



23.9.2024

# Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelma

Kansallinen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellinen suunnitelma

## Tiivistelmä

Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelma vuosille 2025–2028 vastaa EU:n 30.4.2024 voimaan tulleiden finanssipoliittisten sääntöjen vaatimukseen jäsenvaltioille toimittaa kansallinen keskipitkän aikavälin finanssipo liittis-rakenteellinen suunnitelma (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 2024/1263).

Suomen suunnitelmassa esitettävä nettomenopolku vuosille 2025–2028, eli sallittu nimellisten nettoperuserojen kasvuvauhti, pohjautuu sopeutuskauden pidennykseen seitsemään vuoteen. Pidennyksen perusteena oleva uudistus- ja investointikokonaisuus muodostuu osista Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaa (RRP) sekä kahdesta sosiaaliturvauudistuksen osasta. Nettomenopolku on asetettu siten, että se on yhteensopiva hallitusohjelmassa ja vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmassa päätettyjen julkista taloutta yhteensä noin 9 mrd. eurolla vahvistavien toimenpidekokonaisuuksien kanssa. Hallitus on sitoutunut toimenpidekokonaisuuksien täysimääräiseen toimeenpanoon, mikä yhdessä hallituksen tavoittelemien työmarkkina-vaikutusten toteutumisen kanssa varmistaa, että Suomi noudattaa nettomenopolkuaan.

## Sisällysluettelo

1 Talous- ja finanssipoliittinen strategia .....	4
2 Makrotaloudelliset oletukset ja erot komission viiteuraan.....	11
3 Uudistukset ja investoinnit.....	13
3.1 Sopeutuskauden pidentämisen perustana olevat uudistukset ja investoinnit.....	13
3.1.1 Elpymis- ja palautumissuunnitelma (RRP) .....	13
3.1.2 Sosiaaliturvauudistus (SOTU): yleistuki .....	15
3.1.3 Sosiaaliturvauudistus (SOTU): toimeentulotuki.....	16
3.1.4 Sopeutuskauden pidentämisen perustana olevien uudistusten ja investointien vaikutukset .....	17
3.2 Muut uudistukset ja investoinnit .....	22
3.2.1 Muut uudistukset ja investoinnit – maakohtaisiin suosituksiin ja unionin yhteisiin pianopisteisiin vastaaminen .....	22
3.2.2 Muiden uudistusten ja investointien vaikutukset .....	24
4 Kuulemiset.....	26
LIITTEET .....	27
A.1 Taulukot	
A.2 Komission viiteura	
A.3 Itsenäinen ennuste	
A.4 Implisiittiset ja ehdolliset vastuut	
A.5 Maakohtaiset suositukset	

## 1 Talous- ja finanssipoliittinen strategia

EU:n uudet finanssipoliittiset säännöt astuivat voimaan 30.4.2024.<sup>1</sup> Asetuksen 2024/1263<sup>2</sup> mukaisesti Suomi valmistelee vuosille 2025–2028 ensimmäisen kansallisen keskipitkän aikavälin (finanssipoliittis-rakenteellisen) suunnitelmansa (*MTP* tai *suunnitelma*), jossa keskeisessä asemassa on suunnitelmassa asetettava nettomenopolku. Komissio arvioi suunnitelman ja neuvosto hyväksyy suositukset koskien suunnitelmaa ja nettomenopolkua, johon EU:n finanssipoliittinen seuranta jatkossa keskittyy.<sup>3</sup> EU:n uusia finanssipoliittisia sääntöjä käsitellään suunnitelman luvun 1 lopussa olevassa kehikossa.

Suomessa pidetään eduskuntavaalit keväällä 2027. Vaalien jälkeen muodostettava hallitus arvioi tarvetta toimittaa uusi keskipitkän aikavälin suunnitelma hallituskautensa alussa, mihin sillä on EU-lainsäädännön mukaan mahdollisuus.

### *Suunnitelmassa sitoudutaan nettomenopolkuun*

Suunnitelmissa jäsenvaltiot esittävät sitoumuksensa julkisten nettomenojen vuotuiseksi kasvuvauhdiksi neljäksi seuraavaksi vuodeksi. Tätä niin kutsuttua nettomenopolkua rajaa komission laatima viiteura, joka on laadittu sekä neljän että seitsemän vuoden sopeutuskaudelle. Sopeutuskauden pidentäminen seitsemään vuoteen edellyttää jäsenvaltiolta sitoutumista rakenteellisiin uudistuksiin ja investointeihin.

Suomelle komission viiteurasta tuleva julkisen talouden sopeutusvaade on merkittävä johtuen Suomen velkaasteen edelleen jatkuvasta noususta. Tästä syystä Suomen on välttämätöntä hakea suunnitelman sopeutuskauden pidennystä seitsemään vuoteen. Sopeutuskauden pidentämisen perusteena suunnitelmassa esitetään uudistus- ja investointikokonaisuus, joka muodostuu osista Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaa (RRP) sekä kahdesta sosiaaliturvauudistuksen osasta (yhden perusturvaetuuden malli sekä viimesijainen toimeentulotuki). Tätä maakohtaisiin suosituksiin vastaavaa kokonaisuutta on esitelty luvussa 3.1. Valittu uudistus- ja investointikokonaisuus vastaa komission ohjeistukseen<sup>4</sup> siitä, että uudistuksia ja investointeja ei ole vielä toimeenpantu, mikä poissulkee hallituksen kautensa alussa päättämien merkittävien, erityisesti työmarkkinoille suunnattujen, uudistusten käyttämisen pidennyksen perusteena. RRP:n käyttö perustuu puolestaan lainsäädännön ensimmäisille suunnitelmille sallimaan poikkeukseen<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelma perustuu tilastotietoihin, jotka on saatu käyttöön 17.9.2024 mennessä.

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2024/1263 talouspolitiikan tuloksellisesta yhteensovittamisesta ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>.

<sup>3</sup> Jäsenvaltio, jossa velkasuhde ylittää perussopimuksen viitearvon (60 % BKT:sta), voi joutua poiketessa nettomenopolultaan liiallisen alijäämän menettelyyn velkakriteerin rikkoutumisen perusteella (velka-EDP). Menettely käynnistyy – kuten alijäämä-EDP:ssäkin – komission ns. 126 artiklan 3 kohdan mukaisella raportilla, jossa komissio arvioi kriteerien täyttymistä, kun jäsenvaltion valvontatilille merkityt poikkeamat ylittävät joko vuosittain 0,3 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen tai kumulatiivisesti 0,6 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. Valvontatili on ennaltaehkäisevään osaan kuuluva elementti, jolla seurataan jäsenvaltiokohtaisesti havaittuja poikkeamia neuvoston asettamalta nettomenopolulta.

<sup>4</sup> Guidance to Member States on the Information Requirements for the Medium-Term Fiscal-Structural Plans and for the Annual Progress Reports (C/2024/3975).

<sup>5</sup> Asetuksen 2024/1263 36d artikla: sinä aikana, kun elpymis- ja palautumistukiväline on toiminnassa, asianomaisen jäsenvaltion hyväksytyyn elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyvät sitoumukset otetaan huomioon sopeutuskauden pidentämisessä 14 artiklan mukaisesti, edellyttäen että elpymis- ja palautumissuunnitelma sisältää merkittäviä uudistuksia ja investointeja julkisen talouden kestävyuden parantamiseksi ja talouden kasvupotentiaalin vahvistamiseksi ja että kyseinen jäsenvaltio sitoutuu jatkamaan uudistustoimia kansallisen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman jäljellä olevan voimassaolon ajan ja ylläpitämään elpymis- ja palautumistukivälineen kattamalla ajanjaksolla keskimäärin toteutuneen kansallisesti rahoitettujen investointien tason.

Suomen nettomenopolku on esitetty taulukon 1.1 rivillä 1. Polku poikkeaa rivillä 2 esitetystä komission laske-  
masta seitsemän vuoden viiteurasta, mihin asetuksen 2024/1263 13b artikla<sup>6</sup> antaa mahdollisuuden. Peruste-  
luja poikkeamiselle käsitellään luvussa 2. Nettomenopolku on asetettu siten, että se on yhteensopiva hallitus-  
ohjelmassa ja vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmassa päätettyjen julkista taloutta yhteensä  
noin 9 mrd. eurolla vahvistavien toimenpidekokonaisuuksien kanssa. Hallitus on sitoutunut toimenpidekoko-  
naisuuksien täysimääräiseen toimeenpanoon, mikä yhdessä hallituksen tavoittelemien työmarkkinavaikutus-  
ten toteutumisen kanssa varmistaa, että Suomi noudattaa nettomenopolkuaan. Nettomenopolun noudattami-  
sella alijäämä painuu alle 3 prosentin viitearvon vuonna 2025<sup>7</sup> ja velkasuhde kääntyy laskuun vuonna 2027  
hallituksen tavoitteiden mukaisesti, kuten näkyy taulukosta 1.2. Julkisen talouden sopeutustarve jatkuu kuiten-  
kin myös vuoden 2028 jälkeen.

Taulukko 1.1 Nettomenopolku ja komission viiteura

	2024	2025	2026	2027	2028
Nettomenopolku	3,7	1,6	1,9	2,6	2,6
Komission viiteura		1,4	1,5	1,4	1,5

Suomen nettomenopolun sopeutus on vahvasti etupainotteista johtuen erityisesti vuodelle 2025 tehdyistä  
merkittävistä julkista taloutta vahvistavista toimista. Nettomenopolussa näkyy toisaalta myös vuosille 2025 ja  
2027 ennakoitu puolustushankintojen kirjautuminen kansantalouden tilinpitoon, mikä aiheuttaa sopeutuksen  
poikkeamisen asetuksen 2024/1263 6 artiklan c kohdan lineaarisuuden vaatimuksesta. Merkittävimmät puo-  
lustusinvestoinnit liittyvät F35- ja Laivue 2020 -hankintoihin. Näiden puolustusinvestointien osuus BKT:stä on  
0,5 % vuonna 2025 ja 0,9 % vuonna 2027. Tämä poikkeama on linjassa asetuksen 1467/97 3e artiklan  
kanssa, jonka mukaan komission arvioidessa perussopimuksen alijäämä- ja velkakriteerin noudattamista ote-  
taan huomioon erityisesti puolustusinvestointien kasvu.<sup>8</sup>

Taulukko 1.2<sup>9</sup> Taulukossa 1.1 esitetyn nettomenopolun mukaiset muuttujat

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	muutos, %					
Potentiaalinen BKT	1,1	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
BKT-deflaattori	3,9	1,7	2,1	2,2	2,2	2,3
	suhteessa BKT:hen, %					
Julkisyhteisöjen rahoitusasema	-2,9	-3,7	-2,9	-2,0	-1,4	-0,9
Julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusasema	-1,5	-1,6	-1,1	-0,5	-0,2	0,1
Julkisyhteisöjen rakenteellinen perusjäämä	-0,4	-0,4	0,4	1,1	1,4	1,8
Julkisyhteisöjen bruttovelka	76,6	81,7	83,2	83,9	83,6	82,9
Julkisyhteisöjen bruttovelan muutos	3,1	5,1	1,5	0,7	-0,3	-0,7

<sup>6</sup> Asetuksen 2024/1263 13b artikla: suunnitelman on sisällettävä komission 5 artiklan nojalla toimittama viiteura tai 9 artiklan 3 kohdan nojalla toimittamat tekniset tiedot. Jos nettomenopolku on kansallisessa keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelli-  
sessa suunnitelmassa korkeampi kuin komission 5 artiklan nojalla esittämä viiteura, asianomaisen jäsenvaltion on esitettävä  
suunnitelmassaan pätevät ja tietoon perustuvat taloudelliset perusteet, joilla ero selittyy.

<sup>7</sup> Komissio totesi kesäkuussa 2024 Suomen täyttävän alijäämäkriteerin ja arvioivansa asiaa uudelleen syksyllä. Valtiovarainmi-  
nisteriön arvio alijäämäkriteerin täyttymisestä esitetään 10.10.2024 hyväksyttävässä alustavassa talousarviosuunnitelmassa,  
jossa esitetään myös kansallisen poikkeuslausekkeen käyttöönottoa vuosille 2024–2025.

<sup>8</sup> Asetuksen 1467/97 3e artikla: tapauksen mukaan puolustukseen tehtävien julkisten investointien lisääminen ottaen huomioon  
myös puolustustarvikemenojen kirjausajankohdan.

<sup>9</sup> Taulukko vastaa komission ohjeistuksen (C/2024/3975) taulukkoa 1b.

Liitteessä A.3 esitetyn kansantalousosaston riippumattoman ennusteen mukaan on riski, että nettomenopolkuun nähden syntyy poikkeama erityisesti hyvinvointialueiden säästöjen toteutumiseen liittyen.<sup>10</sup>

### *Hallituksen finanssipolitiikan linja ja toimet nettomenopolun noudattamiseksi*

Hallituksen talouspolitiikan painopisteet ovat taloudellinen vakaus, työllisyys, talouskasvu sekä hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Hallituksen finanssipolitiikan tavoitteena on vahvistaa julkista taloutta ja kääntää Suomen velkaantumiskehitys. Julkisen talouden velkasuhde vakautetaan vaalikauden aikana ja käännetään sen jälkeen ylivaalikautisessa tarkastelussa pysyvästi alenevalle uralle.

Tavoitteen saavuttamiseksi hallitus on päättänyt julkista taloutta 9 mrd. eurolla vahvistavasta toimenpidekokonaisuudesta, jonka toimeenpanoon hallitus on sitoutunut. Hallitusohjelmassa päätetyt toimenpiteet vahvistavat julkista taloutta nettomääräisesti 6 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Lisäksi keväällä 2024 vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmassa hallitus päätti 3 mrd. euron lisäsopeutuksesta. Toimenpiteiden tarkempi kuvaus löytyy julkisen talouden suunnitelmasta, hallitusohjelman liitteistä B ja D sekä keväällä 2024 julkaistuista lisätoimista kuvaavista aineistoista.<sup>11</sup> Hallitusohjelmassa päätetyistä toimista noin 4 mrd. euroa on menoihin kohdistuvia suoria sopeutustoimia. Lisäksi työllisyyttä lisäävillä rakennepoliittisilla toimilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista velkasuhdetta vakauttavalla tavalla 2 mrd. eurolla vuoden 2027 loppuun mennessä. Keväällä 2024 päätetyistä 3 mrd. euron lisätoimista noin puolet muodostuu suorista menosäätöistä ja puolet verotoimenpiteistä.

Hallitusohjelmassa päätetyt työllisyyttä lisäävät rakennepoliittiset toimenpiteet on suurimmaksi osaksi jo toteutettu. Merkittävimmät toimenpiteet muodostuvat nykyisistä työelämän poissaoloihin kannustavista järjestelmistä luopumisesta, työttömyysetuuksien laajamittaisista uudistuksista sekä työmarkkinoiden joustavuutta vahvistavista työmarkkinuudistuksista. Tähän mennessä toteutettujen rakenteellisten uudistusten on arvioitu vahvistavan julkista taloutta noin 1,7 mrd. eurolla pidemmällä aikavälillä vahvistuvan työllisyyden kautta. Hallitus on sitoutunut tekemään puoliväliriihessä 2025 tarvittavat lisäpäätökset hallitusohjelmassa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.

Hallituksen tavoitteena on kääntää Suomen talous kestäväan kasvuun. Talouskasvun edistäminen on välttämätöntä myös julkisen talouden kestävyuden näkökulmasta. Hallitusohjelmaan sisältyy useita talouskasvun edellytyksiä vahvistavia päätöksiä muun muassa investointiluvituksen parantamiseksi, työmarkkinoiden uudistamiseksi, osaavan työvoiman tarjonnan vahvistamiseksi, korkean jalostusarvon viennin tukemiseksi, markki-

<sup>10</sup> Kansantalousosaston riippumattomassa ennusteessa 9 mrd. euron kokonaisuudesta mukana on noin 8 mrd. euroa. Ks. tarkemmin Taloudellinen katsaus Syyskuu 2024 (tulossa julkaisuun).

<sup>11</sup> Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025–2028: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165577> ja julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024–2027: [Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024–2027 - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042)

Hallitusohjelma: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042>

Keväällä 2024 päätetyt menosopeutustoimet: [https://vm.fi/documents/10616/199806183/Hallituksen+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+uusista+menosopeutuksista+16.4.2024+\(korjattu+17.4.\).pdf/645e2425-1523-3e86-d2c2-17301e1662f7/Hallituksen+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+uusista+menosopeutuksista+16.4.2024+\(korjattu+17.4.\).pdf?t=1713362187432](https://vm.fi/documents/10616/199806183/Hallituksen+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+uusista+menosopeutuksista+16.4.2024+(korjattu+17.4.).pdf/645e2425-1523-3e86-d2c2-17301e1662f7/Hallituksen+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+uusista+menosopeutuksista+16.4.2024+(korjattu+17.4.).pdf?t=1713362187432)

Keväällä 2024 päätetyt verotoimet: <https://vm.fi/documents/10616/199806183/Hallituksen+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+uusista+verotoimista+16.4.2024.pdf/eb86cea1-8ba1-e783-18af-5e8a3c619500/Hallituksen+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+uusista+verotoimista+16.4.2024.pdf?t=1713270043461>

noiden kilpailullisuuden edistämiseksi ja tuottavuuskasvun vahvistamiseksi osaamistasoa sekä kansantalouden tutkimus- ja kehittämistoiminnan (jäljempänä T&K) investointeja nostamalla. Vaalikauden aikana toteutetaan myös määräaikainen 4 mrd. euron investointiohjelma, joka rahoitetaan omaisuustuloilla ja tuloutuksin valtion asuntorahastosta siten, ettei ohjelma lisää valtion velanottotarvetta.

T&K-rahoituslain (1092/2022) mukaisesti Suomen T&K-menot nostetaan 4 prosenttiin BKT:hen suhteutettuna vuoteen 2030 mennessä. Valtion T&K-rahoitus nostetaan 1,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen sillä edellytyksellä, että yksityisen sektorin panostukset kasvavat 2,8 prosenttiin. Kasvuyritysten pääomamarkkinan vahvistamiseksi Suomen Teollisuussijoitus Oy:tä pääomitetään 100 miljoonalla eurolla vuonna 2025 ja vaalikauden aikana 300 miljoonalla eurolla uudelleenjärjestelmällä valtion omaisuutta. Lisäksi suuria nettonollalouteen tähtääviä teollisia investointeja vauhditetaan verohyvityksellä, joka on tarkoitus saada voimaan mahdollisimman pian. Hallitus huolehtii Suomen kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj:n sekä kaasun- ja vetyverkkoyhtiö Gasgrid Oy:n tarvittavasta investointikyvystä, jotta energiaverkot eivät muodosta kansallisesti investoinneille pullonkauloja.

Hallitus seuraa aktiivisesti hallitusohjelman talouspoliittisten tavoitteiden ja keskipitkän aikavälin suunnitelman toteutumista. Talouspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus varmistaa hallitusohjelmassa sovittujen sopeutustoimien etenemisen ja päättää tarvittaessa korvaavista uusista säästöistä, jos säästöjen mittaluokka uhkaa jäädä päätetystä tasosta. Hallitus seuraa tehostetusti hallitusohjelmassa hyvinvointialueille päätettyjen säästötoimien toimeenpanoa. Hallitus arvioi kevään 2025 puoliväliriihessä talous- ja finanssipolitiikan tavoitteiden toteutumista ja tekee tarvittaessa päätöksiä uusista toimista. Hallitus on sitoutunut EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamiseen.

## **KEHIKKO: EU:n uudet finanssipoliittiset säännöt**

Muutokset EU:n finanssipoliittiseen lainsäädäntöön tulivat voimaan 30.4.2024. Muutoksessa vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa koskeva asetus korvattiin uudella ja korjaavaa osaa koskevaan asetukseen tehtiin muutoksia samoin kuin budjettikehysdirektiiviin.

### Ennaltaehkäisevä osa

Uudistettu ennaltaehkäisevä osa velvoittaa jäsenvaltiot tekemään keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmat vaalikautensa pituudesta riippuen neljäksi tai viideksi vuodeksi. Suunnitelmissa jäsenvaltiot esittävät sitoumuksensa julkisten nettomenojen vuotuiseksi kasvuvauhdiksi vähintään neljän ja enintään seitsemän vuoden sopeutuskaudeksi. Tätä niin kutsuttua nettomenopolkua rajaa komission laatima viiteura, jos jäsenvaltioiden julkinen velka ylittää 60 % tason tai alijäämä on korkeampi kuin 3 % BKT:sta. Lisäksi suunnitelmassa esitetään uudistusten ja investointien kokonaisuus sekä mahdolliset lisä uudistukset ja investoinnit, joihin sitoutumista vaaditaan sopeutuskauden pidentämiseen.

Viiteura pohjautuu komission velkakestävyysanalyysin perusteella tehtyihin laskelmiin, ja ensimmäisellä suunnitelmakerroksella komission velkakestävyysraportissa 2023 kuvattuun menetelmään, jonka tarkoitus on ennakoita velan kehitystä keskipitkällä aikavälillä. Viiteuraa muodostettaessa sitä käytetään tavoitellun velkakehityksen vaatiman sopeutuksen määrittelemisessä. Velkakestävyysanalyysissä tarkastellaan rakenteellisen perusjäämän sopeutusta, joka muutetaan nettoperuserusmenojen kasvuksi aiemmin EU:n finanssipoliittisten sääntöjen yhteydessä käytetyn menetelmän avulla.

Viiteuran perusvaatimuksena on, että julkisen talouden velkasuhde on sopeutuskauden päättyessä keskipitkällä aikavälillä (10 vuotta sopeutuskauden jälkeen) laskussa, pysyy uskottavasti laskevalla uralla tai säilyy perussopimuksen määrittelemän 60 prosentin viitearvon alla. Velkasuhteen on laskettava perusskenaarion lisäksi kolmessa komission velkakestävyysanalyysin tuottamassa vaihtoehtoisessa skenaariossa. Tämän lisäksi velan on laskettava viitenä sopeutuskautta seuraavana vuotena vähintään 70 prosentin todennäköisyydellä.

Viiteura varmistaa, että ennustettu julkisen talouden alijäämä saadaan sopeutuskauden aikana laskettua alle 3 prosentin suhteessa BKT:hen ja se pysyy kyseisen viitearvon alapuolella keskipitkällä aikavälillä. Viiteuran on lisäksi varmistettava, että julkisen talouden sopeutus on suunnitelman aikana pääsääntöisesti samansuuruisia joka vuosi koko sopeutuskauden ajan. Oletuksena viiteuran määrittämisessä on, että muita julkisen talouden toimenpiteitä ei toteuteta sopeutuskauden jälkeen.

Velkakestävyysanalyysistä johdettavan viiteuran pitää riskiperusteisten vaatimusten lisäksi täyttää kaksi turvalauseketta, jotka koskevat velkakestävyyttä ja alijäämää. Velkakestävyuden turvalausekkeen mukaan julkisen velan ennustetun vuotuisen laskun tulee sopeutuskauden aikana olla keskimäärin vähintään 1,0 prosenttiyksikköä, jos julkinen velkasuhde on yli 90 %, tai vähintään 0,5 prosenttiyksikköä, jos julkinen velkasuhde on 60 ja 90 prosentin välillä. Alijäämäturvalausekkeen mukaan viiteuran tulee varmistaa, että julkisen talouden sopeutus jatkuu tarvittaessa niin pitkään, että alijäämä saavuttaa riittävän turvamarginaalin 3 prosentin viitearvon. Marginaali on rakenteellisesti 1,5 % suhteessa BKT:hen.

Jäsenvaltiot esittävät suunnitelmissaan oman ehdotuksensa nimellisten nettoperuserusmenojen monivuotiseksi kehitysuraksi eli nettomenopoluksi, jonka pitäisi pääsääntöisesti olla yhdenmukainen komission antaman viiteuran kanssa. Asetus antaa kuitenkin jäsenvaltioille mahdollisuuden perustelluista syistä esittää suunnitelmassa komission viiteuraa korkeampi nettomenopolku.



Nimellisillä nettoperusmenoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä julkisia menoja ilman:

- i) korkomenoja,
- ii) unionin ohjelmista aiheutuvia menoja, jotka katetaan täysin unionin rahastoista saatavilla tuloilla,
- iii) unionin rahoituksen piiriin kuuluvien ohjelmien yhteisrahoituksesta johtuvia kansallisia menoja,
- iv) suhdanneluonteisia työttömyysetuusmenoja sekä
- v) kertaluontoisia ja muita väliaikaisia toimenpiteitä.

Lisäksi päätösperäiset tulopuolen toimet huomioidaan nettoperusmenoissa siten, että veronkorotukset korottavat nettomenopolkua eli lisäävät nettomenopolun puitteisiin mahtuvaa liikkumatilaa menojen kasvulle, kun taas veronkevennykset vähentävät sitä.

Käytännössä nettomenopolun tulisi mahdollistaa automaattisten vakauttajien toiminta sekä sellaiset tulojen ja menojen muutokset, joihin hallitukset eivät voi suoraan vaikuttaa. Muita suhdanteeseen perustuvia poikkeamia urasta ei sallita. Nettomenojen kasvulle asetettava vuosittainen kasvuvauhti on suunnitelmavaiheessa strateginen sitoumus, jota hallituksen tulee noudattaa. Se ei kuitenkaan rajaa toimia, joita hallitus voi tehdä suunnitelman aikana meno- tai tulopuolella.

Nettoperusmenopolku koskee koko julkista taloutta eli nettoperusmenot sisältävät valtion menojen lisäksi kuntien, hyvinvointialueiden, lakisääteisten työeläkerahastojen ja muiden sosiaaliturvarahastojen menot. Nettomenopolussa huomioidaan myös kaikkien edellä mainittujen alasektoreiden päätösperäiset tulopuolen toimenpiteet, kuten kunnallisvero-, työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksumuutokset. Nettomenopolku voidaan käsittää näin ollen koko julkista taloutta koskevaksi nimelliseksi kehykseksi.

Ensimmäisten finanssipoliittis-rakenteellisten suunnitelmien laatimista varten komissio toimitti viiteurat jäsenvaltioille 21.6.2024. Jäsenvaltioiden suunnitelmat ja niiden sisältämät nettomenopolut hyväksytään neuvostossa perustuen komission niistä tekemiin arvioihin. Suunnitelmien toimeenpanoa seurataan vuosittain tehtävien edistymisraporttien perusteella.

Jatkossa EU:n julkisen talouden seuranta keskittyy pitkälti neuvoston jäsenvaltiolle hyväksymän julkisen talouden nettomenopolun noudattamisen seurantaan. Lisäksi komissio perustaa seurantaa varten valvontatilin, jolle talletetaan tietoja kertyneistä poikkeamista nettomenopolulta.

### Korjaava osa

Alijäämäkriteerin rikkoutumiseen perustuva liiallisen alijäämän menettely (jatkossa alijäämä-EDP) pysyi uudistuksessa pitkälti ennallaan. Merkittävin muutos korjaavassa osassa liittyykin velkakriteerin rikkoutumiseen perustuvan liiallisen alijäämän menettelyn (jatkossa velka-EDP) käynnistämiseen. Uusien sääntöjen mukaan jäsenvaltiot, joissa julkinen velka ylittää 60 % viitearvon, voivat joutua EDP-menettelyyn todetun nettomenopolusta poikkeamisen johdosta. Menettely käynnistyy – kuten alijäämä-EDP:ssäkin – komission ns. 126 artiklan 3 kohdan mukaisella raportilla, jossa komissio arvioi kriteerien täyttymistä, kun jäsenvaltion valvontatilille merkityt poikkeamat ylittävät joko vuosittain 0,3 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen tai kumulatiivisesti 0,6 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen.

Liiallisen alijäämän korjaamiseen tehtiin muutoksia yhteensopivuuden varmistamiseksi uuden ennaltaehkäisevän osan kanssa. Alijäämä-EDP:ssä korjaavan nettomenopolun on oltava yhdenmukainen vähintään 0,5 prosenttiyksikön vuosittaisen rakenteellisen sopeutuksen kanssa suhteessa BKT:hen. Velka-EDP:ssä korjaavan nettomenopolun on oltava vähintään yhtä vaativa kuin suunnitelmassa esitetty nettomenopolku.

### Budjettikehysdirektiivi

Direktiivin muutokset perustuvat pääasiassa yhteensovittamiseen uuden ennaltaehkäisevän osan kanssa ja monivuotisen näkökulman vahvistamiseen kansallisessa julkisen talouden suunnittelussa. Lisäksi direktiivin muutoksessa muun muassa laajennetaan säännöksiä liittyen itsenäisiin finanssipolitiikan instituutioihin ja täsmennetään raportointivaatimuksia.

Kansallista finanssipoliittista lainsäädäntöä ollaan uudistamassa, ottaen myös huomioon EU:n finanssipoliittiseen lainsäädäntöön tehdyt muutokset. Kansallisen lainsäädännön tulee olla muutettu viimeistään vuoden 2025 loppuun mennessä. Tehtyjen muutosten myötä finanssipoliittinen sopimus tulee osaksi Euroopan unionin oikeutta.

## 2 Makrotaloudelliset oletukset ja erot komission viiteuraan

Tässä luvussa kuvataan perusteita nettomenopolun poikkeamiselle komission laskemasta seitsemän vuoden viiteurasta. Asetuksen 2024/1263 13b artikla antaa mahdollisuuden poiketa viiteurasta, jos jäsenvaltio esittää tälle suunnitelmassaan pätevät taloudelliset perusteet.

Julkisen talouden kehitys perustuu vuoteen 2024 kiinnitettyyn perusskenaarioon, taulukko 7c liitteessä A.1, jossa potentiaaliseen tuotantoon suhteutetun rakenteellisen perusjäämän oletetaan pysyvän vakiona vuosina 2025–2041. Perusskenaario perustuu komission 5 artiklan nojalla toimittamaan viiteuraan, joka sisältää oletukset koroista, inflaatiosta, virta- ja varantokorjauseeristä sekä potentiaalisen tuotannon kasvusta vuosina 2024–2041. Vuoden 2023 ja 2024 tiedot perustuvat tuoreimpaan saatavilla olevaan tilastotietoon ja valtiovainministeriön riippumattomaan ennusteeseen.

Komission tekemistä oletuksista poiketaan sääntöjen sallimissa rajoissa seuraavasti:

Nettomenopolun asettamisessa voidaan hyödyntää asetuksen 2024/1263 36f artiklan ensimmäisissä suunnitelmissa sallimaa tasaisempaa potentiaalisen kasvun uraa.<sup>12</sup> Komission Suomelle 21. kesäkuuta toimittamassa viiteurassa on laskelmien lähtötietona käytetty komission kevään 2024 ennustetta. Komission teknisessä viiteurassa potentiaalisen tuotannon oletetaan kasvavan vuosina 2024–2041 taulukossa 2.1 esitetyllä nopeudella, rivi (1). Kasvun oletetaan olevan vaimeaa 2020-luvulla ja hidastuvan 2030-luvun alussa, minkä jälkeen kasvu voimistuu kohti pitkän aikavälin kasvuoletusta. Kumulatiivinen kasvu vuosina 2024–2041 on 16,8 % eli keskimäärin 0,94 % vuosittain.

Pandemiasta johtuvat talouden shokit vuosina 2020–2021 sekä Venäjän hyökkäyssodan vaikutukset vuodesta 2022 lähtien ovat hidastaneet Suomen talouden kasvua poikkeuksellisen voimakkaasti ja lisänneet epävarmuutta potentiaalisen tuotannon kehityksestä 2020-luvulla. Edellä kuvatut viimeaikaiset shokit ovat vaikuttaneet erityisen voimakkaasti Suomen suhdanteeseen, mutta vähäisemmässä määrin talouden rakenteeseen. Edellä kuvattujen shokkien vaikutusta on kuitenkin vaikea erottaa trendistä erityisesti reaaliaikaisesti.<sup>13</sup> Näkemys on myös linjassa aiheesta tehdyn tutkimuksen kanssa.<sup>14</sup> Näin ollen tämänhetkiset arviot potentiaalisen tuotannon kasvusta todennäköisesti aliarvioivat Suomen talouden todellista kasvupotentiaalia kuluvalla vuosi-

<sup>12</sup> Asetuksen 2024/1263 36f artikla: jäsenvaltiot voivat, ottaen huomioon viimeaikaisten taloudellisten sokkien poikkeukselliset vaikutukset ja potentiaalista kasvua koskevien arvioiden tämänhetkisen epävarmuuden, käyttää vakaampia aikasarjoja kuin yhteisesti sovitusta menetelmistä seuraavat aikasarjat, edellyttäen että tällainen käyttö on taloudellisten perusteiden nojalla asianmukaisesti perusteltua ja että ennustejakson kumulatiivinen kasvu pysyy suurelta osin kyseisten menetelmien tulosten mukaisena.

<sup>13</sup> Esimerkiksi Suomen potentiaalisen tuotannon kasvun estimaatti vuodelle 2024 vaihtelee 0,6 prosentin ja 1,2 prosentin välillä riippuen siitä käytetäänkö esimerkiksi Komission kevään 2023 vai kevään 2024 ennustetta. Keväiden 2023 ja 2024 välillä uutena tietona on saatu mm. tilasto vuoden 2023 toteutuneesta kasvusta (-1,2%), joka osoittautui merkittävästi ennustettua heikommaksi. Myös käsitys vuoden 2024 kasvusta on revisioitunut alaspäin uusimpien tietojen perustella. Yhdessä nämä tekijät näyttävät heikentävän arviota potentiaalisen tuotannon kasvusta 2020-luvulla. Näin ollen viimeiset havainnot näyttävät painottuvan voimakkaasti tuoreimmassa potentiaalisen tuotannon kasvun estimaateissa.

<sup>14</sup> Esimerkiksi [Coibion, Gorodnichenko ja Ulate \(2018\)](#), joka osoittaa, että yleisimmin tunnetut potentiaalisen tuotannon estimaatit reagoivat lyhytaikaisiin shokkeihin. Katso myös [Arsov ja Watson \(2019\)](#) keskustelu rakenteellisten ja syklisten tekijöiden erotelun ongelmista ja niiden vaikutuksesta potentiaalisen tuotannon estimaattiin sekä [Tóth \(2021\)](#) kooste eri instituutioiden tuotantokuiluestimaateista euroalueelle reaaliaikaisesti sekä tuoreimman datan mukaisesti. EPC:n raportti vuodelta 2004 ([EPC/ECFIN/056/04-final](#)) osoittaa, että yhdessä sovittu tuotantofunktio menetelmä ei ole täysin vapaa nk. päätepisteongelmasta (end-point bias). [Tuotantokuilutyöryhmässä](#) on myös käyty keskustelua COVID-pandemiaan liittyvän taloudellisen shokin vaikutuksesta potentiaalisen tuotannon kasvun estimaattiin, joten ongelma on tunnistettu ja sitä on pyritty ratkaisemaan työryhmätasolla. Ongelman ratkaisun haastetta kuitenkin lisää se, että talouteen on lyhyessä ajassa osunut kaksi verrattain poikkeuksellista shokkia, joiden vaikutukset potentiaalisen tuotannon kasvun estimaattiin voivat olla moninaisia. Haasteena on siten useamman kuin yhden havaitsemattoman muuttujan tunnistaminen yhdestä havaintosarjasta, eikä Suomen näkemyksen mukaan informaatiota tämän tekemiseen ole ainakaan tällä hetkellä riittävästi käytössä.

kymmenellä, ja tätä pyritään korjaamaan hyödyntämällä asetuksen 2024/1263 36f artiklan sallimaa mahdollisuutta perustaa ensimmäisessä suunnitelmassa esitettävä nettomenopolku tasaisemman potentiaalisen kasvun uraan. Urassa kumulatiivinen kasvu on sama kuin komission esittämässä teknisessä urassa. Tällainen tasaisen kasvun mukainen oletus on esitetty taulukon rivillä (2). On hyvä huomioida, että seuraavassa – vuonna 2027 tai viimeistään vuonna 2028 tehtävässä suunnitelmassa tätä oletusta ei voida enää käyttää.

Taulukko 2.1 Potentiaalisen tuotannon kasvu, %, komission teknisessä urassa (1) ja tasaisen kasvun oletus (2).

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041
(1)	0,63	0,63	0,68	0,59	0,64	0,58	0,56	0,59	0,66	0,68	0,89	1,10	1,30	1,38	1,42	1,49	1,53	1,49
(2)	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94

Komission 5 artiklan nojalla toimittamassa viiteurassa on huomioitu eräiden turvallisuuteen ja maanpuolustukseen liittyvien hankintojen rahoitus ja niiden vaikutus velkakehitykseen vuoteen 2025 saakka komission ennusteen mukaisena. Vuosina 2022–2024 hankintojen rahoitus on nostanut velkaa ilman vaikutusta tilinpidon mukaiseen alijäämään. Tulevina vuosina tilanne kääntyy toisinpäin, eli alijäämä kasvaa ilman täysimittaista vaikutusta velkaan. Virta- ja varantokorjauserässä huomioidaan myös hallituksen päättämät investoinnit, jotka rahoitetaan valtion omaisuuden myynnistä kertyvillä tuloilla. Oletuspoikkeama virta- ja varantokorjauserässä vuosina 2025–2030 on esitetty taulukossa 2.2.

Taulukko 2.2 Virta- ja varantokorjauserä komission teknisessä urassa (1) ja päivitettyihin tietoihin perustuva oletus (2).

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041
(1)	2,6	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,2	1,1	0,9	0,8	0,6	0,5	0,3	0,2
(2)	2,5	1,3	1,7	1,4	1,4	1,0	1,1	1,5	1,5	1,4	1,2	1,1	0,9	0,8	0,6	0,5	0,3	0,2

Liitteen A.1 taulukossa 2 on esitetty nettomenopolun mukainen makrotalouden skenaario sekä skenaarion lähtökohtana olevat tilastotiedot vuosille 2023 ja riippumattoman ennusteen mukaiset luvut vuodelle 2024.

### 3 Uudistukset ja investoinnit

Luvussa 3.1 esitetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1263 14 artiklan mukaiset sopeutuskauden pidennyksen perustana olevat uudistukset ja investoinnit sekä niiden taloudelliset vaikutukset. Luvussa 3.2 tarkastellaan uudistuksia ja investointeja, joilla vastataan Suomen saamiin maakohtaisiin suosituksiin ja unionin yhteisiin painopisteisiin sekä niiden taloudellisia vaikutuksia.

Sopeutuskauden pidennyksen perustana esitetyt toimet koostuvat Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman<sup>15</sup> uudistuksista ja investoinneista sekä pääministeri Orpon hallitusohjelmassa sovitusta sosiaaliturvauudistuskokonaisuudesta. Hallitus tulee edistämään sosiaaliturvan kokonaisuudistusta kohti yhden perusturvaetuuden mallia sekä uudistamaan merkittäväällä tavalla viimesijaista toimeentulotukea, minkä lisäksi hallitus on jo toimeenpannut kohdassa 3.2 kuvattavan kunnianhimoisen työllisyyttä vahvistavan ohjelman, joka ei jo toimeenpantuna sovellu pidennyksen perusteeksi.

#### 3.1 Sopeutuskauden pidentämisen perustana olevat uudistukset ja investoinnit

##### 3.1.1 Elpymis- ja palautumissuunnitelma (RRP)

Asetuksen 2024/1263 36 artiklan mukaisesti alla esitetään kolme sopeutuskauden pidentämisen näkökulmasta keskeistä RRP:n toimenpidekokonaisuutta, jotka vahvistavat talouskasvua sekä julkisen talouden kestävyyttä ja täyttävät 14 artiklan mukaiset muut kriteerit:

- 1) työmarkkinauudistukset
- 2) sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus
- 3) investoinnit vihreään siirtymään ja TKI-toimintaan.

Näitä maakohtaisiin suosituksiin vastaavia uudistuksia ja investointeja on kuvattu tarkemmin liitteen A.1 taulukossa 8.

##### Työmarkkinauudistukset

Suomen RRP sisältää työmarkkinauudistuksia, jotka työllisyysvaikutusten kautta tukevat Suomen talouskasvua sekä lisäävät talouden kasvupotentiaalia merkittävästi. Ne myös vastaavat unionin yhteiseen painopisteseen koskien sosiaalista ja taloudellista resilienssiä.

Eryteisesti seuraavat RRP:n uudistukset ovat sopeutuskauden pidentämisen kannalta keskeisiä:

- 1) Pohjoismainen työvoimapalvelumalli (P3C1R1)

Tämä uudistus sisältää lainsäädäntömuutoksia, jotka lisäävät työttömien työnhakuvelvoitteita. Samalla kasvatetaan työvoimapalvelujen resursseja työnhaun tukemiseksi. Tavoitteena on lisätä työnhakuhaastattelujen määrää niin, että se on vähintään 2 000 000 aikavälillä 1.1.2023–31.3.2024 (verrattuna 783 070 haastatteluun aikavälillä 1.1.2019–31.3.2020). Tämän tavoitteen saavuttamisen helpottamiseksi osana RRP:n uudistusta kehitetään ja otetaan käyttöön julkisiin työvoimapalveluihin integroitava tietojärjestelmä. Uudistuksen lainsäädä-

<sup>15</sup> NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmasta tehdyn arvion hyväksymisestä.

däntökokonaisuuden muutokset tulivat voimaan 2022 ja tietojärjestelmä otetaan käyttöön vuonna 2024. Lisäksi uudistukselle asetettu tavoite liittyen työnhakuhaastattelujen määrään saavutettiin vuoden 2024 ensimmäisellä neljänneksellä.

## 2) Työttömyyspäivärahan lisäpäivien poistaminen (P3C1R2)

Tämä uudistus tarkoittaa niin sanotun työttömyysputken vähittäistä poistamista, kun mahdollisuus työttömyysturvan lisäpäiviin poistuu kokonaan vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneiltä. Vuonna 1963 ja 1964 syntyneillä lisäpäivien alaikäraja nousee vuodella. Tätä koskeva lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2023 alussa, Tavoitteena on edistää ikääntyvien työllisyyttä, kun näiden lisäpäivien erityissäännösten ikärajojen poistamisen myötä ero ikäluokkien työttömäksi jäämisen ja uudelleentyöllistymisen todennäköisyyksissä pienenee merkittävästi.

## Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (SOTE)

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (P4C1R1) vastaa Suomen pitkäaikaiseen maakohtaiseen suositukseen. Uudistuksen tavoitteena on parantaa sosiaali- ja terveystalouden saatavuutta ja parantaa niiden kustannustehokkuutta.

Uudistuskokonaisuus sisältää mittavan lainsäädäntöpaketin, joka astui voimaan vaiheittain, ensimmäinen osa 1.7.2021, jolloin uudet hyvinvointialueet perustettiin, ja toinen osa 1.1.2023, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen siirtyi hyvinvointialueiden lakisääteiseksi tehtäväksi. Lainsäädännön toimeenpano on merkinnyt valtavaa määrää operatiivista työtä. Uudistuksessa vastuu terveys-, sosiaali- ja pelastustehtävistä siirtyi 22 järjestäjälle (21 hyvinvointialuetta ja Helsingin kaupunki). Lisäksi Uudenmaan maakunnassa erikoissairaanhoidon tehtävät järjestää uusi HUS-yhtymä. Toimeenpano on edellyttänyt suuria toiminnallisia muutoksia julkisessa hallinnossa kuntien ja hyvinvointialueiden välillä, kuten varojen ja velkojen sekä henkilöstön siirtoja.

Hyvinvointialueiden toimintaa rahoitetaan pääosin valtion budjetista ja osittain palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Valtiovarainministeriö seuraa yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäministeriön kanssa hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta. Valtiovarainministeriön vastuulla ovat erityisesti hyvinvointialueiden rahoituksen ja talouden sääntely ja arviointi sekä valtion strategisen ohjauksen koordinaatio. Pääministeri Orpon hallitusohjelman ja vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmassa linjattuja hyvinvointialueiden ohjausta koskevat uudistuksia on käsitelty luvussa 3.2.

Investoinneilla palvelulähtöisiin digitaalisiin innovaatioihin ja niiden käyttöönottoon on keskeinen rooli uudistuksen kustannustehokkuuden saavuttamisessa ja samalla kaikkien terveys- ja sosiaalipalvelujen saatavuudessa. RRP:n Pilarissa 4 erityisesti investointi P4C1I4 (sosiaali- ja terveydenhuollon digitaaliset innovaatiot) tukee hyvinvointialueiden sähköisten palveluiden käyttöönottoa. Tavoitteena on nostaa sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisiä palveluja käyttävien (vähintään 20-vuotiaiden) osuus väestöstä 26 prosentista vuonna 2020 35 prosenttiin vuoden 2025 loppuun mennessä.

## Investoinnit tutkimukseen, kehittämiseen ja innovaatioihin sekä puhtaaseen siirtymään

Suomen RRP sisältää myös huomattavan laajan investointikokonaisuuden TKI-toimintaan ja puhtaaseen siirtymään. Kokonaisuuteen kuuluu investointeja muun muassa uusiin energiateknologioihin ja vetytalouteen, puhtaaseen siirtymään painottuva T&K-paketti, jotka on yksilöity liitteen A.1 taulukossa 8.

Liitteen A.1 taulukossa 8 listatut TKI-panostukset ja investoinnit tukevat REPowerEU-suunnitelman ja Strategic Technologies for Europe Platform -aloitteen tavoitteita. Lisäksi erityisesti RRP:n Pilarin 3 T&K-investoinneilla tuetaan yli hallituskausien ulottuvaa parlamentaarista tavoitetta nostaa T&K:n taso 4 prosenttiin BKT:sta vuoteen 2030 mennessä. Tästä julkisen sektorin osuus on 1,33 % BKT:sta. RRP-investoinnit kattavat tavoitteen saavuttamiseen tarvittavan julkisen rahoitustarpeen ensimmäiset vuodet. Myös edellä mainittuihin Pilarin 1 puhtaaseen siirtymään investointeihin kuuluu osana uusien teknologioiden soveltaminen ja innovatiivinen käyttö.

RRP:n investoinnit päättyvät vuoden 2026 puoliväliin mennessä.

### 3.1.2 Sosiaaliturvauudistus (SOTU): yleistuki

Pääministeri Orpon hallitus uudistaa sosiaaliturvaa vaalikauden aikana hallituksen hankkeiden sekä sosiaaliturvakomitean työn kautta. Sosiaaliturvaa uudistavia hallituksen hankkeita ovat muun muassa perusturvan uudistaminen yleistuen mallilla ja toimeentulotuen uudistaminen. Parlamentaarinen sosiaaliturvakomitea aloitti toimintansa keväällä 2020 ja antoi välimietintönsä tammikuussa 2023. Sen toinen kausi käynnistyi joulukuussa 2024. Toisella kaudella komitean aiheina sosiaaliturvan taso ja etuuksien ja palvelujen vastaavuus elämäntilanteisiin. Uudistuksella vastataan Suomelle annettuihin sosiaaliturvauudistusta koskeviin maakohtaisiin suosituksiin vuosina 2022–2024.

Yleistuessa on tarkoitus yhdistää perusturvaetuuksia sekä yhtenäistää etuuksiin liittyviä erilaisia ominaisuuksia ja käytäntöjä. Yleistuen valmistelu on osa parlamentaarisen komitean välimietinnön mukaista vaiheittaista siirtymistä kohti yhden perusturvaetuuden mallia<sup>16</sup>, ja tarkoittaa merkittävää muutosta siihen, miten sosiaaliturvan perusturva järjestetään Suomessa. Yleistuessa on tarkoitus yhdistää perusturvaetuuksia sekä yhtenäistää etuuksiin liittyviä erilaisia ominaisuuksia ja käytäntöjä. Parlamentaarisen komitean työn tavoitteena on uudistaa Suomen perusturva perustavaa laatua olevalla tavalla ja synnyttää uusi järjestelmä, joka on nykyistä selkeämpi, kannustavampi, ja ihmisten erilaiset elämäntilanteet sekä niiden muutokset paremmin huomioiva.

Pidemmillä aikavälillä parlamentaarisen komitean välimietinnön mukaisena tavoitteena on yhtenäistää ja yhdistää työmarkkinatuki, peruspäiväraha, sairauspäiväraha, Kelan kuntoutusraha sekä vanhempainpäivärahat. Uudistus on merkittävä, ja sen toteuttaminen tulee edellyttämään usean hallituskauden työn. Pääministeri Orpon hallitus ottaa ensimmäiset merkittävät askeleet kohti parlamentaarisen komitean tavoitetta aloittamalla yleistuen valmistelun.

Yleistuen taustalla on parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean havainto, jonka mukaan Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on ajan saatossa muodostunut tarpeettoman monimutkaiseksi, ja tämä monimutkaisuus aiheuttaa byrokratialoukkuja sekä hallinnollista taakkaa. Monimutkaiset hakuprosessit, tarve hakea useita eri etuuksia, etuuslajeittain poikkeavat sovittelu- ja maksatussäännökset sekä muut tekijät tekevät nykyisestä järjestelmästä asiakkaan näkökulmasta monimutkaisen ja heikosti kannustavan.

<sup>16</sup> [https://stm.fi/documents/1271139/34104054/sosiaaliturvakomitean\\_v%C3%A4limietint%C3%B6.pdf/f5e783c1-590f-e15b-4d55-5dee06096ea0/sosiaaliturvakomitean\\_v%C3%A4limietint%C3%B6.pdf?t=1681814707365](https://stm.fi/documents/1271139/34104054/sosiaaliturvakomitean_v%C3%A4limietint%C3%B6.pdf/f5e783c1-590f-e15b-4d55-5dee06096ea0/sosiaaliturvakomitean_v%C3%A4limietint%C3%B6.pdf?t=1681814707365)

Hallitusohjelmassa hallitus sitoutuu toteuttamaan sosiaaliturvan uudistamisen yleistuen mallilla. Käytännössä yleistuella tarkoitetaan yhtä perusturvaetuutta. Yleistukeen siirtymisen tarkoitus on selkeyttää ja yksinkertaistaa etuusjärjestelmää sekä sen toimeenpanoa. Yleistuen tavoitteena on lisäksi edistää työn kannustavuutta eli tulojen ja etuuksien sovittamisen lineaarisuutta.

Yleistuen osalta tavoite on siirtyä hallituskauden aikana kohti ns. yhden etuuden mallia<sup>17</sup>, jolloin etuudensaajan tarvitsee tehdä Kansaneläkelaitokselle yksi hakemus saadakseen tarvitsemansa etuudet. Muutoksen odotetaan yksinkertaistavan asiakaskokemusta ja purkavan byrokratialoukkuja. Samalla tavoitteena on yhdistää nykymuotoinen työmarkkinatuki sekä peruspäiväraha ensimmäisenä askeleena kohti yhden perusturvaetuuden mallia.

### 3.1.3 Sosiaaliturvauudistus (SOTU): toimeentulotuki

Toimeentulotukea uudistetaan merkittävällä tavalla.<sup>18</sup> Uudistuksella vastataan Suomelle annettuihin sosiaaliturvauudistusta koskeviin maakohtaisiin suosituksiin vuosina 2022–2024. Uudistuksen taustalla on havainto, jonka mukaan Suomessa myönnetään muihin Pohjoismaihin verrattuna paljon vastikkeetonta toimeentulotukea, joka muodostaa kannustinloukkuja. Käytännössä tämä on seurausta sosiaaliturvan eri osien, erityisesti työttömyysturvan ja toimeentulotuen, heikosta yhteensovittamisesta ja ajan myötä eriytyneistä lainsäädännöistä. Tästä on seurannut erilaisia prosessuaalisia ongelmia sekä katvealueita. Merkittäviä puutteita on havaittu esimerkiksi nykyisen lainsäädännön soveltumisessa toimeentulotuen saajien velvoittamiseksi ilmoittautumaan työttömiksi työnhakijoiksi. Tämä mahdollistaa pitkäaikaisen passivoitumisen toimeentulotuella ilman sanktioita tai seuraamuksia.

Hallitus toteuttaa toimeentulotuen kokonaisuudistuksen, jonka tarkoituksena on vahvistaa henkilöiden itsenäistä selviytymistä, vähentää pitkäaikaista toimeentuloriippuvuutta sekä puolittaa toimeentulotukea tarvitsevien määrä väestössä. Uudistuksessa selkiytetään toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena harkintaa vaativana perusturvaan kuuluvana rahaetuutena.

Perustoimeentulotuen toiminta on irtaantunut ajan myötä ensisijaisten etuuksien, kuten työttömyysetuuksien, velvoittavuudesta. Esimerkiksi työttömyysetuuksissa velvoitteiden rikkomuksista saatavilla sanktioilla ei ole käytännössä juuri mitään taloudellista seuraamusta toimeentulotuen saajille perustoimeentulotuen korvatussa ensisijaisessa etuudessa sanktion johdosta menetetyt tulot täysimääräisesti. Tästä syystä toimeentulotuen velvoittavuutta lisätään laajentamalla ja sujuvoittamalla toimeentulotukeen liittyvää sanktiointia eli alentamismenettely laissa. Tavoitteena on, että työttömät toimeentulotuen saajat saadaan sitoutettua viime hallituskaudella voimaan tulleen uuden työnhakumallin mukaisiin työnhaun velvoitteisiin ja siten ponnistelemaan aktiivisesti työmarkkinatilanteensa edistämisen eteen.

Toimeentulotuen velvoittavuutta kiristetään myös huomattavasti. Nuoria, jotka ovat vailla koulutusta, pyritään velvoittamaan vastaanottamaan opiskelupaikkoja sekä opiskelemaan tuen saannin ehtona. Uudistuksessa selvitetään myös mahdollisuutta evätä toimeentulotuki täysin hakijalta, joka on kieltäytynyt tarjotusta työstä, koulutuksesta, palvelusta tai velvoitteesta. Kyseeseen voivat käytännössä tulla esimerkiksi tilanteet, joissa henkilölle on selkeästi osoitettu tapa ansaita toimeentulonsa osallistumalla aktiivitoimiin, mutta henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tästä.

<sup>17</sup> <https://stm.fi/yleistuki>

<sup>18</sup> <https://stm.fi/-/toimeentulotuen-kokonaisuudistuksen-valmistelu-kaynnistyy>



### 3.1.4 Sopeutuskauden pidentämisen perustana olevien uudistusten ja investointien vaikutukset

Tässä alaluvussa ja taulukossa 8 käsitellään sopeutuskauden pidentämisen perusteena olevan uudistus- ja investointikokonaisuuden taloudellisia ja muita vaikutuksia asetuksen 2024/1263 14 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Alla kuvataan, kuinka uudistus- ja investointikokonaisuus pääsääntöisesti parantaa talouden kasvu- ja kestävyyspotentiaalia kestäväällä tavalla uskottavien ja varovaisten oletusten perusteella. Alla selitetään, miten kokonaisuus tukee julkisen talouden kestävyttä parantamalla julkisen talouden rakennetta keskipitkällä aikavälillä BKT:hen ja on unionin yhteisten painopisteiden mukainen. Lisäksi alaluvussa kuvataan, miten kokonaisuudella vastataan soveltuviin maakohtaisiin suosituksiin. Uudistus- ja investointikokonaisuus varmistaa, ettei kansallisesti rahoitettujen julkisten investointien suunniteltu kokonaistaso ole suunnitelman kattaman kauden aikana matalampi kuin keskipitkän aikavälin taso ennen suunnitelmaa (taulukko 4).

Elpymis- ja palautumissuunnitelman uudistusten ja investointien on arvioitu kokonaisuudessaan kasvattavan BKT:ta kumulatiivisesti 0,8 % elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettavien kotimaisten toimien seurauksena vuosien 2021–2026 aikana. Arvion mukaan potentiaalisen tuotannon kasvu nopeutuu väliaikaisesti hieinan investointien kasvaessa sekä kokonaistuottavuuden parantuessa. BKT olisi 2026 noin 0,3 % korkeampi kuin ilman elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutusta. Pitkällä aikavälillä elpymis- ja palautumistukiväline voisi nostaa BKT:n tasoa 0,0–0,8 %. Rakenteellisten uudistusten lisäksi julkisten investointien odotetaan vahvistavan pitkän aikavälin kasvua pääomakannan ja tuottavuuden kasvun kautta.

Elpymis- ja palautumissuunnitelman uudistuksilla ja investoinneilla pyritään vahvistamaan entisestään Suomen monilla indikaattoreilla mitattuna hyviä sosiaalisia oloja sekä vahvistamaan sosiaalista kestävyttä. SOTE-uudistuksen myötä turvataan yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut kaikille Suomessa asuville, parannetaan näiden palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta sekä kavennetaan hyvinvointi- ja terveyseroja. Hoitoon pääsyn nopeuttamiseksi RRP:ssä panostetaan uusien digitaalisten toimintamallien ja palvelujen käyttöönottoon.

Yllä esitetyt RRP:n työmarkkinauudistukset edistävät Suomen talouden kasvua ja kasvupotentiaalia positiivisten työllisyysvaikutustensa kautta ja vastaavat Suomen eri vuosina saamiin työmarkkinoita koskeviin maakohtaisiin suosituksiin. Yhteensä pohjoismaisen työvoimamallin sekä työttömyyspäivärahan lisäpäivien poiston arvioidaan lisäävän työllisyyttä lähes 20 000 työllisellä. Välikäisesti kaikki nämä uudistukset vahvistavat myös julkista taloutta alentamalla julkisia menoja suhteessa BKT:hen pitkällä aikavälillä, kun työttömyysetuudet pienenevät ja BKT kasvaa.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin arvioidaan lisäävän työllisyyttä noin 10 000 henkilöllä. Työllisyysvaikutukset syntyvät täysimääräisesti vuodesta 2025 alkaen. Työllistymistä tukisivat erityisesti haastattelut, joita järjestettäisiin työnhaun alkuvaiheessa kahden viikon välein. Tutkimusten mukaan juuri työnhakijan kohtaaminen säännöllisesti, aktiivinen työnvälitys ja työnhaun seuranta lyhentävät työttömyysjaksojen pituutta. Lisäksi uudistukseen liittyvä porrastettu sanktiointijärjestelmä sekä valvontajärjestelmä lisäävät työllistymisen todennäköisyyttä.<sup>19</sup>

Työttömyyspäivärahan lisäpäivien poiston arvioidaan kasvattavan työllisyyttä 9 100 työllisellä. Tutkimustulosten mukaan lisäpäivillä on merkittävä vaikutus irtisanotuksi tulemisen riskiin.<sup>20</sup> Tämän vaikutuksen johdosta eläkeputken poistaminen vähentäisi ikänsä puolesta työttömyysturvan lisäpäiviin ja muihin erityissäännöksiin oikeutettujen riskiä joutua työttömäksi ja siten parantaisi työllisyyttä. Työttömyysturvan lisäpäivillä ja muilla

<sup>19</sup> Tarkemmat tiedot työllisyysvaikutusten arvioinnista löytyvät valtiovarainministeriön muistiosta 13.9.2020.

<sup>20</sup> Ks. Kyrrä, T. ja Pesola, H. (2020), Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers, *Labour Economics*, Volume 62, 2020, 101777.

ikään sidotuilla erityissäännöksillä on tutkimusten mukaan vaikutuksia myös työttömien uudelleentyöllistymisen todennäköisyyteen.<sup>21</sup>

Työttömyyspäivärahan lisäpäivien poistamisella arvioidaan olevan myös suora vaikutus julkisen talouden menoihin suhteessa BKT:hen, koska julkisyhteisöjen osittain rahoittamat työttömyysetuudet pienenevät.

RRP:hen sisältyvä SOTE-lakiuudistuskokonaisuus on laaja rakenteellinen uudistus, joka muuttaa olennaisesti julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita ja luo pohjan palveluiden saatavuuden ja samalla kustannustehokkuuden parantamiselle. Hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa vuonna 2023 voidaan todeta, että sote-palvelut toimivat vakaasti ja riittävän yhdenvertaisesti. Palvelujen osalta monet mittarit osoittavat palveluiden parantuneen uudistuksen jälkeen. Henkilöstöpula on monella alueella taittunut. Kaikilla alueilla on hyväksytyt muutosohjelmat ja suunnitelmat talouden tasapainottamiseksi. Viimeisimmät muutosohjelmat hyväksyttiin huhtikuussa. Uudistuksen jälkeen digitaalisten palveluiden laajuus ja käyttö on laajentunut merkittävästi. Myös pelastustoimessa tilanne on vakaa ja palveluiden saatavuus valtakunnallisesti yhdenvertaista.

Uudistuksen taloudelliset vaikutukset näkyvät pidemmällä aikavälillä, kun hyvinvointialueet ovat käynnistäneet toimintansa lailla säädetyn talouden ohjausjärjestelmän mukaisesti, kehittäneet palvelujärjestelmän rakenteellista ja sisällöllistä integraatiota, kehittäneet vaikuttavia toimintamalleja ja yhdenmukaistaneet toimintatapoja parhaiden käytäntöjen perusteella.

SOTE-uudistuksen kustannustehokkuusvaikutuksia voidaan perustella mittakaavaeduilla, yhteisten digitaalisten järjestelmien tuomalla tuottavuuden kasvulla sekä henkilöstöressurssien turvaamisella ja joustavammalla kohdentamisella. Keskittämällä SOTE-palveluita vähennetään palveluiden tuotannon ja investointien päällekkäisyyttä ja vahvistetaan julkisten hankintojen kilpailutusta, mikä myös osaltaan lisää kustannustehokkuutta.

Lakiuudistuskokonaisuuteen sisältyvä rahoitusmalli luo hyvinvointialueille myös kannustimen tehostaa toimintaansa ja hidastaa siten kustannusten kasvua.<sup>22</sup> Tätä kannustinta tehostaa se, että hyvinvointialueen toistuva rahoitusali jäämä (kaksi kertaa kolmen peräkkäisen tilikauden aikana) johtaa lain nojalla säädettävän hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseen. Näin mekanismi voi myös vähentää rahoitusta koko maan tasolla, mikäli hyvinvointialueet ovat pystyneet tuottamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut annettua rahoitusta edullisemmin. Toisaalta uudistuksella turvataan riittävä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoitus tarkistamalla hyvinvointialueiden laskennalliset kustannukset koko maan tasolla vuosittain vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Pääministeri Orpon hallitusohjelman ja vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmassa linjatut uudistukset lisäävät hyvinvointialueiden kannustimia kustannustehokkuuteen.<sup>23</sup>

Lisäksi palveluverkoston tiivistämisen avulla pystytään turvaamaan henkilöstön saatavuutta. Keskittämällä vaativaa erikoissairaanhoidoa suurempiin sairaaloihin voidaan myös parantaa hoidon laatua, koska niillä on resursseja ja erityisosaamista vaativien hoitojen toteuttamiseen.

Kaikki RRP:n TKI-investoinnit edistävät Suomen talouden talouskasvua ja kestävyyspotentiaalia positiivisten investointi- ja tuottavuusvaikutustensa kautta. Vaikutusten kannalta keskeistä on, että julkiset investoinnit ei-

<sup>21</sup> Tarkemmat tiedot työllisyysvaikutusten arvioinnista löytyvät valtiovarainministeriön muistiosta 17.12.2020.

<sup>22</sup> Rahoitusmallin vaikutuksia on arvioitu hallituksen esityksessä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp).

<sup>23</sup> Ks. luku 3.2.

vät syrjäytä yksityisiä investointeja. Viimeaikaisten tutkimusten mukaan T&K-toimintaan kohdistetut tuet täydentävät (*crowd in*) enemmän kuin syrjäyttävät (*crowd out*) yksityisiä T&K-panostuksia.<sup>24</sup> RRP:n julkisten investointien erityispiirre on, että niillä tavoitellaan vipuvaikutusta yksityisiin investointeihin, jolloin julkisen rahoituksen taloudelliset vaikutukset ovat moninkertaiset ja julkisen rahoituksen tarve pienenee. Keskimäärin investointien vipuvaikutuksen arvioidaan olevan noin nelinkertainen, kun tuen osuus investointihankkeiden kokonaisrahoituksesta on keskimäärin 25 prosenttia. Tällöin suorat vaikutukset kokonaisinvestointeihin ja BKT:hen ovat siis moninkertaiset olettaen tutkimuskirjallisuuden mukaisesti, etteivät julkiset investoinnit syrjäytä yksityisiä investointeja.

RRP:n investointien pitkän aikavälin vaikutukset talouden kasvupotentiaaliin syntyvätkin tuottavuuden kasvusta. Tutkimuksen mukaan innovaatiotoiminta on merkittävä tekijä selitettäessä tuottavuuden kasvua.<sup>25</sup> Aktiivisella innovaatiopolitiikalla voidaan vaikuttaa yksityiseen innovaatiotoimintaan.<sup>26</sup> Tutkimukset ovat löytäneet myös positiivisen yhteyden julkisten T&K-panostusten ja kokonaistaloudellisen aktiivisuuden välillä.<sup>27</sup> Tutkimusten perusteella valtion panostukset T&K-toimintaan ovat erityisesti perusteltuja niiden positiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi. Uusista innovaatioista saatavat hyödyt voivat levitä myös muille tahoille ilman, että näiden täytyy itse kokonaan maksaa innovaatiotoiminnasta aiheutuvaa kustannusta.

Tutkimuskirjallisuudessa arvioidaan T&K-panostusten vaikutuksista vaihtelevat. Parlamentaarisen TKI-työryhmän loppuraportissa esitetään laskelmia T&K-panostusten vaikutuksia arvioidaan eri skenaarioissa.<sup>28</sup> Raportin mukaan. Varovaisen arvioin mukaan nämä nk. epäsuorat vaikutukset välittyvät talouden kasvuun joustolla 0,02 eli 1 prosentin kasvu T&K-panostuksissa kasvattaa tuottavuutta 0,02 prosenttia. Toisaalta raportissa on esitetty myös useita laskelma, jossa tuottavuus kasvaisi enemmän. Esimerkiksi, jos T&K-panostuksien oletetaan olevan erityisen vaikuttavia, 0,01 prosentin kasvu T&K-panostuksissa nostaisi tuottavuutta 0,05 prosentilla.

TKI-panostusten vaikutukset julkiseen talouteen riippuvat edelle tarkastelluista tuottavuusvaikutuksista, mutta myös siitä kuinka paljon julkiset investoinnit vivuttavat yksityisiä investointeja. Kuten aiemmin todettiin, RRP:n investoinnit nostavat yksityisiä investointeja keskimäärin nelinkertaiseksi, jolloin vaikutukset julkiseen talouteen ovat merkittäviä. TKI-panostusten vaikutuksista on kirjattu laajemmin alaluvussa 3.2.

Lisäksi näillä RRP-investoinneilla arvioidaan olevan merkittävä vaikutus ilmastonmuutokseen CO<sub>2</sub>-päästöjen vähenemisen myötä sekä energiavarmuuteen. Heinäkuussa 2024 hyväksytyyn Suomen RRP:n päivityksen myötä Suomi on sitoutunut lisäämään uusiutuvan energian kapasiteettia ja/tai verkkoliitännäkapasiteettia vähintään noin 380 megawattia.

<sup>24</sup> Ks. Becker, B. (2015), "Public R&D Policies and Private R&D Investment: A Survey of the Empirical Evidence: Public R&D Policies and Private R&D Investment", *Journal of Economic Surveys* 29, no. 5: 917–942. <https://doi.org/10.1111/joes.12074>; Ylhäinen, I., Rouvinen, P. ja Kuusi, T. (2016), *Katsaus yksityisen t&k-toiminnan ja sen julkisen rahoituksen vaikuttavuuteen*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 57/2016. <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=15401>.

<sup>25</sup> Ks. Aghion, P. ja Howitt, P. (2009), *The Economics of Growth*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts; Romer, P.M. (1990), "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy* 98, no. 5: 71–102.

<sup>26</sup> Ks. Takalo, T. ja Toivanen, O. (2021), "Sääntelyn vaikutukset innovaatiotoimintaan ja innovaatiotoimintaa edistävä sääntely", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1: 7–28.

<sup>27</sup> Ks. esimerkiksi Soete, L., Verspagen, B. ja Ziesemer, T. H. W. (2021), "Economic impact of public R&D: an international perspective", *Industrial and Corporate Change* 31, no. 1: 1–18; Rehman, N. U., Hysa, E. ja Mao, X. (2020), "Does public R&D complement or crowd-out private R&D in pre and post economic crisis of 2008?", *Journal of Applied Economics* 23, no. 1: 349–371. <https://doi.org/10.1080/15140326.2020.1762341>.

<sup>28</sup> Parlamentaarisen TKI-työryhmän loppuraportti, Valtioneuvoston julkaisu 2021:95.

Yleistuki- ja toimeentulotukiuudistukset muodostavat ensimmäisen osan Pääministeri Orpon hallituksen laajasta parlamentaarisen komitean käynnistämästä sosiaaliturvauudistuksen kokonaisuudistuksesta, jonka tavoitteena on sosiaaliturvan rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen pitkällä aikavälillä. Uudistus on hyvin alkuvaiheessa, joten vaikutusarvioita ollaan vasta laatimassa, ja ne sisällytetään myöhemmin tehtäviin lainsäädäntöehdotuksiin.

Yleistukiuudistuksen tavoitteena on sujuvampi, yksinkertaisempi ja työhön kannustavampi sosiaaliturvajärjestelmä. Uudistuksen avulla saadaan yksi yleistuki, joka sisältää perusosan elämiseen, asumisosan asumiseen ja harkinnanvaraisen osan viimesijaiseksi turvaksi. Tavoitteena on, että yksi yleistuki vähenee tulojen noustessa mahdollisimman suoraviivaisesti, jolloin käteen jäävät tulot ovat helpommin ennakoitavissa ja työnteko kannattaa nykyistä paremmin. Etuusjärjestelmien yhdistelemisellä on todennäköisesti byrokratiakustannuksia pienentävä vaikutus, niin etuudensaajan kuin hallinnollisten kustannusten näkökulmista. Tutkimusnäyttö byrokratiakustannusten vaikutuksesta työllistymiseen on kuitenkin ohutta. Byrokratian helpottaminen lisää todennäköisesti kuitenkin myös etuudensaajien hyvinvointia ja pienentää pidemmällä ajanjaksolla hallinnollisia kustannuksia riippumatta työllisyysvaikutuksista. Mahdollisten työllisyysvaikutusten myötä myös julkinen talous vahvistuu.

Yleistuki on merkittävä uudistus, ja sen kohderyhmä on huomattava. Ensi vaiheen kohderyhmä kattaa sekä peruspäivärahan että työmarkkinatuen saajat. Vuonna 2023 kohdejoukkoa oli yhteensä noin 309 tuhatta (74,6 tuhatta peruspäivärahan saajaa ja 234,4 tuhatta työmarkkinatuen saajaa), ja etuusmenot olivat noin 1,9 miljardia euroa (1,6 miljardia euroa työmarkkinatuen menoja ja 0,3 miljardia euroa peruspäivärahamenoja). Kotimaisen tutkimuksen mukaan<sup>29</sup> työmarkkinatuen saajat reagoivat kannustimiin melko samankaltaisella tavalla, kuin kansainvälinen kirjallisuus työttömyysturvasta ylipäänsä antaa ymmärtää. Uudistukseen liittyy kuitenkin perustuslaillisia haasteita, kuten kysymys Suomen perustuslain 19.2 § yhteyteen muodostuneesta kattavuusdoktriinista ja yleistuen suhteesta tähän. Koska reformin yksityiskohtia ei ole tältä osin vielä ratkaistu eikä perustuslaillisuutta harkittu täsmällisemmin valmistelussa, ei uudistuksesta vielä ole mahdollista tehdä täsmällisempiä taloudellisia tai työmarkkinavaikutuksia koskevia arvioita.

Toimeentulotukiuudistuksen tavoitteena on vahvistaa toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena sekä syrjäytymistä ehkäisevänä etuutena. Tavoitteena on parantaa työntekijöiden kannustimia sovittamalla yhteen työttömyysturvan ja toimeentulotuen sanktiojärjestelmiä ja näin poistamalla tilanteita, joissa viimesijainen etuus ehkäisee työttömyysturvan sanktioiden vaikutuksia. Nämä tilanteet käytännössä niin, että henkilön saadessa esimerkiksi korvauksettoman määräajan työttömyysturvaetuudessaan kieltäytyttyään työstä, perustoimeentulotuki korvaa paikoin täysimääräisesti menetetyn työttömyysetuuden määrän. Näin perustoimeentulotuki on muodostunut myös työttömyysturvan sanktioiden vaikuttavuutta ja velvoittavuutta heikentäväksi tekijäksi. Uudistuksen tavoitteena on puolittaa toimeentulotukea tarvitsevien määrä, kasvattaa työllisyyttä ja vahvistaa julkista taloutta hallitusohjelman mukaisesti.

Toimeentulotuen kokonaisuudistuksen sekä yleistuen valmistelu on yhä työryhmävaiheessa. Hallituksen esitykset sekä yleistuesta että toimeentulotuesta on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2025. Esityksen yksityiskohdat tarkentuvat lainvalmisteluprosessin yhteydessä ja näin myös esitysten vaikutusten täsmällinen arviointi. Esitysten vaikutusarvioissa tullaan arvioimaan lakiesitysten relevantit työmarkkinavaikutukset, vaikutukset julkiseen talouteen sekä sen kestävyys, sekä muut esitysten kannalta olennaiset vaikutukset. Tällaisia olennaisia vaikutuksia ovat esimerkiksi tulonjakovaikutukset, vaikutukset erilaisten ihmisryhmien asemaan, sekä

<sup>29</sup> Kyyrä, T. (2022): The effects of unemployment assistance on unemployment exits. *International Tax and Public Finance* 30, pp. 1457-1480.

perusoikeuksiin liittyvät kysymykset. Lakiesitysten valmisteluun liittyy lisäksi olennaisena osana avoin lausuntokierros, joka todennäköisesti ajoittuu vuoden 2025 toiselle puoliskolle. Lausuntokierroksella lausuntoa esityksestä pyydetään keskeisiltä sidosryhmiltä, kuten työmarkkinaosapuolilta sekä järjestöiltä ja muilta edunvalvojatahoilta, mutta myös muut tahot voivat tässä yhteydessä lausua näkemyksensä esityksen sisällöstä. Lausuntokierroksella varataan asianmukainen aika. Ehdotusten tultua voimaan niiden vaikutuksia seurataan rutiininomaisesti Kansaneläkelaitoksen tuottamien tietojen perusteella.

Uudistuksen kohderyhmä on merkittävä. Vuonna 2023 perustoimeentulotukea sai noin 355 tuhatta henkilöä noin 250 tuhannessa kotitaloudessa, ja etuusmenot olivat noin 718 miljoonaa euroa. Esimerkiksi ruotsalaisen tutkimustiedon mukaan<sup>30</sup> sosiaaliavun aktivointivaatimuksia kiristämällä voidaan paitsi kasvattaa sosiaaliavulta poistumisen todennäköisyyttä, myös erityisesti pienentää nuorten todennäköisyyttä päätyä sosiaaliavulle. Tuoreemmassa tutkimuksessa<sup>31</sup> on myös havaittu pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden aktivointiohjelmien parantavan kohderyhmän mielenterveyttä, jolla on positiivisia vaikutuksia paitsi julkiseen talouteen, myös sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen sekä yhteiskunnan resilienssiin.

Hallitus tavoittelee uudistukselta myös 100 miljoonan euron säästöjä toimeentulotuen etuusmenoissa. Näiden suorien säästöjen sekä myös epäsuorien positiivisten vaikutusten toteutuminen riippuu kuitenkin merkittävässä määrin siitä, miten hallituksen tavoitteet saadaan toteutettua Suomen perustuslain näkökulmasta suotuisalla tavalla. Erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen arviointia ei vielä perustuslain näkökulmasta ole tehty, joten tässä yhteydessä ei vielä ole mahdollista toteuttaa täsmällisempää taloudellisten vaikutusten arviointia.

Asetuksen 2024/1263 14 artiklan 3 kohdan<sup>32</sup> mukaan kunkin sopeutuskauden pidentämisen perustana olevan uudistus- ja investointisitoumuksen on täytettävä niille asetetut kriteerit. Tässä luvussa (3.1) ja taulukossa 8 on selkeästi kuvailtu, kuinka uudistukset toteutetaan kansallisen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman kattaman kauden aikana ja investointien toteuttamisessa saavutetaan merkittävää edistymistä sopeutuskauden päättymiseen mennessä. Lisäksi erityisesti taulukossa 8 esitetään uudistuksiin ja investointeihin liittyviä indikaattoreita, sikäli kuin sellaisia on käytettävissä tai mahdollista määrittellä, jotka mahdollistavat niiden toteutuksen arvioinnin ja seurannan.

<sup>30</sup> Persson, A., Vikman, U. (2014): Dynamic effects of mandatory activation of welfare participants. *Research in labor economics* 2014, vol. 39, pp. 189-217.

<sup>31</sup> Bastiaans, M., Dur, R., Gielen, A. C. (2024) Activating the long-term inactive: Labor market and mental health effects. *Labour economics*, vol 90., October 2024. Pre-proof.

<sup>32</sup> Kunkin uudistus- ja investointisitoumuksen, johon sopeutuskauden pidentäminen perustuu, on oltava riittävän yksityiskohtainen, etupainotteinen ja aikasidonnainen sekä riittävän hyvin todennettavissa, ja sen on noudatettava seuraavia kriteereitä:

- a) uudistus- ja investointisitoumusten kuvauksen on oltava selkeä, ja komission on voitava arvioida niitä 2 kohdassa vahvistettuja kriteerien mukaisesti;
- b) uudistukset on toteutettava kansallisen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman kattaman kauden aikana;
- c) investointien toteuttamisessa on saavutettava merkittävää edistymistä sopeutuskauden päättymiseen mennessä;
- d) uudistusten ja investointien kuvauksen on tarvittaessa sisällettävä indikaattoreita, jotka mahdollistavat niiden toteutuksen arvioinnin ja seurannan.

## 3.2 Muut uudistukset ja investoinnit

### 3.2.1 Muut uudistukset ja investoinnit – maakohtaisiin suosituksiin ja unionin yhteisiin painopisteisiin vastaaminen

Vuosien 2019, 2020, 2022 ja 2023 maakohtaisten suositusten täytäntöönpanoa on esitelty finanssipoliittisten suositusten osalta julkisen talouden suunnitelmissa sekä alustavissa talousarviosuunnitelmissa ja rakenteellisten uudistusten osalta vuoden 2024 kansallisessa uudistusohjelmassa<sup>33</sup>. Näitä aiempia maakohtaisia suosituksia sekä komission arvioita niissä edistymisestä esitellään liitteessä A.5.

Liitteen A.1 taulukossa 9 on kuvattu tarkemmin uudistukset ja investoinnit, joilla vastataan artiklan 13 mukaisesti alla oleviin Suomelle v. 2024 hyväksytyihin maakohtaisiin suosituksiin ja unionin yhteisiin painopisteisiin. Liitteen A.1 taulukossa 10 on kuvattu investointitarpeita unionin yhteisiin painopisteisiin liittyen.

Lisäksi Suomen finanssipoliittisia toimia sekä toimia suositusten muihin osa-alueisiin sosiaaliturvauudistuksen ja elpymis- ja palautumissuunnitelman<sup>34</sup> osalta on käsitelty edellä tämän suunnitelman luvuissa 1, 2 ja 3.1.

Vuosien 2024 ja 2025 osalta neuvosto suositaa, että Suomi:

1. toimittaa keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman oikeaan aikaan; uudistetun vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia noudattaen rajoittaa nettomenojen kasvun vuonna 2025 tasolle, jolla julkisen velka saadaan uskottavasti lasku-uralle keskipitkällä aikavälillä ja jolla julkisen talouden alijäämä suhteessa BKT:hen saadaan supistettua alle perussopimuksessa asetetun 3 prosentin viitearvon; vie eteenpäin sosiaaliturvajärjestelmän uudistusta, jotta sosiaalietuusjärjestelmän tehokkuus lisääntyy, mikä parantaisi työnteon kannustimia ja tukisi julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä;
2. puuttuu ilmeneviin viivästyksiin, jotta elpymis- ja palautumissuunnitelman ja siihen kuuluvan REPowerEU-luvun nopea ja tulokellinen täytäntöönpano voi jatkua, varmistaen näin, että uudistukset ja investoinnit saadaan päätökseen viimeistään elokuussa 2026; nopeuttaa koheesipolitiikan ohjelmien täytäntöönpanoa; jatkaa väliarvioinnin yhteydessä keskittymistä sovittuihin toimintalinjoihin ottaen samalla huomioon Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälinettä koskevan aloitteen tarjoamat mahdollisuudet kilpailukyvyyn parantamiseen;
3. puuttuu työvoimapulaan ja osaamisvajeeseen työvoiman uudelleen- ja täydennyskoulutuksella ja laajentamalla korkea-asteen koulutuksen tarjontaa erityisesti opintoaloilla, joille työmarkkinoilla on eniten kysyntää; varmistaa, että sosiaali- ja terveystalouden uudistuksella parannetaan palvelujen saatavuutta ja tarjontaa ja puututaan tehottomuuteen.

Suomi on edistänyt elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanoa vastauksena suositukseen kaksi. Suomen REPowerEU-luvun sisältävä päivitys hyväksyttiin neuvostossa 8.12.2023 ja luvussa määriteltyjen toimenpiteiden täytäntöönpano on käynnistynyt aikataulussa. Tämän jälkeen elpymis- ja palautumissuunnitelmaa päivitettiin kolmannen kerran ja päivitys hyväksyttiin neuvostossa 16.7.2024. Päivitys kohdistui 16 toimenpiteeseen, joissa oli merkittävä riski, ettei tavoitteiden tai välitavoitteiden saavuttaminen ennen vuoden

<sup>33</sup> <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165574>. Finanssipoliittisten suositusten noudattamista on käsitelty julkisen talouden suunnitelmissa ja alustavissa talousarviosuunnitelmissa.

<sup>34</sup> Suomen REPowerEU-luvun sisältävä päivitys hyväksyttiin neuvostossa 8.12.2023 ja luvussa määriteltyjen toimenpiteiden täytäntöönpano on käynnistynyt aikataulussa. Tämän jälkeen elpymis- ja palautumissuunnitelmaa päivitettiin kolmannen kerran ja päivitys hyväksyttiin neuvostossa 16.7.2024. Heinäkuussa hyväksytty päivitys kohdistui 16 toimenpiteeseen, joiden osalta välitavoitteiden tai tavoitteiden saavuttaminen ennen vuoden 2026 loppua oli epävarmaa.

2026 loppua ollut enää todennäköistä. Päivityksen myötä toimeenpanon riskit ovat pienentyneet huomattavasti.

Elpymis- ja palautumissuunnitelmasta merkittävä osa kohdistuu kaksoissiirtymän edistämiseen. REPowerEU-luvun lisäämiseen perustuneessa päivityksessä keskityttiin energiaturvallisuuden edistämiseen.

Suomen koheesiopolitiikan ohjelmien toimeenpano jatkuu. Vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan ohjelmat on hyväksytty komissiossa ja niiden täytäntöönpano on käynnistynyt ja etenee. Koheesiopolitiikan täydentävyyttä ja synergiaetuja Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman kanssa on käsitelty vuoden 2024 kansallisessa uudistusohjelmassa.

Pääministeri Orpon hallitus on toimeenpannut kunnianhimoisen työnteon kannustimia parantavan ohjelman, jonka odotetaan vahvistavan työllisyyttä keskipitkällä aikavälillä merkittävästi. Näillä toimilla vastataan Suomelle annettuihin työmarkkinoita koskeviin maakohtaisiin suosituksiin. Liitteen A.1 taulukossa 9 on esitetty näitä toimia sekä toimia, joilla pyritään vastaamaan työvoimapulaan ja osaamisvajaseen. Näistä valtaosa keskittyy yhteiskunnan ja talouden resilienssin edistämiseen, joka on EU:n yhteinen painopiste.

Kokonaisuudessa edistetään parlamentaarisen komitean välimietinnön<sup>35</sup> mukaisesti yhteen perusturvaetuuteen siirtymistä luopumalla eräistä sellaisista poikkeuksista, joita esiintyy osassa perusturvaetuuksista muttei kaikissa perusturvaetuksissa (työttömyysturvan sekä yleisen asumistuen suojaosat sekä työttömyysturvan lapsikorotukset).

Lisäksi luovutaan sellaisista etuuksista, joiden on tutkimusnäytön mukaan todettu heikentävän työn tarjontaa vaikuttamatta positiivisesti pitkän aikavälin työllisyystulemiin (aikuiskoulutustuki, vuorotteluvapaa).

Merkittäviä työnteon kannustimia parantavia muutoksia tehdään myös ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan, jonka saantiehtoja kiristetään ja jonka määrä porrastetaan työttömyyden keston mukaan alenevasti.

Edellisen hallituksen poistaman työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden eli niin sanotun eläkeputken jäljelle jääneistä osista, kuten vanhempien ikäluokkien oikeudesta täyttää työttömyysturvan työssäoloehto velvoitetyöllä tai palveluissa, luovutaan myös.

Työnteon kannustimien parantamisen lisäksi hallitus lieventää osaaajapulaa kasvattamalla työvoimapula-alojen rahoitusta korkeakouluissa sekä kehittämällä korkeakoulujen rahoitusmallia olemassa olevien koulutuspanostusten tehokkaamman allokaation saavuttamiseksi. Toimilla vastataan Suomelle annettuihin koulutusta koskeviin maakohtaisiin suosituksiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen kustannustehokkuuden takaamiseksi hyvinvointialueisiin liittyen tehtiin merkittäviä linjauksia pääministeri Orpon hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2025–2028. Väestön terveyttä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen onnistumista tuetaan priorisoimalla sosiaali- ja terveydenhuollon panostuksia. Lisäksi hallitus helpottaa hoitoon pääsyä tukemalla omarahoitteista yksityistä terveydenhuoltoa. Näillä toimilla vastataan Suomelle annettuihin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskeviin maakohtaisiin suosituksiin.

Suomen tavoitteena on nostaa tutkimus ja kehittämistoiminnan menot (jäljempänä T&K-menot) neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2030 mennessä, siten että rahoituksesta 1/3 tulee julkiselta sektorilta.

---

<sup>35</sup> <https://stm.fi/sosiaaliturvakomitea>

Edellä kuvattua tavoitetta edistämään säädettiin vuonna 2023 nk. T&K-rahoituslaki (1092/2022) parlamentaarisen työryhmän suosituksesta. Laki määrittää vuotuisen valtion T&K-menojen tason tavalla, joka johtaisi julkisen sektorin T&K-rahoituksen 1,33 %:n BKT-osuuteen ennustetun talouskehityksen vallitessa vuoteen 2030 mennessä. Myös yksityinen sektori on sitoutunut lisäämään omia tutkimus- ja innovaatiopanostuksiamme, jotta Suomen TKI-rahoitustason kokonaistavoite 4 % BKT:stä voisi toteutua vuoteen 2030 mennessä.<sup>36</sup> Toimilla vastataan tutkimusta ja kehitystä koskevaan maakohtaiseen suositukseen sekä edistetään oikeudenmukaisen vihreän ja digitaalisen siirtymän osalta EU:n yhteistä painopistettä.

### 3.2.2 Muiden uudistusten ja investointien vaikutukset

Hallituskauden keskeisimmät työllisyyteen vaikuttavat rakenneuudistukset liittyvät työttömyysturvan uudistamiseen. Työttömyysturvan uudistamista koskeva ensimmäinen lakiesitys on hyväksytty ja muutokset tulevat voimaan vuoden 2024 aikana. Ensimmäiseen kokonaisuuteen sisältyviä toimia ovat: työssäoloehdon muuntaminen tulosisidonnaiseksi ja pidentäminen kuudesta kuukaudesta kahteentoista kuukauteen, vuosilomakorvausten jaksottaminen, omavastuupäivien lisääminen sekä lapsikorotusten poisto. Toisessa kokonaisuudessa hallitus esittää ansiosidonnaisen päivärahan tason porrastamista työttömyyden keston mukaan, muutoksia palkkatuetusta työstä kertyvään työssäoloehtoon sekä ikäänntyneitä koskien työssäoloehdon karttumista ja päivärahan tasoa suojaavista poikkeuksista luopumista. Myös edellä todetut muutokset tulisivat voimaan vuoden 2024 aikana. Valtiovarainministeriön arvion<sup>37</sup> mukaan työttömyysturvaa koskevat uudistukset vahvistavat työllisyyttä noin 40 000 henkilöllä. Lainsäädännön arviointineuvosto on todennut muun muassa työttömyysturvan vaikutusarvioiden olevan hyvin laadittuja<sup>38</sup>.

Eduskunta on syksyllä 2023 hyväksynyt osaa sosiaaliturvaetuuksista koskien indeksikorotusten jäädyttämisen vuosien 2024–2027 ajalta. Jos kuluttajahintojen nousu toteutuu ennustetusti ja hallituksen sosiaaliturvauudistukset viedään pääosin sellaisina lainsäädäntöön kuin hallitusohjelmassa on sovittu, valtiovarainministeriö arvioi indeksien jäädyttämisen vahvistavan rakenteellista työllisyyttä noin 18 600 henkilöllä.

Hallitusohjelman linjaukset ja keväällä 2025 päätetyt lisätoimet sisältävät hyvinvointialueiden tehtäviä koskevia lakimuutoksia, esimerkiksi iäkkäiden ympärivuorokautisen hoivan henkilöstömitoituksen keventäminen, erikoissairaanhoidon työnjaon kehittäminen, palvelujärjestelmän vaikuttavuuden lisääminen ja asiakasmaksujen korottaminen. Näiden tehtävämuutosten kustannusvaikutus on nettomääräisesti n. 685 milj. euroa hyvinvointialueiden menoja vähentävä vuonna 2028. Hallitusohjelman mukaisesti myös hyvinvointialueiden rahoitusmallia kehitetään muun muassa lisäämällä jälkikäteistarkistukseen omavastuu. Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä on päätetty, että investointisuunnitelmien hyväksymismenettelyä kiristetään, jotta julkisen talouden vakauttamistavoitteet eivät vaarannu.

Hallitusohjelmassa julkisen talouden sopeutustoimiin sisällytettiin myös alueiden omia sopeutustoimia. Näiden potentiaalisen vaikutuksen julkiseen talouteen arviointiin olevan n. 875 milj. euroa hallituskauden loppuun mennessä. Säästöpotentiaalin arvioinnin lähtökohtana olivat hyvinvointialueiden omien muutosohjelmien toimet ja lisäksi ministerioissa tunnistetut muut toimenpiteet, joiden säästöpotentiaalista pystyttiin laatimaan koko maan tasoinen arvio. Kustannussäästöjen arviointiin varovaisuusperiaatteella realisoituvan seuraavasti: v. 2025: 236 milj. euroa, v. 2026: 581 milj. euroa ja v. 2027: 874 milj. euroa.

<sup>36</sup> Ks. Teknologiateollisuuden sitoumus 16.12.2021, [Teknologia yleisasiakirja \(teknologiateollisuus.fi\)](https://www.teknologiateollisuus.fi)

<sup>37</sup> <https://vm.fi/tyollisyystavoitteiden-seuranta>

<sup>38</sup> <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/tyottomyysturvaesityksen-vaikutukset-hyvin-arvioitu> ja <https://valtioneuvosto.fi/-/lainsaadannon-arviointineuvosto-sosiaaliturvamuutoksista-merkittavien-uudistusten-valmisteluun-varattava-aikaa-ja-resursseja>



Hyvinvointialueen taloussuunnittelua ohjaa hyvinvointialuelaki, jonka mukaan hyvinvointialueen kolmivuotisen taloussuunnitelman tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen. Lisäksi hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Vuonna 2023 ja tämän jälkeen kertynyt alijäämä tulee siis kattaa vuoden 2026 loppuun mennessä.

Myös lainanottovaltuuden muuttamisen ehdoksi on asetettu, että alue laatii talouden tasapainoa varmistavan sopeutusohjelman. Muutosohjelmien toimet koostuvat tyypillisesti niin nopeasti toteutettavasta kustannusten karsimisesta, tuottavuuden parantamisesta kuin palvelurakenteiden uudistamisesta. Kaikki alueet ovat laatineet muutosohjelman; osa alueista on tehnyt niitä jo useampia.

Hyvinvointialueiden talousarvioista ja taloussuunnitelmista sekä muutosohjelmista tehdyn koonnin perusteella hyvinvointialueiden sopeutustoimet ovat 0,8 mrd. euroa vuonna 2024 ja toimien mittaluokka ylittää jo vuonna 2025 hallitusohjelman liitteen mukaisen tason.

Tähän kokonaisuuteen liittyen hallitusohjelman mukaisesti valtiovarainministeriön hyvinvointialueiden ohjausta on tehostettu. Lainsäädäntömuutosten ensimmäinen vaihe tuli voimaan kesällä 2024.

Taloustieteellisen tutkimuksen mukaan tuottavuuden kasvu on pitkällä aikavälillä talouden ja erityisesti hyvinvoinnin kasvun tärkein tekijä. Tuottavuus kasvaa lähtökohtaisesti uusien innovaatioiden ja teknologian käyttöönoton myötä. Talouspoliittisena keinona tutkimukseen, kehitykseen ja innovaatiotoimintaan kohdistetuilla panostuksilla voidaan tukea uusien innovaatioiden syntymistä ja siten myös talouden pitkän aikavälin tuottavuuskasvua. Tutkimusten perusteella valtion panostukset T&K-toimintaan ovat perusteltuja niiden positiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi. Uusista innovaatioista saatavat hyödyt voivat levitä myös muille tahoille ilman, että näiden täytyy itse kokonaan maksaa innovaatiotoiminnasta aiheutuvaa kustannusta. Taloustieteellisessä tutkimuksessa viimeaikaiset arviot T&K-panostusten tuotoista vaihtelevat 10 prosentin ja 30 prosentin välillä. Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n tuoreen arvion mukaan kymmenen prosentin lisäys kotimaiseen perustutkimukseen kasvattaisi tuottavuutta keskimäärin 0,3 prosenttia.

Valtion T&K-panostusten vaikutukset tuottavuuteen eivät kuitenkaan ole täysin yksiselitteisiä ja suotuisten taloudellisten vaikutusten syntyminen vaatii tiettyjen ehtojen toteutumista. Näitä ehtoja on kuvailtu T&K-rahoituslaissa luvussa 4.2 sekä muun muassa valtiovarainministeriön kansantalousosaston parlamentaariselle työryhmälle vuonna 2021 tuottamassa laskelmassa.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Muistio on saatavilla Valtioneuvoston hankesivuilla ([24.11.2021](#)).

## 4 Kuulemiset

Valtiovarainministeriö julkaisi luonnoksen Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelmasta 23.9.2024.

Suunnitelman luonnos annetaan eduskunnalle tiedoksi 1./2.10.2024 pääministerin ilmoituksella.<sup>40</sup>

Suunnitelman luonnosta käsitellään talousneuvostossa<sup>41</sup> 2.10.2024.

Kansalaisyhteiskuntaa kuullaan suunnitelmasta 3.10.2024 järjestettävässä kuulemistilaisuudessa. Kutsu kuulemistilaisuuteen julkaistaan valtiovarainministeriön verkkosivuilla.

---

<sup>40</sup> Pääministerin ilmoitus on pääministerin tai pääministerin määräämän valtioneuvoston muun jäsenen eduskunnalle antama suullinen ilmoitus, joka koskee ajankohtaista asiaa. Ilmoituksesta käydään eduskunnassa täysistuntokeskustelu, mutta ei tehdä päätöstä.

<sup>41</sup> Talousneuvosto on pääministerin johdolla toimiva hallituksen, tärkeimpien etujärjestöjen ja Suomen Pankin välinen yhteistyöelin, joka tarkastelee Suomen menestymisen kannalta keskeisiä talous- ja yhteiskuntapoliittisia kysymyksiä. Talousneuvostossa ovat valtioneuvoston jäsenten lisäksi edustus Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, Elinkeinoelämän keskusliitosta, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajista, Suomen Kuntaliitto ry:stä, AKAVA ry:stä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä, Suomen Pankista, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, Suomen Yrittäjät ry:stä ja Keskuskauppakamari.

## LIITTEET

### A.1 Taulukot

(Erillinen tiedosto)

### A.2 Komission viiteura

Taulukko: Komission viiteura

	ka, (2025–28)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
<b>Sopeutus ilman suunnitelman pidennystä</b>								
Nettoperusmenojen kasvu, %	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0			
Rakenteellisen perusjäämän muutos, %-yks,	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60			
<b>Sopeutus suunnitelman pidennyksen kanssa</b>								
Nettoperusmenojen kasvu, %	1,5	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7
Rakenteellisen perusjäämän muutos, %-yks,	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76

### A.3 Itsenäinen ennuste

- Valtiovarainministeriön kansantalousosaston itsenäinen ennuste (ei vielä julkinen)

### A.4 Implisiittiset ja ehdolliset vastuut

Taulukko: Julkisyhteisöjen takaukset ja takuut, % suhteessa BKT:hen

	2023
Julkisyhteisöjen takaukset ja takuut	17,7
josta: rahoituslaitoksille	10,2

### A.5 Maakohtaiset suositukset

vuosi, suositus	Suositus	Komission arvio (2024)
2019, 1.1	Varmistaa, että nettomääräisten julkisten perusmenojen nimellinen kasvu on enintään 1,9 prosenttia vuonna 2020, jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus on 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen.	ei arviota
2019, 1.2	Parantaa sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannustehokkuutta ja yhdenvertaista saatavuutta.	jonkin verran edistystä
2019, 2.1	Parantaa kannustimia työn vastaanottamiseen	jonkin verran edistystä
2019, 2.2	ja kehittää osaamista	jonkin verran edistystä
2019, 2.3	ja kehittää aktiivista osallisuutta, muun muassa työttömille ja työmarkkinoiden ulkopuolella oleville suunnattujen hyvin integroitujen palvelujen avulla.	jonkin verran edistystä

2019, 3.1	Keskittää investointeihin liittyvän talouspolitiikan tutkimukseen ja innovointiin alueelliset erot huomioon ottaen,	merkittävästi edistystä
2019, 3.2	keskittää investointeihin liittyvän talouspolitiikan vähähiiliseen talouteen ja energiaan siirtymiseen alueelliset erot huomioon ottaen,	merkittävästi edistystä
2019, 3.3	ja keskittää investointeihin liittyvän talouspolitiikan kestäväan liikenteeseen alueelliset erot huomioon ottaen.	jonkin verran edistystä
2019, 4.1	Vahvistaa kotitalouksien velkaantuneisuuden seuranta	merkittävästi edistystä
2019, 4.2	ja perustaa luottorekisterijärjestelmän.	merkittävästi edistystä
2020, 1.1	Toteuttaa vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen huomioon ottaen kaikki tarvittavat toimenpiteet covid-19-pandemian torjumiseksi, talouden ylläpitämiseksi ja alkavan elpymisen tukemiseksi. Harjoittaa taloustilanteen salliessa finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä ja varmistaa velkakestävyys samalla kun lisätään investointeja.	ei arviota
2020, 1.2	Puuttua terveydenhuollon henkilöstöpulaan terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvyn parantamiseksi ja parantaa sosiaali- ja terveystalouden saatavuutta	jonkin verran edistystä
2020, 1.3	ja parantaa sosiaali- ja terveystalouden saatavuutta.	jonkin verran edistystä
2020, 2.1	Vahvistaa toimenpiteitä, joilla tuetaan työllisyyttä ja	jonkin verran edistystä
2020, 2.2	lujittaa aktiivista työvoimapolitiikkaa.	jonkin verran edistystä
2020, 3.1	Toteuttaa toimenpiteitä reaali- ja palvelutalouden, erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten, likviditeetin lisäämiseksi.	täysin toteutettu
2020, 3.2	Aikaistaa toteutusvalmiita julkisia investointihankkeita ja	täysin toteutettu
2020, 3.3	edistää yksityisiä investointeja talouden elpymisen vaalimiseksi.	täysin toteutettu
2020, 3.4	Keskittää investoinnit vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen, erityisesti puhtaaseen ja tehokkaaseen energian tuotantoon ja käyttöön,	jonkin verran edistystä
2020, 3.5	kestävään ja tehokkaaseen infrastruktuuriin	rajoitetusti edistystä
2020, 3.6	sekä tutkimukseen ja innovointiin.	jonkin verran edistystä
2020, 4.1	Varmistaa rahanpesun torjuntasäännösten tuloksellisen valvonnan ja noudattamisen.	jonkin verran edistystä
2021, 1.1	Vuonna 2022 on säilytettävä tukeva finanssipolitiikan viritys, mukaan lukien elvytys- ja selviytymisvälineen antama sysäys, ja säilytettävä kansallisesti rahoitetut investoinnit.	ei arviota
2021, 1.2	Kun talousolosuhteet sen sallivat, on harjoitettava finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa varovainen keskipitkän aikavälin rahoitusasema ja varmistaa julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä.	ei arviota

2021, 1.3	Samalla lisää investointeja kasvupotentiaalin lisäämiseksi. Kiinnitä erityistä huomiota julkisen talouden rakenteeseen sekä talousarvion tulo- että menopuolella sekä budjettitoimenpiteiden laatuun kestävän ja osallistavan elpymisen varmistamiseksi. Etusijalle asetetaan kestävät ja kasvua edistävät investoinnit, erityisesti investoinnit, jotka tukevat vihreää ja digitaalista siirtymistä.	ei arviota
2021, 1.4	Asettamaan etusijalle julkisen talouden rakenneuudistukset, jotka auttavat rahoittamaan julkisen politiikan painopisteitä ja edistävät julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä, mukaan lukien tarvittaessa vahvistamalla kaikkien terveydenhuolto- ja sosiaaliturvajärjestelmien kattavuutta, riittävyttä ja kestävyttä.	ei arviota
2022, 1.1	Varmistaa vuonna 2023, että kansallisesti rahoitettavien juoksevien perusmenojen kasvu on linjassa kaiken kaikkiaan neutraalin finanssipolitiikan viron kanssa, kun otetaan huomioon jatkuva väliaikainen ja kohdennettu tuki energian hintojen noususta eniten kärsiville kotitalouksille ja yrityksille sekä Ukrainasta pakeneville ihmisille. On valmiina mukauttamaan juoksevia menoja tilanteen muuttuessa.	ei edistystä
2022, 1.2	Lisätä julkisia investointeja vihreään ja digitaaliseen siirtymään sekä energiaturvallisuuteen, ottaen huomioon REPowerEU-aloite, muun muassa elpymis- ja palautumistukivälineen ja muiden unionin varojen avulla.	rajoitetusti edistystä
2022, 1.3	Harjoittaa vuoden 2023 jälkeen finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä.	merkittävästi edistystä
2022, 1.4	Esittää sosiaaliturvauudistusta koskevat politiikkaehdotukset, joilla pyritään lisäämään sosiaalietuusjärjestelmän tehokkuutta, parantamaan työnteon kannustimia ja myös tukemaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä.	rajoitetusti edistystä
2022, 2.1	Etenee elpymis- ja palautumissuunnitelmansa täytäntöönpanossa 29. päivänä lokakuuta 2021 annettuun neuvoston täytäntöönpanopäätökseen sisältyvien välitavoitteiden ja tavoitteiden mukaisesti.	ei arviota
2022, 2.2	Etenee sovittujen, vuosien 2021–2027 koheesipolitiikan ohjelmien täytäntöönpanossa ja saattaa nopeasti päätökseen komission kanssa käytävät neuvottelut vuosien 2021–2027 koheesipolitiikan ohjelma-asiakirjoista Ahvenanmaan osalta, jotta niiden täytäntöönpano voidaan aloittaa.	ei arviota
2022, 3.1	Vähentää yleistä riippuvuutta fossiilisista polttoaineista ja monipuolistaa fossiilisten polttoaineiden tuontia.	merkittävästi edistystä
2022, 3.2	Nopeuttamalla uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa muun muassa edelleen virtaviivaistamalla lupamenettelyjä	merkittävästi edistystä
2022, 3.3	ja vauhdittamalla investointeja teollisuuden vähähiilistämiseen	jonkin verran edistystä
2022, 3.4	ja liikenteen vähähiilistämiseen, mukaan lukien liikenteen sähköistäminen.	merkittävästi edistystä
2022, 3.5	Kehittää energiainfrastruktuuria toimitusvarmuuden lisäämiseksi.	jonkin verran edistystä
2023, 1.1	Purkaa voimassa olevat hätätilanteen energiaturvatoimenpiteet 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	merkittävästi edistystä

2023, 1.2	varmistaa finanssipolitiikan maltillisuuden erityisesti rajoittamalla kansallisesti rahoitettujen nettomäärien perusmenojen nimelliskasvun vuonna 2024 enintään 2,2 prosenttiin	ei edistystä
2023, 1.3	jatkaa kansallisesti rahoitettuja julkisia investointeja ja varmistaa tukivälineen avustusten ja muiden unionin varojen tuloksellisen käytön erityisesti vihreän ja digitaalisen siirtymän edistämiseksi	täysin toteutettu
2023, 1.4	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 rahoitus-asema	merkittävästi edistystä
2023, 1.5	vie eteenpäin sosiaaliturvajärjestelmän uudistusta, jotta lisätään sosiaalietuusjärjestelmän tehokkuutta, mikä parantaisi työnteon kannustimia ja myös tukisi julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä	rajoitetusti edistystä
2023, 2.1	jatkaa tarkistetun elpymis- ja palautumissuunnitelmansa vakaata täytäntöönpanoa ja viimeistelee REPowerEU-luvun ripeästi, jotta sen täytäntöönpano voidaan aloittaa nopeasti; jatkaa koheesio- ja politiikan ohjelmien nopeaa täytäntöönpanoa, joka täydentää elpymis- ja palautumissuunnitelmaa ja luo sen kanssa synergiaa	ei arviota
2023, 3.1	puuttuu työvoimapulaan ja osaamisvajeeseen työvoiman uudelleen- ja täydennyskoulutuksella ja laajentamalla korkea-asteen koulutuksen tarjontaa erityisesti opintoaloilla, joille työmarkkinoilla on eniten kysyntää	rajoitetusti edistystä
2023, 4.1	vähentää yleistä riippuvuutta fossiilisista polttoaineista	merkittävästi edistystä
2023, 4.2	nopeuttamalla uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa, muun muassa edelleen vauhdittamalla lupamenettelyjä ja	merkittävästi edistystä
2023, 4.3	lisää julkisia ja yksityisiä investointeja teollisuuden ja	jonkin verran edistystä
2023, 4.4	liikenteen hiilestä irtautumiseen, mukaan lukien sähköistäminen	jonkin verran edistystä
2023, 4.5	kehittää energiainfrastruktuuria toimitusvarmuuden lisäämiseksi vahvistamalla sähkönsiirtoa	jonkin verran edistystä
2023, 4.6	lisää panostusta politiikkatoimiin, joiden tarkoituksena on vihreän siirtymän edellyttämien taitojen ja osaamisen tuottaminen ja hankkiminen	rajoitetusti edistystä