriihessä v. 2026 enintään 50 milj. euron osalta sekä vastaavasti opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustusten säästön mahdollinen uudelleenarviointi enintään 75 milj. euron osalta voidaan toteuttaa kehysneutraalisti, jos se on toteutettavissa ilman valtion velkaantumisen lisäystä.

Sitova vuodet 2024—2027 kattava vaalikauden kehys sisältyy tähän kehyspäätökseen. Vaalikauden kehys on asetettu kehyssäännön periaatteita noudattaen ja kehyksen muodostuminen kuvataan taulukossa.

Vaalikauden kehys vuosille 2024—2027 (vuoden 2024 hinnoin), milj. euroa

	2024	2025	2026	2027
Kehysmenojen taso teknisessä kehyspäätöksessä 23.3.2023	74 840	75 473	75 382	75 541
Edellisen vaalikauden kuntien verotulomenetysten kompensatioiden siirto kehykseen kuuluviksi	275	275	275	275
Kehystason tekninen korjaus: kehyksen ulkopuoliset menot, joihin kohdistuu säästöjä, lisätään kehysmenojen tasoon	378	521	510	511
Kehystason muut rakenteelliset tarkistukset	33	130	356	420
Kehystason hinta- ja kustannustarkistukset	79	-45	-46	-45
Kehysvarausten tarkistaminen		680	340	
Hallitusohjelman mukaiset kehykseen kuuluvat menot yhteensä, josta	-246	-685	-981	-1 455
—säästöt ja lisäpanostukset	-766	-1 235	-1 561	-2 105
—jakamaton varaus	120	150	180	250
—lisätalousarviovaraus	400	400	400	400
Valtion asuntorahaston avustusten siirto kehykseen kuuluvaksi	98	98	98	98
Makeran avustusten siirto kehykseen kuuluvaksi	10	10	11	11
Varautuminen ennakoimattomiin menotarpeisiin	42	127	130	244
Vaalikauden kehystaso (ml. lisätalousarviovaraus)	75 510	76 584	76 076	75 601

Kehystasoon tehdään hallitusohjelmassa linjattujen muutosten lisäksi teknisiä korjauksia sekä muita rakenteellisia tarkistuksia. Vaalikauden vaihteessa siirretään kehyksen ulkopuolelta kehyksen piiriin edellisten vaalikausien veroperustemuutosten myötä kunnille osoitetut kompensatiot. Vain kuluvan vaalikauden veroperustemuutosten kompensatiot ovat kehyksen ulkopuolella. Hinta- ja kustannustasotarkistukset nostavat vuoden 2024 kehykseen kuuluvien menojen kokonaistasoa 79 milj.

eurolla verrattuna kevään 2023 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Vuosina 2025—2027 menojen kokonaistaso taas laskee hinta- ja kustannustasotarkistuksista johtuen. Rakenteellisia sekä hinta- ja kustannustasotarkistuksia avataan tarkemmin liitteessä 2.

Kun otetaan huomioon kehykseen luettavien menojen taso tässä julkisen talouden suunnitelmassa, jää vuosille 2024—2027 jakamattomaksi varaukseksi 147 / 150 / 180 / 250 milj. euroa (ks. taulukko luvussa 5.2).

5.2. Budjettitalouden menokehitys ja määrärahakehitys

Budjettitalouden menojen kehitys 2024—2027

Vuonna 2024 budjettitalouden menojen arvioidaan olevan 87,9 mrd. euroa, joka on 4,6 mrd. euroa enemmän kuin mitä vuodelle 2023 on budjetoitu (ml. toinen lisätalousarvioesitys). Määrärahatason kasvua vuoteen 2023 verrattuna selittävät suurimpina tekijöinä mm. vuoden 2024 lakisääteiset ja sopimusperusteiset indeksitarkistukset (1,7 mrd. euroa) sekä muutokset hyvinvointialueiden valtion rahoituksessa. Hyvinvointialueille kohdennetaan vuodelle 2024 rahoitusta 3,4 mrd. euroa enemmän kuin mitä on budjetoitu vuodelle 2023, minkä lisäksi tehdään lakisääteinen indeksitarkistus. Hyvinvointialueiden rahoituksen kasvua selittää mm. se, että vuoden 2023 rahoituksesta 1,9 mrd. euroa maksettiin jo joulukuussa 2022, mikä pienentää vuoden 2023 vertailulukua.

Vuosina 2025—2027 budjettitalouden määrärahatasoa nostaa mm. varautuminen T&K-rahoituksen lisäpanostuksiin, hyvinvointialueiden menot sekä pääministeri Orpon hallitusohjelmassa linjatut pysyvät menolisäykset mm. perusopetukseen, lapsiperheiden tukemiseen sekä poliisitoimen ja puolustusvoimien resursseihin. Toisaalta menotasoa alentavat hallitusohjelman mukaiset uudistukset ja menosäästöt.

Budjettitalouden menojen arvioidaan olevan kehyskaudella keskimäärin 87,6 mrd. euroa vuoden 2024 hintatasossa. Vuonna 2027 budjetin menojen arvioidaan olevan 86,9 mrd. euroa (vuoden 2024 hintatasossa).

Verrattuna keväällä 2023 laadittuun kehyspäätökseen vuosien 2024—2027 menot vähenevät v. 2024 n. 0,4 mrd. eurolla ja v. 2027 n. 1,5 mrd. eurolla. Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaiset uudistukset ja menosäästöt vähentävät määrärahatarvetta v. 2024 n. 0,8 mrd. eurolla kasvaen asteittain n. 2,1 mrd. euroon vuoteen 2027 mennessä (vuoden 2024 hintatasossa).

Kehyksen ulkopuoliset menot

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

Kehyksen ulkopuolisten menojen arvioidaan olevan 12,9 mrd. euroa v. 2024, mikä on n. 0,2 mrd. euroa enemmän kuin mitä vuodelle 2023 on budjetoitu (ml. toinen lisätalousarvioesitys). Yleisen korkotason nousun myötä velanhoitomenojen arvioidaan olevan v. 2024 n. 3,2 mrd. euroa, joka on 0,8 mrd. euroa enemmän kuin mitä vuodelle 2023 on budjetoitu. Edellisen vaalikauden veroperustemuutosten kompensatiot kunnille siirretään teknisesti vaalikauden vaihteessa kehyksen ulkopuolelta kehykseen

kuuluviksi, mikä pienentää kehysten ulkopuolisia menoja n. 0,3 mrd. eurolla. Lisäksi kehysten ulkopuolisista menoista alenevat mm. finanssisijoitukset.

Kehysten ulkopuolisten menojen kokonaistaso on kehyskaudella keskimäärin 12,3 mrd. euroa. Kehysten ulkopuolisia menoja pienentää vuodesta 2025 lähtien se, että voimaan tulevan TE-palvelu-uudistuksen myötä sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta siirretään kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen yhteensä n. 440 milj. euroa. Valtionvelan korkomenojen arvioidaan olevan 2,3 mrd. euroa v. 2023 ja nousevan asteittain 3,7 mrd. euroa vuoteen 2027 mennessä. EU-elpymisvälineen tuloilla rahoitettavat menot alenevat asteittain kehyskauden alkuvuosina ja päättyvät vuoteen 2026.

Kehysten ulkopuoliset menot, mrd. euroa

	2023 (TA+LTA)	2024	2025	2026	2027
Suhdanneluonteiset menot	4,8	4,7	4,2	4,1	3,9
Veroperustemuutosten kompensatiot kunnille	0,3	0,0	0,1	0,1	0,1
EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot	1,3	1,4	1,4	1,2	1,3
Korkomenot	2,3	3,2	3,3	3,5	3,7
Finanssisijoitukset	0,8	0,2	0,2	0,2	0,2
Tekniset läpivirtaukset	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Arvonlisäveromäärärahat	1,7	1,8	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	0,4	0,5	0,3	0,2	0,0
Yhteensä	12,7	12,9	12,3	12,0	12,0

Hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakenteelliset tarkistukset

Kevään 2023 teknisessä kehyspäätöksessä siirryttiin vuoden 2024 hinta- ja kustannustasoon, eli sekä kehysten luettaviin että kehysten ulkopuolisiin menoihin tehtiin tarvittavat indeksitarkistukset. Tässä valtiontalouden kehyspäätöksessä on huomioitu hallitusohjelman mukaiset indeksijäädätykset ja -jarrut, mikä alentaa menoja vuodesta 2024 alkaen tekniseen kehyspäätökseen verrattuna. Lisäksi on huomioitu indeksien päivittyminen.

Hallitusohjelmassa todetaan, että kehysten rakenteellisten tarkistusten lisäksi kehysten kokonaistasoon tehdään hintatasossa tapahtuvia muutoksia vastaavat tarkistukset. Hinta- ja kustannustasotarkistuksia sekä rakenteellisia tarkistuksia on käsitelty tarkemmin liitteessä 2.

Valtiontalouden kehysten hallinnonaloittain sekä arvio kehysten ulkopuolisista menoista vuosina 2024—2027, milj. euroa vuoden 2024 hinta- ja kustannustasossa

	2024 TAE	2025	2026	2027
23. Valtioneuvoston kanslia	247	244	237	236
Kehysmenot	222	219	212	211
Kehysten ulkopuoliset menot	25	25	25	25
24. Ulkoministeriö	1 287	1 255	1 224	1 220
Kehysmenot	1 193	1 161	1 130	1 126
Kehysten ulkopuoliset menot	94	94	94	94
25. Oikeusministeriö	1 213	1 200	1 210	1 208
Kehysmenot	1 161	1 148	1 158	1 155
Kehysten ulkopuoliset menot	52	52	52	52

	2024	2025	2026	2027
	TAE			
26. Sisäministeriö	2 493	2 274	1 861	1 921
Kehysmenot	2 174	2 056	1 678	1 687
Kehyksen ulkopuoliset menot	319	218	183	234
27. Puolustusministeriö	6 228	6 211	5 776	5 809
Kehysmenot	5 501	5 481	5 105	5 144
Kehyksen ulkopuoliset menot	727	730	670	664
28. Valtiovarainministeriö	38 103	40 293	40 909	41 235
Kehysmenot	37 532	39 657	40 208	40 440
Kehyksen ulkopuoliset menot	571	636	700	794
29. Opetus- ja kulttuuriministeriö	8 001	8 031	8 077	7 952
Kehysmenot	7 929	7 975	8 033	7 915
Kehyksen ulkopuoliset menot	72	56	44	36
30. Maa- ja metsätalousministeriö	2 649	2 609	2 528	2 583
Kehysmenot	1 698	1 659	1 597	1 624
Kehyksen ulkopuoliset menot	951	950	931	959
31. Liikenne- ja viestintäministeriö	3 584	3 257	3 186	3 095
Kehysmenot	2 493	2 218	2 155	2 109
Kehyksen ulkopuoliset menot	1 091	1 040	1 031	986
32. Työ- ja elinkeinoministeriö	4 219	3 484	3 083	2 341
Kehysmenot	3 206	2 648	2 441	1 887
Kehyksen ulkopuoliset menot	1 013	836	642	454
33. Sosiaali- ja terveysministeriö	16 245	15 669	15 477	15 179
Kehysmenot	11 458	11 413	11 388	11 271
Kehyksen ulkopuoliset menot	4 788	4 256	4 088	3 908
35. Ympäristöministeriö	241	245	254	244
Kehysmenot	220	225	238	232
Kehyksen ulkopuoliset menot	21	20	16	12
36. Valtionvelan korot	3 177	3 350	3 471	3 726
Kehysmenot	-	-	-	-
Kehyksen ulkopuoliset menot	3 177	3 350	3 471	3 726
Pääluokat yhteensä	87 879	88 310	87 453	86 906
Hallinnonalojen kehysmenot yhteensä¹	74 963	76 035	75 496	74 950
Kehyksen ulkopuoliset menot yhteensä	12 916	12 275	11 957	11 955
Vaalikauden kehys¹	75 510	76 584	76 076	75 601
— Hallinnonalojen kehysmenot yhteensä	74 963	76 035	75 496	74 950
— Lisätalousarviovaraus	400	400	400	400
— Jakamaton varaus	147	150	180	250

¹⁾ Pääluokat 21 ja 22 sisältyvät loppusummaan.

5.3. Budjettitalouden linjaukset 2024—2027

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan 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 tarkoittaa, että valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitus tulisi olla n. 4,3 mrd. euroa v. 2030. Tämä tarkoittaa n. 2,0 mrd. euron lisäystä vuoden 2023 talousarvion mukaiseen T&K-rahoituksen kokonaismäärään. Valtion talousarviossa T&K-rahoitusta tulee siten

korottaa vuosittain n. 280 milj. euroa verrattuna vuoden 2023 lähtötasoon. Laskelma perustuu vuoden 2030 käypähintaiseen BKT-arviioon, joka on suuruudeltaan 360 mrd. euroa.

Tilastokeskuksen ennakoarvion mukaan vuoden 2023 talousarviossa valtion T&K-rahoituksen määrä on 2,35 mrd. euroa. Aiemmin tehtyjen päätösten perusteella valtion T&K-rahoituksen määräksi arvioidaan 2,4 mrd. euroa vuonna 2024. Jotta lakisääteinen rahoituksen määrä täyttyisi vuonna 2024, T&K-rahoitusta tulisi lisätä 264 milj. euron verran.

Valtion T&K-rahoituksen tulee T&K-rahoituslain ja uusimman talousennusteen mukaan olla vuoden 2025 talousarviossa 2,9 mrd. euroa, v. 2026 3,2 mrd. euroa ja v. 2027 3,5 mrd. euroa.

Rahoituslain mukainen T&K-rahoituksen taso kehysvuosina

	2023 (TK:n ennako)	2024	2025	2026	2027
Rahoituslain mukainen taso, mrd. euroa	2,35	2,63	2,91	3,19	3,47
Aiemmin päätetty rahoitus, mrd. euroa		2,37	2,42	2,45	2,50
TAE 2024 -päätökset, mrd. euroa		0,26	0,33	0,35	0,27
Myöhemmin päätettävä rahoitus, mrd. euroa			0,16	0,39	0,70

Vuonna 2024 lisärahoitusta esitetään erityisesti tutkijankoulutuspilottiin, yritysten T&K-toiminnan tukemiseen, Suomen Akatemian tutkimushankevaltuuteen ja EU-hankkeiden kansalliseen vastinrahoitukseen.

T&K-rahoituksen lisäykset (TAE 2024 ja JTS 2024—2027), milj. euroa

	2024	2025	2026	2027
Pysyvät rahoituksen korotukset				
Business Finlandin T&K-toiminnan tukemisen valtuus	92	92	92	92
Business Finlandin T&K-toiminnan lainavaltuus	10	10	10	10
EU-hankkeiden kansallinen vastinrahoitus korkeakouluille ja valtion tutkimuslaitoksille	35	35	35	35
Suomen Akatemian tutkimushankevaltuus	55	45	45	45
Valtion rahoitus terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoiseen tutkimukseen sekä sosiaalityön yliopistotasoiseen tutkimukseen	5	5	5	5
Määräaikainen rahoitus				
Tutkijankoulutus-pilotti (2024—2027)	40	86	86	50
VTT, mikroelektroniikan ja kvanttiteknologian pilotointiympäristö (2024—2027)	5,3	11,2	45	17,5
VTT, kvanttietokone (2024—2027)	5	25	25	15

	2024	2025	2026	2027
VTT, pienydinvoimalahankkeiden kehittäminen (2025—2027)		2,12	2	0,38
REPowerEU, puhtaan energian ja materiaalivirtojen T&K-hanke (2024—2026)	16,5	19	4,3	
TAE2024-rahoituspäätökset	264	330	349	270

Rahoituslain mukaisia lisäyksiä vuosille 2025—2027 ei kohdenneta hallinnonaloittain tai momenteittain tässä julkisen talouden suunnitelmassa, mutta lisärahoitukseen varaudutaan ns. kehysvarauksella, joka on suuruudeltaan 100 milj. euroa v. 2025, 300 milj. euroa v. 2026 ja 500 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. Vuosien 2025—2027 T&K-rahoituksen kohdentamisesta päätetään myöhemmin tulevien talousarvioiden ja julkisen talouden suunnitelmien yhteydessä.

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

Hallitusohjelman mukaiset säästöt ja määrärahalisäykset

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

Vuosien 2024—2027 valtiontalouden kehyspäätöksessä on huomioitu hallitusohjelman em. liitteessä linjatut säästöt ja menolisäykset siltä osin kun vaikutus kohdentuu valtion budjettitalouteen. Joiltain osin toimenpiteiden vaikutusarviot ovat tarkentuneet hallitusohjelman valmistumisen jälkeen, ja myös kohdentuminen eri julkisen talouden sektoreiden välillä on täsmentynyt. Arviot tulevat budjetti- ja kehysvalmistelun sekä hallituksen esitysten valmistelun myötä edelleen tarkentumaan, mutta hallitus on sitoutunut hallitusohjelman liitteessä linjattuun toimenpidekokonaisuuteen.

Edellä mainitut hallitusohjelman menolinjaukset tuottavat nettomääräisesti n. 0,8 mrd. euron säästövaikutuksen valtion budjettitalouteen v. 2024. Kehyskauden lopulla v. 2027 hallitusohjelman menopäätösten vaikutus on 2,1 mrd. euroa vuoden 2024 hintatasossa, mutta indeksisäästöjen nimellinen vaikutus huomioon otettuna vaikutus on 2,5 mrd. euroa. Luvut eivät sisällä etuuksiin kohdentuvien säästöjen vaikutusta verotuloihin.

Toimia kuvataan tarkemmin hallinnonaloittain luvussa 5.3.1. Hallinnon osioon sisältyvää toimintameno säästöä ja tuottavuusohjelmia tarkastellaan erillisessä tekstissä. Koko julkisen talouden tasolla kokonaisuutta kuvataan luvussa 9.

Indeksisidonnaiset kokonaisuudet sisältävät indeksikorotusten jäädytyksiä sekä niiden tekemistä osittaisina. Kansaneläkeindeksiin tai kuluttajahintaindeksiin sidottuihin etuuksiin (pl. toimeentulotuki, eläkkeet, rintamalisät, vammaisetuudet, lääkkeiden vuosiomavastuu, elatustuki) ei tehdä indeksikorotuksia vuosina 2024—2027. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotukseen tehdään vuosina 2024—2027 yhden prosenttiyksikön korotusta vastaava säästö, kuten myös valtion rahoitukseen evankelis-luterilaiselle kirkolle sekä avustuksiin kirkolliseen ja uskonnolliseen toimintaan.

Hallitusohjelman mukaiset valtion budjettitalouden määrärahasäästöt ja -lisäykset (netto) vuosina 2024—2027, milj. euroa

	2024	2025	2026	2027
(- = määrärahasäästöä, + = määrärahalisäystä)				
Koulutus ja osaaminen	9	44	61	28
Sosiaali- ja terveystalvet	-141	-178	-246	-430
Sosiaaliturva ja -etuudet	-212	-473	-499	-564
Indeksisidonnaiset kokonaisuudet (vaikutus vuoden 2024 hintatasossa)	-195	-194	-194	-194
Maa- ja metsätalous, ympäristö	-13	-44	-70	-68
Elinkeinoelämä, liikenne ja asuminen	-209	-274	-370	-421
Maanpuolustus, yleinen turvallisuus, maahanmuutto ja kehitysyhteistyö	-19	-30	-121	-213
Hallinto	-10	-105	-155	-276
Yhteensä	-792	-1 254	-1 595	-2 138

Valtionhallinnon toimintameno- ja tuottavuusohjelmat

Hallitus toteuttaa valtionhallinnon tuottavuusohjelman, jolla tavoitellaan n. 240 milj. euron säästöä vuoden 2027 tasolla. Tuottavuusohjelman toimeenpanossa hyödynnetään erityisesti digitalisaation tuomia mahdollisuuksia tehostaa julkisen sektorin toimintaa esimerkiksi tekemällä digitaalisesta viranomaisviestinnästä ensisijainen viranomaisviestinnän kanava. Osana tuottavuusohjelmaa käynnistetään julkisen sektorin tilaohjelma, jonka tavoitteena on mm. tehostaa julkisen sektorin tilakustannuksia.

Edellä mainitut kokonaisuudet kattavat osan tavoitellusta n. 240 milj. euron säästöstä ja jäljelle jäävä osa katetaan yleisen tuottavuusohjelman toimeenpanolla. Hallitus päättää myöhemmin tuottavuusohjelman toimeenpanon yksityiskohdista ja säästöt allokoidaan toimeenpanon perusteella virastojen toimintamomentteille tulevissa kehys- ja talousarvioesityksissä.

Valtion tuottavuusohjelman säästöt pääluokittain, milj. euroa

Pääluokka	2024	2025	2026	2027
Eduskunta	0	2	2	2
Tasavallan presidentin kanslia	0	0	0,3	0,5
Valtioneuvoston kanslia	0	0	3	10
Oikeusministeriö	0	7	8	18
Sisäministeriö	0	10	12	15
Puolustusministeriö	0	0,8	0,9	0,9
Valtiovarainministeriö	0	30	35	58
Opetus- ja kulttuuriministeriö	0	15	17	24
Maa- ja metsätalousministeriö	0	3	9	18
Liikenne- ja viestintäministeriö	0	8	12	19
Työ- ja elinkeinoministeriö	0	4	9	23
Sosiaali- ja terveysministeriö	0	12	24	48
Ympäristöministeriö	0	1	3	7
Yhteensä	0	92	135	243

Hallitusohjelmaan sisältyvä investointiohjelma

Hallitusohjelma sisältää 4 mrd. euron kertaluonteisten investointien kokonaisuuden, joka rahoitetaan valtion omaisuustuloilla, purkamalla valtio-omisteisten listaamattomien yhtiöiden ylipääomituksia sekä tekemällä tuloutuksia Valtion asuntorahastosta rahaston nykytasoista toimintaa vaarantamatta. Investointiohjelman mukaisia menoja sisällytetään talousarvioesityksiin ja huomioidaan julkisen talouden suunnitelmissa varmistettujen tulojen mahdollistamissa rajoissa. Tämä julkisen talouden suunnitelma sisältää yhteensä 800 milj. euron tuloutukset Valtion asuntorahastosta. Vuoden 2023 toiseen lisätalousarvioesitykseen sisältyy Ilmastorahasto Oy:n pääomituksen peruminen 100 milj. euroa. Lisäksi Ilmastorahastosta siirrettävistä osakkeista aiheutuu noin 120 milj. euron ylimääräinen verotulo, joka luetaan osaksi investointiohjelman tuloja. Varmistettuja tuloja on siis tässä vaiheessa noin 1 020 milj. euroa.

Hallitusohjelman mukaiseen investointiohjelmaan kohdennetaan julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024—2027 yhteensä 734 milj. euroa määrärahoina ja valtuuksina. Määrärahoja vuosille 2024—2027 kohdentuu 631 milj. euroa. Lisäksi vuoden 2023 toiseen lisätalousarvioesitykseen sisältyy 9,5 milj. euroa taloyhtiöiden latausinfraverkon tukemiseen.

Investointiohjelman puitteissa perusväylänpitoon, korjausvelan purkamiseen, ehdotetaan 250 milj. euron lisäystä vuodelle 2024. Lisäksi liikenteen kehittämishankkeisiin ehdotetaan 347 milj. euron valtuuksia, joista aiheutuu 15,5 milj. euron määräraharave v. 2024. Helsinki—Riihimäki kapasiteetin lisääminen -hankkeen valtuutta ehdotetaan korotettavan 110 milj. eurolla. Uusina hankkeina aloitetaan Tampereen henkilöratapiha -hanke (163 milj. euroa), Tornio—Kolari -radan sähköistyksen suunnittelu (7,5 milj. euroa), Pietarsaaren satamatie (kt68 välillä Edsevö—Pietarsaari, 7,5 milj. euroa), vt 4 Leivonmäen pohjoispuolella, Joutsa -hanke (14 milj. euroa), vt 4 Oravasaaren eritasoliittymä, Jyväskylä -hanke (7 milj. euroa) ja vt 9 Liestuoreen kohta (30 milj. euroa). Suunnitteluhankkeisiin Suupohjan rata ja Savonrata osoitetaan yhteensä 8 milj. euron valtuudet. Kehittämishankkeista aiheutuu 228,5 milj. euron lisämääräraharave vuosille 2025—2027 ja 102 milj. euroa seuraavalle vaalikaudelle.

Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa investointiohjelmaan kohdennetaan yhteensä n. 120 milj. euroa vuosina 2024—2027. Tästä n. 65 milj. euroa kohdentuu lääkärin vastaanottopalkkion Kela-korvauksen korottamiseen v. 2024, 10 milj. euroa sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatio-ohjelmaan, 9 milj. euroa kansalliseen terveyden- ja hyvinvoinnin ohjelmaan, 9 milj. euroa hyvän työn ohjelmaan ja 27 milj. euroa ikäihmisten toimintakyvyn, kotona pärjäämisen ja omaishoitajien tukemiseen.

Puhtaan energian Suomen kärkihankkeen kokonaisuudesta osoitetaan 10 milj. euron valtuus julkisen liikennesähkön ja -kaasun lataus- ja tankkausinfrastruktuurin edistämiseen. Hyvinvointialueiden ohjauksen vahvistamiseen osoitetaan yhteensä 6 milj. euroa vuosille 2024—2027. Palokin koskien patojen purun suunnitteluun kohdennetaan 0,45 milj. euroa vuodelle 2024.

Elpymis- ja palautumissuunnitelman investoinnit kehyskaudella ml. REPowerEU

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 kestävä kasvun ministerityöryhmä 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 kestävä kasvun ohjelmaa, jolla vauhditetaan uudistuksia ja investointeja.

Elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpano jatkuu kehyskaudella päättyen v. 2026. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisia menoja 462 milj. euroa v. 2024, 277 milj. euroa v. 2025 ja 151 milj. euroa v. 2026. Tuloarvio EU:lta maksatusten osalta on 703 milj. euroa v. 2024, 312 milj. euroa 2025 ja 305 milj. euroa v. 2026.

EU:n asetusmuutos REPowerEU-suunnitelmasta, jonka tavoitteena on lopettaa EU:n riippuvuus Venäjältä peräisin olevista fossiilisista polttoaineista ja nopeuttaa vihreää siirtymää, tuli voimaan helmikuussa 2023. REPowerEU on osa elpymis- ja palautumistukivälinettä. Suomella on käytettävissä olevaa ei-takaisin-maksettavaa lisärahoitustukea 113 milj. euroa, minkä lisäksi Brexit-mukautusvarauksesta on siirretty 14 milj. euroa, eli Suomella on käytettävissä yhteensä 127 milj. euroa. REPowerEU-varat on päätetty kohdentaa 1) ympäristöluvituksen vauhdittamiseen valtion aluehallintouudistuksen kanssa yhteensopivalla tavalla (n. 32 milj. euroa) ja 2) puhtaan energian ja materiaalivirtojen T&K-rahoitukseen ja pilotointiin (n. 40 milj. euroa) sekä 3) puhtaan siirtymän investointeihin (n. 55 milj. euroa).

REPowerEU-ohjelmaan liittyviä menoja sisältyy julkisen talouden suunnitelmaan n. 35 milj. euroa v. 2024, 50 milj. euroa v. 2025 ja 38 milj. euroa v. 2026. EU:lta saatavien REPowerEU-ohjelman maksatusten on teknisesti arvioitu ajoittuvan tasaisesti vuosille 2024—2026.

5.3.1. Hallinnonalakohtaiset linjaukset

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslian pääluokan määrärahojen taso on v. 2024—2027 keskimäärin 241 milj. euroa vuodessa. Valtioneuvoston kanslian toimintamenojen määrärahataso on 159 milj. euroa v. 2024 ja keskimäärin 157 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, jotka painottuvat rakennushankkeen loppupuolelle.

Keskeisimmät muutokset ja päätökset

Valtioneuvoston kanslialle kohdennetaan rahoitusta mm. Säätytalon peruskorjauksiin liittyviin hankintoihin ja valtioneuvoston toimitilojen kokoamiseen ja uudistamiseen, tietohallinnon kustannuksiin, tutkimus- ja innovaationeuvoston sihteeristön vahvistamiseen, EU-rekrytointien edistämiseen, ja Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskuksen rahoitukseen jäsenvaltiomäärän kasvun johdosta. Yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä koskevan tiedonannon toimeenpanoon kohdennetaan yhteensä 6,0 milj. euroa vuosille 2024—2027. Saamelaiden totuus- ja sovintoprosessin edistämiseen kohdennetaan yhteensä 2,7 milj. euroa vuosille 2024 ja 2025. Kuurojen totuus- ja sovintoprosessin psykososiaaliseen tukeen kohdennetaan yhteensä 0,9 milj. euroa vuosille 2024 ja 2025.

Hallitusohjelman mukaisesti poliittisten valtiosihteereiden ja erityisavustajien määrä mitoitetaan uudelleen (vuotuinen määrärahalisäys 2 milj. euroa tekniseen kehyspäätökseen verrattuna) sekä ministerien esikuntien sihteerit keskitetään valtioneuvoston kansliaan. Puoluetuen tasoa alennetaan 1,1 milj. eurolla. Valtioneuvoston kanslian pääluokkaan osoitetaan hallitusohjelman mukaisesti vuodesta 2026 alkaen toimintameno säästö.

Ulkoministeriön hallinnonala

Ulkoministeriön pääluokan määrärahat ovat kehyskaudella vuosittain n. 1,2 mrd. euroa. Kehyskauden lopulla pääluokan määrärahoista ulkoasiainhallinnon osuus on 23 %, kriisinhallinnan 6 %, kehitysyhteistyön 61 % ja muiden menojen 10 %. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeimpinä päämäärinä on turvata Suomen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, estää Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin ja taata suomalaisten turvallisuus ja hyvinvointi.

Ulkoministeriön toimintamenoihin osoitetaan n. 255 milj. euroa vuosittain. Ulkoasiainhallinnon toiminta nojaa kattavaan edustustoverkkoon sekä tehokkaaseen kahden- ja monenväliseen diplomatiaan ja viestintään. Hallitusohjelman mukaisesti päätöksiä edustustoverkon mitoituksesta tehdään suunnitelmallisesti pitkällä aikavälillä. Suomi toimii Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) puheenjohtajana v. 2025 ja Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajana v. 2026. Lisäksi Suomi on ehdolla Yhdistyneitten Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvostoon kaudelle 2029—2030.

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

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Suomi on ollut sitoutunut YK-suosituksen mukaiseen kehitysrahoituksen 0,7 prosentin bruttokansantulotasoon, vaikka tavoitteeseen ei ole päästy. Vallitsevassa taloustilanteessa kehitysyhteistyöhön kohdistetaan hallituskaudella säästöjä, jotka toteutetaan asteittain ottaen huomioon tehdyt sitoumukset. Varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoja alennetaan 118 milj. euroa v. 2024, 158 milj. euroa v. 2025, 231 milj. euroa v. 2026 ja 283 milj. euroa v. 2027. Määrärahat laskevat kehyskauden aikana 629 milj. eurosta 601 milj. euroon. Laina- ja sijoitusmuotoisen kehitysyhteistyön rahoitusta alennetaan 60 milj. eurolla vuositasolla, jolloin vuosittainen määrärahataso on n. 70 milj. euroa.

Ukraina on hallituskaudella Suomen suurin kehitysyhteistyön kohde. Uudelle Tuki Ukrainalle -momentille osoitetaan yhteensä 58 milj. euroa vuosittain, josta 38 milj. euroa vuosittain on siirtoa varsinaisesta kehitysyhteistyöstä.

Kehyskauden lopussa kehitysyhteistyömäärärahojen osuuden bruttokansantulosta arvioidaan olevan 0,36 %.

Osana Suomen tukea Ukrainalle osoitetaan Naton kokonaisvaltaiselle Ukraina-rahastolle (CAP) kehyskaudella 5,0 milj. euron vuotuinen rahoitus ulkoministeriön jäsenmaksuihin ja rahoitusosuuksiin varatuista määrärahoista.

Osana julkisen talouden sopeutustoimia Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyöhön osoitettavia määrärahoja alennetaan 1,4 milj. eurolla. Vuotuiset määrärahat ovat tämän jälkeen 1,6 milj. euroa.

Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskaudella vuosittain n. 1,2 mrd. euroa, josta vaalimenot ovat n. 4—48 milj. euroa riippuen eri vuosina järjestettävistä vaaleista. Pääluokan määrärahataso muodostuu enimmiltä osin oikeudenhoidon toimintamenoista, joiden osuus on kehyskaudella keskimäärin 82 %. Oikeusministeriön pääluokan määrärahoista tuomioistuimien osuus

on 30 %, rangaistusten täytäntöönpanon 24 %, oikeuspalveluiden 15 %, 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.

Kehyskaudella oikeudenhoidon toimijoiden rahoituspohjaa vahvistavat kevään 2023 teknisen menokehyksen lisäykset, jotka ovat 30 milj. euroa v. 2024, 40 milj. euroa v. 2025, 55 milj. euroa v. 2026 ja 50 milj. euroa vuodesta 2027 lukien.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Hallitusohjelman mukaisesti rikollisuuden ennaltaehkäisyyn ja kehittämistoimiin kohdennetaan 1 milj. euroa. Kriminaalipolitiikan kiristysten valmisteluun kohdennetaan 1 milj. euroa vuosina 2024—2026. Rikosseuraamuslaitokselle osoitetaan 5 milj. euroa v. 2024 vankilahankkeiden suunnitteluun ja vankiloiden turvatekniikan päivittämiseen. Oikeudenhoidon resursseja vahvistetaan 25 milj. eurolla vuodesta 2025 lukien. Täsmällisemmästä kohdennuksesta eri toimijoille on tarkoitus linjata kevään 2024 julkisen talouden suunnitelmassa. Hallitusohjelman mukaiseen kriminaalipolitiikan muutokseen on tehty 11 milj. euron kehysvaraus vuosille 2025—2026 ja 12 milj. euron varaus vuodelle 2027.

Oikeusministeriön pääluokkaan osoitetaan hallitusohjelman mukaisesti vuodesta 2025 alkaen toimintamenoasäästö.

Sisäministeriön hallinnonala

Sisäministeriön pääluokan määrärahataso on v. 2024 n. 2,5 mrd. euroa, josta se alenee n. 1,9 mrd. euroon v. 2027. Kehyskauden lopussa pääluokan määrärahoista 13 % kohdistuu hallintoon, 56 % poliisitoimeen, 18 % Rajavartiolaitoksen toimintaan, 5 % pelastustoimeen ja hätäkeskustoimintaan sekä 8 % maahanmuuton menoihin.

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

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Hallitusohjelman mukaisesti poliisin resursseja lisätään portaittain siten, että poliisien määrä on 8 000 vaalikauden lopussa. Tavoitteen mukainen pysyvä lisäys kehyskauden lopussa on 70 milj. euroa. Lisäksi nuorten rikollisuuden ehkäisyyn ja torjuntaan osoitetaan 5 milj. euron pysyvä määrärahalisäys ja ruotsinkielinen poliisikoulutus turvataan.

Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin osoitetaan 4 milj. euron pysyvä määrärahalisäys perusvuokratason nostoon. Lisäksi rajavartijamäärän lisäämiseen osoitetaan 1,5 milj. euron lisäys.

Pelastajakoulutettavien määrää nostetaan siten, että koulutettavamäärän noston tavoite, 1 000 pelastajaa saavutettaisiin v. 2032. Koulutusta arvioidaan kokonaisuutena ja koulutusmäärien nostaminen jakautuu Kuopion Pelastusopiston ja Helsingin pelastuskoulun kesken. Pelastuskoulutuksen järjestämiseen esitetään tämän mukaisesti 3,5 milj. euroa vuodelle 2024, 4,4 milj. euroa vuosille 2025 ja 2026 sekä 5,5 milj. euroa vuodelle 2027 Pelastusopiston toimintamenoihin. Lopullinen rahoituksen jakautuminen

toimijoiden kesken täsmentyy tehtävien selvitysten jälkeen. Hätaikeskustietojärjestelmän tallenninjärjestelmä uudistetaan.

Maahanmuuttoviraston käsittelyaikoja lyhennetään mm. automatisaatiota lisäämällä. Lisäys kehysvuosille 2025—2027 on 21 milj. euroa. Työperäisten lupien jälkivalvontaa tehostetaan ja lisätään automaation käyttöä jälkivalvonnassa, mikä lisää määrärahatarvetta pysyvästi 6,8 milj. euroa. Henkilön säilöönnotto mahdollistetaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella ja säilöönnoton enimmäiskesto nostetaan 12 kuukauteen nykyisestä 6 kuukaudesta. Tarkoitukseen varataan 6,3 milj. euron pysyvä lisäys. Ulkomaalaislain muutoksella kansainvälinen suojelu muutetaan luonteeltaan väliaikaiseksi ja kansainvälisen suojelun lupien pituus lyhennetään EU-oikeuden mahdollistamaan minimiin, mikä lisää määrärahatarvetta pysyvästi 3 milj. eurolla. Vapaaehtoisen paluun ja maasta poistumisen paketin toimeenpanoon osoitetaan 2 milj. euron pysyvä lisäys.

Hallitusohjelman mukaiset toimet maahanmuuton ja vastaanoton kokonaisuuteen, joista merkittävimmät on todettu yllä, vähentävät vastaanoton menojen määrärahatarvetta n. 44 milj. euroa ja vastaanoton asiakkaille maksettavien tukien määrärahan tarvetta n. 15 milj. euroa kehyskauden lopulla. Toimiin lukeutuu myös kiintiöpakolaismäärän alentaminen hallitusohjelman mukaisesti 500 henkilöön.

Maahanmuuttoa koskevien määrärahojen tarvetta on nostanut tilapäisen suojelun henkilöiden jääminen ennakoitua suuremmissa määrin vastaanoton piiriin.

Sisäministeriön pääluokkaan osoitetaan hallitusohjelman mukaisesti vuodesta 2025 alkaen toimintamenoisäästö.

Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriön hallinnonalan määrärahataso on 6,2 mrd. euroa v. 2024 ja se laskee n. 420 milj. eurolla 5,8 mrd. euroon v. 2027. Muutos aiheutuu pääosin F-35-hankkeen rahoituksen ja puolustusmateriaalihankintojen vuosittaisista tasovaihteluista.

Turvallisuusympäristön muutoksen mukainen määrärahatason korotus sisältyy Puolustusvoimien toimintamenoihin ja Puolustusmateriaalihankintoihin. Kehys sisältää 796 milj. euroa Ukrainaan luovutetun materiaalituen korvaushankintojen rahoitusta (sis. LTA IV 2022, LTA 2023 ja LTAE II 2023). Kehyksen piiriin kuuluvat määrärahat sisältävät v. 2025—2027 hävittäjähankkeen rahoitusta yhteensä 4,4 mrd. euroa ja Laivue 2020 -hankkeen rahoitusta yhteensä 266 milj. euroa. Kehyskaudella meri- ja ilmapuolustuksen pääjärjestelmien hankkeet ovat molemmat toimeenpanovaiheessa ja niillä korvataan Merivoimien vanheneva taistelualuskalusto ja Ilmavoimien Hornet-hävittäjäkaluston suorituskyky.

Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen taso säilyy nykyisellään kustannustasotarkistuksella korjattuna n. 66 milj. eurossa. Käynnissä olevat operaatiot jatkuvat, ja niiden osallistumisvahvuus on 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

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti kehyksiin sisältyy pysyvä 50 milj. euron tasokorotus Puolustusvoimien toimintamenojen lisätarpeisiin.

Puolustusministeriön pääluokkaan osoitetaan hallitusohjelman mukaisesti vuodesta 2025 alkaen toimintamenoisäästö.

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriön pääluokan määrärahataso on 38,1 mrd. euroa v. 2024 ja kasvaa kehyskauden aikana 41,2 mrd. euroon. Hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoitus on kehyskaudella 24—25 mrd. euroa eli keskimäärin n. 60 % pääluokan menoista. Kuntien tukemiseen kohdennetaan 3,3 mrd. euroa v. 2024 ja 4,3—4,5 mrd. euroa vuosina 2025—2027 eli keskimäärin n. 10 % pääluokan menoista. 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 422—423 milj. euroa. Lisäksi positiivisen luottotietorekisterin toteutukseen ja kansallisen tulorekisterin toimintaan osoitetaan 35—41 milj. euroa vuosittain. Tullin toimintamenot alenevat kehyskaudella 203 milj. eurosta 186 milj. euroon. Tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen on tarkoitus valmistua kehyskaudella ja investointirahoituksen poistuminen pienentää toimintamenoja kehyskauden lopussa.

Valtiokonttorin toimintamenoihin osoitetaan kehyskaudella vuosittain n. 35 milj. euroa. Tilastokeskuksen toimintamenot ovat kehyskaudella n. 54 milj. euroa vuosittain. Tilastokeskuksen ja VATT:n datahuonepilotti päättyy vuoden 2025 lopussa. Digi- ja väestötietoviraston (DVV) oikeusturvaohjelmaa rahoitetaan tuottavuusmäärärahalla vuosina 2024—2025 yhteensä 8,1 milj. eurolla. Kehyskauden lopulla DVV:n toimintamenoihin osoitetaan n. 53 milj. euroa vuosittain.

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

Eläkkeiden ja vahingonkorvausten määrärahataso valtiovarainministeriön pääluokassa on vuosittain 6,0 mrd. euroa, josta vahingonkorvaukset ovat 40 milj. euroa. Valtion eläkerahastoa ja sieltä tehtävää tuloutusta valtion talousarvioon tarkastellaan luvussa 5.6.

Suomen EU-jäsenmaksun ennakoidaan nousevan kehyskauden alun n. 2,3 mrd. eurosta 3,1 mrd. euroon v. 2027. Suomen EU-jäsenmaksun suuruuteen liittyy epävarmuutta: Euroopan komission antaman ehdotuksen EU:n monivuotisen rahoituskehysten tarkistamiseksi (ns. väliarvio) käsittely on kesken. 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

Valtiovarainministeriön pääluokkaan osoitetaan hallitusohjelman mukaisesti vuodesta 2025 alkaen toimintamenoisäästö ja lisäksi valtionhallinnon keskitetyn tuottavuusrahan tasoa alennetaan pysyvästi ja valtiovarainministeriön hallinnonalan tuottavuusmomentti lakkautetaan.

Verohallinnolle osoitetaan eduskunnan tekemiin uusiin veromuutoksiin perustuen n. 3 milj. euroa vuodelle 2024 ja pysyvästi n. 2 milj. euroa vuodesta 2025 lähtien.

Valtiokonttorille kohdennetaan kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalveluun runsaat 1 milj. euroa vuodelle 2024 ja pysyvästi lähes 1 milj. euroa vuodesta 2025 lähtien.

Suomen osuuteen Ukrainan makrotaloudellisen rahoitusavun korkomenoista osoitetaan 10 milj. euron vuosittainen arviomääräraha vuosille 2024—2027.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskaudella keskimäärin n. 8,0 mrd. euroa. Määrärahoista n. 880 milj. euroa osoitetaan varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen, n. 1,4 mrd. euroa toisen asteen koulutukseen, n. 3,8 mrd. euroa korkeakoulutukseen ja tutkimukseen, n. 870 milj. euroa opintotukeen, n. 560 milj. euroa taiteeseen ja kulttuuriin sekä n. 240 milj. euroa liikuntatoimeen ja nuorisotyöhön.

Rahapeliteutoilla rahoitettavien toimintojen menot siirretään yleiskatteelliseen budjettirahoitukseen vuodesta 2024 lukien. Sitä koskevat muutokset opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan momenttirakenteeseen sisältyvät julkisen talouden suunnitelmaan.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja sen hallinnonalan virastojen toimintaedellytysten turvaamiseksi ja sivistyshallinnon vaikuttavuuden vahvistamiseksi ministeriö on käynnistänyt Sivistyshallinto 2030 kehittämishankkeen, jonka toimeenpano ajoittuu vuosille 2023—2026. Virastorakennetta kehitetään hallitusohjelman linjausten perusteella. Sivistyshallinnon talouden kokonaisuuden hahmottamiseksi ja läpinäkyvyyden vahvistamiseksi virastojen toimintamenomomentit on sisällytetty samaan talousarvion lukuun.

Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan osoitetaan hallitusohjelman mukaisesti vuodesta 2025 alkaen toimintamenoja. Hallitusohjelman mukaisesti myös valtionavustusten tasoa alennetaan asteittain 10 milj. euroa v. 2024, 25 milj. euroa v. 2025, 50 milj. euroa v. 2026 ja 125 milj. euroa vuodesta 2027 lukien.

Perusopetusta vahvistetaan yhteensä 50 milj. eurolla v. 2024, 100 milj. eurolla v. 2025, 150 milj. eurolla v. 2026 ja 200 milj. eurolla vuodesta 2027 lukien. Vuonna 2024 lisäys kohdennetaan varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetuksen tasa-arvorahoituksen avustusten vakiinnuttamiseen ja vuodesta 2025 lähtien jatkovalmistelun perusteella myös peruspalvelujen valtionosuuden kautta. Lisäksi valmistavan opetuksen rahoitus laajennetaan enintään kaksivuotiseksi ja tarkoitukseen kohdennetaan 3,5 milj. euroa vuodesta 2025 alkaen. Myös oppivelvollisille suunnattua nivelvaiheen koulutusta lisätään kaksinkertaistamalla kansanopistojen Opistovuosi-koulutuksen aloituspaikkojen määrä, johon osoitetaan 3 milj. euroa vuodesta 2024 alkaen. Vapaan sivistystyön valtion rahoitusta alennetaan 21 milj. eurolla vuodesta 2024 alkaen alentamalla suoritemääriä.

Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen rahoitusmalleja uudistetaan kannustamaan laadukkaan ja tarkoituksenmukaisen koulutuksen järjestämiseen kustannustehokkaasti ja siten, että koulutuksen saavutettavuus voidaan turvata maan eri osissa. Hallitus vahvistaa oppimisen tukea ja opinto-ohjausta ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa mukaan lukien tutkintoon valmentava koulutus (TUV). Tarkoitukseen osoitetaan lisärahoitusta 10 milj. euroa v. 2024 ja 20 milj. euroa vuodesta 2025 lukien. Tavoitteena on nivelvaiheesta toisen asteen tutkinnon suorittamiseen ulottuva selkeä ja saumaton oppimisen tuen järjestelmä.

Korkeakouluissa lisätään jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia ja poistetaan esteitä yksityisen rahoituksen kasvattamiselle. Korkeakoulutettujen nuorten aikuisten määrä pyritään nostamaan mahdollisimman lähelle 50 % vuoteen 2030 mennessä mm. käynnistämällä vuoden 2024 kehysriiheen mennessä toimenpidekokonaisuus korkeakoulutuksen tarpeettoman kasautumisen ehkäisemiseksi. Vuosina 2024—2027 osoitetaan korkeakoulujen aloituspaikkamäärien lisäämiseen yhteensä 41,3 milj. euroa ja tutkijankoulutuspilottiin yhteensä 262 milj. euroa.

Julkista taloutta vahvistavina toimina yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen avoimen koulutustarjonnan säädeltyjä enimmäismaksuja ja EU/ETA-valtioiden ulkopuolisten opiskelijoiden lukuvuosimaksujen vähimmäismäärää nostetaan. Vastaavasti vähennetään korkeakoulujen valtionrahoitusta asteittain siten, että vuodesta 2028 alkaen vähennys on yhteensä 35 milj. euroa. Lisäksi ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksesta vähennetään vuodesta 2024 alkaen 12 milj. euroa sote-harjoittelukorvausten siirtona. Psykoterapeuttikoulutukseen lisätään 2 milj. euroa vuodelle 2025, 5 milj. euroa vuodelle 2026 ja vuodesta 2027 lähtien 10 milj. euroa.

Suomen Akatemian tutkimushankevaltuus nousee n. 460 milj. euroon kehyskaudella. Lisärahoituksesta suunnataan vuosittain lippulaivoihin 30 milj. euroa (40 milj. euroa vuonna 2024), tutkitun tiedon vaikuttavuuteen 10 milj. euroa ja kansalliseen tutkimusinfrastruktuuriin 5 milj. euroa.

Opintorahan indeksikorotukset jäädytetään vuosiksi 2024—2027, mikä vähentää määräraharavetta nimellisesti arviolta 50 milj. euroa vuoden 2027 tasolla. Opintorahan huoltajakorotuksen tasokorotukseen osoitetaan 5 milj. euroa. Opiskelijoiden yleisen asumistuen rinnalle selvitetään ja kehitetään yhteisasumista suosiva ja taloudellisesti houkutteleva vaihtoehto. Hallitus myös käynnistää opintotuen kokonaisuudistuksen.

Hallitus laatii kulttuuripoliittisen selonteon. Selonteon yhteydessä hallitus toteuttaa poikkihallinnollisen luovien alojen kasvustrategian. Lisäksi e-kirjojen lainauskorvaus toteutetaan ja taiteen perusopetusta koskeva lainsäädäntö uudistetaan.

Liikuntapoliittisen selonteon toimeenpanoa jatketaan ja liikunnallisen elämäntavan edistämiseen varataan vuosittain 20 milj. euroa.

Hallitus laatii laaja-alaisen toimenpideohjelman nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriön pääluokan määrärahat ovat kehyskaudella keskimäärin 2,6 mrd. euroa vuosittain. Määrärahoista maaseudun kehittämisen osuus on 17 %, maa- ja elintarviketalouden osuus 69 %, luonnonvaratalouden 7 % ja muiden pääluokan lukujen osuus 7 %. Pääosa eli n. 90 % maaseudun kehittämisen sekä maa- ja elintarviketalouden määrärahoista liittyy vuoden 2023 alusta käyttöön otettuun Suomen CAP-suunnitelman 2023—2027 toimeenpanoon. CAP-suunnitelman päätavoitteita ovat aktiivisen ruuantuotannon turvaaminen, maatalouden ilmasto- ja ympäristöviisaus sekä uusiutuvan maaseudun elinvoimaisuuden vahvistaminen. Kehyspäätöksessä EU:n ja kansalliset määrärahat on kohdennettu CAP-suunnitelman rahoitussuunnitelman ja maksatusten arvioitua etenemistä vastaavasti ottaen huomioon hallitusohjelman sopeuttamistoimet.

Maaseudun kehittämisen määrärahoilla rahoitettavien toimenpiteiden tavoitteena on maaseutualueiden potentiaalin hyödyntäminen sekä elinvoimaisuuden lisääminen kestäväällä tavalla. Maaseudun kehittämisen tavoitteita tuetaan mm. maaseudun yritystukien, tutkimus- ja kehittämishankkeiden sekä maaseudun neuvonnan avulla. Maaseudun kehittämisen määrärahataso kehyskaudella on keskimäärin n. 441,4 milj. euroa vuodessa.

Maa- ja elintarviketalouden määrärahoihin huolehditaan kokonaiskestävän ruokajärjestelmän huoltovarmuudesta, parannetaan biotalouteen ja ruokaan perustuvien liiketoimintojen kestäväää ja kilpailukykyistä kasvua sekä turvataan vastuullisella toiminnalla ihmisten, eläinten ja kasvien terveyttä, hyvinvointia ja turvallisuutta. Maa- ja elintarviketalouden määrärahataso kehyskaudella on keskimäärin 1,76 mrd. euroa vuodessa.

Luonnonvaratalouden tavoitteena on uusiutuvien luonnonvarojen kestävä hoito ja käyttö sekä niihin liittyvien riskien hallinta. Kala-, riista-, metsä- ja vesitalouteen sekä yleisiin luonnonvara-asioihin osoitetuilla määrärahoilla turvataan huoltovarmuutta, korvataan uusiutumattomien raaka-aineiden ja energian käyttöä, luodaan edellytyksiä luonnonvarojen kestäväään käyttöön perustuvalla kilpailukykyiselle yritystoiminnalle, sovitetään yhteen luonnonvarojen käytön ja suojelun tarpeet sekä luodaan hyvinvointia luonnon virkistyskäytön avulla. Luonnonvaratalouden määrärahataso kehyskaudella on keskimäärin n. 176,6 milj. euroa vuodessa.

Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoitamisen määrärahat hallinnonalalla ovat keskimäärin n. 7,4 milj. euroa vuodessa.

Luotettavat ja laajakäyttöiset paikka-, kiinteistö- ja huoneistotiedot mahdollistavat uutta liiketoimintaa sekä turvaavat omistusta ja kansallista vakuusjärjestelmää. Maanmittauksen ja asunto-osakkeiden kirjaamisen määrärahataso kehyskaudella on keskimäärin n. 49,8 milj. euroa.

Hallinnonalan tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta sekä neuvonta tukee ennakoivasti hallinnon vaikuttavuutta ja elinkeinojen kilpailukykyä. Hallinnon ja tutkimuksen määrärahataso kehyskaudella on keskimäärin n. 134,2 milj. euroa.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman REPowerEU-lukuun liittyen lisätään Luonnonvarakeskukselle yhteensä 3,0 milj. euroa puhtaasti energian ja materiaalivirtojen T&K-hankkeeseen.

Hallitusohjelman toimeenpanoon liittyen on lisätty vuosittain 3,5 milj. euroa nuoren viljelijän aloitustuen vuotuisen yrittäjätulovaatimuksen kevennykseen sekä elintarvikemarkkinatoimiin, kuten maataloustuotteiden kustannusindeksien tilastoinnin parantamiseen ja ruokapaneelin perustamiseen. Lisäksi panostetaan Saaristomeriohjelmaan 0,6 milj. eurolla vuodessa sekä vapaaehtoisen suojelun METSO-, HELMI- ja NOUSU-ohjelmia jatketaan ja kehitetään 6,0 milj. euron vuosittaisella määrärahalla.

Ruokaviraston toiminnan vahvistamiseen osoitetaan yhteensä 15 milj. euroa vuosille 2024—2027.

Hallitusohjelman mukaisten sopeutustoimenpiteiden vaikutus on 99,1 milj. euroa vuodessa. Toimenpiteet liittyvät valtionhallinnon sekä muiden julkisen sektorin toimijoiden toiminnan tehostamiseen, maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan avustuksiin, alueelliseen ja paikalliseen maaseudun kehittämiseen, luonnonvara- ja biotalouden edistämiseen, puuntuotannon kestävyiden turvaamisen tukeen sekä joutoalueiden metsityksen tukeen.

Hallitusohjelman mukaisesti Maatilatalouden kehittämisrahastosta (Makera) myönnettävät avustukset siirretään valtiontalouden kehysjärjestelmän piiriin. Vuosina 2024—2027 Makeran avustusten arvioidaan olevan 10—11 milj. euroa vuosittain.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan määrärahat ovat kehyskaudella keskimäärin 3,3 mrd. euroa. Määrärahataso laskee vuoden 2024 n. 3,6 mrd. eurosta n. 3,1 mrd. euroon v. 2027. Muutos aiheutuu hallitusohjelman sopeutustoimista sekä investointiohjelman etupainotteisista lisäyksistä.

Pääluokan määrärahoista valtaosa käytetään liikenne- ja viestintäverkkojen ylläpitoon ja kehittämiseen, joiden osuus on 55 %. Liikenteen ja viestinnän palvelujen osuus on 25 % ja hallinnonalan virastojen toimintamenojen sekä toimialan yhteisten menojen n. 20 %.

Suomen kestävän kasvun suunnitelman (RRP) mukainen rahoitus digiratahankkeen kehitys- ja verifointivaiheeseen sekä kyberturvallisuuden hankkeisiin päättyy kehyskaudella, mikä alentaa määrärahatasoa pienessä määrin.

Hallinnonalan virastojen toimintamenot ja toimialan yhteiset menot vähenevät vuoteen 2027 mennessä edelliseen kehyspäättökseen verrattuna n. 62 milj. eurolla. Toimintamenoja vähentävät arvonlisäveromenojen kehitys johtuen kehittämishankkeisiin kohdistuvasta säästöstä sekä hallitusohjelman mukainen valtionhallinnon tuottavuusohjelma.

Valtion televisio- ja radiorahastoon tehtävään vuotuisen siirtoon on varattu 593,7 milj. euroa. Rahoitus on kehyksen ulkopuolista. Määrärahan suuruus tarkistetaan vuosittain kustannustason muutosta vastaavasti. Rahaston varoista käytetään Yleisradio Oy:n julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi tarvittava määrä. Hallitusohjelman mukaisesti on tarkoitettu perustaa parlamentaarinen työryhmä arvioimaan Yleisradion rahoitusta, suhdetta kaupalliseen mediaan ja Yle-lain muutostarpeita sekä tarkkarajaistamaan Ylen tehtäviä.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokkaan osoitetaan hallitusohjelman mukaisesti vuodesta 2025 alkaen toimintamenoosäästö.

Liikenne- ja viestintäviraston toimintamenoissa huomioidaan uusien lakisäätelien tehtävien (mm. EU:n digipalveluasetuksen ja datahallintoasetus) toimeenpano, joihin osoitetaan 0,8 milj. euron lisäys. Virastolle osoitetaan myös lisämäärärahaa NIS2-direktiivin toimeenpanoon ja muihin kyberturvallisuuden tehtäviin sekä komission 55-valmiuspaketin mukaisiin viranomaistehtäviin n. 1,4 milj. euroa vuodessa kehyskauden lopulla.

Hallitusohjelman mukaisesti perusväylänpitoon osoitetaan 1,535 mrd. euroa v. 2024 ja 1,285 mrd. euroa vuosittain vuosina 2025—2027. Yksityistieavustusten sekä kävelyn ja pyöräilyn avustusten tasoa vähennetään 5 milj. euroa v. 2024 ja 8 milj. euroa vuodessa vuodesta 2025 alkaen. Avustusten mittaluokka on näin ollen 12,4 milj. euroa v. 2024 ja jatkuvuosina 9,4 milj. euroa. Uusien väylähankkeiden rahoitustasoa alennetaan kehyskaudella siten, että vähennys on 100 milj. euroa v. 2024, 170 milj. euroa v. 2025, 200 milj. euroa v. 2026 ja 250 milj. euroa v. 2027. Hallitusohjelman investointiohjelman mukaisesti uusiin kehittämishankkeisiin osoitetaan lisärahoitusta. Muutosten jälkeen kehittämishankkeisiin osoitetaan 332,1 milj. euroa v. 2024, 332,8 milj. euroa v. 2025, 303,1 milj. euroa v. 2026 ja 283,5 milj. euroa v. 2027.

Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti sanomalehtien jakelutukea vähennetään 7,5 milj. euroa vuodessa vuodesta 2026 lähtien. Julkisen liikenteen palvelujen ostojen ja kehittämisen rahoituksesta vähennetään ilmastoperusteinen korotus, jonka vaikutus on 13,3 milj. euroa vuodessa. Julkisen liikenteen rahoitustasoa korottaa vuosina 2024—2026 lentoliikenteen ostot, mistä johtuen määrärahataso on 102,4

milj. euroa v. 2024, 107,4 milj. euroa v. 2025, 90,4 milj. euroa v. 2026. Vuonna 2027 määrärahataso palautuu 87,4 milj. euroon.

Päästökauppadirektiivin saaripoikkeuksen käyttöönoton johdosta Merenkurkun laivaliikenteeseen kohdennetaan 2 milj. euron vuosittainen tuki ja lisäksi Ahvenanmaan huoltovarmuuskriittisen tavaraliikenteen turvaamiseksi osoitetaan 300 000 euroa v. 2024—2025. Väylämaksujen puolitusta jatketaan. Tämä vähentää väylämaksutuloja vuodessa 36 milj. euroa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso on 4,2 mrd. euroa v. 2024 laskien 2,3 mrd. euroon v. 2027. Muutos johtuu pääosin TE-palvelu-uudistuksesta sekä elpymis- ja palautumisohjelman rahoituksen päättymisestä. Määrärahoissa on huomioitu myös hallitusohjelman mukaiset toimet. Kehyskauden lopussa hallinnon määrärahojen osuus koko pääluokasta on 28 %, uudistumisen ja vähähiilisyden 37 %, työllisyyden ja yrittäjyyden 16 %, yritysten erityisrahoituksen 6 % sekä kotoutumisen ja kansainvälisen osaamisen 13 %.

Hallinnon määrärahat laskevat kehyskaudella 990 milj. eurosta 662 milj. euroon. Uudistumisen ja vähähiilisyden määrärahat ovat 1,63 mrd. euroa v. 2024 ja laskevat 859 milj. euroon v. 2027. Määrärahatarvetta vähentää elpymis- ja palautumisohjelman päättymisen lisäksi mm. energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistuen päättymisen v. 2026 sekä uusiutuvan energian tuotantotuen väheneminen.

Valtion tutkimus- ja kehittämismenoja nostetaan asteittain 1,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2030 mennessä. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukemisen vuosittainen valtuus nousee 469 milj. euroon v. 2024. Energiatuen valtuus on 68,6 milj. euroa v. 2024, josta 54,5 milj. euroa on osa REPower EU-ohjelmaa ja 14,1 milj. euroa vuosina 2025—2027. Uusiutuvan energian tuotantotuen arviomäärärahan taso on 309 milj. euroa v. 2024 alentuen 211 milj. euroon v. 2027 tuulivoiman tukijärjestelmän piiristä poistuvasta kapasiteetista johtuen.

Työllisyyden ja yrittäjyyden määrärahat alenevat 994 milj. eurosta 372 milj. euroon. Muutos johtuu pääosin TE-palvelu-uudistuksesta. 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 hallinnonalan rahoitus siirtyy kunnille siirtyvien tehtävien osalta osaksi kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia. Lisäksi EU:n rakennerahasto-ohjelmien vuotuinen rahoitus alenee kehyskaudella asteittain 644 milj. eurosta v. 2024 323 milj. euroon v. 2027 oikeudenmukaisen siirtymän rahaston rahoituksen vähentyessä.

Yritysten erityisrahoituksen määrärahat ovat 211 milj. euroa v. 2024 ja 142 milj. euroa v. 2027. Ne koostuvat lähinnä vientiluottojen korkotuista ja suojausmenoista sekä Finnvera Oyj:n tappiokorvauksista. Finnveran tappiokorvaukset ovat vuosittain keskimäärin 56 milj. euroa.

Kotoutumisen ja kansainvälisen osaamisen määrärahat ovat 389 milj. euroa v. 2024 ja 298 milj. euroa kehyskauden lopussa. Vuosittaiseen määrärahatarpeeseen vaikuttaa etenkin tilapäistä suojelua saavien henkilöiden siirtyminen kuntalaisiksi ja kotoutumiskorvausten piiriin.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan tukemisen T&K-rahoituksen valtuutta nostetaan 92 milj. eurolla sekä tutkimus- ja innovaatiotoiminnan lainoja 10 milj. eurolla v. 2024—2027. EU-hankkeiden kansalliseen

vastinrahoitukseen korkeakouluille ja valtion tutkimuslaitoksille osoitetaan määrärahaa vuosittain 35 milj. euroa. Rahoituksella kannustetaan korkeakouluja ja tutkimusorganisaatioita osallistumaan aiempaa laajemmin EU:n T&K-hankkeisiin. Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n erityisavustukseen ja yleisavustukseen osoitetaan kehyskaudella yhteensä 79 milj. euron määrärahalisäykset mikroelektroniikan ja kvanttiteknologian Kvanttinova-pilotointiympäristön yhteiskäyttöisten laitteiden hankintaan ja käyttöönottoon sekä yhteensä 70 milj. euron määrärahalisäykset kvanttietokoneen skaalaamiseen kohti 300 kubittia. Lisäksi VTT Oy:n yleisavustukseen kohdennetaan yhteensä 5 milj. euroa v. 2025—2027 valmiuden ja osaamisen kehittämiseen pienydinvoimalahankkeiden teollistamisessa.

Energiatuen vuosittainen valtuus puolitetaan 14,1 milj. euroon hallitusohjelman mukaisesti.

Hallitusohjelman mukaisesti työllisyysmäärärahoja vähennetään 41 milj. eurolla v. 2024 julkisissa työvoima- ja yrityspalveluissa sekä lakkautetaan kokonaan yritysten kehittämispalvelujen rahoitus, mikä vähentää yritysten kehittämishankkeiden tukemisen rahoitusta 13 milj. eurolla vuosittain.

Kotoutumisen edistämisen määrärahoihin kohdistuu useita hallitusohjelman mukaisia muutoksia. Vuosittaisen pakolaiskiintiön lasku 500 henkilöön vähentää valtion korvauksia kotoutumisen edistämisestä 2 milj. eurolla v. 2024 milj. euroa nousten 15 milj. euroon v. 2027. Laskennallisten kotoutuskorvausten korvausajan lyhentäminen alkaa vaikuttaa menoihin v. 2027, jolloin menot vähenevät arviolta 34 milj. euroa. Lisäksi mm. tulkkaus kustannusten korvauksia alennetaan 3,1 milj. eurolla vuodesta 2025 alkaen.

Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan osoitetaan hallitusohjelman mukaisesti vuodesta 2025 alkaen toimintamenoosäästö.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskauden alussa v. 2024 n. 15,6 mrd. euroa ja se laskee kehyskauden lopussa n. 15,1 mrd. euroon. Edelliseen kehyspäätökseen verrattuna määrärahataso laskee n. 160 milj. euroa kehyskauden alussa ja n. 460 milj. euroa kehyskauden lopussa. Määrärahatasoihin vaikuttavat hallitusohjelman mukaiset uudistukset ja tarvearvioiden muutokset.

Hallinnonalan määrärahoista käytetään eläkemenoihin n. 35 %, perhe- ja asumiskustannusten tasaukseen sekä perustoimeentulotukeen n. 30 %, työttömyysturvaan n. 11 %, sairausvakuutukseen n. 15 %, sosiaali- ja terveydenhuollon tukemiseen n. 2 % ja avustuksiin terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen n. 2 %. Muihin pääluokan lukuihin käytetään kuhunkin 0,3—0,9 % pääluokan määrärahoista. 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.

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

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti sosiaaliturvaan tehdään useita määrärahatarvetta pienentäviä uudistuksia, jotka vähentävät valtion menoja n. 1 mrd. eurolla kehyskauden lopussa. Arviossa on huomioitu asumistuki- ja toimeentulotukimenojen kasvu uudistusten seurauksena. Merkittävimpana yksittäisenä säästötoimenpiteenä kansaneläkeindeksiin (KEL) ja kuluttajahintoihin sidottujen etuuksien indeksikorotukset jäädytetään vaalikaudeksi pois lukien toimeentulotuki, eläkkeet, rintamalisät, vammaisetuudet, elatustuki ja lääkekustannusten vuosiomavastuu. Tämä vähentää määrärahatarvetta pääluokassa nimellisesti arvioiden n. 380 milj. eurolla kehyskauden lopussa. Jäädytysten lopulliset vaikutukset riippuvat kuluttajahintojen toteutuvasta kehityksestä.

Lapsiperheiden asemaa vahvistetaan perhepaketilla, joka sisältää 26 euron korotuksen alle 3-vuotiaiden lasten lapsilisään, lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen noston 10 eurolla sekä 4. ja 5. lapsen lapsilisän korotuksen 10 eurolla. Muutosten yhteisvaikutus etuusmenoihin on 54 milj. euroa v. 2024 ja 65 milj. euroa vuodesta 2025 lähtien.

Yleistä asumistukea kohdennetaan jatkossa tukea eniten tarvitseville ryhmille. Vuoden 2024 aikana asumistuesta poistetaan ansiotulovähennys, asumistuen perusomavastuuta korotetaan ja tasoa tarkistetaan. Myös asumistuen kuntaryhmiä yhtenäistetään. Lisäksi omistusasuntoon ei saa jatkossa asumistukea. Vuoden 2025 alusta lukien asumistuessa tulevat voimaan varallisuusharkinta ja yrittäjien tulojen huomioiminen todellisina. Toimeentulotukimenojen kasvu huomioiden asumistuen uudistukset vähentävät määrärahatarvetta n. 330 milj. eurolla kehyskauden lopulla. Indeksijäädytys huomioiden nimellinen vaikutus nousee n. 100 milj. euroa suuremmaksi.

Toimeentulotuessa selkeytetään tukeen oikeuttavien hyväksyttävien asumismenojen laskentatapaa, minkä vähentää määrärahatarvetta 7 milj. eurolla v. 2024 ja 31 milj. eurolla vuodesta 2025 lukien. Lisäksi toimeentulotuki on tarkoitus uudistaa siten, että se vahvistaa henkilön itsenäistä selviytymistä ja selkeyttää toimeentulotuen roolia viimesijaisena harkintaa vaativana perusturvaan kuuluvana etuutena. Uudistus valmisteltaisiin siten, että se vahvistaisi julkista taloutta 70 milj. eurolla. Vaikutus tulisi voimaan asteittain vuodesta 2026 alkaen.

Työttömyysturvassa vuorotteluvapaajärjestelmä sekä aikuiskoulutustuki lakkautetaan 1.8.2024 alkaen. Vuoden 2024 alusta työttömyysturvan omavastuupäivät palautetaan 5:stä 7:ään päivään ja lomakorvausten jaksotus palautetaan. Työttömyysturvan suojaosista luovutaan ja työttömyysturvan lapsikorotukset lakkautetaan 1.4.2024 lukien. Työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen ja tuloperustainen työssäoloehto (euroistaminen) astuvat voimaan 1.1.2024, mutta niiden soveltaminen alkaa 1.9.2024. Lisäksi lisätalousarviomenettelyllä on tarkoitus saattaa voimaan 1.9.2024 alkaen uudistuksia, joilla lakkautetaan työssäoloehdon kertyminen palkkatuetussa työssä, luovutaan työttömyysturvan ikäsidonnoisista poikkeussäännöistä ja porrastetaan ansioturvaa. Työttömyysturvan uudistukset vähentävät määrärahatarvetta työttömyysturvamomenteilla n. 140 milj. eurolla kehyskauden lopulla, minkä ohella merkittävä osa vaikutuksesta kohdistuu työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettuun osuuteen. Uudistukset lisäävät asumis- ja toimeentulotukimenoja n. 120 milj. eurolla kehyskauden lopussa. Lisäksi indeksijäädytys vähentää työttömyysturvamenoja nimellisesti n. 160 milj. euroa vuoden 2027 tasolla.

Työttömyysturvassa otetaan v. 2025 käyttöön menettely, jossa työmarkkinatuen kielilisen saaminen edellyttää kielitaidon osoittamista. Tämä vähentää määrärahatarvetta 20 milj. euroa kehyskauden alussa ja 30 milj. euroa kehyskauden lopussa.

Sairausvakuutuksessa säästötoimenpiteenä lasketaan kuntoutusrahan määrä ammatillisen kuntoutuksen ajalta samalle tasolle kuin kuntoutujalle myönnettävä sairausvakuutuslain mukainen sairauspäiväraha.

Lisäksi lasketaan nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan vähimmäismäärä kuntoutusrahan vähimmäismäärän tasolle. Näiden toimien vaikutus sairausvakuutuksessa on vähennystä n. 30 milj. euroa vuositasolla.

Vuoden 2025 alusta perutaan lakimuutos, joka on mahdollistanut 16—29-vuotiaiden ammatilliseen kuntoutukseen pääsyn ilman sairaus- tai vammadiagnoosia. Tämän vaikutus sairausvakuutuksessa on vähennystä 40 milj. euroa vuositasolla. Lisäksi indeksijäädytys vähentää valtion rahoittamia päivärahoja nimellisesti yli 40 milj. euroa vuoden 2027 tasolla.

Sairausvakuutuslain muutosta, jonka perusteella on otettu käyttöön lääkevalmisteiden ehdollinen korvattavuus, jatketaan vuoden 2027 loppuun. Tämä laskee määrärahatarvetta 26,8 milj. eurolla vuodesta 2026 alkaen.

Vuoden 2024 alusta lukien lääkekustannusten vuosiomavastuuseen tehdään pysyvä tasomuutos, jolloin vuoden 2023 alussa tekemättä jätetty (n. 7,8 %) vuosiomavastuun indeksikorotus jätetään pysyvästi tekemättä. Muutos lisää valtion menoja n. 11 milj. eurolla vuodesta 2024 lähtien.

Osana apteekkiuudistusta toteutetaan apteekkitalouden uudistus, jossa lääketaksan ja apteekkiveron tasoja tarkastamalla saavutetaan 30 milj. euron säästövaikutus. Uudistuksen täsmällistä toteuttamistapaa ei ole vielä linjattu.

Terveys- ja hyvinvointialan kasvustrategian toimeenpanoon kohdennetaan 10 milj. euroa vuosille 2024—2025.

Hallitusohjelman mukaisesti sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen kohdennetaan 20 milj. euroa v. 2024, 33 milj. euroa v. 2025, 38 milj. euroa v. 2026 ja 40 milj. euroa vuodesta 2027 lukien. Osana tätä kokonaisuutta keliakiakorvaus palautetaan vuodesta 2025 lukien, mikä lisää määrärahatarvetta etuuksiin 9 milj. euroa. Lisäksi hyvinvointialueiden kustannusten arvioidaan kasvavan 1 milj. eurolla vuodessa keliakian diagnosointikustannusten vuoksi. Itsemurhien ehkäisyohjelman toimeenpanoon osoitetaan vuosittain 0,3 milj. euroa vuosille 2024—2027. Lisäksi ruoka-apujärjestöjen tuen vakinaistamiseen kohdennetaan 3 milj. euroa vuosittain. Siltä osin kuin sosiaalisen oikeudenmukaisuuden rahoitusta ei ole kohdennettu vielä täsmällisiin toimenpiteisiin, on olemassa kehysvaraus.

Hallitusohjelman mukaiseen investointiohjelmaan kohdennetaan pääluokassa yhteensä n. 120 milj. euroa vuosina 2024—2027. Tästä n. 65 milj. euroa kohdentuu lääkärin vastaanottopalkkion Kela-korvauksen korottamiseen v. 2024, 10 milj. euroa sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatio-ohjelmaan, 9 milj. euroa kansalliseen terveyden- ja hyvinvoinnin ohjelmaan, 9 milj. euroa hyvän työn ohjelmaan ja 27 milj. euroa ikäihmisten toimintakyvyn, kotona pärjäämisen ja omaishoitajien tukemiseen.

Nuoriin kohdistuvaan erityiseen huolenpitoon ja huumevalistustyöhön kohdennetaan yhteensä 8,6 milj. euroa kehyskaudella.

Vuonna 2024 voimaan tuleva indeksijäädytys eläkkeensaajan asumistukeen pienentää kansaneläkemomentin määrärahaa nimellisesti n. 90 milj. eurolla kehyskauden lopussa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisen vankiterveydenhuollon yksikön toimintamenoihin ehdotetaan korvaushoitolääkitysten kustannusten kasvuun 0,5 milj. euroa ja Vantaan vankilan laajennuksen 0,2 milj. euroa vuosille 2025—2027.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliseen tiedonhallintaan ehdotetaan vuosille 2025—2027 yhteensä n. 59 milj. euron määrärahaa, joka sisältää 6 milj. euroa sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatio-ohjelmaan.

Sosiaali- ja terveystieteiden pääluokkaan osoitetaan hallitusohjelman mukaisesti vuodesta 2025 alkaen toimintamenoja säästö. Säästöt koskevat hallinnonalan kaikkia virastoja ja laitoksia ml. Työterveyslaitos ja KELA sekä koulutuskorvauksia.

Säteilyturvakeskuksen toimintamenoihin ehdotetaan pienydinvoimaloiden (SMR) turvalliseen käyttöönottoon valmistautumiseen sekä ydinenergialain kokonaisuudistukseen 1,65 milj. euroa vuosille 2025—2027.

Valtionosuus Työterveyslaitoksen toimintaan ehdotetaan lisämäärärahaa palkkausten tarkistuksiin 0,6 milj. euroa ja vuokratilavien kompensointiin 0,3 milj. euroa vuosille 2025—2027.

Sosiaali- ja terveydenhuollon vaikuttavuuden kehittämiseen osoitetaan 8 milj. euron vuotuinen pysyvä määräraha.

Valtion rahoitukseen terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoiseen tutkimukseen sekä sosiaalityön yliopistotasoiseen tutkimukseen kohdennetaan 5 milj. euron lisäys vuosille 2024—2027.

Lääkäri- ja lääkäritähtikopteritoiminnan rahoitusta nostetaan pysyvästi 0,8 milj. eurolla vuodesta 2025 alkaen, jotta määräraha riittää hintojen noustua erityisesti Kouvolan tukikohdan lento- ja hallinnointitoimintaan. Kouvolan tukikohdan käyttöönoton- ja operatiivisten kustannusten nousun vuoksi ehdotetaan 2,8 milj. euron määrärahaa vuodelle 2024. Lisäksi Pirkkalan tukikohdan rakentamiskustannusten nousun vuoksi ehdotetaan 6,4 milj. euron määrärahaa vuodelle 2024.

Pohjanmaan hyvinvointialueen potilas- ja asiakasturvallisuuden kehittämiskeskukseen valtionavustukseen ehdotetaan 1,1 milj. euron määrärahaa kehysvuosille.

Turvakotipalvelujen tuottajien kustannusten nousun huomioimiseen osoitetaan 1 milj. euron tasokorotus vuodesta 2024 alkaen.

Rokotteiden hankintaan kohdennetaan yhteensä 4,4 milj. euron tasokorotus rokotteiden hintojen nousun vuoksi.

Välitä viljelijästä -hankkeen muuttamiseen pysyväksi toimintamalliksi osoitetaan 2 milj. euron tasokorotus.

Avustuksiin yhdistyksille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tehdään hallitusohjelman mukaisesti valtionavustusten tason vähennys, joka on 50 milj. euroa kehyskauden alussa ja 100 milj. euroa kehyskauden lopussa. Avustusmomentin taso laskee kehyskauden lopussa 282,8 milj. euroon.

Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriön pääluokassa budjettitalouden määrärahojen kokonaistaso nousee kehyskauden alun 241 milj. eurosta 244 milj. euroon v. 2027. Kehyskauden lopussa hallinnonalan määrärahoista 56 % kohdistuu ympäristön- ja luonnonsuojelumenoihin, 16 % asumiseen ja rakentamiseen liittyviin menoihin ja 28 % toimintamenoihin. Lisäksi ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvat valtion budjettitalouden määrärahojen ohella Valtion asuntorahasto ja Öljysuojarahasto, jotka ovat talousarvion

ulkopuolisia rahastoja. Hallitusohjelman mukaisesti Valtion asuntorahastosta (VAR) myönnettävät avustukset siirretään valtiontalouden kehysjärjestelmän piiriin. Asuntorahaston avustusten arvioidaan olevan v. 2024 n. 71 milj. euroa ja v. 2025—2027 n. 51 milj. euroa vuosittain. Öljysuojarahaston toiminta päättyy vuoden 2024 lopussa ja uusi talousarvion ulkopuolinen Ympäristövahinkorahasto aloittaa toimintansa v. 2025.

Luonnonsuojelun määrärahoja suunnataan METSO- ja Helmi-ohjelmien toteutukseen sekä EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteisiin. Laajasti tarkasteltuna luonnonsuojelun määrärahojen arvioidaan ympäristöministeriön hallinnonalalla olevan n. 94—95 milj. euroa vuodessa. Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien rahoitus on kehyskauden lopussa 47,4 milj. euroa, mutta summassa ei ole huomioitu myöhemmin jaettavaa toimintamenoa. Itämeren ja vesien suojelussa jatketaan vesien- ja merenhoidon toimenpideohjelmien toimeenpanoa ja panostetaan erityisesti Saaristomeren tilan parantamiseen.

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 28—30 milj. euroa vuodessa. Ympäristöministeriön toimialan järjestöavustuksiin osoitetaan kehyskaudella avustuksia 2,1—2,2 milj. euroa vuodessa ja kansainvälisen yhteistyön menoihin 2,2 milj. euroa vuodessa.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toimintamenoihin kohdennetaan 6,2 milj. euroa vuodessa kehyskaudella. Rakennusperinnön hoitoavustuksiin on käytettävissä 1,7 milj. euroa vuosittain.

Valtion asuntorahastosta myönnetään kehyskaudella tukia asuntorakentamiseen. Korkotukilainojen hyväksymisvaltuudesta ja erilaisten takausten enimmäismäärästä päätetään talousarvioesityksen yhteydessä. Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukseen liittyviin kunnallistekniikka-avustuksiin ja käynnistysavustuksiin ei sisälly rahoitusta kehyskaudelle. 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 vuodessa. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tutkimus- ja kehittämistoimintaan suunnataan 0,7 milj. euroa vuosittain.

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

Kuntien ja maakuntien liittojen alueiden käytön ja rakentamisen tiedonhallinnan digitalisaatioon suunnataan siirtymäkauden ajan rahoitusta 4 milj. euroa vuodessa v. 2024—2026.

Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Hallitusohjelman mukaisesti vesiensuojelun tehostamisohjelman ja Saaristomeren-ohjelman toteuttamiseen kohdistetaan lisämäärärahoja 6 milj. euroa vuodessa v. 2024 ja 2025, 8 milj. euroa v. 2026 ja 10 milj. euroa v. 2027. HELMI-elinympäristöohjelman toteuttamiseen lisätään Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien rahoitusta 4 milj. eurolla vuosittain.

Kuntien ilmastosuunnitelmien laatimisvelvoite poistetaan, mikä vähentää menoja vuosittain n. 2,8 milj. eurolla.

Kehyskauteen sisältyy vuosittainen säästö Valtion asuntorahastosta myönnettävään erityisryhmien investointiavustukseen. Säästön suuruus on 27 milj. euroa v. 2024 ja hallitusohjelman mukainen 47 milj. euron vuosittainen säästö toteutuu vuodesta 2025 alkaen. Säästön jälkeen erityisryhmien investointiavustuksilla tuetaan heikoimpien ryhmien asuntotarjonnan parantamista 63 milj. eurolla v. 2024 ja 43 milj. eurolla vuodessa v. 2025—2027.

Hallitusohjelman mukaisesti kehyskaudelle sisältyy 2 milj. euron vuosittainen säästö asumisneuvontaan, johon käytettäisiin 2,3 milj. euroa vuodessa kehyskauden aikana. Korjausavustuksiin kohdistetaan 5 milj. euron vuosittainen säästö, minkä jälkeen korjausavustuksiin varataan määrärahoja 7,6—9,6 milj. euroa vuodessa.

Ympäristöministeriön pääluokkaan osoitetaan hallitusohjelman mukaisesti vuodesta 2025 alkaen toimintamenoisäästö. Säästö sisältyy kokonaislukuihin, ja se jaetaan hallinnonalalla tarkemmin kevään 2024 julkisen talouden suunnitelmassa.

REPowerEU-rahoituksen puitteissa ympäristöministeriön hallinnonalalle kohdentuu kehyskaudella yhteensä 20,5 milj. euron lisärahoitus, josta suurin osuus käytetään tietoperusteisen päätöksenteon tukijärjestelmän tutkimushankkeeseen. Lisäksi määrärahalta kehitettäisiin ja sujuvoitettaisiin ympäristöluvitusta.

Valtion asuntorahastosta tehdään v. 2024—2026 yhteensä 800 milj. euron ylimääräiset tuloutukset valtion talousarvioon hallitusohjelmassa linjatun investointiohjelman rahoittamiseksi.

5.3.2. Hallinto ja tietojärjestelmähankkeet

Valtionhallinnon ja muun julkisen sektorin toiminnan tehostaminen

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

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

Talous- ja henkilöstöhallinto

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

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

perustason kilpailusominaisuuksien toteuttamiseen, hankintayksiköiden ja tarjoajien käyttäjäkokemukseen 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 parannetaan 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 näkökulmasta tarjoten dataa hyödynnettävässä muodossa hankintojen strategisen johtamisen tueksi. Hankinta-Suomi ohjelma tukee myös kuntasektorin osaamisen ja hankintojen tuottavuuden kehittämistä. Hansel Oy, Valtori ja Senaatti-kiinteistöt sisällyttävät kansallisen hankintastrategian tavoitteet keskitettyihin hankintoihin sekä puitejärjestelyihin.

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

Valtion toimitilainvestoinnit

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

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

Valtion omistamien ja valtion viranomaisten käytössä olevien kiinteistöjen turvallisuutta ja toimintavarmuutta vahvistetaan niin, että valtion keskeisten viranomaisten kriittisen toiminnan jatkuminen varmistetaan myös häiriö- ja poikkeusoloissa. Kehyskaudella tehdään merkittäviä korjaavia ja vahvistavia toimenpiteitä sähkön, lämmön ja veden saannin turvaamiseksi sekä tietoliikenneyhteyksien varmistamiseksi valtion kriittisissä toimitiloissa. Senaatti-konsernin liikelaitosten investointivaltuuden tasosta sekä palvelu- ja muista toimintatavoitteista linjataan talousarvioesitysten valmistelun yhteydessä.

Valtion palvelu- ja toimitilaverkkouudistus

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

Valtion aluehallinnon uudistaminen

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

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

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. 12—32 milj. euroa vuosittain hallinnonalojen keskeisiä tietojärjestelmä- ja tietohallintahankkeita sekä muita tuottavuushankkeita varten. Hankkeita on yhteistoimintasopimusten perusteella sitouduttu rahoittamaan v. 2024 n. 24,5 milj. eurolla, v. 2025 n. 10,5 milj. eurolla, v. 2026 n. 3,8 milj. eurolla ja v. 2027 n. 1,0 milj. eurolla. Uusiin sopimuksiin on käytettävissä v. 2024 7,5 milj. euroa, v. 2025 18,8 milj. euroa, v. 2026 18,8 milj. euroa ja v. 2027 10,8 milj. euroa.

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

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

Kehyksessä on varattu vuosille 2024—2027 yhteensä n. 74 milj. euroa nykyisen viranomaisradioverkkopalvelu VIRVEN korvaavan uuden viestintäpalveluratkaisun kehittämiseen ja

vaiheittaiseen käyttöön ottoon sekä 8 milj. euroa vuodessa vuosille 2024—2027 sähköiseen tunnistautumiseen.

5.4. Budjettitalouden tulot

Vuonna 2024 budjettitalouden tulojen arvioidaan olevan 76,3 mrd. euroa. Verotulojen osuus budjettitalouden varsinaisista tuloista on kehyskaudella keskimäärin 90 prosenttia. Kehyskauden lopulla budjettitalouden tulojen arvioidaan olevan 81,9 mrd. euroa, josta verotulojen osuuden arvioidaan olevan 73,6 mrd. euroa. Verotuloennuste perustuu valtiovarainministeriön syyskuun ennusteen mukaiseen keskipitkän aikavälin arvioon kokonaistaloudellisesta kehityksestä.

Veroperustemuutokset

Pääministeri Orpon hallitus tavoittelee veropolitiikallaan kotitalouksien ostovoiman kohentumista, työnteon kannustimien parantumista ja talouskasvun edellytysten vahvistumista. Hallituksen veropolitiikka kannustaa työnteon ja yrittäjyyteen sekä tukee kotimaista omistajuutta. Hallitus ei päätösperäisesti kiristä kokonaisveroastetta.

Hallitusohjelman mukaisesti tehdään indeksitarkistus ansiotuloveroperusteisiin kaikilla tulotasoilla. Vuonna 2024 indeksitarkistuksen mitoitus muutetaan siten, että työttömyysvakuutusmaksun 0,2 prosenttiyksikön alennusta vastaava osuus kanavoidaan valtiolle Työllisyysrahastoon kohdistuvien säästöjen ohjaamiseksi valtion velkakehityksen taittamiseen. Lisäksi työn verotusta kevennetään asteittain painottaen pieni- ja keskituloisia.

Nykyisin 10 prosentin alennettuun arvonlisäverokantaan kuuluvat hyödykkeet sanoma- ja aikakauslehtiä lukuun ottamatta siirretään 14 prosentin verokantaan, mikä kasvattaa verotuloja. Lisäksi verotuloja kasvattavat muun muassa valtion tuloveroasteikon ylimmän portaan 2 prosenttiyksikön määräaikaisen korotuksen jatko, matkakuluvähennyksen omavastuun korotus, finanssialan bonuskäytäntöjen uudistaminen ja ikään perustuvan korotetun työtulovähennyksen uudelleenkohdennus. Lisäksi nikotiinipussit sisällytetään tupakkaverotuksen piiriin, tupakkaveroa kiristetään ja virvoitusjuomaveroa korotetaan. Lisäksi kaivosmineraaliveron tasoa tarkistetaan ja asetetaan toinen veroluokka. Verotuloja kasvattaa myös väkevien alkoholijuomien ja viinien veronkorotukset sekä vinjettimaksun käyttöönotto.

Verotuloja vähentävät kotitalousvähennyksen tilapäisen korotuksen jatkaminen, osakesäästötilin enimmäistalletusmäärän nostaminen sekä maatalouden tasausvarauksen korottaminen. Lisäksi työtulovähennykseen tehdään lapsikorotus. Inkontinenssisuojat, kuukautissuojat ja lasten vaipat siirretään 14 prosentin arvonlisäverokantaan. Lisäksi ajoneuvoveron perusveroa ja oluen verotusta alennetaan. Verotuloja vähentävät myös perintöveron viivästyskoron laskeminen ja maksuajan pidentäminen sekä väylämaksun puolituksen jatkaminen.

Liikennepolttoaineiden valmisteveroa alennetaan vuoden 2024 alusta kompensoimaan hallitusohjelman mukaisesta jakeluvelvoitteen nousu-urasta syntyvää keskimääräistä polttoaineiden hinnannousua kehyskaudella. Lisäksi polttoaineiden CO₂-komponenttia lasketaan myöhemmin kehyskaudella.

Vuonna 2024 tulee voimaan neuvoston direktiiviin perustuva suurten konsernien täydennysvero. Täydennysveroa maksetaan ensimmäisen kerran v. 2026. Lisäksi maapohjiin sovellettava veroprosentti eriytetään yleisestä kiinteistöveroprosentista ja sen alaraja korotetaan 1,3 prosenttiin v. 2024 alkaen, mikä lisää kiinteistöverotuloja niissä 245 kunnassa, joissa yleinen kiinteistöveroprosentti on tällä hetkellä tätä alempi.

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

	2024	2025	2026	2027
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus	-545	-644	-585	-585
Indeksitarkistuksen alimitoituksen kautta kertyvä tuotto	138			
Työtulovähennyksen kasvattaminen pieni- ja keskituloisia painottaen	-97	-97	-97	-10
Työtulovähennyksen lapsikorotuksen käyttöönotto		-90		
Työtulovähennyksen ikään perustuvan korotuksen uudelleenkohdentaminen	35			
Valtion tuloveroasteikon ylimmän portaan voimassaolon jatkaminen	39			
Finanssialan bonuskäytäntöjen uudistaminen		30		
Matkakuluvähennyksen omavastuun nosto 900 euroon	29			
Kotitalousvähennyskokeilun jatko vuodella ja vähennyksen soveltamisalan laajentaminen	-42			
Osakesäästötilin enimmäissäästö määrän nostaminen 100 000 euroon	-5	-5	-5	-5
Maatalouden tasausvarauksen korottaminen 25 000 euroon	-9			7
Maatalouden vuokratulojen verokohtelun yhdenmukaistaminen	15			
Metsävähennyksen korotus		-5	-5	-5
Maapohjan kiinteistöveroprosentin eriyttäminen yleisestä kiinteistöveroprosentista	-7			
Siirretään 10 prosentin alv-kantaan kuuluvat tuotteet ja palvelut (pl. sanoma- ja aikakauslehdet) 14 prosentin kantaan		205		
Siirretään inkontinenssisuojat, kuukautissuojat ja vaipat 14 prosentin alv-kantaan		-10		
Väkevien alkoholijuomien ja viinien alkoholiveron korotus	40			
Oluen alkoholiveron alennus	-25			
Tupakkaveron korotus			50	50
Virvoitusjuomaveron korotus		20	10	
Polttoaineverotuksen CO ₂ -komponentin keventäminen			-50	-50
Jakeluvelvoitteen nousun kompensoiminen polttoaineveron kevennyksellä	-168			
Ajoneuvoveron perusveron alennus		-50		
Vinjettimaksun käyttöönotto			15	
Perintöveron maksuajan pidennys 10 vuoteen ja viivästyskoron laskeminen	-3		-20	1
Väylämaksun puolituksen jatko	-36			
Suurten konsernien täydennysvero			20	
Kaivosmineraaliveron korotus			2	4

Verotulojen kehitys 2024—2027

Ansio- ja pääomatuloveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin n. 5,8 % kehyskaudella. Nopeinta kasvu on v. 2024. Ansiotuloveroennuste perustuu ennusteisiin veronalaisten ansio- ja pääomatulojen kehityksestä. Palkkatulojen arvioidaan kasvavan v. 2024 3,7 % ja sen jälkeen keskimäärin 3,7 % vuodessa. Eläketulojen arvioidaan kasvavan 6,7 % v. 2024 ja sen jälkeen keskimäärin 3,2 %.

Pääomatulojen arvioidaan kasvavan 2,3 % v. 2024 ja sen jälkeen kasvavan keskimäärin 3,0 % vuodessa. Ansio- ja pääomatuloveron tuottoon vaikuttavat myös edellä esitetyt hallitusohjelman veromuutokset.

Yhteisöveron tuoton arvioidaan kasvavan v. 2024—2027 keskimäärin n. 4,3 % vuodessa. Yhteisöveron tuottoennuste pohjautuu kansantalouden tilinpidon toimintaylijäämäennusteen kehitykseen. Yhteisöveron tuottoa kasvattaa kehyskaudella lisäksi mm. koneiden ja laitteiden kaksinkertaisen poisto-oikeuden päättyminen v. 2026.

Arvonlisäveron tuoton arvioidaan kasvavan v. 2024—2027 keskimäärin 3,4 %. Kasvuennuste perustuu pääosin kotitalouksien kulutusmenojen kehitykseen. Arvonlisäveron tuoton arvioidaan kasvavan kehyskaudella veropohjan mukaisesti. Arvonlisäverotuottoja kasvattaa vuodesta 2025 alkaen hallitusohjelman mukaiset verokantojen muutokset.

Valmisteverojen tuoton arvioidaan kokonaisuudessaan laskevan v. 2024—2027 keskimäärin 3,2 % vuodessa. Laskua selittää erityisesti energiaverotuottojen pieneneminen, joka on keskimäärin 5,1 % vuodessa. Valmisteverotuottoja alentaa verollisen kulutuksen väheneminen sekä energiaverotuksen osalta toteutettavat veronalennukset ja esimerkiksi kevyemmin verotettujen biopolttoaineiden osuuden kasvaminen.

Autoveron tuoton arvioidaan alenevan keskimäärin 19,1 % 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 2,9 % 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 156 milj. euroa vuodessa v. 2025—2027.

Muut budjettitalouden tulot

Valtion saamien sekalaisten tulojen suurin yksittäinen erä on eläkemenojen rahoittamiseksi valtion eläkerahastosta tehtävät siirrot. Kehyskauden aikana siirrolla rahoitettava osuus eläkemenoista nousee 41 prosentista v. 2024 44 prosenttiin v. 2027 rahastolle asetetun rahastointitavoitteen täytyttyä.

Sekalaisiin tuloihin sisältyy EU:lta saatavat tulot. EU:n elpymisvälineestä oletetaan kertyvän tuloa vuosina 2024—2026 keskimäärin 0,5 mrd. euroa vuodessa, mikä on n. 0,2 mrd. euroa enemmän kuin edellisessä kehyspäätöksessä arvioitiin. Kasvu johtuu ajoitusmuutoksesta, sillä vuodelle 2024 on siirretty aiemmin vuodelle 2023 budjetoituja elpymisvälineen tuloja. Valtion asuntorahastosta tehdään vuosina 2024—2026 yhteensä 800 milj. euron ylimääräiset tuloutukset valtion talousarvioon hallitusohjelmassa linjatun investointiohjelman rahoittamiseksi, mikä nostaa sekalaisten tulojen määrää. Vuonna 2024 tuloutus on 500 milj. euroa, vuonna 2025 200 milj. euroa ja vuonna 2026 100 milj. euroa. Sekalaisten tulojen tuottoarvioon sisältyy myös hallitusohjelman mukainen liikennevirhemaksujen korotus 5 milj. eurolla vuodessa. Kokonaisuudessaan valtion sekalaiset tulot ovat vuosina 2024—2027 keskimäärin 6,5 mrd. euroa, mikä on 0,5 mrd. euroa enemmän kuin edellisessä kehyspäätöksessä.

Vuosina 2024—2027 valtion saamien osinkotulojen arvioidaan olevan 1 150 milj. euroa vuodessa. Osinkotulojen ja osakkeiden myyntitulojen tuloarvioon sisältyvät vuodesta 2024 alkaen lisäksi rahapelitoiminnan tuotot, joiden arvioidaan olevan 673 milj. euroa v. 2024 ja 682 milj. euroa siitä eteenpäin. Rahapelitoiminnan tulot budjetoitiin aiempina vuosina osaksi sekalaisia tuloja.

Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden varsinaisista tuloista vuosina 2023—2027, mrd. euroa

	2023	2024	2025	2026	2027	2024—2027 keskim. vuosimuutos, %
	budjetoitu					
Verotulot yhteensä	64,4	66,8	68,8	71,3	73,6	3,4
— ansio- ja pääomatuloverot	23,9	26,6	27,7	28,9	29,9	5,8
— yhteisövero	6,0	6,0	6,2	6,6	7,1	4,3
— arvonlisävero	22,2	22,6	23,5	24,4	25,4	3,4
— valmisteverot	7,4	7,0	6,8	6,7	6,5	-3,2
— muut verotulot	4,9	4,6	4,7	4,7	4,6	-1,5
Sekalaiset tulot	6,6	7,2	6,4	6,3	6,0	-2,1
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	76,3	77,5	79,9	81,9	2,9

¹⁾ Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut.

5.5. Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka

Valtion budjettitalouden alijäämän arvioidaan olevan 11,5 mrd. euroa v. 2024, mikä on 1,4 mrd. euroa enemmän kuin vuodelle 2023 (ml. toinen lisätalousarvioesitys) on budjetoitu. Vuosina 2024—2027 alijäämä on keskimäärin 11,5 mrd. euroa. Kevään teknisessä kehyspäätöksessä alijäämä oli keskimäärin 11,7 mrd. euroa.

Viimeisen vuoden aikana yleinen korkotaso on noussut voimakkaasti, kun rahapolitiikkaa on kiristetty inflaatiokehityksen hillitsemiseksi. Inflaation hidastuessa korkojen nousun ennakoitaan pysähtyvän. Kevään tekniseen kehyspäätökseen verrattuna velanhoidot jätettiin vuosittain keskimäärin n. 0,1 mrd. euroa aiemmin ennakoitua pienemmiksi. Tähän vaikuttaa aiempaa maltillisempi oletus pitkien korkojen kehityksestä sekä velanottotarpeen jääminen kehyskaudella keväällä ennakoitua hieman pienemmäksi mm. hallitusohjelman säästötoimien myötä. Vuosittaisten korkomenojen arvioidaan nousevan vuodelle 2024 ennustetusta 3,2 mrd. eurosta kehyskauden loppuun mennessä 3,7 mrd. euroon. VM:n suhdanne-ennusteessa pitkien korkojen arvioidaan säilyvän kehyskaudella lähes muuttumattomana hieman yli kolmessa prosentissa ja lyhyiden korkojen ennakoitaan puolestaan alenevan kehyskauden loppuun mennessä kahteen prosenttiin.

Valtionvelan määrän arvioidaan olevan 163 mrd. euroa vuoden 2024 lopussa, mikä on 56 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtionvelan määrän arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 11,5 mrd. eurolla tai vajaalla 7 prosentilla vuodessa. Vuoden 2027 lopussa valtionvelan arvioidaan olevan vajaat 198 mrd. euroa, mikä on 60 % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden tasapainosta vuosina 2023—2027, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	TA+LTA E II	TAE 2024	2025	2026	2027
Budjettitalouden arvioidut tulot yhteensä ¹	73,1	76,3	77,5	79,9	81,9
Budjettitalouden arvioidut menot yhteensä, käyvin hinnoin ²	83,2	87,9	90,2	91,1	92,5
Arvio budjettitalouden tasapainosta	-10,2	-11,5	-12,7	-11,3	-10,6
Valtionvelka suhteessa BKT:hen, %	54	56	58	59	60

¹⁾ Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut.

²⁾ Menot on muutettu käypähintaiseksi valtiovarainministeriön valtionmenojen hintaindeksiennusteella, joka antaa suuntaa antavan arvon 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, Finnheims Oy, Fintraffic Meriliikenteenohjaus Oy, Fintraffic Raide Oy, Fintraffic Tie Oy, Gasonia Oy, Governia Oy, Hansel Oy, HAUS Kehittämiskeskus Oy, Ilmastorahasto 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 kehittämisrahasto (MAKERA), Valtion ydinjätehuoltorahasto, Huoltovarmuusrahasto, Valtiontakuurahasto, Rahoitusvakauserahasto, 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. 594 milj. euroa kehyskaudella 2025—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 5,4 prosenttia tilikauden 7/2022—6/2023 aikana. Solidiumin hallitus on ehdottanut osinkoa jaettavaksi Suomen valtiolle yhteensä 290 milj. euroa tilikaudelta 2022—2023. Solidium Oy:n omistusten substanssiarvo oli tilikauden lopussa n. 7,4 mrd. euroa.

Muilta osin valtion omistajapolitiikasta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto, jonka vastuulle on keskitetty kaupallisiin 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 lähes 700 milj. euroa vuodessa ja ilman rahoitustaloustoimia alijäämä on keskimäärin yli 900 milj. euroa vuodessa. Rahastotalouden alijäämäisyyden taustalla vaikuttaa erityisesti nouseva Valtion eläkerahaston tuloutus valtion talousarvioon sekä Valtion asuntorahastosta maksettavien korkotukimenojen kasvu. Lisäksi Valtion asuntorahastosta tehdään vuosina 2024—2026 yhteensä 800 milj. euron ylimääräiset tuloutukset valtion talousarvioon hallitusohjelmassa linjatun investointiohjelman rahoittamiseksi. Muita alijäämäisiä rahastoja ovat likvidien varojensa turvin Huoltovarmuusrahasto, Valtiontakuurahasto ja Maatilatalouden kehittämisrahasto. Muut rahastot ovat lähellä tasapainoa tai lievästi ylijäämäisiä.

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

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

Siirrot valtion talousarvioon liittyvät lähinnä eläkemenojen rahoittamiseen sekä edellä mainittuun ylimääräiseen siirtoon Valtion asuntorahastosta. Vuoteen 2023 asti maksetuista eläkkeistä 40 % 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.

Hallitusohjelman mukaisesti Valtion asuntorahastosta ja Maatilatalouden kehittämisrahasto (Makera) myönnettävät avustukset siirretään valtiontalouden kehysjärjestelmän piiriin. Asuntorahaston

myöntämien avustusten arvioidaan olevan n. 71 milj. euroa v. 2024 ja n. 51 milj. euroa vuodessa vuosina 2025—2027. Makeran myöntämien avustusten arvioidaan olevan n. 10—11 milj. euroa vuosittain vuosina 2024—2027.

Budjetin ulkopuoliset valtion rahastot, milj. euroa

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Verot ja veroluonteiset tulot yhteensä	522	467	213	68	63	62
Sekalaiset tulot	247	103	74	72	73	75
Eläkemaksut	1 606	1 613	1 625	1 642	1 640	1 674
Korkotulot ja voiton tuloutukset	747	524	534	545	545	545
Siirrot talousarviosta	605	580	594	597	597	597
Tulot pl. rahoitustaloustoimet	3 726	3 287	3 040	2 925	2 918	2 953
Myönnettyjen lainojen takaisinmaksut	1 967	1 700	330	311	1 739	270
Tulot yhteensä	5 693	4 987	3 370	3 236	4 657	3 224
Kulutusmenot	238	292	220	219	216	214
Siirtomenot	1 139	1 168	1 044	1 134	1 124	1 006
Korkomenot	16	16	20	20	20	21
Siirrot talousarvioon	1 984	2 119	2 784	2 543	2 492	2 445
Muut menot	24	23	20	20	20	20
Menot pl. rahoitustaloustoimet	3 400	3 619	4 089	3 936	3 873	3 706
Myönnettyt lainat ja muut finanssisijoitukset	1 522	1 457	9	9	1 553	-3
Menot yhteensä	4 923	5 076	4 098	3 945	5 426	3 703
Nettoyli- tai alijäämä	771	-88	-728	-709	-769	-479

Liikelaitokset

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

Metsähallituksen tehtävänä on käyttää, hoitaa ja suojella hallinnassaan olevaa valtion suoraan omistamaa rakentamatonta maa- ja vesiomaisuutta. Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa ja hoitaa budjettivaroin laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä. Metsätaloutta ja muuta markkinaehtoista liiketoimintaa Metsähallitus harjoittaa omistamiensa tytäryhtiöiden kautta. Metsähallituksen metsätalousliiketoiminta on yhtiöitetty valtion kokonaan omistamaan Metsähallitus Metsätalous Oy:öön. Metsähallituksen hallinnassa on kaikkiaan n. 12,6 milj. hehtaaria valtion omistamia maa- ja vesialueita, joiden tasearvo on n. 4,0 mrd. euroa. Tästä tuottovaatimuksen alaista liiketoiminnan peruspääomaa on n. 2,6 mrd. euroa. Vuonna 2024 Metsähallituksen tuloutus valtiolle on 110 milj. euroa. Päättyvällä omistajapolitiikkakaudella tuloutus on ollut 114 milj. 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 mukaisten työympäristöratkaisujen tuottaminen asiakkaille ja organisaatioiden suorituskyvyn nostaminen valtionhallinnossa. Liiketoiminta perustuu työympäristöjen ja kiinteistövarallisuuden kehittämiseen, toimitilojen vuokraukseen sekä toimitiloihin liittyvien palvelujen tarjoamiseen asiakkaille. Palveluja voidaan tuottaa myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon

otetulla määrärahalta. Senaatti-konsernin liikelaitosten investointivaltuuden tasosta linjataan talousarvioesitysten valmistelun yhteydessä. Senaatti-konserni toimii liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Konserni tulouttaa vuosittain valtion talousarvioon 35—40 milj. euroa vuosina 2024—2027. Konsernin vuokraustoiminnan tuloksen arvioidaan kasvavan 22 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 kestäväan kehitykseen niin talouden, ihmisten hyvinvoinnin kuin ympäristönkin kannalta.

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

Hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää edistävät määrärahat julkisen talouden suunnitelmassa 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 viherryttämistuella, ympäristökorvauksilla sekä luonnonmukaisen tuotannon edistämisellä on merkittävä rooli maatalouden kehittämisessä ympäristön kannalta kestäväan suuntaan. Määrärahat kohdentuvat etenkin työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, ympäristöministeriön sekä ulkoministeriön hallinnonaloille.

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien hiilineutraaliutta edistävät määrärahat on jaettu vihreän siirtymän osalta keskeisiin teemakokonaisuuksiin.

Julkisen talouden suunnitelmassa hiilineutraaliuteen liittyviä tavoitteita edistetään yhteensä n. 2,3 mrd. eurolla v. 2024 alentuen n. 1,6 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.

Alentavasti määrärahatasoon vaikuttavat hallitusohjelmassa sovitut julkisen talouden sopeuttamistoimet jotka vaikuttavat vähentävästi mm. kehitysyhteistyömenoihin.

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

Hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää edistävät määrärahat vuosina 2024—2027 (milj. euroa)

	2024	2025	2026	2027
Luonnon monimuotoisuus sekä vesien- ja ympäristönsuojelu	126,4	129,5	131,3	132,6
Uusiutuva energia ja energiatehokkuus	762,2	622,6	497,7	230,2
Globaali ulottuvuus	228,0	228,2	221,4	220,5
Tutkimus ja kehittäminen	300,9	286,4	274,3	272,7
Liikenne	255,3	219,5	211,6	195,4
Maa- ja metsätalous sekä maankäyttösektori	637,1	652,3	585,6	543,2
Yhteensä	2 310	2 138	1 922	1 595

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 energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen asteittaisen poistamisen jatkuminen v. 2024—2025 ja hiilineutraaliutta hidastavana energiaveromuutoksina liikennepolttoaineiden verojen alentaminen vuoden 2024 kompensoimaan hallitusohjelman mukaisen jakeluvelvoitteen nousu-uran vaikutusta sekä liikennepolttoaineiden verojen kevennykset v. 2026—2027. Lisäksi ajoneuvoveroa kevennetään vuoden 2025 alusta kohdistuen NEDC-mittaustavan mukaisiin keski- ja suuripäästöisiin autoihin sekä niihin vanhimpiin autoihin, joista ei ole päästömittaustietoa. Ympäristöveromuutosten lisäksi matkakuluvähennyksen omavastuuta korotetaan vuoden 2024 alusta. 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 2024 talousarvioesityksen yleisperustelujen luvussa 6.

6. Hyvinvointialueiden talous

6.1. Hyvinvointialueiden rahoitus ja valtion toimenpiteet

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

Valtion rahoitus hyvinvointialueille

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 rahoitus ²					
VM	22 643,0	24 654,3	24 395,9	24 615,9	24 767,0
Rahoituslain mukainen lisärahoitus ³	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Eräät valtion täyden korvauksen palvelut					
SM	35,0	28,6	20,0	5,7	5,0
TEM	140,0	198,5	294,6	273,7	171,0
STM	124,0	103,5	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	3,0
VM	350,0	100,0	9,0	9,0	9,0
Muut sote- ja pelauudistukset muutostkustannukset, useita pääluokkia	16,9				
OKM	12,0				
TEM	10,3	8,9	1,6	1,6	1,6
STM	342,4	256,8	232,1	199,3	199,3
YM	0,3	0,0	3,0	3,0	3,0
Kaikki yhteensä	23 679,1	25 355,8	25 014,8	25 152,8	25 199,5

¹) Yhdistelmä ajantasaisesta talousarviosta.

²) Sisältää kehyskauden aikana voimaantulevat tehtävämuutokset sekä rahoitusmalliin liittyvät lisäykset. Vuoden 2024 rahoitus sisältää hyvinvointialueiden v. 2023 rahoituksen jälkikäteen korjaavan kertaerän n. 551 milj. euroa.

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

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

Koko maan tasolla hyvinvointialueiden yleiskatteinen valtionrahoitus on v. 2024 yhteensä n. 24,7 mrd. euroa. Tästä vuodelle 2023 hyvinvointialueilla kirjattavaa valtion rahoitusta on n. 551 milj. euroa. Rahoituksen taso nousee v. 2024 edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna n. 100 milj. euroa. Kehyskauden lopulla v. 2027 hyvinvointialueiden yleiskatteinen rahoitus on n. 24,8 mrd. euroa, mikä on n. 0,4 mrd. euroa vähemmän kuin kevään 2023 teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa.

Hyvinvointialueiden rahoitusta nostaa kehyskaudella erityisesti kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden kustannusten tarkentuminen, kustannustason nousu (indeksikorotus), ennakoitu palvelutarpeen kasvu, uusiin ja laajeneviin tehtäviin liittyvä rahoitus sekä yliopistosairaalisän huomioiminen osaksi laskennallista rahoitusta vuodesta 2024 lukien. Rahoitusta puolestaan laskevat kehyskaudella erityisesti hallitusohjelmassa sovitut sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävälainsäädännön muutokset.

Hallitusohjelman liitteen B sopeutustoimien taulukon sosiaali- ja terveyspalveluita koskevassa osassa on omana kohtanaan hyvinvointialueiden omat kehittämistoimet, joihin liittyvän säästöpotentiaalin valtiovarainministeriö on arvioinut 0,9 mrd. euroksi vuoden 2027 tasolla. Näillä toimenpiteillä haetaan hyvinvointialueiden vahvistamista alueiden toimintojen tehostamisen, toimintatapojen uudistamisen ja alueiden välisen yhteistyön lisäämisen kautta. Yksittäisen alueen toimenpidevalikoima määräytyy kuitenkin sen omien lähtökohtien ja päätöksenteon perusteella. Kukin alue päättää itsenäisesti uudistamis- ja sopeutuskeinoistaan, ja toimien säästöpotentiaali sekä toteutusaikataulut vaihtelevat alueittain. Näiden toimenpiteiden vaikutuksia ei ole huomioitu tässä julkisen talouden suunnitelmassa hyvinvointialueiden rahoituksessa, vaan toimenpiteistä aiheutuvat säästöt realisoituvat hyvinvointialueiden yleiskatteiseen valtion rahoitukseen jälkikäteistarkistuksen perusteella.

Hyvinvointialueiden rahoituslain mukaan hyvinvointialueiden valtion rahoituksen pohja tarkistetaan vuodesta 2024 vastaamaan kunnilta hyvinvointialueille sote-uudistuksen yhteydessä siirtyneitä kustannuksia vuoden 2022 palveluluokkakohtaisten sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen palveluiden osalta. Kunnilta siirtyneet tulot tarkistetaan vastaamaan valmistuneen verotuksen mukaisia vuoden 2022 maksuunpantuja verotuloja. Kuntien lopullisten tilinpäätöstietojen perusteella kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen nettokustannukset olivat yhteensä n. 21,9 mrd. euroa, mikä on n. 100 milj. euroa enemmän kuin kevään 2023 teknisen julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä arvioitiin. Kun huomioidaan myös vuoden 2023 indeksitarkistus ja palvelutarpeen kasvuarvion vaikutus, rahoituksen tason korjaus olisi yhteensä n. 107 milj. euroa suhteessa tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoitus korjataan v. 2024 jälkikäteen kertakorvauksella vastaamaan kuntien lopullisten vuoden 2022 sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen nettokustannusten mukaista valtion rahoitusta. Kertakorvaus on kokonaisuudessaan n. 700 milj. euroa. Tästä 150 milj. euroa on maksettu hyvinvointialueille ennakollisesti keväällä 2023. Näin ollen vuoden 2024 tammikuussa maksettava kertakorvaus on n. 551 milj. euroa.

Kunnilta hyvinvointialueille siirtyviä tuloja ja kustannuksia koskeva siirtolaskelma valmistuu loppuvuoden 2023 aikana. Hyvinvointialueiden rahoitus korjataan tämän jälkeen vastaamaan lopullista siirtolaskelmaa. Kunnilta hyvinvointialueille siirrettävät tulot ja kustannukset kuvataan tarkemmin luvussa 7. Kuntatalous.

Hyvinvointialueiden rahoituksessa on otettu huomioon sosiaaliturvamenojen ennustemallin (SOME) mukainen palvelutarpeen kasvu vuosina 2024—2027 hyvinvointialueiden rahoituslain mukaisesti. Palvelutarpeen kasvun arvioidaan lisäävän rahoitusta 283,6 milj. euroa v. 2024. Vuoden 2023 kustannuspohjan korjaus huomioiden palvelutarpeen kasvu kasvattaa vuoden 2024 rahoitusta 291,8 milj. eurolla. Palvelutarpeen kasvu lisää rahoitusta 240,8 milj. euroa v. 2025, 233,8 milj. euroa v. 2026 ja 241,3 milj. euroa v. 2027. Hyvinvointialueiden rahoituksen indeksitarkistus vuodelle 2024 on 2,53 % ja se kasvattaa rahoituksen määrää vuoteen 2023 verrattuna 593,8 milj. eurolla. Kustannuspohjan korjaus huomioiden indeksitarkistuksen vaikutus on 618,0 milj. euroa.

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 (130,3 milj. euroa), mutta sen huomioon ottaminen siirtymätasauksissa vähentää yhteenlaskettuja siirtymätasauksia 104 milj. euroa. Yliopistosairaalalisän vaikutus rahoitukseen nettomääräisesti on siten 26,3 milj. euroa v. 2024, 48,4 milj. euroa v. 2025, 68,5 milj. euroa v. 2026 ja 82,2 milj. euroa v. 2027.

Hyvinvointialueiden siirtymätasauksiin vaikuttavat kehyskaudella lisäksi vuodesta 2025 alkaen siirtymäkauden enimmäismuutoksen rajaus -50 euroa asukasta kohti sekä vastaava siirtymäkauden

porrastus. Siirtymätasausääntelyyn tehtyjen muutosten seurauksena siirtymätasausen vaikutus hyvinvointialueiden rahoitukseen on -104 milj. v. 2024, -70 milj. v. 2025, -21 milj. v. 2026 ja 14 milj. v. 2027.

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

Hyvinvointialueiden yleiskatteisen rahoituksen taso tarkistetaan lain mukaan jälkikäteen kahden vuoden viipeellä vastaamaan koko maan tasolla toteutuneita kustannuksia. Ensimmäinen jälkikäteistarkistus tehdään vuoden 2023 toteutumatietojen perusteella vuoden 2025 rahoitukseen. Alueiden vuoden 2023 rahoitus perustui kuntien talousarviotietoihin, jotka olivat 0,7 mrd. euroa sittemmin valmistuneita tilinpäätöstietoja alhaisemmat. Lisäksi kustannustason nousu on ollut nopeampaa kuin syksyllä 2022 ennakoitiin. Hyvinvointialueiden mahdollisuudet talouden sopeuttamiseen ovat niiden ensimmäisenä toimintavuonna rajoitetummat kuin myöhempinä vuosina. Vaikka hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoitus korjataan vuoden 2024 talousarviossa jälkikäteen ns. kertakorvauksella vastaamaan kunnilta siirtyviä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen nettokustannuksia, voidaan arvioida, että vuoden 2025 jälkikäteistarkistus tulee olemaan hyvinvointialueiden rahoitusta lisäävä. Hyvinvointialueiden taloustilanne on tilinpäätösennusteiden perusteella hieman heikentynyt talousarvioissa arvioituun verrattuna. Oletuksena on, että vuodesta 2024 lähtien alueiden omat sopeutus- ja uudistamistoimet hidastavat kustannusten nousua.

Hyvinvointialueiden rahoituksen kahden vuoden viiveellä tehtävään lakisääteiseen jälkikäteistarkistukseen ja vastaaviin ennakoimattomiin teknisiin muutostarpeisiin varaudutaan ns. kehysvarauksella, joka ei ole käytettävissä muihin menoihin. Vuoden 2025 jälkikäteistarkistus määräytyy hyvinvointialueiden vuoden 2023 toteutuneiden kustannusten perusteella. Hyvinvointialueiden tilinpäätösennusteiden perusteella hyvinvointialueiden talous on koko maan tasolla selvästi alijäämäinen vuonna 2023, minkä perusteella varaus on mitoitettu 1 000 milj. euroksi v. 2025. Varaus on 910 milj. euroa v. 2026 ja 820 milj. euroa v. 2027. Jälkikäteistarkistukseen tehty kehysvaraus ei poista hyvinvointialueilta sopeuttamistarvetta eikä vaikuta alijäämien kattamisvelvollisuuteen. Hallitusohjelman mukaisesti jälkikäteistarkistukseen on tarkoitus lisätä alueiden portaittain nouseva omavastuu vuodesta 2026 lähtien.

Hyvinvointialueiden toimintaan ja rahoitukseen vaikuttavat uudet ja laajentuvat tehtävät

Hyvinvointialueisiin kohdistuu kehyskaudella uusia päätösperäisiä toimia sekä aiemmin päätettyjä uudistuksia, jotka tulevat voimaan tai laajenevat vaiheittain v. 2024 tai sen jälkeen. Kevään 2023 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna merkittävimmät hyvinvointialueiden rahoitukseen vaikuttavat päätösperäiset toimet koskevat hoivahenkilöstön vähimmäismitoituksen 0,7-tason voimaantulon siirtämistä ja teknologian hyödyntämistä ikääntyneiden ympärivuorokautisessa hoidossa, sairaaloiden ja päivystysten kokonaisuudesta säättämistä sekä erikoissairaanhoidon työnjakoa koskevien säädösten uudistamista, vammaispalvelulain tarkentamista sekä perusterveydenhuollon hoitotakuun pitämistä 14 vuorokaudessa.

Hyvinvointialueiden rahoitukseen vaikuttavat tehtävämuutokset, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2024 hintatasossa

	2023	2024	2025	2026	2027
Pmi Marinin hallituskauden aikana päätetyt tehtävämuutokset yhteensä	244,4	386,6	412,6	425,4	426,4
Pmi Orpon hallitusohjelman mukaiset tehtävämuutokset:					
— Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluiden vahvistaminen	0	0	35,0	35,0	35,0
— Pidetään voimassa 1.9.2023 voimaan tullut 14 vrk hoitotakuu	0	-5,0	-30,0	-30,0	-30,0
— Sairaaloiden ja päivystysten kokonaisuudesta säätäminen	0	0	0	-50,0	-75,0
— Uudistetaan erikoissairaanhoidon työnjakoa koskevat säädökset	0	0	-10,0	-25,0	-25,0
— Terveydenhuollon asiakasmaksujen korotus	0	0	-50,0	-50,0	-50,0
— Terveystarkastusten kehittäminen	0	0	0	0	-30,0
— Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten hallinnollisen työn vähentäminen	0	0	-10,0	-15,0	-20,0
— Lastensuojelun jälkihuollon ikärajan laskeminen	0	-12,0	-24,0	-24,0	-24,0
— Lääkkeenmääräämiskäytäntöjen laajentaminen	0	0	0	0	-5,0
— Vaikuttavuuden kehittäminen palvelujärjestelmässä	0	0	0	0	-58,0
— Digitaalisen asioinnin ensisijaisuuden lainsäädäntö	0	0	0	-2,7	-5,4
— Hoivahenkilöstön vähimmäismitoituksen (0,7) voimaantumisen siirtäminen alkamaan 1.1.2028	0	-89,0	-89,0	-89,0	-89,0
— Ikääntyneiden ympärivuorokautisen hoivan henkilöstömitoituksen kehittäminen teknologiaa hyödyntäen	0	0	-30,0	-30,0	-30,0
— Vammaispalvelulain tarkentaminen ja voimaantumisen siirtäminen	0	-25,2	67,6	64,5	64,1
— Keliakiakorvauksen laajentaminen, lääkärinlausuntojen lisääntyminen	0	0	1,0	1,0	1,0
— Mielenterveyslain muuttaminen (tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa olevien potilaiden oikeusturva)	0	0,7	0,4	0,4	0,4
— Synnyttäneiden äidin selvittäminen ja oikeusgeneettiset vanhemmuustutkimukset		0,04			
Pmi Orpon hallitusohjelman mukaiset tehtävämuutokset yhteensä		-130,5	-139,0	-214,8	-340,9
Hyvinvointialueiden tehtävämuutokset yhteensä	244,4	256,1	273,6	211,1	85,4

Hallitusohjelman mukaisesti vanhuspalvelulain mukainen hoivahenkilöstön vähimmäismitoitus pidetään 0,65 tasolla vaalikauden ajan ja 0,7 henkilömitoituksen voimaantulo siirretään alkamaan 1.1.2028, jotta sosiaali- ja terveyspalveluissa voidaan varmistaa tarvittava määrä henkilöstöä. Muutoksen johdosta hyvinvointialueiden rahoitukseen tehdään vuodesta 2024 alkaen 89 milj. euron vähennys suhteessa tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Kokonaisuudessaan hoivahenkilöstön vähimmäismitoitukseen kohdistetaan kuitenkin vuodesta 2024 alkaen n. 147 milj. euroa vuodessa verrattuna vuoteen 2021, jolloin hoivahenkilöstön vähimmäismitoituksesta ei ollut vielä säädetty sitovasti lainsäädännössä.

Hallitusohjelman mukaisesti pidetään lisäksi voimassa 1.9.2023 voimaan tullut perusterveydenhuollon 14 vuorokauden hoitotakuu. Toimenpiteen johdosta hyvinvointialueiden rahoitusta vähennetään 5 milj. eurolla v. 2024 ja 30 milj. euroa vuodesta 2025 alkaen verrattuna tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Kokonaisuudessaan hoitotakuun toteutukseen kohdistetaan kuitenkin 108,4 milj. euroa v. 2024, 98,2 milj. euroa v. 2025 ja 96 milj. euroa vuodesta 2026.

Hallitusohjelman mukaisesti varmistetaan vammaispalvelulain säilyminen erityislakina. Samalla varmistetaan vammaisten henkilöiden asianmukaiset palvelut ja niiden kestävä rahoitus. Tämän johdosta vammaispalvelulakia tarkennetaan ja sen voimaantuloa siirretään 1.1.2025 asti. Samalla uudistuksen enimmäiskustannukset rajataan 100 milj. euroon vuodessa. Muutoksen johdosta hyvinvointialueiden rahoituksesta vähennetään teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa vuodelle 2024 varattu 25,2 milj. euroa. Tarkennetun vammaispalvelulain toimeenpanoon osoitetaan kuitenkin lisäystä 67,6 milj. euron v. 2025, 64,5 milj. euroa v. 2026 ja 64,1 milj. euroa v. 2027 suhteessa tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Vähennys suhteessa tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan on 32,4 milj. euroa v. 2025, 35,5 milj. euroa v. 2026 ja 35,9 milj. euroa v. 2027, koska samalla kyseiseen suunnitelmaan tehty kehysvaraus puretaan.

Hyvinvointialueille osoitetut tehtävämuutokset kasvattavat hyvinvointialueiden rahoitusta v. 2024 vuoteen 2023 verrattuna nettomääräisesti n. 5 milj. eurolla. Yhteensä hyvinvointialueille pääministeri Marinin hallituskauden aikana osoitettujen uusien tai laajenevien tehtävien sekä pääministeri Orpon hallitusohjelman uusien toimenpiteiden kustannusvaikutus on nettomääräisesti n. -126 milj. euroa v. 2027. Muutosta selittää ennen kaikkea hallitusohjelman uudet toimenpiteet, joilla pyritään tehostamaan hyvinvointialueiden toimintaa ja hillitsemään alueiden kustannusten kasvua.

Hallitusohjelman uusista toimenpiteistä johtuen sosiaali- ja terveydenhuoltoon tarvittavan henkilöstön tarve pienenee jonkin verran, mutta henkilöstön kysyntä pysyy kehyskaudella edelleen varsin korkeana. Esimerkiksi ikääntyneiden ympärivuorokautisten palvelujen henkilöstömitoitus 0,65 (vrt. 0,7) vähentää henkilöstön lisäystarvetta n. 1 450 henkilöllä, minkä lisäksi sijaistarve vähenee merkittävästi. Tästä huolimatta 0,65 mitoituksen saavuttaminen edellyttää hyvinvointialueilta n. 330 henkilön lisärekrytointia (sisältäen sijaiset) tilanteessa, jossa pelkästään palvelutarpeen kasvusta ja henkilöstön eläköitymisestä johtuva lisähenkilöstötarve on n. 5 000 henkilöä vuosittain (ellei palvelurakenne muutu). Myös perusterveydenhuollon hoitotakuu (14 vuorokautta) edellyttää merkittävästi lisää henkilöstöä, etenkin lääkäreitä ja sairaanhoitajia. Tilanne on vaikea, koska jo v. 2022 vapaana olleiden lääkäriavustusten määrä kasvoi ja vastaavasti virkälääkäreiden määrä vähentyi. Henkilöstön heikko saatavuus haastaakin hyvinvointialueita kehyskaudella sekä toiminnallisesti että taloudellisesti. Henkilöstön saatavuuden ongelmat näkyvät jo nyt ostopalvelujen ja vuokratyövoiman kustannusten merkittävänä kasvuna.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ja pelastusalan henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden turvaamiseksi hallitus osoittaa kehyskaudella ns. Hyvän työn ohjelmaan yhteensä 9 milj. euron kertaluonteisen määrärahan. Ohjelma sisältää strategisessa tiekartassa 2022–2027 ehdotettuja henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden turvaamiseen tähtäviä toimenpiteitä.

Hyvinvointialueille maksettavat valtionavustukset ja muut korvaukset

Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta osoitetaan valtionavustuksia ja muita korvauksia hyvinvointialueille yhteensä n. 257 milj. eurolla v. 2024. Avustukset pienenevät asteittain kehyskauden loppuun mennessä, jolloin valtionavustuksia ja muita korvauksia maksetaan yhteensä n. 199 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 kestävä kasvun ohjelman pilariin 4 liittyvä rahoitus. Pilarin kokonaisrahoitus on ohjelmakaudella vuosina 2021—2025 n. 350 milj. euroa. Tästä valtionavustusta hyvinvointialueille osoitetaan ohjelmakaudella n. 290 milj. euroa ja kehyskaudella 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 terveysministeriön 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.

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskuksen kehittämistehtäviin osoitetaan vuosina 2024—2027 yhteensä 4,4 milj. euroa. Valtion rahoitukseen terveydenhuollon ja sosiaalityön yliopistotasoiseen tutkimukseen osoitetaan kehyskaudella 35 milj. euroa/v., missä on lisäystä 5 milj. euroa/v.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta osoitetaan vuosina 2024—2027 yhteensä 1,2 milj. euroa itsemurhien ehkäisyohjelmaan.

Muita sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan valtionavustuksia käsitellään otsikossa 5.3.

Työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön pääluokissa palkkatukea osoitetaan hyvinvointialueille v. 2024 yhteensä arviolta n. 21 milj. euroa, minkä jälkeen avustus valtion maksamana loppuu TE-palvelu-uudistuksen myötä.

Sisäministeriön hallinnonalan palosuojelurahastosta osoitetaan harkinnanvaraisia avustuksia hyvinvointialueille n. 4 milj. euroa vuosina 2024—2026 ja n. 3 milj. euroa v. 2027.

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.

Eräät valtion täyden korvauksen palvelut

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

Kotoutumisen edistämisen korvauksia maksetaan hyvinvointialueille kehyskaudella arviolta seuraavasti: 199 milj. euroa v. 2024, 295 milj. euroa v. 2025, 274 milj. euroa v. 2026 ja 171 milj. euroa

v. 2027. Määrärahatasoon vaikuttaa se, että tilapäistä suojelua saavista osa on hakenut kotikuntaa, jonka mukaisesti he siirtyvät kotikunnan osoittamisen myötä pois vastaanottojärjestelmästä kotoutumislain korvausten piiriin.

Vastaanottokeskus järjestää vastaanottolain mukaiset sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut ensisijaisesti itse. Osa palveluista kuitenkin ostetaan palveluntuottajilta, kuten terveydenhoitoa ja sosiaalihuollon palveluja hyvinvointialueilta. Maahanmuuttovirasto korvaa hyvinvointialueille palveluista aiheutuneet kustannukset. Hyvinvointialueiden vastaanottoimintaan liittyvien korvausten arvioidaan olevan n. 29 milj. euroa kehyskauden alussa ja laskevan n. 5 milj. euroon kehyskauden lopussa. Arvioon sisältyy epävarmuutta, sillä se riippuu mm. vastaanoton piirissä olevien henkilöiden lukumäärän kehitymisestä.

Rintamaveteraanien sekä sota- ja sotilasinvalidien valtion tukemiin palveluihin (esim. kotiin vietävät palvelut) kohdennetaan kehyskauden alussa n. 101,5 milj. euroa ja kehyskauden lopussa n. 48 milj. euroa.

Muutos- ja valmistelukustannukset

Vuoden 2023 ensimmäisessä lisätalousarviossa hyvinvointialueiden muutos- ja valmistelukustannuksiin osoitettiin 350 milj. euroa. Määrärahaa käytetään valtionavustuksen myöntämiseen hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle järjestämistä vastuun siirtymisestä aiheutuviin tilapäisiin kustannuksiin sekä toiminnan vakiinnuttamiseen sekä kehittämiseen. Avustusta voidaan käyttää vuosien 2023—2025 aikana. Lisäksi sote-uudistuksesta aiheutuviin välttämättömiin kertaluonteisiin ICT-muutostalouksuksiin osoitetaan 100 milj. euroa v. 2022 myönnetyn ja käytetyn valtuuden talousarviomenojen maksamiseen.

6.2. Hyvinvointialueiden lainanottovaltuudet

Hyvinvointialueiden lainanottovaltuudet

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

Hyvinvointialue tai HUS-yhtymä voi hakea muutosta lainanottovaltuuteensa. Valtioneuvosto päättää lainanottovaltuuden muuttamisesta, jos investointi on välttämätön hyvinvointialueen järjestämistä vastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi, eikä investointitarvetta voida kattaa muulla tavoin. Julkisen talouden suunnitelmaa valmisteltaessa on käynnissä kahdeksan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muutoksen valmistelu. Muutoksista päätetään valtioneuvostossa syksyllä 2023.

Hyvinvointialueiden pitkäaikaisten lainojen muutokseen vaikuttavat kuitenkin edelleen vuoden 2023 lainanottovaltuudet, joista käytetään yhteensä 4,8 mrd. euroa vuoden 2023 aikana käynnissä oleviin tai käynnistettäviin investointeihin ja investointeja vastaaviin sopimuksiin. Vuoden 2023 aikana valtuudesta käytetään 1,7 mrd. euroa ja myöhempinä vuosina 3,1 mrd. euroa. Hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän lainakannan ennakoitaan olevan 5,5 mrd. euroa vuoden 2024 alussa.

Hyvinvointialueiden investoinnit vaikuttavat hyvinvointialueiden rahoituksen perusteena oleviin käyttötalouksmenoihin, poistoihin ja korkoihin (mm. tilakustannusten kautta), ja ne otetaan siten

huomioon jälkikäteen valtion rahoituksen tasoa määritettäessä. Lainanottovaltuuksilla ei ole välitöntä vaikutusta valtion talouteen, vaan vaikutus hyvinvointialueiden valtion rahoitukseen on riippuvainen kunkin hyvinvointialueen pitkäaikaisella lainalla rahoittamien investointien määrästä sekä rahoituskustannuksista. Hyvinvointialueet vastaavat itse lainojen takaisinmaksusta yleiskatteisella rahoituksellaan.

6.3. Hyvinvointialueiden laina- ja rahoitussopimusvastuut

Hyvinvointialueille ovat siirtyneet aiemmat sairaanhoitopiirit (pl. HUS) 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 rahoitussopimusten 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 (mukaan lukien HUS-yhtymä) laina- ja rahoitussopimusten vastuukanta oli n. 5 mrd. euroa. Kehyskauden alussa hyvinvointialueiden laina- ja rahoitusvastuiden arvioidaan olevan n. 5,5 mrd. euroa ja kehyskauden lopussa yli 11 mrd. euroa. Hyvinvointialueiden vastuut koostuvat mm. velkakirjalainoista, luottolimiiteistä, kuntatodistuksista, leasing-sopimuksista sekä rahoitussopimukseen liittyvistä johdannaissopimuksista. Lisäksi hyvinvointialueilla on rahoitussopimukseen liittyviä takausvastuita. Hyvinvointialueiden rahoitusvastuiden kasvun lisäksi on otettava huomioon, että nopeasti kohonnut korkotaso 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 valtioneuvoston takauksia. Lähtökohtaisesti takauksia ei anneta myöskään hyvinvointialueiden siirtohetken jälkeen ottamille uusille lainoille. Viime kädessä valtion tulee turvata hyvinvointialueiden vastuulle 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 asetetuilla periaatteilla. Hyvinvointialueita ei voida konkurssilain 3 pykälän mukaan asettaa konkurssiin, 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 hyvinvointialueiden (ml. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi) ja hyvinvointiyhtymien kokonaisuutta. Ennuste on luonteeltaan painelaskelma: ennusteessa menot kasvavat palvelutarpeen kasvun, tehtävämuutosten ja hintojen muutosten mukaan, eli siinä ei ole oletettu alueiden mahdollisia säästö- tai tehostamistoimia seuraaville vuosille.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman muutokset alueiden tehtäviin on huomioitu alueiden menoissa sekä valtion rahoituksessa. Tällaisia muutoksia ovat esimerkiksi ikääntyneiden ympärivuorokautisen asumispalvelun henkilöstömitoituksen kasvun pysäyttäminen, joka hidastaa menojen kasvua. Hallitusohjelmassa säästöihin on myös luettu mukaan alueiden omia toimia, mutta niitä ei kehitysarviossa ole toistaiseksi huomioitu. On kuitenkin tiedossa, että monilla alueilla valmistellaan toimia, joilla menojen kasvua pyritään hillitsemään. Toimet huomioidaan arviossa ohjelmien konkretisoituessa ja tietojen tarkentuessa. Valtion rahoituksessa on huomioitu rahoituksen mahdollinen jälkikäteistarkistus julkisen talouden suunnitelmassa tehdyn kehysvarauksen suuruisena, vaikka ennusteen menokehityksen perusteella tarkistus voisi muodostua suuremmaksi.

Painelaskelmassa alueiden yhteenlaskettu vuosikate ja tulos ovat v. 2023 alijäämäiset. Palkkojen ja hintojen nousu on ollut tänä vuonna nopeaa. Vaikka henkilöstön saatavuusongelmat ovat vähentäneet palkkamenojen kasvua, ovat palveluiden hinnat kasvaneet nopeasti. Monet alueet ovat paikanneet henkilöstöpulaa ostopalveluilla. Alueiden omat tilinpäätöksenusteet ovat talousarvioita heikommat, mutta taloustilanteeseen liittyy vielä jonkin verran epävarmuutta. Korkealla tasolla olevista investoinneista johtuen toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen, ja hyvinvointialueet velkaantuvat.

Tulevina vuosina menoja kasvattaa ja rahoitusasemaa heikentää erityisesti henkilöstökustannusten nopea kasvu. Henkilöstökustannusten arvio perustuu tehtyihin palkkasopimuksiin, joihin sisältyy mm. viisivuotinen palkkarakenneohjelma ja kolmivuotinen palkkojen yhteensovittamisohjelma. Hyvinvointialueiden ansiotaso kasvaa nopeammin kuin yleinen ansiotaso, jonka ennusteeseen hyvinvointialueiden rahoituksen indeksitarkistus on sidottu. Tämä heikentää alueiden rahoitustasapainoa, elleivät alueet pysty tehostamaan toimintaansa vastaavasti. Jälkikäteistarkistusten ansiosta alueiden vuosikate ja tulos kuitenkin paranevat v. 2025 ja heikkenevät sen jälkeen.

Hyvinvointialueille arvioidaan siirtyneen lainoja ja velkoja n. 5 mrd. euron verran vuoden 2023 alussa. Seuraavina vuosina velan määrä kasvaa yli 11 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.

Arvio hyvinvointialueiden tuloista ja menoista 2023—2027, mrd. euroa

	2023	2024	2025	2026	2027
Toimintakulut	28,1	29,2	30,7	31,9	32,9
muutos, %		4,1 %	5,1 %	3,8 %	3,3 %
Toimintatuotot	4,7	4,7	4,6	4,6	4,6
muutos, %		0,0 %	-2,2 %	-0,1 %	0,5 %
Toimintakate	-23,3	-24,5	-26,1	-27,2	-28,3
muutos, %		5,0 %	6,5 %	4,4 %	3,8 %
Valtionrahoitus	23,2	24,1	26,1	27,0	27,8
josta jälkikäteistarkistus			1,0	1,0	0,9
Rahoitustuotot ja -kulut	-0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Vuosikate	-0,2	-0,5	-0,1	-0,4	-0,7
Poistot	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6

	2023	2024	2025	2026	2027
Satunnaiset erät	-	-	-	-	-
Tilikauden tulos	-0,7	-1,0	-0,7	-1,0	-1,3
Tulorahoituksen korjauserät	-	-	-	-	-
Käyttöomaisuusinvestoinnit	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
Rahoitusosuudet ja myyntitulot	-	-	-	-	-
Toiminnan ja investointien rahavirta	-1,1	-1,4	-1,0	-1,3	-1,5
Lainakanta	6,2	7,6	8,6	9,8	11,3

Hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyden arviointi

Hyvinvointialueista annetun lain 12 §:n mukaan julkisen talouden suunnitelmassa tulee arvioida hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä niiden tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja hyvinvointialueittain (rahoitusperiaate).

Hyvinvointialueiden toiminta on vasta alkuvaiheessa, ja ensimmäisen vuoden taloustietoihin liittyy paljon epävarmuutta. Käytettävissä ovat kahden vuosineljänneksen raportit ja alueiden tilinpäätösennusteet, mutta tämä tietopohja ei riitä aluekohtaiseen rahoituksen riittävyyden arviointiin. Tulevaan kustannuskehitykseen luo lisäksi epävarmuutta erityisesti se, että alueiden omat sopeuttamistoimet ovat vielä jossain määrin tarkentumattomia sekä mittaluokan että toimien ajoituksen osalta. Myös tieto kunnilta hyvinvointialueille siirtyneistä kustannuksista vuodelta 2022 on vielä hieman tarkentumassa loppuvuoden 2023 aikana, ja sen perusteella tehtävä hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoitusta korjaavan kertakorvauksen suuruus sekä rahoituksen pohjaan tehtävä pysyvä korjaus saattavat muuttua vielä vähän.

Näiden epävarmuuksien ja tietopohjan puutteiden vuoksi tässä julkisen talouden suunnitelmassa arvioidaan hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä kokonaisuutena edellä esitetyn koko maan painelaskelman perusteella. Aluekohtainen tarkastelu perustuu hyvinvointialueiden talousarvotietoihin ja tilinpäätösennusteisiin kuluvalta vuodelta. Arviota aluekohtaisesta rahoituksen riittävyydestä syvennetään tulevissa julkisen talouden suunnitelmissa, kun alueiden toiminnasta ja taloudesta on saatavilla enemmän vertailukelpoista ja luotettavaa tietoa.

Hyvinvointialueiden vuoden 2023 taloustilanne oli jo talousarvotietojen perusteella alijäämäinen, ja tilanne on tilinpäätösennusteiden perusteella edelleen hieman heikentynyt. Valtiovarainministeriön 31.8.2023 julkaisemien laskelmien mukainen valtion rahoitus vuodelle 2023 on noin 145 milj. euroa suurempi kuin mitä alueiden tilinpäätösennusteisiin on kirjattu. Yhteenlaskettu alijäämä vuodelle 2023 olisi päivittyneen rahoituksen tason huomioiden n. 980 milj. euroa. Tilanteen heikkenemistä talousarvioihin verrattuna selittää pääosin toimintakulujen, erityisesti palvelujen ostojen ja henkilöstökulujen ennakoitua nopeampi kasvu.

Tilinpäätösennusteiden mukaan vain yhden alueen vuosikate olisi positiivinen, mikä kuvastaa taloustilanteen erityistä heikkoutta. Positiivisten vuosikatteiden määrä voi kuitenkin nousta huomioitaessa aiemmin mainittu valtion rahoituksen tarkentuminen ylöspäin. Negatiivinen vuosikate johtaa siihen, että alue joutuu rahoittamaan osan toimintakuluista rahavaroilla, omaisuuden myynneillä tai lyhytaikaisella lainalla. Tämä taas voi lisätä riskiä valtion lisärahoituksen hakemiselle.

Alla olevassa taulukossa on esitetty aluekohtaisten tilinpäätösennusteiden (korjattuna 31.8.2023 mukaisella valtion rahoituksella) mukaiset tilikauden alijäämät asukasta kohden laskettuna. Taulukosta nähdään, että jokainen alue on ennakoinut alijäämää vuodelle 2023. Alijäämissä on kuitenkin merkittävää aluekohtaista vaihtelua. Keskiarvoa selkeästi alijäämäisempien alueiden osalta riskinä on,

että koko maan tasolla tehtävä jälkikäteistarkistus ei tule kattamaan alueen vuoden 2023 alijäämää. Kyseisten alueiden tulee kattaa alijäämänsä ensisijaisesti reaalitalouden keinoin eli tulojen lisäyksin tai menojen vähennyksin.

Hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin vuoden 2023 tilinpäätösennusteen mukaiset asukaskohtaiset alijäämät korjattuna valtiovarainministeriön 31.8.2023 päivitetyllä rahoituslaskelmalla.

Hyvinvointialue	Tilinpäätösennusteen mukainen alijäämä, euroa/asukas
Keski-Pohjanmaa	-20
Helsinki	-28
Pohjois-Pohjanmaa	-91
Länsi-Uusimaa	-138
Keski-Suomi	-144
Etelä-Pohjanmaa	-151
Pirkanmaa	-152
Pohjois-Karjala	-171
Pohjois-Savo	-196
Lappi	-204
Varsinais-Suomi	-216
Etelä-Karjala	-228
Päijät-Häme	-229
Vantaa-Kerava	-230
Itä-Uusimaa	-238
Satakunta	-259
Keski-Uusimaa	-264
Pohjanmaa	-268
Kanta-Häme	-304
Etelä-Savo	-310
Kymenlaakso	-327
Kainuu	-354

Edellä kuvatusta kehyskaudelle laaditusta koko maan tason painelaskelmasta nähdään, että ilman kustannusrakenteen sopeuttamista hyvinvointialueiden kustannukset kasvavat kehyskaudella nopeammin kuin niiden saama valtion rahoitus. Päivitetyt hyvinvointialueiden talouden kehitysarvion mukaan kustannukset kasvavat keväällä ennustettua nopeammin, mikä aiheuttaa suurempaa vajetta koko maan tasolla kuin kevään 2023 teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa arvioitiin. Kustannusten nopeaa kasvua selittävät aiemmin ennakoitua nopeampi hintojen nousu v. 2023 sekä jo teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa huomioidut kunta-alan ja hyvinvointialueiden palkkaratkaisut, jotka kiihdyttävät kustannusten kasvua vuosina 2023—2027. Valtion yleiskatteista rahoitusta korotetaan vuosittain hyvinvointialueiden hintaindeksillä, joka huomioi palkkaratkaisut vain osittain. Toisaalta henkilöstöpula voi rajoittaa palkankorotuspaineiden kustannuksia kasvattavaa vaikutusta, jos tehtäviä ja virkoja jää täyttämättä. Toisaalta henkilöstöpula voi lisätä mm. ylitöiden ja vuokrahenkilöstön määrää, mikä puolestaan kasvattaa kustannuksia.

Hyvinvointialueiden rahoitus kasvaa hieman maltillisemmin kuin kevään arviossa esitettiin, koska arvio tulevasta kustannuskehityksestä ja siten hyvinvointialueiden hintaindeksistä on hieman alentunut erityisesti v. 2024. Arvio kuluttajahintainflaatiosta ja yleisen ansiotasoindeksin muutoksesta on tarkentunut hieman alaspäin aikaisemmista ennusteista, minkä lisäksi hyvinvointialueyönantajan sosiaaliturvamaksujen muutos on negatiivinen v. 2024.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti hyvinvointialueiden tehtäviä ja velvoitteita ja niitä vastaavaa rahoitusta vähennetään suhteessa kevään 2023 teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa esitettyyn. Hyvinvointialueiden tehtävämuutokset on kuvattu tarkemmin luvussa 6.1. Hallitusohjelmassa linjatut muutokset tukevat alueita rajallisten henkilöstöresurssien kohdentamisessa, mikä vähentää paineita esimerkiksi vuokratyövoiman käytön lisäämiseen ja siten alentaa hyvinvointialueiden kustannuspaineita.

Painelaskelman kustannuskehityksessä ei ole otettu huomioon alueiden omia sopeuttamistoimenpiteitä niiden täsmentymättömyyden takia, vaikka monilla alueilla on valmisteilla uudistus- ja tuottavuusohjelmia. Taloudellisten painotusten lisäksi ohjelmilla tavoitellaan sote-uudistuksen tavoitteita eli mm. yhdenvertaisia palveluita, henkilöstön riittävyttä ja saatavuutta sekä terveys- ja hyvinvointierojen kaventumista. Ohjelmat sisältävät toimenpiteitä mm. palvelurakenteeseen, palveluverkkoon, digi- ja etäpalveluihin, tukipalveluihin, hankintoihin, henkilöstöön ja toiminnan vaikuttavuuteen liittyen. Tässä julkisen talouden suunnitelmassa esitetyn laskelman mukaisen valtion rahoituksen ja ennustetun kustannuskehityksen perusteella on entistä keskeisempää, että kaikki hyvinvointialueet panostavat etupainotteisesti toimintansa uudistamiseen, jotta kustannuskehitys saadaan sovitettua valtion rahoituksen puitteeseen ja kustannusten kasvu on pitkällä aikavälillä kestävä.

Koko maan tason kehitysarviossa valtion rahoituksessa on huomioitu rahoituslain mukainen jälkikäteistarkistus 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. Hyvinvointialueella on myös 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 vahvoja kannusteita lisätä tuottavuutta ja tehokkuutta ja hillitä kustannusten nousua. Ensinnäkin henkilöstön riittävyyden turvaamiseksi on välttämätöntä kehittää toimintatapoja ja uudistaa palvelurakenteita, jotta kasvavaan palvelutarpeeseen voidaan vastata käytettävissä olevin rajallisin henkilöstöresurssein. Lisäksi 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. Tämä tavoite edellyttää hyvinvointialueilta määrätietoisia sopeutustoimia jo v. 2024.

Hyvinvointialueiden rahoitusta, talouden hoitoa ja investointeja koskeva sääntelykehikko muodostaa kokonaisuuden, joka ohjaa osaltaan hyvinvointialueita tuottavampaan ja vaikuttavampaan toimintaan. Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti talouden ja ohjauksen kokonaisuuteen tehdään kuluvalla hallituskaudella muutoksia. Yleiskatteisen rahoituksen jälkikäteistarkistukseen lisätään niin sanottu omavastuu vuodesta 2026 alkaen, joka vaikuttaa vuoden 2024 valtion rahoituksen ja toteutuneiden kustannusten perusteella tehtävään rahoituksen korjaukseen. Hyvinvointialueiden ohjaukseen lisätään ennakkollinen hyvinvointialueiden tehostetun talousohjauksen menettely (ns. keltaisen kortin menettely) ja arviointimenettelyä kiristetään.

7. Kuntatalous

Kuntatalouden tilaa ja näkymiä sekä valtion toimenpiteiden vaikutuksia kuntatalouteen tarkastellaan myös julkisen talouden suunnitelman ja valtion vuoden 2024 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä laaditussa kuntatalousohjelmassa.

7.1. Kuntataloutta koskevat linjaukset

Hallitus asettaa tässä julkisen talouden suunnitelmassa tavoitteeksi, että kansantalouden tilinpidon mukainen kuntahallinnon⁶ rahoitusasema on lähellä tasapainoa v. 2027. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuntatalouden tilanteen kohenemistä, sillä julkisen talouden painelaskelman perusteella kuntahallinnon rahoitusasema suhteessa bruttokansantuotteeseen on -0,4 % v. 2027.

Hallitusohjelman mukaan valtio sitoutuu kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita. Hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille.

Peruspalvelujen valtionosuuslain mukaan tehtävien ja velvoitteiden laajennuksiin sekä uusiin tehtäviin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Valtion rahoitusvastuun täysimääräinen toteutuminen edellyttää myös sitä, että uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden vaikutukset kuntatalouteen arvioidaan realistisesti. Huomiota tulee kiinnittää myös tehtävä- ja velvoitemuutosten henkilöstövaikutuksiin, koska kunta-alan palkansaajien eläköityminen on voimakasta ja työvoimatilanne vaihtelee paljon niin toimialoittain kuin alueittain.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä väestön ikääntymisestä aiheutuva merkittävä menojen kasvupaine poistui kuntataloudesta. Kuntataloudessa vallitsee kuitenkin edelleen tulojen ja menojen välillä rakenteellinen epätasapaino, joka uhkaa syventyä lähivuosina ilman uusia toimenpiteitä. Kunnilla on tehtäväkentän supistuttua aiempaa vähemmän mahdollisuuksia menosopeutukseen, joten sopeutus paine kohdistuu aiempaa enemmän veroprosenttien korotuksiin. Kuntien välinen eriytyminen näkyy entistä enemmän myös kuntakentän näkymien ja tulevaisuudenhaasteiden eriytymisenä. Lapsi- ja nuorisoiäluokkien pienenemisen myötä tarvittaneen entistä enemmän kuntien välistä yhteistyötä koulutuspalvelujen järjestämisessä. Myös osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen edellyttää uusia palveluiden järjestämistapoja. Näiden kehityssuuntien ja heikkenevien talousnäkyvien myötä investointien tarkan tarveharkinnan tärkeys korostuu.

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

⁶ Kansantalouden tilinpidon sektoriluokituksesta poiketen tähän kuntahallintoon ei kuulu kuitenkaan Helsingin sote- ja pelastustoiminta, jotka on sisällytetty hyvinvointialueiden alasektoriin.

Kuntien toimintaedellytysten vahvistamiseksi hallitus käynnistää ohjelman, jonka tavoitteena on karsia kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitusta ja toteutustapojen yksityiskohtaista sääntelyä.

7.2. Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet

Kuntien valtionapuihin osoitetaan n. 5,1 mrd. euroa v. 2024. Laskennalliset valtionosuudet ovat n. 3,7 mrd. euroa, kuntien veromenetysten korvaukset 0,9 mrd. euroa ja muut valtionavut 0,6 mrd. euroa. Kehyskauden lopussa v. 2027 valtionavut ovat n. 6,1 mrd. euroa, josta laskennallisten valtionosuuksien osuus on 4,6 mrd. euroa. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan sisältyy niin kuntien tehtäviä lisääviä kuin vähentäviä toimenpiteitä ja lisäksi valtionapujen tasoon vaikuttavat aiemmin päätetyt toimet, joista merkittävin on TE-palvelu-uudistus.

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

	2022	2023 TA	2024	2025	2026	2027
Laskennalliset valtionosuudet	9 150	4 001	3 673	4 518	4 642	4 646
VM	7 987	2 752	2 463	3 358	3 484	3 491
OKM	1 163	1 249	1 210	1 160	1 158	1 155
— josta kuntayhtymät	1 070	1 095	1 119	1 107	1 107	1 107
Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä	2 750	851	861	911	937	978
Valtionavustukset:	1 411	558	555	492	538	524
OM	11	11	32	0	0	12
VM	30	11	11	11	11	11
OKM	391	254	202	260	318	342
MMM	0	4	4	4	4	4
LVM	85	44	31	31	31	31
TEM	208	134	207	147	132	86
STM	659	76	59	34	33	32
YM	23	23	9	5	5	5
Valtionavut yhteensä	13 311	5 410	5 089	5 920	6 115	6 148

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

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan 2,5 mrd. euroa v. 2024 ja 3,5 mrd. euroa v. 2027. Rahoituksen tasoa nostaa v. 2025 voimaan tuleva TE-palvelu-uudistus, johon liittyen kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen siirretään määrärahoja työ- ja elinkeinoministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön pääluokista.

Valtionosuutta pienentää vuodesta 2024 lähtien erityisesti sote-uudistukseen yhteydessä kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden kustannusten ja tulojen tarkentuminen. Kunnilta hyvinvointialueille siirrettävät tulot tarkistetaan kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen ja verotulojen osalta valmistuneen verotuksen mukaisten maksuunpantujen verotulojen perusteella koko maan tasolla kunnilta siirtyneitä kustannuksia vastaaviksi. Tulojen ja kustannusten erotus otetaan huomioon peruspalvelujen valtionosuudessa vuodesta 2024 lukien. Vuoden 2023 osalta erotuksesta otetaan huomioon puolet v. 2024 ja puolet v. 2025.

Kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden tehtävien kustannukset ovat yhteensä n. 21,97 mrd. euroa, mikä on n. 102 milj. euroa enemmän kuin kevään teknisen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä arvioitiin. Arvio kunnilta uudistuksen yhteydessä siirtyvistä verotuloista on puolestaan kasvanut n. 39

milj. eurolla. Näin ollen valtionosuuden lisäsiirto hyvinvointialueiden rahoitukseen on n. 63 milj. euroa vuodesta 2024 lähtien. Vuoden 2023 osalta tehtävä vähennys vuosina 2024 ja 2025 on n. 31 milj. euroa korkeampi kuin teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa.

Kuntien verotuskustannusten alenemisen huomioiminen osana sote-uudistukseen liittyviä vähennyksiä vähentää kuntien valtionosuutta 94 milj. euroa vuosina 2024 ja 2025 ja 62 milj. euroa vuodesta 2026 lähtien suhteessa tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Hallitusohjelman mukaisesti peruspalvelujen valtionosuuden mitoituksessa otetaan huomioon vuodesta 2025 lähtien maahanmuuttajaaitien aseman parantamiseen kohdennettava 4,9 milj. euron lisäys osana kotoutumispalveluiden kokonaisuudistusta ja 0,5 milj. euron lisäys ruotsinkieliseen kotoutumiskoulutukseen. Kotoutumispalveluihin kuuluvan kielikoulutuksen saatavuutta työpaikoilla vahvistetaan ja siihen osoitetaan 2 milj. euroa vuodesta 2027 lähtien. Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistukseen liittyen peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään 7,5 milj. euroa vuodesta 2027 alkaen. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotukseen tehdään yhden prosenttiyksikön korotusta vastaava säästö, joka alentaa valtionosuutta vuoden 2024 tasossa 24 milj. euroa ja nimellisesti n. 111 milj. euroa vuoden 2027 tasolla. Peruspalvelujen valtionosuuden tasoon vuodesta 2025 lähtien vaikuttaa lisäksi työllisyysmäärärahojen alentaminen 37 milj. eurolla.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuuksia kunnille alentaa kehyskaudella hieman se, että oppilas- ja opiskelijamäärät pienenevät. Hallitusohjelman mukaisesti perusopetusta vahvistetaan yhteensä 50 milj. eurolla v. 2024, 100 milj. eurolla v. 2025, 150 milj. eurolla v. 2026 ja 200 milj. eurolla vuodesta 2027 lukien. Vuonna 2024 lisäys kohdennetaan varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetuksen tasa-arvorahoituksen avustusten vakiinnuttamiseen. Vuodesta 2025 lähtien lisärahoitusta suunnataan jatkovalmistelun perusteella myös peruspalvelujen valtionosuuden kautta.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistuksen vuoksi vapaan sivistystyön oppilaitosten valtionosuuksia alennetaan 7,5 milj. eurolla vuodesta 2027 lukien. Vähennyksen arvioidaan kohdistuvan pääasiassa kuntiin.

Oppimisen tukea ja opinto-ohjausta vahvistetaan ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa. Tarkoitukseen osoitetaan pysyvää rahoitusta 10 milj. euroa v. 2024 ja 20 milj. euroa vuodesta 2025 lukien. Tästä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan n. 8 milj. euroa v. 2024 ja n. 16 milj. euroa vuodesta 2025 lukien.

Hallitus käynnistää poikkihallinnollisen Suomi Liikkeelle -ohjelmakokonaisuuden tavoitteena kääntää liikkuminen kasvuun jokaisessa ikäryhmässä. Ohjelmakokonaisuuteen on vuosina 2024—2027 varattu 20 milj. euroa vuosittain, ja alustavan arvion mukaan siitä yli puolet kohdentuisi kuntatalouteen avustuksina.

Hallitusohjelman mukaisesti joukkoliikenneavustuksiin kohdistunut harkinnanvaraisten ilmastoperusteisten toimenpiteiden rahoitus poistuu, mikä vähentää rahoitusta 13,3 milj. euroa.

Ilmastolain mukainen ilmastosuunnitelmien laatimisvelvoite tulisi voimaan seuraavalla kuntien valtuustokaudella, mutta hallitusohjelman mukaisesti se on määrä perua ennen velvoitteen voimaantuloa. Ilmastosuunnitelmien valtionavustuksiin varattu 2,63 milj. euron rahoitus perutaan vuoden 2024 alusta lukien.

Erityisryhmien asunto-olojen parantamiseen tarkoitettua investointiavustusta leikataan vuodesta 2024 alkaen. Kuntien omistamien vuokratyöyhtiöiden saama investointiavustus vähenee v. 2024 arviolta n. 7 milj. eurolla ja vuosina 2025—2026 n. 12 milj. eurolla.

Asumisneuvonnan kehittämiseen ja laajentamiseen tarkoitettu määräaikainen vuoteen 2027 asti ulottuva avustus kunnille puolittuu vuodesta 2024 alkaen. Avustus on jatkossa 2 milj. euroa vuodessa.

Myös sosiaaliturvaetuksien indeksijäädytyksillä ja säästöillä on erisuuntaisia vaikutuksia kuntatalouteen. Ne vähentävät suoraan kuntien menoja mutta lisäävät toisaalta toimeentulotuen tarvetta ja pienentävät verokertymää. Pidemmällä aikavälillä toimien arvioidaan lisäävän työllisyyttä, mikä puolestaan lisääsi kuntien verotuloja.

Tarkastelussa ei ole huomioitu työttömyys- ja sairausvakuutusmaksujen alentamista, jonka arvioidaan lisäävän kuntien verotuloja ja vähentävän kunta-työntekijien maksurasitusta yhteensä n. 300 milj. eurolla v. 2024.

7.3. Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta

Kuntatalouden menot kehyskaudella

Kuntatalouden toimintamenot kasvavat painelaskelmassa vuosina 2024—2027 pääasiassa hintojen kasvun vuoksi, sillä koulutuksen (ml. varhaiskasvatus) palvelutarve pysyy painelaskelmassa laskevana syntyvyyden laskun ja ikäluokkien pienentymisen vuoksi. Poikkeuksen tähän muodostaa ainoastaan vuosi 2025, jolloin kunnille siirtyy vastuu työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisestä ja samalla kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennetaan. Kuntien kustannuskehitystä kuvaavan peruspalvelujen hintaindeksin muutos on keskimäärin 3,1 % vuodessa vuosina 2024—2027. Kuntatalouden suurimman kuluerän muodostavat henkilöstökustannukset, joita sopimuskorotukset nostavat n. 3 % v. 2024. Sopimuskorotusten kasvu jää v. 2024 kuluvaan vuoteen huomattavasti maltillisemmalle tasolle kunta-alan henkilöstölle v. 2023 maksettujen kertaerien poistumisen vuoksi. Vuonna 2024 henkilöstökustannusten kasvua hillitsee työttömyysvakuutusmaksun alentaminen. Maksu laskee keskimäärin n. 0,90 prosenttiyksikköä kunta-alalla. Vuosina 2025—2027 kunta-alan ansiokehityksen oletetaan olevan talouden yleistä ansiokehitystä hieman nopeampaa kunta-alalle sovitun palkkausjärjestelmien kehittämissuunnitelman vuoksi.

Pääministeri Orpon hallituksen päätösten merkittävimmät suoraan kuntatalouteen vaikuttavat panostukset kohdistuvat mm. perusopetuksen vahvistamiseen ja tasa-arvon edistämiseen esi- ja perusopetuksessa. Kuntatalouteen kohdistuu kuitenkin myös leikkauksia, sillä sopeutustoimia on kohdistettu esimerkiksi vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin. Suurin hallituksen kuntatalouteen suoraan kohdistama sopeutustoimi on valtionosuuksien yhden prosenttiyksikön indeksijarru vuosina 2024—2027, jonka seurauksena valtionosuudet pienenevät 24 milj. euroa v. 2024, 48 milj. euroa v. 2025, 79 milj. euroa v. 2026 ja 111 milj. euroa v. 2027. Kehitysarviossa ei ole oletettu, että kunnat sopeuttaisivat menojaan välittömästi indeksileikkauksen seurauksena. Toisaalta indeksijarrun aiheuttamia tulojen pienentymistä kompensoi yleisen maapohjan kiinteistöveron alarajan korotus, jonka arvioidaan lisäävän kuntien kiinteistöverotuloja 108 milj. euroa vuodesta 2024 alkaen. Hallituksen päätökset lisäävät kuntatalouden tuloja menoja enemmän hallituskauden alkuvuosina, mutta vaikutus on vuoden 2027 tasolla likimain kustannusneutraali valtionosuuksiin kohdistettavan indeksijarrun kumuloitumisen seurauksena.

Vuonna 2025 työ- ja elinkeinopalvelut siirretään kuntien vastuulle. Muutos laajentaa kuntien tehtäväkenttää ja kasvattaa kuntatalouden toimintamenoja vajaalla 900 milj. eurolla v. 2025. Uudistuksen myötä kuntien henkilöstömäärä kasvaa n. 4 000 henkilötyövuodella, mikä näkyy v. 2025

etenkin henkilöstömenojen voimakkaana kasvuna. Myös ostot kasvavat uudistuksen seurauksena. Uudistus laajentaa kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta, mikä puolestaan heijastuu v. 2025 avustusmenojen tason muutokseen. Uudistuksen seurauksena työllisyyskehityksellä on jatkossa entistä suurempi vaikutus kunnan talouteen. Uusiin avustusmenoihin vaikuttaa etenkin työttömyyden kehitys (työttömyysasteen on ennustettu asettuvan n. 6,4 prosenttiin vuosina 2025—2027) sekä muutokset työttömyysetuuksien tasoa määrittävässä kansaneläkeindeksissä. Hallitus on päättänyt mm. työmarkkinatukeen ja peruspäivärahaan sekä niiden korotusosiin liittyvästä indeksijäädystä vuosille 2024—2027.

Kunnilla on merkittäviä investointitarpeita mm. rakennuskannan iän, muuttoliikkeen ja vihreän siirtymän vuoksi. Investointiympäristön epävarmat näkymät ja kohonnut korkotaso voivat kuitenkin lykätä investointeja eteenpäin tai estää niiden toteutumisen. Investointien oletetaan palaavan normaalille kasvu-uralleen vuoden 2023 jälkeen ja niiden osuus bruttokansantuotteesta on pidetty painelaskelmassa vakiona tarkastelujakson loppuvuosina.

Kuntatalouden tulot kehyskaudella

Kuntien toimintatulot kasvavat painelaskelmassa keskimäärin 1,4 % vuodessa vuosina 2024—2027.

Verotulot laskevat 5,0 % v. 2024, mikä on seurausta siitä, että sote-uudistuksen vaikutus näkyy kuntien verotuloissa viiveellä verovuoden verojen kertyessä useamman kalenterivuoden aikana. Verotulojen laskua pienentää työttömyysvakuutusmaksun aleneminen, mikä kasvattaa kuntien verotuloja 85 milj. euroa vuodesta 2024 alkaen. Kuntien verotulojen kehitys normalisoituu keskimäärin 3,2 prosentin vuotuisen kasvuun vuosina 2025—2027.

Kuntien valtionosuudet laskevat 9,0 % v. 2024. Kuntien valtionosuuksia pienennetään sote-siirtolaskelman tarkentumisen seurauksena. Lisäksi hallituksen peruspalveluiden valtionosuuteen kohdistama yhden prosenttiyksin indeksijarru hidastaa valtionosuuksien kehitystä. Kuntien valtionosuuksien kasvu jää tarkasteluvuosina varsin maltilliseksi lukuun ottamatta vuotta 2025, josta alkaen kuntien valtionosuuksissa huomioidaan kunnille siirtyvät vastuut TE-palvelutehtävien ja työttömyysetuuksien rahoituksesta.

Kuntatalouden tasapaino kehyskaudella

Kuntatalouden keskeiset tunnusluvut, kuten tilikauden tulos sekä toiminnan ja investointien rahavirta, ovat v. 2023 vahvoja, mikä johtuu pitkälti sote-uudistukseen liittyvästä verohännästä. Kun vielä vanhojen kunnallisveroprosenttien ja yhteisöverotulojen jako-osuuksien mukaisesti tilittyvät verotulot poistuvat, jää kuntatalouden menojen ja tulojen välille kasvava epätasapaino. Painelaskelman perusteella vuosikate riittää kattamaan poistot kaikkina tarkasteluvuosina mutta nettoinvestointeihin se ei riitä. Tulojen ja menojen epätasapaino merkitsee kuntataloudessa sopeutuspaineita tuleville vuosille. Sopeutus voidaan tehdä menoja vähentämällä, tuloja lisäämällä tai näiden yhdistelmällä. Palveluverkon ennakoivan suunnittelun ja investointien tarveharkinnan tärkeys korostuvat. Ongelmat osaavan työvoiman saatavuudessa, kaupungistuminen, syntyvyyden lasku sekä vihreä siirtymä edellyttävät uusia palveluiden järjestämistapoja, joissa yhteistyö korostuu.

Vuonna 2023 kuntatalouden lainoista siirtyi yli 5 mrd. euroa pois sote-uudistuksen myötä. Kuntatalouden lainakanta jatkaa kasvuaan vuosina 2024—2027, mutta kasvuvauhti hidastuu viime vuosikymmenen keskimääräiseen kasvuvauhtiin verrattuna. Kuntatalouden lainakanta kasvaa tarkastelujakson lopulla 24,2 mrd. euroon.

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

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-33,7	-13,2	-13,5	-14,8	-15,4	-16,0
2. Verotulot	26,9	14,6	13,9	14,2	14,7	15,3
3. Valtionosuudet, käyttötalous	10,8	3,7	3,4	4,3	4,5	4,6
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
5. Vuosikate	4,3	5,3	3,8	3,7	3,8	3,9
6. Poistot	-3,2	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2	-3,3
7. Satunnaiset erät, netto	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
8. Tilikauden tulos	1,3	2,5	0,9	0,7	0,7	0,7
Rahoitus						
9. Vuosikate	4,3	5,3	3,8	3,7	3,8	3,9
10. Satunnaiset erät	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Tulorahoituksen korjauserät	-0,9	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
12. Tulorahoitus, netto	3,5	4,7	3,2	3,1	3,2	3,3
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-5,9	-4,9	-5,1	-5,3	-5,5	-5,7
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	2,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
15. Investoinnit, netto	-3,7	-3,9	-4,1	-4,3	-4,5	-4,7
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-0,2	0,8	-0,9	-1,2	-1,3	-1,4
17. Lainakanta	24,7	19,0	19,9	21,2	22,6	24,2
18. Kassavarat	8,8	8,7	8,8	9,0	9,1	9,2
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	15,9	10,3	11,1	12,3	13,5	14,9

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 eläkelakeja. 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 karttavat 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 eläkemenoista 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 pakollisilla 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 ja se pysyy ylijäämäisenä myös v.2023. Sektorin menoihin vaikuttaa seuraavina vuosina merkittävästi Pääministeri Orpon hallituksen toimet, jotka pienentävät monia sosiaalietuuksia. Lisäksi v. 2024 työttömyysvakuutusmaksua supistetaan 1,4 prosenttiyksikköä. Sektorin rahoitusasema on vuonna 2024 hieman alijäämäinen, mutta palaa tasapainoon vuosiksi 2025—2027. Sektorin rahoitustasapaino voi vaihdella hieman vuosittain puskurirahastojen joustuessa.

9. Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla

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

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

Hallitusohjelman mukainen julkisen talouden sopeuttaminen

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

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

Edellä mainitut hallitusohjelman menolinjaukset vahvistavat taulukossa julkista taloutta nettomääräisesti n. 1,2 mrd. eurolla vuoden 2024 tasolla. Kehyskauden lopulla v. 2027 vaikutus olisi 3,1 mrd. euroa. Kyseessä on arvio perustuen tämänhetkisiin tietoihin. Taulukko ei sisällä hyvinvointialueiden omia kehittämistoimia, joihin liittyvä säästö on hallitusohjelman liitteessä 0,9 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Mikäli tämä säästö huomioidaan, olisi julkisen talouden vahvistuminen 3,9 mrd. vuoden 2027 tasolla. Myöskään kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien indeksikorotusten pienentäminen yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa ei vahvista julkista taloutta taulukossa, sillä koko julkisen talouden vahvistuminen tavoitellusti yli 100 milj. eurolla edellyttää kuntien omia sopeutustoimia. Etuusmenoihin kohdistuvien säästöjen vaikutus verotuloihin on pyritty huomioimaan taulukossa. Indeksisäästöjen vaikutus on esitetty nimellishintaisena. Tarkastelu ei sisällä finanssijoituksia, joihin kohdistuu hallitusohjelmassa 80 milj. euron säästö vuoden 2027 tasolla.

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

Hallitusohjelmaan sisältyvä määräraikainen investointiohjelma

Hallitusohjelman mukaiseen investointiohjelmaan kohdennetaan määrärahoina julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024—2027 yhteensä 631 milj. euroa ja 9,5 milj. euroa vuoden 2023 toisessa lisätalousarvioesityksessä.

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

Hyvinvointialueet

Hyvinvointialueiden tehtäviin liittyvät, menoja ja tuloja koskevat hallituksen päätökset sisältyvät taulukossa hyvinvointialuetalouden osioon. Tällaisia päätöksiä ovat mm. lakisääteiset uudistukset ja hyvinvointialueille maksettavat valtionavustukset sekä korvaukset.

Hallitusohjelman liitteen B mukaisesti hyvinvointialueille osoitetut tehtävämuutokset kasvattavat hyvinvointialueiden rahoitusta v. 2024 vuoteen 2023 verrattuna nettomääräisesti n. 5 milj. eurolla. Yhteensä hyvinvointialueille pääministeri Marinin hallituskauden aikana osoitettujen uusien tai laajenevien tehtävien sekä pääministeri Orpon hallitusohjelman uusien toimenpiteiden kustannusvaikutus on nettomääräisesti n. -126 milj. euroa v. 2027. Muutosta selittävät ennen kaikkea hallitusohjelman uudet toimenpiteet, joilla pyritään tehostamaan hyvinvointialueiden toimintaa ja hillitsemään alueiden kustannusten kasvua.

Hallitusohjelman liitteen B sopeutustoimien taulukon sosiaali- ja terveystaloutta koskevassa osassa on omana kohtanaan hyvinvointialueiden omat kehittämistoimet, joihin liittyvän säästöpotentiaalın valtiovarainministeriö on arvioinut 0,9 mrd. euroksi vuoden 2027 tasolla. Näillä toimenpiteillä haetaan hyvinvointialuetalouden talouden vahvistamista alueiden toimintojen tehostamisen, toimintatapojen uudistamisen ja alueiden välisen yhteistyön lisäämisen kautta. Kukin alue päättää itsenäisesti uudistamis- ja sopeutuskeinoistaan, minkä vuoksi toimien säästöpotentiaali sekä toteutusaikataulut vaihtelevat alueittain. Näiden toimenpiteiden vaikutuksia ei ole huomioitu tässä julkisen talouden suunnitelmassa hyvinvointialueiden rahoituksessa, vaan toimenpiteistä aiheutuvat säästöt realisoituvat hyvinvointialueiden yleiskatteiseen valtion rahoitukseen jälkikäteistarkistuksen perusteella.

Hyvinvointialueille maksetaan myös valtionavustuksia ja muita korvauksia. Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveystaloutta koskevat toimet osoitetaan vuosina 2024—2027 yhteensä 1,2 milj. euroa itsemurhien ehkäisyohjelmaan. Lisäksi asiakas- ja potilasturvallisuuden kehittämistehtäviin osoitetaan vuosina 2024—2027 yhteensä 4,4 milj. euroa. Osana T&K-rahoitusta valtion rahoitukseen terveydenhuollon ja sosiaalityön yliopistotasoiseen tutkimukseen osoitetaan kehyskaudella 35 milj. euroa vuodessa, mikä on 5 milj. euroa aiempia päätöksiä enemmän.

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

Veroperustemuutokset

Pääministeri Orpon hallitus tavoittelee veropolitiikallaan kotitalouksien ostovoiman kohentamista, työnteon kannustimien parantumista ja talouskasvun edellytysten vahvistamista. Hallituksen veropolitiikka kannustaa työnteeseen ja yrittäjyyteen sekä tukee kotimaista omistajuutta. Hallitus ei päätöksperäisesti kiristä kokonaisveroastetta.

Hallitusohjelman mukaisesti tehdään indeksitarkistus ansiotuloveroperusteisiin kaikilla tulotasoilla. Vuonna 2024 indeksitarkistuksen mitoitusta muutetaan siten, että työttömyysvakuutusmaksun 0,2

prosenttiyksikön alennusta vastaava osuus kanavoidaan valtiolle Työllisyysrahastoon kohdistuvien säästöjen ohjaamiseksi valtion velkakehityksen taittamiseen. Lisäksi työn verotusta kevennetään asteittain painottaen pieni- ja keskituloisia.

Nykyisin 10 prosentin alennettuun arvonlisäverokantaan kuuluvat hyödykkeet sanoma- ja aikakauslehtiä lukuun ottamatta siirretään 14 prosentin verokantaan, mikä kasvattaa verotuloja. Lisäksi verotuloja kasvattavat muun muassa valtion tuloveroasteikon ylimmän portaan 2 prosenttiyksikön määräaikaisen korotuksen jatko, matkakuluvähennyksen omavastuun korotus, finanssialan bonuskäytäntöjen uudistaminen ja ikään perustuvan korotetun työtulovähennyksen uudelleenkohdennus. Lisäksi nikotiinipussit sisällytetään tupakkaverotuksen piiriin, tupakkaveroa kiristetään ja virvoitusjuomaveroa korotetaan. Lisäksi kaivosmineraaliveron tasoa tarkistetaan ja asetetaan toinen veroluokka. Verotuloja kasvattaa myös väkevien alkoholijuomien ja viinien veronkorotukset sekä vinjettimaksun käyttöönotto.

Verotuloja vähentävät kotitalousvähennyksen tilapäisen korotuksen jatkaminen, osakesäästötilin enimmäistalletusmäärän nostaminen sekä maatalouden tasausvarauksen korottaminen. Lisäksi työtulovähennykseen tehdään lapsikorotus. Inkontinenssisuojat, kuukautissuojat ja lasten vaipat siirretään 14 prosentin arvonlisäverokantaan. Lisäksi ajoneuvoveron perusveroa ja oluen verotusta alennetaan. Verotuloja vähentävät myös perintöveron viivästyskoron laskeminen ja maksuajan pidentäminen sekä väylämaksun puolituksen jatkaminen.

Liikennepolttoaineiden valmisteveroa alennetaan vuoden 2024 alusta kompensoimaan hallitusohjelman mukaisesta jakeluvälvoitteen nousu-urasta syntyvää keskimääräistä polttoaineiden hinnannousua kehyskaudella. Lisäksi polttoaineveron CO₂-komponenttia lasketaan myöhemmin kehyskaudella.

Vuonna 2024 tulee voimaan neuvoston direktiiviin perustuva suurten konsernien täydennysvero. Täydennysveroa maksetaan ensimmäisen kerran v. 2026. Lisäksi maapohjiin sovellettava veroprosentti eriytetään yleisestä kiinteistöveroprosentista ja sen alaraja korotetaan 1,3 prosenttiin v. 2024 alkaen, mikä lisää kiinteistöverotuloja niissä 245 kunnassa, joissa yleinen kiinteistöveroprosentti on tällä hetkellä tätä alempi.

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

Kuntatalous

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

Suurin hallituksen kuntatalouteen suoraan kohdistama sopeutustoimi on peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotukseen tehtävä yhden prosenttiyksikön korotusta vastaava säästö vuosina 2024—2027. Tämän seurauksena valtionosuudet pienenevät asteittain ja vaikutus nousee n. 111 milj. euroon v. 2027. Taulukossa on oletettu, että kunnat eivät välittömästi sopeuta menojaan tai korota verojaan indeksileikkauksen seurauksena. Toisaalta kuntataloutta vahvistaa se, että maapohjan kiinteistöveroprosentin alarajaa ehdotetaan korotettavaksi vuoden 2024 alusta lukien. Sen arvioidaan lisäävän kuntien verotuloja 108 milj. eurolla vuodessa. Muiden hallituksen suoraan kuntiin kohdistuvien toimenpiteiden on oletettu vaikuttavan kuntien tuloihin ja menoihin yhtä paljon.

Edellä mainittujen toimien lisäksi sosiaaliturvaetuuksien indeksijäädytyksillä ja säästöillä on erisuuntaisia vaikutuksia kuntatalouteen. Ne vähentävät suoraan kuntien menoja mutta pienentävät

toisaalta verokertymää, kun tarkastelussa ei huomioida uudistuksilla tavoitellun työllisyyden kasvun vaikutuksia verotuloihin.

Lisäksi vuodelle 2024 ehdotettu työttömyysvakuutusmaksun alennus kasvattaa kuntien verotuloja ja vähentää kuntatyöntajien maksurasitusta n. 300 milj. eurolla vuodessa. Tämä näkyy lähes täysimääräisesti kuntatalouden vahvistumisena, sillä muut toimet ovat kuntatalouden kannalta lähes neutraaleja kehyskaudella.

Kuntataloutta käsitellään kokonaisuutena luvussa 7. Kuntatalous.

Sosiaaliturvarahastot

Sosiaaliturvarahastojen menoihin ja tuloihin vaikuttavat merkittävästi hallitusohjelmassa päätetyt toimet. Ne vähentävät etuusmenoja vuoden 2024 tasolla n. 1 mrd. euroa ja vuoden 2027 tasolla n. 2,0 mrd. euroa. Valtion ja kuntien maksuosuudet sosiaaliturvarahastoille taas supistuvat v. 2024 n. 0,3 mrd. euroa ja vuoden 2027 tasolla n. 0,9 mrd. euroa.

Sosiaaliturvamaksujen muutoksista merkittävimpiä ovat työttömyysvakuutusmaksujen alentaminen v. 2024, joka vähentää maksutuloja noin 1,4 mrd. euroa. Lisäksi sairaskorvausmaksut supistuvat lähes 0,8 mrd. euroa v. 2024, mutta niiden tuotto kasvaa 0,2 mrd. euroa v. 2025. Vuonna 2026 vakuutettujen työeläkemaksut supistuvat oletusten mukaan n. 0,4 mrd. euroa. Muutokset sosiaaliturvamaksuissa vaikuttavat myös ansiotuloverotuloihin, yhteisöveron tuottoon sekä julkisen sektorin työntajien maksurasitukseen. Taulukossa on myös arvioitu niiden vaikutuksia valtion ja kuntien talouteen.

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

	2023	2024	2025	2026	2027
Vaikutus valtion määrärahoihin, HO-liite					
B (ml. VAR)	0,0	0,7	1,4	1,8	2,5
Investointiohjelma	0,0	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1
Muut valtion määrärahoja lisäävät päätökset	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2
Muut valtion määrärahoja vähentävät päätökset	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Veroperusteiden muutosten kompensatio kunnille	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
HO-liitteen B etuusmenosäästöjen arvioitu vaikutus verotuloihin	0,0	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4
Valtion verotuloja lisäävät päätökset	0,0	0,5	0,8	0,8	0,9
Valtion verotuloja alentavat päätökset (pl. ansiotuloverotuksen ati/khi-tarkistukset)	0,0	-0,4	-0,6	-0,8	-1,0
Muut valtion tuloja lisäävät päätökset	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sosiaaliturvamaksujen muutosten vaikutukset verotuloihin ja työnantajakustannuksiin	0,0	0,6	0,5	0,6	0,6
Vaikutus valtiontalouden rahoitusasemaan, netto	-0,1	0,8	1,4	1,7	2,3
Hyvinvointialueiden tuloja lisäävät hallituksen toimenpiteet (HO-liite B)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hyvinvointialueiden tuloja lisäävät hallituksen toimenpiteet (muut)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

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

10. Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista

Valtionhallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2022*	2023**	2024**	2025**	2026**	2027**
Välittömät verot	19,1	32,4	34,1	35,1	36,8	38,1
Tuotannon ja tuonnin verot	36,4	36,4	36,8	37,8	38,7	39,7
Sosiaaliturvamaksut	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Verot ja sosiaaliturvamaksut yhteensä ¹	56,4	70,0	71,8	73,9	76,5	78,9
Myynti- ja maksutuotot	4,4	4,7	4,8	4,9	4,9	5,0
Omaisuuksutulot	2,0	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3
Muut tulot	3,7	4,1	4,1	4,0	4,0	4,0

	2022*	2023**	2024**	2025**	2026**	2027**
Tulot yhteensä	66,6	81,1	82,9	85,0	87,6	90,1
Palkansaajakorvaukset ja välituotekäyttö	16,7	19,0	19,4	19,7	20,1	20,6
Omaisuusmenot	1,3	1,9	2,9	3,4	3,8	4,3
Tukipalkkiot	2,5	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1
Sosiaalietuudet ja -avustukset	4,9	5,5	5,6	5,5	5,6	5,7
Muut tulonsiirrot	39,2	55,3	56,2	58,9	59,9	61,3
siitä muille julkisyhteisöille	33,1	49,2	50,5	53,0	54,1	55,2
Pääoman bruttomuodostus	4,6	5,1	5,8	7,3	7,1	6,8
Muut menot	1,6	1,6	0,7	0,7	0,6	0,7
Menot yhteensä	71,0	90,5	92,9	97,6	99,4	101,5
Kulutusmenot	17,3	19,4	19,9	20,2	20,9	21,6
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-4,4	-9,4	-9,9	-12,6	-11,7	-11,4

¹⁾ Sisältää lahja- ja perintöveron

Kuntahallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2022*	2023**	2024**	2025**	2026**	2027**
Verot ja sosiaaliturvamaksut	26,6	13,3	13,8	14,2	14,8	15,3
siitä kunnallisvero	21,8	9,1	9,6	9,9	10,3	10,7
yhteisövero	2,8	1,9	1,9	1,9	2,0	2,1
kiinteistövero	2,0	2,2	2,3	2,4	2,4	2,5
Myynti- ja maksutulot	12,3	9,6	9,8	9,9	10,0	10,1
Saadut tulonsiirrot valtiolta	18,3	8,0	7,7	8,7	9,0	9,1
Muut tulot	1,7	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8
Tulot yhteensä	58,9	32,5	33,0	34,5	35,5	36,4
Palkansaajakorvaukset ja välituotekäyttö	45,3	24,6	25,0	25,9	26,7	27,4
Sosiaaliavustukset ja luontoismuotoiset etuudet	5,9	0,7	0,8	1,1	1,1	1,1
Muut tulonsiirrot	1,8	1,6	1,6	2,1	2,1	2,1
Omaisuusmenot	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Pääoman bruttomuodostus	6,5	5,5	5,7	6,0	6,3	6,5
Muut menot	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Menot yhteensä	59,5	32,9	33,6	35,4	36,5	37,6
Kulutusmenot	43,2	20,6	21,2	22,4	23,4	24,4
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-0,5	-0,3	-0,6	-0,9	-1,0	-1,2

Hyvinvointialueet

	2022*	2023**	2024**	2025**	2026**	2027**
Myynti- ja maksutuotot		3,7	3,8	3,9	4,0	4,2
Valtion rahoitus		25,7	26,5	28,3	29,1	29,9
Muut tulot		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Kokonaistulot		29,6	30,5	32,5	33,4	34,3
Palkansaajakorvaukset ja välituotekäyttö		23,7	24,6	25,8	26,8	27,6

	2022*	2023**	2024**	2025**	2026**	2027**
Sosiaalietuudet ja luontaismuotoiset etuudet		5,7	6,0	6,3	6,5	6,8
Investoinnit		1,1	1,1	1,1	1,1	1,0
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	31,9	33,5	34,6	35,7
Kulutusmenot		25,5	26,5	27,9	29,0	30,0
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)		-1,1	-1,4	-1,0	-1,2	-1,5

Työeläkelaitokset

	2022*	2023**	2024**	2025**	2026**	2027**
Omaisuuksut	3,6	5,5	6,6	7,6	8,3	8,7
Sosiaaliturvamaksut	25,8	27,0	28,0	29,1	29,8	30,8
siitä työnantajien maksut	17,6	18,4	19,0	19,8	20,5	21,2
vakuutettujen maksut	8,3	8,7	9,0	9,3	9,3	9,6
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	2,6	2,8	2,8	2,8	2,9	3,1
Muut tulot	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
Tulot yhteensä	32,8	36,1	38,2	40,4	41,9	43,5
Palkansaajakorvaukset ja välituotekäyttö	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3
Sosiaalietuudet ja -avustukset	27,0	29,5	31,4	32,5	33,6	34,8
Muut menot	2,4	2,5	2,7	2,8	2,9	3,0
Menot yhteensä	30,5	33,2	35,3	36,5	37,8	39,1
Kulutusmenot	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	2,3	3,0	2,9	3,9	4,1	4,4

Muut sosiaaliturvarahastot

	2022*	2023**	2024**	2025**	2026**	2027**
Omaisuuksut	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Sosiaaliturvamaksut	6,4	7,1	5,1	5,8	6,0	6,1
siitä työnantajien maksut	2,7	3,1	2,1	2,4	2,4	2,5
vakuutettujen maksut	3,7	4,0	3,1	3,4	3,5	3,6
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	13,6	14,1	14,6	14,5	14,3	14,4
Muut tulot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Tulot yhteensä	20,1	21,4	19,9	20,4	20,4	20,6
Palkansaajakorvaukset ja välituotekäyttö	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0
Sosiaalietuudet ja -avustukset	17,9	18,3	18,4	18,2	18,2	18,4
Muut menot	1,1	1,1	0,9	0,9	0,8	0,9
Menot yhteensä	19,8	20,3	20,2	20,0	20,0	20,2
Kulutusmenot	3,63	3,64	3,89	3,92	4,03	4,16
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	0,3	1,1	-0,3	0,5	0,4	0,4

Julkisen talouden ennuste muuttumattoman politiikan vallitessa

Muuttumattoman politiikan tulot ja menot

	2022* taso, mrd. euroa	2022* % BKT:sta	2023**	2024**	2025**	2026**	2027**
Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	141,1	52,5	52,3	51,5	51,3	50,8	50,4
Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	143,4	53,4	54,7	54,7	54,6	53,8	53,2

Valtiovarainministeri

Riikka Purra

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Mika Niemelä

LIITE 1	Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset
LIITE 2	Valtiontalouden kehityksen hinta- ja kustannustasotarkistukset
LIITE 3	Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan
LIITE 4	Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen
LIITE 5	Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen
LIITE 6	Vakausohjelma ja alustava talousarviosuunnitelma
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.

Käytetyt ennusteet ja oletukset

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
BKT, määrän muutos	3,2	1,6	0,0	1,2	1,8	1,7	1,6
BKT, hinnan muutos	2,2	5,4	4,8	2,2	2,3	2,5	2,3
BKT, arvo, milj. euroa	250 920	268 650	281 556	291 058	302 976	315 527	327 822
BKTL, arvo, milj. euroa	254 851	267 851	282 481	292 083	304 201	316 752	329 047
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	2,2	7,1	6,2	2,2	1,7	2,0	2,0
Ansiotasoindeksi, muutos-%	2,4	2,4	4,3	3,5	3,3	3,0	3,0
Rakennuskustannusindeksi, muutos-%	5,5	8,2	3,0	-0,4	1,0	2,4	2,4
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi, muutos-%	10,1	20,3	-3,5	-2,9	1,9	2,5	2,5
Työttömyysaste, %	7,7	6,8	7,1	7,2	7,0	6,6	6,4
Palkkasumma, muutos-%	5,5	6,4	5,1	3,7	4,0	3,6	3,5
Lyhyt korko, 3 kk, %	-0,5	0,3	3,5	3,6	3,0	2,4	2,0
Pitkä korko, 10 v, %	-0,1	1,7	3,1	3,2	3,2	3,1	3,1
TyEL-indeksi	2631	2691	2874	3032	3096	3160	3229
KEL-indeksi	1639	1674	1805	1906	1944	1977	2017
Peruspalvelujen hintaindeksi, ennuste	2,4	3,7	5,1	2,2	3,2	3,6	3,5
TAEssa käytettävä kustannustason muutos (vos-indeksi)	2,4	2,5	3,8	2,2	3,2	3,6	3,5
Yliopistoindeksi (budjetoinnissa käytetty ennuste)	3,5	6,1	3,5	2,3	2,8	2,7	2,7
Ammatillisen koulutuksen indeksi	4,2	7,3	2,8	1,8	2,7	2,7	2,7
YLE-indeksi	2,4	4,0	4,9	3,1	2,8	2,7	2,7
HV-indeksi				2,53	2,91	2,87	2,70
Työttömyysvakuutusmaksu							
— työnantaja, keskimäärin	1,43	1,51	1,54	0,82	0,82	0,82	0,82
— työntekijä	1,40	1,50	1,50	0,79	0,79	0,79	0,79
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	1,639	1,678	1,731	1,780
Vakuutetun sairausvakuutusmaksut							
— palkansaajien päivärahamaksu	1,36	1,18	1,36	1,01	1,21	1,20	1,20
— palkansaajien ja yrittäjien sairaanhoitomaksu	0,68	0,53	0,60	0,55	0,57	0,56	0,52

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
— eläkeläisten sairaanhoitomaksu	1,65	1,50	1,57	1,52	1,54	1,53	1,49
Valtion työnantajamaksut	18,2	18,5	18,6	18,2	18,5	18,6	18,6
— savamaksu	1,53	1,34	1,53	1,14	1,35	1,33	1,34
— eläkemaksu (VaEL)	16,68	17,12	17,10	17,10	17,10	17,25	17,25
Kuntien työnantajamaksut	24,7	24,3	24,0	22,7	22,9	23,3	23,3
— savamaksu	1,53	1,34	1,53	1,14	1,35	1,33	1,34
— muut sosiaalivakuutusmaksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
— työttömyysvakuutusmaksu	1,83	1,97	1,91	1,01	1,01	1,01	1,01
— eläkemaksu (KuEL)	20,6	20,3	19,8	19,8	19,8	20,3	20,3

LIITE 2 Valtiontalouden kehysten hinta- ja kustannustasotarkistukset

Rakennemuutokset

Kehyspäätökseen sisältyvät rakennemuutokset korottavat esimerkiksi vuoden 2024 kehystasoa 33 milj. eurolla kevään 2023 tekniseen kehyspäätökseen verrattuna. Alla olevassa taulukossa on esitetty tarkempi kuvaus teknisen kehyspäätöksen jälkeen tapahtuneista rakennemuutoksista ja niiden vaikutuksesta vaalikauden kehystasoon.

Kehyksen rakennemuutokset, milj. euroa

Momentti	Asia	2024	2025	2026	2027
LTAE II					
2023					
27.10.01	Ajoitusmuutos ilmavoimien tukikohtien kehittämiseen liittyen.		3,0		
27.10.01	Ukrainalle annettava tuki. Kehyksen ulkopuolista menoa kehysäännön mukaisesti.	16,8	62,0	106,1	142,0
27.10.18	Ajoitusmuutos PVKEH 2021 -maksatuksissa.	2,2	-1,1	-1,3	9,7
27.10.19	Ajoitusmuutos monitoimihävittäjien hankinnan maksatuksissa.	16,2			
28.89.69	Ajoitusmuutos EU-maksuissa.		100,0	200,0	
TAE					
2024,					
JTS					
2024—					
2027					
	Tekninen muutos. Kehyksen piiriin siirretyt VAR- ja Makera-avustukset vähennetään kehystasosta, jotta jakamattomaan varaukseen ei jää ylimääräistä tilaa.	-81,3	-61,3	-61,3	-61,3
28.89.30	Tekninen muutos. Kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden tulojen ja kustannusten tasaus vuoden 2023 osalta	-31,4	-31,4		
28.89.30	Tekninen muutos. Vähennys liittyen kuntien verotuskustannusten alenemiseen sote-uudistuksen yhteydessä.	-94,0	-94,0	-62,0	-62,0
28.89.31	Tekninen muutos. Kuntien verotuloista tehtävän siirron tarkentuminen.	39,0	39,0	39,0	39,0
28.89.31	Tekninen muutos. Hyvinvointialueille v. 2023 siirtyneitä tuloja ja kustannuksia tasaava kertaerä; se osuus erästä, joka liittyy siirtoihin kunta/valtio-suhteessa.				101,7

Momentti	Asia	2024	2025	2026	2027
28.92.66	Ukrainan makrotaloudellisen rahoitusavun korkomenot. Kehyksen ulkopuolista menoa kehysäännön mukaisesti.	10,0	10,0	10,0	10,0
28.92.69	Ajoitusmuutos EU-maksuissa.	-300,0		30,0	270,0
32.20.40	Ajoitusmuutos TKI-tukien maksatuksissa.	-5,7			
32.20.41	Ajoitusmuutos energiatuen maksatuksissa.		39,6	45,0	
32.20.46	Ajoitusmuutos laivanrakennuksen innovaatiotuen maksatuksissa.	4,9			
32.30.40	Ajoitusmuutos ulkorajamaakuntien kehittämiseen liittyvissä maksatuksissa.	3,2		-1,6	-1,6
35.20.04	Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (RYHTI) -hankkeeseen liittyvä uudelleenbudjetointi. Hallitusohjelmaan sisältyvä investointiohjelma. Kehystasoa korotetaan menoja vastaavasti. REPowerEU. Kehystasoa alennetaan, jotta kansallisen rahoituksen muuttuminen kehyksen ulkopuoliseksi EU-rahoitukseksi ei tuo ylimääräistä liikkumatilaa.	3,0	348,8	102,5	99,5
			-38,3	-46,3	-4,3
	Yhteensä	33,4	130,0	356,0	420,5

Hinta- ja kustannustasotarkistukset

Valtiontalouden kehyspäätös 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.

Kevään 2023 teknisessä kehyspäätöksessä siirryttiin vuoden 2024 hinta- ja kustannustasoon, eli menoihin tehtiin tarvittavat indeksitarkistukset. Tässä kehyspäätöksessä on huomioitu hallitusohjelman mukaiset indeksijäädetykset ja -jarrut, mikä alentaa menoja vuodesta 2024 alkaen tekniseen kehyspäätökseen verrattuna. Lisäksi on huomioitu hintaindeksien ennusteiden tarkentuminen.

Kehysmenojen hinta- ja kustannustasotarkistukset tekniseen kehyspäätökseen nähden ovat yhteensä 79 milj. euroa vuodelle 2024. Tämä koostuu vuoden 2024 hintatasoon liittyvistä tarkistuksista (-194 milj. euroa), vuoden 2022 hintatasoon liittyvistä tarkistuksista (130 milj. euroa), valtion palkkojen sopimusratkaisun vaikutuksesta (11 milj. euroa; osuus joka ei ollut mukana teknisessä kehyspäätöksessä) sekä hävittäjähankinnan valuuttakurssimuutoksista (132 milj. euroa). Indeksijäädetyksien ja -jarrujen vaikutus ei ole mukana em. luvuissa.

Tarkistukset vuoden 2024 hinta- ja kustannustasoon, milj. euroa (kevään teknisessä kehyspäätöksessä ja tässä kehyspäätöksessä)

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukailten	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon		Tarkistus kehystasoon
		Lakisääteinen indeksikorjaus	Sopimusperustainen hintakorjaus	Muiden kehysmenojen kust.tasotarkistus
15-17 Eläkkeet	Työeläkeindeksi (TyEL)	292,5		
18-19 Puolustusmateriaalin hankkiminen	Ennakollinen korotus 1,5 %		236,0 ¹	
01-14 Palkat sekä sosiaaliturvamaksut	Sopimuskorotukset		254,5	
Liikenneverkon menot	Rakennuskustannusindeksi (RKI)			
01-14, 20-28 Muut toiminta- ja kulutusmenot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			
30-39 Laskennalliset valtionavut kunnille ja kuntayhtymille ym.	Valtionosuusindeksi (VOS)	28,8		
31 Hyvinvointialueiden rahoitus	Hyvinvointialueiden indeksi (HVA)	617,7		
30-39 Muut valtionavut kunnille ja kuntayhtymille	Valtionosuusindeksi (VOS)	24,7		
30 Valtionrahoitus ammatilliseen koulutukseen	Ammatillisen koulutuksen indeksi	18,0		
40-49 Valtionavut elinkeinoelämälle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			
50-59 Lakisääteisesti indeksoitavat valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kansaneläkeindeksi (KEL), Työeläkeindeksi (TyEL), Kuluttajahintaindeksi (KHI)	109,4		
51-52 Valtionrahoitus ev.-lut. kirkolle ja avustus ortodoksiselle kirkolle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)	1,5		
50-59 Ei-indeksoitavat valtionavut kotitalouksille	Kansaneläkeindeksi (KEL)			
50 Valtionrahoitus yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintaan	Yliopistoindeksi	62,4		
50-59 Muut valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			
60 Siirrot talousarvion ulkopuolisiin valtion rahastoihin	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			
60 Siirrot Kansaneläkelaitokselle	Kansaneläkeindeksi (KEL)	183,4		
60 Valtionosuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista	Kansaneläkeindeksi (KEL)	-		

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukailten	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon		Tarkistus kehystasoon
		Lakisääteinen indeksikorjaus	Sopimusperustainen hintakorjaus	Muiden kehysmenojen kust.tasotarkistus
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		1 338,3	490,5	

¹⁾ Puolustusvoimien toimintamenojen (pl. palkkausmenot), puolustusmateriaalihankintojen, monitoimihävittäjien hankinnan sekä sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen määrärahatasoihin tehdään ennakkollinen 1,5 prosentin hinta- ja kustannustasotarkistus. Monitoimihävittäjien hankinta 2021 -tilausvaluuden 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

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

	2023	2024	2025	2026	2027
Julkisen talouden rahoitusasema, kevät 2023	-2,6	-2,6	-3,1	-2,9	-2,9
Valtio:					
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,1	0,0	0,3	0,6	0,8
Muiden tekijöiden vaikutus*	0,4	0,1	-0,2	-0,2	-0,1
Paikallishallinto:					
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,2	0,1	0,3	0,2	0,0
Muiden tekijöiden vaikutus	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Työeläkerahastot:					
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Muiden tekijöiden vaikutus	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Muut sosiaaliturvarahastot:					
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Muiden tekijöiden vaikutus	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0

	2023	2024	2025	2026	2027
Julkisen talouden rahoitusasema, syksy 2023	-2,4	-3,2	-3,4	-3,0	-2,8

¹⁾ Pyörityksistä johtuen luvut eivät välttämättä summaudu yhteen.

LIITE 4 Taluskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen

Julkisen talouden suunnitelman perusura perustuu vuosien 2023—2025 osalta valtiovarainministeriön kansantalousosaston syksyn 2023 riippumattomaan suhdanne-ennusteeseen. Vuodet 2026 ja 2027 on perusurassa arvioitu mm. potentiaalisen tuotannon kasvuarvioon nojautuen. Perusuran julkisen talouden rahoitusasema perustuu suhdanne-ennusteen lisäksi pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, hallituksen syksyllä 2023 hyväksymään vuoden 2024 talousarvioon sekä julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2021—2023, sekä vuoden 2023 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. Korkeiden 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 geopolittisiä riskejä ovat Kiinan ja länsimaiden välien kiristymisen 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 reilusti perusuraan verrattuna. Julkisen talouden alijäämä olisi koko tarkasteluperiodin ajan syvä ja velkasuhde kasvaisi yli 90 prosenttiin. Julkinen talous olisi entistä haavoittuvaisempi erinäisille negatiivisille sokeille.

Perusuraa nopeampi kasvu riittäisi kääntämään julkisyhteisöjen velan laskuun JTS-kauden loppupuolella. Julkisyhteisöjen rahoitusasema tasapainottuisi vaalikauden loppuun mennessä. 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. 0,5 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.

Herkkyystarkastelu

Perusura	2022	2023	2024	2025	2026	2027
BKT, muutos, %	1,6	0,0	1,2	1,8	1,7	1,6
Työttömyysaste, %	6,8	7,1	7,2	7,0	6,6	6,4
Rahoitusasema, % BKT:sta	-0,8	-2,4	-3,2	-3,4	-3,0	-2,8
Julkinen velka, % BKT:sta	72,9	74,2	76,8	78,9	80,4	81,6
Hidas kasvu						
BKT, muutos, %	1,6	-1,0	0,2	0,8	0,7	0,6
Työttömyysaste, %	6,8	7,3	7,3	7,1	7,0	6,9
Rahoitusasema, % BKT:sta	-0,8	-3,0	-4,4	-5,1	-5,3	-5,8
Julkinen velka, % BKT:sta	72,9	75,3	79,4	83,5	87,3	91,2
Nopea kasvu						
BKT, muutos, %	1,6	1,0	2,2	2,8	2,7	2,6
Työttömyysaste, %	6,8	6,6	6,1	5,6	5,1	4,5
Rahoitusasema, % BKT:sta	-0,8	-1,8	-2,0	-1,6	-0,6	0,1
Julkinen velka, % BKT:sta	72,9	73,1	74,2	74,5	73,7	72,3
Korkomenojen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		0,2	0,3	0,4	0,4	0,5
Korkotulojen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Alijäämän muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		0,3	0,1	0,1	0,0	-0,1
Velanottotarpeen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		-0,1	0,1	0,1	0,2	0,2

LIITE 5 Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen

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

Vertailu komission edelliseen ennusteeseen (komission kevätennuste 2023)

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

LIITE 6 Vakausohjelma ja alustava talousarviosuunnitelma

Julkisen talouden suunnitelma vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013). Suomen vakausohjelma vuosille 2023—2026 ja vuoden 2024 alustava talousarviosuunnitelma ovat julkisen talouden suunnitelman liitteenä.

Suomen vakausohjelma keväällä 2023 tehtiin muuttumattoman politiikan oletuksin ja tällöin todettiin uuden hallituksen valmistelemaan vakausohjelman vuosille 2023—2026 osana julkisen talouden suunnitelman valmistelua syksyllä 2023. Vakausohjelmassa esitetään hallitusohjelman tavoitteisiin perustuva julkisen talouden tavoiteskenaario. Tavoiteskenaarion osalta tulee huomioida, että kaikkia hallitusohjelman toimia ja niiden tarkkaa ajoitusta ei ole tässä kohdin vielä määritelty niin, että ne olisi voitu huomioida julkisen talouden suunnitelmassa. Tämä koskee erityisesti hallituksen linjaamia rakennepoliittisia toimia, joilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista noin 2 mrd. eurolla vuoden 2027 tasolla. Lisäksi on huomioitava, että Suomen julkisen talouden rahoitusasema heikentyy tänä vuonna vuoteen 2022 verrattuna, heikentyvän taloustilanteen ja aiempaa heikommin kehittyvien verotulojen vetämänä. Hallitus arvioi julkisen talouden tilannetta ja päättää mahdollisista tarvittavista lisätoimista puoliväliriihessä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 473/2013 mukaisesti euroalueen jäsenvaltiot toimittavat 15. lokakuuta mennessä tulevaa vuotta koskevat alustavat talousarviosuunnitelmansa (Draft Budgetary Plan, DBP) komissiolle. Alustavat talousarviosuunnitelmat kuuluvat syksyisin toteutettavaan koordinoituun valvontamenettelyyn. Vuoden 2024 alustavan talousarviosuunnitelman pohjana toimivat hallituksen eduskunnalle antama vuoden 2024 valtion talousarvioesitys, joka perustuu pitkälti kesäkuussa 2023 julkaistuun hallitusohjelmaan, syksyn 2023 kehyspäätökseen, vuoden 2023 lisätalousarvioihin sekä kuntatalousohjelmaan vuodelle 2024. Alustavan talousarviosuunnitelman taulukoissa olevat luvut ovat vuoden 2022 osalta toteumatietoja ja vuosien 2023—2024 tiedot perustuvat valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan ennusteeseen.

Finanssipoliittiset tavoitteet

Poikkeukselliset olosuhteet ja EU:n finanssipoliittisia sääntöjä koskeva kehitystyö

Komissio vahvisti maaliskuussa 2023⁷, 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.

EU:n finanssipoliittikan sääntöjen muuttaminen

EU:n finanssipoliittista kehikkoa koskeva kehitystyö on käynnissä, ja tavoitteena on hyväksyä lainsäädäntömuutokset vuoden 2023 loppuun mennessä. Lainsäädännön tultua hyväksytyä EU-tasolla arvioidaan muutostarpeita kansalliseen finanssipoliittiseen lainsäädäntöön.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1410

Euroopan komissio julkaisi 26.4.2023 ehdotuksensa lainsäädäntömuutoksista EU:n finanssipolitiikan sääntökehikon uudistamiseksi.⁸ Lainsäädäntömuutuskokonaisuus sisältää kolme ehdotusta: nykyisen ennaltaehkäisevää osaa koskevan asetuksen korvaavan asetuksen, korjaavaa osaa koskevan asetuksen muutoksen ja budjettikehysdirektiivin muutoksen.⁹ Ehdotettu lainsäädäntökokonaisuus sisällyttää komission mukaan finanssipoliittisen sopimuksen keskipitkän aikavälin näkökulman budjettikurin saavuttamiseksi ja kasvun edistämiseksi EU-lainsäädäntöön.

Ennen lainsäädäntöehdotusten julkaisua talous- ja rahoitusasioiden neuvosto hyväksyi maaliskuussa 2023 päätelmät¹⁰ suuntaviivoista sääntöjen uudistamiseksi. Neuvoston päätelmissä todettiin neuvoston tavoittelevan lainsäädäntötyön valmistumista vuoden loppuun mennessä. Parhaillaan lainsäädäntöehdotusten yksityiskohdista neuvotellaan työryhmätasolla. Neuvoston yleisnäkemyksen jälkeen käynnistyvät neuvottelut lainsäädäntöehdotuksista Euroopan parlamentin kanssa.

Perussopimuksen viitearvot julkisen talouden alijäämälle (3 % suhteessa BKT:hen) sekä julkisen talouden velalle (60 % suhteessa BKT:hen) pysyvät uudistuksessa ennallaan. Ennaltaehkäisevää osaa koskevan uudistuksen keskiössä ovat kansalliset keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmat, jotka sisältävät sopeutuspolun julkisen talouden nettomenoille vähintään neljän vuoden ajanjaksolle sekä rakenteelliset uudistukset ja investoinnit. Jäsenvaltioiden olisi mahdollista hakea suunnitelmaan kolmen vuoden lisäsopeutusaika sitoutumalla merkittäviin kasvu edistäviin rakenteellisiin uudistuksiin ja investointeihin. Jatkossa julkisen talouden seuranta keskittyisi pitkälti neuvoston jäsenvaltiolle hyväksymän julkisen talouden sopeutuspolun noudattamisen seurantaan.

Korjaavaan osaan tehtävien muutosten tavoitteena on kohtuullistaa ja eriyttää velanvähentämistavoitteita sekä vahvistaa velkaan perustuvaa liiallista alijäämää koskevaa menettelyä. Velan alentamista tähän asti koskenut niin sanottu 1/20-sääntö poistettaisiin, ja velan riittävä vähentäminen määriteltäisiin neuvoston hyväksymän julkisen talouden sopeutuspolun noudattamisen kautta. Useat korjaavan osan muutoksista perustuvat sen yhteensovittamiseen uuden ennaltaehkäisevän osan kanssa.

Direktiivimuutoksen tavoitteena on yksinkertaistaa nykyistä lainsäädäntöä. Tavoitteena on myös laajentaa säännöksiä liittyen itsenäisiin finanssipolitiikan valvojiin ja täsmentää raportointivaatimuksia, mukaan lukien ehdollisiin vastuisiin liittyviä vaatimuksia.

Komissio ehdottaa mallia, jossa se laatisi teknisen uran nettoperusmenoille jäsenvaltioille, joiden julkinen velka ylittää 60 % tai alijäämä 3 % suhteessa BKT:hen, vähintään neljäksi ja enintään seitsemäksi vuodeksi. Jäsenvaltiot valmistelisivat finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmansa teknisen uran laatimisen jälkeen. Komission nettomenouran Suomelle asettamista vaatimuksista voi saada käsityksen neuvoston heinäkuussa hyväksymistä maakohtaisista suosituksissa.¹¹ Niissä todetaan, että Suomen kansallisesti rahoitettujen nettomääräisten perusmenojen nimelliskasvu v. 2024 saisi olla enintään 2,2 prosenttia. Tämä vastaa komission mukaan rakenteellisen rahoitusaseman vuosittaista parantumista vähintään 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen. Sopeutus on suhteutettu jäsenvaltioiden

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2393

⁹ Ehdotus liitteineen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi talouspolitiikan ja monenvälisen julkisen talouden valvonnan tehokkaasta yhteensovittamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta (COM(2023) 240 final), ehdotus neuvoston asetukseksi liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamiseksi (COM(2023) 241 final) ja ehdotus neuvoston direktiiviksi julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun direktiivin (2011/85/EU) muuttamiseksi (COM(2023) 242 final)

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/14/economic-governance-framework-council-agrees-its-orientations-for-a-reform/>

¹¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9903-2023-REV-1/fi/pdf>

julkisen talouden kestävyuden mukaan ja esitetty nettomääräisten perusmenojen muutoksena uudistettavan sääntökehikon hengessä samalla kuitenkin noudattaen nykyainsäädännön vaatimuksia.

Suomen julkisen talouden erityispiirteenä on julkisen sektorin alijäämä- ja velkakehityksen poikkeaminen toisistaan. Suomessa lakisääteiset työeläkelaitokset luetaan osaksi julkista sektoria ja osittaisen rahastoinnin vuoksi niiden talous on lähes poikkeuksetta kansantalouden tilinpidon käsittein selvästi ylijäämäinen. Tätä ylijäämää ei käytetä julkisen velan vähentämiseen, vaan lainsäädännön mukaisesti maksussa olevien ja tulevien eläkemenojen katteeksi. Julkinen velka siis kasvaa nopeammin kuin julkisen talouden alijäämäluvut antaisivat ymmärtää. Esimerkiksi Euroopan komission velkakestävyysanalyysissä on huomioitu tämä Suomen erityispiirre niin kutsutun virta-varanto-korjauksen (*stock-flow adjustment*) avulla, jolloin työeläkelaitosten ylijäämä ei lainsäädännön mukaisesti vaikuta velkasuhteen kehitykseen. Korjaus koskee kuitenkin vain muutamaa ensimmäistä ennustevuotta. Jotta velkakestävydestä ja velkasuhteesta syntyisi oikea kuva myös pidemmällä aikavälillä, pitäisi virta-varanto-korjaus huomioida myös pidemmän aikavälin arvioissa velkakestävydestä.¹²

Keskipitkän aikavälin tavoitteen asettaminen

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

Muut finanssipoliittiset tavoitteet

Pääministeri Orpon hallituksen finanssipoliitiikan tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velkasuhde ja sen jälkeen kääntää se ylivaalikautisessa tarkastelussa pysyvästi alenevalle uralle. Hallituksen tavoitteena on, että julkisen talouden rahoitusasema kohenee siten, että julkisen talouden rahoitusasema on korkeintaan -1 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vaalikauden aikana eli vuoteen 2027 mennessä. Tavoite on linjassa velkakestävyystavoitteen kanssa.

Julkisen talouden suunnitelman luvussa 2 on asetettu julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen (120/2014) mukaisesti monivuotiset nimelliset tavoitteet koko julkisen talouden rahoitusasemalle, julkisen talouden menoille ja julkisen talouden velalle sekä lisäksi tavoite kullekin julkisen sektorin osa-alueelle. Tavoitteet on asetettu niin, että ne ovat sopusuhteissa hallitusohjelman vuodelle 2027 asetetun rahoitusasematavoitteen kanssa. Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttaminen jää vuoden 2027 jälkeiseen aikaan. Käynnissä oleva EU:n finanssipoliittisten sääntöjen kehittämistyö jättää vielä avoimeksi keskipitkän aikavälin tavoitteen roolin tulevassa EU:n ja sitä kautta myös kotimaisessa finanssipoliittisessä kehikossa.

Vakausohjelman taulukoissa esitetään hallitusohjelman rahoitusasematavoitteeseen perustuva tavoiteskenaario, jonka keskeisimmät monivuotiset tavoitteet on esitetty taulukossa 1. Tavoitteiden saavuttamiseen liittyy tällä hetkellä epävarmuutta. Hallitus arvioi julkisen talouden tilannetta ja päättää mahdollisista tarvittavista lisätoimista puoliväliriihessä.

¹² Suomen erityispiirrettä on käsitelty yksityiskohtaisemmin esimerkiksi komission vuoden 2021 julkisen talouden kestävyysraportissa: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-05/dp171_en_vol1.pdf

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

	2023	2024	2025	2026	2027
Julksiyhteisöjen nimellinen rahoitusasema	-2,4	-3,2	-2,4	-1,6	-1,0
Julksiyhteisöjen menot	54,7	54,7	53,9	52,7	51,8
Julksiyhteisöjen bruttovelka	74,2	76,8	77,6	77,7	77,3

Hallituksen toimet finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi

Talous- ja työllisyyskasvun vauhdittaminen on tärkein keino julkisen talouden vakauttamiseksi. Talouskasvua vauhditetaan parantamalla reilua kilpailua, tekemällä merkittävät panostukset TKI-toimintaan, nostamalla osaamistasoa ja kehittämällä työmarkkinoita. Lisäksi hallituksen tavoitteena on vahvistaa Suomen kilpailukykyä ja yrittämisen edellytyksiä.

Julksisen talouden rahoitusasematavoitteen (-1 % suhteessa BKT:hen) saavuttamiseksi hallitus sitoutuu vaalikauden aikana vahvistamaan julkista taloutta pysyvästi toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti 6 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Julkinen talous huomioidaan kokonaisuutena alasektoreiden (valtio, kunnat, hyvinvointialueet, sosiaaliturvarahastot) välisen osaoptimoinnin välttämiseksi.

Julksisen talouden menoja sopeutetaan hallituksen päätöksin nettomääräisesti noin 4 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Tähän pääsemiseksi hallitus sitoutuu hallitusohjelman liitteessä lueteltuihin pysyviä säästöjä tuoviin tai maksutuloja lisääviin toimenpiteisiin.

Hallitusohjelman taloudellisista päätöksistä vuoden 2024 osalta merkittävimmät toimet koskevat muun muassa asumisen tukiin liittyvää kokonaisuutta, vammaispalvelulain säilymistä erityislakina, ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastamista, työttömyysturvan ikäsidonnaisista poikkeussäännöistä luopumista, kansaneläke- ja kuluttajahintaindeksiin (KEL/KHI) sidottujen etuuksien indeksikorotusten jäädyttämistä, väylähankkeiden rahoitustason alentamista ja kehitysyhteistyön rahoituksen vähentämistä. Pitkällä aikavälillä merkittävimmät toimet liittyvät perusopetuksen vahvistamiseen, hallituskauden aikana päätettäviin rahoitusmallin muutoksiin, hyvinvointialuetalouden vahvistamiseen, indeksikorotusten jäädyttämiseen, asumisen tukien kokonaisuuteen ja hallinnonalojen tuottavuusohjelmiin.

Osana sopeutustoimia hallitus on linjannut rakennepoliittisista toimista, joilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista velkasuhdetta vakauttavalla tavalla 2 mrd. eurolla vuoden 2027 tasolla. Työllisyyden kasvu tavoitellulla 100 000 uudella työllisellä vahvistaisi julkista taloutta yli 2 mrd. eurolla. Rakenteelliset toimet jakautuvat työttömyysturvan kokonaisuuteen, muuhun sosiaaliturvaan ja verotukseen, työmarkkinauudistuksiin sekä muihin työllisyyttä vahvistaviin uudistuksiin.

Hallitusohjelmassa merkittävimmät työllisyysvaikutukset on arvioitu olevan KHI/KEL-sidonnaisten etuuksien indeksitoimilla (17 000 työllistä), ansioturvan tason porrastuksella (15 800 työllistä), lopsikorotusten lakkauttamisella (10 000 työllistä), työn verotuksen keventämisellä (8 700 työllistä) sekä aikuiskoulutustuen lakkauttamisella (8 000 työllistä). Kaikkien hallitusohjelmassa arvioitujen rakennepoliittisten toimien tuottaman työllisyyden julkista taloutta vahvistava vaikutus on yhteensä noin 1,9 mrd. euroa. Lisäksi hallitus suunnittelee työmarkkinauudistuksia, työelämän ja työhyvinvoinnin

kehittämistä, toimeentulotuen uudistuksia, kansainvälisten osaajien rekrytointien toimenpiteitä sekä kotouttamisen vahvistamista, joiden työllisyyttä vahvistavia vaikutuksia arvioidaan myöhemmin. Hallitus kartoittaa lisäksi eläkejärjestelmän mahdollisia uudistuksia, joiden vaikutukset työllisyyteen ja julkiseen talouteen arvioidaan kolmikantaisesti valmisteltujen toimenpiteiden pohjalta.

Hallitus toteuttaa kauden aikana mittavat kertaluonteiset panostukset kasvun tukemiseksi. Hallitus rahoittaa neljän miljardin kertaluonteisten investointien kokonaisuuden myymällä valtion omaisuutta, purkamalla valtio-omisteisten listaamattomien yhtiöiden ylipääomitukset sekä tekemällä tuloutuksia Valtion asuntorahastosta rahaston nykytasoista toimintaa vaarantamatta.

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

Hallitusohjelman merkittävimmät julkiseen talouteen vaikuttavat verotoimet liittyvät työn verotuksen keventämiseen painottaen kevennystä pieni- ja keskituloisille, 50 euron lapsikohtaiseen korotukseen työtulovähennykseen, polttoaineveron jakeluvälvoitteen keventämiseen nousu-uran kompensoimiseksi, polttoaineverotuksen CO₂-komponentin keventämiseen ja tupakkaveron kiristämiseen. Myös nykyiseen 10 % alennettuun arvonlisäverokantaan kuuluvat hyödykkeet siirretään 14 prosenttiin lukuun ottamatta sanoma- ja aikakauslehtiä sekä korotetaan maapohjan kiinteistöveron alarajaa 1,30 prosenttiin.

Lisäksi hallitusohjelman mukaan toteutetaan useita pienempiä verotoimia ja aloitetaan selvitystyö merkittävästä määrästä lisätoimia.

Hallitus sitoutuu tarkastelemaan hallitusohjelman toimenpiteitä uudelleen, mikäli toimenpiteiden vaikutusarviot muuttuvat merkittävästi hallitusohjelman yhteydessä tehdyistä arvioista tai niiden toteuttaminen vaarantaisi julkiselle taloudelle asetetun toimenpidekokonaisuuden tai rahoitusasematavoitteen saavuttamisen. Hallitus sitoutuu tarvittaessa priorisoimaan hankkeiden toteutusta.

Perussopimuksen alijäämä- ja velkakriteerien noudattaminen

Komissio julkaisi 8.3.2023 finanssipoliittista ohjausta v. 2024 käsittelevän tiedonannon¹³, jonka mukaan kaikkien jäsenvaltioiden julkisen talouden tavoitteiden tulisi olla sellaisia, ettei alijäämä ylitä 3 prosentin viitearvoa v. 2023 tai että alijäämä saavuttaa alle 3 prosentin viitearvon vakaas- ja lähentymisohjelmien keston aikana ja pysyy uskottavasti alle 3 prosentissa keskipitkällä aikavälillä muuttumattoman politiikan oletuksin. Komission mukaan niiden jäsenvaltioiden kohdalla, joilla on komission marraskuisen tiedonannon¹⁴ mukaan määriteltyjä merkittäviä tai keskitasoisia julkisen velan haasteita, julkisen talouden tavoitteiden tulisi taata realistinen ja jatkuva velan väheneminen tai velan pysyminen kohtuullisella tasolla keskipitkällä aikavälillä.

Komissio totesi jo maaliskuun tiedonannossaan, että se ei aio ehdottaa uusien liiallisen alijäämän menettelyjen avaamista v. 2023, koska makrotalouden ja julkisen talouden näkymät pysyvät epävarmoina. Erityisesti komissio totesi, että velkakriteerin noudattaminen on liian vaativaa ja että liiallisen alijäämän menettelyjä ei velkakriteerin rikkoutumisen perusteella olla käynnistämässä.

¹³ https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-03/COM_2023_141_1_EN_ACT_part1_v4.pdf

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

24.5.2023 julkaistussa maakohtaisia suosituksia koskevassa tiedonannossa komissio totesi kuitenkin aikovansa ehdottaa neuvostolle alijäämäperusteisten liiallisia alijäämiä koskevien menettelyjen käynnistämistä keväällä 2024 vuoden 2023 toteutumatietojen perusteella, voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti.

Alijäämäkriteeri

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

Suomen julkisen talouden alijäämä oli 0,8 % suhteessa BKT:hen v. 2022. Riippumattoman ennusteen mukaan alijäämä nousee 2,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen v. 2023 ja 3,2 prosenttiin v. 2024 ja lähtee vakausohjelmassa esitetyn tavoiteskenaarion mukaan tämän jälkeen laskuun.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi noudattaa alijäämäkriteeriä v. 2023. Vuoden 2024 osalta on mahdollista, että alijäämä ylittää viitearvon vähäisesti ja väliaikaisesti, jos hallitusohjelman työllisyystoimet eivät ala vaikuttaa suunnitellusti. Alijäämäviitearvon ylitystä selittävät esimerkiksi Ukrainan tukemiseen ja turvallisuuteen liittyvät kasvaneet kustannukset. Riippumattoman ennusteen alijäämäuran huomioon ottaen, ei kuitenkaan voida poissulkea riskiä Suomen joutumisesta lähitulevaisuudessa liiallisen alijäämän menettelyyn alijäämäkriteerin rikkoutumisen perusteella.

Velkakriteeri

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

Julkisyhteisöjen velka on pysynyt 60 prosentin viitearvon yläpuolella vuodesta 2020 ja oli 72,9 % suhteessa BKT:hen v. 2022. Riippumattoman ennusteen mukaan julkinen velka nousee 74,2 prosenttiin v. 2023 ja jatkaa nousua ollen 76,8 % v. 2024. Julkinen velka jatkaa nousua myös vakausohjelmaskaariossa kääntyen laskuun vasta v. 2027. Velkasuhteen kasvun tärkeimmät syyt ovat jo aiemmin päätetyt puolustushankinnat, väisun talouskasvun tuottama heikko verotulojen kasvu, ikäsidonnaisten menojen kasvu sekä velanhoitomenojen kasvu.

Komissio arvioi velkakriteerin täyttymistä 24.5.2023 julkaistussa artiklan 126 kohdan 3 mukaisessa raportissa¹⁵. Komissio totesi raportissaan Suomen velkatason rikkovan perussopimuksen velkaviitearvon ja että velkakriteeriä ei noudatettu v. 2022. Suomen ohella velkakriteeriä ei noudatettu v. 2022 kahdessa muussa jäsenvaltiossa. Velkakriteerin noudattamisen arviointi tulee todennäköisesti muuttumaan perustuen komission maaliskuun tiedonantoon sekä käynnissä olevaan EU:n finanssipolitiikan sääntöjen kehitystyöhön. Näin ollen liiallisen alijäämän menettelyn käynnistyminen velkakriteerin rikkoutumisen perusteella ei ole todennäköistä keväällä 2024.

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

¹⁵ <https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/Report%20in%20acc%20with%20Art126%20TFEU.pdf>

pilarin, rakenteellisen jäämän ja menosäännön, avulla peilaamalla niitä maakohtaisissa suosituksissa määriteltyihin vaatimuksiin.

Huomioiden vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeuslausekkeen voimassaolo vuosina 2020—2023 sekä neuvoston finanssipolitiikkaa 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. 2023 tai kumulatiivisesti 2022—2023 tai 2023—2024 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.

Kevään 2023 vakausohjelmassa esitetyn valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi noudatti vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan vaatimuksia ja saamiaan finanssipoliittisia suosituksia v. 2022, mihin arvioon komissio ja neuvosto keväällä 2023 yhtyivät.

Neuvoston heinäkuussa 2022 hyväksymissä maakohtaisissa suosituksissa koskien julkista taloutta Suomelle annettiin ohjeeksi: ”varmistaa vuonna 2023, että kansallisesti rahoitettavien juoksevien perusmenojen kasvu on linjassa kaiken kaikkiaan neutraalin finanssipolitiikan virityksen kanssa, kun otetaan huomioon jatkuva väliaikainen ja kohdennettu tuki energian hintojen noususta eniten kärsiville kotitalouksille ja yrityksille sekä Ukrainasta pakeneville ihmisille; olla valmiina mukauttamaan juoksevia menoja tilanteen muuttuessa; lisätä julkisia investointeja vihreään ja digitaaliseen siirtymään sekä energiaturvallisuuteen, ottaen huomioon REPowerEU-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”.

Riippumattoman ennusteen perusteella finanssipolitiikan mitoitus on v. 2023 lievästi elvyttävää. Lievästi elvyttävän finanssipolitiikan taustalla ovat esimerkiksi varautumista edistävät toimet sekä energian hintojen noususta johtuvat kohdennetut ja määräaikaiset toimet kotitalouksien ja yritysten tukemiseksi. Lisäksi Ukrainan sotaa pakenevia ihmisiä on tuettu kohdennetusti. Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi noudattaa laajasti ottaen saamaansa finanssipolitiikan viritystä koskevaa suositusta vuodelle 2023, mutta on riski, että komissio toteaa Suomen poikenneen suositetusta finanssipolitiikan virityksestä.

Osana Suomen kestäväen kasvun ohjelmaa on päätetty merkittävistä vihreän siirtymän toimista.

Energiaomavaraisuuden ja huoltovarmuuden vahvistamiseksi on päätetty toimenpidekokonaisuudesta, jonka tavoitteena on nopeuttaa merkittäväällä tavalla irtautumista fossiilisesta energiasta sekä tukea uuden teknologian käyttöönottoa. Aikaisempaan julkisen talouden suunnitelmaan on sisältynyt 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.

Harkinnanvaraiset ja suunnitellut toimet liittyen energian hintoihin ja/tai inflaatioon (milj. euroa)

2023

Menot

Vuoden 2022 kansaneläkeindeksin lisätarkistus ja sen mukaisten sosiaalietuuksien indeksointi	10
Sairausvakuutuksesta maksettavien matkakorvausten väliaikainen korotus	5
Kotitalouksien ostovoimaa tukevat toimenpiteet (sosiaalietuudet)	56
Kotitalouksien sähkön määräaikainen tuki	91
Korvaus valtion virastoille poikkeuksellisen korkeista vuokrankorotuksista	28
Kotitalouksien ja asumisen takautuvasti maksettava sähköhyvitys	293
Taloudellinen tuki yhteisöllisille taloille energiakustannuksiin	2
Taloudellinen tuki museoille energiakustannuksiin	1
Määräaikainen kustannustuki maataloudelle ja vesiviljelylle	35

Tulot

Työmatkakulukorvausten väliaikainen korotus	-24
Uusiutuvien polttoaineiden jakeluvuoroituksen väliaikainen alennus -7,5 %-yksikköä	73
Kotitalousvähennyksen korottaminen öljylämmityksestä luopumisen osalta	-8
Kotitalousvähennyksen yhteydessä toteutettava määräaikainen sähkövähennys	-245
Varhaiskasvatus- ja hoitomaksujen alentaminen (pysyvä)	-90
Sähkön arvonnlisäverokanta alennetaan 10 prosenttiin joulukuusta 2022 huhtikuuhun 2023	-290
Henkilökuljetusten arvonnlisävero alennetaan nolloverokantaan tammikuusta huhtikuuhun 2023	-60
Sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikainen voittovero	200
Kokonaisvaikutus	1 365
% BKT:sta	0,5

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

Valtiovarainministeriön arvion mukaan huolimatta hallitusohjelman mittavasta toimenpidepaketista kansallisesti rahoitettujen nettomääräisten perusmenojen kasvu ylittää tämän hetken arvion mukaan lievästi neuvoston suosittelman 2,2 % v. 2024. Suosituksen mukaisesti julkisen talouden menojen kasvua kuitenkin rajoitetaan v. 2024, ja merkittävimmät toimet koskevat edellä esitetysti muun muassa

asumisen tukiin liittyvää kokonaisuutta, työttömyysturvan muutoksia, etuuksien indeksikorotusten jäädyttämistä, väylähankkeiden rahoitustason alentamista ja kehitysyhteistyön rahoituksen vähentämistä. Näin ollen valtiovarainministeriön arvion mukaan nettomääräisten perusmenojen kasvusta annettua suositusta noudatetaan laajasti ottaen v. 2024.

Suosituksen mukaisesti kaikki vuosille 2022 ja 2023 päätetyt energiatukitoimet ovat päättyneet suunnitellusti ja uusia ei ole suunnitteilla. Hallitus toteuttaa kauden aikana mittavan kertaluonteisen 4 mrd. euron investointiohjelman, josta merkittävä osa kohdistetaan tukemaan talouskasvua, infrastruktuurihankkeita ja rautatieliikennettä. Lisäksi investointipaketista kohdistetaan varoja Puhtaan energian Suomi -kärkihankkeisiin, sosiaali- ja terveystalouden vaikuttavuusinvestointeihin ja hoitojonojen purkuun sekä elinkeinopoliittisiin kohteisiin. Investointipaketin odotetaan edistävän vihreää siirtymää, alueiden kilpailukykyä, energiaomavaraisuutta ja rautatieverkoston nykyaikaistamista. Samalla investointipaketti ylläpitää julkisia investointeja ja edesauttaa kestävästä talouskasvusta tilanteessa, jossa julkisen talouden menojen kasvua yritetään rajoittaa.

Vakaushjelman tavoiteskenaarion mukaan julkisyhteisöjen alijäämä kääntyy laskuun vuoden 2024 jälkeen. Hallitusohjelman merkittävä toimenpidekokonaisuus varmistaa sen, että Suomi noudattaa vuoden 2024 jälkeen edelleen asteittaiseen ja kestäväan vakauttamiseen tähtäävää julkisen talouden keskipitkän aikavälin strategiaa yhdistettynä investointeihin ja uudistuksiin, joilla edistetään voimakkaampaa kestävästä kasvua, jotta saavutetaan maltillinen julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema.

Valtioneuvoston arvio edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta

Valtioneuvoston arvion mukaan Suomi on noudattanut vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa ja saamiaan finanssipoliittisia suosituksia v. 2022, kuten myös komissio ja neuvosto keväällä 2023 arvioivat.

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 vakaushjelmasta antamassaan lausunnossa.

Vertailu muihin ennusteisiin ja herkkyyshanalyysi

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

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma

Suomi toimitti elpymis- ja palautumissuunnitelman (RRP) komissiolle 27.5.2021.

Komissio antoi arvionsa Suomen suunnitelmasta sekä ehdotuksen neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi liittyen Suomen suunnitelmaan 4.10.2021. Suunnitelma hyväksyttiin neuvostossa 29.10.2021.

Suunnitelma jakautuu neljään pilariin:

- i. Vihreä siirtymä tukee talouden rakennemuutosta ja hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa,
- ii. Digitalisaation ja datatalouden avulla vahvistetaan tuottavuutta ja tuodaan palvelut kaikkien saataville,
- iii. Työllisyysasteen ja osaamistason nostaminen kestäväen kasvun vauhdittamiseksi ja
- iv. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden vahvistaminen ja kustannusvaikuttavuuden lisääminen.

Suomen saanto elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksista supistui komission 30.6.2022 julkaiseman päivityksen mukaan noin 1,8 miljardiin euroon. Suomi päivitti elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa alentuneen saannon vuoksi karsimalla investoinneista yhteensä 272,75 miljoonalla eurolla ja toimitti päivitetyn suunnitelman komissiolle 26.1.2023. Neuvosto hyväksyi Suomen päivitetyn suunnitelman 14.3.2023.

Komissio julkaisi 18.5.2022 REPowerEU-suunnitelman¹⁶ vastauksena Venäjän Ukrainassa käymän hyökkäyssodan aiheuttamiin ongelmiin ja maailmanlaajuisten energiamarkkinoiden häiriöihin. Suunnitelman tuella EU voi tehokkaammin säästää energiaa, tuottaa puhdasta energiaa ja monipuolistaa energiantoimituksia. Unioni myöntää REPowerEU-toimiin rahoitusta yhteensä 20 mrd. euroa. EU rahoittaa suunnitelman pääosin myymällä EU:n innovaatorahastolle kuuluvia päästöoikeuksia ja aikaistamalla jäsenvaltioille kohdennettujen päästöoikeuksien myyntiä.

REPowerEU-suunnitelma on osa elpymis- ja palautumistukivälinettä ja sen piirissä tehtävät toimet sisällytetään erillisenä osiona päivitettyihin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin. Suomella on käytettävissä REPowerEU-rahoitusta 127 milj. euroa (ei-takaisin-maksettavaa lisärahoitustukea 113 milj. euroa sekä siirto Brexit-mukautusvarauksesta (BAR) 14 milj. euroa).

Taulukko DBP. 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	0,13	0,05
RRF avustusten maksatukset EU:lta	0,11	0,09	0,08	0,26	0,12	0,11
RRF-avustuksilla rahoitetut menot (% suhteessa BKT:hen)						
Palkansaajakorvaukset D.1	0,00	0,02	0,05	0,03	0,01	0,00
Välituotekäyttö 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	0,01	0,04	0,02	0,02	0,01
Muut tulonsiirrot D.7						
MENOT YHTEENSÄ	0,01	0,07	0,25	0,18	0,13	0,05

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj>

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Kiinteän pääoman bruttomuodostus P.51g	0,00	0,00	0,04	0,04	0,03	0,01
Pääoman siirrot D.9	0,00	0,02	0,07	0,07	0,05	0,03
Investoinnit ja pääomansiirrot yhteensä	0,00	0,02	0,11	0,10	0,08	0,04

RRF-avustuksilla rahoitetut muut menot (%
suhteessa BKT:hen)¹
Menetettyt verotulot
Muut tuloihin vaikuttavat toimet
Rahoitustaloustoimet

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

Taulukot 1.—3.

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

	2022	2023	2024	2025	2026
Rakenteellinen jäämä					
— tavoite			-2,2	-1,8	-1,3
— ennuste	-0,4	-1,3	-2,2	-2,8	-2,7
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto					
— tavoite			-3,2	-2,4	-1,6
— ennuste	-0,8	-2,4	-3,2	-3,4	-3,0
Julkisyhteisöjen bruttovelka					
— tavoite			76,8	77,6	77,7
— ennuste	72,9	74,2	76,8	78,9	80,4
Julkisyhteisöjen menot					
— tavoite			54,7	53,9	52,7
— ennuste	53,4	54,7	54,7	54,6	53,8

Taulukko B. Vertailu komission edelliseen ennusteeseen

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

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	235,0	1,6	0,0	1,2	1,8	1,7
2. BKT käyvin hinnoin	268,7	7,1	4,8	3,4	4,1	4,1
BKT:n määrän komponentit						
3. Yksityiset kulutusmenot	123,3	1,7	-0,2	1,0	1,8	2,0
4. Julkiset kulutusmenot	57,4	0,8	1,8	-0,1	0,4	0,5
5. Pääoman muodostus	54,0	3,2	-3,1	2,1	4,4	2,1
6. Varastojen muutos (% BKT:sta)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Tavaroiden ja palvelusten vienti	92,6	3,5	-0,8	4,1	3,8	3,6
8. Tavaroiden ja palvelusten tuonti	97,8	8,3	-3,8	3,6	4,3	3,5
Laskennallinen vaikutus BKT:n kasvuun						
9. Kotimainen lopputuotekasvu	241,4	1,8	-0,4	1,0	2,0	1,7
10. Varastojen muutos	0,0	1,7	-1,0	0,0	0,0	0,0
11. Nettovienti	-5,2	-1,9	1,4	0,2	-0,3	0,0

Taulukko 1b. Hintaindeksien kehitys

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

Taulukko 1c. Työmarkkinoiden kehitys

	2022	2022	2023	2024	2025	2026
	taso					
1. Työllisyys, 1 000 henkeä	2 619	2,5	0,3	0,1	0,6	0,6
2. Työllisyys, 1 000 työtuntia	427 400	1,5	0,2	0,0	0,5	0,6
3. Työttömyysaste (%)	190	6,8	7,1	7,2	7,0	6,6
4. Työn tuottavuus, henkeä	89,7	-0,9	-0,3	1,1	1,1	1,0
5. Työn tuottavuus, tehdyt työtunnit	549,9	0,1	-0,2	1,2	1,3	1,0
6. Palkansaajakorvaukset	125,2	6,3	5,4	2,7	4,2	3,6
7. Palkansaajakorvaukset työntekijää kohden	47,8	3,7	5,1	2,7	3,5	3,0

Taulukko 1d. Sektorikohtaiset taseet, % BKT:sta

	2022	2023	2024	2025	2026
1. Suomen nettoluotonanto ulkomaille josta:	-3,6	-1,3	-1,1	-1,3	-1,4

	2022	2023	2024	2025	2026
— Tavaroiden ja palvelujen tase	-2,4	-0,9	-0,7	-1,0	-1,0
— Tuotantotekijäkorvausten ja tulonsiirtojen tase	-1,3	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4
— Pääomansiirrot, netto	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
2. Yksityisen sektorin nettoluotonanto	-2,2	1,7	2,4	2,5	2,0
3. Julkistalouden nettoluotonanto	-0,8	-2,4	-3,2	-2,4	-1,6
4. Tilastollinen ero	-0,5	-0,5	-0,4	-1,4	-1,8

Taulukko 2a. Julkisyhteisöjen näkymät

	2022 milj. euroa	2022	2023	2024	2025	2026
		% BKT:sta				
Nettoluotonanto alasektoreittain (EDP B.9)						
1. Julkisyhteisöt yhteensä	-2 275	-0,8	-2,4	-3,2	-2,4	-1,6
2. Valtio	-4 402	-1,6	-3,3	-3,4	-3,3	-2,5
3. Maakuntahallinto		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Paikallishallinto	-541	-0,2	-0,5	-0,7	-0,6	-0,7
5. Sosiaaliturvarahastot	2 668	1,0	1,4	0,9	1,5	1,6
Julkisyhteisöt (S13)						
6. Tulot yhteensä	141 142	52,5	52,3	51,5	51,2	50,7
7. Menot yhteensä	143 418	53,4	54,7	54,7	53,6	52,3
8. Nettoluotonanto	-2 275	-0,8	-2,4	-3,2	-2,4	-1,6
9. Korkomenot	1 479	0,6	0,8	1,2	1,3	1,4
10. Perusjäämä	-796	-0,3	-1,6	-2,0	-1,1	-0,2
11. Kertaluonteiset toimet	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulolajit						
12. Verotulot (12=12a+12b+12c)	83 004	30,9	29,6	29,4	29,0	28,8
12a. Tuotannon ja tuonnin verot	36 380	13,5	12,9	12,7	12,4	12,2
12b. Tuloverot	45 723	17,0	16,2	16,5	16,3	16,3
12c. Pääomaverot	901	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
13. Sosiaaliturvamaksut	20 292	12,0	12,1	11,4	11,6	11,4
14. Omaisuustulot	6 973	2,6	3,3	3,6	3,8	3,9
15. Muut tulot (15=16-12-13-14)	30 873	7,1	7,3	7,1	6,8	6,6
16. = 6. Tulot yhteensä	141 142	52,5	52,3	51,5	51,2	50,7
josta: Veroaste (D2+D.5+D.61+D.91-D.995)	103 593	43,1	41,9	41,0	40,6	40,1
Menolajit						
17. Palkansaajakorvaukset + välituotekäyttö	64 005	23,8	24,6	24,4	23,6	23,1
17a. Palkansaajakorvaukset (eli palkat + työnantajan sotumaksut)	33 269	12,4	12,4	12,3	12,3	12,2
17b. Välituotekäyttö	30 736	11,4	12,2	12,1	11,9	11,6
18. Sosiaaliset tulonsiirrot (18=18a+18b)	55 628	20,7	21,2	21,4	20,6	20,1
josta työttömyyskorvaukset	4 080	1,5	1,6	1,5	1,2	1,0
18a. Luontoismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot	8 340	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2
18b. Rahamääräiset sosiaalietuudet	47 288	17,6	18,0	18,1	17,4	16,9
19. = 9. Korkomenot	1 479	0,6	0,8	1,2	1,3	1,4
20. Tukipalkkiot	2 953	1,1	0,9	0,9	0,9	0,8
21. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	11 260	4,2	4,2	4,3	4,7	4,5
22. Pääomansiirrot	1 250	0,5	0,5	0,1	0,1	0,1
23. Muut menot (23 = 24 -17-18-19-20-21)	6 843	2,5	2,5	2,3	2,3	2,2
24. = 7. Menot yhteensä	143 418	53,4	54,7	54,7	53,6	52,3
josta: Julkinen kulutus	64 636	24,1	24,8	24,8	24,7	24,6

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

	2022	2022	2023	2024	2025	2026
	milj. euroa					
1. Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	141 142	52,5	52,3	51,5	51,3	50,8
2. Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	143 418	53,4	54,7	54,7	54,6	53,8

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	742	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	0,1	0,1	0,1	0,1
3. Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	-142	-0,1	-0,2	-0,7	0,1	-0,1
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	72,9	74,2	76,8	77,6	77,7
2. Bruttovelan muutos, %-yks.	0,4	1,3	2,6	0,8	0,1
Bruttovelan muutokseen vaikuttavat tekijät, %-yks.					
3. Perusjäämä	0,3	1,6	1,8	1,1	0,2
4. Korkomenot	0,6	0,8	1,2	1,3	1,4
5. Virta-varantokorjaukset	-0,5	-1,1	-0,6	-1,6	-1,4
josta:					
— Erot kassa- ja suoriteperusteisessa tilastoinnissa	1,3	0,3	0,7	0,1	0,0
— Rahoitusvarojen nettohankinta	2,7	0,8	0,8	1,2	1,3
— josta: yksityistämistulot	0,0	-0,2	-0,2	-0,1	0,0
— Muut (ml. bkt:n kasvun vaikutus)	-4,5	-2,3	-2,1	-2,9	-2,7
Velan implisiittinen korko (= sulautetut korkomenot per edellisvuoden velkataso * 100)	0,8	1,2	1,7	1,8	1,9
Muut relevantit muuttujat					
6. Likvidi rahoitusvarallisuus (AF1, AF2, AF3, AF5)					
7. Nettorahoitusvelka (7=1-6)					
8. Valtion velkojen kuolelutukset (olemassaolevat velkakirjat)	12,0				
9. Valuuttamääräisen velan osuus	0				
10. Valtion velkojen keskimääräinen maturiteetti	7,6				

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

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

Taulukko 6. Erot edelliseen vakausohjelmaan nähden

	2022	2023	2024	2025	2026
BKT:n kasvu (%)					
VO-2023 - kevät	2,1	-0,2	1,3	1,6	1,6
VO-2023 - syksy	1,6	0,0	1,2	1,8	1,7
Ero, %-yks.	-0,5	0,2	-0,1	0,2	0,1
Julkistalouden rahoitusjäämä, % BKT:sta					
VO-2023 - kevät	-0,8	-2,6	-2,6	-3,1	-2,9
VO-2023 - syksy	-0,8	-2,4	-3,2	-2,4	-1,6
Ero, %-yks.*	0,0	0,2	-0,6	0,7	1,3
Julkisyhteisöjen bruttovelka, % BKT:sta					
VO-2023 - kevät	73,0	74,4	76,9	79,0	80,7
VO-2023 - syksy	72,9	74,2	76,8	77,6	77,7
Ero, %-yks.*	-0,1	-0,2	-0,1	-1,4	-3,0

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

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Kokonaismenot	46,6	53,9	57,2	53,5	54,9	56,3	59,1
Josta: ikäsidonnaiset menot			29,4	29,2	29,4	28,9	29,8
Kokonaistulot	51,7	51,4	51,6	50,5	51,2	52,2	54,0

Taulukko 7a. Ehdolliset vastuut, % BKT:sta

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

Taulukko 8. Ennusteen taustaoletukset¹

	2022	2023	2024	2025	2026
3kk EURIBOR-korko	0,3	3,5	3,6	3,0	2,4
Obligaatiokorko 10v.	1,7	3,1	3,2	3,2	3,1
USD/EUR-valuuttakurssi	1,1	1,1	1,1	1,1	0,0
Nimellinen efektiivinen valuuttakurssi	-2,7	-0,6	0,0		
Maailman (poislukien EU) BKT-kasvu	3,3	2,8	3,1		
EU-28 BKT-kasvu	3,5	1,0	1,7		
Tärkeimpien vientimarkkinoiden BKT-kasvu	3,9	-0,4	5,4	3,3	
Maailmankaupan kasvu	3,6	0,0	5,7	3,8	
Raakaöljy (USD/barreli)	98,7	82,3	82,2	77,9	

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	0,13	0,05
RRF avustusten maksatukset EU:lta	0,11	0,09	0,08	0,26	0,12	0,11
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	0,01	0,04	0,02	0,02	0,01
Muut tulonsiirrot D.7						
MENOT YHTEENSÄ	0,01	0,07	0,25	0,18	0,13	0,05
Kiinteän pääoman bruttomuodostus P.51g	0,00	0,00	0,04	0,04	0,03	0,01
Pääoman siirrot D.9	0,00	0,02	0,07	0,07	0,05	0,03
Investoinnit ja pääomansiirrot yhteensä	0,00	0,02	0,11	0,10	0,08	0,04
RRF-avustuksilla rahoitetut muut menot (% suhteessa BKT:hen) ¹						
Menetettyt verotulot						
Muut tuloihin vaikuttavat toimet						
Rahoitustaloustoimet						

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

Alustava talousarviosuunnitelma

Taulukot

1 Makrotalouden ennusteet

Taulukko 0.i) Perusoletukset

	2022	2023	2024
3kk EURIBOR-korko	0,3	3,5	3,6
Obligaatiokorko 10v.	1,7	3,1	3,2
USD/EUR-valuuttakurssi	1,1	1,1	1,1
Nimellinen efektiivinen valuuttakurssi (Suomi)	-2,7	-0,6	0,0
Maaailman (poislukien EU) BKT-kasvu	3,3	2,8	3,1
EU-28 BKT-kasvu	3,5	1,0	1,7
Tärkeimpien vientimarkkinoiden BKT-kasvu	3,9	-0,4	5,4
Maaailmankaupan kasvu	3,6	0,0	5,7
Raakaöljy (USD/barreli)	98,7	82,3	82,2

Taulukko 1a. Makrotalouden näkymät

	2022 mrd. euroa	2022	2023	2024
		määrä, %		
1. Reaalinen BKT	235,0	1,6	0,0	1,2
Josta				
1.1. Talousarviotoimien arvioidut vaikutukset talouskasvuun				
2. Potentiaalinen BKT	236,8	1,4	1,2	1,0
kontribuutiot:				
— työpanos				
— pääoma				
— kokonaistuottavuus				
3. Nimellinen BKT	268,7	7,1	4,8	3,4
4. Yksityiset kulutusmenot	123,3	1,7	-0,2	1,0
5. Julkiset kulutusmenot	57,4	0,8	1,8	-0,1
6. Pääoman muodostus	54,0	3,2	-3,1	2,1
7. Varastojen muutos (% BKT:sta)	0,0	0,0	0,0	0,0
8. Tavaroiden ja palveluiden vienti	92,6	3,5	-0,8	4,1
9. Tavaroiden ja palveluiden tuonti	97,8	8,3	-3,8	3,6
Vaikutus BKT:n kasvuun, %-yksikköä				
10. Kotimainen lopputuotekysyntä	241,4	1,8	-0,4	1,0
11. Varastojen muutos	0	1,7	-1,0	0,0
12. Nettovienti	-5,2	-1,9	1,4	0,2

Taulukko 1b. Hintojen kehitys

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

Taulukko 1c. Työmarkkinoiden kehitys

	2022	2022	2023	2024
	taso	muutos, %		
1. Työllisyys, 1000 henkeä	2 619	2,5	0,3	0,1
2. Työllisyys, 1000000 työtuntia	427,4	1,5	0,2	0,0
3. Työttömyysaste (%)	190	6,8	7,1	7,2
4. Työn tuottavuus, henkeä	89,7	-0,9	-0,3	1,1
5. Työn tuottavuus, tehdyt työtunnit	549,9	0,1	-0,2	1,2
6. Palkansaajakorvaukset	125,2	6,3	5,4	2,7
7. Palkansaajakorvaukset työntekijää kohden	47,8	3,7	5,1	2,7

Taulukko 1d. Sektorikohtaiset taseet, % BKT:sta

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

2 Julkisen talouden tavoitteet

Taulukko 2a Julkisen talouden tavoitteet jaoteltuina alasektoreittain, % BKT:sta

Nettoluotonanto alasektoreittain	2023	2024
1. Julkisyhteisöt yhteensä	-2,4	-3,2
2. Valtio	-3,3	-3,4
3. -		
4. Paikallishallinto	-0,5	-0,7
5. Sosiaaliturvarahastot	1,4	0,9
6. Korkomenot	1,2	1,3

Nettoluotonanto alasektoreittain	2023	2024
7. Perusjäämä	-1,6	-2,0
8. Kertaluonteiset toimet	0,0	0,0
9. Reaalisen BKT:n kasvu, %-muutos	0,0	1,2
10. Potentiaalinen BKT, %-muutos	1,2	1,0
kontribuutiot:		
— työpanos	0,4	0,1
— pääomapanos	0,4	0,4
— kokonaistuottavuus	0,4	0,5
11. Tuotantokuilu	-1,9	-1,7
12. Rahoitusjäämän suhdannekomponentti	-1,1	-1,0
13. Suhdannekorjattu rahoitusjäämä	-1,3	-2,2
14. Suhdannekorjattu perusjäämä	-0,5	-1,0
15. Rakenteellinen jäämä	-1,3	-2,2

Taulukko 2b Julkisyhteisöjen velan kehitys, mrd. euroa

	2023	2024
1. Bruttovelka	74,2	76,8
2. Bruttovelan muutos, %-yks.	1,3	2,6
Bruttovelan muutokseen vaikuttavat tekijät, %-yks.		
3. Perusjäämä	1,6	2,0
4. Korkomenot	0,8	1,2
5. Virta-varantokorjauserät	-1,1	-0,6
josta:		
— Erot kassa- ja suoriteperusteisessa tilastoinnissa	0,3	0,7
— Rahoitusvarojen nettohankinta	0,8	0,8
— josta:		
— yksityistämistulot	-0,2	-0,2
— arvostusvaikutukset ja muut	-2,3	-2,1
Velan implisiittinen korko	1,2	1,7
Muut relevantit muuttujat		
6. Likvidi rahoitusvarallisuus		
7. Nettorahoitusvelka		
8. Valtion velkojen kuolelutukset (olemassaolevat velkakirjat)		
9. Valuuttamääräisen velan osuus		
10. Valtion velkojen keskimääräinen maturiteetti		

3 Tulo- ja menoennusteet, joissa politiikan oletetaan pysyvän muuttumattomana

Taulukko 3 Muuttumattomaan politiikkaan perustuvat ennusteet julkisyhteisöjen tuloista ja menoista jaoteltuina keskeisiin osatekijöihin, % BKT:sta

Julkisyhteisöt	2023	2024
1. Tulot yhteensä politiikan pysyessä muuttumattomana	52,3	51,6
josta:		
1.1. Tuotannon ja tuonnin verot	12,9	12,7
1.2. Tuloverot	16,2	16,5
1.3. Pääomaverot	0,4	0,3
1.4. Sosiaaliturvamaksut	12,1	11,4

Julksisyhteisöt	2023	2024
1.5. Omaisuustulot	3,3	3,3
1.5. Muut tulot	7,3	7,1
josta: veroaste	41,9	41,0
2. Menot yhteensä politiikan pysyessä muuttumattomana	54,7	54,9
josta:		
2.1. Palkansaajakorvaukset (eli palkat + työnantajan sotumaksut)	12,4	12,3
2.2. Väliuotekäyttö	12,2	12,2
2.3. Sosiaaliset tulonsiirrot	21,2	21,4
josta työttömyyskorvaukset	1,6	1,5
2.4. Korkomenot	0,8	1,2
2.5. Tukipalkkiot	0,9	0,9
2.6. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	4,2	4,4
2.7. Pääomansiirrot	0,5	0,1
2.8. Muut menot	2,5	2,3

4 Tulo- ja menotavoitteet; julkisyhteisöjen menot tehtävittäin

Taulukko 4a Julksisyhteisöjen tulot ja menot jaoteltuina keskeisiin osatekijöihin

Julksisyhteisöt	2023	2024
1. Tulot yhteensä	52,3	51,5
josta:		
1.1. Tuotannon ja tuonnin verot	12,9	12,7
1.2. Tuloverot	16,2	16,5
1.3. Pääomaverot	0,4	0,3
1.4. Sosiaaliturvamaksut	12,1	11,4
1.5. Omaisuustulot	3,3	3,6
1.5. Muut tulot	7,3	7,1
josta: veroaste	41,9	41,0
2. Menot yhteensä	54,7	54,7
josta:		
2.1. Palkansaajakorvaukset	12,4	12,3
2.2. Väliuotekäyttö	12,2	12,1
2.3. Sosiaaliset tulonsiirrot	21,2	21,4
josta työttömyyskorvaukset	1,6	1,5
2.4. Korkomenot	0,8	1,2
2.5. Tukipalkkiot	0,9	0,9
2.6. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	4,2	4,3
2.7. Pääomansiirrot	0,5	0,1
2.8. Muut menot	2,5	2,3

Taulukko 4b Menosäännön ulkopuolisia menoja

	2021	2022	2023	2024
	milj. euroa		% BKT:sta	
1. EU:n ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	742	0,3	0,4	0,3
1.a josta investoinnit	97	0,0	0,0	0,0

	2021 milj. euroa	2022	2023 % BKT:sta	2024
2. Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	236	0,1	0,1	0,1
3. Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	-142	-0,1	-0,2	-0,7
4. Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	78	0,0	0,0	0,0

5 Talousarvioesitykseen sisältyvät päätösperäiset toimenpiteet

Taulukko 5a Julkisyhteisöjen päätösperäiset toimenpiteet

Luettelo toimenpiteistä ¹	Yksityiskohtainen kuvaus	Tavoite	Kirjanpitoperiaate	Hyväksymistilanne	Talousarviovaikutukset		
					2022	2023	2024
					% BKT:sta		
Kotitalouksien tuloverot	Kotitalouksien tuloverot		suoriteperustainen	suurin osa hyväksytty ²			0,1
Yhteisöverot	Yhteisöverot		suoriteperustainen	suurin osa hyväksytty ²			0,0
Välilliset verot	Välilliset verot		suoriteperustainen	suurin osa hyväksytty ²			0,0
Sosiaaliturvamaksut	Sosiaaliturvamaksut		suoriteperustainen	esitetty ³			-0,7
Menotoimet	Menotoimet		suorite/kassaperusteinen	suurin osa hyväksytty ²			-0,4

¹) Monet toimista eivät täytä mittaluokkakriteeriä (0,05 % BKT:sta), joten toimet ovat summattu yhteen sekä jaettu suurempiin kategorioihin. Osa toimista on väliaikaisia, mutta suurin osa on pysyviä.

²) Eduskunta päättää syksyn 2023 aikana

³) Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa syksyn 2023 aikana

Taulukko 5b Valtion päätösperäiset toimenpiteet

Luettelo toimenpiteistä ¹	Yksityiskohtainen kuvaus	Tavoite	Kirjanpitoperiaate	Hyväksymistilanne	Talousarviovaikutukset		
					2022	2023	2024
					% BKT:sta		
Kotitalouksien tuloverot	Kotitalouksien tuloverot		suoriteperusteinen	suurin osa hyväksytty ²			0,1
Yhteisöverot	Yhteisöverot		suoriteperusteinen	suurin osa hyväksytty ²			0,0
Välilliset verot	Välilliset verot		suoriteperusteinen	suurin osa hyväksytty ²			0,0
Menotoimet	Menotoimet		suorite/kassaperusteinen	suurin osa hyväksytty ²			-0,4

¹) Monet toimista eivät täytä mittaluokkakriteeriä (0,05 % BKT:sta), joten toimet ovat summattu yhteen sekä jaettu suurempiin kategorioihin. Osa toimista on väliaikaisia, mutta suurin osa on pysyviä.

²⁾ Eduskunta päättää syksyn 2023 aikana

6 Alustavan talousarviosuunnitelman mahdolliset yhteydet unionin kasvu- ja työllisyysstrategiassa asetettuihin tavoitteisiin ja maakohtaisiin suosituksiin

Taulukko 6a Maakohtaiset suositukset

Suositus	Toimenpiteet	Vastaavuus
<p>maakohtainen suositus 1: toteuttaa vuosina 2023 ja 2024 toimia, joilla se purkaa voimassa olevat hätätilanteen energiatukitoimenpiteet ja käyttää saatavat säästöt julkisen talouden alijäämän supistamiseen mahdollisimman pian vuosina 2023 ja 2024; jos uusi energian hinnan nousu edellyttää uusia tai jatkettuja tukitoimenpiteitä, varmistaa, että tällaiset tukitoimenpiteet kohdennetaan haavoittuvassa asemassa olevien kotitalouksien ja yritysten suojelemiseen, että julkisella taloudella on toimenpiteisiin varaa ja että kannustimet energiansäästöön säilyvät;</p>	<p>Energiatukitoimet päätetään suunnitellusti vuonna 2023 ja uusia ei ole suunnitteilla.</p>	<p>Toimet vastaavat suoraan suositukseen.</p>
<p>maakohtainen suositus 2: varmistaa finanssipolitiikan maltillisuus erityisesti rajoittamalla kansallisesti rahoitettujen nettomäärien perusmenojen nimelliskasvun vuonna 2024 enintään 2,2 prosenttiin</p>	<p>Hallitusohjelman mittavasta toimenpidepaketista huolimatta kansallisesti rahoitettujen nettomäärien perusmenojen kasvu ylittää tämän hetken arvion mukaan lievästi neuvoston suosittelman 2,2 % v. 2024. Suosituksen mukaisesti julkisen talouden menojen kasvua kuitenkin rajoitetaan v. 2024, ja merkittävimmät toimet koskevat edellä esitetysti muun muassa asumisen tukiin liittyvää kokonaisuutta, työttömyysturvan muutoksia, etuuskien indeksikorotusten jäädyttämistä, väylähankkeiden rahoitustason alentamista ja kehitysyhteistyön rahoituksen vähentämistä.</p>	<p>Toimet vastaavat suoraan suositukseen, kun huomioidaan Ukrainan tukemiseen ja turvallisuuteen liittyvät kasvaneet kustannukset.</p>
<p>maakohtainen suositus 3: jatkaa kansallisesti rahoitettuja julkisia investointeja ja varmistaa tukivälineen avustusten ja muiden unionin varojen tuloksellinen käyttö erityisesti vihreän ja digitaalisen siirtymän edistämiseksi</p>	<p>Merkittävä osa Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmasta on kohdistettu kaksoissiirtymän edistämiseen. Julkisten investointien taso säilyy korkeana talouden sopeutustoimista huolimatta, kun huomioidaan hallituksen toteuttamat mittavat kertaluonteiset panostukset kasvun tukemiseksi.</p>	<p>Toimet vastaavat suoraan suositukseen.</p>

Suositus	Toimenpiteet	Vastaavuus
<p>maakohmainen suositus 4: noudattaa vuoden 2024 jälkeen edelleen asteittaiseen ja kestävään vakauttamiseen tähtäävää julkisen talouden keskipitkän aikavälin strategiaa yhdistettynä investointeihin ja uudistuksiin, joilla edistetään voimakkaampaa kestävä kasvua, jotta saavutetaan maltillinen julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema</p> <p>maakohmainen suositus 5: viedä eteenpäin sosiaaliturvajärjestelmän uudistusta, jotta lisätään sosiaalietuusjärjestelmän tehokkuutta, mikä parantaisi työnteon kannustimia ja myös tukisi julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä</p>	<p>Hallitus sitoutuu vaalikauden aikana vahvistamaan julkista taloutta pysyvästi toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti 6 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Osana Suomen kestävä kasvun ohjelmaa on päätetty merkittävistä vihreän siirtymän toimista. Energiaomavaraisuuden ja huoltovarmuuden vahvistamiseksi on päätetty toimenpidekokonaisuudesta, jonka tavoitteena on nopeuttaa merkittävä tavalla irtautumista fossiilisesta energiasta sekä tukea uuden teknologian käyttöönottoa.</p> <p>Hallitus suunnittelee perusturvan uudistusta, joka parantaisi työnteon kannattavuutta, sujuvoittaisi sosiaaliturvaa ja yksinkertaistaisi etuuksia sosiaaliturvakomitean välimietinnön tekemät suositukset ja selvitykset huomioiden.</p>	<p>Toimet vastaavat suoraan suositukseen.</p> <p>Toimet vastaavat suoraan suositukseen sosiaaliturvajärjestelmän uudistamisen osalta.</p>

Taulu 6b Unionin asettamat tavoitteet kasvun ja työllisyyden osalta

Tehtyjä toimia on käyty yksityiskohtaisesti läpi Suomen kansallisessa uudistusohjelmassa

https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/Finland-NRP-2023_en.pdf

7 Erot viimeisimpään vakausohjelmaan nähden

Taulukko 7 Erot viimeisimpään vakausohjelmaan nähden

	2022	2023	2024
	% BKT:sta		
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto			
Vakausohjelma	-0,8	-2,6	-2,6
Alustava talousarviosuunnitelma	-0,8	-2,4	-3,2
Ero, %-yksikköä	0,0	0,2	-0,6
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto muuttumattomalla politiikalla			
Vakausohjelma	-0,8	-2,6	-2,6
Alustava TAE	-0,8	-2,4	-3,4
Ero, %-yksikköä	0,0	0,2	-0,8

Menetelmiä koskevat tiedot

Makroennuste perustuu asiantuntijanäkemyksiin, valtiovarainministeriön DSGE-malliin, lyhyen ajan faktorimalliin, sekä partiaalimalleihin.

Julkisen talouden ennuste perustuu mm. lyhyen aikavälin makroennusteeseen sekä keskipitkän aikavälin laskelmiin, talousarvioesityksiin, kehyspäätöksiin, veropohjaennusteisiin ja veroperustemuutoksiin sekä niistä johdettuihin yksityiskohtaisiin verotuloarvioihin, kuntatalousohjelmaan ja päätöksiin sosiaaliturvamaksuista ja -etuuksista.