



Hallituksen vuosikertomus 2023



Hallituksen vuosikertomus 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtioneuvosto

Valtioneuvoston kanslia

Tekijänoikeuslaki (404/1961) 9 § Tekijänoikeussuojaa vailla olevat teokset

ISBN pdf: 978-952-383-846-8

ISSN pdf: 2490-0966

ISBN painettu: 978-952-383-862-8

ISSN painettu: 2490-0613

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Paino: Grano Oy, 2024



Hallituksen vuosikertomus 2023

Valtioneuvoston julkaisuja 2024:13

Julkaisija Valtioneuvosto

Yhteisötekijä Valtioneuvoston kanslia
Kieli suomi

Sivumäärä 159

Tiivistelmä

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyinä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä.

Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Säädöstasolla kertomuksen sisältöä määrittävät erityisesti myös valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) vaatimukset. Hallituksen vuosikertomus vuodelta 2023 muodostuu viidestä osasta:

- Hallituksen vuosikertomus
- Liite 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset
- Liite 2 Tilinpäätöslaskelmat
- Liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta
- Liite 4 Valtion yhtiöomistus

Asiasanat hallituksen vuosikertomukset, eduskunta, valtioneuvosto, hallituksen kertomukset, valtion tilinpäätös, omistajaohjaus

ISBN PDF 978-952-383-846-8

ISBN painettu 978-952-383-862-8

Asianumero VN/27298/2023

ISSN PDF 2490-0966

ISSN painettu 2490-0613

Hankenumero -

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-846-8>

Regeringens årsberättelse 2023

Statsrådets publikationer 2024:13

Utgivare Statsrådet

Utarbetad av Statsrådets kansli
Språk finska

Sidantal 159

Referat

Enligt 46 § i grundlagen ska statsrådet lämna en berättelse till riksdagen om regeringens verksamhet, skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut. Närmare bestämmelser om regeringens årsberättelse finns i 9 a § i lagen om statsrådet (175/2003) och i 17 och 18 § i lagen om statsbudgeten (423/1988).

I 18 § i lagen om statsbudgeten förutsätts det att de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultat av statens verksamhet som tas in i regeringens årsberättelse ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och om statens intäkter och kostnader, om statens ekonomiska ställning och resultat (rättvisande bild). På författningsnivå fastställs årsberättelsens innehåll i synnerhet i förordningen om statsbudgeten (1243/1992). Regeringens årsberättelse för 2023 består av fem delar:

- Regeringens årsberättelse
- Bilaga 1 Ministeriernas resultatöversikter
- Bilaga 2 Bokslutskalkyler
- Bilaga 3 Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden
- Bilaga 4 Statens bolagsinnehav

Nyckelord regeringens årsberättelser, riksdagen, statsrådet, regeringens berättelser, bokslut, ägarstyrning

ISBN PDF 978-952-383-846-8

ISBN tryckt 978-952-383-862-8

Ärendenummer VN/27298/2023

ISSN PDF 2490-0966

ISSN tryckt 2490-0613

Projektnummer -

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-846-8>

Sisältö

Esipuhe	7
1 Katsaus hallituksen vuoteen	9
1.1 Katsaus toimintaympäristön muutoksiin	10
1.2 Pääministeri Marinin hallituksen kokoonpano	14
1.2.1 Pääministeri Marinin hallitusohjelman toimet hallituskauden lopussa	15
1.3 Pääministeri Orpon hallituksen kokoonpano ja ministereiden työnjako.....	15
1.4 Pääministeri Orpon hallitusohjelma, valtioneuvoston johtaminen ja viestintä.....	17
2 Hallitusohjelman toimeenpano	19
2.1 Kestävä julkinen talous.....	19
2.2 Toimiva ja kestävä hyvinvointiyhteiskunta.....	21
2.3 Kunnat, kaupungit ja valtion aluehallinto	24
2.4 Hyvinvointi syntyy työstä	25
2.5 Osaava Suomi	28
2.6 Kasvun kaava	30
2.7 Puhtaan energian Suomi	35
2.8 Uuden aikakauden ulko- ja turvallisuuspolitiikka.....	38
2.9 Euroopan unioni: kohti strategista kilpailukykyä	42
2.10 Turvallinen ja kriisinkestävä oikeusvaltio	45
2.11 Suomi liikkeelle -ohjelma.....	49
2.12 Valtioneuvoston yhdenvertaisuustiedonannon toimeenpano.....	49
3 Lainvalmistelu	50
3.1 Lainvalmistelun vuosi 2023.....	50
3.2 Lainvalmisteluprosessi	54
3.3 Lainvalmistelun kehittäminen.....	58
4 Julkinen talous	60
4.1 Julkisen talouden tila	61
4.1.1 Julkisen talouden tila vuonna 2023	61
4.1.2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säädökset.....	63
4.2 Valtiontalous.....	65
4.2.1 Valtiontalouden kokonaislaskelmat	65
4.2.2 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös.....	72
4.2.3 Valtion henkilöstö, toimitilat ja ICT.....	85

4.2.4	Verotulot, verotuet ja verovaje	91
4.2.5	EU:n ja Suomen väliset rahavirrat	102
4.2.6	Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot	105
4.2.7	Valtionvelka.....	109
4.2.8	Valtiontalouden vastuut ja riskit.....	112
4.3	Valtion yhtiöomistus	139
4.3.1	Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja vuoden 2023 tapahtumia.....	141
4.4	Hyvinvointialuetalous	144
4.4.1	Hyvinvointialueiden talouden ohjaus	144
4.4.2	Hyvinvointialueiden talouden tila	145
4.5	Kuntatalous	150
4.5.1	Kuntatalouden ohjaus	150
4.5.2	Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino	151
4.5.3	Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet.....	153
4.6	Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot.....	156
5	Valtiovarain controller -toiminnan lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.....	157

ESIPUHE

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä. Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 8 a luvussa on tarkempia säännöksiä vuosikertomuksen sisällöstä. Vuosikertomus annetaan kalenterivuositain.

Vuosikertomus koostuu varsinaisesta kertomuksesta ja siihen kiinteästi liittyvistä neljästä liitteestä, jotka ovat: ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset (Liite 1), tilinpäätöslaskelmat (Liite 2), toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta (Liite 3) sekä valtion yhtiöomistus (Liite 4).

Vuosikertomuksen kertomusosassa esitetään kuvaus toimintaympäristöstä sekä raportoidaan hallitusten kokoonpanosta ja toiminnasta kertomusvuonna. Kertomusosan toisessa luvussa kuvataan pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman Vahva ja välittävä Suomi jäsenyyksen mukaisesti hallituksen keskeisiä politiikkakokonaisuuksia. Kertomusosan kolmannessa luvussa tarkastellaan lainvalmistelua kertomusvuonna. Kertomusosa sisältää myös katsaukset julkiseen talouteen, valtiontalouteen, hyvinvointialue- ja kuntatalouteen sekä lyhyen yhteenvedon valtion yhtiöomistuksesta.

Liitteessä 1 esitellään kunkin hallinnonalan rakenne ja keskeiset tunnusluvut. Liitteessä 1 esitetään myös katsaukset toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin sekä arviot toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä. Tuloksellisuuskuvaukset sisältävät ministeriöiden arviot vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta ja tiiviit kuvaukset tuloksellisuuden kehityksestä sekä kestäväen kehityksen tavoitteiden toteutumisesta kertomusvuonna. Kertomuksessa esitettyjä tietoja täydentävät linkitykset verkossa tarjolla oleviin

aineistoihin. Oikeusministeriön luvussa on esitetty saamelaiskäräjien kertomus vuodelta 2023. Liitteessä on lisäksi esitetty keskeiset tiedot valtion liikelaitoksista ja valtion talousarvion ulkopuolella olevista rahastoista.

Kertomuksen tilinpäätösosassa (Liite 2) keskeinen kokonaisuus on valtion tilinpäätös liitetietoineen. Lisäksi tilinpäätösosassa on esitetty valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat. Liitteessä ovat myös valtion talousarviotalouden sekä valtion liikelaitosten ja rahastojen kokonaislaskelmat.

Liitteessä 3 selostetaan toimenpiteet, joihin hallitus on ryhtynyt vireillä olevien eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Lausumat ja kannanotot vastauksineen on esitetty eduskunnan valiokuntien mukaan jaoteltuina.

Liitteessä 4 on katsaus valtion yhtiöomistuksen kehitykseen ja omistajapolitiikkaan. Katsaus sisältää selvityksen valtion omistajaohjauksesta (yritysvastuu, palkitseminen ja hallitusvalinnat), valtio-omistuksen taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset yksittäisistä yhtiöistä.

Valtioneuvosto on sitoutunut vuosikertomuksen edelleen kehittämiseen. Vuoden 2023 kertomuksessa on laajennettu lainvalmistelua koskevaa tarkastelua sekä kehitetty ministeriöiden tuloksellisuuden kuvausten raportointia. Kertomusosaan on lisätty uutena osiona kuvaus toimintaympäristöstä kertomusvuonna.

Perustuslain mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri antaa vuosittain kertomuksen toiminnastaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

Helsingissä 8. päivänä toukokuuta 2024

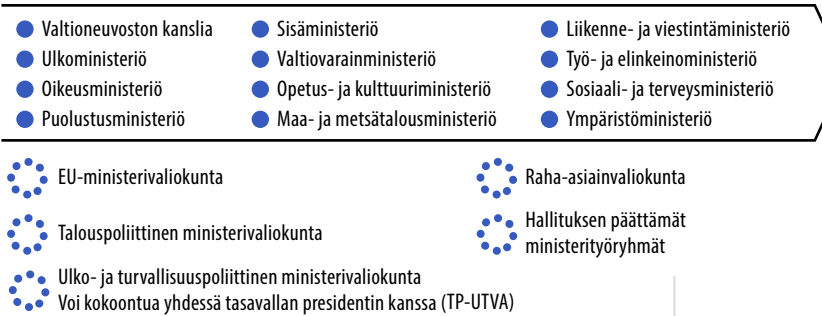
Pääministeri Petteri Orpo

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen

1 Katsaus hallituksen vuoteen

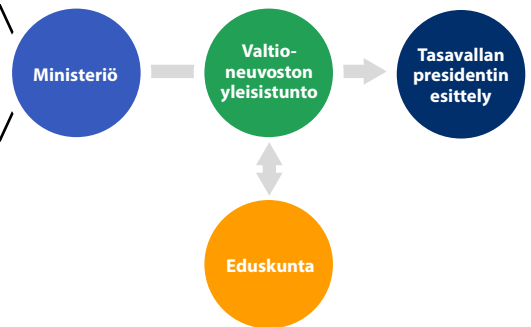
Valmistelu

Ministeriöt valmistelevat ja esittelevät asiat valtioneuvoston yleisistuntoon, tasavallan presidentin esittelyyn tai molempiin

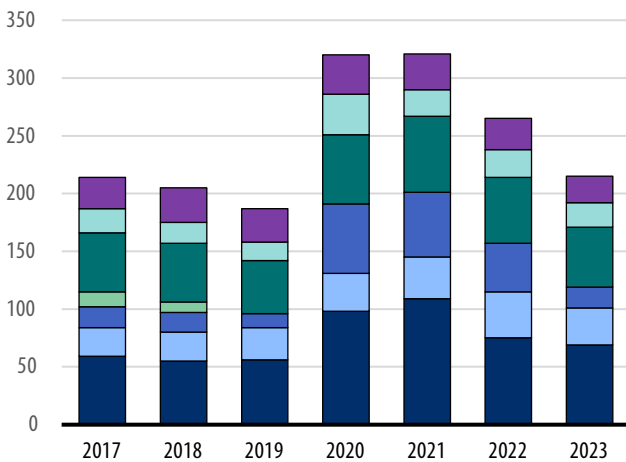


Päätöksenteko

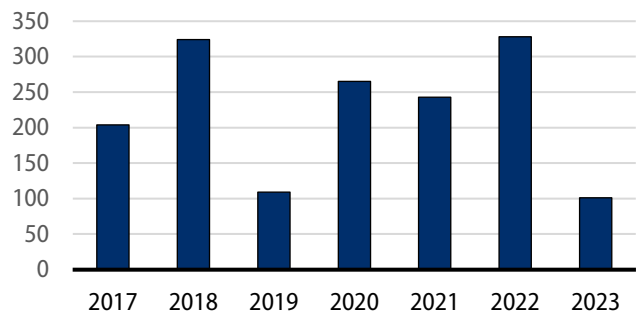
Valtioneuvosto



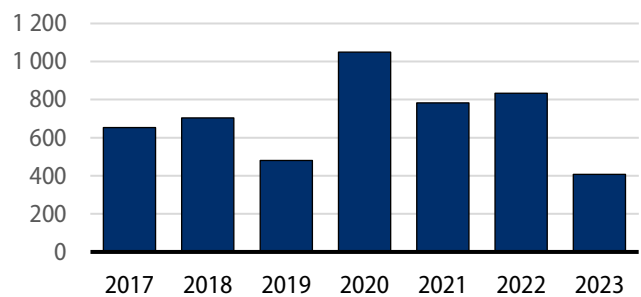
Hallituksen kokoukset 2017–2023



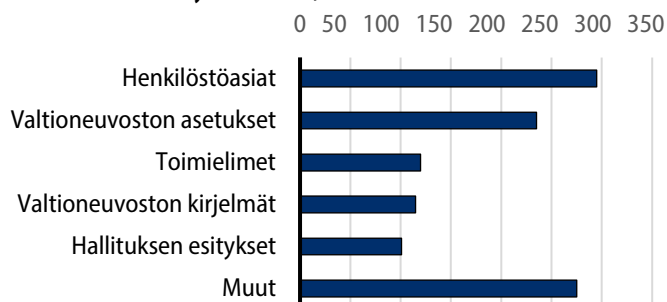
Hallituksen esitykset 2017-2023 vp



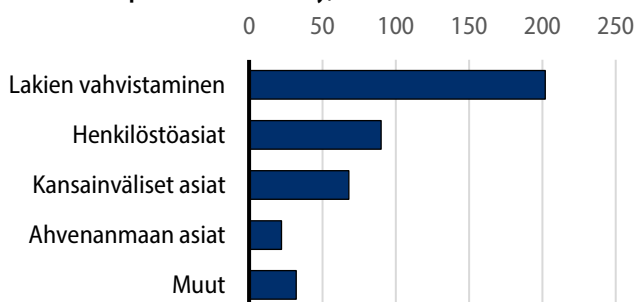
Vastaukset kirjallisiin kysymyksiin 2017–2023 vp



Valtioneuvoston yleisistunto, ratkaisut 2023



Tasavallan presidentin esittely, ratkaisut 2023



1.1 Katsaus toimintaympäristön muutoksiin

Turvallisuus

Suomesta tuli Pohjois-Atlantin puolustusliitto Naton jäsen huhtikuussa 2023 epävakassa kansainvälisessä turvallisuusympäristössä. Naton jäsenenä Suomi osallistuu täysipainoisesti Naton yhteiseen puolustukseen ja päätöksentekoon ja on Naton perustamissopimuksen viidennen artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä. Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan jatkui, ja kansainvälisesti käytiin keskustelua Ukrainan avustamisesta. EU ja Euroopan maat ovat tukeneet Ukrainaa, vaikkei kaikista apulupauksista ole täysimääräisesti pidetty kiinni. EU:ssa Ukrainan voimakasta tukemista vastusti erityisesti Unkari. Ukrainan EU-jäsenyyshuvonnellisten avaamisesta päätettiin joulukuussa ilman Unkaria.

Venäjä pyrki vaikuttamaan myös Suomeen ja muihin länsimaihin erilaisin hybridioperaatioin. Suomen itärajalta käynnistyi syksyllä sääntöjenvastaisen maahantulon ilmiö, minkä seurauksena itärajan rajanylityspaikkoja suljettiin marraskuusta alkaen. Turvallisuusympäristöä heikensi osaltaan myös Balticconnector-kaasuputken vahingoittuminen lokakuussa, jonka tutkinta on vielä kesken. Suomeen kohdistunut kyberympäristön uhkataso oli kohonneella tasolla: vuoden 2023 aikana nähtiin paitsi haktivistien tekemiä palvelunestohyökkäyksiä, myös kyberrikollisten kiristyshaittaohjelmia.

Jännitteet kansainvälisessä turvallisuusympäristössä jatkuivat. Yhdysvaltain ja Kiinan välit pysyivät jännitteisinä. Etelä-Kiinan merellä turvallisuustilanne oli kireä. Kiinan painostus Taiwania kohtaan kasvoi. Alueella koettiin myös aluekiistoihin liittyviä välikohtauksia kiinalais- ja filippiiniläisälusten välillä. Hamasin hyökkäyksestä Israeliin käynnistynyt sota Gazassa muutti alueen turvallisuustilannetta ja tulevaisuuden näkymiä synkemmiksi. Jemenin huthikapinalliset häiritsivät Punaisenmeren rahtilaivaliikennettä pakottaen laivaliikennettä vaihtoehtoisille reiteille.

Elokuussa niin sanottujen Brics-maiden (Brasilia, Venäjä, Intia, Kiina ja Etelä-Afrikka) huippukokous kutsui kuusi uutta maata jäsenikseen. Kutsutuista neljä maata (Egypti, Etiopia, Iran ja Yhdistyneet arabiemiirikunnat) liittyivät jäseniksi tammikuussa 2024. Laajentuva Brics-ryhmä haluaa asemoitua erityisesti rikkaiden maiden haastajana sekä kehittyvien maiden etujen ajajana ja niiden tekemien esitysten tukijana.

Talous

Suomen julkisen talouden tilanne on vaikea. Maailmantalouden kasvua hidasti inflaatio, korkojen nousu ja geopoliittiset jännitteet. OECD:n [ennakkoarvion](#) mukaan maailmantalous kasvoi 3,1 prosenttia vuonna 2023. Kasvuluvut ovat aiempiin vuosikymmeniin verrattuna matalia, mutta Yhdysvaltain talouden vetämänä kuitenkin lopulta varhaisia ennusteita

parempia. Suomen bruttokansantuote (BKT) supistui yhden prosentin vuonna 2023. Työllisyyskehitys jatkui vaisuna ja vienti väheni. Tilastokeskuksen [tietojen](#) mukaan keskimääräinen kuluttajahintojen vuosimuutos eli inflaatio oli Suomessa 6,2 prosenttia vuonna 2023. Loppuvuotta kohden inflaatio kuitenkin selvästi hidastui, ja korot kääntyivät laskuun.

Kasvaneet kustannukset ja heikko kysyntä muun muassa asuntomarkkinoilla kurittivat erityisesti rakennusalan yrityksiä. Kaiken kaikkiaan suomalaisten yritysten konkurssien määrä edellisvuoteen verrattuna kasvoi 25 prosentilla. [Tilastojen](#) mukaan vuoden 2023 aikana konkurssiin haettiin 3 315 yritystä, mikä on enemmän kuin finanssikriisin aikaan vuonna 2009.

Maailmankauppa kasvoi vuonna 2023 hitaasti, [ennusteen](#) mukaan vain 1,1 prosenttia. Maailmantalouden blokkiutumisen ja vaatimukset strategisen autonomian vahvistamisesta näkyvät kaikkialla maailmassa muun muassa valtioiden teollisuuspolitiikan aktivoitumisena. Markkinoiden toimivuutta korostavan politiikan rooli on pienentynyt, ja kilpailukyvyyn puutteita paikkaavat valtiontuet ja protektionismi ovat kasvussa. Suomessa yhä useampi vientiyritys suhtautuu Kiinan kauppaan ja riippuvuuteen varovaisuudella.

Julkinen talous on velkaantunut tulojen ja menojen pitkään jatkuneen epäsuhtaisen kehityksen vuoksi. Valtion budjettitalouden velka oli vuoden 2023 päättyessä nimellisarvoltaan 153,2 miljardia euroa (sisältäen emissiotappiot ja -voitot), mikä oli 12,6 miljardia euroa (yhdeksän prosenttia) enemmän kuin vuotta aikaisemmin.

Yhteiskunta

Yhteiskuntaa haastoivat syntyvyyden aleneminen, oppimistulosten heikkeneminen sekä kansalaisten liikkumattomuus.

Suomessa syntyi tammi–kesäkuussa 2023 aikaisempaa vähemmän lapsia. Kesäkuun ennakkotilaston mukaan alkuvuoden aikana syntyi 21 180 lasta, mikä on yli tuhat lasta vähemmän kuin alkuvuonna 2022. Elävänä syntyneiden lukumäärä tammi–kesäkuussa oli vuodesta 1900 alkavan mittaushistorian pienin.

OECD:n jäsenmaiden yhteisen PISA (Programme for International Student Assessment) -tutkimusohjelman [tulosten](#) mukaan suomalaisnuorten osaaminen on heikentynyt. Osaaminen on kuitenkin edelleen OECD-maiden keskitasoa parempi. Suhteellisesti pudotusta on eniten lukutaidossa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä vastuu siirtyi 21 hyvinvointialueelle vuoden 2023 alusta. Tilinpäätösennusteiden perusteella hyvinvointialueiden talous oli koko maan tasolla selvästi alijäämäinen vuonna 2023, ja kustannusten hillitseminen on

vaikeaa tilanteessa, jossa palvelujen tarve samanaikaisesti kasvaa. Palvelutarvetta ylläpitää myös syntynyt ja kasvava hoitovelka. Sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimapula jatkuu vaikeana.

Suomalaisnuorten liikkumattomuus nousi uusien [tutkimustulosten](#) myötä esille. Alle puolet yli 20-vuotiaista miehistä ja naisista liikkuu terveystieteiden suosituksen mukaisesti. Miehistä 46 prosenttia ja naisista 38 prosenttia liikkuu riittävästi.

Polarisaatiokehitys jatkuu näkyen sekä poliittisella kentällä että yhteiskunnallisessa keskustelukulttuurissa. Luottamus tulevaisuuteen laski syksyllä selvästi alkuvuoteen nähden erityisesti 15–29 vuotiaiden ikäluokassa sekä pieni- ja keskituloisten osalta.

Suomeen levisi kesällä 2023 erityisesti luonnonvaraisissa naurulokeissa esiintyvää lintuinfluenssaa. Tauti aiheutti niissä joukkokuolemia ja levisi naurulokeista myös turkistarhoihin Pohjanmaan alueella. Kaikki turkistarhat tutkittiin lintuinfluenssan varalta ja 72 turkistarhan eläimet määrättiin lopetettaviksi. Lintuinfluenssan esiintymiseen turkiseläimissä suhtaudutaan vakavasti, koska tartunnan siirtyminen nisäkkästä toiseen voi johtaa uusiin virusmuunnoksiin, jotka lisäävät viruksen kykyä tarttua ihmisiin.

Vuonna 2020 pandemian aiheuttanut uusi koronavirus SARS-CoV-2 poistettiin yleisvaarallisten tartuntatautiin luettelosta ja koronavirustauti on heinäkuusta 2023 alkaen luokiteltu valvottavaksi tartuntataudiksi. WHO ei enää luokittele koronavirusta kansainväliseksi kansanterveysuhaksi. Koronasta johtuvia kuolemia tilastoitiin Suomessa kuitenkin edelleen vuoden 2023 aikana, joskin vuotta 2022 vähemmän. Syksyn 2023 koronakuolemat painottuivat Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan hyvin iäkkäisiin.

Teknologia

Generatiivinen tekoäly teki läpimurron. Vuoden 2022 loppupuolella julkaistu ChatGPT-kieli-malli sai vuonna 2023 rinnalleen useita kilpailijoita, ja generatiivisen tekoälyn käyttö sekä sitä hyödyntävien sovellusten määrä kasvoi voimakkaasti. Joulukuussa 2023 EU-jäsenmaat ja parlamentti saavuttivat yhteisymmärryksen niin sanotusta EU:n tekoälyasetuksesta, jonka tavoitteena on varmistaa, että tekoälyn käyttö on turvallista kaikille käyttäjille.

Kansainvälisissä innovaatiotoiminnan vertailuissa Suomi sijoittuu edelleen kärkisijoille. Vaikka Suomen tutkimus- ja kehitysmenot osuutena bruttokansantuotteesta ovat edelleen kansainvälisessä vertailussa hyvällä tasolla, ne laskivat 2010-luvulla merkittävästi. Työn tuottavuus on vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen kasvanut Suomessa hitaasti, mikä johtuu suurelta osin tutkimus- ja kehitysinvestointien ja muiden aineettomien investointien vähentymisestä.

Kvanttitekniologia on tunnistettu yhdeksi Suomen lupaavimmista teknologiaosaamisen aloista. Suomen toinen, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n ja suomalaisen IQM Quantum Computersin kehittämä 20 kubitin kvanttietokone valmistui lokakuussa.

Venäjän hyökkäyssota vauhditti Euroopan ja Suomen irtautumista riippuvuudesta venäläiseen fossiiliseen tuontienergiaan. Lokakuussa 2023 Euroopan unionin neuvosto ja parlamentti pääsivät alustavaan yhteisymmärrykseen EU:n sähkömarkkinoiden rakenteen uudistamisesta.

Suomessa Olkiluoto 3 -reaktori aloitti toimintansa ja uutta tuulivoimaa rakennettiin 1 200 megawatin edestä. Hiilidioksidivapaan sähkön osuus nousi 94 prosenttiin Suomen sähkön tuotannosta, ja Suomesta tuli sähkön suhteen pitkälti omavarainen. Erityisesti kylminä, tuultomina talvipäivinä sähkön hinnassa koettiin merkittäviä hintapiikkejä. Talvella 2022–2023 keskustelua käytiin muun muassa sähkötukien kohdentumisesta sekä sähköjärjestelmän sääriippuvuudesta ja riippuvuuden vähentämisestä.

Ympäristö

Maailman ilmatieteen järjestön WMO:n tietojen mukaan vuosi 2023 oli mittaushistorian lämpimin vuosi ollen noin 1,45 astetta esiteollista aikaa lämpimämpi. Hallitustenvälisen ilmastopaneelin (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) vuonna 2023 julkistetun kuudennen synteesiraportin mukaan ihmisten toiminta on aiheuttanut ennennäkemättömän laajoja ja nopeita muutoksia ilmastossamme. Euroopasta on tullut maailman nopeimmin lämpenevä maanosa.

Vaikutukset näkyvät myös Suomessa. Ilmatieteen laitoksen tilastojen mukaan vuosi 2023 oli Suomessa tavanomaista lämpimämpi. Suuressa osassa maata vuotuinen sademäärä oli selvästi tavanomaista suurempi.

YK:n COP28-ilmastokokouksessa Dubaissa oli Pariisin sopimuksen ensimmäinen viisivuotis-tarkastelu, jonka yhteydessä arvioitiin tarvittavia toimia, joilla ilmaston lämpeneminen pysäytetään 1,5 asteeseen. Ilmastokokouksen päätöstekstiin kirjattiin, että maita kehoitetaan siirtämään pois fossiilisista polttoaineista energiajärjestelmissä.

Kiina on maailman suurin päästöjen aiheuttaja. Sen osuus koko maailman päästöjen kasvusta on ollut noin kaksi kolmasosaa. Kiina lisäsi vuonna 2023 puhtaan sähkön tuotantoa merkittävästi, ja sen tavoitteena on päästöjen kääntäminen laskuun vuoteen 2030 mennessä. Puhtaan sähkön lisäys on mahdollisesti kääntämässä päästöt laskuun jo tätä aiemmin.

Vihreän siirtymän mukaiseen yhteiskuntaan tarvittavia toimintatapoja ja sääntelyä valmistellaan kansallisesti, EU-tasolla ja maailmanlaajuisestikin. Eurooppalaisessa ilmastolaissa EU:n ilmastotavoitteesta tehdään oikeudellinen velvoite. Vihreän siirtymän toteutuminen

edellyttää uusia sääntöjä ja EU-lainsäädännön muutoksia. EU:n päästökauppajärjestelmän uudistettiin vuonna 2023. Uudistuksen myötä päästökauppasektorin päästöjen tulee laskea 62 prosenttia vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoteen 2005.

Suomen luonnon monimuotoisuuden kehityssuunta on edelleen heikkenevä. Luonto-paneelin loppuvuonna 2023 julkaistun [raportin](#) mukaan Suomen luontotyypit, etenkin metsäiset luontotyypit, ovat edelleen heikentyneet 2000-luvulla.

1.2 Pääministeri Marinin hallituksen kokoonpano

Pääministeri Marinin hallitus toimi kertomusvuonna 20.6.2023 saakka. Pääministeri Marinin hallituksen kokoonpano oli hallituksen toimikauden päättyessä seuraava:

- pääministeri Sanna Marin
- valtiovarainministeri Annika Saarikko (valtioneuvoston määräämä pääministerin sijainen)
- ulkoministeri Pekka Haavisto
- oikeusministeri Anna-Maja Henriksson
- työministeri Tuula Haatainen
- perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru
- elinkeinoministeri Mika Lintilä
- kuntaministeri Sirpa Paatero
- pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri Thomas Blomqvist
- eurooppa- ja omistajaohjausministeri Tytti Tuppurainen
- kehitysyhteistyö- ja ulkomaankauppaministeri Ville Skinnari
- liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka
- sisäministeri Krista Mikkonen
- puolustusministeri Antti Kaikkonen
- opetusministeri Li Andersson
- ympäristö- ja ilmastoministeri Maria Ohisalo
- maa- ja metsätalousministeri Antti Kurvinen
- sosiaali- ja terveysministeri Hanna Sarkkinen
- tiede- ja kulttuuriministeri Petri Honkonen

Puolustusministerinä toimi 5.1.-27.2.2023 Mikko Savola.

Pääministeri Marin jätti 6.4.2023 hallituksensa eronpyynnön tasavallan presidentille, minkä jälkeen hallitus jatkoi toimitusministeristönä siihen saakka, kunnes tasavallan presidentti nimitti uuden hallituksen 20.6.2023.

1.2.1 Pääministeri Marinin hallitusohjelman toimet hallituskauden lopussa

Pääministeri Marinin hallituksen toiminnasta ja hallitusohjelman toimeenpanosta on raportoitu pääsääntöisesti vuosien 2020–2022 hallituksen vuosikertomuksissa. Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa kirjatusta toimista 66 oli sellaisia, joiden toimeenpano oli vielä kesken hallituskauden päättyessä. Tarkasteltaessa näiden toimien tilannetta tammikuussa 2024 todettiin, että niistä neljä oli tullut valmiiksi ja 19 oli keskeytetty. Sellaisia toimia, joiden toimeenpano jatkui edelleen, oli 43. Hallitusohjelmaan kirjatut toimet eivät kaikki ole selkeästi hallituskauteen rajattuja hankkeita vaan ne pitävät sisällään myös ministeriöiden pidempikestoista toimintaa.

1.3 Pääministeri Orpon hallituksen kokoonpano ja ministereiden työnjako

Tasavallan presidentti nimitti 20.6.2023 pääministeri Petteri Orpon hallituksen, joka on itsenäisen Suomen 77. hallitus. Pääministeri Orpon hallituksessa on 19 ministeriä.

Ministereiden työnjako 31.12.2023

Pääministerinä toimi 31.12.2023 **Petteri Orpo**. Perustuslain mukaisesti pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta.

Ministeriöitä, joissa toimi vain yksi ministeri, oli kertomusvuoden päättyessä viisi. Sisäministerinä toimi **Mari Rantanen**, puolustusministerinä **Antti Häkkänen**, maa- ja metsätalousministerinä **Sari Essayah**, liikenne- ja viestintäministerinä **Lulu Ranne** ja ympäristö- ja ilmastoministerinä **Kai Mykkänen**. Taulukossa 1 on esitetty ministereiden työnjako muissa ministeriöissä.

Taulukko 1. Ministereiden työnjako ministeriöissä, joissa toimii useampi ministeri

Valtioneuvoston kanslia

Pääministeri Petteri Orpo toimii valtioneuvoston kanslian päällikkönä ja käsittelee valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvista asioista Eurooppa-neuvostoon kuuluvat asiat, Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unioniin ja kansalliseen EU-asioiden hallintoon liittyvät nimitysasiat. Hänelle kuuluvat myös muut valtioneuvoston kanslialle kuuluvat asiat eurooppa- ja omistajaohjausministerille kuuluvia asioita lukuun ottamatta.

Eurooppa- ja omistajaohjausministeri Anders Adlercreutz käsittelee ne valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvat asiat, jotka eivät kuulu pääministerille, sekä valtion omistajaohjausasiat.

Ulkoministeriö

Opetusministeri Anna-Maja Henriksson käsittelee pohjoismaisen yhteistyön asiat.

Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Ville Tavio käsittelee kehitysyhteistyötä ja ulkomaankauppaa koskevat asiat.

Ulkoministeri Elina Valtonen toimii ulkoministeriön päällikkönä ja käsittelee muut ulkoministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Oikeusministeriö

Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen käsittelee Ahvenanmaata koskevat asiat.

Oikeusministeri Leena Meri toimii oikeusministeriön päällikkönä ja käsittelee muut oikeusministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Valtiovarainministeriö

Elinkeinoministeri Wille Rydman käsittelee valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosastolle kuuluvat asiat.

Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen käsittelee kunta- ja aluehallinnon asiat, työnantaja-, henkilöstö- ja hallintopolitiikan asiat, julkisen hallinnon ICT-toiminnot sekä valtiovarain controller -toiminnolle kuuluvat asiat sekä tilastointia koskevat asiat.

Valtiovarainministeri Riikka Purra toimii valtiovarainministeriön päällikkönä ja käsittelee muut valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat asiat. Valtiovarainministeri Purra toimii valtioneuvoston määräämänä pääministerin sijaisena.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiede- ja kulttuuriministeri Sari Multala käsittelee korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osastolle sekä kulttuuri- ja taidepolitiikan osastolle kuuluvat asiat lukuun ottamatta kirkollisasioita.

Liikunta-, urheilu- ja nuorisoministeri Sandra Bergqvist käsittelee nuoriso- ja liikuntapolitiikan osastolle kuuluvat asiat ja opintotukiasiat.

Opetusministeri Anna-Maja Henriksson toimii opetusministeriön päällikkönä ja käsittelee muut opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat asiat mukaan lukien kirkollisasiat.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen käsittelee kaupunkikehittämistä koskevat asiat alueet ja kasvupalvelut -osastolta.

Ympäristö- ja ilmastoministeri Kai Mykkänen käsittelee työ- ja elinkeinoministeriön energiaosastoa koskevat asiat.

Elinkeinoministeri Wille Rydman käsittelee innovaatiot ja yritysrahoitus -osaston asiat, huoltovarmuuskysymykset sekä muut alueet ja kasvupalvelut -osaston asiat. Elinkeinoministerinä toimi 20.6.-6.7.2023 välisenä aikana **Vilhelm Junnila**.

Sisäministeri Mari Rantanen käsittelee maahanmuutto ja kotoutuminen -yksikön kotouttamista koskevat asiat.

Työministeri Arto Satonen toimii työ- ja elinkeinoministeriön päällikkönä ja käsittelee asiat, jotka koskevat työllisyys ja toimivat markkinat -osastoa sekä työvoimapalveluita koskevat asiat alueet ja kasvupalvelut -osastolta. Lisäksi työministeri käsittelee työperäistä maahanmuuttoa koskevat asiat sekä ministeriön yleishallinnolliset asiat.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Työministeri Arto Satonen käsittelee työttömyysturvaan ja aikuiskoulutukseen liittyvät asiat.

Sosiaaliturvaministeri Sanni Grahn-Laasonen käsittelee sosiaaliturva- ja vakuutusosastolle, työ- ja tasa-arvo-osastolle sekä turvallisuus ja terveys -osastolle kuuluvat asiat. Lisäksi hän käsittelee toimeentulotukiasiat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat ja palvelut -osastolta.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeri Kaisa Juuso toimii sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön päällikkönä ja käsittelee muut sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

1.4 Pääministeri Orpon hallitusohjelma, valtioneuvoston johtaminen ja viestintä

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelma [Vahva ja välittävä Suomi](#) annettiin tiedonantona eduskunnalle 20.6.2023. Keskeisten politiikkakokonaisuuksien lisäksi hallitusohjelman alussa on määritelty hallituksen visio ja toiminnan periaatteet. Keskeisiä politiikkakokonaisuuksia ja niiden kehitystä kertomusvuonna kuvataan tarkemmin luvussa 2 Hallitusohjelman toimeenpano.

Hallitusohjelman toimeenpanon valmistelua varten hallitus asetti valtioneuvoston yleisistunnossa 14.7.2023 neljän lakisäätöisen [ministerivaliokunnan](#) (ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta) lisäksi seitsemän [ministerityöryhmää](#). Ministerityöryhmien tehtäviin tehtiin muutoksia 21.9.2023 yleisistunnossa. Ministerityöryhmät ovat:

- kestävän hyvinvointiyhteiskunnan ministerityöryhmä
- työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmä
- puhtaan energian, ympäristön ja huoltovarmuuden ministerityöryhmä
- sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministerityöryhmä
- lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmä
- liikunnallisen elämäntavan ja toimintakyvyn ministerityöryhmä
- yhteiskunnan uudistamisen ministerityöryhmä.

Edellisellä hallituskaudella asetettu parlamentaarinen [sosiaaliturvakomitea](#) jatkaa työtään vuoteen 2027 saakka.

Hallitus antoi 21.9.2023 [valtioneuvoston periaatepäätöksen valtioneuvoston viestinnästä pääministeri Petteri Orpon hallituskaudella](#). Periaatepäätöksen mukaisesti on luotu uusia toimintamalleja hallituksen yhteiseen viestintään ja ministeriöiden viestintäyhteistyöhön. Tavoitteena on kytkeä suurten kokonaisuuksien viestintä entistä suunnitelmallisemmin ja paremmin osaksi kokonaisjohtamista. Onnistunutta yhteistyötä tehtiin muun muassa yhdenvertaisuustiedonannon, sosiaaliturvauudistusten sekä Balticconnector-tapauksen ja itärajan tilanteen viestinnässä.

[Valtionhallinnon viestintäsuositus](#) uudistettiin huomioiden viestinnän muuttunut toimintaympäristö. Erityistä huomiota kiinnitettiin sosiaalisen median roolin ja toimintakentän muutokseen, johtajuus- ja työyhteisöviestintään sekä asiakasviestintään. Informaatioympäristöstä tuotettiin säännöllisesti katsauksia valtiojohtoon käyttöön.

2 Hallitusohjelman toimeenpano

2.1 Kestävä julkinen talous

Keväällä 2023 valmisteltiin niin sanottu tekninen julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024–2027. Se ei sisältänyt uusia poliittisia linjauksia, vaan pohjautui senhetkiseen lain-säädäntöön ja siinä otettiin huomioon pääministeri Marinin hallituksen aiemmin tekemien päätösten vaikutukset tulevien vuosien meno- ja tuloarvioihin.

Kesäkuussa 2023 nimitetty pääministeri Orpon hallitus asetti hallitusohjelmassaan seuraavat keskeiset talous- ja finanssipolitiikan tavoitteet:

- Julkisen talouden velkasuhde vakautetaan ja sen jälkeen käännetään ylivaalikautisessa tarkastelussa pysyvästi alenevalle uralle. Pitkän aikavälin tavoite on pohjoismainen talouskasvu ja velan suhde bruttokansantuotteeseen.
- Julkisen talouden rahoitusasema kohenee siten, että julkisen talouden alijäämä on korkeintaan yksi prosentti suhteessa bruttokansantuotteeseen vaalikauden aikana eli vuoteen 2027 mennessä.
- Työllisyys- ja kasvutoimilla tavoitellaan 100 000 uutta työllistä. Pidemmällä aikavälillä tavoitteena on nostaa työllisyysaste 80 prosenttiin.
- Työllisyys- ja kasvutoimet yhdessä suorien sopeutustoimien kanssa luovat edellytykset julkisen talouden tasapainottumiseen vuonna 2030.

Julkista taloutta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi pääministeri Orpon hallitus sitoutui hallitusohjelmassaan toimenpidekokonaisuuteen, joka vahvistaa julkista taloutta pysyvästi noin kuudella miljardilla eurolla vuoden 2027 tasolla. Julkisen talouden menoja sopeutetaan hallituksen päätöksin nettomääräisesti noin neljällä miljardilla eurolla vuoden 2027 tasolla. Osana sopeutustoimia hallitus on linjannut rakennepoliittisista toimista, joilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista noin kahdella miljardilla eurolla vuoden 2027 tasolla.

Hallitusohjelma sisältää neljän miljardin euron kertaluonteisten investointien kokonaisuuden, joka rahoitetaan valtion omaisuustuloilla, purkamalla valtio-omisteisten listaamat-
tomien 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.

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

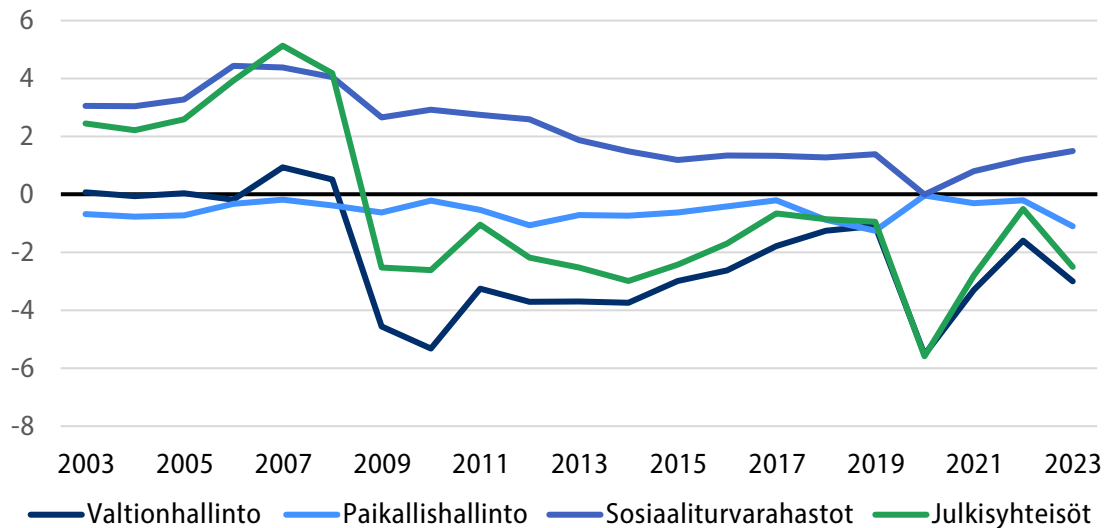
Uuden vaalikauden ensimmäinen julkisen talouden suunnitelma julkaistiin lokakuussa 2023, ja siinä huomioitiin edellä mainitut pääministeri Orpon hallituksen linjaukset. Lisäksi vuoden 2024 talousarviossa on huomioitu hallitusohjelmassa linjatut vuotta 2024 koskevat säästöt ja menolisäykset siltä osin, kun vaikutus kohdentuu valtion budjettitalouteen. Syksyllä 2023 valmisteltiin myös useita hallitusohjelman mukaisia verotoimia.

Lokakuussa 2023 sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö asettivat kolmikantaisen työryhmän selvittämään työeläkejärjestelmän uudistamista. Työryhmän tavoitteena on selvittää tarvittavat konkreettiset työeläkejärjestelmän muutokset rahoituksellisen kestävyuden varmistamiseksi ja riittävän etuustason turvaamiseksi. Muutosten tulee vahvistaa julkista taloutta pitkällä aikavälillä noin 0,4 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen, mikä vastaa noin miljardia euroa vuoden 2023 tasossa. Lisäksi selvitystyön tulee löytää keinot eläkevakuutusmaksutason pitkän aikavälin konkreettiseen vakauttamiseen, jossa työeläkejärjestelmä sopeutuu mahdollisiin shokkeihin sääntöpohjaisen vakautusjärjestelmän avulla. Työryhmän toimikausi päättyy 31.1.2025.

Marraskuussa 2023 valtiovarainministeriö asetti virkamiestyöryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotuksia julkista taloutta vahvistaviksi lisätoimiksi. Nämä ehdotukset voivat sisältää suoria säästötoimia, verotuksen muutoksia sekä rakenteellisia toimia työllisyyden edistämiseksi. Työryhmä perustettiin, koska hallituksen budjettiriihessä tekemän päätöksen jälkeen julkisen talouden tilanne on heikentynyt monilta osin. Hallitus voi päättää uusista toimista tarvittaessa tulevissa kehys- ja budjetti prosesseissa. Lisäksi työryhmä laatii ehdotuksen säännönmukaiseksi meno- ja rakennekartoitusprosessiksi ja sen käyttöönotoksi tukemaan julkisen talouden vahvistamistavoitteiden saavuttamista.

Julkisen talouden menojen ja tulojen välinen epätasapaino kasvoi vuonna 2023 edellisvuoteen verrattuna. Julkisen talouden alijäämä palasi näin vuoden 2021 tasolle. Vero- ja sosiaaliturvamaksutulot kasvoivat vuonna 2023 vain vähän, kun taas menojen kasvu oli nopeampaa. Julkinen talous on rakenteellisesti alijäämäinen. Talouden taantumasta huolimatta työllisyys kasvoi viime vuonna poikkeuksellisesti yhdessä työttömyyden kanssa. Vuonna 2023 työllisyysaste kuitenkin laski 73,6 prosenttiin työikäisen väestön kasvaessa.

Julkista taloutta käsitellään tarkemmin vuosikertomuksen luvussa 4.

Kuvio 1. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämät, prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

2.2 Toimiva ja kestävä hyvinvointiyhteiskunta

Sosiaali- ja terveystalvelut

Hallitusohjelmassa linjatun [kansallisen palvelureformin](#) puitteissa kertomusvuonna eduskunnalle annettiin lakiesityksiä, joilla toteutetaan julkista taloutta vahvistavia toimenpiteitä:

Lokakuussa 2023 annettiin hallituksen esitys terveydenhuoltolain muuttamisesta annetun lain 51 a §:n ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta annetun lain 10 a §:n muuttamisesta (HE 55/2023 vp). Esiityksen mukaan 1.11.2024 voimaan tulevasta perusterveydenhuollon kiireettömän sairaanhoidon hoitoon pääsyn seitsemän vuorokauden enimmäisajasta luovutaan. Tällaiseen hoitoon pääsyn enimmäisaika on 14 vuorokautta, eli 1.9.2023 voimaan tullut väliaikaiseksi säädetty hoitoon pääsyn enimmäisaika säädettiin toistaiseksi voimassa olevaksi.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain sekä varhaiskasvatustilain 6 ja 60 §:n muuttamisesta (HE 56/2023 vp) annettiin lokakuussa 2023. Lastensuojelun jälkihuollon ikäraja lasketaan hallitusohjelman mukaisesti 23 vuoteen. Samalla täsmennetään sijoitetun lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuutta ja säädetään tästä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Lisäksi korjataan eräitä sote-uudistuksen myötä lastensuojelulakiin jääneitä teknisiä virheitä.

Hallituksen esitys vammaispalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulon lykkäämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 9/2023 vp) annettiin eduskunnalle elokuussa 2023, ja lykkäämistä koskevat lait tulivat voimaan 30.9.2023. Esityksessä muutettiin vammaispalvelulakia sekä viittä siihen liittyvää lakia siten, että kaikki lait siirrettiin tulemaan voimaan 1.10.2023 asemasta 1.1.2025. Muutoksen tarkoituksena on mahdollistaa vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentaminen hallitusohjelman edellyttämällä tavalla ennen uuden vammaispalvelulain voimaantuloa erikseen annettavalla esityksellä. Tämä turvaisi yksilöllisen tarpeen mukaiset palvelut vammaisille henkilöille ja varmistaisi hyvinvointialueiden rahoitusperiaatteen toteutumisen.

lääkkäiden palvelujen henkilöstön riittävyyden turvaamiseksi ja palvelujen saataavuuden varmistamiseksi annettiin hallituksen esitys laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvueluista annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulo-säännöksen muuttamisesta (HE 54/2023 vp). Esityksessä ehdotettiin muutettavaksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvueluista annetun lain (vanhuspalvelulaki) muuttamisesta annettua lakia. Esityksen mukaan lain voimaantulosäännöksessä säädettyä iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisen palveluasumisen toimintayksiköissä asiakasta kohti noudatettavan 0,7 työntekijän henkilöstömitoituksen siirtymäaikaä jatkettaisiin 1.1.2028 saakka. Ennen sitä edellytettäisiin vähintään 0,65 työntekijän henkilöstömitoitusta kyseisiin tehtäviin voimassa olevan lain mukaisesti. Ehdotettu laki tuli voimaan 30.11.2023.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttäjien itsemääräämisoikeutta vahvistavan lainsäädäntöhankkeen ensimmäisenä vaiheena annettiin kertomusvuonna lakiesitys, jonka tavoitteena on parantaa psykiatristen potilaiden oikeusturvaa tilanteissa, joissa potilaan psyykkisen sairauden lääkehoitoa ei onnistuta toteuttamaan yhteisymmärryksessä hänen kanssaan (HE 14/2023 vp). Muutoksilla viimeisteltiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion (Päätösnumero ECHR 283 (2012), 03.07.2012, hakemusnumero 34806/04) täytäntöönpano. Lait tulevat voimaan 1.4.2024.

Työryhmä selvitti kertomusvuonna erikoissairaanhoidon sairaaloiden ja päivystysten nykytilaa. Se antoi ehdotuksensa erikoissairaanhoidon sairaaloiden ja ympärivuorokautisten terveydenhuollon päivystysten porrasteisuudesta, työnjaosta ja yhteistyöstä tammikuussa 2024.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja tuottamisen valvonnasta ja omavalvonnasta säädetään jatkossa yhdessä laissa. Uudella lailla yhtenäistetään nykyistä sääntelyä ja vahvistetaan palvelujen laatua sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta. Laki tuli voimaan 1.1.2024. Lain toimeenpanoa ohjattiin ministeriön ohjeella sekä uudistetulla maksuasetussääntelyllä.

Henkilöstön riittävyys ja saatavuus

Sote- ja pelastusalan henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden turvaamiseksi käynnistettiin kertomusvuonna [Hyvän työn ohjelma](#), joka sisältää strategisessa [tiekartassa 2022–2027](#) ehdotettuja toimenpiteitä. Ohjelman toteuttamiseen on varattu yhdeksän miljoonan euron kertaluontoinen määräraha hallituskaudelle. Ohjelman ensimmäiset keskeiset valtionavustukset hyvinvointialueille on myönnetty, ja ne liittyvät muun muassa työkykyä ja työssä jaksamista koskevaan valmennus- ja kehittämiskokonaisuuteen. Ohjelman muuhun sisältöön liittyvinä toimenpiteinä on valmistunut annettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukainen täydennyskoulutusasetus. Asetuksella halutaan varmistaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö ylläpitää ja kehittää ammattitaitoaan ja osaamistaan tavalla, jota heidän ammatillinen koulutuksensa, tehtävänsä, työn vaativuutensa ja toimenkuvansa edellyttää.

Hyvinvointialueiden ohjaus ja rahoitus

Kertomusvuonna pidettiin ensimmäiset hyvinvointialuekohtaiset ja yhteistyöaluekohtaiset neuvottelut järjestämävastuullisten hyvinvointialueiden kanssa. Tammikuussa 2024 julkaistiin [selvitys hyvinvointi-alueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämävastuun toteutumisesta 2023](#). Myös [valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle](#) päivitettiin vastaamaan hallitusohjelman painotuksia, ja ne hyväksyttiin valtioneuvoston yleisistunnossa tammikuussa 2024. Tällä hallituskaudella hyvinvointialueiden ohjausrakenteita kehitetään ja selkiytetään. Valtakunnalliset tavoitteet laaditaan jatkossa valtiovarainministeriön koordinoimana koskemaan kaikkia hyvinvointialueiden tehtäviä.

Hyvinvointiyhteiskunnan palveluiden rahoituksellisen kestävyuden varmistamiseksi hallitus tavoittelee hyvinvointialueiden kustannusten kasvun hillintää. Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kehittämistyö käynnistyi kertomusvuonna. Rahoitusmalli on hallitusohjelman mukaisesti tarkoitus säilyttää ennallaan vuosina 2023–2025.

Korvaukset

Sairausvakuutuslain lääkekorvausjärjestelmän vuosiomavastuuta koskevan sairausvakuutuslain 5 luvun 8 §:ää muutettiin kertomusvuonna siten, että lääkekorvausten vuosiomavastuun eli niin sanotun lääkekaton määrän merkittävä nousu vältettiin vuosiomavastuun väliaikaisen jäädytyksen voimassaolon päättyessä. Toimenpiteellä tuettiin paljon lääkkeitä käyttävien asemaa. Laki tuli voimaan 1.1.2024.

Hallitus päätti kertomusvuoden budjettiriihessä Kela-korvausten nostamisesta. Korvauksia nostetaan vuosina 2024–2027 yhteensä 500 miljoonalla, josta valtion rahoitusosuus on 335 miljoonaa. Korvausten nostamisella pyritään purkamaan perusterveydenhuollon hoitonojoja. Vuodelle 2024 korvaustaksojen korottamiseen varattiin rahoitusta noin 97,5 miljoonaa euroa, josta valtion rahoitusosuus on 65,3 miljoonaa euroa.

2.3 Kunnat, kaupungit ja valtion aluehallinto

Kunnat ja kaupungit

[Kuntien normien keventämisen ja kokeilujen ohjelma](#) käynnistettiin kertomusvuoden syksyllä. Valtion ohjausta kuntiin uudistetaan ja kuntien tehtäviä ohjaavia normeja puretaan.

Kuntien valtionosuusjärjestelmää uudistetaan vastaamaan kuntien uutta roolia ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen voimaantumisen sekä työ- ja elinkeinopalvelujen uudistuksen jälkeistä tilannetta. Syksyllä 2023 käynnistyneen valmistelun lähtökohdaksi on tavoite varmistaa eri kokoisten kuntien edellytykset järjestää lakisääteiset peruspalvelut kaikkialla Suomessa, ottaa huomioon muuttotappiokuntien tarpeet ja eri alueiden demografinen kehitys sekä vahvistaa kasvavien kuntien ja kaupunkien edellytykset investoida kasvuun ja hoitaa sosiaalisia ongelmia. Uuden valtionosuusjärjestelmän on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2026 alusta.

Ehdotusta uudeksi kotikuntalaiksi ja siihen liittyviksi lakimuutoksiksi valmisteltiin kertomusvuonna. Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi kevätestuntokaudella 2024.

Pääministerin Orpon hallituksen kaudella kaupunkipolitiikan koordinoinnista vastaa syksyllä 2023 asetettu kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä. Työryhmä sovittaa yhteen kaupunkipolitiikan toimia valtioneuvostossa. Tavoitteena on vahvistaa valtion, kaupunkien ja kaupunkiseutujen kumppanuutta ja vuoropuhelua.

Alueet ja valtion aluehallinto

Pohjoisen Suomen ja itäisen Suomen ohjelmien valmistelu on käynnistetty. Niiden tavoitteena on pohjoisen ja itäisen Suomen mahdollisuuksien täysimääräisen hyödyntämisen edistäminen erityisesti taloudellisen kasvun, alueellisen elinvoiman, investointien vauhdittamisen, osaamisen kehittämisen, työvoiman saatavuuden sekä turvallisuuden, huoltovarmuuden ja omavaraisuuden näkökulmista.

Vuoden 2023 aikana on rahoitettu Kymenlaakson sekä Uudenkaupungin rakennemuutos-tilanteita [äkillisten rakennemuutosten \(ÄRM\)](#) hoitoon kehitetyn mallin mukaisesti. Lisäksi myönnettiin koordinaattorahoitusta yhteensä seitsemälle alueelle paikalliseen äkilliseen rakennemuutos-tilanteeseen. Koordinaattorahoitushaku oli osittain tarkoitettu lieventämään rakennusteollisuuden rakennemuutos-tilannetta.

Kertomusvuonna käynnistettiin valtion aluehallinnon uudistus, jonka tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa lupa- ja valvontakäytäntöjä yli aluerajojen sekä sujuvoittaa lupa-prosesseja. Lainsäädäntömuutosten valmistelu on aloitettu ja tavoitteena on, että uuden mallin mukaan järjestetty valtion aluehallinto käynnistää toimintansa viimeistään vuoden 2026 alusta.

Yleinen hallintopolitiikka

Suomi on sitoutunut kansainvälisen kumppanuushankkeen (Open Government Partnership, OGP) jäsenenä laatimaan neljän vuoden välein toimintaohjelman, jonka periaatteita ja tavoitteita noudatetaan julkishallinnon kehittämisessä. Kertomusvuoden syksyllä julkaistun [viidennen avoimen hallinnon toimintaohjelman 2023–2027](#) sitoumukset avoimen hallinnon kehittämiseksi ovat: kansalliset dialogit ja kohtaamiset palveluissa, luotettava tieto ja yhteistyö vahvistavat osaamista ja osallisuutta sekä tuetaan avoimen hallinnon toimijoita kotimaassa ja kansainvälisesti.

2.4 Hyvinvointi syntyy työstä

Työmarkkinat

Hallituksen esitys laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta valmisteltiin kertomusvuonna annettavaksi eduskunnalle alkuvuonna 2024. Muutosten tavoitteena on rajoittaa poliittisen työtaisteluoikeuden käyttöä enintään yhden vuorokauden mittaisiin mielenilmaisuihin. Tukityötaistelut asetetaan suhteellisuusarvioinnin ja työriitalain mukaisen ilmoitusvelvollisuuden kohteeksi. Laittomasta työtaistelusta tuomitavan hyvityssakon tasoa korotetaan. Työtuomioistuimen laittomaksi työtaisteluksi tuomitseman lakon jatkamisesta säädetään työntekijälle seuraamusmaksu laittomaksi tuomittuun työtaisteluun osallistumisesta.

Työvoimapalvelut

Kertomusvuonna jatkettiin työvoima- ja elinkeinopalvelut (TE-palvelut) 2024 uudistuksen toimeenpanoa. Uudistuksessa TE-palvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnille 1.1.2025 alkaen. Tavoitteena on palvelurakenne, joka edistää parhaalla mahdollisella tavalla työntekijöiden nopeaa työllistymistä ja lisää TE-palvelujen tuottavuutta, saatavuutta, vaikuttavuutta ja monipuolisuutta. Kuntien valmistelun tueksi laadittiin toimeenpanon käsikirja, johon koottiin laajasti toimenpiteet, jotka pitää suorittaa ennen vuotta 2025, jotta palvelujen sujuva siirtyminen työllisyysalueille taataan. Valtion valtakunnallinen sekä virasto-kohtaiset yhteistyö- ja muutokeskustelut käynnistettiin kertomusvuoden aikana kuten

myös alueelliset muutosvalmennukset. Hallitus valmisteli kertomusvuonna esitystä TE-palvelut 2024 -lain korjauksesta, jossa ehdotetaan tehtäväksi työvoimapalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön vähäisiä muutoksia, joilla edistetään työvoimapalveluiden järjestämisvastuun sujuvaa siirtoa. Osana hallituksen esitystä toteutettaisiin hallitusohjelmaan sisältyvää asiantuntijan harkintavallan lisäämistä työnhakijan palveluprosessissa.

Sosiaaliturva

Työttömyysturvalakiin tehtiin kertomusvuonna muutoksia, joilla työssäoloehdon pituutta pidennettiin niin, että työssäoloehdon täyttymiseen vaaditaan jatkossa 12 työssäolohtokuukautta (HE 73/2023 vp). Samalla työttömyysetuuden sovittelusta poistettiin suojaosa, palautettiin työttömyysetuuden omavastuupäivät viidestä seitsemään, palautettiin yli kaksi viikkoa kestävä kokoaikatyön päättyessä maksettavan lomakorvauksen jaksotus sekä poistettiin työttömyysetuuden lapsikorotukset. Muutosten arvioidaan lisäävän työllisyyttä yli 20 000 henkilöllä, mikä valtiovarainministeriön arvion mukaan vahvistaa julkista taloutta noin 550 miljoonalla eurolla. Muutoksilla vaikutetaan myös suoraan työttömyysetuusmenoon, joka vahvistaa julkista taloutta noin 250 miljoonalla eurolla. Yhteensä muutoksilla arvioidaan olevan mahdollista saavuttaa noin 800 miljoonan euron julkista taloutta vahvistava vaikutus. Omavastuun pidentämistä ja lomakorvauksen jaksottamista koskevat muutokset tulivat voimaan 1.1.2024 alkaen. Lapsikorotuksen ja työttömyysetuuden suojaosan sovittelun poistaminen tulevat voimaan 1.4.2024 alkaen. Palkansaajan työssäoloehdon muutokset tulevat voimaan 2.9.2024 alkaen.

Yleisestä asumistuesta annettua lakia muutettiin kertomusvuonna laskemalla asumistuen korvausprosenttia, ja jatkossa työtulot otetaan kokonaismääräisesti huomioon asumistukea määrättäessä ja asumistuen perusomavastuun tuloharkintaa kiristetään (HE 74/2023 vp). Lisäksi Helsinki yhdistetään samaan kuntaryhmään muun pääkaupunkiseudun kanssa. Perusomavastuusuuden määräytymiseen vaikuttavia aikuisen ja lapsen kertoimia muutetaan niin, että lapsiperheiden perusomavastuu muodostuu hieman pienemmäksi ja perhe saa hieman suurempaa tukea. Omistusasuntoon ei voi jatkossa saada asumistukea. Muutosten arvioidaan tasapainottavan valtion taloutta vuositasolla 308 miljoonalla eurolla ja hillitsevän asumistukimenojen voimakasta kasvua. Muutokset tulevat pääosin voimaan 1.4.2024 ja omistusasuntojen tuen lakkauttamisen osalta 1.1.2025.

Kertomusvuonna annettiin toimeentulotuen asumismenoja koskeva esitys, jossa asumismenojen huomioimista toimeentulotuessa selkeytettiin (HE 58/2023 vp). Esityksellä tavoiteltiin myös säästöjä ja myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen liittyviin kannusteisiin tiukentamalla ja selkeyttämällä asumismenojen huomioimiseen liittyvää sääntelyä. Laki tulee voimaan 1.4.2024.

Eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistukset jäädytettiin kertomusvuonna koko hallituskaudeksi (HE 75/2023 vp). Samalla korotettiin yksinhuoltajien ja monilapsisten perheiden lapsilisää sekä alle kolmi-vuotiaista lapsista maksettavaa lapsilisää. Indeksikorotusten jäädyttämisen on arvioitu vahvistavan julkista taloutta enimmillään 383 miljoonalla eurolla ja vahvistavan valtiovarainministeriön arvion mukaan työllisyyttä jopa 22 700 työllisellä. Lapsilisien korotukset lisäävät julkisen talouden menoja 65 miljoonalla eurolla. Kokonaisuutena esitys vahvistaa julkista taloutta enimmillään 320 miljoonalla eurolla. Muutokset tulivat pääosin voimaan 1.1.2024. Alle 3-vuotiaiden lasten lapsilisa nousee 26 eurolla 1.4.2024 alkaen. Etuuksien tarkistusten jäädyttämistä koskevat lait olisivat voimassa vuoden 2027 loppuun saakka. Indeksijäädytyksen vaikutus etuuksien ja rahamäärien reaalisesti tasoon olisi kuitenkin enintään 10,2 prosenttia eli lakia sovellettaisiin enintään niin kauan, kunnes tämä takaraja saavutetaan.

Ammatillisen kuntoutuksen ja nuoren kuntoutusrahan ajalta maksettavan kuntoutusrahan vähimmäismäärän taso laskettiin kertomusvuonna tavallisen kuntoutusrahan vähimmäismäärän tasolle. Jatkossa Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahassa on vain yksi vähimmäismäärä ja vain yksi laskukaava vähimmäismäärän ylittäville kuntoutusrahoille. Toimet alentavat valtion rahoittamia etuusmenoja noin 27 miljoonalla eurolla. Lisäksi muutokset yksinkertaistavat kuntoutusrahaetusjärjestelmää ja asettavat Kelan kuntoutusrahaetuksia saavat keskenään yhdenvertaiseen asemaan. Laki tuli voimaan 1.1.2024.

Kansainvälinen rekrytointi

Talent Boost 2023–2027-ohjelma on työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön koordinoima poikkihallinnollinen kansainvälisen rekrytoinnin ja työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton toimenpideohjelma. Tavoitteena on, että Suomi saa tarpeisiin sopivaa osaamista sekä vahvistusta talouskasvuun, työllisyyteen ja innovaatiotoimintaan. Ohjelma jatkuu uudistettuna tällä hallituskaudella. Se kokoaa yhteen hallitusohjelman mukaiset toimet, ja sitä toteuttavat valtakunnallisesti ja alueellisesti lukuisat eri toimijat, jotka kehittävät osaajille ja työnantajille suunnattuja palveluita. Valtion kansainvälisen rekrytoinnin toimenpiteitä kohdennetaan aiempaa selkeämmin tiettyihin kohdemaihin ja tietyille toimialoille hallitusohjelman mukaisesti. Ohjelmassa on kolme osa-aluetta: 1) Suomen veto-voima: osaajien ja saatavuuden edistäminen ja maakuvatyö, 2) sujuvat ja hallitut oleskelulupaprosessit sekä toimiva jälkivalvonta ja väärinkäytösten ehkäisy, 3) Suomen pitovoiman vahvistaminen.

2.5 Osaava Suomi

Varhaiskasvatus sekä esi- ja perusopetus

Suomessa nuorten osaaminen ja koulutustaso ovat kansainvälisissä vertailuissa olleet laskussa viime vuosina. [PISA-tutkimuksen](#) (Programme for International Student Assessment) mukaan suomalaisnuorten osaaminen on heikentynyt. Tutkimuksessa selvitetään, miten 15-vuotiaat nuoret hallitsevat tulevaisuuden kannalta keskeisiä avaintaitoja, millaiset tekijät ovat yhteydessä näihin taitoihin ja miten taidot kehittyvät ajan myötä. Osaaminen on kuitenkin edelleen OECD-maiden keskitasoa parempi. Suhteellisesti pudotusta on eniten lukutaidossa.

Koulutustason ja oppimistulosten nostamiseksi, tasa-arvon edistämiseksi sekä koulutuksella työelämä-tarpeisiin ja osaaapulaan vastaamiseksi käynnistettiin kertomusvuoden aikana useita toimia. Kertomusvuonna voimaan tulleen säädösmuutoksen myötä varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen tasa-arvoavustus vakiinnutettiin osaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakia. Avustusta voidaan jatkossa myöntää neljäksi vuodeksi kerrallaan. Rahoituksen ennakoitavuudella pystytään edistämään koulutuksellisen tasa-arvon pitkäjänteisempää kehittämistyötä paikallisella tasolla. Kertomusvuonna avustusta myönnettiin 162 varhaiskasvatuksen järjestäjälle noin 18 miljoonaa euroa ja 204 esi- ja perusopetuksen järjestäjälle noin 46 miljoonaa euroa. Tammikuussa 2024 avautuneessa vuoden 2024 haussa on haettavissa yhteensä lähes 145,7 miljoonaa euroa, jota maksetaan vuosina 2024–2026 vuosittain hieman yli 48,5 miljoonaa euroa. Avustuksella vahvistetaan varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen laatua, tasoitetaan oppimiseroja ja ehkäistään segregaatiota. Lisäksi avustuksella edistetään koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta kohdentamalla tukea niille päiväkodeille ja kouluille, jotka sijaitsevat sosioekonomisesti huono-osaisemmillä alueilla, vahvistetaan laadukkaiden oppimistulosten saavuttamista ja hyvinvointia ja pienennetään lapsi- ja opetusryhmäkokoja.

Koulujen turvallisuuskulttuuria vahvistettiin kertomusvuonna. Perusopetuksessa myönnettiin 3,5 miljoonaa euroa erityisavustuksia 42 perusopetuksen järjestäjälle toimenpiteisiin nuorten jengiytymisen ja rikollisuuden ehkäisemiseksi. Avustus on suunnattu toimiin, joilla kehitetään ja vahvistetaan koulujen ja ankkuritoiminnan tai poliisin välistä yhteistyötä kouluyhteisön turvallisuuden edistämiseksi. Lisäksi avustuksella vahvistetaan henkilöstön hyvinvointi- ja turvallisuusosaamista esimerkiksi varhaisen tunnistamisen ja ongelmien puheeksi ottamisen ja niihin puuttumisen osalta.

Korkeakoulutus

Lähes kaikissa kehittyneissä teollisuusmaissa nuorten korkeakoulutusastetta on kasvatettu voimakkaasti viime vuosikymmeninä. Korkea-asteen koulutettujen osuus 25–34-vuotiaista on OECD-maissa noussut parikymmentä prosenttiyksikköä kahden viime vuosikymmenen aikana ja on nyt 47 prosenttia. Suomi on kansainvälisessä vertailussa poikkeus noin 40 prosentin tasolle jääneellä nuorten korkeakoulutusasteellaan. Suomessa korkeakoulutuksen opiskelijaa kohti tehdyt panostukset ovat vähentyneet, kun ne useimmissa kehittyneissä maissa ovat kasvaneet. Hallitusohjelman mukaisesti on käynnistetty toimenpiteitä osaamisen vahvistamiseksi ja koulutustason nostamiseksi.

Korkeakoulutettujen nuorten aikuisten määrä pyritään nostamaan mahdollisimman lähelle 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Kertomusvuonna osoitettiin vuosille 2024–2027 yhteensä 42,1 miljoonan euron lisärahoitus korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen koulutusmäärien lisäämiseen. Korkeakoulujen aloituspaikkamäärien lisäämiseksi kertomusvuoden budjettiriihessä esitettiin 11,7 miljoonaa euroa lisärahoitusta vuodelle 2024. Korkeakoulujen ohjaus- ja rahoituskäytänteiden uudistamista valmisteleva [työryhmä](#) esitti yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksen rahoitusmalleja uudistettavaksi siten, että ensikertalaisten opiskelijoiden määrän lisäämiseen ja koulutuksen läpäisyn parantamiseen on nykyistä suuremmat kannusteet. Työryhmän työ jatkuu korkeakoulujen ohjauskäytänteiden uudistamisessa ja sopimuskauden 2025–2028 valmistelussa, erityisesti yhteiskunnan osaamistarpeiden sekä toimialojen ja alueiden kehittämistarpeiden tunnistamisessa. Koulutustason nostoon liittyvien tavoitteiden edistäminen myös huomioitiin korkeakouluille toimitetussa korkeakoulujen tulevan sopimuskauden 2025–2028 valmisteluun liittyvässä ohjekirjeessä.

Myös EU- ja ETA-alueen ulkopuolisten maiden korkeakouluopiskelijoiden lukuvuosimaksuja ja avoimen korkeakoulutuksen maksuja koskevat säädösvalmistelut käynnistyivät kertomusvuonna. Työryhmä on asetettu valmistelemaan EU- ja ETA-maiden ulkopuolisten korkeakouluopiskelijoiden lukuvuosimaksujen korottamista 30.6.2024 mennessä. Työryhmän tulee valmistella hallituksen esitys, joka sisältää muutosesitykset yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin siten, että lukuvuosimaksuja korotetaan kohti täyskatteellisuutta ja vähennetään mahdollisuuksia kiertää lukuvuosimaksuvelvollisuutta. Lisäksi korkeakoulutuksen kasautumisen ehkäisemistä koskevan toimenpideohjelman valmistelu käynnistyi.

Päätoimisen opiskelun toimeentuloedellytyksiä ja opiskelijan ostovoimaa parannettiin kertomusvuoden alussa korottamalla opintotuessa käytettäviä opiskelijan omia tulorajoja pysyvästi 50 prosentilla vuoden 2021 tasoon verrattuna. Lisäksi kertomusvuonna korotettiin korkeakouluopiskelijoiden ateriatukea ja opintorahan huoltajakorotusta sekä tehtiin opintorahoihin indeksikorotukset. Kertomusvuonna valmisteltiin myös vuonna 2024 voimaan tulevat opintorahan indeksikorotuksen jäädytys, opintolainan valtiontakauksen kasvattaminen ja opintorahan huoltajakorotuksen tasokorotus.

Kulttuuri, liikunta ja nuoret

Lasten ja nuorten kasvu- ja elinolojen sekä hyvinvoinnin edistämiseksi Valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelman 2020–2023 nuorisopoliittisista toimenpiteistä valtaosa saatiin toteutettua kertomusvuoden loppuun mennessä (Valtion nuorisoneuvosto: [Valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelman 2020–2023 arviointi](#)). Ohjelman arviointi pohjustaa 2024–2027 kauden ohjelman valmistelua, jossa korostuu myös hallitusohjelman mukaisesti matalan kynnyksen tuki ja ennaltaehkäisevä työ.

Kertomusvuonna valmisteltiin [toimenpideohjelma](#) taiteen ja kulttuurin moninaisuuden edistämiseksi. Toimenpideohjelma pyrkii edistämään yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, tunnistamaan kulttuuriperinnön moninaisuutta, vahvistamaan kulttuurien välistä vuoropuhelua sekä mahdollistamaan kaikkien Suomessa asuvien henkilöiden tietojen ja taitojen kehittämisen ja niiden hyödyntämisen työssä ja vapaa-ajalla. Lisäksi e-kirjojen lainauskorvaus toteutettiin säätämällä e-kirjojen ja e-äänikirjojen kirjastokäytön korvauksesta. Laki tuli voimaan 1.1.2024.

2.6 Kasvun kaava

Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatorahoitus

Suomen kilpailukyky ja hyvinvointi perustuvat osaamiselle, tutkimukselle ja innovaatioille. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnalla on ratkaiseva merkitys tuottavuuden kasvussa, elinkeinoelämän uudistumisessa, osaamisen lisäämisessä ja hyvinvoinnin luomisessa. Panostukset tutkimukseen, tuotekehitykseen ja innovaatioihin ovat Suomessa jo pidemmän aikaa laskeneet, vaikka tutkimus- ja kehittämistoiminnan panostusten (T&K) merkitys on tunnistettu. Suomi on jäänyt T&K-intensiteetissä jälkeen Euroopan ja maailman kärjestä.

Viime hallituskaudella asetetun parlamentaarisen työryhmän loppuraportissa eduskuntaryhmät sitoutuivat T&K-menojen nostamiseen neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta (BKT) vuoteen 2030 mennessä. Työryhmä esitti vuonna 2022, että valtion T&K-rahoituksen kasvattaminen toteutetaan säätämällä T&K-rahoituslaki ja toimeenpanemalla se. Lisäksi työryhmä esitti, että lain rinnalla laaditaan lakisäätöinen kehyskautta pidempi T&K-rahoituksen suunnitelma, joka vahvistaa sitoutumista T&K-rahoituksen ja -toiminnan kehittämiseen sekä täsmentää rahoituksen käyttöä ja sisältöä. Parlamentaarisen TKI-työryhmän loppuraportti julkistettiin 1.3.2023.

Laki valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 (T&K-rahoituslaki) tuli voimaan 1.1.2023. Laissa säädetään valtion talousarvioon näinä vuosina otettavien T&K-toimintaan tarkoitettujen valtuuksien ja määrärahojen yhteismäärästä,

jota kasvatetaan tasaisesti vuosittain niin, että valtion T&K-rahoitus vuonna 2030 olisi 1,2 prosenttia suhteessa BKT:hen. Lisäksi laissa säädetään valtion T&K-rahoituksen käytön monivuotisesta suunnitelmasta. Suunnitelmaa valmisteleva työryhmä asetettiin lokakuussa. Työryhmän on tarkoitus saada esityksensä valmiiksi kevään 2024 aikana.

Valtion T&K-rahoituksen määrä kasvaa vuoden 2024 talousarviossa noin 280 miljoonaa euroa vuoden 2023 tasoon nähden. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan koordinaation parantamiseksi ja lisärahoituksen tarkoituksenmukaisen kohdentamisen varmistamiseksi tutkimus- ja innovaationeuvostoa (TIN) koskeva valtioneuvoston asetus uudistettiin, ja uusi neuvosto asetettiin kertomusvuonna.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla merkittävimmät rahoituksen lisäykset kohdistuvat Business Finland -viraston myöntämiin tutkimus- ja kehittämisrahoitusvaltuuksiin (100 miljoonaa euroa vuosien 2024–2027 julkisen talouden suunnitelman tasoon nähden) sekä Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n valtionavustuksiin (21 miljoonaa euroa). Vuodelle 2024 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle myönnettiin 40 miljoonaa euroa tutkijankoulutuspilottiin, ja Suomen Akatemia sai 45 miljoonaa euroa lisärahoitusta. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla merkittävimmät toistaiseksi päätetyt lisäykset kohdistuvat yliopistojen tohtorikoulutuspilottiin (yhteensä 262 miljoonaa euroa vuosille 2024 – 2027). Suomen Akatemian lippulaivahankkeisiin kohdistuu vuonna 2024 yhteensä 40 miljoonan euron valtuuslisäys ja vuodesta 2025 lähtien 30 miljoonan euron valtuustason korotus. Tutkitun tiedon vaikuttavuuteen (proof of concept -hankkeet) kohdistuu 10 miljoonan euron ja kansallisiin tutkimusinfrastruktuureihin 5 miljoonan euron valtuuden lisäys. Lisäksi hallitus on sitoutunut suurteholaskennan ja datanhallinnan jatkuvuuden varmistamiseen. Yliopistotasaisen terveyden tutkimuksen ja sosiaalityön tutkimuksen valtiontutkimusrahoituksen kokonaismäärärahaa on korotettu 5 miljoonaa euroa.

Datatalous ja digitalisaatio

Datatalouden ja digitalisaation poikkihallinnolliselle koordinaatiolle ja johtamiselle varmistettiin kertomusvuonna jatkuvuus. Digitalisaation ja datatalouden vastuualuetta koskeva ministeriöiden pysyvä yhteistyöryhmä, niin kutsuttu digitoimisto, on valmistellut sekä EU:n digitaalisen vuosikymmenen ensimmäisen [Suomen raportoinnin ja etenemissuunnitelman komissiolle](#) että laajemman kansallisen [toimeenpanosuunnitelman](#).

Kertomusvuonna saatiin useita julkisen hallinnon digitalisaatioon liittyviä hankkeita päätökseen. Hankkeet liittyivät muun muassa digitaalisten palvelujen edistämiseen henkilö- ja yritysasiakkaille, tekoälyn ja automaation hyödyntämiseen palveluiden tuotannossa, tiedon hyödyntämiseen ja avaamiseen sekä digitaalisen turvallisuuden ja viranomaisten toimintaedellytysten parantamiseen muuttuneessa turvallisuustilanteessa.

Kertomusvuonna päättyivät myös henkilötunnuksen uudistamista ja digitaalista henkilöllisyyttä koskevat hankkeet, joiden osalta valmistellut lainsäädännön muutokset raukesivat eduskunnassa (HE 132/2022 vp ja HE 133/2022 vp). Valtiovarainministeriön vuosina 2021–2023 toteuttama Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajuushanke ”Maailman sujuvinta maiden välistä arkea ja liikkuvuutta digitalisaation avulla” saatiin päätökseen. Hankkeessa edistettiin rajat ylittävää viranomaisten tiedonvaihtoa.

Kertomusvuonna käynnistettiin uusia toimia muun muassa digitaalisen viranomaisasioinnin ensisijaisuuden edistämiseksi, elämäntapahtumiin liittyvän asioinnin kuten edesmenneen omaisen asioiden hoidon sujuvoittamiseksi ja tiedon liikkumisen automatisoimiseksi sekä digitalisaation esteiden purkamiseksi. ICT-menojen raportointia kehitettiin muun muassa digisalkku-raportointivälineen käyttöönotolla. Hallitusohjelman mukaisesti valtionhallinnon digihankkeiden rahoitusta koordinoidaan ja tilannekuvaa seurataan yhteisessä digisalkussa.

Suomi on osallistunut aktiivisesti asetusehdotuksen eurooppalaisesta terveysdata-avaruudesta (EHDS) neuvotteluihin, joissa saavutettiin neuvoston yleisnäkemys marraskuussa ja aloitettiin kolmikantaneuvottelut joulukuussa 2023. Ehdotuksella pyritään auttamaan ihmisiä hallitsemaan omia terveystietojaan sekä tukemaan terveystietojen käyttöä terveydenhuoltopalvelujen, tutkimuksen, innovoinnin ja päätöksenteon parantamiseksi.

Kilpailun edistäminen

Kertomusvuonna valmisteltiin hallituksen esitys laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta siten, että alkoholiyhtiölle kuuluvaa alkoholijuomien vähittäismyyntiin yksinoikeutta muutettaisiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien lisäksi myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat. Valmisteltiin myös hallituksen esitys nikotiinipusseista ja muista savuttomista nikotiinituotteista. Nikotiinipussit ja muut savuttomat nikotiinituotteet otettaisiin nykyistä kattavammin tupakkalain piiriin. Tavoitteena on, että laillisesti myydyt nikotiinipussit korvaisivat laittomasti hankitun nuuskan. Lisäksi pyritään ehkäisemään nikotiinipussien käyttöä nuorten keskuudessa.

Hallitusohjelman mukaisesti yli hallituskausien yltävää lääkeasioiden uudistusta jatkettiin. Hallitusohjelmaan sisältyvien lääkeasioiden toimenpiteiden toimeenpanoa varten käynnistyi loppuvuodesta 2023 Lääkkeet ja apteekkitalous -hankekokonaisuus. Hankkeen alustava toimeenpanosuunnitelma hallituskauden aikana tavoiteltavien uudistusten osalta on valmistunut.

Suomi on osallistunut aktiivisesti EU:n lääkelainsäädännön uudistamisen vaikuttamistyöhön ennen neuvottelujen alkamista muun muassa laatimalla kannanoton Suomen näkökulmasta lainsäädännön keskeisimmistä aihealueista. Vaikuttamistyössä prioriteettina on ollut lääkkeiden saatavuuden turvaaminen.

Hallitusohjelmassa on lukuisia julkisiin hankintoihin liittyviä kirjauksia, joiden toimeenpanemiseksi valtiovarainministeriö päätti jatkaa Hankinta-Suomi -ohjelmaa. Valtiovarainministeriö sopi syksyllä 2023 Elinkeinoelämän keskusliiton, Suomen Yrittäjien ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n kanssa, että jatkossa nämä organisaatiot ottavat yhdessä valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton kanssa vetovastuun ohjelman kehittämisestä niin, että Suomessa saadaan jatkossa julkisiin hankintoihin enemmän tarjoajia. Syksyllä 2023 Hankinta-Suomi -ohjelman puitteissa käynnistettiin useita toimia hankintojen kehittämiseksi koko julkisella sektorilla.

Asuntomarkkinat ja liikenne

Rakennusalan vaikeaan suhdannetilanteeseen vastaamiseksi lisättiin voimakkaasti valtion tukeman kohtuuhintaisen asuntotuotannon määrää. Aloitettu ARA-tuotanto lisääntyi yli 50 prosenttia vuoteen 2022 verrattuna ja oli kokonaisuudessaan yli 8 600 asuntoa. Samalla hallitusohjelmassa linjattua uusille asumisoikeuskohteille myönnettävien tukien lopettamista lykättiin vuoden 2024 loppuun asti. Lisäksi tehtiin päätös ASP-korkotukilainojen enimmäismäärien korottamisesta, mikä edistää erityisesti ensiasunnon ostajien mahdollisuuksia asunnon hankinnassa.

Kertomusvuonna valmisteltiin varainsiirtoveron muutokset (HE 64/2023 vp), joilla varainsiirtoverokantoja alennettiin kiinteistöjen, asunto-osakkeiden ja muiden arvopapereiden osalta sekä poistettiin ensiasuntojen verovapaus.

Suomi vaikutti siihen, että joulukuussa 2023 saavutettiin alustava sopu rakennusten energiatehokkuusdirektiivistä siten, että rakennuksen omistajille tulevia velvoitteita on merkittävästi kohtuullistettu. Alustavan sovun pohjalta toimeenpanossa on aikaisempia ehdotuksia paremmin mahdollista kustannustehokkain keinoin vähentää rakentamisen energiankulutusta ja parantaa rakennusten energiatehokkuutta. Suomi osallistui EU:n rakennustuoteasetuksen valmisteluun. Trilogineuvotteluissa saavutettiin sopu joulukuussa 2023. Asetus sisältää säännökset CPR Acquis Expert Groupista, millä varmistetaan jäsenvaltioiden lainsäädäntötarpeiden huomioon ottaminen. Rakennustuoteasetuksen uudelleenlaadinnalla on puututtu myös asetuksen toimivuusongelmiin.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman (2021–2032) eli [Liikenne 12 -suunnitelman](#) toteuttaminen on jatkunut vuonna 2023. Liikenne 12 -suunnitelma on 12-vuotinen strateginen dokumentti, jossa käsitellään koko Suomen liikennejärjestelmää valtakunnallisella tasolla kaikissa väylämuodoissa. [Kolmas yhteenvetoraportti](#) toimenpiteiden etenemisestä julkaistiin lokakuussa. Suunnitelma toimii yhtenäisenä strategisena viitekehysenä monien erilaisten toimenpiteiden valmistelussa. Suurin osa suunnitelman mukaisista toimenpiteistä etenee hyvin. Nykyinen julkisen talouden suunnitelma

(2025–2027) ei vastaa kaikilta osin Liikenne 12 -suunnitelman rahoitusohjelmaa. Suunnitelmaa päivitetään parhaillaan ja se muun muassa sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi, että Suomi-rata Oy:n toimiala muutetaan kattamaan Pasilan ja Keravan välisen Lentorata-hankkeen suunnittelu rakentamisvalmiuteen asti ja että yhtiön toiminimi muutetaan Lentorata Oy:ksi. Liikenne- ja viestintäministeriö valtuutettiin yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa jatkamaan neuvotteluja Turun Tunnin Juna Oy:n (nykyisin Länsirata Oy) osakkaiden kanssa rakentamisvaiheeseen siirtymisen edellytyksistä. Ministerivaliokunta puolsi sitä, että Turun Tunnin Juna Oy hakee Verkkojen Eurooppa (Connecting Europe Facility, CEF) -ohjelman tukea tammikuussa 2024 päättyvässä haussa Salo–Hajala- sekä Espoo–Hista-yhteysvälien rakentamissuunnitteluun sekä rakentamiseen ja yhtiön toimialaan kuuluvien muiden ratayhteyksien rakentamissuunnitteluun.

Kertomusvuoden budjettiriihessä linjattiin yhteensä 38 miljoonan euron määrärahasta maakuntalentojen hankkimiseksi maaliskuuhun 2026 asti ja Porin ja Helsingin välisen yhteyden tukemiseksi vuonna 2025. Tukien perusteena on koronapandemian jälkeen ollut erityisesti alueiden saavutettavuus ja elinkeinoelämän tarpeet. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom kilpailutti säännölliset reittilennot Helsingin ja Joensuun, Helsingin ja Jyväskylän, Helsingin ja Kajaanin, Helsingin ja Kokkola-Pietarsaaren sekä Helsingin ja Kemi-Tornion lentoasemien välille ajalle 29.4.2024–28.3.2026. Finnair voitti kilpailutuksen kaikilla reiteillä.

Suomi sai Verkkojen Eurooppa (Connecting Europe Facility, CEF) -ohjelman tukirahoitusta liikennehankkeille yhteensä 61,3 miljoonaa euroa vuosille 2023–2027. Tukea saatiin seitsemälle hankkeelle eli Helsinki-Riihimäki-radnan toisen vaiheen rakentamiseen, Oulun sataman Poikkimaantien kehittämiseen ja Karjalan radnan kehittämiseen Luumäki-Joutseno-välillä. Lisäksi rahoitusta myönnettiin Ruotsin kanssa yhteiseen talvimerenkulun Winmos III-hankeeseen, sähköisen kuljetustiedon yhteentoimivuuden hankkeeseen (eFTI), Lentoradan suunnitteluun ja Suomen kansallisen merenkulun tietojärjestelmän toteuttamiseen (NEMO-EMSWe-hanke). Vaihtoehtoisten käyttövoimien ohjelmasta saatiin 9,72 miljoonaa euroa tukea kahdelle hankkeelle kevyiden hyötyajoneuvojen sähkölatausinfrastruktuurin rakentamiseen. CEF-ohjelman rahoitusta digitaalisen sektorin hankkeille Suomi sai Euroopan ja sen strategiset kumppanit yhdistävien digitaalisten runkoverkkojen suunnitteluun sekä 5G-yhteyksien parantamiseen Pohjois-Euroopan liikenneväylille.

Maa- ja metsätalous

Maatalouden kannattavuus on edellytys suomalaisen ruoantuotannon jatkumiselle. Vuoden 2023 aikana käynnistyi suunnitellulla tavalla EU:n uudistuneeseen yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvän Suomen [CAP-strategiasuunnitelman 2023–2027](#) toimeenpano. Suunnitelma sisältää keskeiset tukivälineet, joilla vaikutetaan hallitusohjelman maatalouden ja maaseudun kehittämisen kirjausten toteutumiseen.

Kertomusvuonna valmisteltiin kalastuslain muutos (HE 49/2023 vp), jolla hallitusohjelman mukaisesti kalastuksenhoitomaksun maksuvelvollisuuden yläikärajaa nostettiin 64 vuodesta 69 vuoteen. Muutos toteutetaan siten, että ne henkilöt, jotka ovat täyttäneet 65 vuotta viimeistään 31.12.2023, saavat jatkossakin harjoittaa kalastusta ilman valtiolle suoritettavaa kalastonhoitomaksua. Muutos tuli voimaan vuoden 2024 alussa.

2.7 Puhtaan energian Suomi

Sähköntuotanto

Kertomusvuonna käynnistettiin huutokauppamenettely viidelle merituulivoima-alueelle. Valtioneuvosto teki asiasta marraskuussa [periaatepäätöksen](#). Huutokaupattavat merituulivoima-alueet sijaitsevat Metsähallituksen hallinnassa olevilla yleisillä vesialueilla Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnissa. Kohteiden yhteenlaskettu laajuus on noin 860 neliökilometriä, ja niiden laskennallinen maksimikapasiteetti noin 7 500 megawattia.

Vuoden 2023 alussa voimaan tuli eräille vihreän siirtymän hankkeille väliaikainen etusija aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä vuosina 2023–2026 ja hallintotuomioistuimissa vuosina 2023–2028 (laki 1144/2022). Menettelyn tavoitteena on nopeuttaa lain soveltamisalaan kuuluvien investointien lupahakemusten ja niistä mahdollisesti tehtyjen valitusten käsittelyä. Menettelyä koskeva ohje julkaistiin kertomusvuoden tammikuussa ja sitä päivitettiin elokuussa.

Ilmasto

Lokakuussa eduskunnan käsittelyyn annettiin hallituksen esitys (HE 25/2023 vp), jossa esitettiin vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivan ajoneuvon hankintatukea laajennettavaksi vetykäyttöisiin paketti- ja kuorma-autoihin. Eduskunnan hyväksymä laki (1132/2023) tuli voimaan 31.12.2023. Samalla lain voimassaoloa jatkettiin vuoden 2028 loppuun saakka.

Eduskunnan käsiteltäväksi annettiin lokakuussa hallituksen esitys (HE 71/2023 vp), joka sisälsi ehdotuksen uudeksi päästökauppalaiksi sekä ehdotuksen biopolttoaineista, bio-nesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain muuttamiseksi. Vuoden 2024 alussa voimaan tulleilla säädöksillä (1270-1271/2023) toteutetaan kansallisesti EU:n päästökauppa-direktiivin uudistusta. Niillä vahvistetaan päästövähennysten saavuttamista edistävää taloudellista ohjausta. Päästökauppalaian soveltamisalaa laajennettiin kattamaan suurten teollisuus- ja energiantuotantolaitosten ja lentoliikenteen lisäksi myös meriliikenne. Lisäksi maksutta myönnettävien päästöoikeuksien määrää vähennettiin.

Lokakuussa annettiin hallituksen esitys (HE 53/2023 vp), jolla uusiutuvien liikennepoltto-aineiden jakeluelvoitteeseen esitettiin muutoksia liikennepolttoaineiden hintojen nousun hillitsemiseksi. Eduskunnan joulukuussa hyväksymän lain (1279/2023) mukaan jakeluelvoite pysyy vuonna 2024 samalla 13,5 prosentin tasolla kuin vuonna 2023. Ilman lakimuutosta jakeluelvoite olisi noussut vuoden 2024 alusta 28 prosenttiin. Myös niin sanottua lisävelvoitetta alennettiin vuosiksi 2024 ja 2025.

Euroopan unionin hiilirajamekanismia koskevan asetuksen toimeenpanoon liittyvä hallituksen esitys (HE 52/2023 vp) annettiin lokakuussa. Hiilirajamekanismi on vaihtoehtoinen hiilivuotoriskin torjunnan väline ja tavoitteena on, että EU:ssa valmistetulle tuotteelle ja kolmannesta maasta tuodulle tuotteelle kohdistuu yhtäläinen kustannus tuotannon päästö-intensiivisyyteen pohjautuen. Ehdotetuilla säännöksillä toimeenpannaan asetuksen ensimmäisen vaiheen raportointivelvoite ja säädetään muista kansalliseen hallintoon liittyvistä seikoista. Lait (1288-1289/2023) tulivat voimaan vuoden 2024 alussa.

YK:n COP28 ilmastokokouksessa saavutettiin historiallinen sopu fossiilisia polttoaineita koskevista kirjauksista, joilla maita kehoitetaan siirtymään pois fossiilisista polttoaineista energijärjestelmissä. Maat sopivat uusiutuvan energiatuotannon kolminkertaistamisesta ja energiatehokkuuden kaksinkertaistamisesta vuoteen 2030 mennessä. Päätöksen tulisi johtaa päästövähennystavoitteiden kiristämiseen. Päästöjä tulisi vähentää globaalisti 43 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä hallitustenvälisen ilmastopaneeli IPCC:n suositusten mukaisesti. Maat asettavat seuraavat päästövähennystavoitteet vuoteen 2025 mennessä. Kokouksessa saavutettiin myös sopu ilmastotuhoja koskevasta rahastosta, johon kokouksen aikana kerättiin yli 700 miljoonaa dollaria. Suomi ilmoitti 3 miljoonan euron rahoituspanoksesta tälle rahastolle. Lisäksi kokouksessa sovittiin tarkemmasta määritelmästä maailmanlaajuiselle sopeutumistavoitteelle.

Ympäristö

Vesienhoidon sitovia ympäristötavoitteita ja niistä poikkeamista koskevien säännösten valmistelua jatkettiin kertomusvuonna. Elokuussa valmistelutyöryhmän toimikautta jatkettiin, ja toimeksiantoa laajennettiin koskemaan hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti kaikkia

vesipuidedirektiivin mahdollistamia kansallisia joustoja. Työryhmä luovutti hallituksen esityksen muotoon laaditun yksimielisen [mietintönsä](#) lokakuussa 2023. Mietinnössä ehdotettiin lisättäväksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin uudet lupamenettelyssä sovellettavaksi tulevat säännökset vesien tilan ympäristötavoitteista. Ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin ehdotettiin lisättäväksi kyseiset ympäristötavoitteet uudeksi luvanmyöntämisen edellytykseksi. Lisäksi ympäristötavoitteista poikkeamista uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi ehdotettiin käsiteltäväksi lupamenettelyn yhteydessä ja muutettavaksi paremmin vastaamaan vesipuidedirektiiviä ja esitettiin muutoksia näiden osalta edellä mainittuihin lakeihin. Mietinnössä ehdotettiin myös vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentämistä ja alennettuja tilatavoitteita koskevien säännösten selkeyttämistä ja ajantasaistamista. Valmistelua on jatkettu lausuntopalautteen pohjalta.

EU:n jäsenvaltiot, Euroopan parlamentti ja komissio pääsivät alustavaan sopuun EU:n ennallistamisasetuksesta kertomusvuoden marraskuussa. Suomen kantojen mukaisesti asetuksen tavoitteita on osin kohtuullistettu ja sovitettu Suomen olosuhteisiin. Suomen kantojen mukaisesti asetus jättää jäsenmaille liikkumavaraa ennallistamisasetuksen toimeenpanoon. Toimeenpanon keinojen valinnalla voidaan vaikuttaa merkittävästi asetuksen vaikutuksiin, mukaan lukien erityisesti taloudellisiin vaikutuksiin. Asetuksen oletetaan astuvan voimaan vuoden 2024 aikana. Ennallistamisasetus koskee luonnon tilan parantamista laajasti eri ympäristöissä niin suojelualueilla kuin niiden ulkopuolella. Asetus määrittelee luonnon tilan parantamista koskevat tavoitteet, joiden saavuttaminen edellyttää Suomessa toimien merkittävää lisäämistä ja tehostamista sekä aiheuttaa kustannuspaineita myös valtiontalouteen. Luonnon tilan parantamistoimien lisäksi asetus velvoittaa, että tiettyjen luontotyyppien esiintymiä ei heikennetä. Jäsenvaltioiden tulee laatia kansallinen ennallistamissuunnitelma kahden vuoden kuluessa asetuksen voimaanastumisesta.

EU:n akkuasetus tuli voimaan kertomusvuoden elokuussa, ja sen soveltaminen alkoi jäsenvaltioissa pääosin 18.2.2024. Asetuksen tavoitteena on pitää akkujen kysynnän kasvu ympäristökestävänä. Asetus muuttaa merkittävästi monia akkujen valmistukseen, myyntiin, käytöstä poistoon ja kierrätykseen liittyviä toimintoja sekä yhdenmukaistaa EU-alueella akkuihin ja paristoihin liittyviä vaatimuksia. Asetus huomioi myös asianmukaisen huolellisuuden akkuraaka-aineiden hankinnassa. Asetuksen tueksi tarvitaan kansallista täydentävää sääntelyä muun muassa toimivaltaisten kansallisten viranomaisten osalta. Ensimmäinen osa täytäntöönpanoa (HE 81/2023 vp) koski vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosten hyväksymistä ja nimeämistä (niin sanotut ilmoitetut laitokset). Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen kertomusvuoden lopussa ja se tulee voimaan 18.2.2024.

Kertomusvuonna annettiin hallituksen esitys laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annetun lain ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 21/2023 vp). Esityksellä täydennetään kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain mukaista lupaharkintaa.

2.8 Uuden aikakauden ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Suomesta tuli Pohjois-Atlantin puolustusliitto Naton täysjäsen 4.4.2023. Liittokunnan jäsenyys asemoi Suomen entistä tiiviimmin osaksi eurooppalaista ja transatlanttista turvallisuusyhteisöä. Jäsenyys osaltaan vahvisti sekä Suomen että Itämeren alueen ja Pohjois-Euroopan vakautta ja turvallisuutta.

Suomi on Nato-jäsenyyden myötä osallistunut täysivaltaisena valmistelutyöhön ja päätöksentekoon kaikissa Naton rakenteissa ja kaikilla tasoilla, mukaan lukien Naton huippukokouksessa Vilnassa. Suomi on johdonmukaisesti edistänyt liittokunnan turvallisuuden vahvistamista 360 asteen turvallisuusperiaatteen mukaisesti koko liittokunnan alueella kaikki uhat huomioiden sekä osallistunut täysimääräisesti Naton puolustuksen suunnitteluun ja yhteisen pelotteen toimeenpanoon.

Suomen on 4.4.2024 mennessä hyväksyttävä kahdeksan Naton jäsenyyttä ja toimintaa koskevaa sopimusta. Keskeisimmän sopimuksen eli joukkojen asemaa koskevan Nato SOFA-sopimuksen (Status of Forces Agreement) ja Pariisin pöytäkirjan hyväksymistä koskeva [hallituksen esitys](#) (HE 90/2023 vp) annettiin eduskunnalle kertomusvuoden marraskuussa.

Nato-jäsenyyteen liittyviä lainsäädäntömuutostarpeita on kertomusvuonna ryhdytty arvioimaan ja käynnistetty niihin tarvittavat valmistelut. Puolustusministeriön valmisteluvastuulla olevat keskeisimmät hankkeet ovat puolustusvoimia ja aluevalvontalakia koskevat säädösmuutokset sekä puolustukseen liittyvien keksintöjen salassapitoa ja teknisten tietojen välittämistä puolustustarkoituksiin koskevien Naton sopimusten hyväksyminen ja voimaansaattaminen (HE 98/2023 vp). Kaksi ensin mainittua hallituksen esitystä on suunniteltu annettavan eduskunnalle keväällä 2024. Keksintöjen salassapitoa ja teknisten tietojen välittämistä koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle kertomusvuoden joulukuussa.

Suomi allekirjoitti kahdenvälisen [puolustusyhteistyösopimuksen](#) (Defense Cooperation Agreement, DCA) Yhdysvaltojen kanssa 18.12.2023. Sopimuksella luodaan ajantasaiset puitteet puolustusyhteistyölle Yhdysvaltojen kanssa. Sopimuksen määräykset perustuvat pääosin Nato SOFA -sopimuksen määräyksiin, mutta täydentävät ja nykyaikaistavat niitä joiltain osin.

Kertomusvuonna Suomi jatkoi tiivistä ja laaja-alaista yhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa. Osoituksina läheisistä suhteista ulkoministeri Blinken vieraili Helsingissä kesäkuussa ja presidentti Biden heinäkuussa. Monipuolinen kanssakäyminen tärkeimpien kumppanien kanssa

niin Pohjoismaissa kuin Baltiassa jatkui erittäin läheisenä ja toimeliaana. Suomi tuki diplomaattien keinoin Ruotsin pyrkimyksiä liittyä Natoon. EU oli edelleen Suomen tärkein poliittinen ja taloudellinen viitekehys ja arvoyhteisö.

Suomen vahva poliittinen tuki Ukrainalle jatkui kertomusvuonna. Suomi osallistui Ukrainan rauhanaloitetta koskeviin keskusteluihin ja teki kertomusvuonna luovutus päätökset 21 apupaketista Ukrainalle. Suomen tuki Ukrainalle vuosina 2022–2023 oli 2,3 miljardia euroa. Tästä 576 miljoonaa euroa oli humanitaarista apua ja kehitysyhteistyötukea, 1,6 miljardia euroa puolustustarviketukea ja 18 miljoonaa euroa (280 rekkalastillista) materiaaliapua. Suomi antoi kertomusvuonna kansainvälistä apua kouluttamalla Ukrainan asevoimien henkilöstöä niin kotimaassa kuin ulkomailla. Ukrainaa tuettiin myös kauppapoliittisin keinoin. Ukraina oli Suomen suurin kehitysyhteistyön saaja kertomusvuonna. EU:n ja jäsenmaiden tuki Ukrainaan oli kertomusvuoden päättyessä 82 miljardia euroa sisältäen myös puolustusmateriaalituen ja Ukrainasta paenneiden vastaanoton tuen.

Kertomusvuoden joulukuussa valtioneuvosto teki [periaatepäätöksen](#) suunnitelmaksi Suomen osallistumisesta Ukrainan jälleenrakennukseen. Tämä osa suunnitelmaa keskittyy suomalaisyrityksille tarkoituksenmukaisiin rahoitus- ja neuvontapalveluihin. Vuonna 2024 valmistuva suunnitelman toinen osa tulee kattamaan valtionhallinnon tuen laajemmin.

Suomi osallistui EU:n kertomusvuoden aikana asettamien kolmen (10.-12.) Venäjään kohdistaman pakotepaketin valmisteluun ja toimeenpanoon. Suomi vaikutti erityisesti EU:n päätöksiin ottaa käyttöön uusia toimia pakotteiden kiertämisen estämiseksi, mukaan lukien kolmansien maiden kautta. Suomi jatkoi kertomusvuonna tukeaan toimille saattaa Venäjä ja sen edustajat vastuuseen hyökkäyssodasta ja kansainvälisen oikeuden vastaisista sodankäyntimenetelmistä. Suomi liittyi hyökkäysrikosvastuuta edistävään ydinryhmään, jossa on Suomen ja Ukrainan lisäksi 19 valtiota ja EU:n ulkosuhdehallinto.

Venäjä ilmoitti heinäkuussa 2023 peruvansa Suomen Pietarin pääkonsulaattia koskevan toimiluvan 1.10.2023 alkaen, mikä johti Suomen Pietarin pääkonsulaatin sulkemiseen.

Ahvenanmaan kansainvälisestä erityisasemasta ja Venäjän Maarianhaminan-konsulinvirastoon liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä laadittiin kansainvälisoikeudellinen [selvitys](#).

Suomi tuki EU:n jäsenvaltioiden päätöstä joulukuun 2023 Eurooppa-neuvostossa avata jäsenyysneuvottelut Ukrainan ja Moldovan kanssa.

Hamasin hyökkäyksestä lokakuussa 2023 alkanut maantieteellisesti laajeneva eskalaatiokierre ja Gazan humanitaarinen kriisi jatkui vuoden lopussa. Suomi painotti kannanotoissaan kansainvälisen oikeuden, erityisesti kansainvälisen humanitaarisen oikeuden keskeisyyttä, de-eskalaation välttämättömyyttä sekä kaikkien Gazassa olevien panttivankien ehdotonta

ja välitöntä vapauttamista ja humanitaarisen tulitauon tärkeyttä avun perillepääsyn varmistamiseksi. Suomi lisäsi humanitaarista apua alueelle tukemalla neljällä miljoonalla eurolla Punaisen Ristin kansainvälisen komitean ICRC:n humanitaarista avustustyötä miehitetyllä Palestiinalaisalueella (Gaza ja Länsiranta) ja Israelissa. Lisäksi Suomi tuki miljoonan euron valtionavustuksella Israelin Magen David Adom -järjestön toimintaa. Kansainvälisesti syntyi laaja konsensus siitä, että konfliktin päättyessä on määrätietoisesti edettävä kohti kahden valtion ratkaisua, jotta alueelle saadaan kestävää vakautta.

Suomi jatkoi EU:n kauppapolitiikkaan vaikuttamista avoimen ja sääntöperustaisen toimintaympäristön säilyttämiseksi ja vahvistamiseksi. Vienninedistämisessä painopisteitä olivat muun muassa teknologia, puhdas energia, puhdas siirtymä ja koulutus. Globaalitalouden ja turvallisuuden kytkökset korostuivat entisestään. Hallitusohjelman mukaisesti käynnistettiin sekä taloudellisten ulkosuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteon että Team Finland-toiminnan uudistamiseen liittyvät valmistelut. Laadittiin [selvitys](#) Suomen kaupallisista riippuvuuksista Kiinaan.

Suomi jatkoi kehityspolitiikan keinoin työtä köyhyiden vähentämiseksi, perusoikeuksien toteutumiseksi ja kestäväen kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Keskeiseksi nousi mahdollisuuksien luominen suomalaiselle lisäarvolle sekä kaupan ja kehityksen tiiviimpi linkitys.

Suomi jatkoi työtään YK:n ihmisoikeusneuvoston jäsenenä kaudellaan 2022–2024 ja korosti kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän ja kansainvälisen oikeuden noudattamisen tärkeyttä. Neuvostossa Suomi jatkoi pitkäjänteistä työtä universaalien ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Suomi aloitti vuoden kestäväen puheenjohtajuuden Itämeren valtioiden neuvostossa (Council of the Baltic Sea States, CBSS) 1.7.2023 lukien. Suomi toimi antarktisen sopimusjärjestelmän turvaamiseksi ja isännöi Etelämanner-sopimuksen osapuolikokouksen (ATCM) kertomusvuonna.

Ulkoministeriön sisäinen työryhmä laati kertomusvuonna [suosituksia](#) ulkoasiainhallinnon uudistamiseksi vastaamaan uuden aikakauden ulkopolitiikkaa hallitusohjelman mukaisesti. Suositukset koskivat kuutta teemaa, jotka ovat johtaminen, voimavarat, toimintatavat, osamisen kehittäminen, organisaatio ja edustustoverkko.

Maanpuolustus

Suomen ja Euroopan turvallisuusympäristössä on tapahtunut merkittävä muutos Venäjän hyökättyä Ukraina. Vahva kansallinen puolustuskyky on nykyisessä asetelmassa entistä tärkeämpää. Turvallisuuksilanteen heikennyttyä puolustushallinnon toimintaa ja suunnitelmia on tarkistettu vastaamaan muuttunutta tilannetta. Puolustusvoimien toiminnan ja

valmiuden tasoa on nostettu ja se ylläpidetään turvallisuustilanteen edellyttämällä tasolla. Suomen sotilaallista suorituskykyä on kehitetty suunnitelmallisesti toimeenpanemalla kriittisen puolustusmateriaalin hankintoja sekä turvaamalla kyky suunniteltujen puolustusmateriaalihankkeiden toimeenpanoon. Myös reservin koulutuksen määrää on lisätty merkittävästi.

Suomi on jatkanut puolustuspoliittisen dialogin syventämistä liittolais- ja kumppanimaiden kanssa sekä laajentanut yhteistyötä uusille osa-alueille. Puolustusyhteistyö on parantanut Puolustusvoimien osaamista ja yhteistoimintakykyä, tilannetietoisuutta sekä kykyä antaa ja ottaa vastaan sotilaallista apua. Tämä on luonut edellytyksiä Suomen toiminnalle osana Naton yhteistä puolustusta. Myös edellä mainittu Yhdysvaltojen kanssa joulukuussa allekirjoitettu kahdenvälinen puolustusyhteistyösopimus (Defense Cooperation Agreement, DCA) vahvistaa Suomen turvallisuutta ja edesauttaa Suomen Nato-jäsenyyden velvoitteiden toimeenpanoa. Puolustusministeriön hallinnonalalle on rekrytoitu lisähenkilöstöä Nato-jäsenyyden ja muiden lisätehtävien edellyttämällä tavalla.

Puolustuselonteon valmistelut käynnistettiin kertomusvuonna, ja työ on edennyt suunnitellusti. Selonteossa annetaan puolustuspoliittiset linjaukset Suomen puolustuskyvyn ylläpidolle ja kehittämiselle ottaen huomioon Nato-jäsenyyden vaikutukset.

Maavoimien uudistaminen on merkittävä osa puolustusjärjestelmän pitkäjänteistä kehittämistä. Työ on aloitettu vuoden 2021 puolustuselonteon mukaisesti. Uudistus on mittava jatkuen 2030-luvun loppupuolelle asti.

Puolustusvoimien uuden F-35 -monitoimihävittäjäkaluston hankinnasta ja käyttöönotosta vastaava hanke (F-35-hanke) oli kertomusvuonna toimeenpanovaiheessa ja eteni suunnitellusti. Merivoimien taistelualusten korvaamiseksi käynnistetyn Laivue 2020 -hankkeen rakentamisvaihe alkoi.

Suomen kansallinen puolustuskyky perustuu jatkossakin yleiseen asevelvollisuuteen, koko maan puolustamiseen ja korkeaan maanpuolustustahtoon. Hallitus kehittää asevelvollisuutta sekä laajentaa kutsunnat koskemaan koko ikäluokkaa parlamentaarisen työryhmän raportin mukaisesti. Asevelvollisuuden kehittämistoimet viedään seuraavaan puolustuselontekoon. Kutsuntajärjestelmän kehittämistä selvittäneen työryhmän [raportti](#) julkistettiin tammikuussa 2024. Raportin pohjalta tehdään poliittiset päätökset jatkotoimista.

Kahdenvälinen puolustusmateriaaliyhteistyö Suomen keskeisten kumppanimaiden (EU, NATO) kanssa on kertomusvuonna ollut hyvin aktiivista. Näiden avulla on edistetty ja mahdollistettu Suomen puolustuksen ja suorituskykyjen vahvistamista.

EU-puolustusteollisuusyhteistyö on syventynyt ammustuotantoasetuksen (ASAP) ja yhteishankinta-asetuksen kautta (EDIRPA). Kotimainen puolustusteollisuus osallistui kertomusvuonna menestyksellisesti Euroopan puolustusrahaston (EDF) järjestämiin hakuihin.

Kertomusvuonna valmistui puolustusvoimien keskeisten ampumatarvikkeiden tuotantokapasiteettia ja -järjestelyjä koskeva selvitys. Päätettiin toimenpiteistä kotimaisen ampumatarvikkeiden tuotantokapasiteetin yli kaksinkertaistamiseksi. Päätöksellä mahdollistetaan Ukrainan pitkän aikavälin sotilaallinen tuki.

Kansallisen avaruustilannekeskuksen perustamisesta valmistui kertomusvuonna [selvitys](#). Avaruustilannekeskus havainnoi avaruudessa tapahtuvaa liikehdintää ja ilmiöitä ja tuottaisi näistä kertovaa avaruustilannekuvaa. Kansallisen avaruustilannekeskuksen perustaminen mahdollistaisi sen, että Puolustusvoimat ja muut viranomaiset sekä yhteiskunnan muut kriittiset toimijat saisivat ajantasaista tilannekuvatietoa sekä ennakkovaroituksia avaruudesta ja avaruustoiminnasta maanpinnalle kohdistuvista uhkista.

2.9 Euroopan unioni: kohti strategista kilpailukykyä

Talous

Komissio antoi ehdotuksensa EU:n monivuotisen rahoituskehysten välitarkistuksesta kertomusvuonna. Suomi ennakkovaikeasti aktiivisesti ehdotuksen sisältöön alkuvuodesta ja muodosti varsinaiset kantansa ehdotuksiin kesällä. Välitarkistuksen kokonaisuudesta pyrittiin pääsemään sopuun joulukuussa 2023, mutta ratkaisu siirtyi alkuvuoteen 2024.

Suomi osallistui kertomusvuonna aktiivisesti EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistamista koskeviin neuvotteluihin, painottaen erityisesti velkakestävyyttä, sääntöjen yksinkertaistamista ja kansallista omistajuutta. Neuvosto pääsi sopuun paketista joulukuussa 2023.

Sisämarkkinat ja talouskasvu

Suomi jatkoi tiivistä yhteistyötä samanmielisten jäsenmaiden kanssa sisämarkkinapolitiikan alalla sekä EU:n kilpailukykyyn kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä ja viesti aktiivisesti näkemyksiään asiassa.

Suomi nosti esille koulutuksen, tutkimuksen, osaamisen ja investointien merkitystä, mikä on kirjattu myös useisiin Eurooppa-neuvoston päätelmiin.

EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen toimeenpano jatkui koko kertomusvuoden. Kokonaisuudessaan välineestä on myönnetty vuoden 2023 loppuun mennessä avustuksia noin 141 miljardia euroa ja lainoja noin 79 miljardia euroa.

Komissio laajensi aiemmin kriisiajan vuoksi joustavoitettujen EU:n valtiontukisääntöjen soveltamisalaa maaliskuussa 2023. Suomi suhtautui asiaa koskevassa ennakkovaikuttamisessa erittäin kriittisesti tukisääntöjen joustavoittamiseen.

EU:n kyberturvallisuudirektiivi ja datasäädös valmistuivat Suomen kannalta onnistuneesti. Liikenneverkon kehittämisen kannalta merkittävä saavutus oli Suomen kannat erinomaisesti huomioiva alustava sopu asetuksesta unionin suuntaviivoiksi Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) kehittämiseksi.

EU:n geopoliittinen rooli

Hallituksen EU-politiikkaa kertomusvuonna leimasi edelleen vastaus Venäjän hyökkäys-sotaan Ukrainassa laajempine vaikutuksineen. Suomi jatkoi vankasti osana EU:ta tukea Ukrainan itsenäisyydelle ja alueelliselle koskemattomuudelle.

Suomi osallistuu Ukrainan tueksi avustusoperaatioon, jota tuetaan Euroopan rauhanrahastosta. Kertomusvuonna Ukrainan tueksi hyväksyttiin Euroopan rauhanrahastosta seitsämäs avustuspaketti kooltaan 500 miljoonaa euroa. EU on vahvistanut Euroopan puolustusalan teollista ja teknologista perustaa.

Suomi tuki johdonmukaisesti EU:n globaalien roolin vahvistamista. Merkittäväksi turvallisuuspoliittiseksi haasteeksi nousi Israelin ja terroristijärjestö Hamasin välinen konflikti sekä Lähi-idän alueellisen vakauden heikentyminen. Suomi ja EU tiivistivät vuoropuhelua eurooppalaisten kumppaneiden kanssa Euroopan poliittisen yhteisön kokouksissa.

Suomi tuki kertomusvuonna EU:n laajentumista ja korosti kunkin maan jäsenyysneuvotteluiden etenevän sen omien kriteerien täytyessä. Suomi osallistui aktiivisesti Eurooppa-neuvostossa ja yleisten asioiden neuvostossa käytyihin alustaviin keskusteluihin EU:n sisäisestä valmistautumisesta mahdolliseen laajentumiseen.

Suomen itärajalla alkoi syksyllä 2023 vaikea välineellistetyistä maahantulosta johtunut häiriötilanne. Suomi tiedotti EU-kumppaneita itärajan häiriötilanteesta ja hyödynsi muun muassa EU:n virastoilta saatavaa tukea, esimerkkinä Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontexin tarjoama asiantuntija-apu etenkin maarajojen valvontaan. Suomen aloitteesta joulukuun 2023 Eurooppa-neuvoston päätelmiin tehtiin kirjaus, jossa Venäjän hybridihyökkäys EU:n ulkorajalle tuomittiin.

Suomi aktivoi kertomusvuonna EU:n hybridityökalupakin liittyen Itämeren tapahtumiin, jotka koskettivat erityisesti kolmea jäsenmaata. Balticconnector-kaasuputki on EU:n yhteistä infrastruktuuria.

Suomi toimi unionissa aktiivisesti ja määrätietoisesti EU:n resilienssin ja kriisivarautumisen vahvistamiseksi kertomusvuonna. Lokakuun 2023 Eurooppa-neuvoston päätelmiin lisättiin Suomen esityksestä kappale, jossa Eurooppa-neuvosto painottaa tehokkaita toimia kriittisen infrastruktuurin häiriönsietokyvyn vahvistamiseksi ja korostaa kokonaisvaltaista ja koordinoitua lähestymistapaa EU:n varautumiseen ja kriisitoimintaan.

Energiakysymysten osalta kertomusvuonna jatkettiin EU-tasolla ratkaisujen löytämistä niin energian hintaan, energiaan liittyvien Venäjä-riippuvuuksien katkaisemiseen kuin uusiutuvien energialähteiden käytön nopeuttamiseen liittyviin kysymyksiin.

Suomen vaikuttaminen

Suomi jatkoi EU-vaikuttamistyönsä vahvistamista kertomusvuonna laatimalla hallitusohjelman mukaisesti valtioneuvoston [periaatepäätöksen](#), jolla vahvistettiin EU-ennakko-vaikuttamisen systemaattinen toimintamalli. Suomen avaintavoitteet tulevan komission ohjelmaan vaikuttamiseksi valmisteltiin sidosryhmiä kuullen ministeriöiden välisessä yhteistyössä.

EU-instituutioissa työskentelevien suomalaisten osuuden nostamista edistettiin, ja suomalaisten kansallisten asiantuntijoiden määrä EU-toimielimissä saatiin jo tarkasteluvuoden aikana nousemaan. Hallitusohjelman mukaisesti EU-tuomioistuin- ja rikkomusasioiden valmistelu siirrettiin ulkoministeriöstä valtioneuvoston kansliaan.

Suomi edisti pitkäaikaisen toimintalinjansa mukaisesti oikeusvaltioperiaatteen toteutumista osallistumalla aktiivisesti oikeusvaltiokysymyksistä käytäviin keskusteluihin muun muassa arvioitaessa neuvoston oikeusvaltiovuoropuhelua

Neuvottelut 55-valmiuspaketista (Fit for 55) saatiin kertomusvuonna päätökseen lähes kokonaan. Suomen kannalta muita erityisen merkittäviä aloitteita, joista kertomusvuonna neuvoteltiin, olivat muun muassa ennallistamisasetus. Suomi vaikutti ennakkoon niin korkealla poliittisella kuin virkahenkilötasolla koko alkuvuoden ajan kesällä komission antamaan maaperän terveyttä koskevaan aloitteeseen.

Komission kertomusvuonna antama tiedonanto kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta mielenterveyteen vastasi Suomen pitkäaikaiseen vaikuttamistyöhön mielenterveyden strategisemmaksi huomioimiseksi EU:ssa ja sisälsi Suomen tärkeänä pitämiä näkökulmia. Suomi

teki laajaa ja mittavaa vaikuttamistyötä juomavesidirektiivin nojalla annettaviin täytäntöönpano- ja delegoituihin säädöksiin. Suomi onnistui tavoitteessaan pidentää vesilaitteistojen materiaaleja koskevien säädösten siirtymäaikaa.

Suomi toimi kertomusvuonna aktiivisesti sukupuolten tasa-arvoa ja vammaisten ihmisten yhdenvertaisuutta koskevissa neuvotteluissa, erityisesti eurooppalaista vammaiskorttia ja pysäköintikorttia koskien. Suomi oli aktiivinen myös työelämää ja työoikeutta koskevissa neuvotteluissa erityisesti alustatyödirektiivin osalta.

Koheesiopolitiikan kehittämisessä Suomen hallitus nosti kertomusvuonna aktiivisesti esille Venäjän hyökkäyssodan erittäin haitalliset vaikutukset erityisesti Suomen itäraja-alueille sekä korosti Euroopan unionin ulkoraja-alueiden merkitystä koko Euroopan turvallisuudelle. Suomi sai myönteisen päätöksen komission rahoittamaksi hankkeeksi laatia pohjoisten ja itäisten raja-alueiden siirtymäsuunnitelma.

EU:n turvapaikka- ja muuttoliikeuudistuksessa, eli niin kutsutussa paktissa, saavutettiin joulukuussa 2023 Euroopan parlamentin kanssa käydyissä poliittisissa neuvotteluissa alustava yhteisymmärrys. Suomi osallistui neuvotteluihin rakentavasti pyrkien varmistamaan uudistuksen etenemisen kevääseen 2024 mennessä mutta myös Suomelle keskeisten elementtien säilymisen EU-säädöksissä.

2.10 Turvallinen ja kriisinkestävä oikeusvaltio

Kansallinen turvallisuus ja kriisinkestävyys

Välineellistetty maahantulo Venäjältä ja sen laajeneminen aiheuttivat kertomusvuoden lopulla vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle. Valtioneuvosto on 16.11.2023 alkaen tehnyt useita päätöksiä Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla tapahtuneen sääntöjenvastaisen maahantulon ilmiön pysäyttämiseksi. Hallitus vahvisti Suomen rajaturvallisuutta sulkemalla väliaikaisesti ensin osan Suomen itärajan rajanylityspaikoista ja keskittämällä kansainvälisen suojelun hakemisen vain osaan itärajan rajanylityspaikoista. Myöhemmin suljettiin väliaikaisesti kaikki itärajan rajanylityspaikat ja kansainvälisen suojelun hakeminen keskitettiin rajanylityspaikoista sekä niillä tehtävien rajatarkastustehtävien jakamisesta annetun valtioneuvostonasetuksen (901/2006) 6 ja 8 §:ssä säädetyille lento- liikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille. Rajavartiolaitoksen ja muiden viranomaisten tekemien havaintojen ja saamien tietojen perusteella on selvää, että sääntöjenvastainen maahantulo tapahtui vieraan valtion viranomaisten tai muiden toimijoiden vaikutuksesta. Ilmiöön liittyi myös kansainvälistä rikollisuutta.

Rajaturvallisuutta vahvistettiin kertomusvuonna lisäksi osoittamalla määrärahat rajavartioiden määrän lisäämiseen ja rajavartiolaitoksen toimitilojen käyttökelpoisuuden ja ylläpidon turvaamiseen. Itärajan esteen rakennustyöt jatkuivat suunnitellusti.

Rajavartiolaitoksen rikostutinnan tehostamiseksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksesta annettua lakia muutettiin, ja se tuli voimaan 10.11.2023 (HE 7/2023 vp, lait 990-991/2023). Lakimuutokset koskevat eräitä salaisia tiedonhankintakeinoja ja niiden käytön edellytyksiä.

Kertomusvuonna osoitettiin rahoitus poliisitehtävissä toimivien määrän nostamiseksi 7 500 henkilöstä 8 000 henkilön tasolle. Poliisin henkilöstömäärän lisäys kohdennetaan operatiivisen toiminnan vahvistamiseen. Nuorisorikollisuuden ehkäisyyn ja torjuntaan panostetaan myös pysyväluonteisella lisäyksellä.

Kansallisen turvallisuuden vahvistamiseksi sisäministeriö asetti lainsäädäntöhankkeen siviilitiedustelulainsäädännön ja poliisin henkilötietolain 7 luvun tarkistamiseksi. Suojelupoliisille myönnettiin kertomusvuonna määrärahaa tietojärjestelmän ylläpitoon ja toimitilakustannuksiin.

Viimeisimmät tiukennukset ulkomaisen kiinteistöomistuksen valvontaan tulivat voimaan kertomusvuoden alussa. Lakimuutokset ovat antaneet viranomaisille entistäkin paremmat työkalut kiinteistöomistuksen valvontaan. Lisäksi on meneillään hanke, jossa luodaan ehdotus venäläisten kiinteistöomistusta koskevaksi täyskielloksi 31.3.2024 mennessä.

Kertomusvuonna päätettiin lisätä pelastajakoulutettavien määrää ja talousarviossa myönnettiin siihen määrärahat. Koulutusta annetaan sekä Kuopiossa Pelastusopistolla että Helsingissä Helsingin pelastuskoululla. Tavoitteena on kouluttaa 1 000 uutta pelastajaa vuoteen 2032 mennessä. Pelastustoimessa on tällä hetkellä yhteensä hieman alle 5 800 päätoimista pelastajaa.

Väestönsuojeluun varautumista, eri toimijoiden työnjakoa ja siihen liittyvää ohjausta kehitettiin valmistelemalla poikkeusolojen evakointeja koskeva hallinnonalojen yhteinen ohje. Sisäministeriö toteutti väestönsuojelun ja väestönsuojien nykytilaa ja kehittämistarpeita koskevan [selvityshankkeen](#).

Kertomusvuonna koordinoitiin siviilipuolen materiaaliavunantoa Ukrainaan EU:n pelastuspalvelumekanismiin kautta. Materiaaliavulla tuetaan Ukrainan resilienssiä ylläpitämällä Ukrainan viranomaisten ja yhteiskunnan toimintakykyä ja vähentämällä Venäjän iskujen vaikutuksia.

Suomeen perustetaan lisää EU:n yhteisiä valmiusvarastoja osana rescEU-hankekokonaisuutta. Hanke on edennyt hyvin, ja valmiusvarastoihin hankittu suojaruste- ja lääkemateriaali on lähtövalmiudessa EU:n pelastuspalvelumekanismin kautta apua tarvitseviin maihin vuoden 2024 tammikuusta alkaen. Joulukuussa 2023 allekirjoitettiin Euroopan komission kanssa sopimus Suomen toisen EU-rahoitteisen rescEU-valmiusvaraston perustamiseksi. Hanke käynnistyi tammikuussa 2024 ja siinä varastoidaan pääasiassa lääkinällisiä materiaaleja ja lääkkeitä vastaamaan erilaisiin rajat ylittäviin terveysuhkiin. Suomen rescEU hankekokonaisuuden arvo nousee uuden rahoituksen myötä 305 miljoonaan euroon.

Oikeusvaltio ja demokratia

Kertomusvuonna hyväksyttiin laki oikeuspalveluvirastosta (1133/2023). Oikeusavun, yleisen edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan palvelujen järjestämistä varten perustetaan uusi virasto. Sen odotetaan pystyvän tarjoamaan kansalaisille yhdenmukaiset ja korkealaatuiset palvelut samalla palvelutasolla koko maassa. Muutoksella tavoitellaan myös ministeriön tehtävien selkiyttämistä. Oikeusministeriö on asettanut hankkeen viraston perustamiseksi. Hanke valmistellaan siten, että virasto voisi aloittaa toimintansa 1.1.2025.

Ulosoton suojaosuus korotettiin takuueläkkeen tasolle vuoden 2023 ajaksi lailla ulosotto-kaaren 4 luvun 48 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (985/2022). Hallitusohjelman mukaan velallisten käyttöön jäävien tulojen riittävydestä huolehditaan säilyttämällä ulosoton suojaosuus nykyisellä tasolla, kunnes jatkotoimista on päätetty. Laki ulosottokaaren muuttamisesta (1078/2023) tuli voimaan 1.1.2024.

Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen esitys saamelaiskäräjälaista (HE 100/2023 vp) annettiin kertomusvuoden loppuun mennessä kansliapäällikkö Timosen toimikunnan työn pohjalta. Hallituksen esitysluonnoksesta on neuvoteltu saamelaiskäräjien kanssa saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesti. Esityksen yleisenä tavoitteena on turvata saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen ja parantaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä sekä korjata kansainvälisten YK:n ihmisoikeuskomitean ja rotusyrjintäkomitean esille tuomat loukkaukset. Saamelaiskäräjälakia on pyritty uudistamaan kolmen edellisen hallituskauden aikana. Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.7.2024.

Valmiuslain kokonaisuudistusta jatketaan. Uudistuksen tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä sekä erilaisten vaikutuksiltaan vakavien uhka- ja häiriötilanteiden tunnistamisesta.

Oikeusvaltiota ja demokratiaa vahvistetaan lisäksi muun muassa valmistelemalla ja toimeenpanemalla hallitusohjelman mukaisesti neljäs kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma oikeusvaltion perusrakenteisiin keskittyen. Valmisteilla on myös hallitusohjelmassa

linjattu kansallinen ohjelma demokratian ja osallistumisen vahvistamiseksi, joka keskittyy muun muassa lasten ja nuorten osallisuuteen sekä äänestysaktiivisuuteen. Samaten kansalaisjärjestöstrategian ja sen toimeenpanosuunnitelman valmistelua koskeva hanke on käynnistetty.

Rikoksen uhrin asemaa kehitetään laatimalla uhripoliittinen toimenpideohjelma, jonka tavoitteena on turvata uhrien tukipalveluiden rahoitus ja parantaa rikoksen uhrien asemaa rikosoikeudellisissa menettelyissä. Rikosten torjuntaan liittyvää tiedonvaihtoa tehostetaan. Rikoslainsäädäntö pidetään ajan tasalla muun muassa toteuttamalla terrorismilainsäädännön kokonaisuudistus. Nuoriso- ja jengirikollisuuden torjumiseksi on tarkoitus julkaista laaja toimenpideohjelma vuoden 2024 aikana. Lisäksi hallitus on käynnistänyt vankilaverkoston uudistamisen.

Maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikka

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on kohdennettu lisärahoitusta ruotsinkielisten kotoutumispalveluiden kehittämiseen vuoden 2024 alusta lukien. Määrärahoja on osoitettu Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) ja työvoima- ja elinkeinokeskusten (TE-keskusten) kehittämis- ja hallintokeskukselle (KEHA-keskus) ruotsinkielisten kotoutumispalveluiden kehittämisen koordinoimiseksi ja kaksikielisten alueiden ELY-keskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen ja muiden ruotsinkielisten kotoutumista ja työllistymistä edistävien palveluiden hankintaan. Kaksikielisten alueiden ELY-keskukset hankkivat ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta ja tarvittaessa muita palveluita vuoden 2024 aikana, jonka jälkeen rahoitus ja vastuu siirtyy kunnille.

Hallitusohjelman mukaisesti kiintiöpakolaisten kuntapaikkojen etsimistä myös ruotsinkielisistä kunnista tehostetaan kertomusvuonna tehtyjen päätösten perusteella. Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa ELY-keskuksille vuosittain alueelliset kuntapaikkatavoitteet. ELY-keskukset neuvottelevat alueidensa kuntien kanssa kuntapaikoista. Tavoite huomioidaan kunkin vuoden alussa ELY-keskuksille lähetettävässä ohjauskirjeessä.

Sisäministeriön uudistettu asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta astui voimaan 1.1.2024. Sen avulla nostetaan kotiinpaluurahan määrä verrokkimaiden tasolle ja porrastetaan kotiinpaluuraha siten, että se kannustaa mahdollisimman nopeaan maasta poistumiseen ja pidättäytymiseen turvapaikkapäätöksen muutoksenhausta. Kiintiöpakolaisten määrää laskettiin ja se on vahvistettu 500 henkilöön vuoden 2024 alusta alkaen.

2.11 Suomi liikkeelle -ohjelma

Hallituksen tavoitteena on kääntää liikkuminen kasvuun jokaisessa ikäryhmässä. Tämän toteuttamiseksi kertomusvuonna laadittiin liikunnallisen elämäntavan ja toimintakyvyn poikkihallinnollinen ohjelma, johon on varattu 80 miljoonaa euroa koko hallituskaudelle. Liikunnallisen elämäntavan ja toimintakyvyn ministerityöryhmä linjasi vuodelle 2024 kohdistetun 20 miljoonan euron rahoituksen käytettäväksi muun muassa [Liikkuvat-kokonaisuuden](#) vahvistamiseen, liikuntaneuvonnan laajentamiseen, innovaatioihin ja kokeiluihin sekä lähivirkistysalueiden kunnostamiseen ja kehittämiseen, liikunnan ja toimintakyvyn lisäämiseen osaksi kutsuntojen sisältöä ja elintapaohjauksen vahvistamiseen hyvinvointialueilla. Ohjelman varsinaiset toimenpiteet käynnistyvät vuoden 2024 aikana.

2.12 Valtioneuvoston yhdenvertaisuustiedonannon toimeenpano

Eduskunnalle annettiin elokuussa valtioneuvoston [yhdenvertaisuustiedonanto](#). Valtioneuvoston yleisistunnossa marraskuussa asetettiin tiedonannon toimeenpanohanke hallituskaudeksi. Hankkeelle on päätetty 6 miljoonan euron rahoitus.

Hankkeelle on asetettu ohjausryhmä, johon kuuluvat valtiosihteerit valtioneuvoston kansliasta, valtiovarainministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja maa- ja metsätalousministeriöstä. Hankkeen poikkihallinnollisessa virkamiestyöryhmässä ovat mukana kaikki ministeriöt. Valtioneuvoston kansliassa toimiva sihteeristö työskentelee tiiviisti oikeusministeriön kanssa, joka vastaa laajemmin yhdenvertaisuuden edistämisestä valtioneuvostossa.

Tiedonanto sisältää lukuisia toimia yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja rasismien torjumiseksi suomalaisessa yhteiskunnassa. Yksi tiedonannossa mainituista toimista on saamelaiskäräjälakia koskevan hallituksen esityksen antaminen, josta kerrotaan luvussa 2.10. Myös päätös siirtyä käyttämään 27.1.2024 alkaen vainojen uhrien muistopäivästä kansainvälisen käytännön mukaista nimitystä holokaustin uhrien muistopäivä sisältyi tiedonantoon. Toimeenpanohankkeen tarkempi toimenpideohjelma laaditaan kevään 2024 aikana.

3 Lainvalmistelu

3.1 Lainvalmistelun vuosi 2023

Kertomusvuosi oli vaalikauden vaihtumisen vuosi, mikä heijastui annettujen hallitusten esitysten määrään. Pääministeri Marinin hallituksen toimesta tammi–helmikuussa annettiin eduskunnalle kahdeksan hallituksen esitystä ja toimitusministeristöaikana viisi esitystä. Pääministeri Orpon hallitus antoi eduskunnalle neljä esitystä kesällä ja 100 esitystä syysistuntokaudella.

Taulukko 2. Eduskunnalle annetut hallituksen esitykset vaalivuosina valtiopäivillä 2015, 2019 ja 2023

	2015	2019	2023
Kevätistuntokausi	15 (8*+7**)	15 (3*+12**)	9 (5*+4**)
Syysistuntokausi	139	94	100

* Toimitusministeristön antamat esitykset.

** Pääministeri Sipilän hallitus 29.5.2015 alkaen, Rinteen hallitus 6.6.2019 alkaen ja Orpon hallitus 20.6.2023 alkaen.

Vuoden 2023 valtiopäivillä annetuista 109 hallituksen esityksestä 104 sisälsi yhden tai useampia lakiehdotuksia. Valtion talousarvioon liittyviä esityksiä annettiin kolme ja kansainvälisiin sopimuksiin liittyviä kaksi.

Kuvio 2. Kevät- ja syysistuntokausilla 2023 annetut hallituksen esitykset ministeriöittäin

Valtiopäivillä 2023 (eduskunnan kevät- ja syysistuntokaudet) annettuihin hallituksen esityksiin sisältyi kaikkiaan 260 säädösehdotusta. Keskimäärin hallituksen esitykseen sisältyi 2,4 säädösehdotusta. Hallituksen esitysten sivumäärä oli keskimäärin 60 sivua. Perustuslakivaliokunta käsitteli esityksistä 11 prosenttia. Alla olevassa taulukossa on esitetty vastaavat luvut valtiopäiviltä 2019–2022.

Taulukko 3. Hallituksen esitysten laajuus ja käsittely perustuslakivaliokunnassa valtiopäivillä 2019–2023

Valtiopäivät	Hallituksen esityksiä	Säädös-nimikkeitä	Säädösnimikkeitä keskimäärin	Sivumäärä keskimäärin, sivua	PeV-käsittely, %:a esityksistä
2019	109	504	5,0	55	13
2020	265	807	3,0	58	17
2021	243	803	3,3	67	19
2022	328	1 190	3,6	75	23
2023	109	260	2,4	60	11

Hallituksen lainvalmistelutyön suunnittelua ja seurantaan sekä aikataulujen yhteensovittamista eduskunnan kanssa tuetaan istuntokausittaisilla lainsäädäntösuunnitelmissa. Vaalivuodesta johtuen erillistä lainsäädäntösuunnitelmaa eduskunnan kevätistuntokautta varten ei laadittu. Syysistuntokauden lainsäädäntösuunnitelma hyväksyttiin 31.8.2023 (tarkemmin jäljempänä luvussa 3.2).

Kertomusvuoden syksyllä annettiin eduskunnan käsiteltäväksi useita pääministeri Orpon hallitusohjelmaa toteuttavia hallituksen esityksiä, joista keskeisinä esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat:

- Työttömyysturvan uudistaminen työhön kannustavammaksi (HE 73/2023 vp; EV 83/2023 vp)
- Lapsilisien korotus ja etuuskien indeksikorotusten jäädyttäminen (HE 75/2023 vp; EV 84/2023 vp)
- Asumisen tukemiseen liittyvät tiukennukset (HE 58/2023 vp; EV 63/2023 vp ja HE 74/2023 vp; EV 64/2023 vp)
- Saamelaiskäräjistä annetun lain uudistaminen (HE 100/2023 vp)
- Vanhuspalvelujen 0,7 työntekijän henkilöstömitoituksen siirtymäajan jatkaminen (HE 54/2023 vp; EV 21/2023 vp) ja perusterveydenhuollon kiireettömän sairaanhoidon hoitoon pääsyn enimmäisajan tiukentamisesta luopuminen (HE 55/2023 vp; EV 45/2023 vp)
- Muutokset liikennepolttoaineiden jakeluelvoitteeseen ja liikennepolttoaineiden valmisteveron alentaminen jakeluelvoitteen asteittaisen kiristymisen kompensoimiseksi (HE 53/2023 vp; EV 65/2023 vp ja 36/2023 vp; EV 68/2023 vp)
- Muutokset tuloverotukseen (HE 34/2023 vp; EV 46/2023 vp), varainsiirtoveroon (HE 64/2023 vp; EV 59/2023 vp) kiinteistöveroon (39/2023 vp; EV 16/2023 vp) ja ajoneuvoveroon (HE 35/2023 vp; EV 43/2023 vp) ja alkoholiverotukseen (HE 37/2023 vp; EV 81/2023 vp)
- Opintorahan huoltajakorotuksen tasokorotus ja opintolain valtioneuvoston kasvataminen (HE 80/2023 vp; EV 6/2023 vp)
- Uuden valtakunnallisen Oikeuspalveluviraston perustaminen oikeuspalvelujen saatavuuden parantamiseksi (HE 30/2023 vp; EV 33/2023 vp) ja uusi oikeusministeriön hallinnonalan virastot yhteen kokoava Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virasto (HE 31/2023 vp)

Syysistuntokaudella eduskunnalle annettavaksi suunnitelluista hallituksen esityksistä myöhemmin annettaviksi siirtyi kaikkiaan 29 esitystä. Valmistelua jatketaan vuonna 2024 esimerkiksi turvapaikkamenettelyyn ja rajaturvallisuuteen sekä kotoutumiseen liittyvien säädösmuutosten osalta. Myös uuden kotikuntalain ja työmarkkinoihin liittyvien muutosten valmistelut jatkuvat.

Suomesta tuli Pohjois-Atlantin puolustusliitto Naton jäsen 4.4.2023. Kertomusvuonna annettiin eduskunnalle jäsenyyteen liittyviä, sopimusten ja määräysten voimaansaattamista koskevia hallituksen esityksiä seuraavasti:

- **Joukkojen asemaa koskevat kansainväliset sopimukset (Nato SOFA) ja Pariisin pöytäkirja** (HE 90/2023 vp, EV 10/2024 vp) Nato SOFA (Status of Forces Agreement) määrittää sopimuspuolten joukkojen oikeudellista asemaa niiden oleskellessa toisen sopimuspuolen alueella ja se sisältää määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia. Pariisin pöytäkirjalla ulotetaan Nato SOFAn määräykset myös Naton esikuntiin ja niiden sotilas- ja siviilihenkilöstöön pöytäkirjassa määrättyin mukautuksin. Pöytäkirja sisältää lisäksi täydentäviä, esikuntaa ja sen henkilöstöä koskevia määräyksiä.
- **Sopimus Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten välillä tietoturvallisuudesta** (HE 4/2023 vp, EV 4/2023 vp) Sopimus sisältää määräykset turvallisuusluokitellun tiedon vastavuoroisesta suojaamisesta ja turvaamisesta.
- **Puolustukseen liittyvien, patentoitavaksi haettujen keksintöjen salassapitosopimus ja sopimus teknisten tietojen välittämisestä** (HE 98/2023 vp, EV 1/2024 vp) Ensin mainitulla sopimuksella edistetään Naton jäsenvaltioiden talousyhteistyötä luomalla edellytykset salassa pidettävien keksintöjen patentoimiselle muissa sopimusmaissa. Jälkimmäinen sopimus koskee puolustustarkoituksiin välitettävien omistusoikeudellisten teknisten tietojen suojaamista ja käsittelyä. Omistusoikeudellisten teknisten tietojen välittämisellä Naton jäsenvaltioiden ja Naton kesken tuetaan puolustusalan tutkimusta ja puolustusmateriaalien kehitystä, sekä samalla suojataan tietojen omistajien oikeuksia.

Kertomusvuonna valmisteltiin pääministeri Orpon hallituksen lainsäädäntöohjelmaa, joka sisältää tiedot hallitusohjelmaa keskeisesti toteuttavista ja muista laajoista kansallisista ja EU-säädösvalmisteluhankkeista vaalikaudella 2023–2027. Ohjelma julkaistaan keväällä 2024.

Valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto antoi kertomusvuonna yhteensä 24 lausuntoa hallituksen esitysluonnoksista ja U-kirjelmistä. Edellisvuonna lausuntoja annettiin kaikkiaan 43. Lausuntojen antamisen lisäksi arviointineuvoston sihteeristö osallistui kertomusvuonna moniin hallinnon työryhmiin ja kansainväliseen yhteistyöhön, jotka liittyvät lainvalmistelun kehittämiseen. Sihteeristö antoi koulutusta ministeriöille ja keskusteli hallinnon kanssa lausunnoista ja vaikutusarvioinneista. Arviointineuvoston roolia vahvistettiin perustamalla pääsihteerin virka.

Keväällä 2023 laadittiin sääntelyn sujuvoittamisen työryhmän suositukset sääntelyn sujuvoittamisen jatkotyölle. Työryhmä suositteli muun muassa, että yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan määrän kehitystä seurattaisiin säännöllisesti kaikilla hallinnonaloilla ja seurannan tuloksista raportoitaisiin keskitetysti ja säännöllisesti.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa asetetaan yleiseksi tavoitteeksi liian sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Hallitusohjelma sisältää muun ohessa kirjauksen yksi sisään, yksi ulos -periaatteesta, jolla huolehditaan, että uutta sääntelyä esitettäessä velvoitteita kevennetään muualta. Periaatetta aletaan soveltaa lainvalmistelussa kevätistuntokauden 2024 alusta alkaen ja sen koordinoinnista ja ohjauksesta vastaa ministeriöiden välinen ohjausryhmä.

Myös EU:n paremman sääntelyn kehittämishankkeisiin on vaikutettu kertomusvuonna aktiivisesti. Painopisteenä on ollut erityisesti EU-lainsäädännön laatu ja hallinnollisen taakan keventäminen sekä paremman sääntelyn kysymykset osana EU:n sisämarkkinoiden toimintaa. Myös erilaiset EU-oikeuden täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset ovat olleet esillä. Kansallisessa paremman sääntelyn ohjeistuksessa on huomioitu myös EU-näkökulma.

3.2 Lainvalmisteluprosessi

Lainsäädäntösuunnitelman pitävyys

Hallituksen vaalikauden 2019–2023 lopun lainsäädäntösuunnitelma kattoi eduskunnan vaalitaukoon päättyneen syysistuntokauden. Suunnitelmaan ei sisältynyt hallituksen esityksiä alkuvuodelle 2023. Syksyn esitykset ruuhkautuivat vaalikauden päättyessä ja odottamattomien säädöstarpeiden vuoksi. Pääministeri Marinin hallitus antoi alkuvuodesta ennen eduskuntavaaleja viisi hallituksen esitystä. Vaalikaudella 2019–2023 annetuista 944 hallituksen esityksestä käsittely eduskunnassa jäi kesken 19 esityksen osalta ja ne raukesivat (EK 56/2018 vp). Rauenneisiin esityksiin sisältyneiden asiakokonaisuuksien valmistelua jatkettiin esimerkiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvän karenssin ja saamelaiskäräjälain uudistuksen osalta.

Eduskuntavaalien jälkeen toimitusministeristö antoi eduskunnan kevätistuntokaudella viisi hallituksen esitystä. Pääministeri Orpon hallitus antoi kevätistuntokaudella (20.6.2023 jälkeen) neljä hallituksen esitystä.

Pääministeri Orpon hallituksen ensimmäinen lainsäädäntösuunnitelma sisälsi eduskunnan syysistuntokauden 2023 ja alustavasti kevätistuntokauden 2024. Syysistuntokauden toteuma oli hyvä. Eräissä hankkeissa esittelyviikot lykkääntyivät suunnitellusta jonkin verran. Määrä hallituksen esityksiä, joiden antaminen siirtyi seuraaville istuntokausille, ei poikennut tavanomaisesta.

Lainsäädäntösuunnitelmien hyödyllisyydestä vallitsee yhteisymmärrys eri toimijoiden kesken. Suunnitelmat tukevat lainvalmistelun johtamista, aikatauluttamista ja seurantaan sekä lisäävät avoimuutta. Ne helpottavat valtioneuvoston toiminnan ja resurssien suunnittelua ja ovat myös keskeinen väline valtioneuvoston ja eduskunnan aikataulujen yhteensovittamiseksi lainsäädäntöasioissa. Ministeriöiden sisäisten prosessien yhteisten piirteiden vahvistaminen tukisi suunnitelmien koostamista. Jatkossa tulee edelleen korostaa sitä, että suunnitelmien tulee olla realistisia ja että aikataulut on suunniteltava huolellisesti. Kertomusvuonna lainsäädäntöjohtajille ja kansliapäällikkökokoukselle annettiin säännöllisesti tilannekatsauksia lainsäädäntösuunnitelmista. Myös eduskunnan virkakuntaa pidettiin ajan tasalla.

Laintarkastus

Vuoden 2023 valtiopäivillä annetuista lakiehdotuksia sisältävistä hallituksen esityksistä tarkastettiin sekä suomeksi että ruotsiksi 83. Vain suomenkielinen versio tarkastettiin 90 esityksestä. Tarkastamatta ruotsiksi jäi siten 16 esitystä ja kokonaan tarkastamatta jäi yhdeksän esitystä.

Säädösten mukaan lakiehdotukset tulee toimittaa oikeusministeriöön tarkastettavaksi, jollei asian kiireellisyydestä muuta johdu. Osa tarkastamatta jääneistä esitysehdoista on toimitettu tarkastettavaksi niin lyhyellä määräajalla, ettei tarkastaminen ole ollut mahdollista. Erityisesti tämä koskee ruotsinkielisiä esitysehdoista.

Oikeusministeriön laintarkastuksen arvion mukaan valtaosa tarkastetuista esitysehdoista on hyvin tai ainakin melko hyvin valmisteltu. Laatua heikentävästi vaikuttavat kiire, lainvalmisteluun varattujen resurssien riittämättömyys ja nuorten valmistelijoiden avun ja ohjauksen puute ministeriöissä. Jos esitysehdoista jakautuisivat ajallisesti tasaisesti koko hallituskaudelle sekä valmisteluun että tarkastukseen jäisi paremmin aikaa. Tämä parantaisi esitysten laatua. Nykyisin on tyypillistä, että esitysehdoista kasautuvat hallituskauden loppuun.

Kuuleminen

Hyvään ja avoimeen säädösvalmisteluun kuuluu sidosryhmien ja kansalaisten osallistuminen ja kuuleminen valmistelun ja päätöksenteon eri vaiheissa. Kuulemisessa noudatetaan muun muassa perustuslain, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain, hallintolain ja kielilain säännöksiä. Osa kuulemisvelvoitteista on lakisääteisiä. Kuulemista ja osallistamista säädösvalmisteluun on valtioneuvostossa ohjeistettu [Säädösvalmistelun kuulemisoppaassa](#), jota ollaan päivittämässä.

Lainsäädännön arviointineuvosto tarkasteli vuosien 2022–2023 aikana annettujen keskeisimpien hallitusten esitysten osalta, onko lausuntoaika ollut kuulemisesta annetun ohjeen mukainen ja onko esityksessä perusteltu ohjeistuksesta poikkeavaa kuulemisaikaa. Vuoden 2022 osalta tarkasteltiin yhteensä 67 hallituksen esitystä ja vuoden 2023 osalta 28 esitystä. Vuonna 2022 lausuntoaika oli kuulemisoppaan ohjeistuksen mukainen 46 prosentissa tarkasteluun otetuista hallituksen esityksistä ja 52 prosentissa esityksistä lausuntokierros oli ohjeistusta lyhyempi. Vuonna 2022 noin yhdeksässä prosentissa tarkastelusta hallituksen esityksistä oli perusteltu ohjeistusta lyhempi lausuntoaika. Vuonna 2023 tutkituista hallituksen esityksistä 29 prosentissa lausuntoaika oli kuulemisoppaan mukainen ja noin 11 prosentissa kuulemista ei järjestetty ollenkaan. Valtaosassa (61 prosenttia) esityksistä lyhyempää kuulemisaikaa ei oltu perusteltu lainkaan. Kuulemiskierroksen jättäminen väliin perusteltiin kaikissa esityksissä. Lausuntoajan lyhyttä selittää jonkin verran se, että osa hallituksen esityksistä on ollut talousarvioesitykseen liittyviä esityksiä. Toisaalta talousarvioesityksen yhteydessä käsiteltävät hallituksen esitykset ovat usein yhteiskunnallisesti merkittäviä, jolloin asianmukainen kuuleminen on näidenkin lakiehdotusten osalta tärkeää.

Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on kiinnittänyt ratkaisuisaan huomiota asianmukaiseen kuulemiseen (esimerkiksi ratkaisut [OKV/1772/10/2023](#), [OKV/2232/10/2022](#) ja [OKV/159/10/2021](#)).

Säädöskääntäminen

Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston säädös- ja muiden käännosten tuottamisesta. Käännösmäärät vaihtelevat vuositasolla 50 000–75 000 käännoissivun välillä hallituskauden ajankohdasta riippuen. Vuonna 2023 säädöskäännösten kokonaismäärä oli lähes 20 000 sivua. Uuden hallituksen kiireellisesti läpi vietävät lainsäädäntöhankkeet ruuhkauttavat säädöskääntämisen merkittävässä määrin syys- ja lokakuussa.

Säädösvalmistelun aikataulujen ollessa tiukkoja kääntämiselle varataan pääsääntöisesti liian vähän aikaa. Tästä syystä käännoistyö on usein aloitettava melko viimeistelemättömistä teksteistä. Kääntäjät havaitsevat epä johdonmukaisuuksia tai tulkinnanvaraisuuksia suomenkielisessä hallituksen esityksessä ja pyytävät valmistelijalta tarkennusta epäselviin tekstikohtiin. Näin ollen kääntämisellä on merkitystä myös esityksen kielellisen ja teknisen laadun kannalta.

Käännoistoiminnon osalta on kertomusvuonna pyritty vaikuttamaan lainvalmistelu-prosessin laatuun sujuvoittamalla säädöskäännösprosessia muun muassa säädöskääntämishankkeiden alussa pidettävillä kääntäjän ja toimeksiantajan aloituskokouksilla. Hallituksen esitysten kääntämistä koskevaa valtioneuvoston kanslian määräystä on myös tarkennettu ohjeistuksella siitä, missä vaiheessa säädösvalmistelua muutosversioita otetaan käännettäväksi sekä ohjeistuksella käännettäväksi otettavien muutosversioiden määrästä. Myös

säädösvalmistelijoiden ja avustavan henkilökunnan koulutukseen on panostettu. Näiden toimien tavoitteena on vähentää käännettävien muutosversioiden määrää ja niiden kokonaisvaikutuksia arvioidaan hallituskauden lopulla.

Suomen liittyminen Pohjois-Atlantin puolustusliitto Natoon edellytti myös mittavaa käännöstyötä. Sopimusten ruotsintamisen yhteydessä tehtiin kiinteää yhteistyötä Ruotsin ulkoministeriön virkamiesten ja kääntäjien kanssa, jotta Suomelle ja Ruotsille saataisiin yhteiset ruotsinkieliset versiot sopimuksista. Pariisin pöytäkirjaa lukuun ottamatta sopimuksista on yhteistyön tuloksena syntynyt molemmille maille yhteiset ruotsinkieliset versiot. Pariisin pöytäkirjan osalta hallituksen esityksen valmistelu eteni niin nopeasti, ettei käännökseen yhteensovittamiseen jäänyt aikaa.

Lainsäädännön arviointineuvosto

Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen perusteella arvioituna hallituksen esityksien vaikutusarviointien taso parani vuonna 2023 edellisvuodesta, mutta hallituksen esityksissä on edelleen kehityskohteita. On myös huomattava, että vuonna 2023 annettiin eduskunta-vaalivuodesta johtuen tavallista vähemmän hallituksen esityksiä ja arviointineuvoston niitä koskevia lausuntoja. Yleisimmät kehityskohteet ovat pysyneet jokseenkin ennallaan edellisvuosiin verrattuna. Eniten puutteita oli määrällisissä arvioissa, yritysvaikutuksissa sekä esitysten tekniseen ulkoasuun liittyvissä seikoissa.

EU-pohjaisissa hallituksen esityksissä ja eduskunnalle annettavissa U-kirjelmissä on hyvin saman tyyppisiä kehittämiskohteita. Kansallisen liikkumavaran tunnistamisessa ja kuvauksissa on usein parantamisen varaa, samoin ilmiöiden mittakaavan esittämisessä sekä siinä, miten vaikutukset konkreettisesti kohdentuvat eri toimijoihin. EU-lainsäädäntöehdotuksien kansallisia vaikutuksia tulisi arvioida riittävän aikaisessa vaiheessa.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan hallitusohjelman ja sen toteuttamisen aikataulutuksen tulee olla oikeassa suhteessa ministeriöille annettuihin säädösvalmistelun resursseihin. Kiireen on arvioitu vaikuttavan vaikutusarvioihin ja lainvalmistelun laatuun. Ongelman ratkaisemiseen ei käytetä tehokkainta ratkaisua ja ehdotetun sääntelyn kautta ei saavuteta sääntelylle asetettuja tavoitteita. Tämä voi johtaa siihen, että sääntelyä joudutaan muuttamaan hyvin pian sen voimaantulon jälkeen. Esimerkkinä kiireestä on se, että lainvalmisteluohjeiden mukainen kuulemisaika ei monesti toteudu säädöshankkeissa, mikä voi vaikuttaa esityksen vaikutusarvioihin ja lainsäädännön laatuun kielteisesti.

Kertomusvuonna arviointineuvosto teki havaintoja myös lainvalmistelusta laadusta. Arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota puutteisiin myös perus- ja ihmisoikeusvaikutusten ja yhteisvaikutusten kuvaamisessa. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestystä koskevilla perusteluilla ei voi korvata perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Perus- ja

ihmisoikeusvaikutusten arviointi on säätämisyjärjestysperusteluihin verrattuna konkreettisesti kuvaus siitä, miten ehdotus vaikuttaa yksilön oikeuksiin käytännössä arjen tasolla. Lisäksi tulee ymmärtää, että perus- ja ihmisoikeudet rajaavat julkisen vallan käyttöä ja siten myös säädösvalmistelua.

Yhteisvaikutusten arvioinnin osalta on tärkeää, että hahmotetaan useiden hankkeiden yhteisvaikutukset ajoissa. Eri säädöksillä voi olla vaikutuksia esimerkiksi tiettyyn ihmisryhmään, ympäristöön tai yritysten hallinnolliseen taakkaan, jolloin on tärkeää saada kokonaiskuva muutoksen vaikutuksesta kohderyhmittäin. Jos yhteisvaikutuksia ei arvioida, on riskinä, että useiden hankkeiden vaikutukset kohdistuvat esimerkiksi tiettyihin ihmisryhmiin, jolloin säädösmuutoksilla ei saada tavoiteltuja muutoksia tai kielteiset vaikutukset tulevat yllätyksenä.

3.3 Lainvalmistelun kehittäminen

Laadukas lainvalmistelu on keskeistä politiikan uskottavuuden ja legitimitietin näkökulmasta. Kukin ministeriö vastaa oman toimialansa lainvalmistelusta ja sen resursoinnista. Lainvalmistelun kehittämistyötä tehdään sekä yhteisesti valtioneuvostotasolla että kussakin ministeriössä.

Kertomusvuonna pääministeri Marinin hallituksen ohjelman mukainen paremman sääntelyn kokonaisvaltainen toimintaohjelma saatettiin päätökseen. Toimintaohjelmassa kehittämisen kohteita olivat lainvalmistelun suunnitelmallisuus ja osaaminen, vuorovaikutus ja viestintä lainvalmistelussa, lainvalmistelun vaikutustenarviointi ja säädösten jälkiarviointi sekä teknologian ja digitaalisuuden hyödyntäminen lainvalmistelussa. Toimintaohjelman toteutumista kuvataan laajemmin lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän [loppuraportissa](#). Pääosa ohjelman toimenpiteistä on toteutettu jo ennen kertomusvuoden alkua. Seuraavassa on selostettu vuonna 2023 valmistuneita toimia.

Uudistettua lainvalmistelun koulutustarjontaa on jatkettu kertomusvuonna. Lainvalmistelun perehdytyskurssi uusille lainvalmistelijoille järjestettiin kaksi kertaa, samoin uudistettu lainvalmistelun peruskurssi. EU-valmistelun peruskurssi järjestettiin kerran. Syventävänä teemakoulutuksena järjestettiin oman lainvalmisteluhankkeen johtamista käsitellyt koulutus, jossa mukana oli myös EU-osuus. Lisäksi järjestettiin useita EU-valmistelun syventäviä koulutuksia muun muassa EU:n seuraamussäädöksistä, vaikutusarvioinneista sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta. Koulutuksilla tavoitettiin merkittävä määrä valmistelijoita. Lisäksi lainvalmistelijoille järjestettiin tilaisuuksia ajankohtaisista lainvalmisteluun liittyvistä aiheista. Ministereiden, valtioshteereiden ja erityisavustajien perehdytyksessä uuden hallituksen työn käynnistymisvaiheessa keskeinen teema on ollut lainsäädäntösuunnittelu ja -johtaminen sekä lainvalmistelu.

Lainvalmistelun kehittämisessä johtaminen on tunnistettu tärkeäksi kehittämiskohteeksi toisaalta yksittäisten hankkeiden ja toisaalta koko valtioneuvoston tasolla. Yhtenä kehittämistoimena ministeriöissä on nykyisin lainsäädäntöjohtaja tai tähän rinnastuva henkilö. Hyvällä johtamisella tuetaan valmistelua, realistista aikatauluttamista ja vähennetään yhtäkkisiä kiiretilanteita.

Kertomusvuonna hyväksyttiin valtioneuvostolle [yhteiset periaatteet](#), jotka sisältävät ohjeita ja toimintamalleja lainsäädännön seurantaan ja jälkiarviointiin. Seurannalla ja jälkiarvioinnilla varmistetaan sääntelyn ajantasaisuutta, kasvatetaan lainvalmistelun tietopohjaa ja edistetään päätöksenteon avoimuutta, vastuullisuutta ja hyväksyttävyyttä.

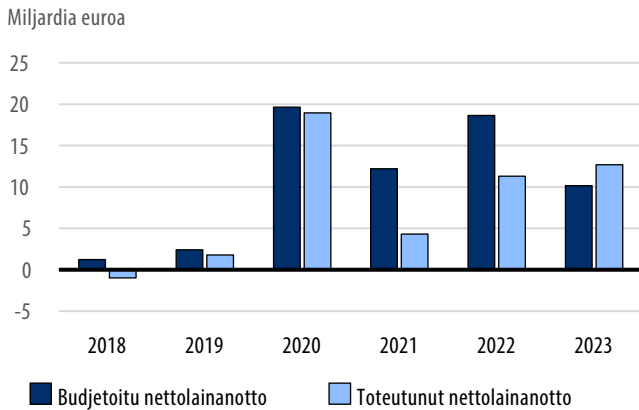
Kertomusvuonna valmistui [selvitys](#) lainvalmisteluprosessin systemaattisesta seurannasta laatuindikaattoreiden avulla. Selvityksessä laadittiin indikaattoreihin perustuva seurantamalli, jonka pohjalta kartoitettiin lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien näkemyksiä lainvalmistelun laadusta. Pilotoidut barometrit osoittivat, että eniten kehitettävää on lainvalmisteluprosessin resursoinnissa, johtamisessa, prosessien suunnittelussa ja vaikutusten arvioinnissa. Lisäksi sidosryhmät toivoivat, että kuulemis- ja osallisuuskäytäntöjen vuoro-vaikutuksellisuutta kehitettäisiin enemmän. Kyselyt on tarkoitus toistaa vuoden 2024 aikana, ja jatkossa kahden vuoden välein. Barometreihin perustuva seuranta tuottaa tietoa siitä, miten keskeiset toimijat näkevät lainvalmisteluprosessin laadun kehittymisen. Indikaattorimallia on tarkoitus kehittää jatkossa siten, että seurantatietoa lainvalmisteluprosessin laadusta kerätään kyselyiden lisäksi myös valtioneuvoston tietojärjestelmistä.

[Valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkosto](#) asetettiin raportointivuoden aikana toiselle toimikaudelle 2023–2027. Verkoston tavoitteena on vahvistaa ministeriöiden välistä yhteistyötä ja tukea lainvalmistelun vaikutusarvioinnissa ja lainsäädännön jälkiarvioinnissa.

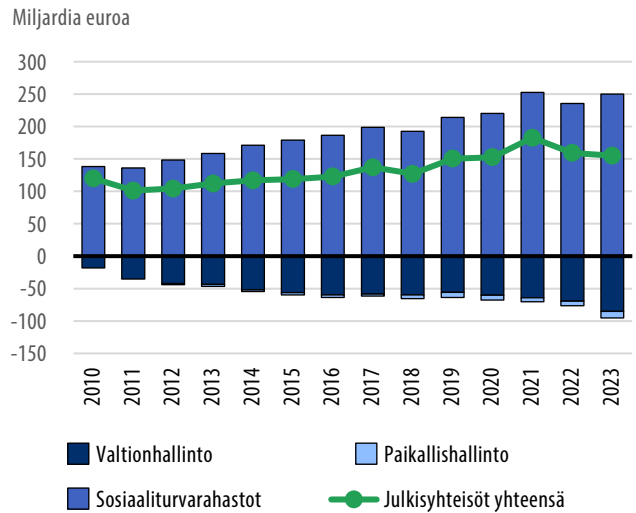
Osana lainvalmistelun digitalisaatiokehitystä lainsäädäntö-, oikeustapaus- ja viranomaisaineistoja sisältävää Finlex-verkkopalvelua on uudistettu. Uusi verkkopalvelu otetaan käyttöön vuonna 2024. Uudistuksen myötä kansalaisille ja julkishallinnolle tarjotaan entistä laajempia ja ajantasaisempia avoimia säädösaineistoja. Uudistetun Finlexin entistä kattavampien oikeudellisten aineistojen myötä maksullisten oikeudellisten tietopalvelujen käyttötarve vähenee. Kertomusvuonna luotiin pohjaa myös muille hankkeille, joilla vauhditetaan teknologian hyödyntämistä lainvalmistelussa.

4 Julkinen talous

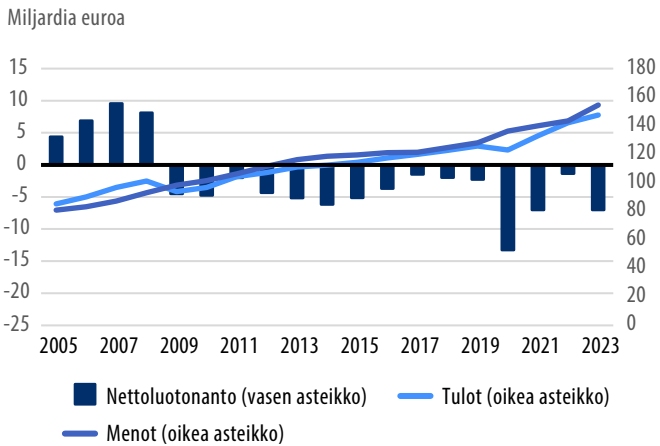
Valtion nettolainanotto budjettitaloudessa



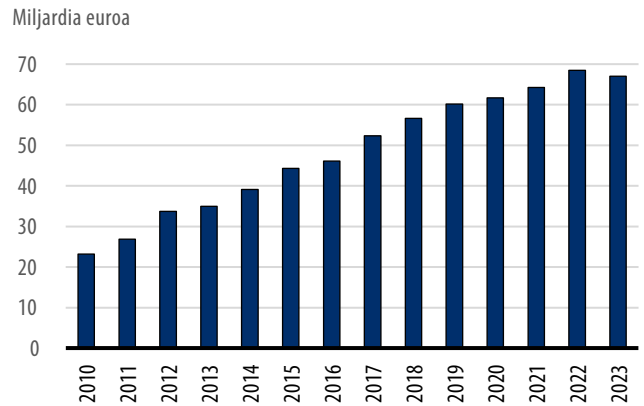
Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarat



Julkisyhteisöjen tulot, menot ja nettoluotonanto



Valtion takaukset ja takuut



4.1 Julkisen talouden tila

4.1.1 Julkisen talouden tila vuonna 2023

Vuonna 2023 jatkuneella Venäjän hyökkäyssodalla Ukrainaan ja hintojen voimakkaalla nousulla oli merkittävä vaikutus talouteen. Sodan välilliset negatiiviset taloudelliset vaikutukset vahvistuivat kertomusvuonna. Erityisesti kireämmän rahapolitiikan vaikutuksena yksityinen kysyntä heikkeni merkittävästi. Vienti kärsi vientikysynnän laskusta. Talouden kehitystä ylläpiti julkinen kulutus.

Hintojen nousun vaikutukset levisivät laajasti talouteen vuoden aikana, ja yleinen inflaatio oli vuonna 2023 keskimäärin 6,2 prosenttia, vaikka hidastuikin vuoden aikana nopeasti. Kuluttajahinnat nousivat yhä kotitalouksien tuloja nopeammin, ja reaalin ostovoima oli vaimeaa.

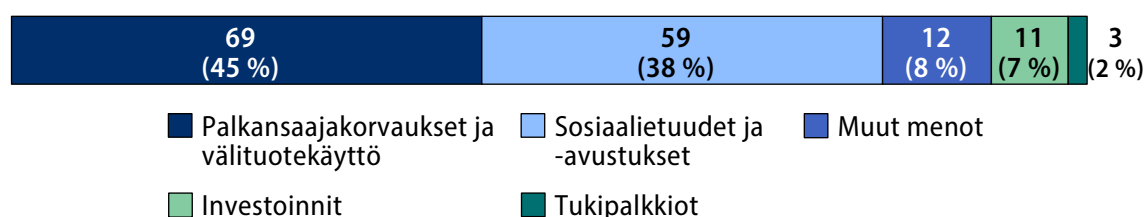
Hintojen nopea nousu johti myös rahapolitiikan kiristämiseen, ja Euroopan keskuspankki nosti ohjaukorkoa syksyille saakka. Asuntoluottojen viitekorkona käytetty 12 kuukauden euribor-korko nousi vuoden lopussa yli neljään prosenttiin, korkeimmaksi sitten vuoden 2008. Myös valtion viitelainojen korot nousivat nopeasti.

Bruttokansantuote (BKT) supistui yhden prosentin vuonna 2023 ja lasku syveni vuoden toisella puoliskolla. Työllisyyden kasvu sen sijaan jatkui koko vuoden, vaikka se hidastuikin loppuvuonna. Vuonna 2023 työllisiä oli 9 000 enemmän kuin vuotta aiemmin. Samoin työttömiä oli 14 000 enemmän kuin vuosi aiemmin. Työllisyysaste (15–64-vuotiaat) laski 73,6 prosenttiin ja työttömyysaste nousi 7,2 prosenttiin.

Suomen julkisen talouden menot ja tulot ovat olleet rakenteellisessa epätasapainossa jo pitkään. Julkista taloutta ovat heikentäneet väestön ikärakenteen muutoksesta johtuva ikäsidonnaisten menojen kasvu ja 2010-luvun alkupuolella koettu hidas talouskasvu. 2020-luvun kriisit ovat myös heikentäneet julkista taloutta velkaantumisen kasvun vuoksi.

Kuvio 3. Julkisyhteisöjen menot lajeittain 2023

Miljardia euroa ja prosenttia kokonaismenoista



Kuvio 4. Julkisyhteisöjen tulot lajeittain 2023**Miljardia euroa ja prosenttia kokonaistuloista**

Julkisen talouden rahoitusasema heikkeni jälleen vuonna 2023 yhden paremman vuoden jälkeen. Julkisen talouden alijäämä oli 2,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vero- ja sosiaaliturvamaksutulot kasvoivat vuonna 2023 vain vähän, kun taas menojen kasvu oli nopeampaa. Kansantalouden tilinpidon mukaisissa verotuloissa esimerkiksi kotitalouksien tuloveron kertymä kasvoi 0,4 prosenttia vuodesta 2022 ja arvonlisäveron kertymä pieneni 0,6 prosenttia.

Valtionhallinnon alijäämä kasvoi edellisvuodesta neljä miljardia euroa. Valtionhallinnon alijäämä oli 8,2 miljardia euroa eli 3,0 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Alijäämää kasvattivat muun muassa Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamat lisämenot maanpuolustukseen, maahanmuuttoon ja huoltovarmuuteen. Sekä valtion tuloissa että menoissa tapahtui vuonna 2023 tasomuutos, kun sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksen yhteydessä valtiolle siirtyi kunnilta merkittävä määrä ansiotulo- ja yhteisöverotuottoja. Vastaavasti valtion menoihin sisällytettiin hyvinvointialueille maksettava valtion rahoitus.

Julkisen talouden alasektoreista paikallishallinnon (mukaan lukien hyvinvointialuehallinto) rahoitusasema oli 1,1 prosenttia alijäämäinen suhteessa bruttokansantuotteeseen. Työeläkelaitokset taas olivat 1,1 prosenttia ylijäämäisiä, mikä oli sama kuin edellisvuonna. Muiden sosiaaliturvarahastojen ylijäämä kasvoi hieman ja oli 0,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarallisuus supistui vuonna 2023 ja oli 55,8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtionhallinnon nettorahoitusvarallisuus supistui, kun taas työeläkelaitosten nettovarallisuus kasvoi hieman suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisyhteisöjen yhteenlaskettu nettorahoitusvarallisuus, eli rahoitusvarojen ja velkojen erotus, oli 155,0 miljardia euroa vuoden 2023 lopussa, mikä oli 4,2 miljardia vähemmän kuin vuonna 2022.

Julkisyhteisöistä sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat ovat positiiviset, valtionhallinnon ja paikallishallinnon negatiiviset. Vuoden 2023 aikana valtionhallinnon nettorahoitusvarat supistuivat yhteensä 15,6 miljardia euroa. Vuoden lopussa valtion velka ylitti rahoitusvarat 85,1 miljardilla eurolla. Paikallishallinnon nettorahoitusvarat supistuivat 3,2

miljardia euroa. Työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat kasvoivat vuoden 2023 aikana 14,6 miljardilla eurolla. Vuoden lopussa sosiaaliturvarahastojen varojen ja velkojen erotus oli 250,2 miljardia euroa. Työeläkelaitosten rahoitusvarat olivat 254,1 miljardia euroa. Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen kansantalouden rahoitustilinpitoon.

4.1.2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säädökset

EU-säännökset, erityisesti perussopimus sekä vakaus- ja kasvusopimus, asettavat puitteet julkisen talouden hoidolle jäsenmaissa. Kansallisesti julkisen talouden hoitoa ohjaavat

- 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 (finanssipoliittinen laki, 869/2012) sekä
- julkisen talouden suunnitelmasta annettu valtioneuvoston asetus (JTS-asetus 120/2014).

EU:n finanssipoliittisia sääntöjä koskeva uusi lainsäädäntö tulee voimaan keväällä 2024.

EU:n perussopimuksessa on asetettu julkisen talouden alijäämälle kolmen prosentin ja julkisen talouden velalle 60 prosentin viitearvot suhteessa bruttokansantuotteeseen. Perussopimukseen ei finanssipoliittisia sääntöjä koskevassa uudistuksessa tehty muutoksia. Jos alijäämä- ja/tai velkakriteeri rikkoutuu, jäsenmaa joutuu liiallisen alijäämän menettelyyn (EDP). Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osan tavoitteena on varmistaa, että EU-maat toteuttavat korjaavia toimia, jos niiden kansallisen budjetin alijäämä tai valtionvelka ylittää perussopimuksen mukaiset viitearvot ja se määrittelee kehikon, jonka puitteissa maat ryhtyvät korjaaviin toimiin liiallisen alijäämän tilanteessa. Merkittävin muutos korjaavassa osassa liittyy velkakriteerin rikkoutumiseen perustuvan liiallisten alijäämän menettelyjen käynnistymiseen.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osassa julkisen talouden tavoitteenasettelua ohjaa julkisyhteisöjen rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite (MTO, Medium-Term Objective), joka poistuu uudesta lainsäädännöstä. Finanssipoliittikan säännöissä merkittävimmät uudistukset kohdistuvat ennaltaehkäisevään osaan, jossa seurataan tulevaisuudessa yhtä indikaattoria: nettomenopolkua. Yli 60 prosentin velkasuhteen ylittävät maat voivat jatkossa joutua velkakriteerin rikkoutumisen perusteella käynnistyvään liiallisen alijäämän menettelyyn niiden poiketessa nettomenopolultaan.

Lisäksi finanssipolitiikan sääntöjen uudistuksessa tehtiin muutoksia budjettikehysdirektiiviin. Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan nimelliset monivuotiset rahoitusasematavoitteet koko julkiselle taloudelle ja tavoite kullekin julkisen talouden alasektorille.

Maaliskuussa 2020 käyttöön otetun vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen voimassaolo päättyi suunnitellusti vuoden 2023 lopussa. Yleinen poikkeuslauseke on antanut jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa tilapäisesti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyttä keskipitkällä aikavälillä.

Julkisen talouden alijäämä alitti kolmen prosentin rajan vuonna 2022 ja se oli 2,5 prosenttia vuonna 2023. Velkasuhde ylitti 60 prosentin viitearvon ja oli 75,8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2023. Vaikka komissio keväällä 2023 126 artiklan 3 kohdan mukaisessa raportissaan arvioi velkakriteerin rikkoutuvan, se ei kuitenkaan ehdottanut liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämistä Suomen tai muidenkaan jäsenmaiden kohdalla.

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.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi noudatti laajasti ottaen saamaansa finanssipolitiikan mitoitusta koskevaa suositusta vuodelle 2023.

4.2 Valtiontalous

4.2.1 Valtiontalouden kokonaislaskelmat

Valtiontalouden kokonaislaskelmien (tuotto- ja kululaskelma sekä tase) tarkoituksena on parantaa kokonaiskuvaa valtioneuvoston ohjauksella alaisesta valtiontaloudesta (valtio-oikeushenkilö). Kokonaislaskelmat antavat erillisiä tilinpäätöslaskelmia tarkemman kuvan valtiontalouden liikekirjanpidon mukaisesta tuloksesta ja taseen rakenteesta. Kokonaislaskelmat on laadittu yhdistelemällä talousarviotalouden, valtion liikelaitoskonsernien ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tilinpäätöstiedot.

Kirjanpitosääntöjen mukaisesti laadittavat konsernilaskelmat perustuvat määräysvaltakriteeriin. Tällaiset laskelmat sisältäisivät nykyisten kokonaislaskelmien sisältämien talousarviotalouden, rahastotalouden ja liikelaitostalouden lisäksi valtionyhtiöt ja mahdollisesti myös valtion osakkuusyhtiöt sekä liikelaitoskonsernien osakkuusyhtiöt.

Valtion määräysvallassa (yli 50 prosentin osuus äänivallasta, luettelo yhtiöistä on hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2 esitettyssä valtion tilinpäätöksen liitteessä 7) olevat yhtiöt ja osakkuusyhtiöt ovat mukana laskelmissa käyttöomaisuusarvopapereissa. Valtiontalouden kokonaislaskelmat, joita ei tilintarkasteta, on laadittu edellä mainittujen yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella. Laskelmat ovat tarkemmin esitettyinä hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 6.

Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelmasta ja kokonaistaseesta on eliminoitu valtiontalouden sisäisten erien vaikutus eli valtion virastojen, rahastojen ja liikelaitoskonsernien keskinäiset tapahtumat. Merkittäviä eliminointierä ovat sisäiset vuokrat, liikelaitoskonsernien pääomat ja voittojen tuloutukset, rahastojen kassavarat, valtion sisäiset eläkemaksut ja siirrot talousarviotalouteen.

Valtion taloustilanne oli edelleen vaikea ja velkaantuminen jatkui vuonna 2023. Sekä valtion saamat verotuotot että valtion menot kasvoivat. Katsaus talousarviotalouden tuottoihin ja kuluihin sekä taseeseen löytyy Hallituksen vuosikertomuksen luvusta 4.2.2.

Tuotto- ja kululaskelma

Taulukko 4. Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelma, miljoonaa euroa

	1.1.-31.12.2022	1.1.-31.12.2023
Toiminnan tuotot	4 286	4 208
Toiminnan kulut	12 157*	13 312

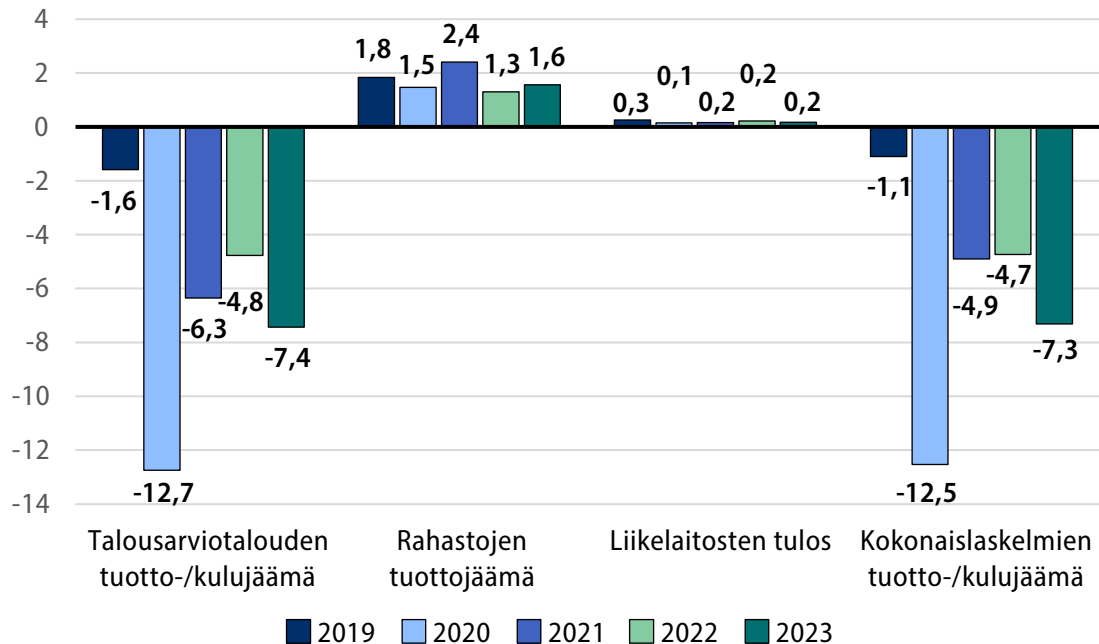
	1.1.-31.12.2022	1.1.-31.12.2023
Jäämä I	-7 871	-9 105
Rahoitustuotot	2 282	2 667
Rahoituskulut	1 363	2 709
Osuus osakkuusyhteisöjen tuloksesta	9	5
Satunnaiset tuotot	90	61
Satunnaiset kulut	65	5
Jäämä II	-6 919*	-9 085
Siirtotalouden tuotot	1 411	1 137
Siirtotalouden kulut	50 574	62 145
Jäämä III	-56 082*	-70 093
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	51 350*	62 777
Vähemmistöosuus**	0	0
Tilikauden tuotto-/kulujäämä	-4 732	-7 316

* Vertailuvuoden 2022 luku korjattu pyöristyseroista johtuen.

** Liikelaitoskonsernien vähemmistöosuus

Tuotto- ja kululaskelma osoittaa, ovatko tilikauden aikana saadut tuotot riittäneet kattamaan tilikauden aikaiset kulut. Vuonna 2023 kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä oli 7,3 miljardia euroa (4,7 miljardia euroa vuonna 2022). Kulujäämä vuonna 2023 oli 2,6 miljardia euroa suurempi kuin vuonna 2022. Aikaisempaa korkeampi korkotaso on kasvattanut voimakkaasti valtion rahoituskustannuksia viime vuosien nollakorkoympäristöön verrattuna. Toiminnan kuluissa kasvu oli suurinta palkankorotusten, hintojen nousun ja lisääntyneiden palvelu- ja kalustohankintojen takia. Siirtotalouden kulujen kasvun taustalla on hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen vuoden 2023 alusta lähtien. Siirtotalouden kulut hyvinvointialueille olivat noin 21,5 miljardia euroa. Hyvinvointialueiden toiminnan rahoitus ja niiden talouden alijäämäisyys on vaikuttanut osaltaan valtiontaloutta heikentävästi. Uudistuksen myötä kuntien verotuloja siirrettiin valtiolle hyvinvointialueiden rahoittamiseksi. Tuotot veroista ja pakollisista maksuista kasvoivat 11,4 miljardia euroa edellisvuoteen verrattuna. Kasvua oli erityisesti valtion tulo- ja varallisuusveroissa, 12,0 miljardia euroa. Henkilöasiakkaiden tuloveroa kertyi vuonna 2023 yhteensä 36,4 (35,5) miljardia euroa, joka oli 0,9 miljardia enemmän kuin vuonna 2022. Arvonlisäveroa kertyi vuonna 2023 yhteensä 21,3 (21,2) miljardia. Valmisteverot ja muut välilliset verot laskivat 0,9 miljardia euroa. Yhteisöjen tuloverot laskivat 0,8 miljardia euroa.

Seuraavassa kuviossa on esitetty kokonaistuotto- ja kululaskelman tuotto-/kulujäämä sekä talousarviotalouden tuotto-/kulujäämä, rahastotalouden tuottojäämä ja liikelaitoskonsernien voitto erillisesti raportoituna vuosilta 2019–2023.

Kuvio 5. Tuotto- ja kulujäämät 2019–2023, miljardia euroa

Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä 7,3 miljardia euroa oli 1,6 miljardia euroa suurempi kuin talousarviotalouden, talousarviotalouden ulkopuolisten rahastojen ja liikelaitosten yhteenlaskettu eliminoimaton tuotto- ja kulujäämä. Ero johtuu sisäisten erien eliminoimisesta, joista suurimpia ovat rahastosiirrot ja liikelaitosten voitontuloutukset talousarviotalouteen:

- Valtion Eläkerahaston talousarvioon suorittamien siirtojen eliminointi vähentää siirtotalouden tuottoja ja talousarviosiirtoja 2,1 miljardia euroa.
- Valtion Eläkerahastolle tilitetyt eläkemaksut vähentävät tuottoja ja kuluja 0,8 miljardia euroa.
- Senaatti-kiinteistöjen saamat vuokrat valtion talousarviotalouden virastoilta ja Metsähallitukselta vähentävät vuokratuottoja ja vuokratuloja 0,9 miljardia euroa.
- Valtion talousarviotaloudesta valtion televisio- ja radiorahastoon tehty 0,6 miljardin euron siirto vähentää siirtotalouden kuluja ja talousarviosiirtoja.
- Liikelaitosten voiton tuloutusten eliminoinnit vähentävät rahoitustuottoja ja kasvattavat kokonaistaseen omaa pääomaa 0,16 miljardia euroa.

Tase

Tase kuvaa tilinpäätösajankohdan taloudellista asemaa eli omaisuus- ja velkaeriä. Omaisuus-erät sisältävät kansallisomaisuuden (kulttuuri- ja luontoperintöä oleva omaisuus, esimerkiksi historialliset rakennukset ja kansallispuistot), käyttöomaisuuden ja muut pitkävaikutteiset menot (esimerkiksi maa-alueet, rakennukset ja tietojärjestelmät) sekä vaihto-omaisuuden ja rahoitusomaisuuden.

Velkaerät sisältävät varaukset (vain rahastoilla) ja vieraan pääoman jaoteltuna pitkä- ja lyhytaikaisiin velkoihin. Pitkäaikaiseksi katsotaan velka tai se osa velasta, joka eräännyy maksettavaksi yhden vuoden tai sitä pitemmän ajan kuluttua. Oma pääoma kuvaa nettovarallisuutta, kun omaisuuseristä vähennetään varaukset ja vieras pääoma.

Valtiontalouden tase kasvoi vuonna 2023 edellisvuodesta 5,8 miljardilla eurolla. Merkittävimminä muutoksina olivat vieraan pääoman kasvaminen 13,1 miljardilla eurolla ja negatiivisen oman pääoman lisääntyminen 7,3 miljardilla eurolla. Käyttöomaisuus ja muut pitkäaikaiset sijoitukset kasvoivat 2,3 miljardilla eurolla. Käyttöomaisuusarvopaperit kasvoivat 1,9 miljardia euroa. Vaihto- ja rahoitusomaisuus kasvoi 3,4 miljardia euroa, joka sisältää rahoitusvarojen kasvun 3,7 miljardia euroa. Vuoden 2023 puolella varauduttiin alkuvuonna 2024 hyvinvointialueille maksettavaan noin 4 miljardin euron rahoitukseen.

Taulukko 5. Valtion kokonaistase, miljoonaa euroa

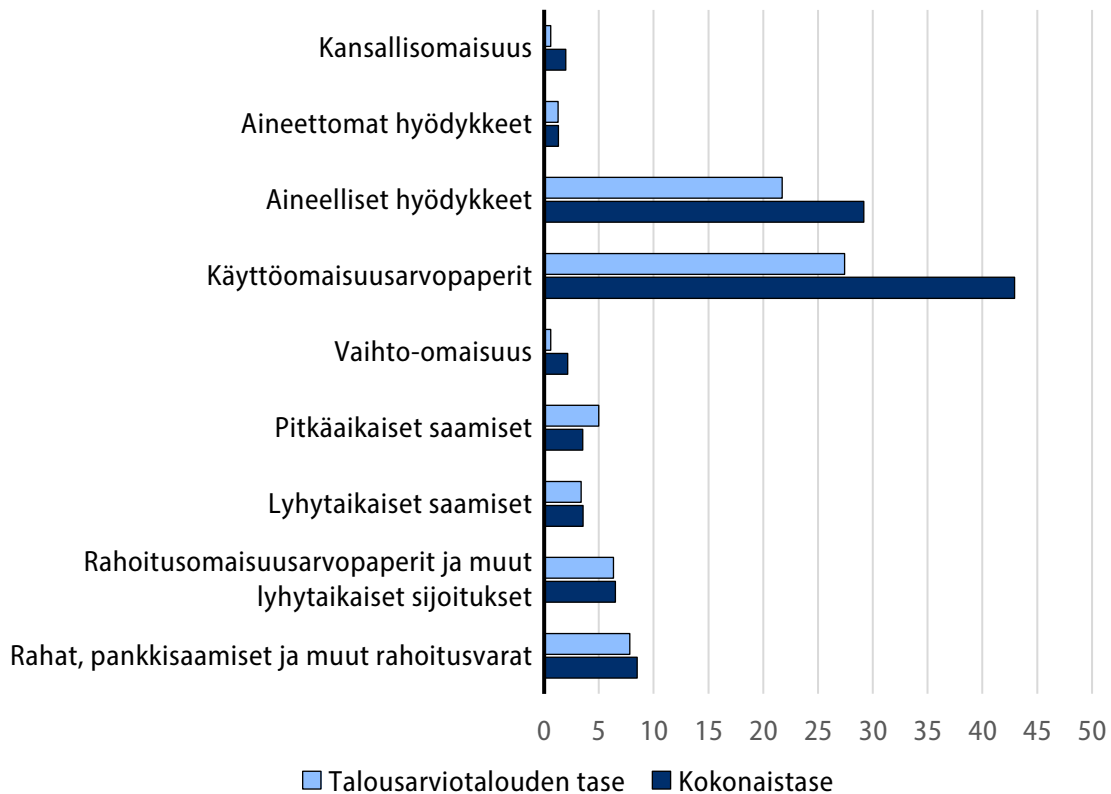
Vastaavaa	31.12.2022	31.12.2023
Kansallisomaisuus	1 918	1 974
Aineettomat hyödykkeet	1 240	1 309
Aineelliset hyödykkeet	28 759	29 179
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	41 092	42 944
Käyttöomaisuus ja muut pitkäaikaiset sijoitukset yhteensä	71 091	73 432
Vaihto-omaisuus	2 101	2 163
Pitkäaikaiset saamiset	3 410	3 517
Lyhytaikaiset saamiset	3 853	3 545
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	6 656	6 503
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	4 777	8 490
Vaihto- ja rahoitusomaisuus yhteensä	20 797	24 218
Vastaavaa yhteensä	93 806	99 624

Vastattavaa	31.12.2022	31.12.2023
Oma pääoma		
Oma pääoma	-56 197	-63 454
Vähemmistöosuus*	5	5
Rahastojen pääomat (muut valtion rahastot ja lahjoitetut varat)	11	11
Varaukset	15	34
Vieras pääoma		
Pitkäaikainen	114 948	125 355
Lyhytaikainen	35 024	37 674
Vieras pääoma yhteensä	149 973**	163 029
Vastattavaa yhteensä	93 806	99 624

* Liikelaitoskonsernin vähemmistöosuus

** Vertailuvuoden 2022 luku korjattu pyöristyseroista johtuen.

Seuraavassa kuviossa on kuvattu omaisuuserien jakautuminen talousarviotalouden taseessa ja kokonaistaseessa vuonna 2023. Valtion omaisuuseristä kokonaistaseessa korostuvat käyttöomaisuusarvopaperit ja aineelliset hyödykkeet, jotka talousarviotalous omistaa suoraan tai rahastojen ja liikelaitosten kautta.

Kuvio 6. Taseen omaisuuserien jakautuminen 2023, miljardia euroa

Valtion kokonaistaseen loppusumma 99,6 miljardia euroa oli 14,2 miljardia euroa pienempi kuin talousarviotalouden, talousarviotalouden ulkopuolisten valtion rahastojen ja liikelaitoskonsernien yhteenlaskettu eliminoimaton taseiden loppusumma. Tämä johtuu eliminoinneista, joista suurimpia ovat:

- Liikelaitoskonsernien omaisuus, kuten rakennukset ja maa-alueet, ilmoitetaan talousarviotalouden taseessa sijoituksina liikelaitoskonsernien omaan pääomaan, kun taas kokonaistaseessa ne raportoidaan omaisuuserän luonteen mukaisesti. Liikelaitosomistuksen eliminointi vähentää käyttöomaisuussijoituksia ja omaa pääomaa 6,1 miljardia euroa.
- Rahastojen kassavarat ovat osa valtion kassaa. Siten rahastojen yhdytilisaamisten eliminointi vähentää kokonaistaseessa pankkisaamisia ja lyhytaikaisia velkoja 5,9 miljardia euroa.
- Valtion Eläkerahaston talousarvioon suorittamien siirtojen eliminointi vähentää kokonaistaseen omaa pääomaa ja siirtotalouden tuottoja valtionhallinnolta 2,1 miljardia euroa.
- Liikelaitoskonsernien voiton tuloutusten eliminoinnit lisäävät omaa pääomaa ja vähentävät rahoitustuottoja 0,16 miljardia euroa.

Vieras pääoma

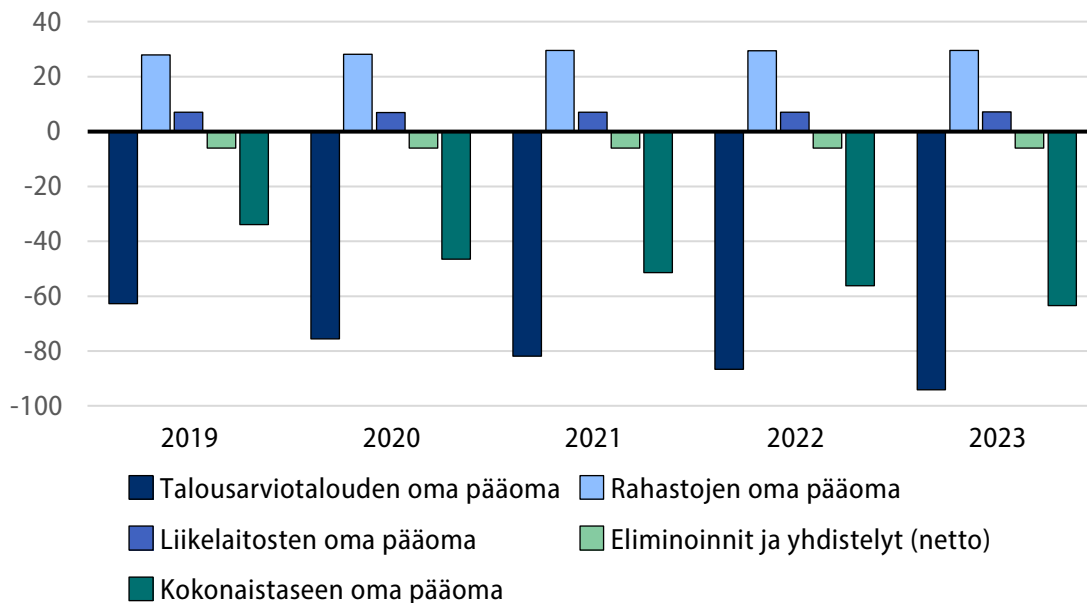
Vieraaseen pääomaan luetaan otetut euromääräiset ja valuuttamääräiset lainat, siirtovelat, ostovelat sekä muut pitkä- ja lyhytaikaiset velat. Vuonna 2023 talousarviotalouden vieras pääoma oli yhteensä 168 miljardia euroa. Kokonaistaseen mukainen vieras pääoma oli yhteensä 163 miljardia euroa 31.12.2023. Kasvua oli vuoteen 2022 verrattuna yhteensä 13,1 miljardia euroa.

Talousarviotaloudella oli vuonna 2023 lainoja yhteensä 155,3 miljardia euroa, liikelaitoksilla 2,1 miljardia euroa ja Valtiontakuurahastolla 0,3 miljardia euroa. Kokonaistaseessa lainoja oli 155,7 miljardia euroa, mikä on noin 12,8 miljardia euroa enemmän kuin vuonna 2022. Lainojen eliminointeja oli 2,0 miljardia euroa.

Oma pääoma

Valtion kokonaistaseen oma pääoma muodostuu talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten omasta pääomasta. Valtion kokonaistaseen oma pääoma vuonna 2023 oli 63,5 miljardia euroa negatiivinen. Vuoteen 2022 nähden negatiivinen oma pääoma kasvoi noin 7,3 miljardia euroa.

Kuvio 7. Oman pääoman kehitys 2019–2023, miljardia euroa



Valtion kokonaistaseen mukainen oma pääoma on selkeästi vähemmän negatiivinen kuin valtion talousarviotalouden oma pääoma. Tämä johtuu sekä rahastojen että liikelaitos-konserniensa oman pääoman positiivisuudesta.

Julkisesti noteeratut arvopaperit

Seuraavassa taulukossa on kuvattu valtion talousarviotalouden, Valtion Eläkerahaston, Solidium Oy:n ja Ilmastorahasto Oy:n julkisesti noteerattujen arvopapereiden kirjanpito- ja markkina-arvot. Valtion talousarviotaloudesta on esitetty ainoastaan käyttöomaisuuteen ja muihin pitkäaikaisiin sijoituksiin luettavat sijoitukset.

Taulukko 6. Julkisesti noteeratut osakkeet ja osuudet, miljardia euroa

		Yhteensä 2022	Yhteensä 2023	Muutos 2022–2023	Muutos 2022–2023 %
Talousarviotalous	Kirjanpitoarvo	5,8	7,6	1,8	31,4
	Markkina-arvo	19,7	17,9	-1,8	-9,1
Valtion Eläkerahasto	Kirjanpitoarvo	13,0	13,1	0,1	1,0
	Markkina-arvo	16,9	18,0	1,1	6,5
Solidium Oy*	Kirjanpitoarvo	8,0	7,2	-0,8	-9,5
	Markkina-arvo	8,0	7,2	-0,8	-9,5
Ilmastorahasto Oy**	Kirjanpitoarvo	2,7	0	-2,7	-97,3
	Markkina-arvo	2,7	0	-2,7	-97,2
Yhteensä	Kirjanpitoarvo	29,5***	28,0	-1,6	-5,3
	Markkina-arvo	47,3***	43,1	-4,2	-8,9

* Solidium Oy ei laadi tilinpäätöstä kalenterivuoden viimeisen päivän tilanteesta. Solidium arvostaa julkisesti noteeratut osakkeet markkinahintaan, siten osakeomistusten kirjanpitoarvona on esitetty ko. markkina-arvo 31.12.2023 ja 31.12.2022. Vastaavasti rahamarkkinasijoitusten kirjanpitoarvona on esitetty niiden markkina-arvo 31.12.2023 ja 31.12.2022. Vertailuvuoden 2022 luku korjattu.

** Ilmastorahasto Oy:n tase vuonna 2022 koostui lähinnä Neste Oyj:n omistuksesta. Tilikauden 2023 aikana Ilmastorahaston Neste-osakkeet on siirretty takaisin valtion suoraan omistukseen. Jäljelle jääneet Ilmastorahaston omistusten arvot pyöristyivät tällä tarkkuustasolla nollassa.

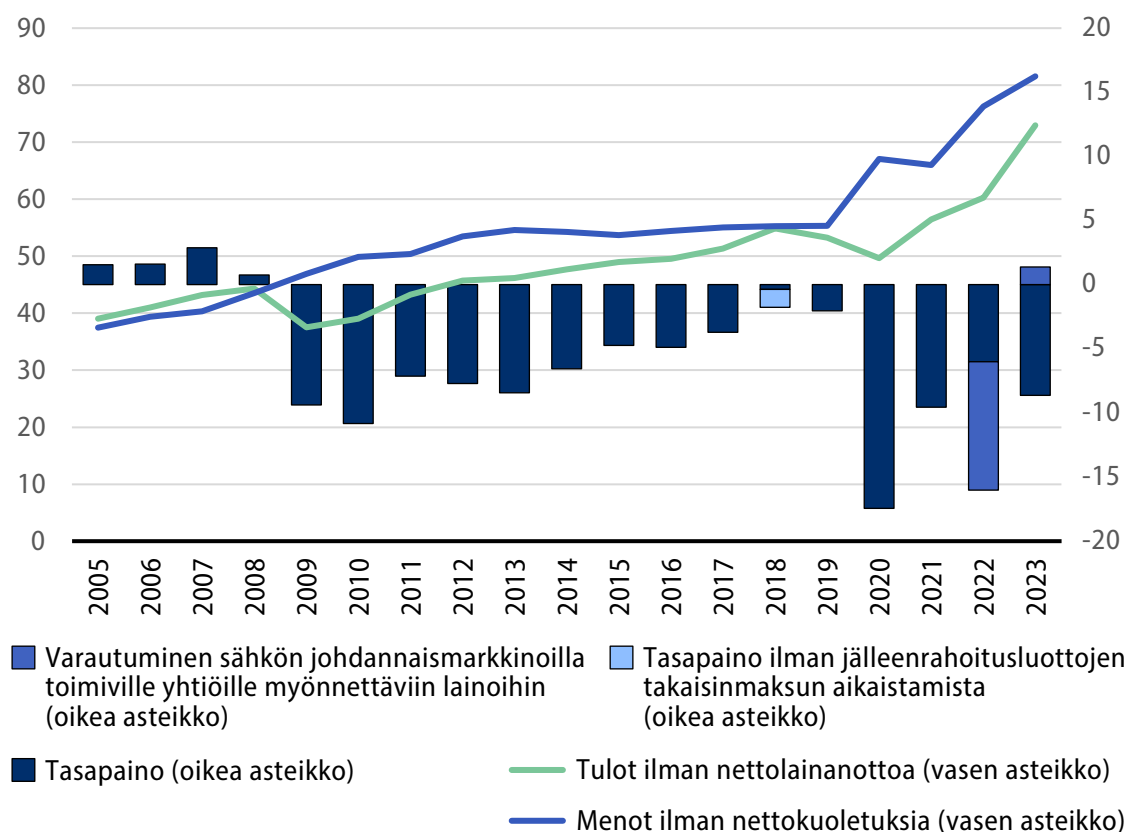
*** Vertailuvuoden 2022 luku korjattu.

4.2.2 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös

Valtion budjettitalous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien. Alijäämä oli kuitenkin pienentynyt vuoteen 2019 asti, jolloin se kääntyi jälleen kasvuun. Vuonna 2020 alijäämä kasvoi merkittävästi muun muassa koronavirusepidemian johdosta tehtyjen menolisäysten myötä ja oli poikkeuksellisen suuri myös vuonna 2021, vaikka laskua edellisestä vuodesta olikin. Alijäämä pysyi pitkän aikavälin keskiarvoon verrattuna korkealla tasolla myös vuonna 2022.

Vuoden 2023 alijäämän tulkinta on normaalia monimutkaisempi johtuen vuonna 2022 budjetoidusta ja kokonaan käyttämättä jääneestä 10 miljardin euron määrärahasta sähkön johdannaismarkkinoilla toimiville yhtiöille. Budjettitalous oli vuoden 2023 tilinpäätöksen mukaan 1,4 miljardia euroa ylijäämäinen. Tämä johtuu siitä, että edellä mainittu 10 miljardin euron sähkøyhtiöille varattu määräraha jäi kokonaisuudessaan käyttämättä, mikä kasvattaa tilinpäätöksessä momentin 12.39.04 Siirrettyjen määrärahojen peruutukset kertymää 10 miljardilla eurolla, vaikka tämä ei ole varsinaista tuloa valtiolle. Ilman kyseistä määrärahaa alijäämä olisi 8,6 miljardia euroa, mikä on 2,6 miljardia euroa edellisvuotta enemmän, kun myös vuodelta 2022 jätetään kyseinen määräraha huomioimatta vertailukelpoisuuden vuoksi. Budjettitalouden alijäämällä tarkoitetaan budjettitalouden tulojen (pois lukien nettolainanotto) ja menojen erotusta.

Kuvio 8. Budjettitalouden tulot, menot ja tasapaino, miljardia euroa



Talousarvio ja lisätalousarviot 2023

Valtion vuoden 2023 varsinaisessa talousarviossa (sisältäen täydentävän esityksen) määrärahojen yhteismäärä oli 81,3 miljardia euroa, mikä on 16,4 miljardia euroa enemmän kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarviossa. Huomattavan suuri ero johtuu vuoden 2023 alussa voimaantulleesta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksesta. Vuonna 2022 hyväksyttiin yhteensä neljä lisätalousarviota, ja hyväksytyjen määrärahojen yhteismäärä oli 77,9 miljardia euroa. Verrattuna vuoden 2022 lopulliseen talousarvioon vuoden 2023 varsinaisen talousarvion määrärahojen yhteismäärä oli siis 3,4 miljardia euroa korkeampi. Budjettitalouden alijäämäksi arvioitiin vuoden 2023 varsinaisessa talousarviossa 8,3 miljardia euroa.

Vuonna 2023 eduskunta hyväksyi yhteensä kaksi lisätalousarviota. Hallinnonalojen määrärahasoa korotettiin yhteensä 1,9 miljardilla eurolla, josta 2,1 miljardia euroa liittyi ensimmäiseen lisätalousarvioon. Syksyn lisätalousarviossa määrärahasoa laskettiin 0,2 miljardilla eurolla.

Ensimmäisessä lisätalousarviossa lisättiin valtionhallinnon velanhoitomeneihin 1,1 miljardia euroa inflaation kiihtymisen myötä kiristyneen rahapolitiikan ja yleisen korkotason nousun vuoksi. Määrärahoja lisättiin myös takautuvasti maksettavaan sähköhyvitykseen ja avustuksiin 412 miljoonaa euroa. Taustalla oli energiamarkkinoiden poikkeuksellinen tilanne ja kohonneet sähköenergian hinnat. Kolmas merkittävä kokonaisuus liittyi hyvinvointialueiden rahoitukseen, jonne lisättiin 500 miljoonaa euroa, josta 350 miljoonaa euroa avustusrahoituksena toiminnan vakiinnuttamiseen ja kehittämiseen ja 150 miljoonaa euroa hyvinvointialueiden valtionrahoitusmomentille. Viimeksi mainittu kokonaisuus otettiin siirtona vuonna 2024 maksettavasta hyvinvointialueiden korjauserästä eli se pienensi rahoitusta vuodelta 2024.

Toisessa lisätalousarviossa alennettiin verotuloarviota 503 miljoonalla eurolla. Arvonlisäveron tuottoarviota laskettiin 393 miljoonalla eurolla ja yhteisöveron tuottoarviota 259 miljoonalla eurolla ennakoitua heikompien kertymätietojen perusteella. Varainsiirtoveron tuottoarviota laskettiin 199 miljoonalla eurolla asunto-osakekaupan ja kiinteistökaupan ennakoitua heikommista näkymistä johtuen ja energiaveron tuottoarviota 153 miljoonalla eurolla polttoaineiden ja sähkön kulutuksen pienentymisestä johtuen. Myös autoveron ja korkotulojen lähdeveron tuottoarvioita laskettiin merkittävästi. Vastaavasti ansio- ja pääomatulon tuottoarviota nostettiin 465 miljoonalla eurolla lähdevero- ja veropohja-arvion korotuksista johtuen. Myös sekalaisten tulojen tuottoarviota nostettiin 432 miljoonalla eurolla päästöoikeuksien markkinahintojen nousun sekä siirrettyjen määrärahojen peruutusten kasvun vuoksi.

Toisessa lisätalousarviossa tarkistettiin valtion velanhoitomenoja 268 miljoonalla eurolla alaspäin toteutuneiden korkomenojen, lainanoton sekä korkotasokehityksen mukaisesti. Myös useiden arviomäärärahojen tasoja tarkistettiin alaspäin tarkentuneista tarvearvioista johtuen. Lisäksi tehtiin eräitä määrärahojen ajoitusmuutoksia liittyen muun muassa puolustusmateriaalihankintoihin, rokotteiden hankintoihin sekä Suomen Malminjalostus Oy:n pääomitusarpeeseen liittyen.

Menokehityksen turvallisuuspoliittinen poikkeus jatkui myös vuonna 2023

Vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä 7.10.2019 vuodelle 2023 asetettiin menokehykseksi 48,7 miljardia euroa. Osana kevään 2021 puoliväliriihen ratkaisuja pääministeri Marinin hallitus päätti korottaa vuoden 2023 kehystä 500 miljoonalla eurolla. Syksyllä 2022 vuoden 2023 kehystasoksi vahvistettiin hinta- ja kustannustasotarkistusten sekä rakenteellisten tarkistusten jälkeen 69,5 miljardia euroa. Merkittävin yksittäinen kehystasoa korottanut rakenteellinen muutos oli sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja sen aiheuttamat muutokset.

Kehysmenojen kokonaismäärä hallituksen vuoden 2023 talousarvioesityksessä (mukaan lukien täydentävä esitys) jätti 100 miljoonan euron lisätalousarviovarauksen ohella 79 miljoonan euron niin sanotun jakamattoman varauksen, joka eduskunnan talousarvokäsittelyn myötä nousi 103 miljoonaan euroon.

Koronavirustilanteeseen liittyvät välittömät niin sanotut terveysturvallisuuden kustannukset katettiin kehyksen ulkopuolisina menoina edelleen vuonna 2023. Näitä määrärahoja sisältyi varsinaiseen talousarvioon 46 miljoonaa euroa, lähinnä koronavirusrokotteiden hankintaan.

Pääministeri Marinin hallitus teki kevään 2022 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen liittyvän kehyspoikkeuksen. Poikkeuslauseke otettiin huomioon kehystason rakennekorjauksena eli vaalikauden kehystä nostettiin menoja vastaavasti, jolloin asianomaiset menot tulivat katettua kehyksen ulkopuolisina. Varsinaisen talousarvion jälkeen rakennekorjaus oli 2 240 miljoonaa euroa vuotta 2023 koskien. Ensimmäisessä lisätalousarviossa rakennekorjausta korotettiin 463 miljoonalla eurolla, minkä jälkeen se oli 2 703 miljoonaa euroa.

Vuoden 2023 ensimmäinen lisätalousarvio oli pääministeri Marinin hallituksen viimeinen ja siinä kehysmenoja lisättiin 1 053 miljoonalla eurolla, minkä jälkeen jakamatonta varausta ei jäänyt jäljelle.

Vuoden 2023 toinen lisätalousarvio oli pääministeri Orpon hallituksen ensimmäinen ja uusi hallitus ei ottanut käyttöönsä uutta lisätalousarviovarausta vuodelle 2023. Vuoden 2023 toisessa lisätalousarviossa kehysmenoja lisättiin 235 miljoonalla eurolla, minkä jälkeen vuoden 2023 hinta- ja rakennekorjattu kehystaso oli 70,6 miljardia euroa. Jakamattomaksi varaukseksi jäi 38 miljoonaa euroa.

Pääministeri Orpon hallituksen nimittämisen myötä edellisen hallituksen tekemien kehyspoikkeusten voimassaolo lakkasi. Uuden hallituksen kehysääntö sisältää aiempaa selvästi suppeamman kirjauksen, jonka mukaan Venäjän hyökkäyssodan johdosta Ukrainan tukemiseksi tarkoitettu uusi ja tilapäinen puolustusmateriaali-, siviilimateriaali- ja humanitaarinen apu katetaan kehysten ulkopuolisena. Menot otetaan huomioon kehystason rakennekorjauksena eli vaalikauden kehystä nostetaan menoja vastaavasti.

Taulukko 7. Talousarviomenot vuonna 2023, miljoonaa euroa

	Hallituksen esitys ml. täydentävät esitykset	Kaikki menot	Kehykseen luettavat menot yhteensä	Hinta- ja rakennekorjattu kehystaso*	Lisätalousarviovaraus	Jakamaton varaus**
Kehyspäätös 2023–2026		79 660	68 292	68 614	100	222
Hallituksen esitys	TAE ml. täydentävä esitys	81 340	69 283	69 462	100	79
Eduskunnan muutoksen jälkeen	TA 2023	81 340	69 258	69 462	100	103
Hallituksen esitys	LTAE I	2 121	1 052	71 311		0,05
Eduskunnan muutosten jälkeen	LTA I	2 127	1 053	71 311		-0,3
Pääministeri Marinin hallituksen kausi vaihtuu pääministeri Orpon hallituksen kauteen						
Hallituksen esitys	LTAE II	-216	236	70 584		37
Eduskunnan muutosten jälkeen	LTA II	-217	235	70 584		38
Yhteensä		83 244	70 546	70 584		38

* Kehystasoon tehdyt hinta- ja rakennekorjaukset on esitetty kussakin hallituksen esityksessä erikseen.

** Tarkoittaa vaalikauden kehysten, hallinnonaloille kohdennettujen menojen ja varausten erotusta.

Valtion talousarvion toteutuminen

Valtion tilinpäätöksen mukainen määrärahojen käyttö vuonna 2023 oli 81,6 miljardia euroa, joka on 1,7 miljardia euroa vähemmän kuin vuodelle 2023 oli budjetoitu lisätalousarviot mukaan lukien. Valtion tilinpäätöksessä siirtomäärärahat lasketaan menoiksi, vaikka ne käytettäisiin vasta jatkovuosina. Suurin arviomääräraha-alitus (263 miljoonaa euroa) liittyi

puolustusmateriaalihankintojen ajoitukseen, mikä vaikuttaa puolustusministeriön hallinnon-alan arvonlisäveromenoihin. Menotaso alittui selvästi myös valtionosuuksissa työttömyys-etuuksien perusturvasta sekä työttömyysetuuksien ansioturvasta ja vuorottelukorvauksesta (yhteensä 223 miljoonaa euroa).

Kokonaisuudessaan vuodelta 2023 seuraavalle vuodelle siirtyy 9,8 miljardia euroa, mikä on 10,3 miljardia euroa vähemmän kuin vuonna 2022. Eroa selittää ennen kaikkea 10 miljardin euron määräraha sähkön johdannaismarkkinoilla toimiville yhtiöille, joka ei siirtynyt eteenpäin enää 2023. Ilman tätä määrärahaa siirtyvien erien kanta olisi ollut 10,1 miljardia euroa vuonna 2022, mihin verrattuna siirtomäärärahakanta laski 341 miljoonalla eurolla.

Siirtyvä erä on edellä mainitusta syystä laskenut valtiovarainministeriön hallinnon-alan lisäksi erityisesti valtioneuvoston kanslian hallinnonalalla, jolla laskua selittää osakehankintamomentin siirtyvän erän lasku. Myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla siirtyvä erä on laskenut selvästi. Vastaavasti puolustusministeriön hallinnonalalla siirtyvä erä on kasvanut lähes 800 miljoonalla eurolla, mikä johtuu puolustusmateriaalihankintojen ja monitoimihävittäjien hankinnan siirtyvän erän kasvusta. Myös sisäministeriön hallinnon-alan siirtyvä erä on kasvanut Rajavartiolaitoksen investointimenojen siirtyvän erän kasvun johdosta.

Vuonna 2023 valtion tulot nettolainanotto pois lukien olivat 9,8 miljardia euroa budjetoitua korkeammat. Tämäkin selittyy sähkön johdannaismarkkinoilla toimiville yhtiöille varatulla 10 miljardin euron määrärahalta, jonka käyttämättä jääminen nosti vastaavalla summalla sekalaisten tulojen tulokertymää. Verotulokertymä oli yhteensä 423 miljoonaa euroa budjetoitua matalampi johtuen pitkälti arvonlisäveron ennakoitua heikommasta kertymästä. Vastaavasti erityisesti ansio- ja pääomatuloveron kertymä ylitti budjetoidun yli 200 miljoonalla eurolla.

Sekalaisten tulojen kertymä oli 10,1 miljardia euroa budjetoitua korkeampi yllä kuvatusta syystä. Ilman kyseistä erää sekalaisten tulojen kertymä oli 113 miljoonaa euroa budjetoitua korkeampi. Siirrettyjen määrärahojen peruutuksia kertyi edellä mainitun erän lisäksikin 600 miljoonaa budjetoitua 700 miljoonaa euroa enemmän. Vastaavasti elpymis- ja palautumistukivälineen tuloihin budjetoidut 232 miljoonaa euroa siirtyivät kertyväksi myöhemmille vuosille. Myös eräät EU:lta saatavat tulot sekä rahapelitoiminnasta budjetoidut tulot jäivät ennakoitua matalammiksi. Valtion korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset poikkesivat yhteensä vain 15 miljoonaa euroa budjetoidusta.

Kuten yllä todettiin, tilinpäätös oli poikkeuksellisesti ylijäämäinen sähkön johdannaismarkkinoilla toimiville yhtiöille varatun 10 miljardin euron määrärahan jäätyä käyttämättä. Vertailukelpoinen tulojen (pois lukien nettolainanotto) ja menojen erotus eli budjettitalouden alijäämä oli 8,6 miljardia euroa vuonna 2023, kun se edellisenä vuonna oli kuusi miljardia euroa. Toteutunut nettolainanotto ja velanhallinta poikkesivat vuonna 2023 merkittävästi budjetoidusta. Yhteensä nettolainanoton toteuma oli 12,7 miljardia euroa, kun

vastaavasti budjetoitu nettolainanotto oli 10,2 miljardia euroa eli toteuma oli 2,5 miljardia euroa budjetoitua suurempi. Nettolainanottoa on kasvattanut erityisesti se, että likvidejä varoja oli yhteensä 3,6 miljardia euroa enemmän vuoden 2023 lopussa kuin vuotta aiemmin.

Taulukko 8. Valtion talousarvion toteutuminen vuonna 2023, miljoonaa euroa

	Talousarviot 2023	Tilinpäätös 2023
Ansio- ja pääomatulovero	24 372	24 590
Yhteisövero	5 739	5 746
Arvonlisävero	21 851	21 405
Muut verot	11 921	11 719
Muut tulot	9 191	19 461
Yhteensä	73 074	82 921
Nettolainanotto ja velanhallinta*	10 170	12 698
Tuloarviot yhteensä	83 244	95 619
Kulutusmenot	21 142	20 776
Siirtomenot	57 883	56 663
Sijoitusmenot	1 791	1 739
Muut menot	2 428	2 375
Määrärahat yhteensä	83 244	81 553
Varainhoitovuoden yli-/alijäämä		14 066
Tilinpäätösali jäämä (ml. edelliset vuodet)		-5 921

* Sisältää nettoutettuna velanhallinnan menoja.

Seuraavassa taulukossa on tarkasteltu budjettitalouden määrärahojen tosiasiallista käyttöä vuoden aikana, toisin sanoen lukuihin sisältyy edellisiltä vuosilta siirtyneiden monivuotisten määrärahojen käyttö. Käyttö nousi 21,5 prosenttia vuodesta 2022 ja oli 3,2 prosenttia vuodelle 2023 budjetoitua matalammalla tasolla. Pääluokkien välillä oli kuitenkin eroja toteumaasteissa. Toteuma voi ylittää talousarvion määrän arviomäärärahojen tapauksessa sekä silloin, kun on käytetty edellisiltä vuosilta siirtyneitä määrärahoja.

Taulukko 9. Tulot ja määrärahojen käyttö 2022–2023, miljoonaa euroa

Tulot	2022	2023	Muutos 2022–2023	Talousarviot 2023	Toteuma- aste
11. Verot ja veronluonteiset tulot	51 685	63 460	22,8 %	63 883	99,3 %
12. Sekalaiset tulot	6 711	17 152	155,6 %	7 039	243,7 %
13. Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	1 633	2 017	26,8 %	2 002	100,7 %
15. Lainat	11 543	12 989	12,5 %	10 320	125,9 %
Yhteensä	71 751	95 619	33,3 %	83 224	114,9 %

Määrärahojen käyttö	2022	2023	Muutos 2022–2023	Talousarviot 2023	Toteuma- aste
21. Eduskunta	127	139	9,4 %	137	101,5 %
22. Tasavallan presidentti	21	35	66,7 %	40	87,5 %
23. Valtioneuvoston kanslia	843	523	-38,0 %	585	89,4 %
24. Ulkoministeriön hallinnonala	1 245	1 416	13,7 %	1 344	105,4 %
25. Oikeusministeriön hallinnonala	1 045	1 144	9,5 %	1 121	102,1 %
26. Sisäministeriön hallinnonala	1 851	2 239	21,0 %	2 559	87,5 %
27. Puolustusministeriön hallinnonala	3 829	5 066	32,3 %	6 401	79,1 %
28. Valtiovarainministeriön hallinnonala	22 479	34 411	53,1 %	34 226	100,5 %
29. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	7 646	7 670	0,3 %	7 780	98,6 %
30. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	2 796	2 485	-11,1 %	2 720	91,4 %
31. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	3 700	3 692	-0,2 %	3 554	103,9 %
32. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	3 236	3 393	4,9 %	3 854	88,0 %
33. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	16 331	15 688	-3,9 %	16 214	96,8 %
35. Ympäristöministeriön hallinnonala	358	370	3,4 %	374	98,9 %
36. Valtionvelan korot	840	2 323	176,5 %	2 336	99,4 %
Yhteensä	66 349	80 593	21,5 %	83 224	96,8 %

Tuotot ja kulut

Valtion talousarviotalouden tuotto- ja kululaskelma sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Valtion tuotto- ja kululaskelma osoitti 7,4 miljardin euron kulujäämää vuodelta 2023. Vuonna 2022 kulujäämä oli 4,8 miljardia euroa.

Taulukko 10. Tuotto/kulujäämä vuosina 2019–2023, miljoonaa euroa

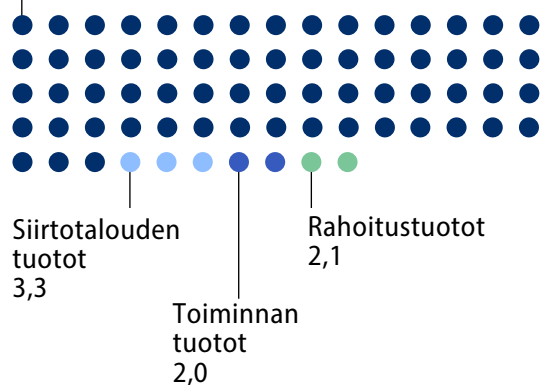
	2019	2020	2021	2022	2023
Tuotto/kulujäämä	-1 590	-12 747	-6 349	-4 767	-7 438

+tuottojäämä, -kulujäämä

Kuvio 9. Valtion talousarviotalouden tuotot ja kulut 2023

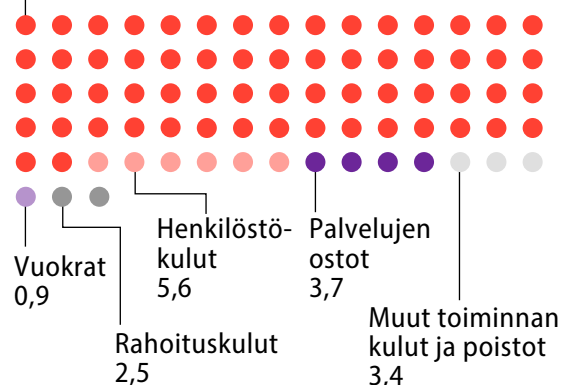
Tuotot 70,2 miljardia euroa

Tuotot veroista ja pakollisista maksuista
62,6



Kulut 77,6 miljardia euroa

Siirtotalouden kulut
61,6



Taulukko 11. Talousarviotalouden tuotot vuosina 2019–2023, miljoonaa euroa

	2019*	2020	2021	2022	2023
Toiminnan tuotot	1 424	1 384	1 557	1 912	1 969
Rahoituksen tuotot	1 820	1 364	1 974	1 680	2 095
Satunnaiset tuotot	250	197	145	89	233
Siirtotalouden tuotot	3 325	3 387	3 661	3 395	3 254
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	45 360	42 058	46 534	51 252	62 639
Yhteensä	52 179	48 390	53 870	58 328	70 190

*** Vuonna 2020 muutettiin talousarviotalouden sisäisten erien eliminointikäytäntöä. Vuoden 2019 luvut on muutettu vastaamaan vuoden 2020 käytäntöä. Siksi osa luvuista on esitetty eri suuruisina vuoden 2019 tilinpäätöksessä ja hallituksen vuosikertomuksessa. Muiden vuosien luvut on esitetty kyseisenä vuonna raportoidun mukaisina.

Valtion talousarvionalouden tuotot olivat vuonna 2023 edellisvuoteen verrattuna 11,9 miljardia euroa eli 20,3 prosenttia suuremmat. Tuottojen kasvu johtuu pääosin vero- ja pakollisten maksutuottojen lisääntymisestä 11,4 miljardilla eurolla. Eniten kasvoi valtion tulo- ja varallisuusvero, 12,0 miljardia euroa. Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa vuoden 2023 alusta lukien. Tämä vaikutti verojen jako-osuuden muutokseen kuntien ja valtion välillä. Verotuottoja käsitellään tarkemmin luvussa 4.2.4.

Rahoitustuottojen kasvu 400 miljoonalla eurolla johtuu pääosin saamiin liittyvien korkojen noususta ja saatujen osinkojen kasvusta. Vuonna 2023 rahoitustuottojen suurimmat erät olivat saadut osingot 1,5 miljardia euroa ja korot euromääräisistä saamisista 300 miljoonaa euroa. Tarkempi erittely saaduista osingoista on valtion tilinpäätöksen liitteellä 7.

Siirtotalouden tuotot vähenivät yhteensä 100 miljoonaa euroa. Satunnaisten tuottojen kasvun, 100 miljoonaa euroa, taustalla on suurelta osin Fingrid Oyj:n osakkeiden siirto Huoltovarmuusrahastolta valtiovarainministeriölle.

Siirtotalouden tuottojen suurimmat erät olivat tuotot EU:lta ja siirrot valtionhallinnolta eli talousarvion ulkopuolisilta valtion rahastoilta. Näitä käsitellään tarkemmin luvuissa 4.2.5 ja 4.2.6.

Taulukko 12. Valtion maksullinen toiminta suoritelajeittain vuosina 2019–2023, miljoonaa euroa

	2019	2020	2021	2022	2023
Julkisoikeudelliset suoritteet	403	356	398	437	447
Markkinasuoritteet*	234	227	191	204	220
Erityislakien nojalla hinnoitellut suoritteet	329	310	318	319	324
Yhteensä**	965	893	907	960	991

* Valtion maksuperustelain (150/1992) mukaiset muut suoritteet, jotka hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

** Maksullisen toiminnan taulukon luvuissa ei ole mukana sponsorituloja, luottotappiokorjauksia, valtion viranomaisten välistä maksullista toimintaa (0,1 miljardia vuonna 2023) eikä palvelutoiminnan kustannusten korvauksia valtion virastoilta ja laitoksilta (0,5 miljardia vuonna 2023).

Maksullisen toiminnan tuotoissa ei ole tapahtunut suuria muutoksia edellisvuoteen verrattuna.

Valtion talousarvionalouden kulut olivat vuonna 2023 noin 14,5 miljardia euroa eli 23,0 prosenttia edellisvuotta suuremmat.

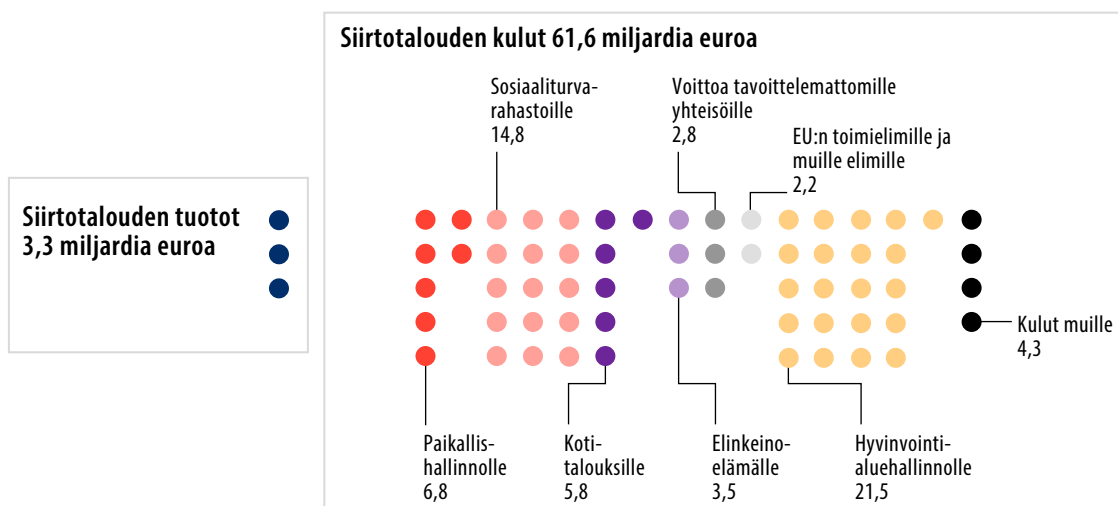
Taulukko 13. Talousarviotalouden kulut vuosina 2019–2023, miljoonaa euroa

	2019*	2020	2021	2022	2023
Toiminnan kulut	10 441	11 040	11 126	12 088	13 593
Rahoituksen kulut	1 216	891	739	818	2 462
Satunnaiset kulut	6	26	15	65	5
Siirtotalouden kulut	42 105	49 180	48 339	50 125**	61 569
Yhteensä	53 769	61 137	60 220	63 096	77 629

* Vuonna 2020 muutettiin talousarviotalouden sisäisten erien eliminointikäytäntöä. Vuoden 2019 luvut on muutettu vastaamaan vuoden 2020 käytäntöä.

** Vuoden 2022 lopussa maksettiin hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoituksen tammikuun erästä puolet eli 1,86 miljardia euroa.

Toiminnan kulujen suurin erä, 5,6 miljardia euroa, olivat henkilöstökulut, joissa kasvua oli 400 miljoonaa euroa. Valtion henkilöstöä käsitellään luvussa 4.2.3. Seuraavaksi suurin erä oli palvelujen ostot, 3,7 miljardia euroa, missä kasvua edellisestä vuodesta on 400 miljoonaa euroa. Lisäksi muut kulut kasvoivat 500 miljoonaa euroa. Rahoituskulujen 1,6 miljardin kasvu johtuu korkojen noususta.

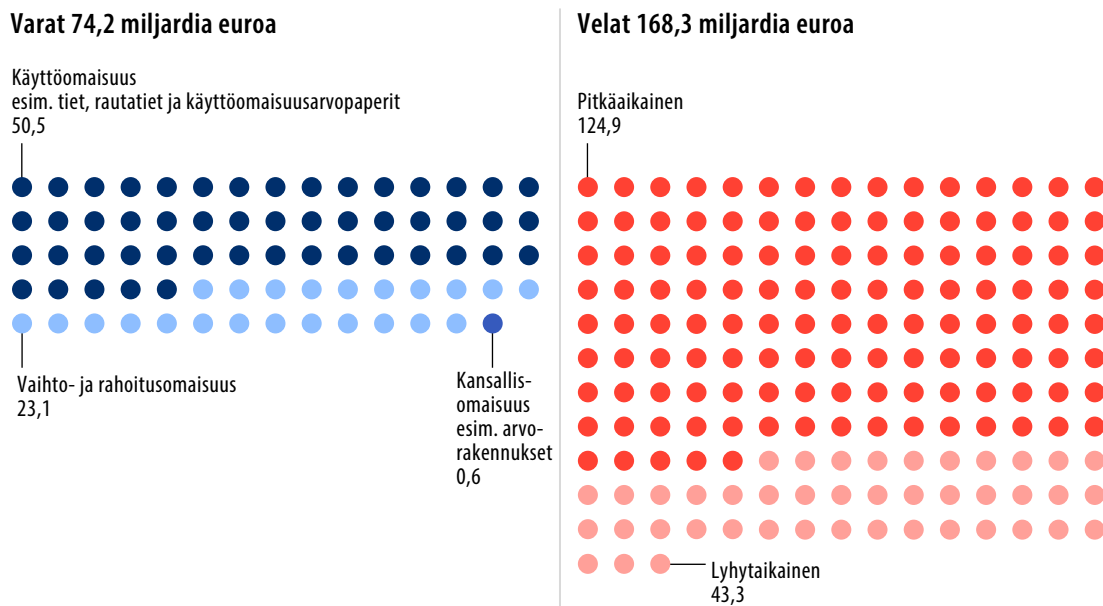
Kuvio 10. Siirtotalouden tuotot ja kulut 2023

Siirtotalouden kulujen osuus kaikista kuluista oli 79,3 prosenttia. Siirtotalouden kulut olivat 11,4 miljardia euroa edellisvuotta suuremmat. Kasvu johtuu pääosin vuoden 2023 alusta aloittaneiden hyvinvointialueiden rahoituksesta, joka oli 21,5 miljardia euroa. Vastaavasti siirtotalouden kulut paikallishallinnolle pienenevät 8,6 miljardia euroa. Kuntataloutta käsitellään tarkemmin luvussa 4.5.

Tase

Valtion talousarvionalouden tase sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Taseen loppusumma oli 74,2 miljardia euroa, mikä on noin 5,8 miljardia euroa eli 8,5 prosenttia suurempi kuin edellisenä vuonna.

Kuvio 11. Valtion talousarvionalouden varat ja velat 2023



Suurimmat muutokset taseessa olivat valtionvelan ja kassavarojen määrän muutokset. Taseen mukainen valtionvelka lisääntyi 13,1 miljardilla eurolla 155,8 miljardiin euroon. Taseen mukaisella valtionvelalla tarkoitetaan pitkäaikaista vierasta pääomaa ja lyhytaikaisen vieraan pääoman seuraavana tilikautena maksettavia lyhennyksiä sekä lyhytaikaisia euromääräisiä lainoja. Valtionvelkaa käsitellään tarkemmin luvussa 4.2.7. Taseen pitkäaikainen vieras pääoma lisääntyi 10,5 miljardilla eurolla ja lyhytaikainen 2,8 miljardilla eurolla.

Vaihto- ja rahoitusomaisuudessa suurin muutos oli 3,8 miljardin euron lisäys rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat -erässä. Tämä johtui siitä, että vuoden 2023 puolella jouduttiin varautumaan 2.1.2024 hyvinvointialueille maksettuun noin neljän miljardin euron rahoitukseen.

Käyttöömaisuuden ja muiden pitkäaikaisten sijoitusten suurimmat erät ovat tie- ja rautatierakenteet 17,9 miljardia euroa (18,0 miljardia euroa vuonna 2022) sekä osake- ja muut pitkäaikaiset euromääräiset sijoitukset yhteensä 21,3 miljardia euroa (20,8 miljardia euroa vuonna 2022). Sijoitukset liikelaitoksiin olivat 6,1 miljardia euroa (6,1 miljardia euroa vuonna 2022). Tarkempi erittely sijoituksista on valtion tilinpäätöksen liitteellä 7. Valtion tekemiä investointeja on käsitelty hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 6. Valtion yhtiöomistuksia käsitellään luvussa 4.3 ja hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 4.

Valtion talousarvionalouden negatiivinen oma pääoma lisääntyi 7,4 miljardia euroa vuoden 2023 aikana kulujaamasta johtuen ja oli 94,1 miljardia euroa.

Taulukko 14. Talousarvionalouden tase, miljoonaa euroa

Vastaavaa	31.12.2019*	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023
Kansallisuus	554	567	570	587	606
Aineettomat hyödykkeet	1 037	1 128	1 204	1 225	1 293
Aineelliset hyödykkeet	21 094	21 389	21 464	21 668	21 742
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkä-aikaiset sijoitukset	24 992	25 589	25 814	26 931	27 435
Käyttöomaisuus ja muut pitkäaikaiset sijoitukset yhteensä	47 123	48 105	48 483	49 824	50 470
Vaihto-omaisuus	496	501	576	644	621
Pitkäaikaiset saamiset	3 857	4 191	4 602	4 936	4 996
Lyhytaikaiset saamiset	1 501	1 659	1 586	1 885	3 373
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	580	312	678	6 537	6 340
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	2 027	7 863	5 023	3 983	7 817
Vaihto- ja rahoitusomaisuus yhteensä	8 460	14 525	12 464	17 986	23 147
Vastaavaa yhteensä	56 137	63 197	61 516	68 397	74 223
Vastattavaa	31.12.2019*	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023
Oma pääoma					
Valtion pääoma	-62 773	-75 520	-81 869	-86 637	-94 074
Rahastojen pääoma	9	9	10	11	11
Vieras pääoma					
Pitkäaikainen	86 737	102 570	108 995	114 497	124 948
Lyhytaikainen	32 164	36 139	34 381	40 526	43 338
Vieras pääoma yhteensä	118 901	138 708	143 376	155 023	168 287
Vastattavaa yhteensä	56 137	63 197	61 516	68 397	74 223

* Vuonna 2020 muutettiin talousarvionalouden sisäisten erien eliminoitikäytäntöä. Vuoden 2019 luvut on muutettu vastaamaan vuoden 2020 käytäntöä.

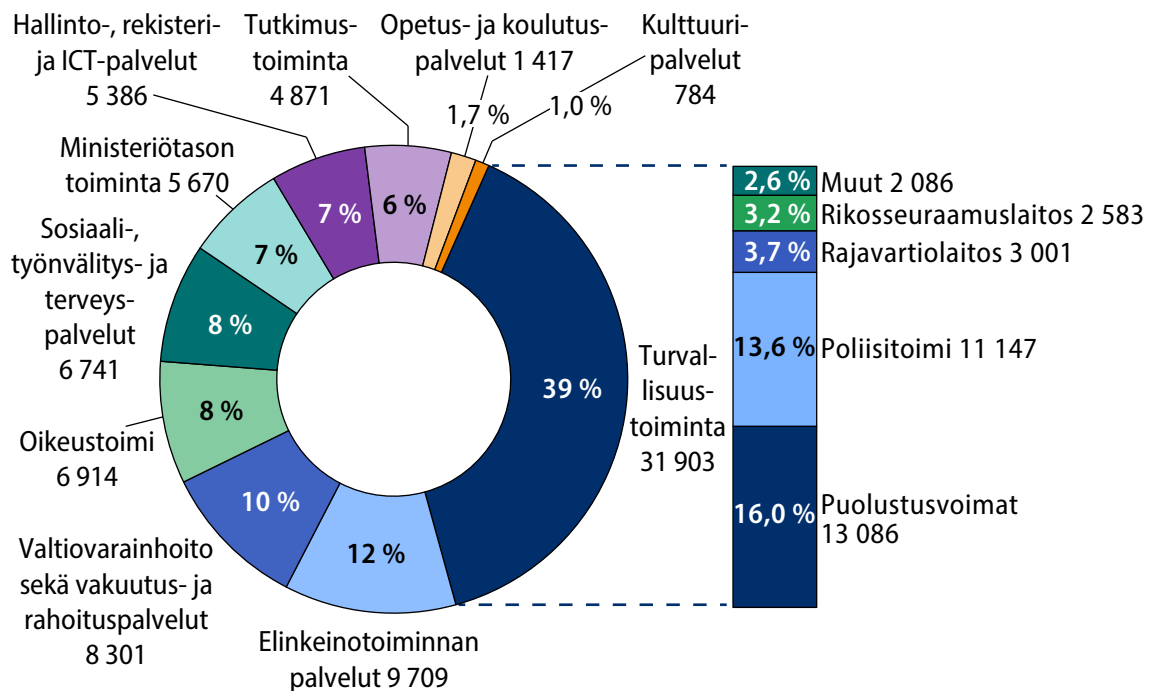
4.2.3 Valtion henkilöstö, toimitilat ja ICT

Valtion henkilöstö

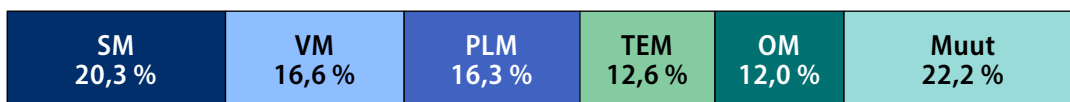
Valtion budjettitalouden virastoissa työskenteli vuoden 2023 lopussa 81 696 henkilöä, joka on 3,1 prosenttia työllisestä työvoimasta. Valtiohallinnon henkilöstömäärä oli alimmillaan (72 984) vuonna 2016, jonka jälkeen se on noussut vuodesta 2017 lähtien tasaisesti vuosittain.

Yli puolet (53,0 prosenttia) valtion henkilöstöstä työskentelee sisä-, puolustus- ja valtiovarainministeriöiden hallinnonaloilla, joilla on useita suuria toimijoita kuten poliisitoimi, Rajavartiolaitos, Puolustusvoimat, Verohallinto, Tulli sekä Valtion tieto- ja viestintätekniikka-keskus Valtori. Toimialoista suurin on turvallisuustoiminta, joka kattaa 39 prosenttia valtion henkilöstöstä. Seuraavaksi suurimmat toimialat ovat elinkeinotoiminnan palvelut ja valtiovarainhoito sekä vakuutus- ja rahoituspalvelut, joilla molemmilla on noin kymmenen prosentin osuus valtion henkilöstöstä.

Kuvio 12. Valtion henkilöstömäärä virastotyyppin mukaan 2023



Kuvio 13. Henkilöstö hallinnonaloittain 2023, prosenttia



Vuoteen 2022 verrattuna henkilöstön määrä kasvoi 2,2 prosenttia eli 1 735 henkilöä. Henkilötyövuosia valtiolla tehtiin vuoden 2023 aikana 80 233, joka on 1 943 henkilötyövuotta ja 2,5 prosenttia edellisvuotta enemmän. Henkilötyövuosien määrän muutoksesta 40 prosenttia kohdistui turvallisuustoiminnan virastoihin (766 henkilötyövuotta), 18 prosenttia elinkeinotoiminnan palveluihin (357 henkilötyövuotta) sekä sosiaali-, työnvälitys- ja terveystalouteen 13 prosenttia (260 henkilötyövuotta). Yli 70 prosenttia henkilötyövuosien muutoksesta kohdistui näille virastoille ja palveluille. Henkilötyövuosien määrä kasvoi ministeriötason toimintaa ja kulttuuripalveluja lukuun ottamatta myös muilla toimialoilla.

Hallinnonaloilla 25 prosenttia henkilötyövuosien muutoksesta kohdistui puolustusministeriön hallinnonalalle, noin 23 prosenttia työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle ja noin 16 prosenttia sisäministeriön hallinnonalalle. Virastotasolla henkilötyövuosien kasvu oli voimakkainta Puolustusvoimissa, työ- ja elinkeinotoimistoissa, ELY-keskuksissa ja poliisitoimissa.

Henkilöstöstä 51,0 prosenttia oli naisia ja 49,0 prosenttia miehiä. Naisten osuus valtion henkilöstöstä on kasvanut vuodesta 2017 lähtien. Henkilöstön keski-ikä oli 45,6 vuotta, joka nousi hieman edellisvuodesta. Miesten keski-ikä oli 44,6 ja naisten 46,3 vuotta. Sukupuolten välinen keski-ikä ero johtuu erityisesti turvallisuustoiminnan virastojen nuorten miesten suhteellisesti suuresta määrästä. Edellisvuoteen nähden naisten keski-ikä laski noin kahdella kuukaudella ja miesten keski-ikä nousi kahdella kuukaudella. Henkilöstöstä 61 prosenttia oli suorittanut korkeakoulututkinnon ja 38 prosenttia ylemmän korkeakouluasteen tutkinnon. Valtion henkilöstö työskenteli pääosin kokoaikaisissa (94,9 prosenttia) ja vakinaisissa (82,6 prosenttia) palvelussuhteissa. Kokoaikaisten osuus pysyi ennallaan ja määräaikaisten osuus laski 0,5 prosenttiyksikköä vuoteen 2022 verrattuna. Sairauspoissaolot laskivat merkittävästi vuoteen 2022 nähden, laskien 1,8 työpäivää henkilötyövuotta kohti.

Taulukko 15. Valtionhallinnon henkilöstön työhyvinvointi: tyytyväisyys ja sairauspoissaolot

	2019	2020	2021	2022	2023
Kokonaistyytyväisyys*	3,59	3,67	3,65	3,69	**
Sairauspoissaolot, työpäivää/htv	8,6	7,4	7,3	9,7	7,9

* Asteikko: 1–5: 1=erittäin tyytymätön – 5=erittäin tyytyväinen

** Tietoa ei saatavilla maaliskuussa 2024

Valtion virka- ja työehtosopimuksen palkantarkistukset ja kertaerä nostivat vuonna 2023 säännöllisen työajan ansioita 4,30 prosenttia ja palkkaliukuma nosti ansioita lisäksi 0,15 prosenttia. Valtion työmarkkinalaitoksen laskelmien mukaan naisten ansiot valtiolla olivat keskimäärin 99,3 prosenttia miesten ansioista, kun työtehtävän vaativuus ja alojen erilainen palkkataso otetaan huomioon.

Valtion budjettitalouden henkilöstön palkkasumma oli 4,49 miljardia euroa ja kaikki työvoimakustannukset yhteensä noin 5,44 miljardia euroa. Palkkasumma kasvoi noin 7,1 prosenttia edellisvuodesta ja työvoimakustannukset noin 7,5 prosenttia. Yhden henkilötyövuoden hinta oli keskimäärin 67 755 euroa, joka kasvoi 4,9 prosenttia edellisvuodesta.

Taulukko 16. Valtionhallinnon henkilöstömäärä ja kustannukset, tunnuslukuja 2019–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Henkilötyövuodet, lukumäärä	73 902	74 960	76 263	78 282	80 233
Henkilöstön keski-ikä, vuotta	45,9	45,7	45,6	45,5	45,6
Työvoimakustannukset yhteensä, miljoonaa euroa	4 465	4 628	4 814	5 059	5 436
Henkilötyövuoden hinta, euroa*	60 388	61 737	63 124	64 627	67 755
Tehdyn työajan osuus vuosityöajasta, prosenttia	80,8	82,5	82,2	80,8	81,2

* Työvoimakustannukset / henkilötyövuosien määrä

Valtion toimitilat

Valtiolla on omistuksessaan arvoltaan noin 4,2 miljardin euron rakennettu kiinteistöomaisuus, johon kuuluu noin 8 000 rakennusta. Tämän kiinteistöomaisuuden hallinta ja hoito on keskitetty pääosin Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä muodostuvalle liikelaitoskonsernille. Lisäksi valtio omistaa kiinteistöjä ulkomailla noin 300 miljoonan euron arvosta. Valtion ulkomailla sijaitsevia kiinteistöjä hallinnoi ja hoitaa ulkoministeriö.

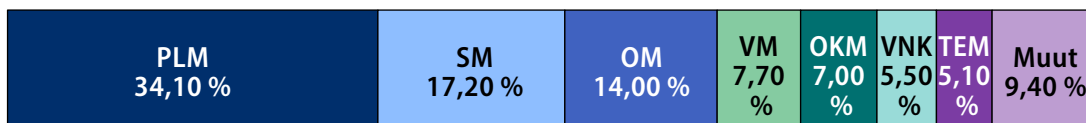
Valtioneuvoston periaatepäätöksinä annetut [valtion toimitilastrategia](#) ja [valtion kiinteistöstrategia](#) ohjaavat valtion kiinteistöjen ja toimitilojen käyttöä. Tavoitteena on, että toimitilat tukevat virastojen ja laitosten tuloksellista toimintaa. Tuloksellisuutta tuetaan lisäämällä tilojen käytön joustavuutta hyödyntämällä niiden yhteiskäyttöä siten, että jatkossa valtionhallinnon palveluita saisi esimerkiksi haja-asutusalueilla yhdestä käyntiosoitteesta. Tilojen yhteiskäytöllä edistetään työnteon ja asiointin sujuvuutta ja parannetaan kustannusvaikuttavuutta hallinnonalakohtaiset erityistarpeet huomioiden.

Toimitilastrategian tavoitteena on, että neljännes valtion henkilöstöstä työskentelisi yhteiskäyttöisissä tiloissa vuoteen 2030 mennessä. Vuoden 2023 aikana yhteisiä työympäristöjä avautui Joensuuhun, Lahteen ja Lappeenrantaan. Yhteisten työympäristöjen suunnitteluhankkeita on aloitettu myös useissa muissa maakunnissa. Edellä mainitut kohteet toteuttavat valmistuessaan toimitilastrategian asettamia tilatehokkuustavoitetta. Yhteiskäyttöiset toimistotilat sisältävät yhteisen työympäristön laajalle joukolle valtion virastoja ja laitoksia sekä kansalaisille yhteisen asiakaspalvelupisteen, josta saa useamman valtion viraston ja laitoksen palveluita.

Vuonna 2023 valtiolla oli käytössä toimitiloja yhteensä noin 5,0 miljoonaa neliometriä. Vuokratkustannukset olivat 800 miljoonaa euroa ja tilakustannukset yhteensä 805 miljoonaa euroa. Neliömääräisesti eniten tiloja on puolustushallinnon käytössä. Toimistotilaa valtion käytössä oli miljoona neliometriä. Keskimääräinen toimistotilan tilatehokkuus oli 15,2 neliometriä henkilötyövuotta kohti (16,1 neliometriä vuonna 2022). Valtion toimitilastrategian tilatehokkuustavoitteena valtion tiloille on keskimäärin 10 neliometriä henkilötyövuotta kohti.

Valtion rakennusinvestoinnit olivat vuonna 2023 ennätysmäisen korkealla tasolla. Investoinnit kohdistuvat erityisesti turvallisuusviranomaisten tiloihin. Kiinteistöinvestointeihin ja rakentamiseen käytettiin Senaatti-konsernissa 657 miljoonaa euroa, josta Senaatti-kiinteistöjen osuus oli 502 miljoonaa euroa ja Puolustuskiinteistöjen 155 miljoonaa euroa. Tarkempia tietoja valtion tilankäytöstä ja tilankäytön kustannuksista julkaistaan osoitteessa [tutkihallinto.fi](https://www.tutkihallinto.fi).

Kuvio 14. Valtion tilakustannusten jakauma hallinnonaloittain 2023*



* Ulkoministeriön kotimaan tilakustannusvastuu on valtioneuvoston kanslialla kuten muidenkin ministeriöiden. Edustustot eivät ole tiedoissa mukana.

Taulukko 17. Valtion tilojen jakauma hallinnonaloittain 2023 *

Osuus (m ²)	2023
Puolustusministeriö	51,3 %
Sisäministeriö	13,6 %
Oikeusministeriö	11,4 %
Opetus- ja kulttuuriministeriö	5,3 %
Valtiovarainministeriö	4,8 %
Työ- ja elinkeinoministeriö	3,7 %
Maa- ja metsätalousministeriö	3,5 %
Sosiaali- ja terveysministeriö	2,4 %
Valtioneuvoston kanslia (sisältää ministeriöiden tilat)	2,4 %
Liikenne- ja viestintäministeriö	1,3 %
Ympäristöministeriö	0,3 %

* Ministeriöiden tilat eivät sisälly hallinnonalojen lukuihin, vaan ovat valtioneuvoston kanslian osuudessa.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen valtakunnallinen suunnitelma sisältää tavoitteet yhteisten palveluiden ja toimitilojen lisäämiseksi sekä monipaikkaisen työskentelyn järjestämisen edistämiseksi valtiolla. Tulevaisuudessa paikkasidonnainen ja monipaikkainen työ ovat valtiolla samanarvoisia työtapoja. Paikkasidonnainen työ on fyysisesti sidottua tilaan työvälineiden, asiakkaiden tai esimerkiksi aineiston perusteella. Monipaikkaista työtä voidaan tehdä tietoverkkojen kautta eri paikoissa, esimerkiksi toisella paikkakunnalla sijaitsevassa valtion yhteisessä työympäristössä tai kotona.

Valtion ICT

Virastojen ja laitosten valtion budjettitalouden ulkopuolisilta toimijoilta tehdyt ICT-palveluiden ostot olivat vuonna 2023 noin 1 053 miljoonaa euroa (979 miljoonaa euroa vuonna 2022). Valtion budjettitalouden sisäisiltä toimijoilta eli virastoilta ja laitoksilta tehdyt ICT-palveluiden ostot olivat noin 464 miljoonaa euroa (437 miljoonaa euroa 2022). Näistä ostoja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorilta oli noin 443 miljoonaa euroa ja ne kasvoivat noin kuusi prosenttia vuoteen 2022 verrattuna. Valtorin asiakkaiden kysyntä tietotekniikkaratkaisuille laajeni edelleen, mikä näkyi Valtorin tuottamien palveluiden tuottamistarpeen ja kokonaiskustannusten kasvussa vuonna 2023. Lisäksi kokonaiskustannusten kasvuun vaikutti yleinen hintatason kehitys sekä panostukset toimintavarmuuteen ja turvallisuuteen. Valtorin tuottamien vakiopalveluiden yksikköhinnat ovat laskeneet vuodesta 2019 vuoteen 2023 keskimäärin 4,5 prosenttia.

Valtion budjettitalouden ulkopuolisilta toimijoilta ja sisäisiltä toimijoilta tehtyjä ICT-palveluiden ostoja ei voida laskea yhteen, koska virastojen toisiltaan edelleen laskuttamiin eriin sisältyy myös ulkopuolisilta toimijoilta tehtyjä ostoja. Seuraavassa taulukossa on kuvattu tietohallintomenoja vuosina 2019–2023. Tarkempia tietoja valtion ICT-menoista julkaistaan [tutkihallinto.fi-palvelussa](https://www.tutkihallinto.fi-palvelussa).

Taulukko 18. Tietohallintomenot vuosina 2019–2023, miljoonaa euroa

	2019	2020	2021	2022	2023
Laitevuokrat	23	25	27	28	30
Lisenssimaksut, sovellusvuokrat ja käyttöpalvelut	315	347	362	385	416
Tietoliikenne	90	85	83	85	55
Tietotekniikan asiantuntija- ja ylläpitopalvelut	381	444	438	481	552
Ulkoiset ostot yhteensä	809	900	910	979	1 053
Sisäiset ICT-palveluiden ostot	437	404	420	437	464

Vuonna 2023 käyttöomaisuuteen kohdennettuja menoja oli ICT-laitteissa yhteensä 30 miljoonaa euroa sekä ohjelmistoissa ja tietojärjestelmissä 62 miljoonaa euroa (tilimuutosten vuoksi vertailua vuoteen 2022 ei voida esittää). Vuoden 2023 lopussa taseen arvo ICT-laitteissa oli noin 55 miljoonaa euroa (44 miljoonaa euroa vuonna 2022) sekä ohjelmistoissa ja tietojärjestelmissä noin 661 miljoonaa euroa (598 miljoonaa euroa vuonna 2022).

Taulukko 19. Taseen arvo laitteissa sekä ohjelmistoissa ja tietojärjestelmissä, miljoonaa euroa

	2019	2020	2021	2022	2023
ICT-laitteet	39	44	38	44	55
Ohjelmistot ja tietojärjestelmät	457	450	559	598	661

Hallinnon toimintojen ja niitä tukevien tietojärjestelmien kehityksen sekä viime vuosina tehtyjen merkittävien digitalisaatiota tukevien panostusten arvioidaan nostavan ICT-menoja myös tulevana vuosina. Kehittämistoimenpiteet organisoidaan virastoissa ja laitoksissa tyypillisesti erikseen asetettaviksi hankkeiksi. Tilannekuvaa valtionhallinnon merkittävistä tieto- ja viestintäteknikan hyödyntämistä sisältävistä hankkeista ylläpidetään Digi- ja väestötietoviraston hallinnoimassa yhteisessä Hankesalkkupalvelussa.

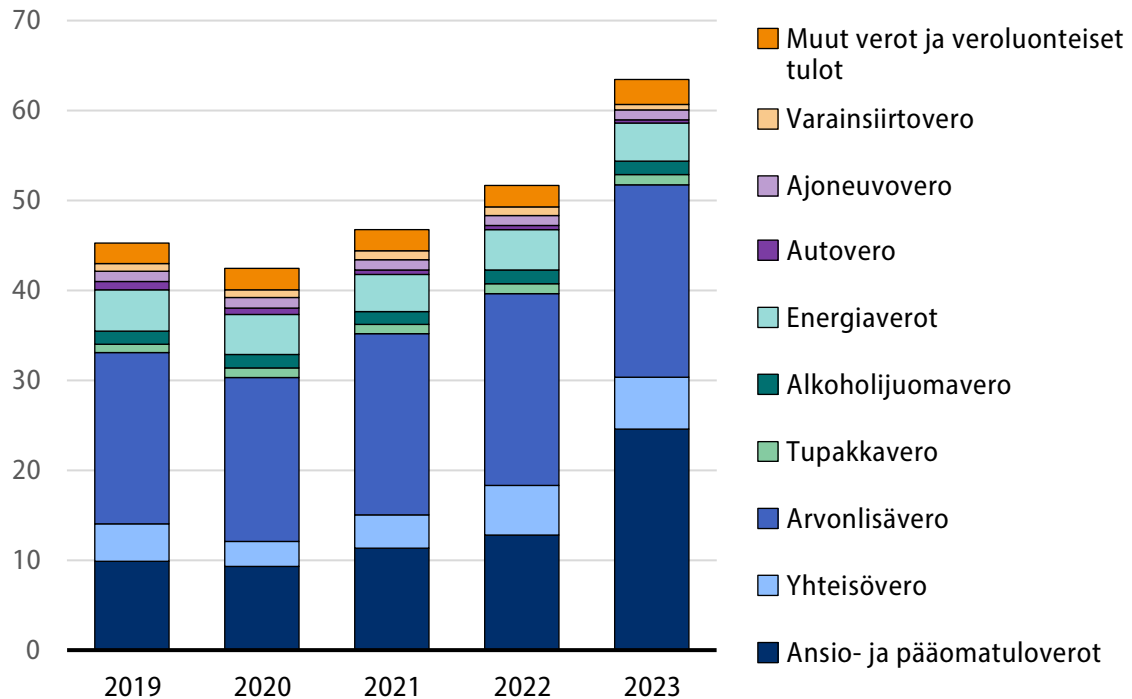
Hankesalkkupalvelussa oli vuoden 2023 lopun tilanteessa raportoitu noin 270 yli 1 miljoonan euron ICT-hankkeesta. Näistä toteutusvaiheessa oli 131 hanketta (176 hanketta vuonna 2022), joiden raportoidut budjetit olivat yhteensä noin 1,2 miljardia euroa. Toteutuneita kustannuksia toteutusvaiheen hankkeet ovat raportoineet yhteensä noin 600 miljoonaa euroa. Hankkeiden budjetit ja toteutuneet kustannukset jakaantuvat usealle eri vuodelle ja niihin sisältyy myös jo aiempien vuosien toteumia. Yhteenlasketuista budjeteista noin 40 prosenttia kohdentui valtiovarainministeriön hallinnonalalle ja seuraavaksi merkittävimmät osuudet työ- ja elinkeinoministeriön (16 prosenttia) sekä oikeusministeriön, sisäministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön (kukin 10–11 prosenttia) hallinnonaloille.

ICT-hankkeiden raportoidut taloudelliset hyötypotentiaalit perustuvat hankkeista vastaavien virastojen arviointeihin ja sisältävät useille vuosille jakautuvia välittömiä, välillisiä ja yhteiskunnallisia hyötytavoitteita. Kaikista toteutusvaiheen hankkeista 27 prosenttia oli arvioinut taloudellista hyötypotentiaalia ja yhteenlasketun hyötypotentiaalin arvioitiin olevan yhteensä lähes 15 miljardia euroa. Raportoidusta hyötypotentiaalista valtaosa (96 prosenttia) koskee EU-tukien maksujärjestelmän uudistamisella ja maksatusten turvaamisella tavoiteltavia yhteiskunnallisia hyötyjä, joiden on suunniteltu toteutuvan vuosina 2026–2030. Valtiovarainministeriö arvioi, että hyötypotentiaalista noin 400 miljoonaa euroa on hankkeiden toimeenpanolla tavoiteltavia välittömiä ja välillisiä hyötyjä. Yhteenlasketusta hyötypotentiaalista suurin osa raportoitu maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle, minkä jälkeen merkittävimmät potentiaalit ovat ympäristöministeriön, sisäministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloilla. Toteutuneita taloudellisia hyötyjä toteutusvaiheen hankkeet ovat toistaiseksi raportoineet alle 1 miljoonaa euroa. Hankkeista lähes 80 prosenttia raportoi toteutuksen edistyvän hyötyjen osalta suunnitellusti.

4.2.4 Verotulot, verotuet ja verovaje

Valtiolle kertyi veroja ja veronluonteisia tuloja 63,5 miljardia euroa vuonna 2023. Kasvu edellisvuoteen nähden oli 11,8 miljardia euroa eli noin 23 prosenttia. Kasvu johtuu pitkälti sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen uudistuksesta, jonka yhteydessä merkittävä määrä ansiotulovero- ja yhteisöverotuottoja siirrettiin kunnilta valtiolle, kun palveluiden järjestämismenestys siirtyivät kunnilta hyvinvointialueille ja niiden rahoitusvastuu kunnilta valtiolle. Vuoden 2023 talousarvioesityksessä uudistuksen arvioitiin kasvattavan valtion verotuloja noin 12,4 miljardia euroa vuonna 2023, mutta lopullinen vaikutus selviää vuoden 2023 verotuksen valmistuttua.

Tilinpäätöksen verojen ja veroluonteisten tulojen kertymä oli noin 3,4 miljardia euroa (5,3 prosenttia) pienempi kuin talousarviossa. Kokonaisveroaste laski edellisvuoteen verrattuna ja oli 41,9 prosenttia. Vuonna 2022 veroaste oli 43,2 prosenttia. Valtion osuus kaikista julkisen sektorin veroista ja veronluonteisista maksuista oli noin 60 prosenttia.

Kuvio 15. Valtion verotulot vuosina 2019–2023, miljardia euroa

Veroperusteisiin tehtiin pysyviä sekä verotuottoja kasvattavia että niitä pienentäviä muutoksia, joita on kuvattu alla verolajikohtaisissa tarkasteluissa. Lisäksi tehtiin myös määräaikaista veroperustemuutoksia, joista useat liittyivät korkeisiin energian hintoihin.

Vuoden 2023 verokertymien kehitykseen vaikutti se, että bruttokansantuote supistui ja työllisyyden kasvu jäi hyvin vaatimattomaksi. Vuoteen 2022 verrattuna selvästi eniten kasvoi ansio- ja pääomatuloveron kertymä johtuen ennen kaikkea sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen uudistuksesta. Uudistus kasvatti myös yhteisöveron kertymää. Myös arvonlisäveron ja perintö- ja lahjaverojen kertymät kasvoivat edelliseen vuoteen nähden. Edellivuoteen verrattuna eniten alenivat varainsiirtoveron sekä toisaalta odotetusti energia-, auto- ja ajoneuvoverojen kertymät. Edellä olevassa kuviossa on esitetty valtion verotulot verolajeittain jaoteltuna vuosina 2019–2023. Verotulomomenttikohtaiset valtion talousarvion toteumalaskelmat esitetään valtion tilinpäätöksessä hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

Veropohjien kehitys

Seuraavassa taulukossa esitetään keskeisten veropohjaerien muutosprosentit vuosina 2019–2023.

Taulukko 20. Arvio eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien muutoksista edelliseen vuoteen verrattuna, prosenttia

	2019	2020	2021	2022	2023
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	2,9	1,4	6,4	3,3	4,0
Palkkatulot	3,8	-0,1	5,4	6,4	4,9
Eläkkeet ja muut sosiaalietuudet	1,9	6,5	0,6	0,8	6,5
Pääomatulot	-0,3	-0,8	32,3	-8,1	-7,9
Ansiotasoindeksi	2,1	1,9	2,4	2,4	4,2
Arvonlisäveron pohja	1,7	-3,1	6,4	7,7	2,8
Bensiinin kulutus	-1,8	-5,8	1,3	-4,8	1,6
Dieselöljyn kulutus	1,4	-3,8	-2,6	-2,3	-3,7
Sähkön kulutus	-4,1	-5,9	6,6	-5,2	-3,9
Verollisen alkoholin kulutus	-2,6	1,1	-1,2	-4,3	-2,1
Uusien henkilöautojen rekisteröinnit, kpl	114 200	96 400	98 500	81 700	87 500
prosenttimuutos edelliseen vuoteen	-5,2	-15,6	2,1	-17,0	-7,1
Kuluttajahintaindeksin vuosimuutos	1,0	0,3	2,2	7,1	6,3

Verolajikohtaiset tarkastelut

Ansio- ja pääomatuloveroa kertyi 24,6 miljardia euroa vuonna 2023. Kertymä kasvoi 92,3 prosenttia edellisestä vuodesta. Merkittävin tekijä kertymän kasvun takana oli sosiaali ja terveystalouden uudistus. Valtion talousarvioesityksessä uudistuksen arvioitiin kasvattavan valtion ansio- ja pääomatuloveron tuottoa verovuositasolla noin 13,6 miljardia euroa ja vuoden 2023 ansio- ja pääomatuloveron kassakertymää noin 12,4 miljardia euroa. Lisäksi valtion verotusta kevennettiin uudistuksen yhteydessä arviolta 369 miljoonaa euroa verovuositasolla sen varmistamiseksi, ettei verotus henkilötasolla merkittävästi kiristy uudistuksen takia. Uudistuksen lopullinen vaikutus valtion ja kuntien verotuloihin vuonna 2023 selviää vuoden 2023 verotuksen valmistuttua.

Ansiotuloveroperusteisiin tehtiin useita muitakin muutoksia. Merkittävimpiä kertymää pienentäviä muutoksia olivat ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus, vähennys 637 miljoonaa euroa, sekä työtulovähennyksen ikään perustuvan korotuksen käyttöönotto, vähennys 73 miljoonaa euroa. Kertymää kasvattavista muutoksista merkittävimpiä olivat jo aikaisemmin voimaan tulleeseen lainsäädäntöön perustuva asuntolainan korkovähennyksen poistuminen, lisäys 11 miljoonaa euroa, sekä valtionverotuksen invalidivähennyksen poistaminen

sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen uudistuksen yhteydessä, lisäys 10 miljoonaa euroa. Ennakkotietojen perusteella määräaikaisen sähkövähennyksen verotuottoa pienentävä vaikutus jäi merkittävästi etukäteen arvioitua pienemmäksi.

Verovuoden 2023 ansio- ja pääomatuloista saadaan lopullinen tieto vasta verotuksen valmistuttua, mutta alustavan arvion mukaan ansio- ja pääomatuloveron veropohja kasvoi 4,8 prosenttia. Ansiotulojen arvioidaan kasvaneen 5,6 prosenttia ja pääomatulojen pienentyneen 2,7 prosenttia. Erityistä epävarmuutta liittyi pääomatulojen ennustamiseen sekä erityisesti muun muassa ulkomaille maksettavista pörssiosingoista perittävän lähdeveron tuoton ja palautusten arviointiin.

Ansio- ja pääomatuloveroa kertyi 218 miljoonaa euroa (0,9 prosenttia) talousarviossa (mukaan lukien lisätalousarviot) arvioitua enemmän ja 683 miljoonaa euroa (2,9 prosenttia) enemmän kuin varsinaisessa talousarviossa oli budjetoitu. Ansio- ja pääomatuloveroennustetta muutettiin vuoden 2023 toisessa lisätalousarviossa lähdeveroennusteen ja veropohjaennusteen nousun vuoksi.

Yhteisöveroa kertyi valtiolle 5,7 miljardia euroa. Kertymä kasvoi 3,7 prosenttia edellisestä vuodesta. Yhteisöveroa kerätään yhteisöjen verotettavasta tuloksesta ja sen tuotto riippuu siten yritysten tuloskehityksestä. Vuonna 2023 valtion kertymää kasvatti erityisesti sosiaali ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen uudistus, jonka yhteydessä kuntien yhteisöverotuloja siirrettiin valtiolle kasvattamalla valtion osuutta yhteisöveron tuotosta ja pienentämällä vastaavasti kuntien osuutta. Muutoksen arviointiin kasvattavan valtion yhteisöveron kertymää 763 miljoonalla eurolla vuonna 2023. Kertymää toisaalta pienensivät tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys, korkorajoitusvähennyssäännöksen muutos sekä varhaiskasvatusmaksujen alentamisen ja yksityisen hoidon tuen hoitolisän korottamisen kompensointi kunnille yhteensä noin 129 miljoonalla eurolla.

Valtion yhteisöveron kertymä oli 252 miljoonaa euroa (4,2 prosenttia) pienempi kuin varsinaisessa talousarviossa. Tuottoarviota pienennettiin toisessa lisätalousarviossa 259 miljoonalla eurolla kertymätietojen päivittymisten vuoksi.

Korkotulojen lähdeveron tuotto oli 46 miljoonaa euroa, mikä oli 30 miljoonaa euroa enemmän kuin edellisvuonna eli veron tuotto lähes kolminkertaistui. Veron tuotto riippuu korkotasosta ja talletuksista. Kotitalouksien talletusten keskiporko nousi edellisvuodesta ja oli vuonna 2023 keskimäärin 0,75 prosenttia. Noin puolet korkotulojen lähdeverosta kertyy yleensä tammi-helmikuun aikana, näin ollen alkuvuodesta 2023 kertyneessä korkotulojen lähdeverossa vaikuttaa myös 2022 talletusten keskiporko. Veron tuotto oli 34 miljoonaa euroa (noin 75 prosenttia) talousarviossa arvioitua pienempi. Tuottoarviota korotettiin ensimmäisessä lisätalousarviossa 94 miljoonalla eurolla talletuskannan keskiporkon kasvuoletuksen johdosta. Toisessa lisätalousarviossa tuottoarviota alennettiin 124 miljoonalla eurolla markkinakoron nousun odotettua hitaamman talletuskantaan siirtymisen johdosta.

Perintö- ja lahjaveroa kertyi noin 1,2 miljardia euroa, mikä oli 29,7 prosenttia edellistä vuotta enemmän. Vuonna 2023 pantiin maksuun noin 243 000 perintö- ja lahjaveroerää, mikä oli noin kolmanneksen enemmän kuin edellisenä vuonna. Keskimääräisen maksuunpannun perintö- ja lahjaveroerän arvo nousi edellisvuoden 4 850 eurosta 5 120 euroon. Veron tuotto oli 266 miljoonaa euroa eli 29,5 prosenttia varsinaisessa talousarviossa arvioitua korkeampi. Perintö- ja lahjaveroennusteeseen vaikuttavat muun muassa tiedot isoista yksittäisistä perintö- tai lahjaveroeristä sekä tiedot perintö- ja lahjaveropäätösten käsittelyprosessin muutoksista. Ennakoitua selvästi isomman kertymän taustalla oli vuonna 2023 erityisesti Verohallinnon toimet, joilla purettiin aiempina vuosina kertynyttä perintöveropäätösten käsittelyruuhkaa.

Arvonlisäveroa kertyi 21,4 miljardia euroa. Veroa kertyi 83 miljoonaa euroa (0,4 prosenttia) enemmän kuin edellisenä vuonna. Verokertymän kasvua hidasti heikentynyt taloustilanne. Vuoden 2023 verokertymään vaikuttivat myös eräät veroperustemuutokset. Henkilökuljetusten arvonlisäverokanta siirrettiin määräaikaisesti 10 prosentin verokannasta nolla-verokantaan ajalla 1.1.-30.4.2023. Myös sähköenergian arvonlisäverokanta alennettiin määräaikaisesti 24 prosentin verokannasta 10 prosentin verokantaan ajalla 1.12.2022–30.4.2023. Muutosten arvioitiin vähentävän arvonlisäveron tuottoa yhteensä noin 350 miljoonaa euroa.

Vuoden 2023 arvonlisäverokertymä oli 839 miljoonaa euroa eli 3,8 prosenttia alempi kuin varsinaisessa talousarviossa oli arvioitu. Tuottoarviota päivitettiin vuoden 2023 aikana toisessa lisätalousarviossa. Tuottoarviota pienennettiin 393 miljoonalla eurolla ennustettua matalampien kertymien vuoksi.

Vakuutusmaksuveroa kertyi 921 miljoonaa euroa. Verokertymä oli 46 miljoonaa euroa (5,3 prosenttia) suurempi kuin edellisenä vuonna. Vuoden 2023 verokertymä vastasi budjetoitua.

Tupakkaveron tuotto oli 1,2 miljardia euroa. Tupakkaverotuottoa kertyi noin 41 miljoonaa euroa eli 3,7 prosenttia enemmän kuin vuonna 2022. Veroa korotettiin 1.1.2023 ja 1.7.2023 yhteensä seitsemän prosenttia.

Verotuottoa kertyi 59 miljoonaa euroa eli 5,1 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2023 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin. Myyntiin toimitettujen savukkeiden määrällä mitattuna savukkeiden verollinen kulutus pieneni odotettua enemmän, lähes 11 prosenttia, vuoden 2023 aikana. Myös muutokset teollisuuden tupakkatuotteiden varastoinnissa aiheuttavat vaihtelua tupakkaveron tuotossa, sillä verotus tapahtuu ennen myyntiin toimittamista.

Alkoholiveroa kertyi 1,5 miljardia euroa. Veroa kertyi 34 miljoonaa euroa eli 2,3 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2022. Verotuoton laskua selittää alkoholiveron veropohjan pieneeminen 2,1 prosentilla.

Verotuottoa kertyi yli 55 miljoonaa euroa eli 3,8 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2023 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin.

Energiaveroja kertyi 4,2 miljardia euroa. Veroja kertyi 250 miljoonaa euroa eli 5,6 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2022. Verotuottoihin vaikutti liikenne- ja lämmityspolttoaineiden sekä sähkön kulutuksen väheneminen. Lisäksi verotuottoihin alentavasti vaikutti eräiden lämpöpumppujen ja sähkökattiloiden siirtäminen sähköveroluokkaan II vuoden 2022 puolivälissä, mikä vaikutti verotuottoon täysimääräisesti vuonna 2023.

Verotuottoa kertyi 216 miljoonaa euroa eli 4,9 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2023 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin. Tuottoarviota päivitettiin kerran vuoden 2023 aikana. Eroa varsinaiseen talousarvioesitykseen selittää ennakoitua matalampi polttoaineiden ja sähkön kulutus sekä kevyemmin verotettujen uusiutuvien polttoaineiden ennakoitua suurempi osuus liikenteen polttoaineissa.

Virvoitusjuomaveroa kertyi 219 miljoonaa euroa eli miljoona euroa vähemmän kuin vuonna 2022. Verotuottoa kertyi kuusi miljoonaa euroa eli 2,8 prosenttia enemmän kuin vuoden 2023 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin.

Varainsiirtoveron tuotto aleni 35,0 prosentilla ja oli 609 miljoonaa euroa. Veron tuotosta suurin osa kertyy asunto- ja kiinteistökaupasta ja sen tuotto vaihtelee vuosittain huomattavasti muun muassa yritysjärjestelyjen määrän vaihtelun samoin kuin asunto- ja kiinteistömarkkinoiden suhdannevaihtelujen vuoksi. Asunto- ja kiinteistökaupassa tapahtuvat muutokset näkyvät varainsiirtoveron kertymässä jopa vuoden viiveellä. Verotuottoa kertyi 375 miljoonaa euroa (61,6 prosenttia) vähemmän kuin varsinaisessa talousarviossa odotettiin. Ensimmäisessä ja toisessa lisätalousarviossa varainsiirtoveron tuottoennustetta alennettiin yhteensä 338 miljoonalla eurolla odotettua heikomman asunto- ja kiinteistökaupan kehityksen vuoksi.

Autoveroa kertyi 378 miljoonaa euroa. Kertymä oli 110 miljoonaa euroa eli 22,6 prosenttia pienempi kuin vuonna 2022. Verokertymän pieneneminen johtui ajoneuvojen rekisteröintimäärän laskusta ja siitä, että autoverottomien täyssähköautojen myyntiosuus oli edellisvuotta huomattavasti suurempi. Verotuottoa kasvatti se, että veroilmoitusten väliaikaisen käsittelyaikojen pidentymisen takia käytettynä tuotujen autojen veronmaksua siirtyi arviolta noin 36 miljoonaa euroa vuodelta 2022 vuodelle 2023.

Verotuottoa kertyi 163 miljoonaa euroa eli 43,1 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2023 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin. Verotuottoarviota alennettiin toisessa lisätalousarvioesityksessä 144 miljoonalla eurolla, kun oli odotettavissa, että autoja rekisteröidään ennustettua vähemmän.

Ajoneuvoveroa kertyi noin 1,1 miljardia euroa. Kertymä oli 21 miljoonaa euroa eli 1,9 prosenttia pienempi kuin vuonna 2022. Verokertymän pieneneminen johtui siitä, että autokanta oli edellisvuotta vähäpäästöisempi ja hiilidioksidipäästöjen perusteella määräytyvä perusveron kertymä pieni. Verotuottoa kertyi 27 miljoonaa euroa (2,5 prosenttia) enemmän kuin vuoden 2023 talousarvioesityksessä odotettiin.

Verotuet

Verotuella tarkoitetaan kansalliseen määritelmään perustuvaa poikkeamaa verotuksen normaalista perusrakenteesta. Verotuen tavoitteena on tiettyjen toimintojen tai verovelvollisryhmien tukeminen vähennyksillä, verovapaudella, alennetuilla verokannoilla, veronhuojennuksilla tai veronmaksua lykkäävillä säännöksillä. Verotuet lasketaan pääsääntöisesti menetetyin verotulon periaatteella. Tuki aiheutuu normista poikkeavasta verosäännöksestä ja verotulon menetys lasketaan kaavamaisesti ja staattisesti siten, että muut säännökset pysyvät muuttumattomina. Koska käyttäytymisvaikutuksia tai mahdollisia tukien päällekkäisyyksiä ei oteta huomioon, verotukien poistaminen ei todennäköisesti lisäisi verotuloja vastaavalla määrällä. Muun muassa näistä syistä tukien arvioinnissa ja tulkinnassa sekä vuosien välisessä vertailussa tulee olla varovainen.

Vuonna 2023 verotukia tunnistettiin 192 kappaletta. Riittävän laajan ja luotettavan tietopohjan puuttuessa noin kolmasosalle havaituista verotuista ei pystytä esittämään euro-määräistä arviota lainkaan ja osalle voidaan esittää vain suuruusluokka-arvio. Verotuen määrä kuvaa verotuottomenetyistä kaikille veronsaajille. Seuraavassa taulukossa on esitetty arvioita eräiden verotukien euromääräistä verolajeittain vuonna 2023.

Taulukko 21. Arvio eräistä verotuista verolajeittain vuonna 2023, miljoonaa euroa

Tuloverotus	
Laskennallisen asuntotulon verovapaus	5 200
Työtulovähennys	3 975
Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys	1 935
Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskelpoisuus	165
Eläkevakuutusmaksuvähennys	2 830
Työttömyysvakuutus- ja työttömyyskassamaksujen vähennyskelpoisuus	595
Oman asunnon myyntivoiton verovapaus	2 500
Valtionverotuksen eläketulovähennys	2 150
Kotitalousvähennys	505
Yrittäjävähennys	130

Elinkeinoverotus

Elinkeinotoiminnan irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenojen poistamiseen sisältyvä verotuki (veroluoton korko)	253
Listamattomien yhtiöiden osinkojen markkinakorkoa suurempi tuotto prosentti	470
Käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus	761

Maatalous- ja metsäverotus

Metsävähennys	72
---------------	----

Arvonlisäverotus ja vakuutusmaksuverotus

Elintarvikkeiden alennettu verokanta	1 455
Ravintola- ja ateriapalvelujen alennettu verokanta	672
Lääkkeiden alennettu verokanta	370
Joukkoliikenteen alennettu verokanta	296

Valmisteverotus

Dieselpolttoaineen alennettu verokanta (tuki 675 miljoonaa euroa) sekä henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron käyttövoimavero (sanktio 361 miljoonaa euroa)	314
Teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköveroluokka	744
Työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen alennettu verokanta	465
Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus	36
Puupohjaisten polttoaineiden verovapaus	440
Turpeen alennettu verokanta	76

Varainsiirtoverotus

Julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperiluovutusten verovapaus	2 000
--	-------

Perintö- ja lahjaverotus

Yritysten sukupolvenvaihdoshuojennus	160
--------------------------------------	-----

Kiinteistöverotus

Vakituisten asuinrakennusten alennettu verokanta	829
--	-----

Vuonna 2023 verotukien kokonaislukumäärää pienensivät koronakotitestiä ja koronapandemian hoitoon liittyvien tavaroiden määräaikaisen arvonlisäveron nollaverokannan, taksien autoverohuojennuksen, parafiinisen dieselin verotuen, asuntolainan korkomenojen vähennyskelpoisuuden, invalidivähennyksen ja kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen päättymisen. Vuonna 2023 uusina verotukina tulivat kotitalousvähennyksen yhteydessä toteutettava määräaikainen sähkövähennys sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys elinkeinoverotuksessa. Myös muiden verotukien euromäärät ovat voineet muuttua veropohjien muutosten ja verotuksen normaaliin perusrakenteeseen vaikuttaneiden veroperustemuutosten seurauksena. Lisätietoa verotuista löytyy [valtiovarainministeriön verkkosivuilta](#). Tiedot voimassa olevista verotuista ovat erillisessä [verotukimuistiossa](#).

Verotukien vaikuttavuuden arviointi

Verotukia on arvioitava suhteessa niiden erilaisiin tavoitteisiin ottaen huomioon verotuen mahdolliset haittavaikutukset muihin politiikkatavoitteisiin nähden. Keskeistä on myös arvioida, olisiko tavoitteita mahdollista saavuttaa tehokkaammin muilla keinoin.

Valtiovarainministeriön [Verokartoitus 2023](#) -julkaisussa tarkasteltiin valittuja verotukia esimerkiksi verotuohtojen kasvattamisen ja verotuksen tehokkuuden näkökulmasta.

Verovaje

Verohallinnon arvion mukaan arvonlisäverovajeen vuosikohtainen arvio on ollut vähintään 500 miljoonaa euroa vuosina 2020–2022, mikä vastaa noin kolmea prosenttia verkertymästä. Arvonlisäverovaje on arvioitu verovalvonnan havaintoihin perustuvalla menetelmällä. Menetelmän mukaan ilmoitusvirheisiin ja -puutteisiin liittyvä verovaje on vuosina 2019–2022 ollut vähintään kaksi prosenttia ilmoitetusta verosta. Tämän lisäksi verovelkojen suhde ilmoitettuun arvonlisäveroon on ollut kyseisinä vuosina keskimäärin noin 0,8 prosenttia. Tarkastuksen ja valvonnan havaintoihin perustuva arvio kuvaa verovajeen vähimmäismäärää ja todellinen verovaje on tätä suurempi.

Pienten yritysten (liikevaihto 0,3–10 miljoonaa euroa) ilmoitusvirheistä ja -puutteista johtuvan arvonlisäverovajeen suuruutta on voitu arvioida verovalvonnan havaintoihin perustuen kokonaisverovajetta tarkemmin tilastollisen otostutkimuksen menetelmiä soveltamalla. Sen suuruudeksi arvioidaan noin 43–72 miljoonaa euroa ja 0,8–1,4 prosenttia yritysten ilmoittamasta maksettavasta verosta. Pienten yritysten tuloverovajeen suuruudeksi on vastaavasti arvioitu 24–44 miljoonaa euroa eli 1,6–3,0 prosenttia yritysten ilmoittamasta maksettavasta verosta.

Tuoreimmassa lokakuussa 2023 julkaistussa [selvityksessään](#) Euroopan komissio arvioi Suomen arvonlisäverovajeeksi 2,3 prosenttia (522 miljoonaa euroa) vuonna 2020 ja 0,4 prosenttia (90 miljoonaa euroa) vuonna 2021, kun EU-maiden mediaani oli 4,9 prosenttia vuonna 2021. Kansainvälisesti vertaillen vaje on siis Suomessa suhteellisen pieni. Komission arvio on matala esimerkiksi suhteessa tarkastustuloksiin tai verovelan määrään, ja siihen on syytä suhtautua kriittisesti. Komission arviot ovat alentuneet vuonna 2021 EU-maissa kautta linjan. Komission arvio lasketaan kansantalouden tilinpidon tietojen pohjalta, ja vaje suhteutetaan lainmukaiseen verokertymään eli kertymään, joka tulisi, jos kaikki asiakkaat ilmoittaisivat ja maksaisivat verot lakien mukaan. Komission julkaisema arvonlisäverovaje sisältää määritelmän mukaan myös verovelat.

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö [arvioi](#) vuonna 2023 kotimaisten yritysten rekistereiden ulkopuolisen elinkeinotoiminnan laajuutta ja vaikutusta verojen kertymiseen koneoppimisen menetelmiä soveltamalla. Kotimaisten yritysten rekisterien ulkopuolisen elinkeinotoiminnan verovajeen arvioitiin olevan noin 90–120 miljoonaa euroa vuonna 2021. Rekistereiden ulkopuolisten elinkeinotoimintaa harjoittavien kotimaisten yritysten osuus kaikista yrityksistä Suomessa on arvion mukaan noin 1–2 prosenttia.

Harmaan talouden selvitysyksikkö [julkaisi](#) vuonna 2023 kotitalousvähennysjärjestelmää koskevan selvityksen, jossa käsiteltiin perusteettomien vähennyshakemusten ja keinotekoisien järjestelyiden vaikutusta verojen kertymiseen. Virheellisistä ilmoituksista arvioitiin aiheutuvan valtiolle vuosittain yhteensä noin 20–30 miljoonan euron veromenetykset. Arvioitu veromenetykset vastaa noin 5–7 prosenttia kaikista myönnettyistä kotitalousvähennyksistä. Kokonaisuudessaan kotitalousvähennykset ovat pienentäneet henkilöiden tuloveroista muodostuvaa verokertymää vuosittain yli 400 miljoonaa eurolla.

Toimenpiteitä verovajeiden pienentämiseksi

Verohallinnon vuonna 2023 teettämän [asiakastutkimuksen](#) mukaan 90 prosenttia suomalaisista yrityksistä suhtautuu verotukseen myönteisesti ja 99 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että verotuksen suhteen oikein toimiminen kannattaa. Henkilöasiakkaita koskevan vastaavan [tutkimuksen](#) mukaan suomalaiset ovat erittäin veronmaksuymyönteisiä ja verojen maksaminen koetaan tärkeäksi velvollisuudeksi. Kansalaiset myös kokevat, että Verohallinto valvoo tehokkaasti tulojen ilmoittamista ja verojen maksamista.

Verohallinnon keskitetty riskienhallintatoiminto on parantanut toimenpiteiden osuvuutta merkittävimpiin verovajetta aiheuttaviin riskeihin. Valvontaa on kohdennettu merkittävimpiin veroriskialueisiin, minkä lisäksi valvontaa kohdennetaan yleisesti kaikkiin asiakasryhmiin ja verolajeihin. Vuonna 2023 valvonnan ja ohjauksen painopistealueita olivat muun muassa virtuaalivaluuttojen, etämyynnin, sähköisten palveluiden sekä alustatalouden tulojen ilmoituspuutteiden valvonta, kansainvälisen sijoitustoiminnan valvonta, harmaan talouden

torjunta arvonlisäverotuksen petoksissa ja väärinkäytöksissä, arvonlisäverotus kansainvälisessä kaupassa, sosiaali- ja terveystaloudessa ja hyvinvointialueilla sekä työvoimavaltaisten alojen valvonta. Vuoden 2023 verovalvonnassa havaittiin 419 miljoonaa euroa ilmoittamatta jääneitä veroja, jotka Verohallinto lisäsi asiakkaidensa verotukseen. Määrä aleni 115 miljoonaa euroa edellisestä vuodesta, jolloin havaittiin poikkeuksellisen suuri määrä ilmoittamatta jääneitä veroja.

Siirtohinnoittelussa ja suuryritysten verovalvonnassa Verohallinto jatkoi ennakkollista menettelytapansa pyrkien tunnistamaan merkittävät veroriskit jo ennalta. Yhteisöasiakkaat voivat pyytää ennakkollista keskustelua haastavissa verokysymyksissä joustavana vaihtoehtona ennakkoratkaisuhakemukselle. Vuonna 2023 käytiin 141 asiakasaloitteista ennakkollista keskustelua, minkä lisäksi Verohallinto käynnisti omasta aloitteestaan keskustelun 16 tapauksessa.

Harmaan talouden torjunta säilyi keskeisenä valvonnan painopistealueena. Vuonna 2023 yli 40 prosenttia verotarkastuksista johti rikosilmoitusharkintaan. Harmaan talouden toimintaedellytyksiä on ehkäisty valvonnalla, tiedottamisella ja kehittämällä verojen ilmoittamisen ja maksamisen menettelyjä. Ennalta estävää kaupunkiyhteistyötä on jatkettu yhdessä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa. Harmaan talouden ja korruption tunnistamiseen liittyvää koulutusta on tarjottu tilintarkastusalan ja finanssialan toimijoille.

Harmaan talouden selvitysyksikön ilmiöselvityksiä, lausuntoja ja muita tiedon tuottamistehtäviä valmistui vuoden aikana yli 150. Viranomaisten tehtävien tueksi tuotettavan velvoitteidenhoitoselvityspalvelun käyttö laajeni edelleen ja vuoden lopussa palvelua hyödynnettiin 37 viranomaistehtävässä. Velvoitteidenhoitoselvityksiä tilattiin yli 700 000. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuvaa julkaistiin [Harmaa talous & talousrikollisuus -sivustolla](#).

[Harmaan talouden torjunnan toimenpideohjelman](#) aikana 2020–2023 Verohallinto toteutti yhteensä 12 hankekokonaisuutta. Hankkeen [vaikuttavuusarvion](#) mukaan hankkeiden nähtiin toteuttaneen hyvin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaa. Myös hankkeiden vaikuttavuus koettiin hyväksi.

Tulli torjuu Suomen verokertymään ja EU:n yhteisiin varoihin kohdistuvaa verovajetta, mikä turvaa myös yritysten tasapuolisen kilpailun edellytyksiä. Verovajeen torjunta sisältää muun muassa tullivalvonnan, yrityksiin kohdistuvat hallinnolliset tarkastukset sekä rajat ylittävään talousrikollisuuteen ja harmaaseen talouteen kohdistuvat rikostorjunnalliset toimet samoin kuin tiedonvaihdon muiden koti- ja ulkomaisten viranomaisten kanssa. Tullin asiakaspalvelu ja neuvonta ehkäisevät virheellisestä toiminnasta aiheutuvaa verovajetta.

Vuonna 2023 Tullin toimintaan vaikuttivat merkittävät toimintaympäristön muutokset. Venäjään kohdistuvien pakotteiden valvonta satoi edelleen merkittävässä määrin Tullin valvonnallisia resursseja. Vuoden loppupuolella alkaneet itärajan rajanylityspaikkojen tilapäiset sulkemiset vaikuttivat merkittävästi rajat ylittävän tavara- ja henkilöliikenteen liikennevirtoihin ja siten myös Tullin valvonnallisten resurssien suuntaamiseen. Vuoden 2023 aikana saatettiin päätökseen vuosille 2020–2023 ajoittuneen kansallisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman hankkeet, joiden puitteissa on muun muassa kehitetty elintarvikepetosten torjuntaan liittyvää viranomaisyhteistyötä Tullin ja Ruokaviraston välillä sekä selvitetty Tullin ja Verohallinnon suorittamiin yritys- ja verotarkastuksiin liittyviä toimivallan kehitystarpeita. Tulli ja Verohallinto toteuttivat yhteistyössä alkoholijuomien nettikauppaan kohdistuneen tehostetun verovalvontajakson, joka päättyi vuoden 2023 lopussa. Tiedustelupohjaisesti suunnatun tehostetun valvontajakson arvioidaan vähentäneen merkittävästi verosäännösten vastaisesti tehtyjä alkoholijuomien toimituksia Suomeen ja siten myös pienentäneen kyseisestä toiminnasta aiheutuvaa verovajetta.

Vuoden 2023 aikana Tullin rikostutkinnassa kirjattiin yhteensä 633 epäiltyä veropetosta, joista 107 oli törkeitä veropetoksia, 109 perusmuotoisia veropetoksia ja 417 lieviä veropetoksia. Tullin talousrikostorjunnan laskennallinen euromääräinen vaikuttavuus oli noin 103 miljoonaa euroa. Tullin tekemien yritys-, asiakirja- ja varastotarkastusten perusteella esitettyjen toimenpiteiden toteutuma oli noin 3,4 miljoonaa euroa.

4.2.5 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat

Suomen valtiontalouden ja EU:n väliset rahavirrat

Vuosi 2023 oli EU:n monivuotisen rahoituskehyskauden 2021–2027 kolmas vuosi. Valtiontalouden tasolla Suomi maksoi EU:n budjettiin 2,2 miljardia euroa ja sai 1,1 miljardia euroa vuonna 2023. Lisäksi Suomi maksoi Euroopan kehitysrahastoon 31 miljoonaa euroa ja Euroopan rauhanrahastoon 15 miljoonaa euroa. Valtion talousarviosta maksetut EU:n budjetin rahoituserät (arvonlisäveropohjaan, kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen ja bruttokansantuloon perustuvat jäsenmaksuosuudet) pienenevät 124 miljoonaa euroa (5,2 prosenttia) vuodesta 2022.

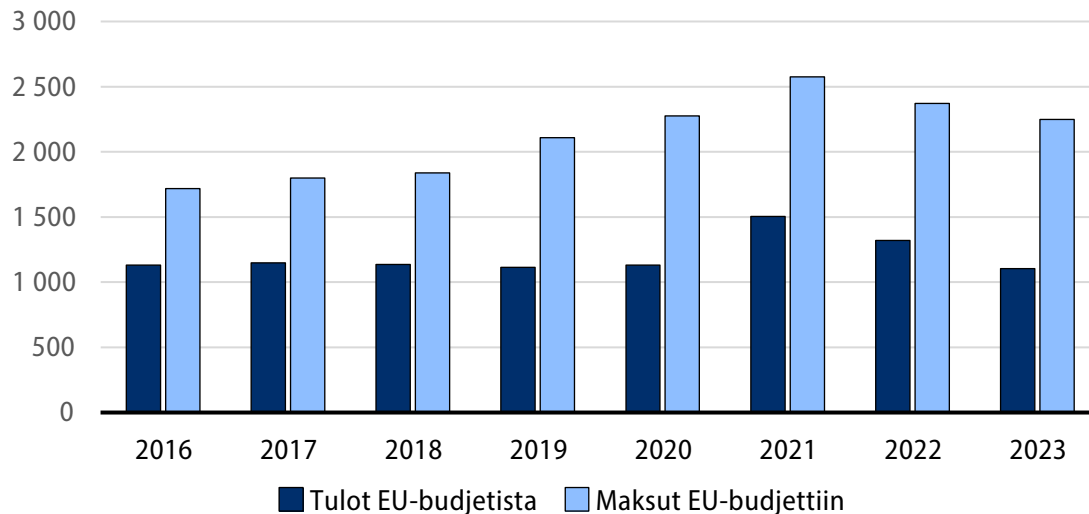
Valtion budjettitalouden tulot EU:lta pienenevät 218 miljoonaa euroa (16,5 prosenttia) vuodesta 2022. Vuoden 2021 tuloissa oli mukana 271 miljoonan euron ennakkomaksuosuus EU:n elpymis- ja palautumisvälineestä. Vuosina 2022 ja 2023 tuloja välineestä ei ollut, sillä tulevat tulot perustuvat kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman etenemiseen. Vuonna 2024 Suomen odotetaan saavan tuloja elpymis- ja palautumistukivälineestä yhteensä 589,9 miljoonaa euroa sekä REPowerEU-suunnitelmaan liittyvänä esirahoitusosuutena 25,4 miljoonaa euroa.

Suomen saamat rakennepoliittiset tuet pienenevät 35 miljoonaa euroa (16,7 prosenttia) ja maataloustuet ja maaseudun kehittämistuet pienenevät 232 miljoonaa euroa (23,5 prosenttia).

Vuonna 2023 Suomi keräsi EU:n puolesta 217 miljoonaa euroa tulleja ja sokerimaksuja. Näistä vain kantopalkkio, 54 miljoonaa euroa, sisältyy valtion tilinpäätökseen. EU:lle siirretty määrä oli 163 miljoonaa euroa.

Taulukko 22. Yhteenvedo valtiontalouden EU-tuloista ja -menoista 2022–2023, miljoonaa euroa

VALTIONTALOUDEN MENOT	2022	2023
Budjettitalous		
ALV-maksu	297	326
Muovimaksu	60	89
BKTL-maksu	2 016	1 834
EU-maksut yhteensä	2 373	2 249
Euroopan kehitysrahasto	42	31
Euroopan rauhanrahasto	0	15
Budjettitalous yhteensä	2 415	2 295
VALTIONTALOUDEN TULOT	2022	2023
Budjettitalous		
Maataloustuki	526	531
Maaseudun kehittäminen	460	224
Rakennepoliittinen tuki	210	175
Tullien yms. kantopalkkio	74	54
Elpymis- ja palautumistukivälineen tulot	0	0
Muut tulot (muun muassa sisäisen turvallisuuden rahastosta)	49	119
Budjettitalous yhteensä	1 321	1 103
Rahastotalous	0	0
Yhteensä	1 321	1 103

Kuvio 16. Tulot EU-budjetista ja maksut EU-budjettiin vuosina 2017–2023, miljoonaa euroa

Edellä on kuvattu Suomen valtiontalouden ja EU:n välisiä rahavirtoja. Tämän lisäksi EU:n rahoitusta ohjautuu Suomeen suoraan yksityisille toimijoille. Tämän rahoituksen kokonaismäärästä ei ole olemassa tarkkaa tietoa, mutta sen arvioidaan olevan noin 100–150 miljoonaa euroa vuodessa.

EU:n elpymis- ja palautumistukiväline

Eurooppa-neuvoston ylimääräisessä kokouksessa kesällä 2020 sovittiin monivuotisesta rahoituskehiksestä vuosille 2021–2027 ja koronaviruspandemiaan liittyvästä EU:n elpymispaketista, jonka tavoitteena on vauhdittaa jäsenmaiden talouksien uudelleen käynnistämistä ja Euroopan elpymistä koronaviruksen seurauksista. Kertaluonteisen elpymisvälineen koko on 750 miljardia euroa (vuoden 2018 hinnoin), josta 390 miljardia euroa on avustusmuotoista tukea ja 360 miljardia euroa lainoja.

Merkittävin osa EU:n elpymispakettia on elpymis- ja palautumistukiväline (RRF), jonka tarkoitus on auttaa jäsenmaita käsittelemään koronaviruspandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia ottaen huomioon vihreä ja digitaalinen siirtymä sekä kestävyysnäkökulmat. Välineestä myönnetään avustuksia ja lainoja jäsenvaltioiden rakenteellisten uudistusten ja investointien toteuttamiseen.

Saadakseen tukea elpymis- ja palautumistukivälineestä jäsenmaiden oli laadittava kansallinen elpymis- ja palautumissuunnitelma. Suomen suunnitelma on laadittu osana [kestävän kasvun ohjelmaa](#). Suunnitelman hyväksyminen oli edellytys rahoituksen saamiselle EU:sta. Komissio arvioi kansalliset suunnitelmat ja Suomen suunnitelma hyväksyttiin

EU-neuvostossa vuoden 2021 lopussa, minkä jälkeen Suomi sai ennakkomaksuosuuden 271 miljoonaa euroa (13 prosenttia suunnitelman alustavasta kokonaismäärästä). Muuten maksutukset perustuvat kansallisten suunnitelmien etenemiseen ohjelmissa esitettyjen tavoitteiden osoitettuun ja hyväksytyyn toteutumiseen.

Suomen alustava elpymis- ja palautumissuunnitelman avustusmäärä oli 2,1 miljardia euroa, joka kuitenkin supistui odotetusti 1,8 miljardiin euroon ennustettua paremman talouskehityksen vuoksi. Kestävän kasvun ministerityöryhmä linjasi kesäkuussa 2022 suunnitelman päivittämisestä muutoksen vuoksi. Valtioneuvosto hyväksyi suunnitelman päivityksen, joka toimitettiin komissiolle tammikuussa 2023 ja jonka EU:n talous- ja rahoitusasioiden neuvosto hyväksyi maaliskuussa 2023.

Vuonna 2022 EU käynnisti osana elpymis- ja palautumistukivälinettä REPowerEU-suunnitelman, jolla EU pyrkii katkaisemaan riippuvuuden Venäjän fossiilisista polttoaineista ja nopeuttamaan siirtymää puhtaaseen energiaan. Suomi on hakenut elpymis- ja palautus-suunnitelmaansa lisärahoitusta REPowerEU-suunnitelman kautta yhteensä 127 miljoonaa euroa. Neuvosto hyväksyi Suomen REPowerEU-lukuun perustuvan suunnitelman päivityksen 8.12.2023. Suomi sai REPowerEU-suunnitelmaan liittyvän esirahoitusosuuden 25.1.2024 ja sen suuruus (13 prosenttia kokonaissaannosta) oli 25,4 miljoonaa euroa. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman avustusmäärä on päivityksen jälkeen noin 1,95 miljardia euroa.

Maksupyyntöjen lähettäminen edellyttää sopimista komission kanssa menettelyistä ja asiakirjoista, joilla osoitetaan suunnitelman tavoitteiden saavuttaminen. Suomi lähetti ensimmäisen (202 miljoonaa euroa nettona) maksupyyntönsä 10.11.2023 ja komissio julkaisi alustavan arvionsa siitä 25.1.2024. Maksupyyntöä vastaava summa maksettiin Suomelle 1.3.2024. Kansallisesti suunnitelman toimeenpano on edennyt pääosin aikataulussa ja rahoitusta on kohdennettu suunnitelman investoinneille ja uudistuksille vuodesta 2021 lähtien. Laki Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta (537/2022) tuli voimaan heinäkuussa 2022 ja se määrittelee eri viranomaisten tehtävät ja vastuut sekä tiedonkeruovelvoitteet. Lisätietoja toimeenpanon etenemisestä, kustannuksista ja rahoituksesta on saatavissa [tutkihallintoa.fi](https://www.tutkihallinto.fi)-sivustolta.

4.2.6 Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot

Valtion liikelaitokset

Valtion liikelaitoksia ovat Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt sekä Senaatti-kiinteistöjen tytärliikelaitos Puolustuskiinteistöt. Metsähallituksella on liiketoiminnan lisäksi maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön pääluokista rahoitettavia julkisia

hallintotehtäviä. Liikelaitosten tuloksellisuutta kuvataan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1 ja tilinpäätöstiedot esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosassa (liite 2, luku 2).

Taulukko 23. Valtion liikelaitosten liiketoiminta 2022 ja 2023

	Metsähallituskonserni, liiketoiminta ja tytäryhtiöt		Senaatti-kiinteistöt -konserni	
	2022	2023	2022	2023
Liikevaihto, miljoonaa euroa	410	422	861	967
Liikevaihdon muutos, prosenttia	15,6	2,8	7,4	12,4
Liikevoitto/-tappio, miljoonaa euroa	166	158	72	76
Tilikauden tulos, miljoonaa euroa	151	142	65	30
Tuloutus valtion talousarvioon, miljoonaa euroa	110	120	35	38
Sijoitetun pääoman tuotto, prosenttia	6,4	6,1	1,6*	1,0
Omavaraisuusaste, prosenttia	97	98	60	57
Taseen loppusumma, miljoonaa euroa	3 109	3 099	5 019	5 259
Henkilöstö	578	572	1 273	1 290

* Vuoden 2022 luku korjattu Senaatti-kiinteistöltä saadun tarkennuksen perusteella.

Taulukko 24. Valtion liikelaitoskonsernien liikevaihto, miljoonaa euroa

	2019	2020	2021	2022	2023
Senaatti-kiinteistöt, konserni	653	645	801	861	967
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	356	329	355	410	422

Taulukko 25. Valtion liikelaitoskonsernien taseen loppusumma, miljoonaa euroa

	2019	2020	2021	2022	2023
Senaatti-kiinteistöt, konserni	4 541	4 597	4 787	5 019	5 259
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	3 059	3 032	3 047	3 109	3 099

Rahastot

Talousarvion ulkopuolella oli 11 valtion rahastoa. Rahastojen tuloksellisuutta kuvataan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1. Rahastokohtaiset tilinpäätöstiedot esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosassa (liite 2, luku 3).

Taulukko 26. Talousarviosiirrot ja yhdystilisaamiset 2022 ja 2023, miljoonaa euroa

	Talousarviosiirrot*		Yhdystilisaamiset	
	2022	2023	2022	2023
Huoltovarmuusrahasto	0	0	302	209
Maatalouden interventiorahasto	0,4	0,4	3,9	4,3
Maatilatalouden kehittämisrahasto	43,7	0	330	316
Palosuojelurahasto	0	0	25	26
Rahoitusvakauserahasto	0	0	919	1 072
Valtion asuntorahasto	-1	-0,4	3 179	3 175
Valtion Eläkerahasto	-1 982	-2 116	0	0
Valtion televisio- ja radiorahasto	557	576	7,4	7,3
Valtion ydinjätehuoltorahasto	0	0	38,6	10,5
Valtiontakuurahasto	0	0	1 100	1 109
Öljysuojarahasto	4	3,6	9,1	7,2
Yhteensä	-1 378	-1 537	5 913	5 936

* Talousarviosiirrot: + = siirto talousarviosta rahastoon, - = siirto rahastosta talousarvioon.

Valtion Eläkerahaston tuloista siirretään valtion talousarvioon vuosittain 40 prosenttia valtion vuotuisesta eläkemenosta. Valtion televisio- ja radiorahastoon siirretään määräraha Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) mukaisen julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi.

Rahastoilla ei ole itsenäistä kassaa, vaan niiden kassavarat ovat osa valtion kassaa (pois lukien Valtion Eläkerahasto). Rahastot esittävät taseessaan yhdystilisaamiset valtiolta.

Taulukko 27. Rahastotalouden tuotto- ja kululaskelma, miljoonaa euroa

	2019	2020	2021	2022	2023
Toiminnan tuotot	2 465	2 442	3 364	2 625	2 561
Toiminnan kulut	-31	486	-13*	464	191
Rahoitustuotot	604	698	652	752	735
Rahoituskulut	304	206	249	535	202
Satunnaiset tuotot ja kulut	0	0	2	0	173
Siirtotalouden tuotot	-1	0	0	0	0
Siirtotalouden kulut	967	1 046	1 432	1 134	1 225
Tuotot ja kulut veroista ja pakollisista maksuista	73	66	61	62	58
Tilikauden tuotto-/kulujäämä	1 839	1 467	2 411	1 307	1 565

* Huoltovarmuusrahastossa vuonna 2020 alennettuja öljytuotteiden varmuusvarastojen tasearvoja palautui 274 miljoonaa euroa.

Vuonna 2023 toiminnan tuotoista 2,1 (1,9 vuonna 2022) miljardia euroa oli Valtion Eläkerahaston tuottoja. Näistä 1,7 (1,6) miljardia euroa oli eläkemaksutuottoja ja 379 (315) miljoonaa euroa oli osakkeiden ja osuuksien myyntivoittoja. Rahoitusvakauserahaston toiminnan tuotot pienenevät edellisestä vuodesta 56 miljoonalla eurolla ja olivat 404 (460) miljoonaa euroa. Huoltovarmuusrahaston maksullisen toiminnan tuotot pienenevät 143,8 miljoonalla eurolla verrattuna vuoteen 2022. Rahastotalouden kokonaisuudessa toiminnan tuotot pienenevät yhteensä 64 miljoonalla eurolla vuodesta 2022.

Rahastotalouden toiminnan kulujen suurimmat muutokset liittyivät Huoltovarmuusrahaston tilikauden kuluihin ja varastojen muutoksiin. Huoltovarmuusrahaston vaihto-omaisuuden arvo oli 1,5 (1,4) miljardia euroa. Huoltovarmuusrahaston vaihto-omaisuus on arvostettu hankintahinnan mukaisena. Huoltovarmuusrahaston satunnaisiin kuluihin on kirjattu Fingrid Oyj:n osakkeiden 173 miljoonan euron vastikkeeton luovutus valtiovarainministeriölle.

Rahoitustuotot ja -kulut yhteensä olivat pienentyneet vuoteen 2022 verrattuna 316 miljoonalla eurolla. Rahoitustuotot olivat pienentyneet 17 miljoonaa euroa ja ne olivat rahastotalouden kokonaisuudessa yhteensä 735 (752) miljoonaa euroa. Rahoituskulut olivat pienentyneet 333 miljoonaa euroa ja ne olivat rahastotalouden kokonaisuudessa yhteensä 202 (535) miljoonaa euroa.

Siirtotalouden kuluissa suurimmat erät olivat siirrot Valtion televisio- ja radiorahastosta 576 miljoonaa euroa, rahoitusvakauserahastosta 252 miljoonaa euroa sekä Valtion asunto-rahaston avustukset 136 (87) miljoonaa euroa. Tuotot veroista ja pakollisista maksuista koostuivat huoltovarmuusmaksuista, ydinjätehuoltomaksuista ja palosuojelumaksuista.

Taulukko 28. Rahastotalouden tase-erät, miljoonaa euroa

Vastaavaa	2019	2020	2021	2022	2023
Aineettomat hyödykkeet	1	1	0	0	0
Aineelliset hyödykkeet	28	39	43	53	56
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	19 700	19 061	19 451	19 961	21 370
Vaihto-omaisuus	1 284	1 161	1 532	1 412	1 501
Pitkäaikaiset saamiset	23	21	20	19	16
Lyhytaikaiset saamiset	2 166	2 267	2 317	2 095	662
Lyhytaikaiset sijoitukset	172	145	110	120	164
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	4 656	5 497	6 477	6 352	6 332
Vastaavaa yhteensä	28 031	28 193	29 950	30 011	30 101
Vastattavaa	2019	2020	2021	2022	2023
Rahastojen oma pääoma	27 954	28 090	29 499	29 415	29 538
Pitkäaikainen vieras pääoma	0	0	349	349	349
Lyhytaikainen vieras pääoma	76	103	102	248	214
Vastattavaa yhteensä	28 031	28 193	29 950	30 011	30 101

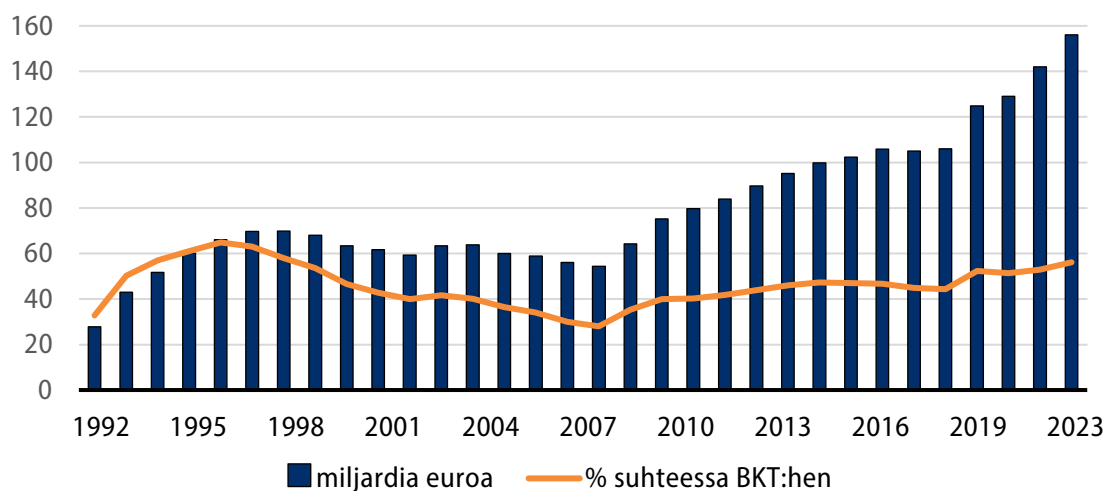
Rahastotalouden käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset olivat yhteensä 21,4 miljardia euroa, josta Valtion Eläkerahaston osake-, rahasto- ja muut sijoitukset olivat 16,5 miljardia euroa vuoden 2023 lopussa. Vaihto-omaisuus on pääosin Huoltovarmuusrahaston varmuusvarastoja. Lyhytaikaiset saamiset muodostuvat lähinnä Valtion asuntorahaston laina- ja siirtosaamisista ja Valtion Eläkerahaston muista lyhytaikaisista saamisista ja siirtosaamisista. Valtion ydinjätehuoltorahaston lainasaamiset on tilikauden aikana maksettu pois. Rahoitusvaroihin sisältyvät yhdystilisaamiset valtion talousarviotaloudelta.

4.2.7 Valtionvelka

Valtion budjettitalouden velan määrä kasvoi vuonna 2023. Uutta lainaa otettiin nettomääräisesti 12,7 miljardia euroa (sisältäen emissiovoitot ja -tappiot) eli 2,5 miljardia euroa enemmän kuin eduskunnan hyväksymässä valtion talousarviossa, mihin oli syynä varautuminen heti vuoden 2024 alussa maksettaviin hyvinvointialueiden menoihin. Valtion kassavarat olivat vuoden lopussa 8,5 miljardia euroa.

Valtion budjettitalouden velka oli vuoden 2023 päättyessä nimellisarvoltaan 153,2 miljardia euroa (sisältäen emissiotappiot ja -voitot), mikä oli 12,6 miljardia euroa (yhdeksän prosenttia) enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Velan korkomenot olivat yhteensä 2,3 miljardia euroa eli 1,5 miljardia euroa enemmän kuin vuotta aiemmin.

Kuvio 17. Valtionvelka*, nimellisarvo miljardia euroa ja velan suhde bruttokansantuotteeseen prosenttia



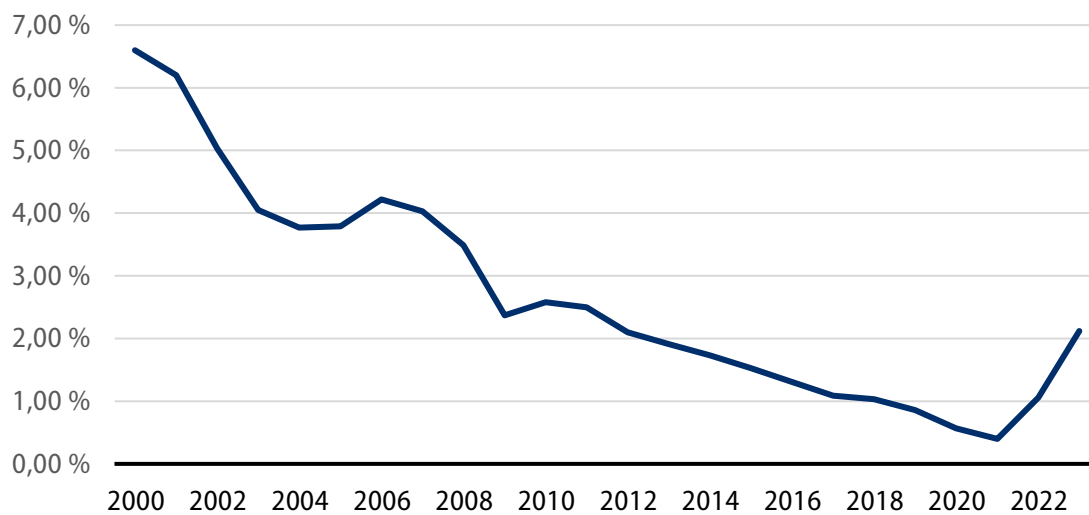
* Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pois lukien emissiovoitot ja -tappiot.
Lähde: Valtiokonttori.

Vuoden 2023 päättyessä 86 prosenttia velkakannasta oli pitkäaikaista ja 14 prosenttia lyhytaikaista (alle vuoden mittainen laina-aika). Yleisöobligaatiolainojen kanta vuoden lopussa oli 134,5 miljardia euroa, joka koostuu sarjaobligaatioista (132,8 miljardia euroa) ja muista yleisöobligaatioista (1,6 miljardia euroa). Vuoden lopussa velkasitoumuskanta oli 21,7 miljardia euroa.

Valtion velanhallinnan strategisena tavoitteena on lainatarpeen tyydyttäminen ja velasta aiheutuvien pitkän aikavälin kustannusten minimointi hyväksyttäväksi katsottavalla riskitasolla. Riskejä ovat markkinariskit, rahoitusriskit, luottoriskit, toiminnalliset ja oikeudelliset riskit sekä malliriskit. Jälleenrahoitusriskien välttämiseksi uudet lainat otetaan pääasiassa pitkäaikaisina lainoina siten, että velan jälleenrahoitus jakautuu mahdollisimman tasaisesti tuleville vuosille. Pitkäaikaista lainanottoa puoltaa myös hyvästä luottoriskiluokituksesta johtuva valtion suhteellinen kustannusetu pitkäaikaisten joukkolainojen markkinoilla. Vuoden 2023 lopussa valtionvelan keskimääräinen vuotuinen efektiivinen kustannus oli 2,12 eli 1,06 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuotta aiemmin. Kustannus oli pitkään trendinomaisessa laskussa, kunnes yleisen korkotason nousu käänsi efektiivisen kustannuksen kasvuun vuonna 2021 (kuvio 18).

Velan kustannuksia pyritään minimoimaan pääasiassa velan korkoriskiaseman strategisella valinnalla. Valtio on ylläpitänyt melko lyhyttä velan korkosidonnaisuutta ja pyrkinyt tällä tavoin hyödyntämään korkomarkkinoiden tyypillistä asiointilaa, missä lyhyet korot ovat pitkiä korkoja alhaisemmat. Lyhytaikaisella korkosidonnaisuudella odotettavissa oleva kustannus on pitkällä aikavälillä keskimäärin matalampi kuin pitkällä korkosidonnaisuudella, mutta toisaalta lyhyeen korkosidonnaisuuteen liittyy suurempi korkomenojen vaihtelu.

Kuvio 18. Valtionvelan efektiivinen kustannus, %



Valtio laski liikkeeseen kolme uutta viitelainaa. Ensimmäinen emissio tapahtui tammi-kuussa, jolloin laskettiin liikkeeseen vuonna 2038 erääntyvä viitelaina arvoltaan 3,0 miljardia euroa. Toinen 3,0 miljardin euron vuonna 2033 erääntyvä viitelaina laskettiin liikkeeseen huhtikuussa. Kolmas 3,0 miljardin euron vuonna 2029 erääntyvä viitelaina laskettiin liikkeeseen elokuussa. Lisäksi toteutettiin 14 huutokauppaa, joissa myytiin vuosina 2025, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031, 2032, 2033, 2034, 2036, 2038, 2047 ja 2052 erääntyviä lainoja yhteensä 12,0 miljardin euron arvosta. Budjettitalouden ulkopuolisille liikelaitoksille ei tehty pitkää varainhankintaa vuonna 2023. Valtion velkasitoumuksia laskettiin liikkeeseen 32,7 miljardia euroa. Tähän sisältyi 478 miljoonan euron arvosta velkasitoumuksia, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjä varten.

Vuonna 2023 ei laskettu liikkeeseen uusia valuuttamääräisiä obligaatioita. Valuuttamääräiset lainat on suojattu valuuttakurssiriskiä vastaan valuutanvaihtosopimuksilla. Valuuttamääräisiä lainoja ennen valuutanvaihtosopimuksia oli kertomusvuoden lopussa 3,2 miljardia euroa eli 2,0 prosenttia valtionvelasta.

Taulukko 29. Valtion budjettitalouden nettolainanotto, miljoonaa euroa

	2019	2020	2021	2022	2023
Nostot	23 978	53 880	38 570	44 439	57 933
Kuoletuksat	22 579	35 565	34 887	31 764	43 719
Velanhallinnan erät	394	647	624	-1 361	-1 516
Nettolainanotto yhteensä	1 793	18 962	4 307	11 314	12 698

Taulukko 30. Valtionvelan rakenne*, miljoonaa euroa

	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023
Pitkäaikainen velka	100 399	106 745	116 868	124 218	134 457
Lyhytaikainen velka	5 969	18 088	11 829	17 411	21 716
Valtionvelka yhteensä	106 368	124 833	128 696	141 628	156 172
Budjettitalous	105 283	123 598	127 280	139 955	154 169
Rahastotalous	0	0	0	0	0
Liikelaitokset	1 085	1 235	1 416	1 673	2 003
Korjauserät	0	0	0	0	0
Valtionvelka yhteensä	106 368	124 833	128 696	141 628	156 172

* Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pois lukien emissiovoitot ja -tappiot.

Eduskunta korotti keväällä 2023 valtion lainanottovaltuutta. Sen mukaan eduskunta on antanut valtioneuvostolle tai sen määräämissä rajoissa Valtiokonttorille valtuuden ottaa lainaa valtion talousarvion kattamiseksi siten, että lainaa saa kulloinkin olla enintään 170 miljardia euroa (aiempi valtuus 150 miljardia euroa), josta määrästä lyhytaikaista, lainoja liikkeeseen laskettaessa laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden mittaista lainaa, saa olla kulloinkin enintään 29 miljardia euroa (aiemmin 25 miljardia euroa).

4.2.8 Valtiontalouden vastuut ja riskit

Valtion taloudelliset vastuut ja niihin liittyvät riskit voivat muodostua hajautetusti valtion talousarviotalouden, valtion rahastojen ja liikelaitosten piirissä. Valtion julkilausutut (eksplisiittiset) vastuut muodostuvat velan ja eläkevastuiden ohella lähinnä takauksista ja takuista. Julkilausutut vastuut perustuvat lakeihin tai sopimuksiin. Lisäksi valtiolle saattaa syntyä julkilausumattomia (implisiittisiä) vastuita esimerkiksi kuntien, valtionyhtiöiden tai

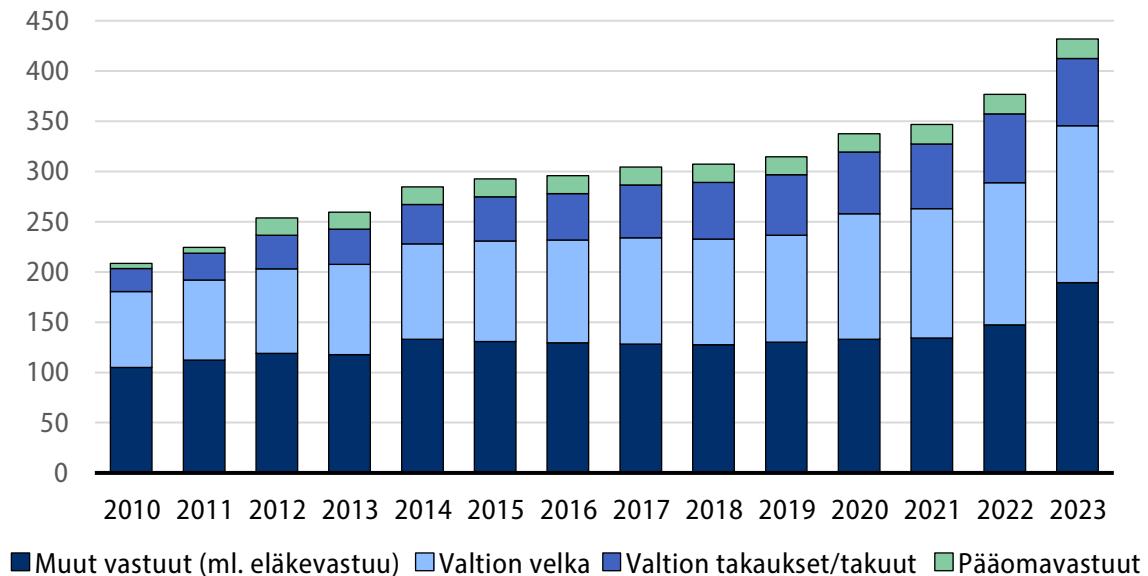
rahoitusmarkkinoiden turvaamiseen liittyvissä asioissa. Tällöin valtiolle voi syntyä tarve ottaa tosiasiallinen vastuu jonkin yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta keskeisen asian turvaamisesta, vaikka laki tai sopimus ei siihen suoranaisesti valtiota velvoittaisikaan.

Yksityiskohtaisemmin valtiontalouden vastuita ja riskejä on käsitelty valtiovarainministeriön syksyn 2023 [katsauksessa valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin](#). Katsauksen mukaan valtion vastuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Seuraava katsaus julkaistaan syksyllä 2024.

Valtiontalouden vastuut

Valtion määriteltävissä olevia vastuita ovat valtion takaukset ja takuut, pääomavastuut, velat ja muut vastuut (mukaan lukien eläkevastuut). Seuraavassa kuviossa on koottu yhteen tiivistelmä pääosin valtion määriteltävissä olevien vastuiden kehityksestä. Eläkevastuu 101 miljardia euroa sisältyy kuviossa muihin vastuisiin.

Kuvio 19. Valtion vastuut, miljardia euroa



Seuraavassa taulukossa on tiivistelmä valtion varoista ja tietyistä, määriteltävissä olevien vastuiden nimellisarvoista. Tiedot valtion reaali- ja rahoitusvarallisuudesta perustuvat rahoitustilinpitoon. Tilastokeskuksen valtion takauksia koskevat tilastot poikkeavat tässä esitetystä valtion takausten määrästä muun muassa virallisissa tilastoissa käytettävän sektoriluokituksen takia. Rahoitusvarallisuudesta on lisäksi kuvattu eräitä keskeisiä, julkisesti

noteerattuja osakeomistuksia, joiden markkina-arvot vaihtelevat muun muassa suhdanteiden muuttuessa. Näiden lisäksi valtio omistaa joko kokonaan tai on osaomistajana useissa sellaisissa yrityksissä, joiden arvonmäärittely perustuu kirjanpitoarvoon.

Taulukko 31. Yhteenveto valtion varoista ja vastuista, miljardia euroa, prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Varat						
Valtion reaali-varat ¹	58,7	59,4	58,4	60,9	64,4	
prosenttia suhteessa BKT:hen	25,1 %	24,8 %	24,5 %	24,3 %	24,1 %	
Valtion rahoitusvarallisuus ¹	80,4	89,2	106,9	103,3	93,2	93,5
prosenttia suhteessa BKT:hen, josta	34,4 %	37,2 %	44,9 %	41,2 %	34,8 %	33,7 %
Valtion kassa	2,1	2,3	7,6	4,8	3,7	8,5
Solidium Oy	6,8	7,5	7,6	9,0	7,9	7,1
Muut noteeratut osakeomistukset	15,5	19,0	26,0	25,0	19,7	17,9
Asuntorahaston saamiset ²	4,2	3,7	3,2	2,8	2,4	2,1
Vastuut						
Valtion velka	105,0	106,4	124,8	128,7	141,6	156,2
prosenttia suhteessa BKT:hen	44,9 %	44,3 %	52,4 %	51,3 %	52,9 %	56,2 %
Kuntien velka ³	26,6	29,9	31,9	32,9	34,6	29,2
prosenttia suhteessa BKT:hen	11,4 %	12,5 %	13,4 %	13,1 %	12,9 %	10,5 %
Hyvinvointialueiden velka						6,3
Valtion takaukset ja takuut ⁴	56,6	60,2	61,7	64,2	68,5	67,0
prosenttia suhteessa BKT:hen	24,2 %	25,1 %	25,9 %	25,6 %	25,6 %	24,1 %
Finnvera Oyj	30,3	32,6	31,6	32,1	35,1	31,9
Opintolainat	3,4	4,0	4,5	5,0	5,5	6,1
Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV)	7,0	7,0	6,8	6,6	6,7	6,7
Suomen Pankki	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8	0,9
Valtion rahastot	14,6	15,5	16,5	17,7	18,6	19,9
Covid-19-tukitoimet ⁵			1,0	1,4	1,4	1,0
Muut	0,8	0,5	0,7	0,7	0,5	0,5

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pääomavastuut ⁶	17,9	17,9	18,2	19,4	19,4	19,3
prosenttia suhteessa BKT:hen	7,6 %	7,4 %	7,6 %	7,7 %	7,2 %	6,9 %
Euroopan vakausmekanismi (EVM)	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1
Europan investointipankki (EIP)	3,1	3,1	3,1	3,7	3,4	3,4
Pohjoismaiden investointipankki (NIB)	1,1	1,1	1,1	1,5	1,5	1,3
Muut	2,5	2,6	2,8	3,1	3,4	3,5
Muut vastuut ⁷	127,6	130,0	132,9	134,3	147,2	189,3
prosenttia suhteessa BKT:hen	54,4 %	54,2 %	55,9 %	53,6 %	55,0 %	68,1 %
Talousarviotalous, josta	124,7	127,2	130,2	131,5	143,8	185,6
eläkevastuut	92,1	92,7	93,1	93,3	97,0	101,0
Rahastotalous	1,7	1,7	1,8	2,0	2,4	2,3
Liikelaitokset	1,2	1,1	0,9	0,8	1,0	1,4

- 1 Tilinpidossa yksiköitä luokiteltu vuonna 2019 uudelleen. Luvut korjattu muutetun aikasarjan mukaisiksi kaikkien vuosien osalta.
- 2 Asuntorahaston saamiset sisältävät tarkasteluvuosilta aravalainasaamiset kokonaisuudessaan. Ennen vuotta 2019 laadituissa taulukoissa on raportoitu vain pitkäaikaiset lainasaamiset.
- 3 Lukusarja muutettu vuoden 2022 tilastointimuutoksen mukaiseksi.
- 4 Valtiontakaukset ja -takuut on esitetty tarkemmin hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2 (valtion tilinpäätöksen liite 12).
- 5 Sisältää takaukset huoltovarmuuskriittisille varustamoille, Finnairille sekä EU:n SURE-tukivälineen lainoille ja EIP:n covid-19-takuurahastolle sekä covid-19-rokotetakuun.
- 6 Pääomat kansainvälisille rahoituslaitoksille, joita joudutaan maksamaan siinä tapauksessa, että pääomaa tarvitaan tappioiden kattamiseksi tai maksukyvyttömyyden välttämiseksi.
- 7 Esimerkiksi valtion eläkevastuut ja talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet.

Valtion talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten taseen ulkopuoliset vastuut ilman eliminointeja olivat 31.12.2023 yhteensä 256,3 miljardia euroa. Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna on 40,7 miljardia euroa. Vuotta 2023 koskeviin valtion tilinpäätöksen liitetietoihin on lisätty tiedot valtion vastuista yrittäjien, maatalousyrittäjien, merimiesten ja Kelan toimihenkilöiden eläkejärjestelmissä sekä valtion vastuu alle kolmivuotiaan lapsen hoidon ja opiskelun ajalta karttuvista eläkkeistä.

Taulukko 32. Taseen ulkopuoliset vastuut, talousarvionalous, rahastotalous ja valtion liikelaitokset, miljoonaa euroa

	31.12.2022	31.12.2023	Muutos milj. euroa	Muutos %
Talousarvionalouden taseen ulkopuoliset vastuut	193 685	232 739	39 054	20,2
Valtion eläkevastuu	97 000	101 000	4 000	4,1
Talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet	20 530	20 455	-75	-0,4
Valtiontakaukset ja valtioneuvoston takaukset ¹	49 900	47 122	-2 778	-5,6
Muut monivuotiset vastuut	26 254	64 162	37 908	144,4
Rahastojen taseiden ulkopuoliset vastuut	20 933	22 174	1 241	5,9
Liikelaitosten taseiden ulkopuoliset vastuut	1 033	1 403	370	35,8
Yhteensä	215 651	256 316	40 665	18,9

1 Rahastojen valtioneuvoston takaukset ja -takaukset sisältyvät kohtaan Rahastojen taseiden ulkopuoliset vastuut.

Takaukset ja takaukset

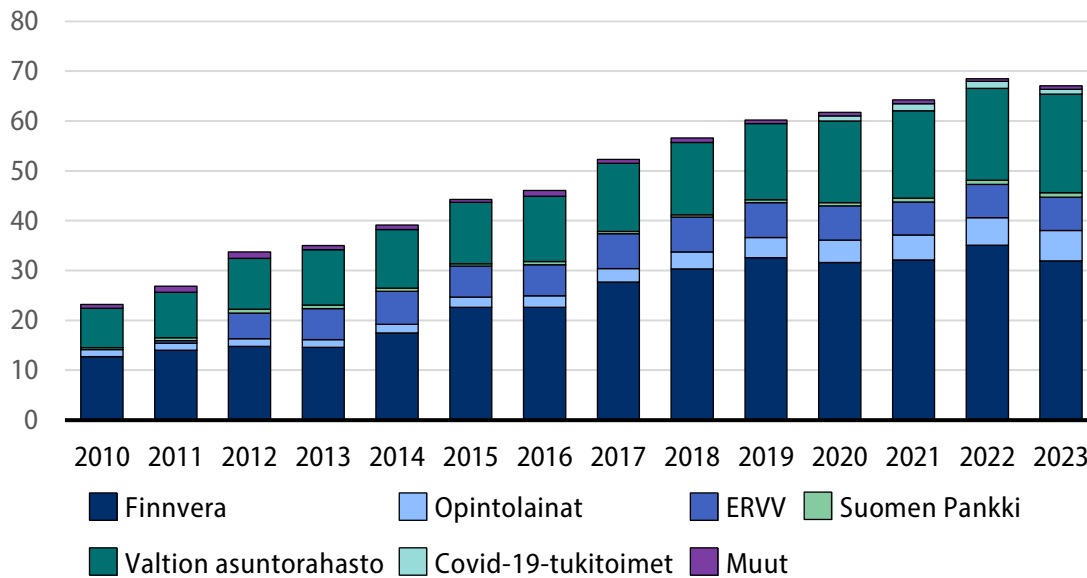
Valtion takauksista ja takuista pääosa on vastuita, jotka sisältävät luotonantoon rinnastettavan luottoriskin. Valtiota sitovien takauksien ja takuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Valtion tilinpäätöksessä raportoidaan valtioneuvoston takauksien ja -takuiden käytettävissä oleva enimmäismäärä, johon on eduskunnan valtuus sekä voimassa oleva takaus- ja takuuvastuu.

Valtioneuvoston takauksien ja -takuiden käytettävissä oleva enimmäismäärä oli vuoden 2023 lopussa 149,2 miljardia euroa. Vuoden 2023 aikana käytettävissä oleva enimmäismäärä kasvoi 1,9 miljardilla eurolla. Enimmäismäärä sisältää vuonna 2022 energiayhtiöiden johdannaismarkkinoilla vaadittavien vakuuksien likviditeettilainoille annetun 10 miljardin euron laina- ja takausohjelman valtuuden vuosille 2022–2023. Valtuuden voimassaoloaikana ohjelmaan ei tullut hakemuksia, joten siihen liittyviä laina- tai takausvastuita ei ollut voimassa valtuuden voimassaoloaikana. Viime vuosien merkittävin takaus- ja takuuvastuun nousu tapahtui vuonna 2020, jolloin valtuuksien enimmäismäärä nousi 106,5 miljardista eurosta 135,2 miljardiin euroon. Tällöin korotukset johtuivat pääosin Finnveran vienninrahoituksen ja varainhankinnan takaus- ja takuuvastuun korotuksista sekä koronapandemiaan liittyvistä valtuuksista.

Valtiontakausten ja -takuiden voimassa oleva määrä oli vuoden 2023 lopussa 67,0 miljardia euroa. Voimassa olevat takaukset ja takuut vähenivät vuoden 2023 aikana 2,3 prosenttia ja euromääräisesti 1,6 miljardia euroa. Valtion takaus- ja takuuvastuiden kokonaiskannan laskeminen vuonna 2023 oli poikkeuksellinen yli kymmenen vuoden ajan vallinneen jatkuvan kasvujakson jälkeen. Pitkäaikainen takaus- ja takuukannan kasvu on painottunut erityisesti kahteen suurimpaan osa-alueeseen: Finnvera Oyj:n ja Valtion asuntorahaston takauksiin, joita tarkastellaan tarkemmin myöhemmin tässä luvussa. Suurin yksittäinen takaus- ja takuukannan laskuun vuonna 2023 vaikuttanut erä oli Finnveran vientitakuukannan aleneminen noin 3,5 miljardilla eurolla

Vuoden 2023 lopussa voimassa olevista takaus- ja takuuvastuista Finnveraan liittyvien takausten ja takuiden osuus oli 31,9 miljardia euroa, Valtion asuntorahaston osuus 19,8 miljardia euroa, Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) osuus 6,7 miljardia euroa ja opintolainojen osuus 6,1 miljardia euroa. Koronapandemiasta johtuviin tukitoimiin liittyvien takausvastuiden voimassa oleva määrä oli vuoden lopussa 1,0 miljardia euroa, josta hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tukivälineen (SURE) takauksen osuus oli 432 miljoonaa euroa, Euroopan investointipankin covid-19-takuurahaston osuus 234 miljoonaa euroa, Finnair Oyj:n lainatakauksen osuus 252 miljoonaa euroa ja covid-19-rokotteen vakuutustakuun osuus 29 miljoonaa euroa. Kaikkiaan voimassa olevien valtiontakausten ja -takuiden nimellisarvo oli vuoden 2023 lopussa 24,1 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Eniten voimassa olevista takauksista ja takuista kasvua oli vuonna 2023 Valtion asuntorahastoon liittyvissä vastuissa 1,3 miljardia euroa ja opintolainatakauksissa 0,6 miljardia euroa. Finnveraan liittyvä takauskanta pieneni 3,2 miljardilla eurolla. Koronapandemiaan liittyvät huoltovarmuuskriittisten varustamoiden lainatakaukset päättyivät ennen aikaisten lainamaksujen myötä kokonaisuudessaan vuoden 2023 aikana. Finnairin lainaan liittyvä takausvastuu aleni vuoden 2023 aikana 288 miljoonalla eurolla takausmäärän ollessa vuoden lopussa 252 miljoonaa euroa.

Kuvio 20. Valtion voimassa olevien takausten ja takuiden kehitys*, miljardia euroa

* Valtion tilinpäätösraportoinnin mukainen Finnveraan liittyvä takausvastuu muodostuu vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuukannasta, kotimaisesta vastuukannasta ja varainhankinnan takauksesta. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan takaus- ja takuumäärässä on otettu huomioon voimassa olevat vastuut (nostetut ja nostamattomat), mutta ei tarjousvastuita. Siltä osin kuin Finnveran Euro Medium Term Note (EMTN) -lainaohjelman alla otettua valtion takaamaa varainhankintaa on käytetty vientiluottojen rahoittamiseen, valtion vastuu ei ole kahdenkertainen, mutta vastuut voivat realisoitua eri tekijöiden johdosta ja eri ajankohtana.

Eurostat julkaisee [tilastoja EU-maiden valtioneuvostojen kokonaismäärästä suhteessa bruttokansantuotteeseen](#). Takausvastuiden nimellisarvojen yhteismitallista vertailua maiden välillä vaikeuttavat kuitenkin muun muassa eri maiden erilaiset raportointikäytännöt.

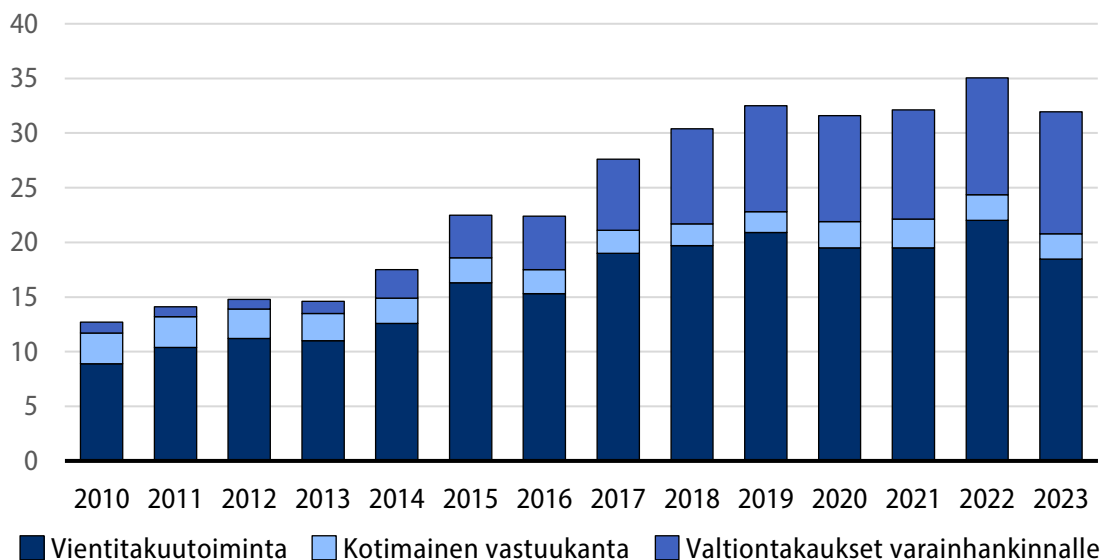
Finnvera

Valtion omistama erityisrahoitusyhtiö Finnvera edistää suomalaisten yritysten toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä tarjoamalla lainoja, takauksia ja vientitakuita. Finnvera-konserni muodostuu emoyhtiö Finnvera Oyj:stä ja sen tytäryhtiö Suomen Vientiluotto Oy:stä. Finnvera-konsernin toiminta muodostuu kotimaan ja viennin rahoituksesta. Finnvera jatkoi vuonna 2023 strategiaansa yritysten uuden kasvun, investointien ja kansainvälistymisen painottamisessa. Finnvera otti käyttöön rahoitustuotteita ilmastonmuutosta torjuvien ratkaisujen sekä digitalisaation ja viennin hankkeisiin, sekä kehitti vastuullisuustyötään sekä vastuullisuustavoitteitaan ja -raportointiaan. Vuosi 2023 oli haastava sekä kansainvälisesti että Suomen taloudessa. Korkotaso ja inflaatio olivat korkealla, ja geopoliittisesti tilanne oli kireä. Finnveran kotimaan ja viennin rahoitustoiminnassa vuosi oli kuitenkin vilkas. Finnveralla on noin 23 100 asiakasta, joista valtaosa on kotimaan rahoituksen asiakkaita. Finnveran kotimaan rahoituksen nostettujen lainojen ja takausten vastuukanta oli vuoden 2023 lopussa 2,3 miljardia euroa (vuoden 2022 lopussa 2,3 miljardia euroa). Euromääräisesti Finnveran suurimmat vastuut ovat viennin rahoituksessa.

Valtion tilinpäätösraportoinnin mukaiset Finnveran toimintaan liittyvät valtion takaus- ja takuuvastuut olivat vuoden 2023 lopussa 31,9 miljardia euroa. Takaus- ja takuuvastuut muodostuvat vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuukannasta, kotimaisesta vastuukannasta ja varainhankinnan takauksesta. Tilinpäätösraportoinnissa vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan valtioneuvoston takaukset ja -takuut sisältävät voimassa olevat nostetut ja nostamattomat vastuut, mutta eivät tarjousvastuita. Tytäryhtiö Suomen Vientiluotto Oy:n myöntämien vientiluottojen takaisinmaksuihin liittyvän riskin kattaa emoyhtiö Finnveran myöntämä vientitakuu. Finnveran toimesta EMTN- ja ECP-laina-ohjelmien alla tehtävällä varainhankinnalla on valtion takaus. Siltä osin kuin Finnveran EMTN (Euro Medium Term Note) ja ECP (Euro Commercial Paper) -lainaohjelmien alla otettua valtion takaamaa varainhankintaa on käytetty vientiluottojen rahoittamiseen, valtion vastuu ei ole kahdenkertainen, mutta vastuut voivat realisoitua eri tekijöiden johdosta eri ajankohtana.

Finnveran toimintaan liittyvät valtion takaus- ja takuuvastuut ovat 2010-luvun alun jälkeen kasvaneet merkittävästi takauksen oltua vuoden 2010 lopussa 12,8 miljardia euroa. Vuoden 2023 lopussa voimassa olevista takauksista vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuukanta oli 18,5 miljardia euroa (22,0 miljardia euroa vuonna 2022), kotimainen laina- ja takausvastuukanta 2,3 miljardia euroa (2,3 miljardia euroa vuonna 2022) ja varainhankinnan takausvastuu 11,2 miljardia euroa (10,7 miljardia euroa vuonna 2022). Varainhankintaan liittyvistä takausvastuista EMTN-ohjelman osuus oli vuoden 2023 lopussa 10,93 miljardia euroa ja lyhytaikaisen ECP-varainhankinnan osuus 0,24 miljardia euroa.

Kuvio 21. Finnveran takaus- ja takuuvastuut *, miljardia euroa



* Valtion tilinpäätösraportoinnin mukainen Finnveraan liittyvä takausvastuu muodostuu vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuukannasta, kotimaisesta vastuukannasta ja varainhankinnan takauksesta. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan takaus- ja takuumäärässä on otettu huomioon voimassa olevat vastuut (nostetut ja nostamattomat), mutta ei tarjousvastuita. Tytäryhtiö Suomen Vientiluotto Oy:n myöntämien vientiluottojen takaisinmaksuihin liittyvän riskin kattaa emoyhtiö Finnveran myöntämä vientitakuu. Finnveran toimesta EMTN- ja ECP-laina-ohjelmien alla tehtävällä varainhankinnalla on valtion takaus. Siltä osin kuin Finnveran EMTN- ja ECP-lainaohjelmien alla otettua valtion takaamaa varainhankintaa on käytetty vientiluottojen rahoittamiseen, valtion vastuu ei ole kahdenkertainen, mutta vastuut voivat realisoitua eri tekijöiden johdosta ja eri ajankohtana.

Vuoden 2023 lopussa vientitakuulain mukainen vastuu oli 17,7 miljardia euroa (vuoden 2022 lopussa 19,6 miljardia euroa). Vienninrahoituksessa vientitakuulain mukaiseen vastuukantaan lasketaan voimassa olevat kokonaisvastuut ja puolet tarjousvastuista päätöspäivän valuuttakurssilla. Vuoden 2023 lopussa Finnveran vientitakuisiin ja erityistakauksiin liittyvä kokonaisvastuu oli 23,2 miljardia euroa (vuoden 2022 lopussa 23,9 miljardia euroa), josta nostettujen vastuiden osuus oli 14,0 miljardia euroa (vuoden 2022 lopussa 14,1 miljardia euroa). Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan kokonaisvastuu laski vuoden aikana 0,7 miljardia euroa. Lasku oli seurausta normaaleista lyhennyksistä ja takaisinmaksuista.

Finnveran vastuut muodostavat merkittävän osa-alueen valtioneuvoston takauksista ja -takuista, mikä korostaa Finnveran toimintaan liittyvän riskienhallinnan merkitystä. Riskienhallinnalla on keskeinen merkitys myös Finnveran riskinottokyvyn säilyttämisessä. Finnveran toiminnan merkittävin riskialue on luottoriski, joka korostuu euromääräisesti erityisesti vienninrahoituksessa. Finnveran varainhallintaan puolestaan liittyy muun muassa likviditeetti- ja markkinariskiä.

Finnveran vienti- ja erityistakauksiin liittyy toimiala- ja asiakaskeskittymiä. Alus- ja telakka-toimialan osuus koko vastuukannasta oli vuoden 2023 lopulla 50 prosenttia (52 prosenttia vuonna 2022), telettoimialan 17 prosenttia (14 prosenttia) ja metsäteollisuustoimialan 15 prosenttia (17 prosenttia). Voimassaolevista vientitakuu- ja erityistakaustavastuista sekä tarjousvastuista vuoden 2023 lopussa kolmen suurimman ostajarahoituksen saajan osuus oli 41 prosenttia (39 prosenttia vuonna 2022), 10 suurimman 68 prosenttia (67 prosenttia) ja 20 suurimman 78 prosenttia (78 prosenttia).

Laissa määriteltyjä viennin rahoituksen valtuuksia on korotettu vuosina 2014, 2016, 2017 ja 2020. Vuoden 2023 aikana erityisriskinoton takausvaltuutta korotettiin 5 miljardista eurosta 8 miljardiin euroon. Muiden valtuuksien osalta voimassa ovat edelleen vuoden 2020 alussa voimaan astuneet valtuuskorotukset, joilla vientitakuuvaltuudet korotettiin 27 miljardista eurosta 38 miljardiin euroon, Finnveran varainhankintaa koskeva takausvaltuus 15 miljardista eurosta 20 miljardiin euroon, vientiluottojen rahoitusvaltuus 22 miljardista eurosta 33 miljardiin euroon ja korontasausvaltuus niin ikään 22 miljardista eurosta 33 miljardiin euroon. Korotusten tavoitteena ovat olleet viennin rahoitusmahdollisuuksien säilyttäminen keskeisten kilpailijamaiden tasolla, yritysten toimintaedellytysten ja rahoitusmarkkinoiden toiminnan parantaminen ja Suomen talouden vahvistaminen. Vuoden 2020 alusta voimaan tulleet valtuuskorotukset perustuivat ennen koronaviruskriisin alkamista tehtyyn ennusteesseen vienninrahoituksen edelleen kasvavasta tarpeesta, johon aiempien valtuuksien ei arvioitu riittävän. Viime vuosina julkisen rahoittajan rooli on vienninrahoituksessa lisääntynyt.

Yritysten rahoituksen turvaamiseksi koronapandemian aiheuttamissa poikkeuksellisissa olosuhteissa eduskunta korotti toukokuussa 2020 Finnveran kotimaan rahoituksen rahoitusvaltuuksia 4,2 miljardin euron enimmäismäärästä 12 miljardiin euroon. Kotimaan

rahoituksen nostettu laina- ja takauskanta nousi vuoden 2020 aikana 1,9 miljardista 2,4 miljardiin euroon ja edelleen 2,6 miljardiin euroon vuonna 2021, mutta kääntyi sen jälkeen laskuun ollen noin 2,3 miljardia euroa vuosina 2022 ja 2023.

Vienninrahoituksen vastuiden merkittävä pitkäaikainen kasvu ja valtuuskorotuksien yhteydessä tehty arvio kasvun jatkumisesta ovat korostaneet vienninrahoituksen riskienhallinnan ja -seurannan ja niiden edelleen kehittämisen tarvetta sekä riskipuskureiden merkitystä. Toimintaan ovat vuodesta 2020 lähtien vaikuttaneet koronapandemia, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan sekä energiakriisi ja kiihtynyt inflaatio. Vienninrahoitus kohdistuu tyypillisesti kalaliiden pääomatavaroiden vientikauppaan, ja rahoituksen vuosittaiseen volyyymiin vaikuttaa aina myös yksittäisten suurten vientikauppojen ajoittuminen.

Syksyllä 2019 annetussa vienninrahoituksen valtuuskorotuksia koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että osana tulevaa rahoitusvalvonnan edelleen kehittämistä valmistellaan Finnveran rahoitusvalvonnan siirtämistä työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvonnan vastuulle. Valvonnan siirtoa ja sisältöä koskevaa selvitystyötä on tehty syksystä 2019 alkaen osana Finnveran rahoitustoimintaa koskevaa lainsäädännön kehittämistyöskentelyä. Syksyllä 2022 annettiin hallituksen esitys Finnveran rahoitusvalvonnan siirtämiseksi Finanssivalvonnan tehtäväksi (HE 311/2022 vp). Esitystä ei ehditty käsitellä eduskunnassa keväällä päättyneellä hallituskaudella ja se raukesi. Rahoitusvalvonnan siirtoa koskevaa asiaa valmistellaan uudelleen osana Finnveran kokonaislainsäädännön uudistamista.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan tavoitteena on vahvistaa viennin edistämisen rakenteita ja Finnveran vientiä tukevaa roolia. Lisäksi toteutetaan Finnvera Oyj:tä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla 1.1.2024–30.6.2025 toimiva lainsäädäntöhanke asetettiin joulukuussa 2023.

Finnveran toiminnalle on asetettu itsekannattavuustavoite, jonka mukaan yhtiön tulee pitkällä aikavälillä kattaa toimintakulunsa sekä yhtiön vastuulla oleva osuus luotto-, takaus- ja takuutappioista liiketoiminnastaan saamalla tuloilla. Yhtiölle asetetun itsekannattavuustavoitteen tarkastelujakso on pk-rahoituksen osalta 10 vuotta ja viennin rahoituksen osalta 20 vuotta. Vuonna 2023 Finnvera-konsernin tulos oli 433 miljoonaa euroa. Edellisenä vuonna tulos oli 55 miljoonaa euroa. Vuonna 2020 Finnvera kirjasi koronaviruspandemian sekä IFRS 9 -standardin mukaisesti riskiluokitusten ja makrotalouden ennusteiden heikentymisen seurauksena vientitakuu- ja erityistakaus-toiminnassa luottotappiovarauksia 1 222 miljoonaa euroa, josta alus- ja telakkatoimialan osuus oli noin 90 prosenttia. Alus- ja telakkasektorin tappiovarauksia purettiin osittain jo vuonna 2022 ja varauksia purettiin edelleen vuonna 2023. Varustamoiden liiketoimintanäkymät ovat parantuneet merkittävästi, mutta toimintaympäristössä on edelleen epävarmuustekijöitä. Lisäksi Venäjä-vastuiden tappiovaraukset alenivat takaisinmaksujen seurauksena. Finnveran Venäjä-vastuut laskivat vuoden 2022 lopun 422 miljoonasta vuoden 2023 lopun 97 miljoonaan euroon. Viennin rahoituksen

tappiovaraukset laskivat vuoden aikana yhteensä 377 miljoonaa euroa, mutta vastuiden luottotappioriski on kuitenkin yhä korkealla tasolla. Lopullisten tappioiden määrä konsernissa oli vuonna 2023 128 miljoonaa euroa johtuen pääosin yksittäisestä suuresta noin 100 miljoonan euron vientitakuukorvauksesta. Korvauksella ei kuitenkaan ollut tulosvaikutusta aikaisempina vuosina tehtyjen tappiovarausten vuoksi. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan odotettavissa olevat luottotappiot olivat vuoden 2023 lopussa 979 miljoonaa euroa (1,4 miljardia euroa, vuonna 2022).

Kotimaan toiminnan itsekannattavuus on toteutunut 10 vuoden jaksolla, kun tulos lasketaan kumulatiivisesti vuoden 2023 loppuun. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan itsekannattavuus 20 vuoden jaksolla on kumulatiivisesti toteutunut, jos tarkastelussa otetaan huomioon valtioneuvoston rahaston varat, jotka ovat kertyneet Finnveran edeltäjäorganisaatioiden toiminnasta. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan puskurivarat olivat vuoden 2023 lopussa 1 272 miljoonaa euroa (886 miljoonaa euroa vuonna 2022), kun taseen vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston 135 miljoonan euron lisäksi otetaan huomioon vuoden 2023 erillistulos 377 miljoonaa euroa sekä valtioneuvoston rahaston varat 760 miljoonaa euroa (751 miljoonaa euroa vuonna 2022). Valtioneuvoston rahastoon varoihin sisältyy rahastoon vuonna 2021 valtion tekemä pääomitus 400 miljoonaa euroa. Finnvera on suojannut riskejään osin myös jälleenvakuutuksilla, joiden mahdollistama enimmäiskorvausmäärä oli vuoden 2023 lopussa 1,3 miljardia euroa eli 9 prosenttia nostetuista vastuista. Viime kädessä valtio vastaa Finnveran myöntämistä takauksista ja takuista.

Finnvera sai vuoden 2020 tappiollisen vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan erillistuloksen kattamiseksi valtioneuvoston rahastolta 349 miljoonan euron rahastomaksun. Finnvera on vapautettu valtioneuvoston rahastolta saadun rahastomaksun palauttamisesta vuoden 2021 ja sitä seuraavien vuosien mahdolliseen voitolliseen tulokseen perustuen. Vapauttaminen on voimassa siihen asti, kunnes vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat ovat koronapandemiaa edeltävällä tasolla. Lopullinen päätös palautuksesta vapauttamisesta tehdään Finnveran yhtiökokouksessa.

Kotimaan toiminnan rahasto oli vuoden 2023 lopussa katsauskauden tulos huomioon ottaen 405 miljoonaa euroa (375 miljoonaa euroa vuonna 2022).

Finnveran vakavaraisuuden tulee olla riittävä yhtiön riskinkantokyvyn varmistamiseksi ja varainhankinnan kustannusten pitämiseksi kohtuullisina. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut Finnveralle kotimaan toiminnan vakavaraisuustavoitteeksi vähintään 15 prosenttia. Finnvera-konsernin kotimaan toiminnan Tier 1 -vakavaraisuussuhde oli Basel III standardimenetelmän laskentaperiaatteilla laskettuna vuoden 2023 lopussa 24,3 prosenttia (25,7 prosenttia vuonna 2022). Finnveran viennin rahoituksen vakavaraisuudelle ei ole kansainvälisen käytännön mukaan asetettu vaatimusta. Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa kuitenkin vastuu- ja riskiaseman sekä puskurivarojen kehitystä sekä muun muassa oman pääoman

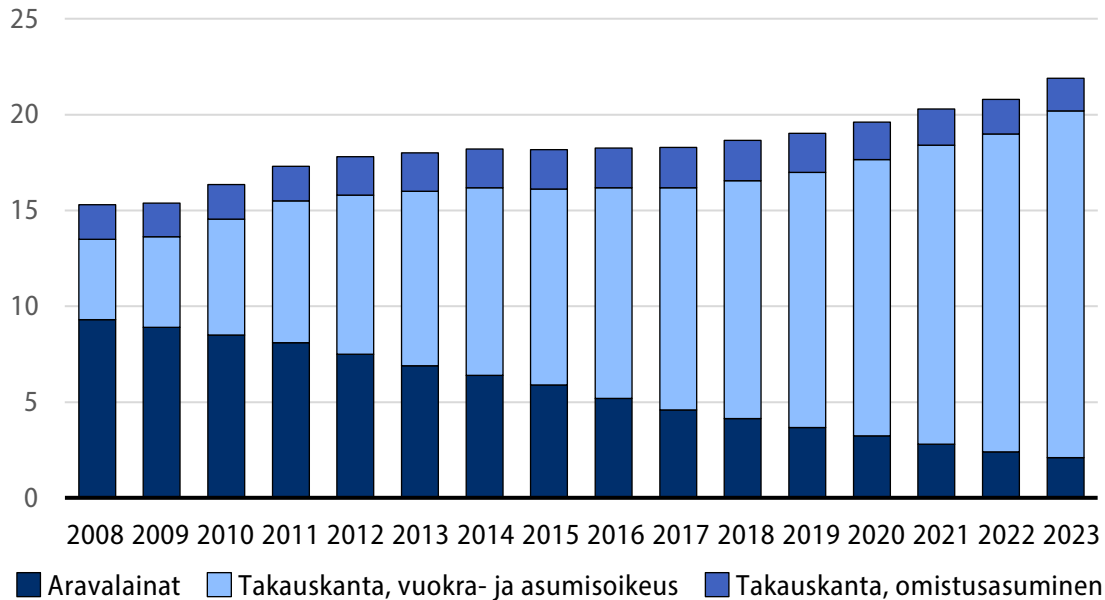
vakavaraisuusvaadetta, jossa otetaan huomioon toiminnan riskit, suurimpana riskinä luottoriskit. Luottoriskin pääomavaade perustuu ES-menetelmään, jonka tarkastelussa huomioidaan yhtiön vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat ja valtioneuvoston rahasto. Vakavaraisuuslaskentaa viennin rahoituksen osalta kehitetään ICAAP-kehikon avulla. Viennin rahoituksen vakavaraisuus heikkeni tehtyjen luottotappiovarausten johdosta vuonna 2020. Viennin rahoituksen vakavaraisuus oli vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat ja valtioneuvoston rahasto huomioiden vuoden 2023 lopussa 5,6 prosenttia (3,2 prosenttia vuonna 2022).

Valtion asuntorahasto

Valtion asuntorahasto on talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka rahoitus- ja takausvaltuudet vahvistetaan vuosittain valtion talousarviossa. Rahastolla ei ole omaa henkilökuntaa. Uudet rahoitus- ja takauspäätökset tehdään Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta (ARA). Valtiokonttori hallinnoi laina- ja takauskantaan sekä tekee lainoitukseen liittyviä tervehdyttämistoimia koskevat päätökset.

Valtion asuntorahaston taseessa saatavien pääosan muodostavat vuokratulo- ja asumisoikeustaloyhteisöille ennen vuotta 2008 myönnettyt pitkäaikaiset aravalainat, joiden kanta vuoden 2023 lopussa oli 2,1 miljardia euroa (2,4 miljardia euroa vuonna 2022). Tulonsa rahasto saa aravalainojen koroista, lyhennyksistä ja valtioneuvoston takauksiin liittyvistä takausmaksuista. Valtion asuntorahaston rahavarat (yhdistilisaatava valtiolta) olivat vuoden 2023 lopussa 3,17 miljardia euroa (3,18 miljardia euroa vuonna 2022). Rahastosta siirrettiin vuonna 2023 valtion talousarvioon 0,4 miljoonaa euroa (1,0 miljoonaa euroa vuonna 2022).

Valtion asuntorahaston takauskanta kaksinkertaistui 2010-luvun aikana. Asuntorahoituksen takauskanta oli vuoden 2023 lopussa 19,8 miljardia euroa, jossa oli kasvua edelliseen vuoteen 1,4 miljardia euroa. Asuntorahaston takauskannasta pääosan muodostavat vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöille myönnettyjen rakentamis- ja peruskorjauslainojen takaukset, joiden takauskanta oli vuoden lopussa kaikkiaan 18,1 miljardia euroa.

Kuvio 22. Asuntorahoituksen takauskanta ja aravalainakanta, miljardia euroa

Sosiaalisen asuntorahoituksen takausvaltuuksien käyttö oli 2010-luvulla keskimäärin 1,2 miljardia euroa vuodessa. Viime vuosina myönnettyjen valtion täytetakauksen sisältävien lainojen määrät kasvoivat, mutta vuonna 2022 myönnetty määrä aleni 2010-luvun keskiarvon tasolle. Lainatakauspäätösten määrä oli 1,7 miljardia euroa vuonna 2020, vajaa 1,8 miljardia euroa vuonna 2021 ja noin 1,2 miljardia euroa vuonna 2022. Vuonna 2023 myönnettyjen valtion täytetakauksen sisältävien lainojen määrät nousivat jälleen 1,9 miljardin euron tasolle.

Vuokrataloyhteisöjen taloudelliset ongelmat ovat lisääntyneet viime vuosina. Riskienhallinnan näkökulmasta vuokratalo- ja asumisoikeustaloyhteisöjen laina- ja takauskannan suurimmat riskit aiheutuvat kiinteistöjen käyttöasteiden alenemisesta väestöltään vähenevillä alueilla. Tilastokeskuksen vuonna 2021 julkaisemat kuntakohtaiset väestöennusteet ennakoivat kasvun keskittymistä edelleen pääkaupunkiseudun lisäksi muutamaamaan maakuntakeskukseen, joten myös vuokratalorahoitukseen liittyvien ongelmien voidaan arvioida jatkossa lisääntyvän. Koronapandemian seurauksena syntyneiden uusien työskentelytapojen kuten etätöiden lisääntymisen pitkäaikaisempaa vaikutusta alueiden väestökehitykseen on vaikea vielä arvioida tässä vaiheessa. Aleneva väestökehitys lisää käyttöastevajeita ja heikentää vakuuskiinteistöjen arvoja. Sosiaalisessa asuntorahoituksessa haasteita aiheuttavat myös väestörakenteen muutokset, pitkät laina-ajat (enintään 45 vuotta), takapainotteiset lyhennysohjelmat sekä korkea lainoitusaste (85–95 prosenttia).

Vuokratotalorahoituksen riskejä minimoidaan muun muassa vapauttamalla kohteita rajoituksista sekä myöntämällä vuokratotaloyhteisöille laeissa määriteltyjä tervehdyttämistoimia. Vuonna 2023 vapautettiin 3 052 asuntoa rajoituksista (3 682 asuntoa vuonna 2022). Purkuakordeja myönnettiin vuonna 2023 0,87 miljoonaa euroa (0,97 miljoonaa euroa vuonna 2022) ja purkuavustuksia myönnettiin 2,9 miljoonaa euroa (6,1 miljoonaa euroa vuonna 2022). Rajoitusakordeja myönnettiin vuonna 2023 0,19 miljoonaa euroa (0,34 miljoonaa euroa vuonna 2022).

Vuonna 2019 voimaan tulleet säädösmuutokset ovat mahdollistaneet valtion saamiin ja takausvastuisiin liittyvän riskienhallinnan parantamista muun muassa aiempaa ennakoivammilla tervehdyttämistoimilla ja rahoitusjärjestelyillä riskejä sisältävien vuokratotaloyhteisöjen kohdalla.

Valtion asuntorahaston laina- ja takauskantaan liittyvästä riskienhallinnasta vastaavat Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA ja Valtiokonttori yhdessä. Riskienhallinnasta on voimassa Valtion asuntorahaston johtokunnan virastoille antama riskienhallintaohje, ja riskienhallintaa koordinoidaan ARA:n ja Valtiokonttorin yhteisessä riskiryhmässä.

Vuokra- ja asumisoikeustalorahoituksen 2,1 miljardin euron aravalainakannasta 0,6 miljardia euroa (28 prosenttia) sijoittuu Valtiokonttorin kuntariskiluokituksen mukaisille riskillisille alueille (C: kohtalainen riski, D: suuri riski ja E: erittäin suuri riski). Vuokratalo- ja asumisoikeustalorahoituksen 18,1 miljardin euron takauskannasta 3,4 miljardia euroa (19 prosenttia) sijoittuu vastaaville riskillisille alueille.

Yksityishenkilöiden asuntolainojen valtioneuvoston takauskannan määrässä ei ole viime vuosina tapahtunut merkittäviä muutoksia. Henkilölainojen takauskanta oli vuodesta 2012 vuoteen 2020 noin 2,0–2,1 miljardin euron tasolla. Vuosina 2021–2023 takauskanta on lievästi laskeutunut. Vuoden 2023 lopussa henkilölainojen takauskanta oli noin 1,7 miljardia euroa, jossa oli vähennystä edellisestä vuoteen 51 miljoonaa euroa.

Asuntorahaston korkotukilainoitukseen liittyvä sitoumuskanta oli vuoden 2023 lopussa 21,7 miljardia euroa, jossa oli kasvua edellisestä vuodesta 1,2 miljardia euroa. Korkotukilainoista yhteisölainojen osuus oli vuoden 2023 lopussa 17,27 miljardia euroa ja yksityishenkilöiden omistusasuntolainojen osuus 4,45 miljardia euroa. Korkotukimaksut nousivat vuonna 2023 korkotason nousun seurauksena 92,4 miljoonaan euroon (1,8 miljoonaa euroa vuonna 2022). Korkotukilainakanta on kasvanut viimeisen kymmenen vuoden aikana noin 1,1 miljardia euroa vuosittain ja lainakannan kasvaessa korkotukimaksut tulevat kasvamaan riippuen yleisestä korkotasosta. On odotettavissa, että korkotason yleinen kohoaminen tulee lisäämään seuraavina vuosina maksettavien korkotukien määrää edelleen.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että valtion tukeman asuntotuotannon korkotuki- ja takauslainavaltuudet mitoitetaan aiempaa paremmin vastasyklisesti rakennusalan muun suhdannetilanteen mukaisesti. Hallitusohjelman mukaan uusissa valtion tukemissa vuokra-asuntojen korkotukilainoissa otetaan käyttöön takausmaksut (0,5 prosenttia), mutta erityisryhmien asuntotuotanto rajataan takausmaksun ulkopuolelle.

Ympäristöministeriö asetti syksyllä 2023 selvitysryhmän arvioimaan valtion tukemaa asuntotuotantoa, valtion asuntorahastoa ja epäsuoria tukia.

Takausmaksut (takausprovisiot) ja takauskorvaukset

Eduskunnan suostumuksen perusteella myönnettävistä valtioneuvoston takauksista ja valtion-takuista peritään valtion lainanannosta sekä valtioneuvoston takauksesta ja valtion-takuusta annetun lain (449/1988) mukainen takausmaksu, mikäli muussa laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa ei ole toisin säädetty. Maksun määrää säätelee valtioneuvoston asetus valtioneuvoston takauksesta perittävistä maksuista (20/2003).

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa linjataan, että takauksista lähtökohtaisesti peritään aina asianmukainen takausmaksu ja että takausmaksujen periminen otetaan eräin poikkeuksin käyttöön kattavasti myös asuntorahoituksessa.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvista valtioneuvoston takauksista ja -takuista kertyi vuonna 2023 takausmaksuja 21,5 miljoonaa euroa. Tuotot muodostuivat koronaviruskriisiin liittyvistä lainatakauksista sekä valtion liikelaitosten ottamista lainoista ja liikelaitosten tytäryhtiöilleen myöntämistä takauksista perittävistä takausmaksuista. Takauskorvauksia hallinnonalalla maksettiin noin 2,6 miljoonaa euroa.

Valtion asuntorahastoon kertyi vuonna 2023 takausmaksuja 2,6 miljoonaa euroa. Tuotot koostuvat omistusasuntolainoihin sekä vuokra-asuntojen rakentamiseen myönnettyjen lainojen valtioneuvoston takauksista perityistä maksuista. Yksityishenkilöiden asuntolainoihin liittyvistä takauksista maksettiin takauskorvauksia 0,5 miljoonaa euroa vuonna 2023 (0,4 miljoonaa euroa vuonna 2022). Yhteisölainojen takauksiin liittyviä takauskorvauksia maksettiin 3,5 miljoonaa euroa (7,8 miljoonaa euroa vuonna 2022).

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Finnvera perii myöntämistään takauksista ja takuista provisioita. Finnveran palkkiotuottojen määrä vuonna 2023 oli vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan osalta 130,0 miljoonaa euroa ja kotimaan takausten osalta 41,6 miljoonaa euroa.

Valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain (445/1998) mukaan valtio korvaa Finnveran luotto- ja takaustoiminnasta mahdollisesti syntyneitä luotto- ja takaustappioita. Vuonna 2023 valtion tappiokorvaukset Finnveralle olivat suoriteperusteisesti 18,2 miljoonaa euroa (2022: 28,5 miljoonaa euroa).

Kelan hallinnoimien opintolainojen valtiontakauksen perusteella maksettiin pankeille vuonna 2023 korvauksia 85,2 miljoonaa euroa. Takaussaatavia perittiin takaisin 85,7 miljoonaa euroa. Maatilatalouden kehittämisrahastolle kertyi vuonna 2023 takausmaksuja 1,2 miljoonaa euroa. Rahasto maksoi takauskorvauksia 2,0 miljoonaa euroa.

Riskit

Valtiontalouden riskeiksi voidaan laajasti ottaen määritellä valtiontalouden tasapainoon tai rahoitusasemaan kielteisesti vaikuttavat poikkeamat suhteessa talousarvion ja talousennusteen laatimisen yhteydessä arvioituun kehitykseen. Riskejä voivat aiheuttaa makrotaloudelliset sokit, valtion varallisuuteen ja velkaan sisältyvät riskit sekä välillisiin vastuisiin liittyvät riskit.

Makrotaloudelliset riskit

Makrotaloudelliset riskit voivat syntyä kansainvälisistä, eurooppalaisista tai joissain tapauksissa myös kotimaisista taloudellisista muutoksista. Tyypillisimmin makrotaloudelliset vaikutukset syntyvät reaalityaloudessa tapahtuvien kansainvälisten taloussuhdanteiden vaikutusten kautta. Makrotaloudellisia riskejä voivat aiheuttaa myös esimerkiksi raaka-aineiden ja energian hintoihin liittyvät muutokset. Myös nopeat toimialakohtaiset rakennemuutokset voivat aiheuttaa riskejä kansantalouden kehitykselle ja valtiontaloudelle. Reaalityalouden laskusuhdanteet ja muut negatiiviset taloudelliset muutokset vaikuttavat nopeasti myös julkiseen talouteen vähentyvinä verokertyminä ja kasvavina sosiaaliturvan kustannuksina. Makrotason riskejä eurooppalaisella tasolla 2010-luvulla aiheuttivat myös rahoitusjärjestelmään ja yksittäisten valtioiden talouksiin liittyvät ongelmat, joiden hoitamiseen rakennettiin yhteisiä hallinnointi- ja tukijärjestelmiä.

Ulkoiset tekijät ovat 2020-luvulla tuoneet uudenlaisia ja pääosin vaikeasti ennakoitavissa olleita makrotaloudellisia uhkia ja riskejä koko yhteiskunnalle. Koronaviruspandemialla, Venäjän hyökkäyssodalla ja sitä seuranneilla energiamarkkinoiden epävakauksilla on ollut toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia kansalaisiin, yrityksiin ja julkiseen sektoriin. Valtio on joutunut poikkeuksellisissa kriiseissä kasvattamaan menojaan ja toteuttamaan yhteiskunnan ja talouden eri osa-alueille erilaisia tukitoimia. Kriisien seurauksena valtion velkaan ja takausvastuisiin on kohdistunut kasvupaineita. Koronaviruspandemian vaikutukset poistuivat vähitellen vuonna 2023, mutta energiamarkkinoiden epävakauden aiheuttamia tukitoimia valmisteltiin ja toteutettiin vielä vuoden 2023 alkupuoliskolla. Vuonna 2023 jatkuivat

kiihtyneen inflaation ja nopeasti kohonneen korkotason vaikutukset. Korkotason nousu on aiheuttanut nopeasti myös uusia kustannuspaineita sekä valtion velan korkokustannuksiin että korkotukilainojen korkotukimaksujen kasvuun.

Makrotaloudellista kehitystä tarkastellaan tämän kertomuksen luvussa 4.1

Valtion taseeseen liittyvät riskit

Valtion taseeseen voi liittyä riskejä sekä velka- että varallisuuspuolella. Valtion velka on yli kaksinkertaistunut vuoden 2007 tasolta. Velan voimakas kasvu ja erityisesti vuosien 2022 ja 2023 aikana tapahtunut korkojen nousu ovat kasvattaneet tuntuvasti valtionvelan korkomenoja. Vuonna 2023 korkomenot olivat 2,3 miljardia euroa, kun ne vuosina 2018–2022 olivat vaihdelleet 0,8–1,2 miljardin euron välillä vuosittain. Tämän hetken korko-odotuksiin perustuva arvio valtion lähivuosien korkomenoista on 3–4 miljardia euroa vuosittain.

Korkoriskejä sisältyy valtion velkakirjoihin, kassavaroihin sekä muihin velanhallinnan instrumentteihin. Velanhallintaan liittyvää korkoriskiä voidaan analysoida niin sanotun budjettiriskin käsitteen kautta, jossa tarkastellaan korkomenojen muutosta yleisen korkotason noustessa pysyvästi yhden prosenttiyksikön verran. Tällainen nousu lisäisi valtion korkomenoja nykyisen velan uudelleenhinnoittelun kautta siten, että esimerkiksi vuonna 2026 vuotuiset velan korkomenot olisivat noin 689 miljoonaa euroa korkeammat ennusteeseen verrattuna. Valtion lainasaamisiin voi myös sisältyä riskiä. Valtion asuntorahaston lainasaamiset olivat vuoden lopussa 2,1 miljardia euroa. Vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöjen rahoitukseen sisältyy alueellisia riskejä, kun vuokratulojen käyttöasteet alenevat väestöltään vähenevillä alueilla. Business Finlandin lainasaamiset olivat vuoden lopussa 1,1 miljardia euroa. Lainakanta on pääosin vakuudetonta tuotekehitysrahoitusta, jonka riskit korreloivat nopeasti talouden suhdanteiden muuttuessa.

Valtion yhtiöomistuksiin liittyy kurssivaihteluista johtuvia riskejä. Valtion taloudellisen tase-aseman eli varojen, velkojen ja vastuiden kokonaisuus on osin vaikeasti hahmotettava, kun huomattava osa valtiokonsernin omaisuuseristä ja vastuista on talousarvion ulkopuolisissa yksiköissä: rahastoissa, liikelaitoksissa ja valtio-omisteisissa yhtiöissä. Valtion varallisuutta hoidetaan nykyisin muun muassa valtion talousarviotalouden piirissä, valtion liikelaitoksissa, Solidium Oy:ssä ja Valtion Eläkerahastossa. Tämä vaikeuttaa valtiokonsernin taseeseen liittyvää kokonaisvaltaista riskienhallintaa ja riskeihin liittyvää tavoiteasetantaa.

Ehdollisiin vastuisiin liittyvät riskit

Ehdollisiin vastuisiin kuuluvat eksplisiittiset takaus- ja takuuvastuut koostuvat pääosin velkasuhteisiin liittyvistä vastuista, jolloin takaaja kantaa luottoriskin saman tyyppisesti kuin suorassa antolainauksessa. Takausvastuiden kohdalla riskienhallintaa voidaan kuitenkin pitää

haasteellisempänä kuin suorassa velkojaroolissa. Ehdollisen vastuun riskienhallinta edellyttää hyvää informaation välitystä luotto- ja takaussuhteiden osapuolien kesken. Maksuvaikeustilanteissa takausvastuullisen kannalta on ongelmallista se, että luottosuhteen mahdolliset järjestelyt tehdään velallisen ja velkojan välillä. Takaaja kantaa luottoriskin, mutta ei välttämättä pysty vaikuttamaan joustavasti rahoituksellisiin saneeraustoimenpiteisiin esimerkiksi väliaikaisten maksuvaikeuksien tilanteissa.

Euroalueen vakausmekanismeihin liittyen Suomelle voi syntyä maksuvelvoitteita turvaamaan Euroopan vakausmekanismien (EVM) pääoman riittävyttä tai Euroopan rahoitusvakausvälineelle (ERVV) annettujen takauksien perusteella. Tällaisen tilanteen voisi laukaista esimerkiksi tilanne, jossa rahoitustukea saanut valtio ei maksa saamaansa rahoitustukea tai sen korkoja takaisin. Näitä riskejä käsitellään tarkemmin myöhemmin tässä luvussa.

Vuodesta 2020 alkaen takaus- ja takuuvastuuihin ovat kuuluneet koronaviruskriisin hoitoon tehdyt järjestelyt, joista Euroopan unionin komission eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) enimmäismäärä on 432 miljoonaa euroa ja Euroopan investointipankin covid-19-takuurahaston enimmäismäärä 372 miljoonaa euroa. Näiden lisäksi Euroopan unionissa on uuden omien varojen päätöksen osana tehty päätös elpymisvälineestä ja sen rahoituksesta. Elpymisvälineen takia otettavat lainat kasvattaisivat Euroopan unionin vastuita yhteensä 750 miljardilla eurolla (vuoden 2018 hinnoin ilmaistuna). Tästä Suomen laskennallisen osuuden arvioidaan olevan noin 13 miljardia euroa. Suomen vuoden 2027 jälkeen realisoituvat maksut liittyvät elpymisvälineen avustusmuotoiseen tukeen, josta Suomen osuus on arviolta yhteensä 6,6 miljardia euroa.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus suhtautuu vakavasti takaus- ja takuuvastuuihin liittyviin julkisen talouden riskeihin. Hallitusohjelman mukaan valtion takauksien ja takuiden arviointi- ja myöntöprosessia kehitetään riskit kattavammin huomioivaksi ja takauksista lähtökohtaisesti peritään aina asianmukainen takausmaksu.

Yhteenveto riskeistä

Julkisen talouden toimintaan liittyvät riskit ovat yleensä monin tavoin sidoksissa yleiseen taloudelliseen kehitykseen. Poikkeuksellisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa julkisen talouden asema voi heikentyä samanaikaisesti usean eri tekijän vaikutuksesta. Makrokehitykseen, julkiseen velkaan, julkisen sektorin omistuksiin, myönnettyihin takauksiin ja takuihin sekä julkisen vallan muihin vastuuihin liittyvät riskit ovat keskenään korreloituneita. Normaalin suhdannevaihtelun oloissa tyyppillisesti kuitenkin vain osa riskeistä realisoituu.

Tulevaisuuden haasteet ja menopaineet kohdistuvat koko julkiseen sektoriin. Valtion velka ja takausvastuut ovat olleet lähes jatkuvalla kasvu-uralla vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin jälkeen. Koronaviruskriisin sekä Venäjän hyökkäyssodan ja energiamarkkinoiden edellyttämät valtion toimenpiteet ovat aiheuttaneet valtion vastuiden tasoon lyhyessä ajassa merkittävän lisäyksen.

Kuntataloutteen on kohdistunut merkittäviä taloudellisia haasteita erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä ottaen huomioon väestön ikääntyminen ja alueellinen keskittyminen. Kuntatalouden osalta tilanne muuttui olennaisesti vuoden 2023 alussa, kun vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyi kunnilta, sairaanhoitopiireiltä ja muilta kuntayhtymiltä uusille hyvinvointialueille. Uudistuksen vaikutuksia julkisen sektorin kustannuskehitykseen voidaan arvioida tarkemmin vasta pidemmällä aikavälillä. Kuntien roolin sekä tase- ja rahoitusrakenteen muuttumisen vaikutuksia on myös vaikea arvioida tarkasti tässä vaiheessa.

Valtion vastuiden realisoitumisesta aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa merkittävän rasituksen kansantaloudelle. Tämä korostaa valtiota sitoviin taloudellisiin päätöksiin sekä vastuiden hallintoon ja seurantaan liittyvän huolellisen riskien arvioinnin ja riskienhallinnan tärkeyttä. Riskienhallintaan liittyviä menettelyjä ja käytäntöjä, seuranta- ja raportointia pyritään jatkuvasti selventämään ja kehittämään. Koronapandemia ja Venäjän hyökkäyssota erilaisine vaikutuksineen asettavat valtion vastuisiin liittyvälle riskienhallinnalle ja eri toimenpiteiden aiheuttamien rasitusten kokonaisarviointille entistäkin suuremmat vaatimukset.

Euroalueen vakauden hallintaan liittyvät vastuut ja riskit

Suomen valtio on EU:n ja euroalueen jäsenvaltiona osallistunut EU:n ja euroalueen talous- ja rahoitusvakautta tukeviin toimiin eri järjestelyjen kautta vuosina 2008–2018. Järjestelyt toteutettiin osana yhteisesti sovittuja talouden sopeutusohjelmia, joihin liittyy rahoitustukea eri muodoissa. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään (TrVM 8/2017 vp – K 14/2017 vp – K 9/2017 vp) todennut pitävänsä tärkeänä, että hallituksen vuosikertomukseen sisällytetty raportointi euromaiden rahoitustukiohjelmiin liittyvistä vastuista sekä niihin liittyvistä riskeistä on mahdollisimman kattavaa.

EU- ja euromaiden rahoitustuki myönnettiin euroalueen kriisin aikana perustettujen vakauserämekanismien myöntämänä rahoitustukena tai valtioiden kahdenvälisinä lainoina. Erityisesti euroalueen rahoitustukiohjelmista on syntynyt Suomen valtiolle merkittäviä ja pitkäaikaisia pääoma- ja takausvastuita sekä lainasaamisia. Rahoitustukeen ja sen takaisinmaksuun liittyviä riskejä rajataan muun muassa rahoituksen ehdollisuudella, edullisilla lainaehdoilla sekä päätöksenteon yksimielisyysvaatimuksella. Euromaat eivät myöskään voi ottaa vastatakseen toisen jäsenmaan velkoja (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikla 125).

Euroalueen maille kohdistettu uusi rahoitustuki toteutetaan ensisijaisesti Euroopan vakauserämekanismien (EVM) kautta. Sen osalta yksittäiset rahoitustukipäätökset eivät lisää Suomen valtion vastuita ja EVM:ssä pääoman korottamisesta päätetään erikseen. Euroopan rahoitusvakauserävälineen (ERVV), Euroopan rahoituskensuvelämekanismien (ERVM), EU:n maksutaseavun ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) rahoitustuen kautta Suomen valtiolle

syntyy epäsuoria vastuita. Eduskunta hyväksyy Suomen osallistumisen näiden instituutioiden toimintaan ja niiden kautta myönnettäviin tukiohjelmiin. Tällä hetkellä euroalueella ei ole aktiivisia rahoitustukiohjelmiä ERVV:stä tai EVM:stä.

Suomen Pankki on osallistunut euroalueen kriisinhallintaan eurojärjestelmän osana ja raportoi riskeistään ja vastuistaan itsenäisesti.

Yhteenveto sitoumuksista, vastuista ja saatavista

Seuraavassa taulukossa on esitetty yhteenveto jäljempänä tarkemmin käsitellyistä euroalueen vakauden hallintaan liittyvistä Suomen sitoumuksista, vastuista ja saatavista.

Taulukko 33. Suomen valtion sitoumukset, vastuut ja saatavat Euroopan talous- ja velkakriisin hoidosta 31.12.2023, miljardia euroa

Euroopan vakausmekanismi		Pääoma	
Suomen osuus koko pääomasta		12,5	
Maksettu pääomaosuus		1,4	
Vaadittaessa maksettava osuus		11,1	
EVM-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Espanja	Ohjelma päättynyt	16,4	0,29
Kypros	Ohjelma päättynyt	6,3	0,11
Kreikka	Ohjelma päättynyt	59,8	1,07
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	82,5	1,46
ERVV-varainhankintaohjelma	Ohjelma	Käytössä	Nettokorkoineen
Hyväksytty varainhankintaohjelma	241,0	190,7	217,4
Suomen osuus takauksista	4,65	3,68	4,19
Ylitakauksineen	-	5,90	6,73
ERVV-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Irlanti	Ohjelma päättynyt	17,7	0,34
Portugali	Ohjelma päättynyt	24,0	0,46
Kreikka	Ohjelma päättynyt	129,2	2,49
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	170,9	3,30

Vakuusjärjestelyt	Rahoitustuki	Tuen määrä	Vakuuden markkina-arvo
Kreikka	ERVV	129,2	0,91
Espanja	EVM	16,4	0,29
Yhteensä		145,6	1,20
Kahdenväliset lainat	Sitoumus	Saldo	Korkotuotto
Kreikka	Ohjelma päättynyt	0,75	0,103
ERVM-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Irlanti	Ohjelma päättynyt	22,5	0,36
Portugali	Ohjelma päättynyt	24,3	0,39
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	46,8	0,75
EU-maksutasetuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Latvia	Ohjelma päättynyt	0,2	0,003
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	0,2	0,003

Huom. Summat eivät pyöristyksistä johtuen välttämättä täsmää.

Euroalueen vakauserämekanismi (EVM)

EVM on euromaiden Luxemburgiin perustama ja omalla pääomalla toimiva kansainvälinen rahoituslaitos. Se on euroalueen pääasiallinen vakaudenhallinnan mekanismi. EVM:n pääoma koostuu sijoitetusta pääomasta sekä vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Määräraha maksettuun pääomaosuuteen sisältyi valtion vuoden 2012 toiseen lisätalousarvioon.

EVM:n maksettu pääoma on Kroatian liittymisen jälkeen 81,0 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 1,4 miljardia euroa. Vaadittaessa maksettava pääoma on 627,5 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 11,1 miljardia euroa. Kokonaispääoma on siten yhteensä 708,5 miljardia euroa, josta Suomen osuus on yhteensä 12,5 miljardia euroa.

EVM:llä ei ole ollut käynnissä olevia rahoitustukiohjelmia vuonna 2018 päättyneen Kreikan EVM-ohjelman jälkeen. EVM:n lainakapasiteetti on 500 miljardia euroa, josta oli 31.12.2023 käytössä 82,6 miljardia euroa Espanjan, Kyproksen ja Kreikan ohjelmiin. Suomen laskennallinen osuus käytetystä lainakapasiteetista on noin 1,5 miljardia euroa.

EVM:n lainakapasiteetista oli 31.12.2023 sidottu Kreikalle maksettuun rahoitustukeen 59,8 miljardia euroa, Kyprokselle maksettuun rahoitustukeen 6,3 miljardia euroa ja Espanjalle maksettuun rahoitustukeen 16,4 miljardia euroa. Espanja suoritti joulukuussa 2023 noin 3,6

miljardin euron lainapääoman lyhennyksen ja maa on maksanut takaisin yhteensä 24,9 miljardia euroa sille maksetusta 41,3 miljardin euron rahoitustuesta, josta 17,3 miljardia euroa etuajassa.

Viroon sovellettu pääoman jakoperusteen väliaikainen korjaus eli alennettu osuus pääomasta päättyi 1.1.2023 alkaen, minkä seurauksena Viro merkitsi korkeamman osuuden EVM:n peruspääomasta ja niiden EVM:n jäsenten, joihin ei sovelleta väliaikaista korjausta, osuus pääomasta aleni vastaavasti. Viro maksoi muille EVM:n jäsenille pääoman jakoperusteen muutoksesta johtuvat pääoman siirrot 19.1.2023. Viron osuus maksetusta pääomasta kasvoi 55,9 miljoonaa euroa. Viron osuus peruspääomasta kasvoi 488,7 miljoonaa euroa. Suomen osuus maksetusta pääomasta väheni 1,01 miljoonaa euroa ja Viro suoritti maksun Suomelle. Suomen osuus maksetusta pääomasta on 1,4 miljardia euroa.

Kroatian liittyminen EVM:n jäseneksi

Kroatian liittyminen vuoden 2023 alusta yhteisvaluutta euroon merkitsi samalla maan hakeutumista EVM:n jäseneksi. EVM:n hallintoneuvosto hyväksyi kokouksessaan 5.12.2022 Kroatian jäsenyyden ja sen edellyttämät muutokset EVM:n pääomaosuuksiin. Valtioneuvosto antoi asiassa eduskunnalle kirjelmän U 86/2022 vp. Kroatia talletti liittymiskirjansa Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin huostaan 2.3.2023. Kroatian liittyminen ja sen seurauksena EVM-sopimukseen tehtävät mukautukset tulivat siten voimaan 22.3.2023.

Jotta Kroatian jäsenyys voitiin toteuttaa nopeasti, hallintoneuvosto päätti olla mukauttamatta EVM:n nykyisten jäsenten pääoman jakoperustetta vastaamaan EKP:n voimassa olevaa pääoma-avaimen jakoperustetta. Jakoperuste mukautetaan vasta, kun EVM:iin liittyy uusi jäsen tai viimeistään, kun Latviaan sovellettava peruspääoman jakoperusteen väliaikaisen korjauksen voimassaolo päättyy 1.1.2026. Jakoperuste mukautetaan vastaamaan tuolloin voimassaolevaa EKP:n pääoma-avainta. Kroatian merkitsemän pääomaosuuden jakoperuste perustuu kuitenkin jo nyt EKP:n tällä hetkellä voimassa olevaan pääoma-avaimen.

Suomen suhteellinen osuus peruspääomasta on Kroatian liittymisen jälkeen noin 1,77 prosenttia aiemman 1,78 prosentin sijaan. Euromääräisesti Suomen osuus peruspääomasta pysyy muuttumattomana. Lisäpääoman maksaminen tulee mahdollisesti ajankohtaiseksi vuonna 2026, jos silloin voimassa oleva EKP:n pääoma-avain edelleen johtaa siihen, että EVM:n mukautettu pääoman jakoperuste lisää Suomen pääomaosuutta.

Kroatian pääomaosuus on ensimmäisessä vaiheessa noin 0,52 prosenttia ja se merkitsi noin 3,7 miljardin euron pääomaosuuden EVM:n peruspääomasta. Maksetun pääoman osuus tästä on noin 419 miljoonaa euroa, joka maksetaan viidessä vuosittaisessa maksuerässä. EVM:n peruspääoma kasvoi Kroatian pääomaosuutta vastaavalla summalla, noin 708,5 miljardiin euroon. Vuonna 2035, Kroatian pääomaosuudelle myönnetyn väliaikaisen korjauksen

päätyessä, Kroatian pääomaosuus nousee noin 0,8 prosenttiin ja se merkitsee lisää pääomaa noin 2,1 miljardilla eurolla. Maksetun pääoman osuus tästä lisäyksestä olisi 236 miljonna euroa.

EVM-sopimuksen muuttaminen

Joulukuussa 2017 euromaiden päämiehet antoivat euromaiden valtiovarainministereistä koostuvalle euroryhmälle mandaatin keskustella EVM:n kehittämisestä osana talous- ja rahaliiton syventämistä. Euroryhmä saavutti marraskuussa 2020 sovun EVM-sopimuksen muuttamisesta ja euroalueen jäsenvaltiot allekirjoittivat muutossopimuksen tammi-helmikuussa 2021. Valtioneuvosto antoi kesäkuussa 2021 hallituksen esityksen (HE 99/2021 vp) EVM-sopimukseen tehtävistä muutoksista. Eduskunta hyväksyi (EV 155/2021 vp) muutetun sopimuksen sekä lain, jolla saatetaan voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Muutettu sopimus tulee voimaan, kun kaikki euroalueen jäsenmaat ovat tallettaneet ratifioimis- tai hyväksymiskirjat. Italia on ainoa euroalueen maa, joka ei ole vielä ratifioinut muutossopimusta.

EVM-sopimukseen tehtävillä muutoksilla vahvistetaan muun muassa velan kestävyysvaatimusta EVM-tuen ehtona ja parannetaan velkakestävyysvaatimusten luotettavan arvioinnin edellytyksiä. Velkajärjestelyjen edellytyksiä kehitetään euroalueella muun muassa ottamalla euromaiden velkakirjoissa käyttöön vahvistetut yhteistoimintalausekkeet. Lisäksi EVM:lle annetaan valtuudet arvioida jäsenvaltioiden talouteen ja rahoitusjärjestelmään kohdistuvia uhkia ja EVM:n ennakkolistien välineiden ehtoja muutetaan. EVM voi myös tarjota pankkien yhteiselle kriisinratkaisurahastolle yhteisen varautumisjärjestelyn, joka on osa pankkiunionin viimeistelyä.

Euroopan rahoitusvakaussäilytysväline (ERVV)

ERVV on euromaiden Luxemburgiin perustama osakeyhtiö, joka toimi euroalueen väliaikaisena kriisinhallintavälineenä EVM:n toiminnan käynnistämiseen asti. Euromaiden antamat takaukset kohdistuvat ERVV:n varainhankintaan rahoitusmarkkinoilta ja sen kykyyn suoriutua ulkoisista maksuvelvoitteistaan, eivät rahoitustukiohjelmista annettuihin lainoihin. Tällä on vaikutusta esimerkiksi myönnettyihin velkaehtojen huojennuksiin.

ERVV:stä ei ole myönnetty uusia ohjelmia vuoden 2013 jälkeen, eikä maksettu rahoitustukea vuoden 2014 jälkeen. ERVV:n varainhankinta kuitenkin jatkuu, kunnes sen ohjelmamaille maksama rahoitustuki on maksettu takaisin. Viimeiset lainaerät erääntyvät vuonna 2070 ja ERVV:n varainhankinnalle annettu valtioneuvoston päätös on voimassa vuoteen 2082 asti. Kreikka aloitti vuoden 2023 aikana ERVV-lainojensa niiden erien lyhennyksen, jotka jäivät vuonna 2018 sovittujen velkahelpotustoimien ulkopuolelle. ERVV:n lainasaatavat Kreikan ohjelmasta ovat 129,2 miljardia euroa, Irlannin ohjelmasta 17,7 miljardia euroa ja Portugalin ohjelmasta 24,0 miljardia euroa.

ERVV:n helmikuussa 2012 hyväksytyn varainhankintaohjelman 241 miljardin euron enimmäismäärästä oli joulukuussa käytössä pääomaltaan 190,7 miljardia euroa Kreikan, Irlannin ja Portugalin tukiohjelmien rahoitusta varten. Nettokorot mukaan lukien summa on 217,4 miljardia euroa. Suomen osuus käytetystä pääomamäärästä ja nettokoroista oli 4,19 miljardia euroa ja ylitakauksineen määrä oli 6,73 miljardia euroa. Verrattuna vuoden 2022 loppuun Suomen takausvastuun määrä pysyi käytännössä ennallaan.

Velkahuojennukset ERVV:stä

Kreikan, Irlannin ja Portugalin ERVV-ohjelmien lainaehtoihin on tarvittaessa tehty huojennuksia ohjelmien myöntämisen jälkeen. Lainojen painotettuja keskimääräisiä laina-aikoja on pidennetty Irlannin ja Portugalin osalta 21 vuoteen ja Kreikan osalta 32,5 vuoteen. Kreikan lainojen lyhennykset alkoivat vuonna 2023, Portugalin vuonna 2025 ja Irlannin vuonna 2029. Korot alennettiin vastaamaan ERVV:n varainhankintakustannuksia.

Kreikan osalta sovittiin vuonna 2012, että Kreikan ERVV-lainojen korot lisätään lainapääomaan ensimmäiset 10 vuotta lainaerän maksamisesta. Vuonna 2018 Kreikan ERVV-lainojen keskimääräisiä laina-aikoja pidennettiin 42,5 vuoteen ja lainojen ja korkojen lyhennysvapaata pidennettiin 20 vuoteen. Toimet kohdistuivat 96,4 miljardin euron erityislainaosuuteen Kreikan ERVV-lainojen 129,2 miljardin euron kokonaismäärästä. Kreikan lainakorkojen pääomitus joudutaan kattamaan uudella varainhankinnalla, jolloin ERVV:n varainhankinnan tarve voi vielä lähivuosina kasvaa, vaikka uusia lainoja ei enää makseta. Määrä alkaa pienentyä vasta, kun lainojen takaisinmaksut alkavat.

Kreikan kolmannen ohjelman yhteydessä euroryhmä sopi Kreikan ERVV-lainojen velkaehtoihin tehtävistä lisähuojennuksista, jos ne ovat tarpeen ja Kreikka on toteuttanut ohjelmaa sovitusti. Toimet oli jaettu lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin toimiin. Keskipitkän aikavälin toimet saatettiin päätökseen vuoden 2022 lopussa ja maa siirtyi pois tiukennetusta valvonnasta normaalin ohjelmanjälkeisen valvonnan piiriin. Velkahelpotuksien vaikutuksia on käsitelty keväällä 2018 annetussa Kreikan ohjelman päättymistä käsittelevässä valtioneuvoston E-jatkoselvityksessä eduskunnalle (EJ 16/2018 vp).

Kreikan velkakestävyydelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi sovittiin myös, että Euromaiden kansallisten keskuspankkien hallussa olevien Kreikan valtion velkakirjojen tuottojen tuloutusta Kreikalle ohjelman päätyttyä jatkettiin ja saatettiin muiden euromaiden osalta päätökseen etupainotteisesti vuoden 2022 loppuun mennessä. Suomi tulouttaa muista euromaista poiketen Suomen Pankille vielä kertyviä sijoitustuottoja vastaavan summan Kreikalle vasta vuosina 2023–2027 sitä mukaa, kun tuottoja tuloutetaan Suomen Pankille. Suomen osuus tuloutuksista vuosina 2019–2027 on 58,7 miljoonaa euroa.

Euroryhmä sopi lisäksi, että mahdollisista jatkotoimista päätetään tarvittaessa myöhemmin, viimeistään vuonna 2032, jolloin tässä yhteydessä pidennettyjen ERVV-lainojen lyhennysvapaa jakso päättyy. Pitkän aikavälin toimista euroryhmä tekee tarvittaessa erikseen päätökset. Jos ne tulevat ajankohtaisiksi, valtioneuvosto määrittelee Suomen kannan niitä koskeviin ehdotuksiin yhteistyössä eduskunnan kanssa. Tällöin arvioidaan erityisesti vaikutuksia Suomen vastuisiin.

Kahdenväliset lainat

Suomen kahdenvälisestä lainasta Kreikalle maksettiin noin 1,0 miljardia euroa vuosina 2010–2011. Kreikka aloitti kahdenvälisen lainan takaisinmaksun sovitusti kesäkuussa 2020. Kreikka suoritti joulukuussa 2023 vuosien 2024–2025 lainapääoman lyhennykset etuajassa, Suomen osalta yhteensä 100,6 miljoonaa euroa. Suomen antaman lainan ajantasainen saldo oli vuoden lopussa 752,1 miljoonaa euroa. Korkotuottoja on kertynyt yhteensä 102,5 miljoonaa euroa ja palkkioita 5,0 miljoonaa euroa. Kreikan suorittamat lainanlyhennykset ovat 50,3 miljoonaa euroa vuodessa. Viimeinen maksuerä erääntyy vuonna 2041.

Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi (ERVM)

Euroopan unionin vakausmekanismi ERVM:n kautta Suomella on laskennallisia vastuita annetusta rahoitustuesta noin 0,75 miljardia euroa. ERVM lainasi kriisin aikana Irlannille 22,5 miljardia euroa ja Portugalille 24,3 miljardia euroa. Molempien maiden ohjelmat ovat päättyneet.

EU:n maksutaseapu

EU voi antaa euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioilleen maksutaseapua. Vuoden 2008 jälkeen sitä on myönnetty Latvialle, Romanian ja Unkarille. Latvian saamaa rahoitustukea oli 31.12.2023 maksamatta takaisin yhteensä 217 miljoonaa euroa. Suomen laskennallinen osuus käytössä olevasta maksutaseavusta on noin kolme miljoonaa euroa.

Euroalueen vakausmekanismeista aiheutuvien riskien hallinta

Euroalueella ei ole käynnissä olevia rahoitustukiohjelmia eikä uutta ohjelmarahaa makseta tällä hetkellä. Entiset ohjelmamaat ovat ohjelman jälkeisessä valvonnassa. Ohjelman jälkeisiä valvontakäyntejä suoritetaan kahdesti vuodessa, kunnes maa on maksanut 75 prosenttia saamastaan rahoitustuesta takaisin. Poikkeuksena oli Kreikka, joka asetettiin neljännesvuosittain tapahtuvan tiukennetun valvonnan piiriin ohjelman loppuessa. Maan tiukennettu valvonta päättyi syksyllä 2022. Valvontaraporteissa arvioidaan muun muassa maan talouden tilaa ja sen velanmaksukykyä. Valvonnan suorittaa komissio yhteistyössä EVM:n ja Euroopan keskuspankin kanssa.

Rahoitustuesta syntyviä riskejä on pyritty rajaamaan vähentämällä tukea saaneen maan jälleärahoitukseen kohdistuvaa luottoriskiä. Alentamalla rahoitustuen korkoja, myöntämällä lyhennysvapaita jaksoja, pidentämällä laina-aikoja ja kerryttämällä ohjelmamaille turvallinen kassapuskuri on pyritty turvaamaan tukea saaneen maan kyky maksaa saamansa rahoitustuki takaisin. Toimilla voidaan katsoa olevan ohjelmamaan takaisinmaksukykyä turvaava vaikutus, mutta samalla se lisää vakaussmekanismien operatiivisia jälleärahoitusriskejä.

Vakaussmekanismien markkinaehtoisen rahoituksen saantiin ja taseeseen kohdistuvia riskejä on pyritty hallitsemaan mekaniismien tehokkaalla sisäisellä riskinhallinnalla, turvaamalla hyvä luottoluokitus riittäväillä pääomilla ja varainhankinnan takauksilla sekä jäsenmaiden vahvalla poliittisella sitoumuksella.

Matalat rahoitustukilainojen korot ja pitkät takaisinmaksuajat vähentävät ohjelmamaiden korkokustannuksia ja rajaavat vuosittaisia rahoitustarpeita, mikä antaa ohjelmamaille aikaa toteuttaa kilpailukykyä ja julkista taloutta kohentavia uudistuksia ja sen myötä vähentää lainojen takaisinmaksuun kohdistuvaa riskiä. Edulliset tukilainat ja ohjelmien ehdollisuuden edellyttämät uudistukset kohentavat ohjelmassa olevien maiden kilpailukykyä ja julkisen talouden kestävyyttä erityisesti keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Uudistuksien toteuttaminen parantaa maiden kykyä suoriutua lainojen takaisinmaksusta ja vähentää Suomen vastuusiin kohdistuvaa kokonaisriskiä.

EVM:n ja sitä kautta euromaiden riskiä rajaa käytännössä se, että EVM:llä on etuoikeutetun velkojan asema suhteessa muihin velkoihin heti IMF:n jälkeen. Etuoikeutettu velkojan asema on luonteeltaan euromaiden poliittinen sitoumus. Kahdenvälisille ja ERVV-lainoille ei ole sovittu vastaavaa asemaa.

Suomen valtio sai Kreikan toisen ohjelman ja Espanjan ohjelman osalta vakuusjärjestelyt, joiden määrät perustuvat ERVV:n Kreikalle ja EVM:n Espanjalle myöntämien lainojen määriin. Vakuusjärjestelyn arvo vastasi 40 prosentin osuutta Suomen laskennallisesta lainaosuudesta. Vakuuden osuus annettavasta luotosta perustui luottoluokituslaitos Standard & Poor'sin oletukseen tappioista, joita on aiemmin aiheutunut velkakirjanhaltijoille valtioiden velkajärjestelyissä. Vakuus kattaa tuensaajavaltioon liittyvää luottoriskiä. Vakuuksien määrä ei perustu ERVV:n varainhankinnalle annettavan takauksen määrään, koska nämä riskit eivät liity tuensaajavaltion luottoriskisiin, vaan ERVV:n toimintaan liittyviin riskeihin, joista vastaavat euroalueen valtiot yhdessä. Vakuus molemmista rahoitustukiohjelmista on saatu kokonaisuudessaan vakuussopimusten mukaisesti.

Espanjan ohjelman vakuuksien markkina-arvo oli vuoden lopussa 292,0 miljoonaa euroa ja Kreikan ohjelman vakuuksien markkina-arvo 907,9 miljoonaa euroa. Yhteensä Suomen valtion saamien vakuuksien markkina-arvo oli joulukuussa 2023 siis 1,20 miljardia euroa. Euro-määräisinä maksuina saadut vakuudet on sijoitettu korkean luottokelpoisuuden omaavien eurovaltioiden velkakirjoihin ja käteiseen.

Euroalueen vakaumekanismeista aiheutuvien riskien arviointi

EVM:lle, joka toimii omalla pääomalla, aiheutuvat mahdolliset tappiot katettaisiin ensisijaisesti vararahastosta, jossa oli joulukuun lopussa 3,2 miljardia euroa. Jos tämä ei riitä, tappioita katettaisiin maksetusta pääomasta. EVM:n maksettu 81,0 miljardin euron pääoma on sijoitettu korkean luottoluokituksen arvopapereihin, joille kertyy aikaa myöten myös tuottoa, jota voidaan käyttää vararahaston kasvattamiseen. Korke- ja markkinatilanteesta riippuen pääomaa on ollut sijoitettuna myös käteiseen. Jos nämä yhdessä eivät riitä, tappiot katetaan vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Jos tappioita on katettu maksetusta pääomasta, voidaan yksinkertaisella enemmistöllä päättää maksetun pääoman palauttamisesta aikaisemmalle tasolle.

ERVV:n rahoitusrakenne puolestaan perustuu euromaiden sen varainhankinnalle antamiin takauksiin. Jos rahoitustukea saanut valtio ei maksa sovitusti ERVV:ltä saamaansa rahoitustukea tai sen korkoja takaisin, myös Suomi voisi joutua maksamaan ERVV:lle takausosuutensa mukaisesti, jotta ERVV voisi maksaa rahoittajilleen omien sitoumustensa mukaisesti. Lisäksi ERVV:n varainhankintastrategiaan liittyy operatiivisia riskejä sekä vastapuoli- ja markkinariskejä, jotka voivat toteutua osin myös riippumatta tuensaajavaltion maksukyvyistä.

Euroalueen kriisinhallinnasta aiheutuneita riskejä Suomelle voi arvioida eri tavoin. Yksi tapa on laskea eri rahoitusvälineisiin liittyviä kokonaisvastuita Suomen osalta ja arvioida, vaarantaisivatko ne Suomen julkisen talouden kestävyuden, jos ne realisoituisivat ääritapauksessa kokonaisuudessaan.

Toinen tapa Suomen vastuista syntyvien riskien arvioimiseksi on tehdä esimerkiksi olemassa olevan markkinainformaation perusteella skenaarioita eli oletuksia vastuiden lisäksi nykyisten ja potentiaalisten edunsaajavaltioiden maksuhäiriöiden todennäköisyydestä ja mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvosta saatavien uudelleen järjestelyssä.

Mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvon laskemiseksi täytyy tehdä yksinkertaistavia oletuksia esimerkiksi seuraavasti: 1) nykyisten ja mahdollisten tulevien kriisivaltioiden maksuhäiriön todennäköisyydeksi oletetaan keskimäärin 30 prosenttia, 2) maksukyvyttömyystilanteessa ERVV-rahoituksen alaskirjaukseksi oletetaan 40 prosenttia ja EVM:n osalta 10 prosenttia. IMF ei ole joutunut realisoimaan alaskirjauksia nousevien talouksien

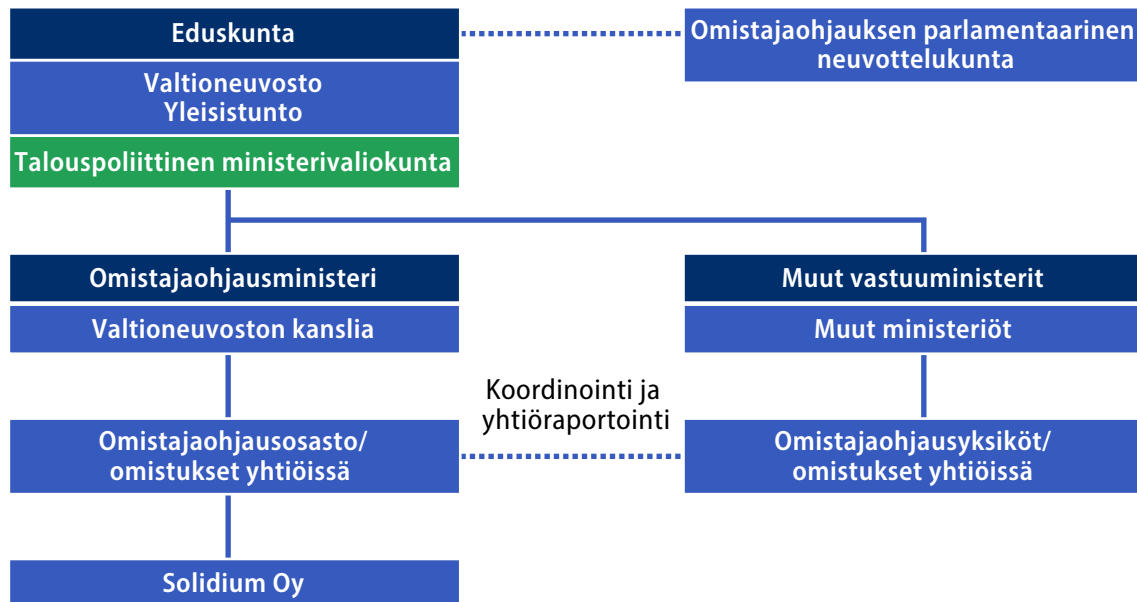
kriisirahoituksesta sen ensisijaisen velkoja-aseman vuoksi ja näin ollen EVM:n kohdalla voisi olettaa kaavamaisesti 10 prosentin alaskirjausprosentin. Lisäksi 3) rahoitustuen kokonaisuudeksi oletetaan Irlannin, Portugalin ja Kreikan ERVV-rahoitusohjelmien lisäksi koko EVM:n rahoituskapasiteetti eli yhteensä 700 miljardia euroa.

Näillä oletuksilla Suomen vastuisiin liittyvä mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvo ERVV:n ja EVM:n myöntämästä kriisirahoituksesta olisi noin 700 miljoonaa euroa. Jos maksukyvyttömyyden todennäköisysoletus nousee 50 prosenttiin, kasvaa Suomen vastuisiin liittyvä mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvo noin 1,2 miljardiin euroon. Esitetty riskiarvio on vain suuntaa antava ja pitkälle yksinkertaistettu. Siihen liittyy paljon epävarmuutta. Esimerkiksi oletetut maksukyvyttömyyden todennäköisyydet saattavat joko ali- tai yliarvioida riskejä. Maksukyvyttömyyden todennäköisyyden laskentaan vaikuttaa myös odotettu alaskirjausprosentti. Jos jälkimmäinen muuttuu, vaikuttaa se myös edelliseen. Lisäksi mahdolliset tappiot eivät realisoituisi kertaluonteisesti vaan pitkän ajanjakson kuluessa.

4.3 Valtion yhtiöomistus

Tässä luvussa kuvataan valtion omistajaohjausta yleisellä tasolla. Tarkempi selvitys omistajaohjauksesta ja valtio-omistuksien taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset valtio-omisteisista yhtiöistä on esitetty vuosikertomuksen liitteessä 4.

Ylintä omistajapoliittista päätöksentekovaltaa käyttää eduskunta. Maan hallitus puolestaan määrittelee omistajapolitiikan keskeiset periaatteet hallitusohjelmassaan. Valtion omistajaohjausta koskeva [valtioneuvoston periaatepäätös](#) linjaa tarkemmat strategiset suuntaviivat sekä kuvaa omistajaohjauksen toimintatavat. Uusi periaatepäätös julkistetaan hallituskausittain. Uuden omistajapoliittisen periaatepäätöksen valmistelu aloitettiin vuonna 2023, ja sen lopullinen hyväksyminen siirtyi vuoden 2024 puolelle. Valtioneuvostossa yleisestä omistajapolitiikasta ja omistajaohjauksen yhteensovittamisesta vastaa omistajaohjausministeri. Valtioneuvoston yleisistunto päättää yhtiöittämiset sekä ostot ja myynnit. Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee taloudellisesti merkittävät valtion yhtiöomistuksiin liittyvät asiat. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa omistajaohjauksen linjauksista koko valtion yhtiöomistussalkun osalta valtioneuvoston tasolla.

Kuvio 23. Valtion omistajaohjauksen hallintomalli

Valtion yhtiöomistussalkku on osa valtiontaloutta. Vuoden 2023 lopussa valtiolla oli omistuksia 73 yhtiössä, jotka se omisti kokonaan tai osittain muiden omistajien kanssa. Vuosittain valtion talousarvioon tuloutetaan osinkoja ja pääomanpalautuksia sekä mahdollisia osakemyyntituloja. Viime vuosina osingot ja pääomanpalautukset ovat vaihdelleet ajoittain voimakkaastikin. Tarvittaessa valtio voi perustaa osakeyhtiöitä valtioneuvoston päätöksellä ja pääomittaa niitä valtion budjetista.

Valtio tavoittelee yhtiöomistuksistaan mahdollisimman hyvää taloudellista tulosta, joka muodostuu osingoista ja pääomanpalautuksista sekä mahdollisista osakkeiden myyntituloista. Lisäksi valtio edellyttää yhtiöiltä vastuullista liiketoimintaa, joka on usein myös edellytys hyvän taloudellisen tuloksen saavuttamiseen.

Valtio on jakanut omistuksensa kolmen intressin perusteella. Finanssi-intressin yhtiöistä pyritään saamaan etupäässä tuloja valtion budjettiin. Strategisen intressin yhtiöissä valtion omistuksella pyritään turvaamaan valtiolle tietty kansallisen merkityksen toiminto tai pääoma. Erityistehtävayhtiöillä on hoidettavanaan erikseen määritelty tehtävä valtiolle.

Valtio on aktiivinen omistaja, jonka toiminta perustuu lakiin ja hyvään hallintotapaan. Yhtiöiden tärkein päätöksentekoelempi on yhtiökokous, jossa omistajat muun muassa nimittävät yhtiön hallituksen jäsenet. Keskeisiä omistajaohjauksen välineitä ovat hallitusvalinnat, omistajan panostukset yhtiöiden resursseihin, hyvän hallintotavan kehittäminen sekä itsenäinen yhtiöanalyysi ja omistajastrategian valmistelu, jossa huomioidaan myös vastuullinen

liiketoiminta. Aktiivisella ja vastuullisella omistajapolitiikalla ja -ohjauksella tavoitellaan kestävää omistaja-arvon kasvua. Tämä tarkoittaa pyrkimystä tasaiseen euromääräiseen tulovirtaan valtion budjettiin ja yhteiskunnallisesti tarkasteltuna kestävää kokonaistulosta.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa pääosin kaupallisten yhtiöiden ja joidenkin erityistehtävayhtiöiden omistajaohjauksesta. Muilla ministeriöillä on vastuullaan tiettyjen erityistehtävayhtiöiden omistajaohjaus. Valtion täysin omistama sijoitusyhtiö Solidium Oy vastasi vuoden 2023 päättyessä 13 vähemmistöomistetun pörssi-yhtiöomistuksen omistajaohjauksesta. Muut valtionyhtiöt, hallinnonalojen virastot ja liikelaitokset huolehtivat omistamiensa yhtiöiden omistajaohjauksesta.

Omistajaohjauksen parlamentaarinen neuvottelukunta muodostuu eduskuntaryhmien edustajista. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii omistajaohjauksesta vastaava ministeri. Kokouksissa käsitellään valtion yhtiöomistuksen kokonaiskuvaa. Neuvottelukunta kokoontuu kaksi kertaa vuodessa.

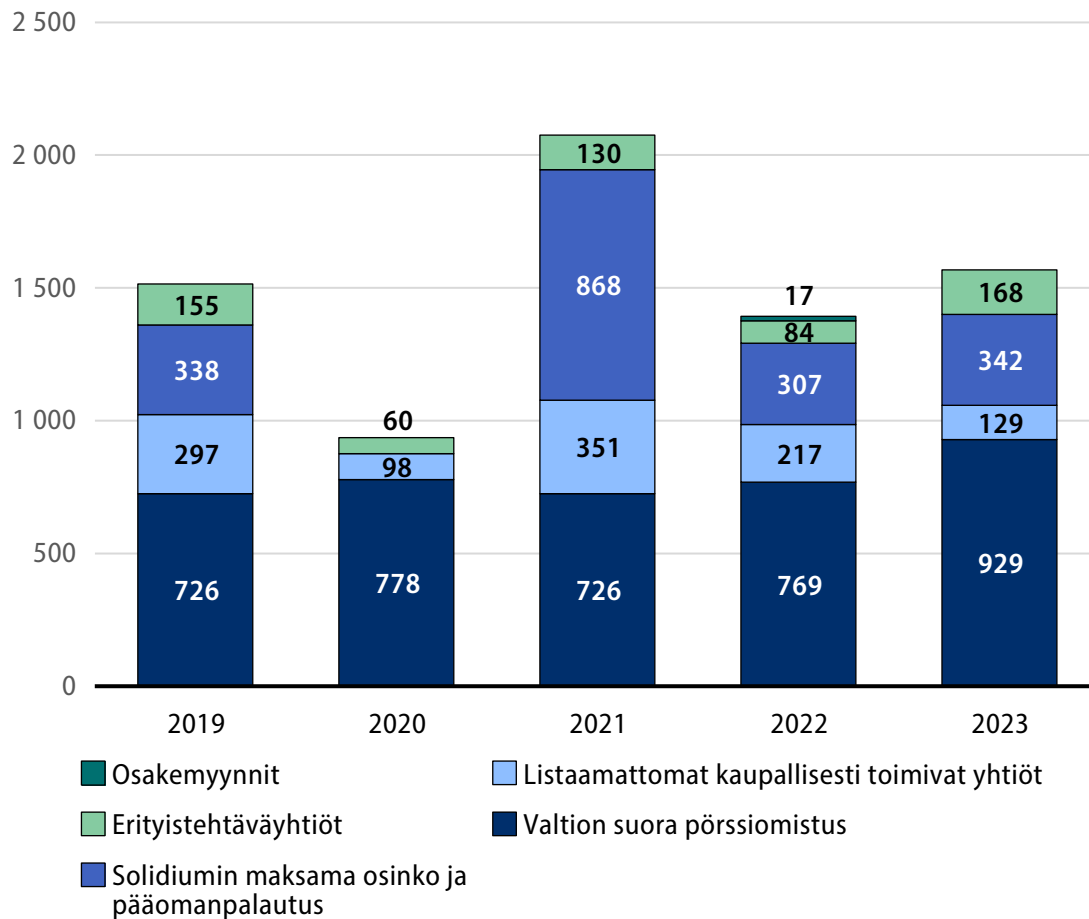
4.3.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja vuoden 2023 tapahtumia

Vuonna 2023 yhtiöiden toimintaympäristössä korostuivat korkea korkotaso, inflaatio, heikentynyt suhdanne sekä geopoliittisten jännitteiden jatkuminen. Monessa valtio-omisteisessa yhtiössä keskityttiin toiminnan tehostamiseen ja kilpailukyvyyn parantamiseen. Vaikka vuositasolla energian hinnat laskivat, sähkön hinnassa esiintyi voimakasta heilahtelua. Liikennesektorilla nähtiin kasvanutta kysyntää ja tulosten elpymistä pandemiavuosien jäljiltä.

Vuoden 2023 päättyessä valtiolla oli omistuksia 73 yhtiössä, joista 36 oli kaupallisin perustein toimivia yhtiötä ja 37 erityistehtävayhtiöitä.

Valtio-omistaja tavoittelee kestävää omistaja-arvon kasvua, mikä tarkoittaa pyrkimystä tasaiseen euromääräiseen tulovirtaan salkusta valtion budjettiin. Valtio-omistaja edellyttää yhtiöiltään ennakoitavaa osinkopolitiikkaa, jossa huomioidaan sekä yhtiön rahoitustarpeet että omistajan tavoitteet. Valtion osinkopolitiikan lähtökohtina ovat toimialalla vertailukelpoinen taserakenne, suhteellisen tasainen osinkovirta ja kohtuullinen nettovelkaisuusaste.

Vuonna 2023 tuloutettiin 1,6 miljardia euroa yhtiöistä valtiolle. Vuosina 2019–2023 valtion omaisuustulot ovat vaihdelleet voimakkaastikin 0,9–2,1 miljardin euron välillä. Suurimmaksi osaksi vuosittainen vaihtelu johtuu Solidiumin valtiolle maksamasta osingosta ja pääomanpalautuksesta.

Kuvio 24. Valtion saama omaisuustulo kassaperusteisesti, miljoonaa euroa

Valtion kaikkien yhtiöomistusten yhteenlaskettu arvo oli noin 37 (41) miljardia euroa vuoden 2023 lopussa. Merkittävin yksittäinen syy arvon muutokseen oli Nesteen osakekurssin lasku ja yhtiön suuri paino valtion salkussa. Valtion suoran pörssiomistuksen osuus markkina-arvosta oli 17,9 (22,4) miljardia euroa ja Solidiumin osakeomistuksen osuus 7,1 (7,9) miljardia. Listaamattomien yhtiöomistusten yhteenlaskettu arvo valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen arvonmäärityksen mukaan vuoden lopussa oli noin 11,6 (10,4) miljardia euroa.

Vuonna 2023 valtion kaikkien pörssiomistusten kokonaistuotto oli -14,9 (-14,5) prosenttia. Valtion suoraan omistamien pörssiyhtiöiden kokonaistuotto jäi -17,7 (-16,2) prosenttiin. Solidiumin osakeomistusten kokonaistuotto oli -6,9 (-9) prosenttia. Helsingin pörssin tuottoindeksi laski vuonna 2023 kaksi prosenttia.

Kaikkien valtio-omisteisten ja Solidium Oy:n omistamien yhtiöiden liikevaihto vuonna 2023 oli yhteensä noin 131 (144) miljardia euroa. Liikevoitto oli 7,9 (8,4) prosenttia.

Haastavasta toimintaympäristöstä huolimatta listaamattomat yhtiöt suoriutuivat vuodesta taloudellisesti hyvin. Listaamattomien yhtiöiden liikevaihto vuonna 2023 oli 15,5 (14,8) miljardia euroa ja liikevoitto 1,4 (1,5) miljardia euroa.

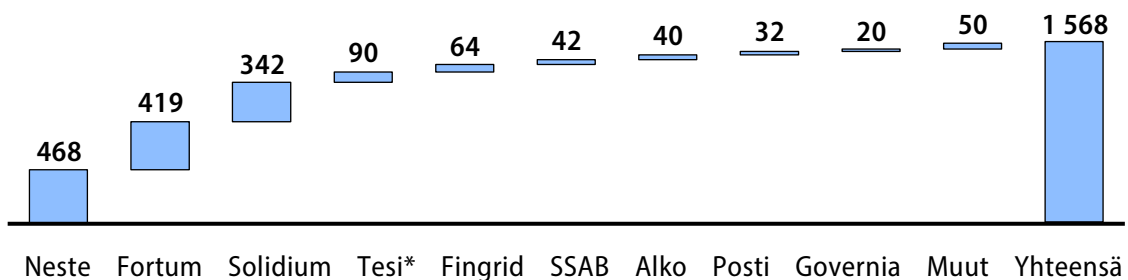
Valtio-omisteiset yhtiöt työllistivät yhteensä noin 298 000 (299 000) työntekijää.

Valtio osallistui syksyllä 2023 Finnairin osakeantiin 318,6 miljoonalla eurolla. Valtion osallistuminen antiin toteutettiin kuittaamalla osakkeiden merkintähintaa vastaava määrä yhtiön ja Suomen valtion välillä solmitun pääomalinansopimuksen mukaista lainapääomaa. Finnair maksoi valtiolle takaisin pääomalinan loppuosan korkoineen eli yhteensä 130,3 miljoonaa euroa. Annin tarkoituksena oli varmistaa Finnairin kyky toimeenpanna strategiaansa pandemian ja Ukrainaan kohdistuvan hyökkäyssodan jälkeisessä muuttuneessa toimintaympäristössä sekä tukea yhtiön pitkän aikavälin kasvua.

Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti Ilmastorahasto Oy:n omistuksessa olleet Nesteen osakkeet siirrettiin syksyllä 2023 takaisin valtion suoraan omistukseen valtioneuvoston kansliaan.

Viime vuosina aloittaneita valtio-omisteisia yhtiöitä ovat erityistehtävayhtiöt Kansallinen Lääkekehityskeskus Oy, Maakuntien tilakeskus Oy ja Työkanava Oy.

Kuvio 25. Valtion saama voitonjako ja osakemyyntitulot yhtiöittäin kassaperusteisesti 2023, milj. €



* Tesin voitonjako koostuu täysin pääomanpalautuksista vuodelta 2023.

4.4 Hyvinvointialuetalous

Järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluista siirtyi 21 hyvinvointialueelle sekä Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle vuoden 2023 alusta.

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu pääosin valtion yleiskatteiseen laskennalliseen rahoitukseen (Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021)). Alueet päättävät itsehallintonsa nojalla rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta. Rahoituksen taso kohdennetaan alueille laskennallisten kriteereiden perusteella ja tarkistetaan vuosittain. Hyvinvointialueella on oikeus lisärahoitukseen, jos asukkaiden lakisääteiset perusoikeudet sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palveluiden osalta vaarantuvat. HUS-yhtymän järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien rahoitus katetaan Uudenmaan hyvinvointialueiden sekä Helsingin kaupungin maksuosuuksina sekä muilla tuloilla.

Hyvinvointialueen talousarvio laaditaan kalenterivuosittain, ja talousarviovuosi on aina taloussuunnitelmakauden ensimmäinen vuosi. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen kolmen vuoden ajanjaksolla. Taseen kertynyt alijäämä on katettava kolmen vuoden kuluessa tilikauden päättymisestä, muutoin valtiovarainministeriö voi käynnistää arviointimenettelyn.

Hyvinvointialueiden investointien määrää ohjataan muun muassa investointisuunnitelman laadintaa koskevilla velvoitteilla sekä lainanottovaltuudella. Hyvinvointialue voi ottaa investointia varten pitkäaikaisen lainan vain silloin, jos valtioneuvosto on antanut siihen valtuuden.

4.4.1 Hyvinvointialueiden talouden ohjaus

Hyvinvointialueiden talouden ohjaus on kiinteä osa julkisen talouden ohjauksesta. Hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) säädetään tarkemmin esimerkiksi hyvinvointialueiden talousarvion ja tilinpäätöksen laatimisesta, talouden tasapainovaatimuksista sekä vaikeassa asemassa olevien alueiden arviointimenettelystä ja sen käynnistymisen ehdoista.

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteena on, että hyvinvointialueiden ohjusrakenteita kehitetään ja selkeytetään siten, että varmistetaan yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä henkilöstön riittävyys, hillitään kustannusten nousua ja edistetään kustannusvaikuttavuutta ottaen huomioon alueiden tarve säilyttää omistajuus omasta taloudestaan.

Hallitusohjelman mukaan valtiolla on erityinen vastuu varmistaa, että sen alueille kohdentama rahoitus riittää ja takaa palveluiden saamisen. Tämän edistämiseksi luodaan uusi ennakkollinen hyvinvointialueiden tehostetun talousohjauksen menettely tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen taloudenpito on vaarantumassa merkittäväällä tavalla.

Lisäksi hallitusohjelman mukaan investointien ohjausta ja lainanottovaltuusmenettelyä kehitetään. Vaikutuksiltaan laajakantoisissa ja taloudellisesti merkittävässä investoinneissa ja investointeja vastaavissa sopimuksissa on esitettävä numeerinen kustannusvaikuttavuusanalyysi.

Hallitusohjelmassa todetaan, että hyvinvointialueilta edellytetään lakisääteisien ohjauksen keinoin (muun muassa hyvinvointialueneuvotteluissa annettavat vahvat suositukset, investointisuunnitelmien hyväksyminen sekä lainanottovaltuuksien muutoksiin ja lisärahoitukseen liittyvät sitovat ehdot) vaikuttavuuden, taloudellisuuden ja tuloksellisuuden kehittämistoimenpiteitä sekä niiden toteutumisen raportointia. Varmistetaan, että raportointivelvoitteet ovat perusteltuja niiden edellyttämään työmäärään, hyötyihin ja kustannuksiin nähden.

Hallitus on antanut helmikuussa 2024 esityksen eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2024 vp). Esityksen mukaan muun muassa hyvinvointialueiden ja valtion välisiä neuvottelukuntia ja neuvotteluita sekä valtioneuvoston asettamia valtakunnallisia strategisia tavoitteita koskevat säännökset yhtenäistettäisiin. Ehdotuksen tarkoituksena on yhtenäistää hyvinvointialueiden valtion ohjausta, selkeyttää valtiovarainministeriön roolia ohjauksessa sekä varmistaa, että hyvinvointialueiden ohjaus on yhteensopivaa valtioneuvoston asettamien talous- ja finanssi-poliittisten tavoitteiden kanssa.

4.4.2 Hyvinvointialueiden talouden tila

Hyvinvointialueiden taloutta koskevat tiedot pohjautuvat hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän Valtiokonttorille raportointiin tilinpäätösarvotietoihin vuodelta 2023. Lopulliset vuotta 2023 koskevat taloustiedot saadaan myöhemmin keväällä 2024 tilinpäätösten valmistuttua.

Hyvinvointialueiden toiminta käynnistyi vuonna 2023 hyvin haastavassa taloudellisessa tilanteessa. Jo ennakkoon oli tiedossa, että hyvinvointialueuudistuksen aloitukseen liittyi myös taloutta koskevia epävarmuuksia, joiden taustalla oli myös uudistuksesta riippumattomia syitä. Esimerkiksi siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen todellisiin kustannuksiin liittyi epävarmuutta, inflaatio oli korkealla, koronaviruspandemia oli aiheuttanut palvelu- ja hoitovelkaa, sote-henkilöstön saatavuushaasteet vaikuttivat kustannuksiin

sekä kunta- ja hyvinvointialan palkkaratkaisut heijastuivat henkilöstömenoihin. Lisäksi toimintaa piti alkaa kehittää ja yhdenmukaistaa koko hyvinvointialueen tasolle aiemmasta paikoitellen pirstaleisesta kuntakohtaisesta järjestelmästä. Myös hyvinvointialueiden rahoituspohjaa korjattiin hyvinvointialueiden rahoituslain 34 §:n mukaisesti kuntien vuoden 2022 tilinpäätösten valmistuttua. Rahoituspohjaa tullaan edelleen tarkistamaan rahoituslain mukaisesti vuonna 2025, kun rahoituksen taso tarkistetaan vastaamaan vuoden 2023 toteutuneita kustannuksia (niin sanottu jälkikäteistarkastus).

Vuoden 2023 hyvinvointialueiden valtion yleiskatteisen rahoituksen maksuunpantu yhteismäärä oli noin 22,5 miljardia euroa. Hyvinvointialueiden valtion rahoituksen taso vuodelle 2023 tarkistettiin kuntien raportoimien lopullisten vuoden 2022 palveluluokkakohtaisten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kustannusten perusteella. Lisäksi näitä lopullisia siirtyviä kustannuksia oikaistiin tiettyjen yhden vuoden palveluiden järjestämisen kustannuksia vääristävien erien osalta. Lopullinen oikaistu vuoden 2022 siirtyvä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kustannus oli yhteensä noin 21,9 miljardia euroa. Siirtyvän kustannuspohjan tarkistuksen seurauksena hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoitus on yhteensä noin 23,2 miljardia euroa. Rahoitus korjattiin kertakorvauksella, jonka suuruus oli 680 miljoonaa euroa. Kertakorvauksesta maksettiin ennakkomaksuna 150 miljoonaa euroa huhtikuussa 2023 ja loput kertakorvauksesta eli 530 miljoonaa euroa maksettiin tammikuun 2024 maksuerän yhteydessä.

Valtion yleiskatteisen rahoituksen lisäksi hyvinvointialueille sekä Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle myönnettiin valtionavustuksena yhteensä 350 miljoonaa euroa vuonna 2023.

Valtiokonttorille raportoitujen vuoden 2023 tilinpäätösarvioiden perusteella hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin yhteenlaskettu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tilikauden tulos on painumassa noin 1,35 miljardia euroa alijäämäiseksi. Tähän lukuun sisältyy HUS-yhtymän alijäämä, jonka Uudenmaan alueet ja Helsingin kaupunki ovat huomioineet raportoinnissaan. Jo vuoden 2023 talousarvioiden perusteella osattiin odottaa, että hyvinvointialueiden aloitusvuoden tulos painuu alijäämäiseksi, mutta alijäämän määrä kasvoi huomattavasti aiemmista arvioista.

Hyvinvointialueiden ja Helsingin toimintakulut kasvoivat noin 4,2 prosenttia suhteessa talousarvotietoihin ja olivat tilinpäätösarvioiden perusteella 27,8 miljardia euroa. Kustannuksia kasvattivat erityisesti ostopalvelumenojen voimakas kasvu. Ostopalvelut ovat tilinpäätösarvioiden perusteella kasvaneet noin miljardin (+10,7 prosenttia) raportoiduista talousarvioista. Syitä tähän kasvuun on useita, muun muassa henkilöstömitoitusten tiukentuminen, palkkaratkaisut, kiihtyvä inflaatio sekä uudet ostopalvelusopimukset, kun yritykset irtisanoivat ja hinnoittelivat sopimuksia hyvinvointialueiden kanssa uusiksi.

Toimintatuottojen muutos jäi tilikauden aikana varsin maltilliseksi ja ne ovat tilinpäätösarvioiden perusteella noin 3,7 miljardia euroa, jos huomioidaan myös HUS-yhtymän keräämä osuus. Toimintakulujen voimakas kasvu tilikauden aikana johti siihen, että toimintakate heikkeni entisestään ollen tilinpäätösarvion perusteella noin -24,1 miljardia euroa.

Vaikka valtion rahoitusta korjattiin vuoden aikana, on vuosikate vuoden 2023 tilinpäätösarvioiden perusteella painumassa -950 miljoonaan euroon. Poistot ja arvonalentumiset ovat samaa luokkaa kuin talousarvioissa (noin 400 miljoonaa euroa). Näin ollen hyvinvointialueiden ja Helsingin tilikauden yhteenlaskettu tulos näyttäisi päätyvän noin 1,35 miljardia euroa alijäämäiseksi. Alueelliset erot ovat kuitenkin suuret ja vain yhdellä alueella ennakoidaan positiivista tulosta. Suurimmillaan alijäämä kasvaa jopa yli 500 euroon asukasta kohti. Suurista alijäämistä huolimatta yksikään alue ei hakenut hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain mukaista lisärahoitusta vuoden 2023 aikana.

Hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin yhteenlasketut nettoinvestoinnit olivat noin 0,7 miljardia euroa. Tilinpäätösarvioiden mukaan lainakanta oli vuoden lopussa yhteensä 4,8 miljardia euroa.

Taulukko 34. Keskeisiä lukuja hyvinvointialueiden ja Helsingin taloudesta vuoden 2023 tilinpäätösarvioiden perusteella, (Manner-Suomi yhteensä)

Tilinpäätösarvio 2023	miljardia euroa
Toimintatulot	3,63
Toimintamenot	27,76
TOIMINTAKATE	-24,12
Valtion rahoitus	23,17
Rahoitustulot ja -menot	-0,00
VUOSIKATE	-0,95
Poistot ja arvonalentumiset	0,40
Satunnaiset erät	0,00
TILIKAUDEN TULOS	-1,36
Tilinpäätössiirrot + (-)	0,00
TILIKAUDEN YLI-/JÄÄMÄ	-1,35
Investointimenot yhteensä (brutto)	0,72
Nettoinvestoinnit	0,71
Toiminnan ja investointien rahavirta	-1,67
Lainakanta 31.12.	4,81

Hyvinvointialuekohtaista tilannetta on kuvattu taulukoissa 35 ja 36. Alueet ovat hyvin eri-kokoisia, mikä näkyy toimintakatteessa ja valtion rahoituksessa. Suurimmilla alueilla toimintakate on yli kaksi miljardia euroa, kun se Keski-Pohjanmaalla on hieman yli 300 miljoonaa euroa. Taloudellinen tilanne oli haastava kaikille hyvinvointialueille, vain Helsinki näyttäisi tilinpäätösarvion perusteella päätyvän positiiviseen tulokseen.

Taulukko 35. Tunnuslukuja hyvinvointialueiden ja Helsingin taloudesta vuoden 2023 tilinpäätösarvioiden perusteella, miljoonaa euroa

Alue	Toiminta- kate	Valtion rahoitus	Vuosi- kate	Poistot ja arvon- alentumiset	Tilikauden ylijäämä (alijäämä)
Manner-Suomi yhteensä	-24 122	23 170	-954	403	-1 354
Helsinki	-2 569	2 601	40	11	29
Pirkanmaan hyvinvointialue	-2 263	2 163	-90	47	-136
Varsinais-Suomen hyvinvointialue	-2 053	1 985	-69	52	-119
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue	-1 773	1 668	-105	5	-110
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue	-1 770	1 731	-48	37	-84
Keski-Suomen hyvinvointialue	-1 216	1 159	-66	39	-105
Pohjois-Savon hyvinvointialue	-1 210	1 175	-41	31	-71
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue	-1 106	996	-108	2	-110
Satakunnan hyvinvointialue	-1 016	971	-43	14	-57
Lapin hyvinvointialue	-950	879	-73	20	-93
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue	-915	885	-28	22	-50
Päijät-Hämeen hyvinvointialue	-888	862	-25	21	-46
Kymenlaakson hyvinvointialue	-849	806	-37	3	-40
Keski-Uudenmaan hyvinvointialue	-830	765	-65	3	-68
Pohjanmaan hyvinvointialue	-792	763	-29	15	-44
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue	-763	756	-9	14	-23
Kanta-Hämeen hyvinvointialue	-761	714	-48	18	-66
Etelä-Savon hyvinvointialue	-728	695	-35	16	-51
Etelä-Karjalan hyvinvointialue	-576	554	-22	8	-30
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue	-411	375	-35	1	-36
Kainuun hyvinvointialue	-371	366	-6	13	-19
Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue	-313	301	-13	10	-22

Kun talouden tunnusluja suhteutetaan alueen väestöön, nähdään selvemmin alueelliset erot esimerkiksi itäisen ja pohjoisen Suomen sekä eteläisen Suomen välillä. Erot noudattavat pitkälti alueellisia eroja väestörakenteessa ja palvelutarpeessa. Helsinki on ainoa alue, joka näyttäisi päätyvän positiiviseen tulokseen. Muilla alueilla alijäämä on huomattava. Keskimäärin alijäämä oli 245 euroa asukasta kohti.

Taulukko 36. Tunnuslukuja hyvinvointialueiden taloudesta vuoden 2023 tilinpäätösarvioiden perusteella, euroa/asukas

Alue	Toimintakate	Valtion rahoitus	Vuosikate	Poistot ja arvonalentumiset	Tilikauden ylijäämä (alijäämä)
Etelä-Savon hyvinvointialue	-5 696	5 437	-271	124	-395
Lapin hyvinvointialue	-5 451	5 046	-422	116	-535
Kymenlaakson hyvinvointialue	-5 376	5 101	-234	22	-255
Kainuun hyvinvointialue	-5 322	5 252	-90	190	-280
Pohjois-Savon hyvinvointialue	-4 924	4 782	-166	126	-290
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue	-4 832	4 675	-147	117	-263
Satakunnan hyvinvointialue	-4 813	4 599	-204	68	-272
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue	-4 741	4 698	-56	89	-143
Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue	-4 653	4 479	-187	147	-334
Etelä-Karjalan hyvinvointialue	-4 627	4 448	-180	65	-242
Pohjanmaan hyvinvointialue	-4 513	4 349	-164	87	-251
Kanta-Hämeen hyvinvointialue	-4 512	4 234	-285	109	-394
Keski-Suomen hyvinvointialue	-4 469	4 262	-244	143	-387
Manner-Suomi hva keskimäärin	-4 361	4 189	-173	73	-245
Päijät-Hämeen hyvinvointialue	-4 351	4 221	-124	101	-223
Pirkanmaan hyvinvointialue	-4 257	4 069	-169	88	-256
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue	-4 250	4 157	-114	89	-201
Varsinais-Suomen hyvinvointialue	-4 234	4 092	-141	106	-246
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue	-4 134	3 778	-350	10	-360
Keski-Uudenmaan hyvinvointialue	-4 083	3 763	-321	16	-337
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue	-3 857	3 473	-378	7	-385
Helsinki	-3 817	3 864	60	17	43
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue	-3 637	3 422	-215	10	-225

4.5 Kuntatalous

4.5.1 Kuntatalouden ohjaus

Kuntatalouden ohjaus on kiinteä osa julkisen talouden ohjausta. Kuntalaissa (410/2015) säädetään tarkemmin esimerkiksi valtion ja kuntien välisestä neuvottelumenettelystä, kuntatalousohjelman laadinnasta, yksittäisten kuntien talouden tasapainovaatimuksista sekä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä.

[Kuntatalousohjelma](#) laaditaan osana julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä. Ohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Arviointi koskee kuntien lakisääteisiä ja muita tehtäviä sekä kuntien toiminnan tuottavuutta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirrolla kunnista hyvinvointialueille oli suuria vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen. Sote-uudistuksen vaikutukset kohdistuvat erityisesti kuntien käyttötalouteen, jossa tulojen ja -menojen taso ja rakenne muuttuivat merkittävästi tehtävien siirtyessä hyvinvointialueille sekä rahoituksen siirtyessä valtiolle.

Hallitus asetti syksyllä 2019 ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa kuntataloudelle rahoitusasematavoitteen kansantalouden tilinpidon käsittein. Rahoitusasematavoitteen mukaan paikallishallinnon (kuntatalouden) alijäämä saa olla korkeintaan 0,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon (BKT) vuonna 2023. Valtiovarainministeriön laatiman talven 2023 taloudellisen katsauksen mukaan pääministeri Marinin hallitus olisi päässyt asettamaansa tavoitteeseen kuntahallinnon nettoluotonannon ollessa alustavien tietojen mukaan -0,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2023.

Myös pääministeri Orpon hallitus asetti ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmaansa tavoitteeksi, että kansantalouden tilinpidon mukainen kuntahallinnon rahoitusasema on lähellä tasapainoa vuonna 2027. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuntatalouden tilanteen kohenemista, sillä syksyn 2023 julkisen talouden painelaskelman perusteella kuntahallinnon rahoitusasema suhteessa bruttokansantuotteeseen arvioidaan olevan -0,4 prosenttia vuonna 2027.

Pääministeri Orpon hallitusohjelma sisältää monia kuntien toimintaan ja talouteen vaikuttavia uudistuksia. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus uudistetaan vastaamaan kuntien uutta roolia ja sote-uudistuksen voimaantumisen sekä TE-uudistuksen jälkeistä tilannetta. Uudistus toteutetaan kustannusneutraalisti siten, että se ei lisää julkisia menoja, vaan vahvistaa kasvua ja julkista taloutta

pitkällä aikavälillä. Lisäksi hallitus käynnisti ohjelman kuntien normituksen keventämiseen. Kuntien tehtäviä ohjaavien normien purkamisen ja kokeilujen tavoitteena on vahvistaa kuntien toimintaedellytyksiä sekä edistää kuntien uudistumista ja kuntien erilaisuuden huomioimista.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 §:n mukaan kuntien tehtävien ja velvoitteiden laajennuksiin sekä uusiin tehtäviin osoitetaan täysimääräinen valtionosuus. Valtion rahoitusvastuun täysimääräinen toteutuminen edellyttää myös sitä, että uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden vaikutukset kuntatalouteen arvioidaan realistisesti. Huomiota arvioinnissa tulee kiinnittää myös tehtävä- ja velvoitemuutosten henkilövaikutuksiin, koska kunta-alan palkansaajien eläköityminen on voimakasta ja työvoimatilanne vaihtelee paljon toimialoittain ja alueittain. Kuntien eriytymiskehityksen sekä heikentyvien talousnäkökymien vuoksi investointien harkinnan ja palvelutarpeen ennakoivan suunnittelun tarve lisääntyy entisestään. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä kuntien kyky sopeuttaa talouttaan menopuolella on heikentynyt ja jatkossa sopeutuspainetta kohdentuu aiempaa enemmän veroprosentin korotuksiin.

4.5.2 Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino

Kuntatalouden tilaa kuvaavat tiedot perustuvat vuoden 2023 tilinpäätösarvioihin (2/2024). Osa kunnista ja kuntayhtymistä ei ollut raportoinut tietojaan raportoinnin määräaikaan mennessä, joten puuttuvat tiedot on täydennetty elokuussa 2023 raportoiduilla tilinpäätösennustetiedoilla. Tämän lisäksi tiedoissa on havaittavissa myös muita puutteita ja epävarmuustekijöitä, jotka on kuitenkin pyritty korjaamaan mahdollisuuksien mukaan. Tästä huolimatta etenkin kuntakohtaisiin tietoihin tulee suhtautua varauksella.

Kuntien ja kuntayhtymien toiminnassa ja taloudessa tapahtui merkittävä muutos, kun sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirtyivät vuoden alusta hyvinvointialueille. Edellä mainittujen tehtävien kustannusten lisäksi kunnista siirrettiin kokonaan tasolla vastaava määrä tuloja. Tulon siirto koski kunnallis- ja yhteisöverotuloja sekä valtionosuuksia. Kustannusten ja tulojen siirrot rajattiin myös kuntakohtaisesti tasausjärjestelmillä varsin kohtuullisiksi. Huomattavien kustannusten ja tulojen siirron myötä niiden muutokset eivät ole vertailukelpoisia edellisvuoden tietojen kanssa. Tämä koskee sekä kuntia että kuntayhtymiä. Kuntayhtymistä hyvinvointialueille siirtyivät sairaanhoitopiirien kuntayhtymät sekä erityishuoltopiirit varoineen ja velkoineen.

Taulukko 37. Kuntatalouden keskeisiä tunnuslukuja ja muutos vuosina 2022–2023, miljardia euroa

	Tilinpäätös 2022	Tilinpäätösarvio 2023	Muutos, miljardia euroa	Muutos, prosenttia
Toimintakate	-33,5	-13,9	19,6	58,5
Verotulot	26,8	14,5	-12,3	-46,0
Valtionosuudet, käyttötalous	10,7	3,6	-7,11	-66,2
Verorahoitus yhteensä	37,5	18,1	-19,4	-51,8
Rahoituserät, netto	0,3	0,4	0,2	57,5
Vuosikate	4,3	4,5	0,3	6,5
Poistot	3,2	2,7	-0,5	-14,4
Vuosikate – poistot	1,1	1,8	0,7	
Nettoinvestoinnit	-3,6	-4,0	-0,4	10,9
Vuosikate – nettoinvestoinnit	0,6	0,5	-0,1	
Lainakanta	24,7	19,5	-5,1	-20,8
Rahavarat	8,7	6,6	-2,1	-24,4
Veroprosentti, painotettu	20,01	7,37		-12,64 %-yks.

Kuntatalouden (kunnat ja kuntayhtymät yhteensä) taloustilanne vahvistui hieman edellisvuodesta ollen ennakoitun vahva. Tosin vielä vuoden 2023 syksyn kuntatalousohjelmassa tilanteen ennakoitiin olevan vieläkin vahvempi. Vuosikate vahvistui 270 miljoonalla eurolla 4,5 miljardiin euroon riittäen kattamaan sekä poistot että nettoinvestoinnit. Tilikauden tulos vahvistui yli 0,5 miljardilla eurolla 1,8 miljardiin euroon.

Vahvaa tulosta selittävät pääosin kertaluonteiset tekijät, joista toinen on sote-uudistuksen niin sanottu verohäntä, minkä johdosta kunnat saivat kunnallis- ja yhteisöverotuloja vielä vuonna 2023 aiemman laajemman veropohjan perusteella. Tämän vaikutusarvio on yli miljardi euroa. Toinen merkittävä kertaluonteinen tekijä liittyy sote-uudistuksen tulojen ja kustannusten siirtolaskelman tarkentumiseen, jonka myötä kuntien valtionosuuksien lopullinen vähennystarve kasvoi noin 0,5 miljardilla eurolla. Tämä tarkoittaa, että kunnille maksettiin valtionosuuksia edellä mainittu määrä liikaa vuonna 2023 ja että valtionosuuksien taso laskee pysyvästi vastaavalla määrällä vuodesta 2024 lähtien.

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta väheni merkittävästi eli 5,1 miljardilla eurolla 19,5 miljardiin euroon. Tämä johtuu pääosin sairaanhoitopiirien lainojen siirtymisestä hyvinvointialueille. Myös kuntien osalta lainamäärä pieneni toisena peräkkäisenä vuotena, mikä on

varsin poikkeuksellista ja selittynee osin vahvalla tuloksella. Rahavaroissa tapahtui myös merkittävää vähentymistä, mikä johtui kuntayhtymien osalta sairaanhoitopiirien edellä mainituista siirtymistä, kun taas kohonneen korkotason seurauksena kunnissa rahavaroja oletettavasti käytettiin aiempaa enemmän investointien rahoittamiseen ja lainojen lyhennyksiin.

Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 13, mikä vastaa pitkälti edellisvuoden (14 kuntaa) tilannetta. Yhteenlaskettu negatiivinen vuosikate oli vain 9 miljoonaa euroa, kun edellisvuonna määrä oli 12 miljoonaa euroa. Negatiivisen vuosikatteen kunnat olivat yhtä kuntaa lukuun ottamatta alle 5 000 asukkaan kuntia. Tilikauden tulos oli negatiivinen 50 kunnalla ja yhteenlaskettu negatiivinen tulos oli 57 miljoonaa euroa. Myös negatiiviset tulokset kohdistuivat pääosin alle 5 000 asukkaan kuntiin (76 prosenttia alle 5 000 asukkaan kuntia).

Heikon talouden arviointimenettelyyn olisi päätymässä vuoden 2023 tilinpäätösarvioiden perusteella mahdollisesti 1–3 uutta kuntaa. Lopullinen määrä varmistuu kuitenkin vasta huhtikuussa valmistuvien lopullisten tilinpäätösten myötä, kun on saatavilla myös kunta-konsernitason tiedot.

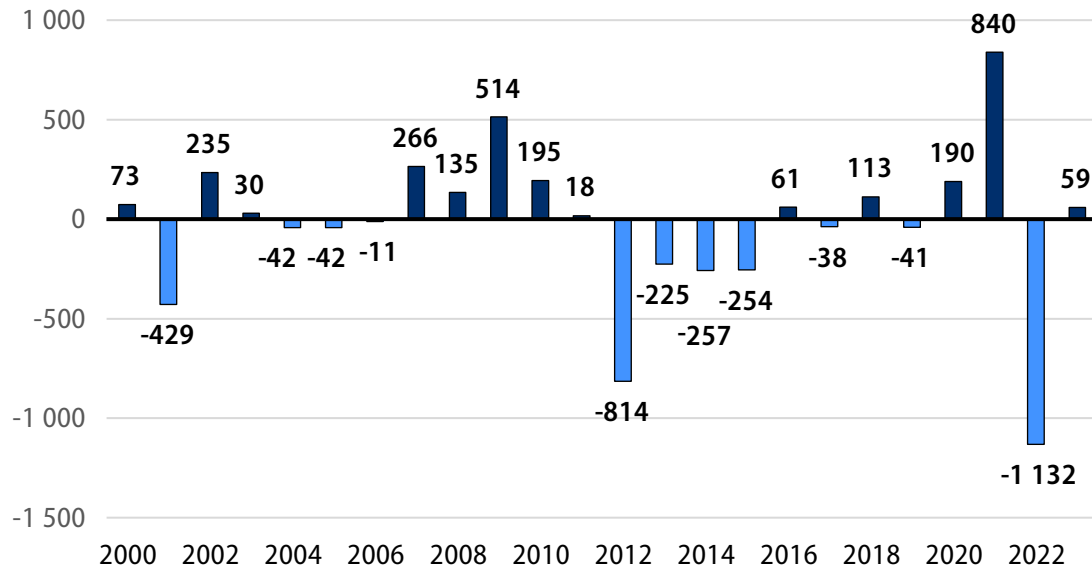
4.5.3 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet

Vuoden 2023 varsinaisen talousarvion mukaan kuntien valtionavut olivat yhteensä 5,4 miljardia euroa, mikä on merkittävästi vähemmän kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarviossa johtuen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksesta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuksia ja veromenetysten korvauksia siirrettiin uudistuksen yhteydessä hyvinvointialueiden rahoitukseen. Tämän lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan valtionavustukset kohdistuvat jatkossa pääosin hyvinvointialueille.

Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen oli vuonna 2023 lähellä neutraalia verrattuna vuoden 2022 varsinaiseen talousarvioon. Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaiset tehtävien ja veloitteiden lisäykset on tehty pääosin jo aikaisempina vuosina, ja osa määräaikaisista lisäyksistä valtionavustuksiin puolestaan päättyi vuoden 2022 lopussa. Valtion päätösperäiset toimet lisäävät kuntien menoja kaikkiaan noin 0,7 miljardilla eurolla vuoden 2023 tasolla vuoden 2019 alusta laskien. Kuntien tuloja päätökset puolestaan lisäävät kaikkiaan noin 0,7 miljardilla eurolla vuoden 2023 tasolla. Osa kuntiin vuonna 2023 vaikuttavista toimista on määräaikaisia liittyen muun muassa Ukrainasta tulleiden auttamiseen.

Seuraavassa kuviossa on havainnollistettu valtion toimenpiteiden arvioitua vaikutusta kuntatalouteen vuosina 2000–2023. Kuviossa vertailu on varsinaisten talousarvioiden välillä. Näin ollen kuviossa ei ole huomioitu esimerkiksi valtion vuoden 2020 lisätalousarvioissa kuntatalouteen koronavirusepidemian johdosta kohdistamia noin kolmen miljardin euron tukia.

Kuvio 26. Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen 2000–2023 verrattuna edellisen vuoden varsinaiseen talousarvioon, miljoonaa euroa



Kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin kohdennettiin vuoden 2023 varsinaisessa talousarviossa noin 2,7 miljardia euroa. Verrattuna vuoden 2022 varsinaiseen talousarvioon valtionosuuksien määrä laski noin 65,6 prosenttia johtuen sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen uudistuksen vaikutuksista. Uudistuksen yhteydessä peruspalvelujen valtionosuudesta ja veromenetysten korvauksista siirrettiin noin 70 prosenttia hyvinvointialueiden rahoitukseen. Korvaus kunnille valtion päättämistä veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä oli vuonna 2023 noin 862 miljoonaa euroa.

Valtionosuusprosentti vuonna 2023 oli 20,10 ja se aleni edellisvuodesta 1,49 prosenttiyksikköä. Muutos sisälsi sekä lisäyksiä että vähennyksiä. Muutoksessa on otettu huomioon lisäyksenä 0,33 prosenttiyksikköä liittyen työmarkkinatuen korjauserään, valtionosuusjärjestelmän vuoden 2010 järjestelmämuutoksen tasaukseen ja maakuntaliittojen tehtäviin liittyvien valtionosuuden lisäysten muuttamisesta määräaikaista lisäyksistä pysyviksi lisäyksiksi sekä 0,12 prosenttiyksikköä liittyen uusien ja laajenevien tehtävien toteuttamiseen siten, että valtionosuus on 100 prosenttia. Muutoksessa on otettu huomioon vähennyksenä 1,08 prosenttiyksikköä liittyen uuden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan rahoitukseen, 0,34 prosenttiyksikköä liittyen valtionosuuteen tehtäviin pysyviin vähennyksiin, 0,31 prosenttiyksikköä liittyen uuden asukasmäärän kasvun lisäosan rahoitukseen sekä 0,22 prosenttiyksikköä liittyen uuden syrjäisyyden lisäosan rahoitukseen. Vuonna 2023 peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotus oli 3,8 prosenttia ja siitä aiheutuva valtionosuuden lisäys 89 miljoonaa euroa.

Taulukko 38. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut 2020–2023, miljoonaa euroa

	2020 varsinainen talousarvio	2020 varsinainen talousarvio ja lisätalousarviot	2021 varsinainen talousarvio	2022 varsinainen talousarvio	2023 varsinainen talousarvio
Laskennalliset valtionosuudet	8 098	9 701	8 755	9 099	4 016
Valtiovarainministeriö, peruspalvelujen valtionosuus	7 074	8 652	7 698	7 983	2 744
Opetus- ja kulttuuriministeriö	1 024	1 049	1 057	1 115	1 272
siitä kuntayhtymät	1 040	1 478	1 522	1 053	1 096
Valtiovarainministeriö, valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä*	2 269	2 383	2 360	2 648	862
Muut valtionavustukset hallinnonaloittain yhteensä	1 216	2 423	2 889	1 282	549
Oikeusministeriö	0	0	0	11	11
Sisäministeriö	5	6	0	0	0
Valtiovarainministeriö	110	490	20	30	11
Opetus- ja kulttuuriministeriö	231	405	286	234	227
Maa- ja metsätalousministeriö	6	7	4	4	4
Liikenne- ja viestintäministeriö	49	311	42	45	44
Työ- ja elinkeinoministeriö	196	211	247	208	157
Sosiaali- ja terveysministeriö	538	877	2 229	695	48
Ympäristöministeriö	81	116	61	54	46
Valtionavut yhteensä	11 583	14 507	14 004	13 029	5 427

* Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä erotettiin valtion vuoden 2020 talousarviossa peruspalvelujen valtionosuusmomentilta 28.90.30 erillisille momentille 28.90.35.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuu siirtyi hyvinvointialueille 1.1.2023. Hyvinvointialuetaloutta on käsitelty hallituksen vuosikertomuksen luvussa 4.4.

4.6 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkelaitokset, muun muassa yksityiset eläkeyhtiöt, Keva ja Valtion Eläkerahasto ovat osa julkista taloutta ja huolehtivat työeläketurvan rahoittamisesta. Eläketurvakeskuksen arvion mukaan eläkevastuiden suuruus vuonna 2022 oli 764,6 miljardia euroa. Karttuneiden eläkeoikeuksien laskelmissa reaalin diskonttokorko on 2,5 prosenttia vuoteen 2031 asti ja 3,5 prosenttia vuodesta 2032 alkaen.

Työeläkelaitokset ovat varautuneet tulevien eläkkeiden maksuun kumulatiivisilla ylijäämillä, jotta pitkällä aikavälillä niiden talous olisi kestävällä pohjalla. Työeläkelaitosten talouteen vaikuttavat pitkällä aikavälillä väestön, työllisyyden, ansiotason ja sijoitustuottojen kehitys. Eläkeläisten määrän kasvun myötä työeläkemenot ovat olleet nopeassa kasvussa. Lisäksi eläkemenoja kasvattavat indeksikorotukset ja keskimääräisen eläketason nousu, koska alkavat eläkkeet ovat maksussa olevia eläkkeitä suurempia.

Vuonna 2023 työeläkelaitosten rahoitusasema oli ylijäämäinen, noin 1,1 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vaikka sektorin menot kasvoivat nopeasti indeksikorotusten takia, työeläkelaitokset pysyivät kuitenkin ylijäämäisenä muun muassa kasvaneiden omaisuustulojen ja saatujen sosiaaliturvamaksujen myötä. Työeläkelaitosten ylijäämä on kuitenkin supistunut merkittävästi 2000-luvun alusta, jolloin ylijäämä oli korkeimmillaan neljä prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ylijäämän pieneneminen johtuu ennen kaikkea eläkemenojen kasvusta.

Muihin sosiaaliturvarahastoihin kuuluvat perussosiaaliturvaa hoitava Kela ja ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta vastaavat Työllisyysrahasto ja työttömyyskassat. Kelan menot rahoitetaan valtion talousarviosta, työnantajilta ja työntekijöiltä perittävistä sosiaalivakuutusmaksuista sekä vähäiseltä osin kunnilta saatavin tulonsiirroin. Ansiosidonnainen työttömyysvakuutus rahoitetaan palkansaajilta ja työnantajilta perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtionosuuksilla sekä pieneltä osin työttömyyskassojen jäsenmaksuilla.

Vuonna 2023 muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema parani edeltävistä vuosista 0,4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vaikka sektorin kokonaismenot kasvoivat vuonna 2023, kokonaistulojen kasvu oli kuitenkin menojen kasvua suurempaa, jolloin muut sosiaaliturvarahastot jäivät ylijäämäisiksi. Tulojen kasvun taustalla oli muun muassa saatujen sosiaaliturvamaksujen kasvu.

Sosiaaliturvaetuudet, -avustukset ja sairaanhoitokorvaukset kasvoivat vuonna 2023 noin 5,1 prosenttia ja olivat noin 18,7 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Esimerkiksi ennen finanssikriisiä vuonna 2007 vastaava suhdeluku oli noin 15 prosenttia. Menojen kasvun taustalla on muun muassa väestön ikääntymisestä aiheutuva eläkemenojen kasvu.

5 Valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä

Lausuman tarkoitus ja oikeudellinen perusta

Valtiovarain controller -toiminto varmistaa valtioneuvostolle valtion talousarviosta annetun lain 24 f §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti, että hallituksen vuosikertomukseen otettavat valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset antavat talousarviolain 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva).

Valtiovarain controller -toiminto antaa tietojen arvioinnin ja varmistuksen johdosta sisäisen valvonnan menettelyihin kuuluvan lausuman vuodelta 2023 annettavasta hallituksen vuosikertomuksesta. Hallituksen vuosikertomuksen sisältämien tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä on arvioitu 12.4.2017 annetun valtiovarain controller -toiminnon ohjeen (VM/778/00.00.00/2017) mukaisesti.

Valtion tilinpäätöstä, valtiontaloutta ja valtion taloudenhoitoa koskevat tiedot

Hallituksen vuosikertomuksen 2023 ja sen liitteiden 1 ja 2 arvioidaan antavan oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta sekä valtion taloudenhoidosta.

Valtiovarain controller -toiminnon käytettävissä ovat olleet Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamat kirjanpitoyksiköiden tarkastusten ja valtion tilinpäätöksen tarkastuksen alustavat havainnot. Alustavien havaintojen mukaan valtion tilinpäätös on laadittu säännösten ja määräysten mukaisesti eikä se sisällä olennaisia virheitä tai puutteita. Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa erillisen kertomuksen valtion vuoden 2023 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.

Valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset ovat vahvistettuja ja ulkoisten tilintarkastajien tarkastamia. Tilinpäätöstietojen oikeellisuuden ja riittävyteen ei ole tilintarkastuksissa esitetty huomautuksia. Hallituksen

vuosikertomuksessa esitetyt tiedot liikelaitosten ja rahastojen tuloksellisuudesta antavat oikean ja riittävän kuvan liikelaitosten ja rahastojen tuloksellisuudesta toiminnan luonne huomioon ottaen.

Hallituksen vuosikertomuksessa esitetään jo vakiintuneen tavan mukaan laskelmat talousarviotalouden, valtion liikelaitoskonsernien ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuotoista ja kuluista sekä taseesta ja taseen ulkopuolisista vastuista (valtionalouden kokonaislaskelmat). Kokonaislaskelmien tieto on informatiivista ja laskelmat on laadittu edellä mainittujen yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella, mutta ne ovat tilintarkastamattomia.

Kertomusosassa esitetyt tiedot ja arviot valtionalouden tilasta ovat yhdenmukaisia valtion tilinpäätöksen kanssa ja täydentävät valtion tilinpäätöksen antamaa kuvaa valtion taloudellisesta asemasta. Hallituksen vuosikertomuksen kertomusosassa esitetään katsaus julkisen talouden tilaan sekä annetaan tietoa valtionaloudesta ja valtion taloudenhoidosta. Kertomuksessa kuvataan kertomusvuonna taloudelliseen asemaan ja kehitykseen liittyvät keskeiset tekijät. Julkisen talouden raportointiin sisältyvä kuvaus valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä antaa kohtuullisessa määrin oikean ja riittävän kuvan valtion vastuista.

Tuloksellisuutta koskevat tiedot

Hallituksen vuosikertomus antaa kokonaisuutena arvioiden kohtuullisessa määrin oikeat ja riittävät tiedot tuloksellisuuden pääasiallisesta kehityksestä.

Hallituksen vuosikertomuksessa ja sen liitteessä 1 esitetyt tiedot antavat kokonaisuutena riittävän kattavat tiedot vuoden 2023 talousarviossa esitettyjen hallinnonalojen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta. Raportointi talousarviossa myönnettyjen määrärahojen käytöstä on kehittynyt ja antaa kohtuullisen kuvan määrärahojen ja tavoitteiden välisestä kytkennästä. Kustannusvaikuttavuuden analyysiin ja sen raportointiin on kuitenkin edelleen tarvetta kiinnittää huomiota.

Kaikki ministeriöt ovat raportoineet talousarvion pääluokkaperustelujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta yhtenäistä arvosana-asteikkoa käyttäen. Ministeriöt ovat tehneet arvioinnin itsearviointina, joten arvioinnit ovat subjektiivisia ja kuvaavat ministeriöiden käsitystä hallinnonalansa suoriutumisesta. Arvosana-asteikon soveltaminen on vaihtelevaa, eivätkä arvioinnit ole vertailukelpoisia ministeriöiden välillä.

Tuloksellisuuden raportointia ja vuosikertomuksen informatiivisuutta lisäävät havainnollistavat taulukot ja kuviot sekä asiakirjalinkitykset. Toiminnallisen tuloksellisuuden analyysiä on toteutettu pääasiassa linkittämällä ministeriöiden tuloksellisuusosion loppuun kunkin

hallinnonalan ministeriön ja virastojen tilinpäätökset. Keskeisistä yhteiskunnallista vaikuttavuutta tukevista tiedoista, kuten toiminnallisen tuloksellisuuden tiedoista ja toteutettujen arviointien keskeisistä tuloksista, tulisi kuitenkin raportoida vuosikertomuksessa.

Riskejä on tarkasteltu hallituksen vuosikertomuksessa ja sen liitteessä 1. Hallituksen vuosikertomuksessa käsitellään merkittävimpiä taloudellisia riskejä ja kertomuksen liitteessä 1 käsitellään ministeriöiden tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä riskejä. Kaikki ministeriöt ovat tunnistaneet toimintaympäristöön ja toimialaan liittyviä riskejä. Riskitarkastelu on pääosin kytketty yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja tuloksellisuuden toteutumisen saavuttamiseen ja arvioitu osana organisaation toimintaa. Riskien ja riskienhallinnan kuvaamiseen kokonaisuutena yhdenmukaisesti ja systemaattisesti tulee edelleen kiinnittää huomiota.

Helsingissä 2. päivänä toukokuuta 2024

Valtioneuvoston controller Jaana Kuusisto

Valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN pdf: 978-952-383-846-8
ISBN painettu: 978-952-383-862-8
ISSN pdf: 2490-0966
ISSN painettu: 2490-0613