



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus

Talouspolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:13

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:13

# Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus

Valtiovarainministeriö Helsinki 2023

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](https://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtiovarainministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-277-2

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

## Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus

<b>Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:13</b>		<b>Teema</b>	Talouspolitiikka
<b>Julkaisija</b>	Valtiovarainministeriö		
<b>Yhteisötekijä</b>	Valtiovarainministeriö, Budjettiosasto		
<b>Kieli</b>	Suomi	<b>Sivumäärä</b>	166

### Tiivistelmä

Suomen julkisen talouden rakenteet on luotu nykyistä suotuisamman väestö- ja talouskehityksen aikana, eikä julkisen sektorin rahoituspohja riitä enää ylläpitämään kaikkia julkisen sektorin tehtäviä. Valtiovarainministeriö esitti joulukuussa 2022 julkaistussa virkamiespuheenvuorossaan, että julkista taloutta tulisi vahvistaa eri keinoin vähintään 9 miljardilla eurolla kahden seuraavan vaalikauden aikana.

Meno- ja rakennekartoituksen tarkoituksena on auttaa hahmottamaan, mihin kohteisiin julkisia varoja tällä hetkellä käytetään. Lisäksi tavoitteena on tarjota vaihtoehtoisia toimia, joilla julkista taloutta olisi mahdollista vahvistaa.

Meno- ja rakennekartoituksessa tarkastellaan koko julkista taloutta, ja työssä on lähdetty siitä, että julkisen sektorin ydintoimintojen riittävä taso on turvattava. Nopeavaikutteisten menosopeutusten lisäksi on tarkasteltu rakenteellisia muutoksia sekä mahdollisuuksia maksu- ja omaisuustulojen lisäämiseen.

Työn lopputuloksena on laaja valikoima erilaisia, osin päällekkäisiä tai toisilleen vaihtoehtoisia keinoja julkisen talouden vahvistamiseksi. Kokonaisuutta ei ole tarkoitettu sellaisenaan toteutettavaksi, vaan tukemaan julkista keskustelua ja poliittista päätöksentekoa. Sopeuttamisen vaikutukset riippuvat lopulta toteutettavien toimien kokonaisuudesta, huomioiden myös verotoimet.

**Asiasanat** talouspolitiikka, julkinen talous, valtiontalous, julkiset menot

**ISBN PDF** 978-952-367-277-2 **ISSN PDF** 1797-9714

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-277-2>

## Kartläggning av utgifterna i och strukturen för den offentliga ekonomin

<b>Finansministeriets publikationer 2023:13</b>		<b>Tema</b>	Finanspolitiken
<b>Utgivare</b>	Finansministeriet		
<b>Utarbetad av</b>	Finansministeriet, Budgetavdelningen		
<b>Språk</b>	Finska	<b>Sidantal</b>	166

### Referat

Strukturen för den offentliga ekonomin i Finland har skapats under en tid då befolkningsutvecklingen och den ekonomiska utvecklingen var gynnsammare än i nuläget. Den offentliga sektorns finansieringsbas räcker inte längre till för att upprätthålla alla sektorns uppgifter. Finansministeriet föreslog i sitt tjänstemannainlägg i december 2022 att den offentliga ekonomin bör stärkas på olika sätt med minst 9 miljarder euro under de två kommande valperioderna.

Syftet med denna kartläggning är att ge en uppfattning om för vilka ändamål offentliga medel används för närvarande. Dessutom är syftet att lägga fram möjliga alternativa åtgärder för att stärka den offentliga ekonomin.

Utgifts- och strukturkartläggningen gäller hela den offentliga ekonomin. I arbetet har man utgått från att en tillräcklig nivå på den offentliga sektorns kärnfunktioner ska tryggas. Utöver utgiftsanpassningar med snabb verkan har man också granskat strukturella ändringar och möjligheter att öka avgiftsinkomsterna och kapitalinkomsterna.

Arbetet har resulterat i ett brett urval olika, överlappande eller alternativa sätt att stärka den offentliga ekonomin. Avsikten är inte att helheten ska genomföras som sådan, utan den ska stödja den offentliga debatten och det politiska beslutsfattandet. Vilken inverkan anpassningarna har beror på vilka åtgärder som slutligen vidtas, inklusive skatteåtgärder.

**Nyckelord** Finanspolitiken, ekonomisk politik, offentlig ekonomi, statsekonomi, offentliga utgifter

**ISBN PDF** 978-952-367-277-2 **ISSN PDF** 1797-9714

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-277-2>

## Expenditure and structural review of general government finances

---

<b>Publications of the Ministry of Finance 2023:13</b>		<b>Subject</b>	Economic Policy
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance		
<b>Group author</b>	Ministry of Finance, Budget Department		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	166

---

### Abstract

The structures of Finland's general government finances were created in a time of more favourable demographic and economic development, and the public sector's financing base can no longer support all of the public sector's tasks. The outlook review by officials at the Ministry of Finance published in December 2022 proposed that a number of measures are needed to improve general government finances by at least nine billion euros over the next two parliamentary terms.

This expenditure and structural review is intended to help identify the purposes for which public funds are currently being used. It is also intended to provide alternative measures that could improve general government finances.

The review examines general government finances as a whole based on the premise that core public sector functions must be secured at a sufficient level. In addition to direct adjustments of expenditures, the review examines structural changes and possibilities to increase income from fees and property.

This work has resulted in a wide selection of different, partially overlapping or alternative measures to improve general government finances. The presented measures are not intended to all be implemented as such, but to support public debate and political decision-making. The effects of adjustment will ultimately depend on what measures are implemented including also what tax measures are taken.

**Keywords** economic policy, public finances, central government finances, public expenditures

---

**ISBN PDF** 978-952-367-277-2 **ISSN PDF** 1797-9714

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-277-2>

---

## Sisältö

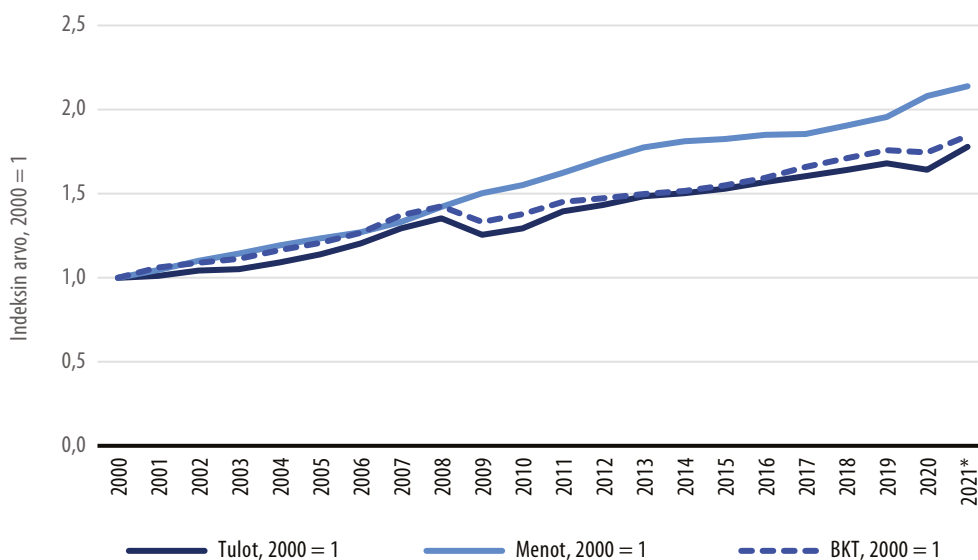
<b>1</b>	<b>Julkisen talouden vahvistamistarve on merkittävä</b> .....	7
1.1	Tavoitteena on tarjota laaja valikoima erilaisia keinoja julkisen talouden vahvistamiseksi.....	7
1.2	Julkisia menoja on tarkasteltava laajasti rajoitteista huolimatta.....	10
<b>2</b>	<b>Mahdollisuuksia julkisen talouden vahvistamiseksi tarkasteltava laaja-alaisesti</b> .....	15
2.1	Yleinen järjestys ja turvallisuus, maanpuolustus sekä ulkoasiainhallinto .....	16
2.2	Koulutus, osaaminen, kulttuuri ja liikunta .....	23
2.3	Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä hyvinvointialueiden talous .....	43
2.4	Sosiaaliturvaetuudet .....	61
2.5	Maa- ja metsätalous, ympäristö sekä luonnonsuojelu .....	81
2.6	Elinkeinoelämä, liikenne sekä asuminen ja rakentaminen .....	90
<b>3</b>	<b>Virastojen toimintamenoihin mahdollista vaikuttaa tuottavuutta parantamalla</b> .....	106
<b>4</b>	<b>Indeksisidonnaiset menot muodostavat merkittävän kokonaisuuden</b> .....	117
<b>5</b>	<b>Valtionavustustoiminnan tehokkuutta mahdollista parantaa</b> .....	131
<b>6</b>	<b>Kilpailua julkisissa hankinnoissa voitaisiin lisätä</b> .....	135
<b>7</b>	<b>Hyvän budjetoinnin käytännöt tukevat tehokasta julkisten varojen käyttöä</b> .....	138
7.1	Keskeiset budjetoinnin periaatteet .....	138
7.2	Budjettipäätösten valmistelu ja vaikutusarviointi.....	146
<b>8</b>	<b>Tavoitteena säännöllisen meno- ja rakennekartoituksen toimintamallin rakentaminen</b> .....	154
	<b>Liitteet</b> .....	156
	<b>Lähteet</b> .....	164

# 1 Julkisen talouden vahvistamistarve on merkittävä

## 1.1 Tavoitteena on tarjota laaja valikoima erilaisia keinoja julkisen talouden vahvistamiseksi

Suomen julkisen talouden rakenteet on luotu nykyistä suotuisamman väestö- ja talouskehityksen aikana, eikä julkisen sektorin rahoituspohja riitä enää ylläpitämään kaikkia julkisen sektorin tehtäviä. Suomen talous kasvoi ripeästi vielä 2000-luvun alussa (kuvio 1): samalla sekä menot että tulot kasvoivat. Finanssikriisin jälkeen tilanne kuitenkin muuttui, kun samalla myös suuret ikäluokat eläköityivät. Tulot laskivat, mutta julkiset menot jatkoivat aiemmalla urallaan.

**Kuvio 1.** Julkisyhteisöjen nimelliset sulautetut tulot sekä menot ja bruttokansantuote, indeksoituna perusvuoteen 2000.



Lähde: Tilastokeskus, VM



Tulojen ja menojen välille syntynyttä epäsuhtaa eli julkisen talouden kroonista alijäämä ei ole onnistuttu kuromaan umpeen. Samalla velan suhde bruttokansantuotteeseen on kasvanut yli 70 prosenttiin. Ilman talouspolitiikan merkittävää muutosta velkasuhteen kasvu jatkuu 2020-luvulla. Näillä näkymin se ylittää 100 prosentin tason noin 15 vuoden kuluttua (Valtiovarainministeriö 2022c).

Ongelman perusluonne on yksinkertainen: julkisyhteisöjen menot ovat jääneet tuloja korkeammalle tasolle, eikä ennakoitua nopeampikaan talouskasvu pysty ongelmaa korjaamaan. Sen sijaan meno- ja tulojen rakennetta on korjattava merkittävästi, jotta julkinen talous saataisiin vakaalle uralle. On tärkeää myös huomata, että uusien pysyvien menojen lisääminen tekee tarvittavan sopeutuksen mittakaavasta yhä suuremman.

Tätä taustaa vasten valtiovarainministeriö julkaisi joulukuussa 2022 virkamiespuheenvuoron, jossa arvioidaan tulevan vaalikauden talous- ja hallintopolitiikan lähtökohtia (Valtiovarainministeriö 2022c). Virkamiespuheenvuorossa valtiovarainministeriö esitti julkisen talouden vahvistamista eri keinoin vähintään 9 miljardilla eurolla kahden seuraavan vaalikauden aikana, koska riski julkisen talouden umpikujasta tulevina vuosina on todellinen. Myös kansainväliset järjestöt ja kotimaiset tahot, kuten IMF (2022), OECD (2022), Talouspolitiikan arviointineuvosto (2023) ja Valtiontalouden tarkastusvirasto (2022b), ovat tuoneet esiin tarpeen Suomen julkisen talouden vakauttamiselle nopeavaikutteisilla toimin.

Meno- ja rakennekartoituksen tarkoituksena on auttaa hahmottamaan, mihin kohteisiin julkisia varoja tällä hetkellä käytetään. Lisäksi tavoitteena on tarjota valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoroa tarkempia esimerkkejä siitä, millaisilla toimenpiteillä (säästökohteilla, rakenteellisilla muutoksilla sekä maksu- ja omaisuustulojen muutoksilla) julkista taloutta olisi mahdollista vahvistaa. Meno- ja rakennekartoituksen rinnalla valtiovarainministeriö on valmistellut myös verokartoituksen, joka tuottaa poliittisen päätöksenteon tueksi aineistoa verojärjestelmästä ja eri verotulojen kasvattamisvaihtoehdoista.

Meno- ja rakennekartoituksessa tarkastellaan koko julkista taloutta, joka koostuu valtion lisäksi hyvinvointialueista, kunnista ja sosiaaliturvarahastoista. Työn lopputuloksena on laaja valikoima erilaisia, osin päällekkäisiä tai toisilleen vaihtoehtoisia keinoja julkisen talouden vahvistamiseksi. Kokonaisuutta ei ole tarkoitettu sellaisenaan toteutettavaksi, vaan tukemaan julkista keskustelua ja poliittista päätöksentekoa. Lisäksi on syytä huomata, että toimien keskinäisen vaihtoehtoisuuden ja mahdollisten ristikkäisvaikutusten vuoksi toimien kokonaisuusmittaluokkaa ei ole mielekäästä laskea yhteen. Raportissa mahdollisia keinoja ja niiden mittaluokkaa on hahmoteltu alustavasti. Toimet, ja sitä myötä arviot niiden vaikutuksista, täsmentyvät mahdollisen jatkovalmistelun yhteydessä.

Valtiovarainministeriön tavoitteena on taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä Suomen rakentaminen. Ministeriön keskeinen tehtävä on varmistaa, että vahva ja vakaa julkinen talous mahdollistaa ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä yhteiskunnan rakentamisen. Vaihtoehtoisia sopeutustoimia on pyritty lähestymään siten, että tavoiteltu julkisen talouden vakautus saataisiin toteutettua mahdollisimman hyvin sopusoinnussa ekologisen ja sosiaalisen kestävyuden kanssa. Pyrkimyksenä tässä lähestymistavassa on vahvistaa julkisten varojen käytön kustannusvaikuttavuutta ja tunnistaa rakenneuudistuksia, joilla ekologista ja sosiaalista kestävyttä voidaan edistää samanaikaisesti julkisen talouden vahvistamisen kanssa. Mukana on kuitenkin myös vaihtoehtoisia toimia, jotka ovat yksittäin tarkasteltuna ristiriidassa ekologisen ja sosiaalisen kestävyuden tavoitteiden kanssa. Päättävien toimien kokonaisuus – mukaan lukien verotoimet – kuitenkin määrittelee millaiseksi sopeuttamisen vaikutukset lopulta muodostuvat eri kestävyysnäkökulmasta.

Erilaisten toimenpidevaihtoehtojen tarkastelussa on noudatettu seuraavia keskeisiä periaatteita:

- Julkisen sektorin ydintoimintojen riittävä taso on turvattava. Näihin ydintoimintoihin kuuluvat esimerkiksi yleinen järjestys ja turvallisuus, oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta keskeiset menot, maanpuolustus, perustuslain takaamat sosiaali- ja terveyspalvelut, sivistyksellisten oikeuksien turvaaminen sekä sosiaaliturvaetuksien vähimmäistaso. Nämä ovat toimintoja, joissa julkinen sektori kantaa keskeisen vastuun.
- Vaikka toimenpidevaihtoehdot painottuvat taloudellisen kestävyuden turvaamiseen, on niissä pyritty huomioimaan sosiaalisen ja ekologisen kestävyuden näkökulmat.
  - Työssä on kartoitettu mahdollisimman laajasti erilaisia vaihtoehtoja, jotta julkisen talouden vakauttamiseksi olisi mahdollista rakentaa sosiaalisesti kestävä kokonaisuus. Tällöin vaikutukset kohdistuisivat laajalle eivätkä olisi yksittäisen kansalaisen tai yhteisön näkökulmasta kohtuuttomia.
  - Toimenpidevaihtoehdot kohdistuvat ensisijaisesti ympäristötavoitteiden kannalta heikkovaikutteisiksi tai tehottomiksi arvioituihin menoeriin. Toimet pyritään myös kytkemään osaksi laajempaa ilmasto- ja luontopolitiikan kustannustehokkuuden vahvistamista, jossa teknologianeutraalien ja kustannustehokkaiden politiikkavälineiden roolia kasvatetaan sirpalemaisesta tuki- ja investointipolitiikan kustannuksella. Luontokadon torjuntaan liittyvien menoerien mahdollisen sopeutuksen vaikutusten lieventämiseksi on panostettava

merkittävästi yksityisen sektorin mukaantuloon ja yksityisen rahoituksen lisäämiseen. Ekologisen kestävyuden ja vihreän siirtymän edistäminen ei ole riippuvaista pelkästään julkisesta rahoituksesta, vaan laajaan keinovalikoimaan kuuluvat myös muun muassa lainsäädäntö, verotus, erilaiset maksut sekä informaatio-ohjaus.

- Toimenpidevaihtoehtojen kartoituksessa on pyritty minimoimaan mahdolliset haitalliset vaikutukset tuottavuuskasvun edellytyksiin sekä työnteon kannustimiin ja työllisyyteen.
- Tarkastelu keskittyy arvioimaan ensisijaisesti mahdollisuuksia pysyvään menosopeutukseen. Tarkasteluun sisältyy kuitenkin myös joitain kertaluonteisia toimenpiteitä. Nopeavaikutteisen menosopeutuksen lisäksi on arvioitu rakenteellisia muutoksia julkisen talouden rahoitusaseman parantamiseksi sekä mahdollisuuksia sopeuttaa julkista taloutta maksu- ja omaisuustulojen avulla.

Työn alkuvaiheessa on kuultu tutkimuslaitoksia sekä sektoriministeriöitä.<sup>1</sup> Kiitämme saamistamme huomioista. Työssä on myös hyödynnetty laajasti valtiovarainministeriön asiantuntijoiden osaamista.

## 1.2 Julkisia menoja on tarkasteltava laajasti rajoitteista huolimatta

Meno- ja rakennekartoituksessa tarkastelun kohteena on koko julkinen talous. Tässä osiossa tarkastellaan sitä, miten valtiontalouden ulkopuolelle kohdistuvien toimien avulla on mahdollista vahvistaa julkista taloutta ja mitä rajoitteita tällaisiin toimiin mahdollisesti liittyy. Näitä rajoitteita on käsitelty kattavasti myös julkisen talouden ohjauksen kehittämistä käsitelleen työryhmän raportissa (Valtiovarainministeriö 2022b).

Valtion lisäksi julkiseen talouteen kuuluvat paikallishallinto ja sosiaaliturvarahastot. Vuodesta 2023 alkaen paikallishallinto jakautuu hyvinvointialueisiin sekä kuntahallintoon. Sosiaaliturvarahastot koostuvat lakisääteistä työeläkevakuutusta toimeenpanevista työeläkelaitoksista (mm. yksityisen alan työeläkeyhtiöt, Keva ja Valtion Eläkerahasto) sekä

---

1 Tutkimuslaitoksilta saadut lausunnot löytyvät hankkeen kotisivuilta: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM126:00/2022>

muista sosiaaliturvarahastoista (mm. Kela, Työllisyysrahasto ja työttömyyskassat). Hallituksen vuosittain laatimassa julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) asetetaan suuntaviivoja koko julkisen talouden hoidolle.

### **Valtiolla on rajatut mahdollisuudet ohjata kuntien toimintaa ja taloutta**

Valtion mahdollisuudet ohjata kuntien taloutta ja toimintaa ovat rajalliset, koska kunnilla on vahva itsehallinto ja laaja verotusoikeus. Esimerkiksi tehtävämuutosten toimeenpanossa kunnilla on usein liikkumavaraa niin toimeenpanon laajuuden kuin aikataulunkin suhteen. Tehtäviä tai velvoitteita karsittaessa kunta voi myös päättää ylläpitää edelleen lain edellyttämää korkeampaa palvelutasoa.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan kuuluu kiinteästi myös niin sanottu rahoitusperiaate. Rahoitusperiaatteen mukaan kunnille tehtäviä säädettäessä on huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Valtio osallistuu peruspalveluiden rahoittamiseen valtionosuusjärjestelmän kautta. Sote-uudistuksen jälkeen valtionosuuksien arvioidaan muodostavan kuntien tuloista koko maan tasolla vajaan viidenneksen, mutta kunnittain niiden osuus eroaa huomattavasti.

Aiemmillä vaalikausilla valtiontaloutta on sopeutettu myös leikkaamalla kuntien valtionosuuksia ja jäädyttämällä niiden indeksikorotuksia. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjällä on perustuslakiin sisältyvien kuntien verotusoikeuden ja rahoitusperiaatteen estämättä varsin laaja harkintavalta säätää kuntien taloudelliseen asemaan merkittävästikin vaikuttavista muutoksista.

Koska kuntien tulorakenteet ovat erilaisia, valtionosuuksien leikkaus vaikuttaa eri tavalla erityyppisten kuntien talouteen ja edellytyksiin järjestää palveluita.<sup>2</sup> Valtionosuuksien vähentäminen ilman tehtävien vastaavaa karsimista saattaa lisätä painetta veroprosenttien korottamiseen. Sote-uudistuksen jälkeen kunnan tehtäväkenttä on aiempaa kapeampi, ja sopeuttamiskeinoja on aiempaa vaikeampi löytää. On lisäksi huomioitava, että valtionosuusjärjestelmään kuuluu lakisääteinen, jälkikäteinen valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus. Tarkistuksen johdosta valtionosuusleikkaus saattaa näkyä osittain myöhemmin valtionosuuksien kasvuna, mikäli kuntien tehtäviä ei vastaavasti karsita.

Kuntien keskinäinen eriytyminen vaikuttaa osaltaan valtion mahdollisuuksiin ohjata kuntia. Eriytymiskehityksen taustalla on muun muassa muuttoliike, ja se näkyy kuntien taloudessa ja elinvoimassa. Suomen kuntarakenne on varsin pienkuntavaltainen ja hajanainen.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Sote-uudistuksen jälkeen vuonna 2023 kahdeksalla kunnalla peruspalvelujen valtionosuus on negatiivinen.

<sup>3</sup> Manner-Suomessa on 293 kuntaa, joiden mediaanikoko on noin 6 000 asukasta.

Varsinkin monien pienten kuntien mahdollisuudet vastata lakisääteisistä peruspalveluista tai ottaa vastaan uusia tehtäviä ja veloituksia on yhä heikompi. Tilannetta vaikeuttaa edelleen pitkään jatkunut syntyvyyden lasku ja maan sisäinen muuttoliike, jossa työikäinen väestö keskittyy yhä voimakkaammin suurin kaupunkeihin ja niiden kehyskuntiin.

Kuntarakenteen muutoksilla ei tutkimustiedon perusteella voida merkittävästi hillitä kuntien menojen kasvua tai parantaa tuottavuutta (ks. esim. Harjunen ym. 2021). Kuntakokoa kasvattamalla voitaisiin kuitenkin kasvattaa kuntien talouden liikkumavaraa ja riskinsietokykyä sekä turvata kuntien toteuttamien lakisääteisten peruspalvelujen, erityisesti varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen, yhdenvertaista saatavuutta ja laatua koko maassa.

Kuntarakenteen kehittämisen vaihtoehtona voidaan pitää kuntien tehtävien eriyttämistä (Valtiovarainministeriö 2022a). Tällä tarkoitetaan sitä, että kuntien lakisääteiset tehtävät voisivat vaihdella esimerkiksi asukasluvun perusteella. Tällöin suurempaa väestöpohjaa vaativat tehtävät olisi mahdollista osoittaa suuremmille kunnille, jotka voisivat hoitaa tehtävän pienempien kuntien puolesta. Perustuslaki ei lähtökohtaisesti estä kuntien tehtävien eriyttämistä, vaan kuntien tehtävistä on mahdollista säätää tavalla, jossa joidenkin kuntien tehtäväkenttä muodostuu muihin nähden erilaiseksi. Tämä johtuu siitä, että perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata ihmisiä, ei kuntia julkisen hallinnon eliminä (Lavapuro ym. 2019). Tehtävien eriyttämiselle tulee kuitenkin olla riittävät perusteet, eikä kuntien eriytyminen saa muodostua kunnallisen itsehallinnon vähimmäisvaatimusten vastaiseksi.

### Hyvinvointialueiden itsehallinto on kuntia rajoitetumpaa

Hyvinvointialueiden itsehallinto on kuntia rajoitetumpaa. Hyvinvointialueilta puuttuu kuntien itsehallintoon kuuluva verotusoikeus, ja alueiden toimiala on puolestaan rajoitettu lakisääteisiin ja lakisääteisiä tehtäviä tukeviin tehtäviin. Hyvinvointialueiden toimiala on näin ollen selvästi rajatumpi kuin kunnilla. Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu pääasiassa valtion osoittamaan yleiskatteiseen ja laskennalliseen tarveperusteiseen rahoitukseen. Valtio vastaa lopulta sekä kansalaisten perusoikeuksien toteutumisesta että hyvinvointialueiden rahoituksesta. Hyvinvointialueiden rahoitusmalliin kuuluu olennaisesti myös rahoitusperiaate, jonka mukaan valtion on turvattava alueille riittävät taloudelliset resurssit lailla säädettyjen tehtävien hoitoon.

Rahoitusmallista johtuen hyvinvointialueiden talouden tasapainotusta koskevat säännökset ovat tiukemmat kuin kunnilla. Lisäksi alueiden investointeja ja pitkäaikaista lainanottoa on rajoitettu. Hyvinvointialueiden valtionohjaus on edellä mainituista syistä tiukempaa kuin kunnilla. Ohjauksella pyritään varmistamaan, että hyvinvointialueilla on kyky huolehtia alueen asukkaiden perusoikeuksien sekä palveluille asetettujen kansallisten

tavoitteiden toteutumisesta. Valtio ei voi ohjauksellaan kuitenkaan puuttua esimerkiksi alueen palvelujen järjestämisen tapaan muuta kuin laissa säädettyissä poikkeustapauksissa (lisärahoitus, arviointimenettely, lainanottovaltuuden muutos).

Hyvinvointialueiden ensimmäisinä vuosina niiden taloutta rasittavat uudistuksesta aiheutuvat muutoskustannukset, kuten palkkaharmonisointi. Alueiden talouden liikkumavara on kapea, joten rahoitusmallia ja rahoitusta koskevia mahdollisia muutoksia tulee arvioida rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.

### **Sosiaaliturvamaksujen kestävä alentaminen loisi tilaa muulle verotukselle**

Merkittävä osa sosiaaliturvarahastojen menoista rahoitetaan vuosittain työnantajilta, palkansaajilta ja yrittäjiltä perittävillä sosiaaliturvamaksuilla, jotka tulee asettaa riittävälle tasolle menoihin nähden. Osa Kansaneläkelaitoksen menoista on kuitenkin suoraan valtion rahoittamia, jolloin etuusmenojen muutokset näkyvät valtiontalouden tasapainossa, koska kyseiset Kansaneläkelaitoksen etuusmenot ovat sosiaaliturvarahastoille läpivirtausserä. Sosiaaliturvarahastojen talous vaikuttaa myös suoraan valtion ja kuntien talouteen. Useimmat sosiaaliturvamaksut ovat sekä palkansaajien että yritysten verotuksessa täysimääräisesti vähennyskelpoisia. Siten esimerkiksi palkansaajien työeläkevakuutusmaksut pienentävät valtion ja kuntien saamia ansiotuloverotuottoja. Samoin työntajien eläkevakuutusmaksut lähtökohtaisesti pienentävät yritysten voittoja ja siten yhteisöverotuloja. Lisäksi sosiaaliturvamaksut ovat osa työn verotuksen kokonaisuutta eli verokiilaa, mikä rajoittaa valtion ja kuntien mahdollisuutta hankkia lisätuloja veronkorotuksilla.

Sosiaaliturvamaksuilla rahoitettuihin etuuksiin kohdistuvat säästöt mahdollistaisivat sosiaaliturvamaksujen kestävä alentamisen. Tämä loisi tilaa valtion verotuksen kiristämiseen kokonaisveroastetta nostamatta. Sosiaaliturvamaksuilla rahoitettujen etuuksien osalta on kuitenkin hyvä huomata, että perinteisesti niitä koskeva valmistelu on ollut kolmikantaista, vaikka kyse on eduskunnan säätämistä tavallisista laeista.

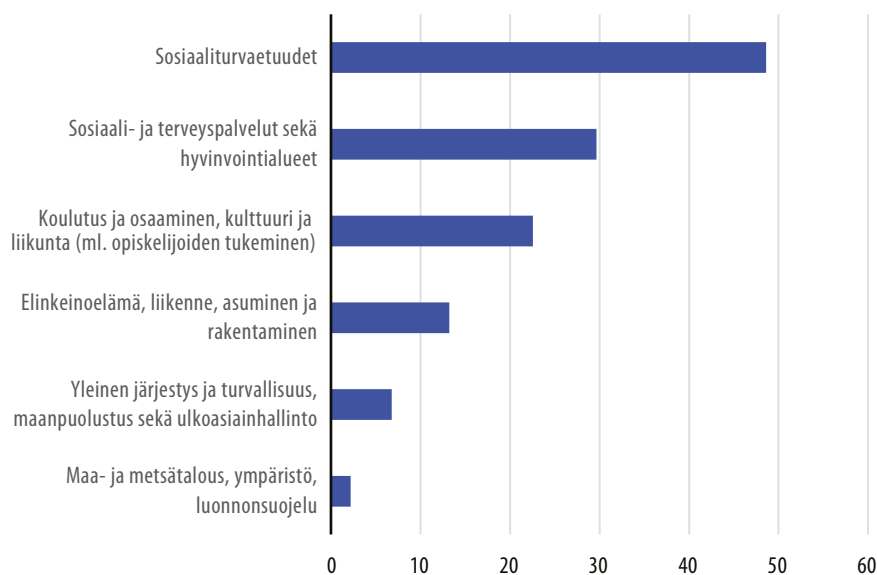
## Yhteenveto

- Suomen julkisen talouden rakenteet on luotu nykyistä suotuisamman väestö- ja talouskehityksen aikana, eikä julkisen sektorin rahoituspohja riitä enää ylläpitämään kaikkia julkisen sektorin tehtäviä.
- Joulukuussa 2022 julkaistussa virkamiespuheenvuorossa valtiovarainministeriö esitti, että julkista taloutta tulisi vahvistaa eri keinoin vähintään 9 miljardilla eurolla kahden seuraavan vaalikauden aikana.
- Meno- ja rakennekartoituksen tarkoituksena on auttaa hahmottamaan, mihin kohteisiin julkisia varoja tällä hetkellä käytetään. Lisäksi tavoitteena on tarjota virkamiespuheenvuoroa täsmällisemmin esitettyjä vaihtoehtoja toimista, joilla julkista taloutta olisi mahdollista vahvistaa.
- Työn lopputuloksena on laaja valikoima erilaisia, osin päällekkäisiä tai toisilleen vaihtoehtoisia toimenpiteitä julkisen talouden vahvistamiseksi. Kokonaisuutta ei ole tarkoitettu sellaisenaan toteutettavaksi, vaan tukemaan julkista keskustelua ja poliittista päätöksentekoa.
- Toimenpiteiden keskinäisen vaihtoehtoisuuden ja mahdollisten ristikkäisvaikutusten vuoksi niiden kokonaismittaluokkaa ei ole mielekäästä laskea yhteen.
- Sopeuttamisen vaikutukset riippuvat toteutettavien toimien kokonaisuudesta, huomioiden myös verotoimet.
- Julkisia menoja ja niiden sopeuttamismahdollisuuksia on tarkasteltava laajasti koko julkisen sektorin tasolla, vaikka valtiontalouden ulkopuolelle kohdistuviin toimiin liittyikin joitain rajoitteita.

## 2 Mahdollisuuksia julkisen talouden vahvistamiseksi tarkasteltava laaja-alaisesti

Tässä osiossa julkisia menoja tarkastellaan kuuden teemakokonaisuuden kautta hyödyntäen julkisyhteisöjen menot tehtävittäin tilastoa. Näistä kolme suurinta kokonaisuutta käsittävät arviolta yhteensä hieman yli 70 prosenttia julkisyhteisöjen sulautetuista kokonaismenoista<sup>4</sup>: 1. sosiaaliturvaetuudet (noin 35 % menoista) 2. sosiaali- ja terveyspalvelut sekä hyvinvointialueet (noin 21 % menoista) ja 3. koulutus, osaaminen, kulttuuri ja liikunta (noin 16 % menoista)<sup>5</sup>. Julkisyhteisöjen menojen jakamiseen eri teemakokonaisuuksiin liittyy jonkinasteista epätarkkuutta, mikä johtuu julkisyhteisöjen tehtäväluokittaisen tilastojaottelun karkeudesta. Valtion virastojen ja laitosten toimintamenot eivät pääosin ole mukana teematarkastelussa, vaan niitä käsitellään tarkemmin luvussa 3.

**Kuvio 2.** Julkisyhteisöjen sulautetut kokonaismenot (brutto) teemoittain vuonna 2021 kansatalouden tilinpidon mukaan (OTES), miljardia euroa vuoden 2021 hinnoin



Lähde: Tilastokeskus (julkisyhteisöjen menot tehtävittäin), VM, THL (2022)

Huom. teematarkastelussa eivät ole mukana seuraavien tehtäväluokkien menot: G101 Toimeenpano- ja lainsäädäntöelimet, finanssi- ja veroasiat (pl. ulkoasiainhallinto); G103 Yleiset hallintopalvelut; G0106 Muut yleisen julkishallinnon palvelut, G0107 Julkisen velan hoitoon liittyvät taloustoimet, G0108 Hallinnon eri tasojen väliset yleisluonteiset siirrot

4 Liitteessä 1 on kuvattu se, miten kunkin teemakokonaisuuden menot on arvioitu hyödyntäen julkisyhteisöjen menot tehtävittäin -tilastoa.

5 Vuoden 2021 lukuja tarkasteltaessa on hyvä huomata, että koronavirustilanteeseen liittyvät kertaluonteiset lisämenot sisältyvät lukuihin



## Käytetty jaottelu ei pysty huomioimaan kaikkia eri näkökulmia

Raportissa käytetty julkisten menojen jaottelu tehtävittäin ei huomioi kaikkia eri näkökulmia julkisiin menoihin. Esimerkiksi ekologisen kestävyuden kannalta merkitykselliset määrärahat ja niiden käsittely jakautuvat tässä raportissa kolmeen teemaan. Nämä teemat ovat: 1) elinkeinoelämä, liikenne, asuminen ja rakentaminen; 2) Yleinen järjestys ja turvallisuus sekä ulkoasiainhallinto; 3) Maa- ja metsätalous, ympäristö ja luonnonsuojelu. Valtaosa ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyvistä menoeristä lukeutuu ensin mainittuun teemaan. Luontokadon torjuntaan liittyvät menoerät taas kuuluvat käytännössä kokonaan viimeksi mainittuun teemaan. Keskimmäisenä mainittuun teemaan sisältyy tiettyjä kehitysyhteistyömäärärahoihin lukeutuvia ilmastomäärärahoja.

Ekologisen kestävyuden kannalta merkityksellisistä julkisista menoista ja verotuksesta raportoidaan vuosittain keskitetysti Valtion talousarvioesityksen yhteydessä. Vuonna 2023 hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää edistävien määrärahojen yhteissumma on noin 2,4 miljardia euroa. Tässä tarkastelussa tunnistetuilla määrärahoilla edistetään muun muassa ympäristön ja luonnon hyvinvointia ja luonnon monimuotoisuutta, vähennetään päästöjä, edistetään biotalousratkaisuja sekä kehitetään Suomea kohti vähähiilistä yhteiskuntaa.

## 2.1 Yleinen järjestys ja turvallisuus, maanpuolustus sekä ulkoasiainhallinto

Teemakokonaisuuteen kuuluvat yleinen järjestys ja turvallisuus, maanpuolustus sekä Suomen ulkosuhteiden hoito.

Yleinen järjestys ja turvallisuus voidaan jakaa sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon tehtäviin, jotka kuuluvat pääosin sisäministeriön ja oikeusministeriön hallinnonaloille. Keskeisiä sisäisen turvallisuuden palveluita tuottavat poliisi, suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, palo- ja pelastustoimi<sup>6</sup>, Hätäkeskuslaitos ja osin Tulli. Turvallisuuspalveluiden tuottamisen lisäksi sisäisen turvallisuuden kannalta olennaista on muun muassa varautuminen ja valmiussuunnittelu sekä ennaltaehkäisevä toiminta. Oikeudenhoidon tavoitteena on taata yhteiskunnan oikeusjärjestyksen laatu ja oikeussuhteiden selkeys sekä kansalaisten ja yhteisöjen tehokkaat ja yhdenvertaiset keinot saada oikeutensa toteutetuiksi. Keskeistä on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten turvaaminen ja tehokas rikosten torjunta sekä rangaistusten täytäntöönpano.

<sup>6</sup> Palo- ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi hyvinvointialueille 1.1.2023. Siksi palo- ja pelastustoimea käsitellään osana Sosiaali- ja terveystalouden sekä hyvinvointialueiden talous -kokonaisuutta.

Maanpuolustuksella vastataan Suomen ulkoisesta turvallisuudesta eli turvataan Suomen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus. Toiminnan perustana on toimintaympäristöön suhteutettu valmius ja torjuntakyky. Suomen puolustuskyky muodostuu puolustusjärjestelmän sotilaallisista suorituskyvyistä sekä kansallisesta viranomaisyhteistyöstä ja kansainvälisestä puolustusyhteistyöstä. Ensisijaisena päämääränä on muodostaa ennalta ehkäisevä kynnys sotilaallisen voiman käytölle Suomea vastaan ja sotilaallisella voimankäytöllä uhkaamiseen.

Ulkoasiainhallinto vastaa Suomen ulkosuhteiden hoidosta ja ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjausten valmistelusta ja toimeenpanosta. Myös kehitysyhteistyö on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Kehitysyhteistyön tavoitteena on tukea kehitysmaiden pyrkimyksiä köyhyyden ja eriarvoisuuden poistamiseksi sekä kestävän kehityksen edistämiseksi. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskiössä on aktiivinen toiminta EU:n jäsenenä sekä osallistuminen kansainväliseen päätöksentekoon ja toimintaan YK:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen kautta.

Sisäministeriön, ulkoministeriön ja oikeusministeriön hallinnonaloille kuuluu myös maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä, kuten pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto sekä hakemusten käsittely. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa hoidetaan sekä valtion vastaanottokeskuksissa että ostopalveluina.

Vuonna 2021 teemakokonaisuuden<sup>7</sup> osuus julkisyhteisöjen kansantalouden tilinpidon mukaisista sulautetuista menoista oli karkeasti arvioituna noin 5 prosenttia (6,8 mrd. euroa vuoden 2021 hintatasossa). Teemakokonaisuuden menot ovat lähtökohtaisesti kokonaan valtion menoja.

Valtion budjetissa teemakokonaisuuden menot ovat noin 8,5 miljardia euroa vuosittain vuosina 2023–2027, mikä vastaa tarkastelujaksolla keskimäärin noin 10 prosenttia vuosittaisista valtion budjettitalouden menoista. Momenttitasolla tarkasteltuna merkittävimmät pysyvät menoerät ovat puolustusvoimien toimintamenot (2,3 mrd. euroa v. 2027), puolustusmateriaalihankinnat (0,8 mrd. euroa v. 2026), poliisitoimen toimintamenot (0,9 mrd. euroa v. 2027) sekä varsinainen kehitysyhteistyö (0,8 mrd. euroa v. 2027). Monitoimihävittäjien hankinta on historiallisen suuri hankinta ja se vaikuttaa tarkastelujaksolla selvästi menotasoa korottavasti (1,4 mrd. euroa v. 2027).

---

7 Liitteessä 1 on kuvattu se, miten teemakokonaisuuden mukaiset menot on muodostettu käyttäen julkisyhteisöjen menot tehtävittäin -tilastoa (cofog-luokitukseen perustuva).

## **Poliisin, rajavartiolaitoksen ja oikeudenhoidon määrärahoja on lisätty viime vuosina merkittävästi**

Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa keväällä 2021 arvioitiin sisäisen turvallisuuden tilaa sekä kehitysnäkymiä ja -tarpeita kuluvalle vuosikymmenelle (Valtioneuvosto 2021b). Selonteossa tunnistettiin kehittämiskohteita Suomen ja Suomessa olevien ihmisten turvallisuuden takaamiseksi. Kehittämiskohteita vuoteen 2030 mennessä ovat muun muassa poliisin riittävän läsnäolon ja hälytysvasteen turvaaminen kaikkialla Suomessa, turvallisuusviranomaisten kaluston suorituskyvyn varmistaminen sekä Rajavartiolaitoksen ja Tullin toiminnan turvaaminen. Selonteon mukaan näihin turvallisuustavoitteisiin vastaaminen edellyttäisi merkittäviä henkilöstö- ja resurssilisäyksiä sisäministeriön hallinnonalan viranomaisille, erityisesti poliisille ja pelastustoimeen. Selonteossa arvioidaan, että siinä esitettyihin tarpeisiin vastaaminen tarkoittaisi pysyvän rahoitustason nostamista noin 10 prosentilla vuoteen 2030 mennessä, mikä tarkoittaisi noin 150–200 miljoonan euron korotustarvetta. Merkittävät resurssipainearviot heijastavat toimintakentän kehitysnäkymiä- ja tarpeita. Toisaalta ne korostavat myös uudistusten ja toiminnan tehostamisen tarpeellisuutta sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toiminnassa.

Kuluvalle hallituskaudella etenkin poliisin ja Rajavartiolaitoksen rahoitusta on lisätty. Poliisin toimintamenojen määrärahataso oli 738 miljoonaa euroa vuonna 2018, kun vuoden 2023 talousarviossa määrärahataso on 864 miljoonaa euroa. Rajavartiolaitoksen toimintameno- ja rahoitus ovat kasvaneet samalla tarkastelujaksolla 238 miljoonasta eurosta 305 miljoonaan euroon. Rajavartiolaitoksen resursointia vahvistettiin merkittävästi Venäjän keväällä 2022 aloittaman hyökkäyssodan seurauksena. Rajavartiolaitoksen ilma- ja vartioalusten hankinnan rahoitusta on hallituskauden aikana korotettu niin ikään merkittävästi. Kahden ulkovartiolaivan hankintaan on myönnetty 448 miljoonaa euroa, valvontalentokoneiden hankkimiseen 163 miljoonaa euroa ja tekniseen rajavalvontaan 27 miljoonaa euroa. Itärajan esteen kokonaiskustannusarvio on 377 miljoonaa euroa.

Kansainvälisten vertailujen mukaan suomalainen oikeusvaltio on vankalla pohjalla. Keskeisiä oikeusturvaongelmia ovat kuitenkin oikeusprosessien pituus ja oikeudenkäyntien kalleus. Valtioneuvoston selonteossa oikeudenhoidosta merkittäviksi huoliksi nousivat oikeudenhoidon määrärahojen riittämättömyys ja toimijoiden toimintaedellytykset (Valtioneuvosto 2022b). Selonteon mukaan oikeudenhoidon toiminnan turvaaminen ja oikeudenhoidon tavoitteisiin pääseminen vaatisivat keskimäärin noin 90 miljoonan euron pysyvää vuosittaista lisärahoitusta tulevina vuosina. Kuluvalle hallituskaudella oikeudenhoidon turvaamiseen on kuitenkin jo osoitettu useita kertoja lisämäärärahoja (pysyvinä määrärahalisäyksinä yli 80 milj. euroa).

## Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja Nato-jäsenyushakemus ovat muuttaneet ulko- ja turvallisuuspoliittista tilannetta

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa on muuttanut Suomen turvallisuustilannetta. Tästä syystä keväällä 2022 linjattiin merkittävistä pysyvistä ja määräaikaisista menolisäyksistä erityisesti sotilaalliseen maanpuolustukseen. Puolustusvoimien toimintamenoja korotettiin vuositasona hieman yli 180 miljoonaa euroa muun muassa henkilöstömäärän asteittaiseen kasvattamiseen 500 henkilötyövuodella, vuosittaisten kertausharjoitusten määrän lisäämiseen 10 000 reserviläisellä sekä valmiuteen liittyvien tarpeisiin. Suurimmat lisäykset kohdennettiin materiaalihankintoihin, yhteensä 1,9 miljardia euroa jakautuen vuosille 2022–2026. Lisäksi Suomi on jo aiemmin päättänyt hankkia 10 miljardilla eurolla 64 monitoimihävittäjää. Mittaluokaltaan merkittävä on myös aiemmin päätetty Laivue 2020 -hanke, jonka myötä on varattu 1,4 miljardia euroa Merivoimien käytöstä poistuvien alusten uusimiseen.

Suomi on hakenut Nato-jäsenyyttä, mikä edellyttää panostuksia erityisesti puolustukseen ja ulkoasiainhallintoon. Natossa jäsenmaat ovat sitoutuneet tavoitteeseen nostaa puolustusmenojen osuus 2 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Vuonna 2022 Suomen puolustusmenojen BKT-suhde oli 1,8 %, mikä vastaa tämänhetkistä Nato-maiden keskitasoa. Nato-maista noin kolmasosa täyttää tällä hetkellä kahden prosentin tavoitteen. Tosin kokonaiskuva on tältä osin muuttumassa, koska Venäjän hyökkäyssodan myötä useissa maissa ollaan panostamassa aiempaa enemmän puolustukseen. Suomen tapauksessa puolustusmenojen BKT-suhde nousee muun muassa hävittäjien hankintakustannusten myötä tilapäisesti yli kahteen prosenttiin. Keskipitkällä aikavälillä BKT-suhde hieman alenee mutta jää kahden prosentin tuntumaan.

Ulkoasiainhallinnon lähivuosien haasteita on käsitelty muun muassa valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa vuonna 2020 (Valtioneuvosto 2020) sekä ajankohtaiselonteossa turvallisuusympäristön muutoksesta keväällä 2022 (Valtioneuvosto 2022a). Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisiksi tavoitteiksi arvioitiin vuonna 2020 ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön edistäminen, monenkeskisen yhteistyön vahvistaminen, globaalin vastuun kantaminen ja rauhan rakentaminen. Lisäksi vastauksena muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen Suomi jatkaa aktiivista ja ennakoivaa diplomatiata, vahvistaa puolustuskykyään sekä tiivistää yhteistyötään keskeisten kumppaniensa kanssa.

## Säästömahdollisuuksia kehitysyhteistyössä, puolustusvoimien indeksitarkistuksissa, pakolaisten vastaanotossa ja toimitilaverkossa

Yleinen järjestys ja turvallisuus, maanpuolustus sekä ulkoasiainhallinto ovat valtion ydintehtäviä, joiden riittävä taso on turvattava kaikissa tilanteissa. Nämä menot ovat suurelta osin valtion budjettitalouden piirissä.

Nato-jäsenyyden myötä Suomelle asetetaan sotilasliiton puolustus suunnittelussa erilaisia suorituskykyyn liittyviä tavoitteita. Keväällä 2022 hallitus päätti merkittävistä määrärahalisäyksistä puolustusmateriaalihankintoihin sekä Puolustusvoimien toimintamenoihin. Vastattaessa Naton määrittelemiін kehittämistarpeisiin liittyen esim. Puolustusvoimien joukkorakenteen kehittämiseen ja harjoitustoimintaan lähtökohtana tulisi rahoituksen osalta olla aiempien resurssilisäysten hyödyntäminen. Ensisijaisena tavoitteena tulisi olla Nato-jäsenyydestä aiheutuvien kustannusten kattaminen olemassa olevan kehyksen puitteissa painopistemuutoksin.

Puolustusvoimien ja materiaalihankintojen rahoitusta arvioitaessa olisi mahdollista kiinnittää huomiota erityisesti määrärahojen indeksointimenettelyyn, jota on tarkasteltu tarkemmin luvussa 4. Mikäli Puolustusvoimien toimintamenojen ja puolustusmateriaalihankintojen indeksikorotuksia pienennettäisiin 1,5 prosenttiyksiköllä neljän vuoden ajan (2024–2027), voisi olla mahdollista saavuttaa noin 140 miljoonan euron vuosittaiset säästöt. Maltillisempi vaihtoehto voisi olla pienentää indeksikorotuksia 1 prosenttiyksiköllä kolmen vuoden ajaksi (2025–2027), mikä tarjoaisi mahdollisuuden noin 70 miljoonan euron säästöön. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että puolustusmateriaalihankinnat kytkeytyvät osittain Ukrainalle annettavaan tukeen. Tähän mennessä Ukrainalle luovutettu materiaali on korvattu Puolustusvoimille täysimääräisesti materiaalihankintoihin liittyviä määrärahoja lisäämällä.

Oikeuslaitoksen osalta erityisesti vankiloiden ja tuomioistuinten toimitilaverkossa on mahdollisuuksia tehostamiseen. Toimitilaverkoston tiivistämisellä voisi olla kustannussäästöjen lisäksi myönteisiä vaikutuksia myös henkilöstön saatavuuteen, sillä osaavaa työvoimaa on ollut helpompi houkuttaa esimerkiksi kasvukeskusten lähialueille kuin syrjäisemmille sijainneille. Poliisitoimen toimitilaverkkoa tarkastellaan sisäministeriön käynnistämässä selvityksessä, jonka on määrä valmistua maaliskuussa 2023. Poliisin toiminnoista säästömahdollisuuksia voisi löytyä myös esimerkiksi yhtenäistämällä toimitilaverkoston kärkeä oikeuksien kanssa ja vähentämällä etäisyyksiä vankiloihin. On kuitenkin huomattava, että toimitilaverkoston muutokset tyypillisesti tuovat ensivaiheessa lisäkustannuksia ja tuottavat hyötyjä vasta pidemmällä aikavälillä.

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksiin vastaanottokeskuksissa on budjetoitu 371 miljoonaa euroa vuodelle 2023. Vastaanoton majoituksen yksikköhintoja alentamalla olisi mahdollista saavuttaa kustannussäästöjä. Viime vuosina yksikköhintoja on saatu systemaattisesti alaspäin noin 100 eurosta noin 50 euroon vuorokautta kohden. Toiminnan tehostamista jatkamalla ja yksityisen sekä kuntien järjestämän majoituksen osuutta lisäämällä yksikköhintoja voitaisiin yhä madaltaa. Turvapaikanhakumenettelyä ja sitä ohjaavia säädöksiä uudistamalla voitaisiin vähentää turvapaikanhakuprosessissa ja vastaanoton piirissä olevien lukumäärää. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton uudistamisen ja oleskelulupamenettelyn tehostamisen

kautta voisi olla saavutettavissa noin 100 miljoonan euron säästö. Pidemmän aikavälin hyötyjä julkisen sektorin kustannuksiin olisi mahdollista saavuttaa myös turvapaikanhakijoiden ja pakolaistaustaisten työllistymistä edistämällä.

Ulkoasiainhallinnon menoista valtaosa kohdentuu kehitysyhteistyöhön, jonka määrärahat ulkoministeriön hallinnonalalla ovat yli 900 miljoonaa euroa vuonna 2023. YK:n mukainen tavoite on käyttää 0,7 % bruttokansantulosta (BKTL) kehitysyhteistyöhön. Suomessa osuus on viime vuosina ollut 0,4–0,5 % bruttokansantulosta, kun kehitysapua antavien OECD-maiden keskiarvo oli 0,33 % vuonna 2021. Suomen kehitysyhteistyömäärärahojen alentaminen OECD-maiden keskimääräiselle tasolle tarjoaisi mahdollisuuden noin 200–300 miljoonan euron säästöön. Varsinaisten kehitysyhteistyömäärärahojen kohdalla mahdolliset säästöt tulisi tehdä asteittain, jotta vältetään hankalat irrottautumiset tehdyistä sitoumuksista. Näin haitat Suomen ulkopoliittiselle maineelle jäisivät mahdollisimman vähäisiksi.

Vuodesta 2016 alkaen osa Suomen kehitysavusta on muodostunut laina- ja investointimuotoisesta kehitysyhteistyöstä, joka on tasoltaan 130 miljoonaa euroa vuodessa. Vaikka laina- ja investointimuotoisessa kehitysyhteistyössä on palaumaodote, tulee se myös nähdä mahdollisena säästökohteena. Laina- ja investointimuotoinen kehitysyhteistyö kasvattaa välillisesti valtionvelkaa, ja siihen liittyy luottotappioriskejä. Lisäksi sopivien sijoituskohteiden löytäminen on työlästä ja hallinnollinen työ muutoinkin raskasta.

Ulkoasiainhallinnon toinen suuri menoerä ovat toimintamenot, jotka ovat yli 250 miljoonaa euroa vuonna 2023. Toimintamenoista noin 150 miljoonaa euroa käytetään Suomen 93 ulkomaan edustuston toimipisteen toimintaan. Kuluneella vaalikaudella edustustoverkkoa on vahvistettu ja laajennettu, muun muassa avattu suurlähetystöt Dohassa, Dakarissa, Manilassa ja Islamabadissa sekä pääkonsulaatti Mumbaissa. Tarkoitukseen on kohdennettu 8 miljoonaa euroa pysyvää rahoitusta. Edustustoverkkoon on mahdollista kohdentaa säästötoimia edustustoverkkoa karsimalla tai muilla edustustoihin kohdennetuilla toimilla.

Valtioneuvoston kanslian menojen osalta olisi mahdollista tarkastella pääluokassa menosopeutusmahdollisuuksia muun muassa ministereiden avustajien määrää vähentämällä tai poliittisen toiminnan tukea alentamalla. Yhteensä näihin voisi realistisesti kohdistua vuositasolla esimerkiksi noin 10–15 miljoonan euron säästö.

## Yhteenveto

- Vuonna 2021 yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, maanpuolustuksen sekä ulkoasiainhallinnon. Osuus julkisyhteisöjen kansantalouden tilinpidon mukaisista menoista oli noin 5 prosenttia (6,8 mrd. euroa vuoden 2021 hintatasossa).
- Yleinen järjestys ja turvallisuus, maanpuolustus sekä ulkoasiainhallinto ovat valtion ydintehtäviä, joiden riittävä taso on turvattava kaikissa tilanteissa. Kuluneella vaalikaudella on näiden kaikkien toimintojen rahoitustasoa korotettu.
- Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja muuttunut turvallisuustilanne ovat johtaneet merkittäviin lisäyksiin puolustusvoimien ja rajaturvallisuuden menoissa. Tästä syystä Nato-jäsenyydestä aiheutuvat kustannukset tulisi ensisijaisesti kattaa olemassa olevan kehyksen puitteissa painopistemutoksin.
- Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, maanpuolustuksen sekä ulkoasiainhallinnon osalta on tunnistettu muun muassa seuraavia säästömahdollisuuksia (vuositason vaikutus viimeistään vuodesta 2027 lukien):
  - Suomen kehitysyhteistyömäärärahojen bruttokansantulo-osuuden asteittainen laskeminen kohti OECD-maiden keskiarvoa: n. 200–300 milj. euroa
  - Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton uudistaminen ja oleskelulupamenettelyn tehostaminen: n. 100 milj. euroa
  - Puolustusvoimien toimintamenojen ja puolustusmateriaalihankintojen indeksikorotusten pienentäminen esimerkiksi 1–1,5 prosenttiyksiköllä 3–4 vuoden ajaksi: n. 70–140 milj. euroa
  - Poliisin, vankiloiden, tuomioistuinten ja Suomen ulkomaanedustustojen toimitilaverkon tehostaminen: n. 20–30 milj. euroa (pitkä aikaväli)
  - Poliittisten erityisavustajien määrän vähentäminen ja poliittisen toiminnan tuen pienentäminen: n. 10–15 milj. euroa
  - Teemakokonaisuuden pienemmät yksittäiset säästömahdollisuudet ovat yhteensä n. 10–15 miljoonaa euroa.

## 2.2 Koulutus, osaaminen, kulttuuri ja liikunta

Teemakokonaisuus koostuu koulutukseen, osaamiseen, kulttuuriin sekä liikuntaan ja nuorisotyöhön liittyvistä julkisen sektorin toiminnoista. Kokonaisuuteen kuuluu myös opiskelijoiden tukeminen.

Suomen koulutusjärjestelmä muodostuu varhaiskasvatuksesta, esi- ja perusopetuksesta, toiseen asteen koulutuksesta (ammattillinen koulutus ja lukiokoulutus) sekä korkeakoulutuksesta. Kunnat ovat velvollisia järjestämään varhaiskasvatusta pääsääntöisesti alle kouluikäisille lapsille. Myös esi- ja perusopetus ovat kunnille kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä. Perusopetus sisältää vuosiluokat 1–9. Oppivelvollisuus päättyy nuoren täyttyessä 18 vuotta tai mikäli hän tätä ennen suorittaa toisen asteen tutkinnon. Peruskoulun jälkeiseen toiseen asteen koulutukseen kuuluvat ammattillinen koulutus ja lukiokoulutus. Korkeasteen koulutusta annetaan ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa. Aikuiskoulutusta on tarjolla kaikilla koulutusasteilla.

Ammattikorkeakoulut tarjoavat käytännönläheistä ja työelämän tarpeisiin vastaavaa koulutusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin, harjoittavat soveltavaa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa sekä taiteellista toimintaa. Yliopistojen perustehtävänä on tehdä tieteellistä tutkimusta sekä antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta. Korkeakoulujen toiminta rahoitetaan pääasiassa julkisin varoin.

Vapaan sivistystyön koulutusta järjestävät kansalaisopistot, kansanopistot, kesäyliopistot ja opintokeskukset sekä liikunnan koulutuskeskukset. Oppilaitoksissa on tarjolla kansalais-taitoihin valmentavia ja yhteiskunnallisia opintoja, yleissivistäviä opintoja sekä harrastuksellista tietojen ja taitojen kartuttamista.

Opiskeluaikaista toimeentuloa tuetaan muun muassa opintorahalla, opintolainan valtiontakauksella, osalle opiskelijoista myönnettävällä asumislisällä, yleisellä asumistuella<sup>8</sup>, ateriatuella ja koulumatkatuella. Lisäksi käytössä on opintolainahyvitys, jonka myötä määräjassa suoritettun korkeakoulututkinnon perusteella Kela maksaa osan opintolainasta. Yrittäjät ja palkansaajat voivat saada Työllisyysrahastolta tietyin edellytyksin aikuiskoulutustukea omaehtoiseen, ammatillista kehittämistä tukevaan kouluttautumiseen.

---

8 Yleistä asumistukea käsitellään sosiaaliturvaetuuksien yhteydessä luvussa 2.3.



Valtio rahoittaa tutkimusta osana korkeakoulujen perusrahoitusta ja Suomen Akatemian myöntämän kilpaillun rahoituksen kautta. Lisäksi tutkimusta rahoitetaan muun muassa valtion omien tutkimuslaitosten ja Business Finlandin myöntämän kilpaillun rahoituksen kautta.<sup>9</sup>

Liikunta, kulttuuri ja nuorisotyö ovat laaja kokonaisuus, jossa julkisina toimijoina ovat valtion lisäksi kunnat. Toiminnassa merkittävä rooli on myös muilla toimijoilla, kuten järjestöillä, joiden toimintaa valtio tukee valtionavustuksilla.

Vuonna 2021 teemakokonaisuuden osuus julkisyhteisöjen kansantalouden tilinpidon mukaisista sulautetuista menoista<sup>10</sup> oli karkeasti arvioituna noin 16 prosenttia. Julkisyhteisöjen menot teemakokonaisuudessa olivat yhteensä 22,6 mrd. euroa vuoden 2021 hintatasossa. Julkisyhteisöjen tehtäväluokituksen mukaisella jaottelulla isoimpia menoeriä olivat esi-, perus- ja keskiasteen koulutus<sup>11</sup> (yhteensä 9,4 mrd. euroa) sekä korkea-asteen koulutus (4,2 mrd. euroa).

Valtion vuoden 2023 budjetissa teemakokonaisuuden menot ovat runsaat 11 miljardia euroa, mikä on noin 14 % koko budjetista. Merkittävä osuus teemakokonaisuuden menoista on valtion budjetin ulkopuolella. Vuonna 2023 valtio rahoittaa laskennallisesti noin 22 % varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen menoista. Ammatillisen koulutuksen rahoitus jakautuu karkeasti puoliksi valtion ja kuntien kesken, ja lukiokoulutuksen rahoituksesta valtio vastaa noin kolmasosasta. Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen rahoituksesta vastaa pääosin valtio.

### **Ikärakenteen muutos vaikuttaa koulutustarpeisiin**

Syntyvyyden selvä lasku 2010-luvulla vaikuttaa tuleviin koulutustarpeisiin (ks. kuvio 3). Vuosina 2010–2014 syntyi keskimäärin noin 60 000 ja vuosina 2015–2019 noin 50 000 lasta vuodessa. Varhaiskasvatusikäisten lasten määrä on jo laskenut alentuneen syntyvyyden seurauksena. Palvelutarve ei kuitenkaan ole vähentynyt, koska varhaiskasvatuksen osallistumisaste on noussut. THL:n tilastojen mukaan 1–5-vuotiaista 62 prosenttia osallistui kunnan kustantamaan varhaiskasvatukseen vuonna 2020. Osuus on kasvanut noin 7 prosenttiyksikköä vuodesta 2010. Mikäli kokonaishedelmällisyys pysyy nykytasolla, ei varhaiskasvatusikäisen määrän odoteta enää laskevan yhtä jyrkästi.

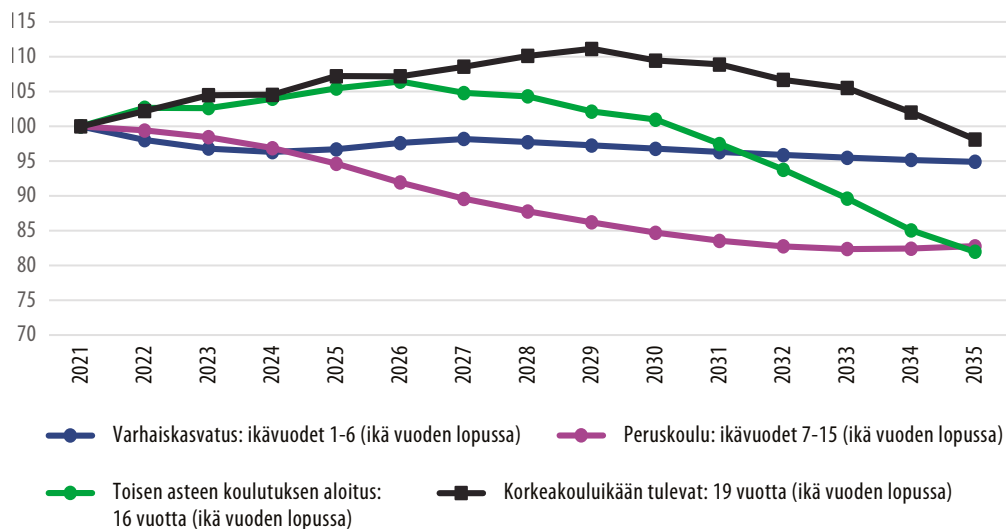
<sup>9</sup> Business Finlandin rahoitusta on käsitelty tarkemmin osana elinkeinoelämän, liikenteen, asumisen ja rakentamisen teemakokonaisuutta.

<sup>10</sup> Liitteessä 1 on kuvattu se, miten teemakokonaisuuden mukaiset menot on arvioitu käyttäen julkisyhteisöjen menot tehtävittäin -tilastoa, joka perustuu cofog-luokitukseen.

<sup>11</sup> Perustuu cofog-luokkiin G0901 Esiasteen ja alemman perusasteen koulutus (ISCED 0 ja 1) sekä G0902 Ylemmän perusasteen ja keskiasteen koulutus (ISCED 2 ja 3).

Perusopetuksen ikäluokat pienentyvät voimakkaasti 2020-luvulla Tilastokeskuksen vuoden 2021 väestöennusteen perusteella. Sama ilmiö näkyy viiveellä toiselle asteelle siirtyvien ikäluokkien määrässä 2020-luvun lopulta alkaen. Korkeakouluikään tulevat ikäluokat tulevat vielä hienoisesti kasvamaan tämän vuosikymmenen ajan, mutta kääntyvät väestöennusteen perusteella sen jälkeen laskuun. Syntyvyyden ennakointi väestöennusteissa on kuitenkin vaikeaa ja siten väestöennusteisiin liittyy epävarmuutta vielä syntymättömien ikäluokkien koon suhteen.

**Kuvio 3.** Ennustettu ikäluokkakohtainen väestökehitys, indeksi 2021=100



Lähde: Tilastokeskus (väestöennuste 2021), VM

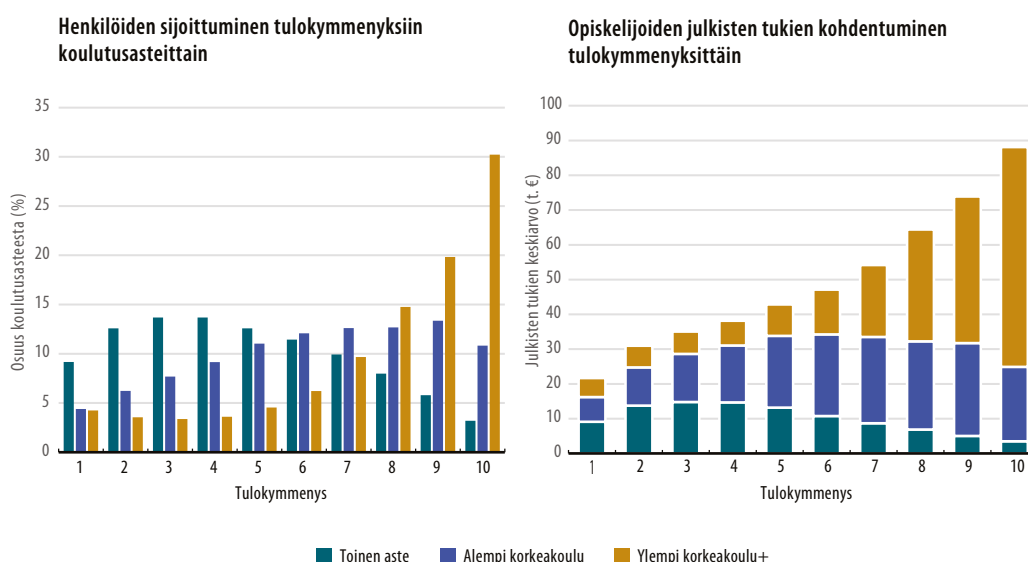
### Korkeasti koulutettujen tulot elinkaaren yli ovat huomattavasti korkeammat kuin matalasti koulutettujen

Korkeasti koulutettujen henkilöiden taloudellinen asema on keskimäärin korkeampi kuin matalasti koulutettujen, kun huomioidaan henkilön käytettävissä olevat tulot<sup>12</sup> koko elinkaaren ajalta. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneen käytössä olevat tulot ovat keskimäärin noin 1,3 miljoonaa euroa korkeammat ja alemman korkeakoulututkinnon suorittaneen tulot noin 0,5 miljoonaa euroa korkeammat kuin toisen asteen tutkinnon suorittaneen tulot.

<sup>12</sup> Käytettävissä olevat tulot tarkoittavat palkkatulojen, yrittäjätulojen, omaisuustulojen ja saatujen tulonsiirtojen summaa, joista on vähennetty maksetut verot ja sosiaaliturvamaksut.

Opiskelijoiden saamat rahamääräiset tuet (kuten opintoraha ja yleinen asumistuki) ovat tulonsiirtoja, ja siten niillä on tulonjaollisia vaikutuksia. Opiskelijat ovat opintojensa aikana tyypillisesti pienituloisia, mutta elinkaaritarkastelussa opiskelijoiden saamat julkiset tuet kohdistuvat suurelta osin korkeatuloisille.

**Kuvio 4.** Henkilöiden sijoittuminen tulokymmenyksiin koulutusasteittain ja opiskelijoiden julkisten tukien kohdentuminen eri tulokymmenyksille ja koulutusasteille



Lähde: Tilastokeskus, VM

Kuviossa 4 esitetään kuinka eri koulutusasteen suorittaneet sijoittuvat elinkaaritulojen kymmenyksiin ja kuinka opiskelijoiden saamat julkiset tuet kohdistuvat henkilöille eri tulokymmenyksissä. Tulokymmenykset edustavat aina kymmenesosaa henkilöistä, jotka on laitettu jonoon elinkaaren yli summattujen tulojen mukaan. Ensimmäisessä kymmenyksessä on henkilöt, joiden tulot ovat pienimmässä 10 prosentissa ja kymmenennessä kymmenyksessä henkilöt, joiden tulot ovat suurimmassa 10 prosentissa.

Vasemmanpuoleisesta kuvaajasta havaitaan, että toisen asteen suorittaneiden tulot ovat useimmiten alimmissa kymmenyksissä, alemman korkeakoulututkinnon tulot taas korkeimmissa kymmenyksissä ja ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneiden tulot taas suurimmalta osin kahdessa ylimmässä kymmenyksessä. Vain noin joka viidennen ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneen tulot ovat pienemmät kuin mediaanitulo. Alemman korkeakoulututkinnon suorittaneet sijoittuvat alimpiin viiteen tulokymmenykseen noin kaksi kertaa yhtä usein kuin ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneet.

Oikeanpuoleisessa kuvaajassa esitetään, kuinka opiskelijoiden saamat julkiset tuet<sup>13</sup> kohdistuvat eri tulokymmenyksiin tuhansina euroina. Pylvään korkeus kertoo tulokymmenyksen sijoittuvan henkilön saamien tukien keskiarvon. Pylvään värien suhde taas kertoo eri koulutusasteiden osuuden tulokymmenyksen saamista tuista. Kuvaajasta havaitaan, että opiskelijoiden saamat julkiset tuet kohdistuvat huomattavasti vähemmän alimmille tulokymmenyksille. Erityisen vähän ne kohdistuvat alimmalle tulokymmenykselle, missä julkiset tuet ovat keskimäärin 22 000 euroa, kun ylimmän tulokymmenyksen tuet ovat nelinkertaiset eli 88 000 euroa. Ylimmän tulokymmenyksen saamien tukien keskiarvo on noin kaksinkertainen viidennen tulokymmenyksen saamiin tukiin (43 000 euroa) verrattuna. Tuot vaihtelevat huomattavasti myös koulutusasteittain. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden keskimääräiset julkiset tuet ovat 113 000 euroa, eli noin viisinkertaiset toisen asteen suorittaneiden tukiin (24 000 euroa) verrattuna ja alemman korkeakoulututkinnon suorittaneiden tuet (71 000 euroa) noin kolminkertaiset. Tuot ovat selkeästi regressiivisiä eli ne kasvattavat tuloeroja.

### Opiskelupaikkoja ja tutkintoja kasautuu samoille henkilöille

Tutkintojen ja opiskelupaikkojen kasautuminen eli moninkertainen koulutus on Suomessa yleistä sekä ammatillisessa koulutuksessa että korkeakoulutuksessa.<sup>14</sup> Ammatillisen perustutkintokoulutuksen uusista opiskelijoista noin kolmasosalla, eli vuosittain noin 30 000 henkilöllä, on taustallaan aiempi ammatillinen tutkinto tai korkeakoulututkinto.<sup>15</sup> Korkeakoulutuksessa puolestaan noin 7 000 opiskelupaikkaa kohdentuu vuosittain henkilöille, joilla on taustalla aiempi korkeakoulututkinto, mikä vastaa 12 prosenttia peruskoulun päättävästä ikäluokasta.<sup>16</sup>

Koska korkeakoulujen aloituspaikoista on niukkuutta, koulutuksen kasautuminen samoille henkilöille jättää muita koulutuksen ulkopuolelle. Tällä ilmiöllä on merkittäviä seurauksia ulos jääneille henkilöille ja julkiselle taloudelle, koska korkeakoulutuksen keskimääräinen tuotto on korkea. Tuotto ei kuitenkaan ole korkea kaikella koulutuksella, sillä

13 Julkisissa tuissa on huomioitu opintoraha, ja arviot muista opintotuista, asumistuista ja tutkintojen järjestämiskustannuksista. Koska oppivelvollisuus ulottuu 18 ikävuoteen saakka, opiskelijan saamissa julkisissa tuissa ei ole huomioitu varhaiskasvatuksen, peruskoulun eikä ensimmäisen toisen asteen tutkinnon järjestämiskustannuksia.

14 Koulutuksen kasautumisella tai moninkertaisella koulutuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö hankkii useamman saman tasoisen tutkinnon tai saman tasoiseen tutkintoon johtavan opiskelupaikan.

15 Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen, 2020.

16 Tilastokeskus 2021: alemmat korkeakoulututkinnot. Ammattikorkeakoulututkintoja ja yliopistojen kandidaatin tasoisia tutkintoja tarkastellaan toisiaan vastaavina alempina korkeakoulututkintoina. Opiskelupaikkojen kohdentuminen henkilöille, joilla on vähintään saman tasoisen korkeakoulututkinto on kasvanut viime vuosina (Virtanen ja Vanhala 2023).

moninkertainen korkeakoulutus ei näytä johtavan parempaan ansiokehitykseen (Virtanen ja Vanhala 2023). Siten koulutusjärjestelmän tehokkuutta olisi mahdollista parantaa kohdentamalla korkeakoulujen aloituspaikkoja entistä enemmän koulutustasoaan nostaville henkilöille.

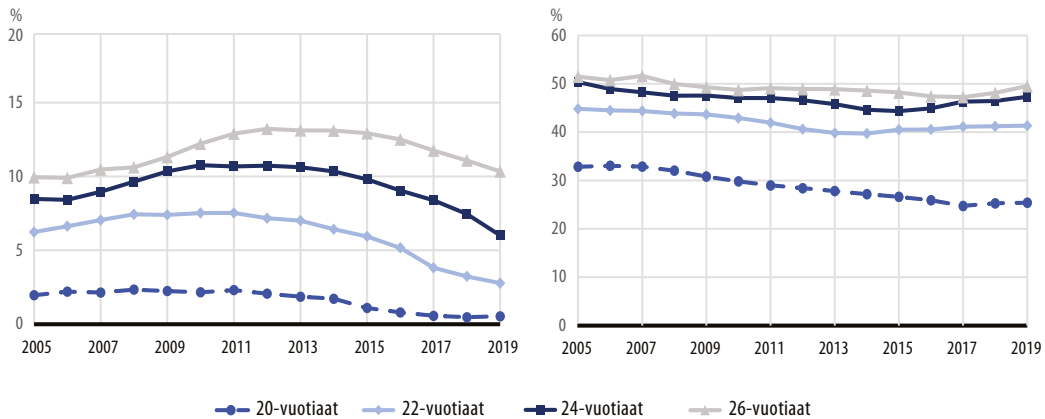
Ammatillisessa koulutuksessa aloituspaikkoja on tyypillisesti paljon suhteessa hakijoihin, jolloin moninkertaisen koulutuksen syrjäyttämisaikutus jää pieneksi. Koulutus kuitenkin aiheuttaa suoria koulutuksen järjestämiseen liittyviä kustannuksia sekä tulomenetyksiä opiskelijoille, jotka olisivat muutoin olleet työelämässä. Samaan aikaan moninkertaisen koulutuksen hyödyt jäävät alhaisiksi korkeakoulutuksen ohella myös ammatillisessa koulutuksessa.<sup>17</sup> Näin ollen myös ammatillisen koulutuksen rahoituksen vaikuttavuutta voitaisiin parantaa kohdentamalla rahoitusta koulutustasoaan nostaville.

Opiskelupaikkojen kasautuminen korkeakoulutuksessa on yleistä, mutta kasautuminen näyttäisi vähentyneen viime vuosina nuorten ikäluokkien kohdalla. Korkeakoulutuksessa useamman korkeakoulupaikan vastaanottaminen 20-26-vuotiaiden joukossa on vähentynyt vuosina 2014–2019 (kuvio 5, vasen paneeli). Samaan aikaan hieman aiempaa suurempi osuus nuorista on päässyt opiskelemaan korkeakouluun (kuvio 5, oikea). Kuviosta 5 havaitaan, että 26-vuotiaana noin kymmenesosalla ikäluokasta on ollut vähintään kaksi alempaan korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa, mutta osuus on laskenut ensikertalaisikiintiön käyttöönoton jälkeen vuonna 2016.<sup>18</sup>

17 Kauhanen ja Virtanen (2021) tarkastelevat aikuiskoulutuksen tuottoja riippuen taustalla olevasta koulutuksesta sekä ammatillisessa koulutuksessa että korkeakoulutuksessa. Laskelmien mukaan yli 35-vuotiaiden moninkertaisen koulutuksen keskimääräinen tuotto on julkisen talouden kannalta negatiivinen ammatillisessa koulutuksessa ja korkeakoulutuksessa.

18 Ensikertalaisikiintiön myötä korkeakoulujen tulee varata osa opiskelupaikoista henkilöille, joilla ei ole aiempaa tutkintoa tai opiskeluoikeutta korkeakoulututkintoon. Ensikertalaisikiintiö mahdollistettiin vuonna 2014, ja velvoite varata osa opiskelupaikoista ensikertalaisille otettiin käyttöön vuonna 2016. Ensikertalaisikiintiön käyttöönoton jälkeen ensikertalaisten osuus yliopistoon ja ammattikorkeakouluun paikan vastaanottaneista opiskelijoista on noussut nuorissa ikäryhmissä (Karhunen ym. 2022). Kalenius ym. (2022) mukaan nuorten sijoittuminen korkeakouluihin on nopeutunut ensikertalaisikiintiön käyttöönoton jälkeen.

**Kuvio 5.** Osuus ikäluokasta, joka on vastaanottanut useamman alemman korkeakoulututkinnon opiskelupaikan (vasen). Osuus ikäluokasta, joka on vastaanottanut vähintään yhden opiskelupaikan (oikea), vuodet 2005–2019



Lähde: Tilastokeskus (opiskelijarekisteri), VM

Ammatillisen tutkinnon tai korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus ammatillisen perustutkintokoulutuksen uusista opiskelijoista kasvoi 24 prosentista 32 prosenttiin vuosina 2011–2020. Toisen ammatillisen perustutkinnon suorittaminen aloitetaan usein melko nuorena, ja 47 prosenttia toisen ammatillisen perustutkinnon suorittamisen aloittavista oli alle 30-vuotiaita vuonna 2020.<sup>19</sup>

### Perusosaaminen on heikentynyt ja koulutusrakenne eriytynyt

Valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa (Valtioneuvosto 2021a) todettiin, että suomalaisten perusopetusikäisten oppilaiden oppimistulokset ovat laskeneet ja asenteet oppimista kohtaan heikentyneet. Oppimistulosten laskevaa suuntaa osoittavat niin kansainväliset kuin kansalliset oppimistutkimukset<sup>20</sup>. Tutkimusten mukaan heikkenemistä näkyy erityisesti luku- ja laskutaidossa, jotka muodostavat pohjan lasten ja nuorten osaamisen kartuttamiselle. PISA-tutkimuksen mukaan suomalaisnuorten osaamistason lasku on 2010-luvulla ollut osallistujamaista jyrkimpiä lukutaidossa, matematiikassa ja luonnontieteissä. Osaaminen on heikentynyt kaikilla osaamistasoilla, mutta erityisesti heikosti osaavien oppilaiden osuus on kasvanut.

<sup>19</sup> Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen.

<sup>20</sup> Esimerkiksi PISA, PIRLS ja TIMSS, Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (KARVI) arvioinnit sekä kansalliset Oppimaan oppimisen tutkimukset.

Toisaalta erot oppimistuloksissa kuntien ja alueiden välillä ovat olleet PISA-tutkimusten mukaan toistaiseksi pieniä. Suurempia eroja oppimistuloksissa on ollut havaittavissa suurempien kaupunkien sisällä. Tätä selittänee koulujen eriytyminen sekä se, että oppilaiden sosioekonomisen taustan vaikutus oppimistuloksiin on viime vuosina voimistunut (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2019).

Väestön koulutus rakenne on alueellisesti eriytynyttä, sillä maakunnittaisessa tarkastelussa erot alueiden välillä näkyvät selvästi. Uudellamaalla 18 prosentilta 30–34-vuotiaista puuttuu toisen asteen tutkinto, kun vastaava osuus esimerkiksi Kainuussa on noin yhdeksän prosenttia. Tämä ja korkeakoulutettujen suuri osuus selittävät sitä, että Uudellamaalla ja muissa väestöltään suurissa maakunnissa pelkästään toisen asteen tutkinnon suorittaneiden osuus on pienempi kuin muualla.

### **Korkeakoulutettujen määrää voidaan nostaa kustannustehokkaasti**

Valtionrahoitus korkeakoulutukseen ei nykyisellään kohdennu optimaalisella tavalla koko kansantalouden näkökulmasta. Suomen tavoitteena on, että 50 % nuorista aikuisista olisi korkeakoulutettuja. Tavoitteen edistymistä vauhdittaisi se, että jokainen suorittaisi vain yhden korkeakoulututkinnon. Vuonna 2021 noin 7 000 korkeakoulujen aloituspaikkaa kohdistui jo aiemman korkeakoulututkinnon suorittaneille.

Korkeakoulujen tutkintokoulutus voitaisiin jatkossa suunnata entistä selkeämmin ensimmäistä tutkintoa suorittaville. Muutosta voitaisiin edistää erilaisilla toimilla. Esimerkiksi korkeakoulujen rahoitusmallin sisällä olisi mahdollista alentaa toisen saman tasoisen tutkinnon kerrointa nykyisestä 0,7:stä esimerkiksi 0,1:een tai toiset tutkinnot voitaisiin poistaa mallista kokonaan. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut voisivat myös nostaa aloituspaikkojen ensikertalaisikiintiöitä. Myös avoimen korkeakoulun väylä tutkinto-opiskelijaksi voitaisiin varata vain ensimmäistä tutkintoa suorittaville. Opiskeltavan pääaineen vaihto voitaisiin mahdollistaa nykyistä joustavammin korkeakoulujen päätöksillä, esimerkiksi erilaisten siirtohakujen kautta.

Jatkossa korkeakoulututkinnon jo suorittaneille voitaisiin tarjota pääsääntöisesti erilaisia maksullisia opintoja avoimen korkeakouluopetuksen puolella. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen avoimen koulutustarjonnan kehittämistä voitaisiin tukea mahdollistamalla nykyistä korkeammat enimmäismaksut. Maksut voisivat vaihdella eri korkeakouluissa ja eri kursseilla, perustuen esimerkiksi opetuksen järjestämisen kustannuksiin.

Korkeakoulutuksen kohdentumisen tehokkuutta voitaisiin parantaa myös sillä, että opiskelijat kantaisivat aiempaa suuremman osan koulutuksen kustannuksista itse. Mahdollistamalla maltilliset lukukausimaksut kaikille voitaisiin ehkäistä useampien päällekkäisten opiskelupaikkojen hankkimista. Lisätuloilla korkeakoulut voisivat lisätä panostuksia

opetuksen laatuun ja määrään sekä tutkimuksen kehittämiseen. Maksujen myötä osa korkeakoulutuksen kustannuksista kohdistuisi suoraan opiskelijoihin, jotka hyötyvät korkeakoulutuksen tuomista korkeammista tuloista.

Lisäksi EU/ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden osalta lukukausimaksujärjestelmää voitaisiin kehittää. Nykyisin korkeakoulut palauttavat merkittävän osan maksutuloista erilaisia apurahoina. Lukukausimaksujen ja apurahojen tason määräytymisessä voitaisiin huomioida nykyistä paremmin koulutuksen järjestämisen kustannukset. Lukukausimaksuja maksavien opiskelijoiden suorittamat tutkinnot voitaisiin myös poistaa korkeakoulujen yleisen rahoitusmallin piiristä, jolloin valtion rahoitus ei kohdentuisi tähän maksulliseen koulutukseen. Poikkeuksena voisivat olla tutkinnot, joissa on kiinteä yhteys Suomen työmarkkinoille, esimerkiksi tietyille työvoimapula-aloille. Näissä tulisi kuitenkin edellyttää suomen tai ruotsin kielen opintoja.

Kehittämällä koulutuspaikkojen alakohtaista kohdentamista voitaisiin vahvistaa julkista taloutta pitkällä aikavälillä. Julkisen talouden näkökulmasta panostukset koulutukseen ovat yleensä sitä paremmin perusteltavissa, mitä enemmän koulutus kasvattaa henkilön myöhempiä verotettavia tuloja. Kasvaneet ansiot tarkoittavat myös, että hankitulle osaamiselle on työmarkkinoilla kysyntää. Korkeat ansiot voivat myös tarkoittaa sitä, että koulutusta saanut henkilö pääsee käyttämään koulutuksessa oppimiaan taitoja ja siirtymään aiempaa tuottavampiin tehtäviin.

Koulutuksen tuotto riippuu koulutusalaista. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa esimerkiksi lääketieteen, oikeustieteen, kauppatieteen ja tekniikan alojen koulutuksen tuotot ovat keskimääräistä paremmat. Toisella asteella koulutuksen tuotot ovat keskimääräistä korkeampia esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla, liiketaloudessa ja kaupassa sekä opetus- ja kasvatusalalla.<sup>21</sup> Koulutuspaikkojen kohdentaminen korkean ansiolisän aloille johtaisi julkisen talouden vahvistumiseen, mikä tulisi ottaa huomioon esimerkiksi korkeakoulujen rahoitusjärjestelmän tavoitteellisissa tutkintomäärissä.

Lisäksi korkeakoulutuksen valtionrahoituksessa tulisi jatkossa huomioida paremmin Suomen julkisen sektorin tärkeimmät osaajatarpeet.<sup>22</sup> Rahoitusta voitaisiin kohdentaa nykyistä enemmän työvoimapula-aloille, kuten sosiaali- ja terveysalan keskeisiin osaajatarpeisiin ja varhaiskasvatusopettajien koulutukseen.

---

21 Koulutuksen alakohtaisista tuotoista: Heinesen ym. (2022), Kauhanen ja Virtanen (2021), Suhonen ja Jokinen (2018).

22 Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön työvoimatiekartat sisältävät tietoa osaajapulasta.



## Opintoetuedet voidaan kohdentaa nykyistä kustannusvaikuttavammin

Opintojen aikaisten etuuksien osalta voidaan esittää useita erilaisia kehittämistoimia, joilla opintojen aikainen tuki kohdentuisi julkisen sektorin näkökulmasta tehokkaammin. Yksi näkökulma on koulutettavan saama hyöty koulutuksesta. Korkeakoulutettujen keskimääräiset elinkaaritulot ovat merkittävästi korkeammat kuin toisen toiseen koulutuksen saaneilla. Siten voisi olla perusteltua, että korkeakoulutuksen osalta opintolainalla olisi suurempi rooli opintojen aikaisessa tuessa kuin toisen asteen opiskelijalla. Vuoden 2023 talousarviossa korkeakouluopiskelijoiden opintorahojen määräksi on arvioitu 344 miljoonaa euroa ja toisen asteen opiskelijoiden opintorahojen määräksi 156 miljoonaa euroa. Mikäli korkeakouluopiskelijoiden opintorahaa alennettaisiin tai se lakkautettaisiin, niin muutos koskisi vain uusia opiskelijoita ja säästöjä syntyisi pidemmän ajan kuluessa.<sup>23</sup>

Opintolainan takaisinmaksu voitaisiin sitoa nykyistä selvemmin tulevien toteutuneiden tulojen tasoon, jotta lainan takaisinmaksu kohdentuisi paremmin henkilön koulutuksesta saamiin todellisiin hyötyihin. Lisäksi olisi mahdollista pilkkoa opintolainan nostoja useampiin eriin, jotta opintolaina tukisi paremmin opiskelun aikaisten elinkustannusten kattamista eikä sitä nostettaisi muihin tarkoituksiin erityisesti opintojen loppuvaiheessa.

Opintotukijärjestelmä on perinteisesti perustunut yhteen yhtenäiseen opintotukijärjestelmään toisen asteen koulutuksessa ja korkeakoulututkinnoissa. Tukijärjestelmien eriyttäminen koulutusasteiden mukaan voisi huomioida paremmin erot koulutuksen tuotoissa. Toisen asteen opiskelijoille voitaisiin luoda oma opintotukimalli, joka huomioisi paremmin nuorten tilanteen ja koulutuksesta saatavan odotetun hyödyn. Toisen asteen opintotuessa tukikuukausien määrä voitaisiin rajata korkeintaan kolmeen vuoteen<sup>24</sup>. Tämä mahdollistaisi yhden toisen asteen tutkinnon suorittamisen tukiajan puitteissa. Tukiajan rajausta edistäisi omalta osaltaan toisen asteen koulutuspanostusten kohdentumista yhteen saman tason tutkintoon. Valtiolle syntyisi myös vähitellen menosäästöjä, kun opintotukea ei voisi hyödyntää useamman toisen asteen tutkinnon suorittamisessa. Toisen asteen opintotukimalli voisi myös nojautua nykyistä vähemmän opintolainoille, sillä opintolainojen takaisinmaksuun liittyvät ongelmat näyttäisivät kasaantuneen ammatillisen koulutuksen opiskelijoille.

Nykyinen korkeakouluopiskelijoiden opintolainahyvitys ei nopeuta opintoja kustannustehokkaasti<sup>25</sup>. Siksi opintolainahyvitys voitaisiin lakkauttaa, hyvityksen määrää alentaa tai hyvityksen enimmäismäärää porrastaa siten, että täyden hyvityksen saisi valmistumalla

<sup>23</sup> Ehdotus on osin päällekkäinen luvussa 4 esitetyn opintorahan indeksisidonnaisuuden poistamisen kanssa.

<sup>24</sup> Lyhyempien tutkintojen osalta tutkinnon suunnitellun keston mukaisesti.

<sup>25</sup> Nykyinen lainahyvitys kuittaa osan opiskelijan nostamasta opintolainasta, jos opiskelija valmistuu määräajassa. Opintolainahyvitys on 40 % opintolainan määrästä, joka ylittää 2 500 euroa, mutta lainasta huomioidaan korkeintaan 400 €/kk opintojen keston ajalta.

tavoiteajassa ja tätä hitaampi määräajassa<sup>26</sup> valmistuminen oikeuttaisi pienempään, esimerkiksi puolikkaaseen hyvitykseen (Uusitalo 2016). Opintolainahyvityksen tavoitteena on ollut nopeuttaa opintoja sekä palkitsemalla nopeasta valmistumisesta, että kannustamalla opiskelijoita ottamaan lainaa osaksi toimeentuloa, mikä mahdollistaisi päätoimisen opiskelun. Tutkimuskirjallisuus (Lochner ja Monge-Naranjo 2016) ei suosittele lainan takaisinmaksun sitomista ajoissa valmistumiseen vaan tulosidonnaista takaisinmaksua, joka suojaisi opiskelijoita heikon työllistymisen riskiltä. Kuten muutkin korkeakouluopiskelijoihin kohdistuvat julkiset tuet, opintolainahyvitys kasvattaa tuloeroja, koska korkeakoulutetuilla on keskimäärin koko elinkaaren aikana huomattavasti korkeammat tulot kuin matalasti koulutetuilla. Tässä ehdotetuilla muutoksilla ei syntyisi välittömästi säästöjä julkiseen talouteen, koska muutokset koskisivat vain uusia opiskelijoita ja säästöjä syntyisi pidemmän ajan kuluessa. Vuoden 2023 talousarviossa opintolainahyvitysten kokonaismääräksi on arvioitu noin 90 miljoonaa euroa.

Nykymuotoinen aikuiskoulutustuki kohdistuu merkittävästi korkeakoulutetuille, sillä vuonna 2020 noin puolet tuen saajista oli jo vähintään yhden korkeakoulututkinnon suorittaneita. Julkisen rahoituksen tehokkuuden lisäämiseksi aikuiskoulutustuki voitaisiin kohdentaa nykyistä paremmin matalasti koulutetuille, jotka pyrkivät nostamaan koulutus-tasoaan. Aikuiskoulutustuki voitaisiin poistaa korkeakoulututkinnon suorittaneilta tai se voitaisiin muuttaa lainamuotoiseksi. Näin koulutettava kantaisi itse suuremman osuuden koulutuksen aikaisista kustannuksista. Aikuiskoulutustuki voitaisiin myös lakkauttaa kokonaan. Työllisyysrahaston mukaan vuonna 2021 aikuiskoulutustukea myönnettiin yli 28 000 henkilölle yhteensä noin 175 miljoonaa euroa. Palkansaajan aikuiskoulutustuki rahoitetaan kokonaan työttömyysvakuutusmaksujen tuotosta. Valtio maksaa yrittäjän aikuiskoulutustuen sekä valtion työntekijöiden ammattitutkintostipendit.

### **Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmässä kehitettävää**

Valtio rahoittaa ammatillista koulutusta noin miljardilla eurolla vuodessa ja kunnat miljardilla. Merkittävä osuus rahoituksesta kohdistuu aikuisten koulutukseen. Opiskelijoiden määrän perusteella arvioituna yli 25-vuotiaiden osuus rahoituksesta on noin 900 miljoonaa euroa.<sup>27</sup> Samalla rahoitusta kohdistuu moninkertaiseen koulutukseen, ja vuonna 2020 noin kolmanneksella uusista ammatillisen perustutkinnon aloittavista oli pohjallaan ammatillinen tutkinto tai korkeakoulututkinto.

<sup>26</sup> Opintojen määräaika on ylempien korkeakoulututkintojen osalta tavoiteaika + lukuvuosi ja alempien korkeakoulututkintojen osalta tavoiteaika + lukukausi.

<sup>27</sup> Vuonna 2021 ammatillisen koulutuksen opiskelijoista 47 prosenttia oli yli 25-vuotiaita (Vipunen).

Ammatillisen koulutuksen tehokkuutta voitaisiin parantaa kohdentamalla nykyistä suurempi osuus ammatillisen koulutuksen rahoituksesta ensimmäistä ammatillista tutkintoon suorittaville. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää voitaisiin uudistaa siten, että ammatillisen koulutuksen määräraha jaettaisiin kahdelle erilliselle kohderyhmälle. Tämä mahdollistasi koulutusresurssien tehokkaamman kohdentamisen, sillä rahoituksen kriteerit ja taso voitaisiin määrittellä näille kohderyhmille erikseen. Ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden jako voitaisiin tehdä esimerkiksi aiempaan tutkintoon perustuen. Ensimmäiseen ryhmään kuuluisivat henkilöt, joilla ei ole perusasteen jälkeistä koulutusta ja henkilöt, jotka ovat suorittaneet perusasteen jälkeen vain lukiokoulutuksen. Toiseen ryhmään kuuluisivat henkilöt, joilla on aiempi ammatillinen tutkinto tai korkeakoulututkinto.

Koska nuorten ikäluokkien koko muuttuu tulevaisuudessa alueilla eri tavoin, olisi koulutuksen rahoitusta perusteltua vähentää sellaisilta koulutuksen järjestäjiltä, joiden opiskelijamäärä laskee. Tällä hetkellä ammattikoulun järjestämisluvassa määritellään perusrahoituksen alarajana toimiva opiskelijavuosien vähimmäismäärä. Tästä vähimmäismäärästä luopuminen ja rahoituksen kohdentaminen esimerkiksi suoritettujen tutkintojen viiden vuoden keskiarvon perusteella huomioisi muutokset opiskelijamäärissä ilman, että rahoituksen ennakoitavuus kärsisi merkittävästi. Perusopetuksen tai lukiokoulutuksen suorittaneiden osalta kokonaisrahoitus voitaisiin sitoa nuorten ikäluokkien kokoon, jolloin ikäluokkien pieneneminen johtaisi menosäästöihin ilman, että opiskelijakohtainen rahoitus pienenee.

Mikäli henkilö on jo suorittanut ammatillisen tai korkeakoulututkinnon, tulisi osaamisen kehittämisen perustua tutkinnon osien, tai tutkinnon osia pienempien kokonaisuuksien, eikä kokonaisen ammatillisen tutkinnon suorittamiseen. Tällöin päällekkäisten opintojen ja useampien tutkintojen suorittaminen vähentyisi. Tutkinnon osien suorittaminen tutkinnon sijaan lyhentäisi opintojen kestoa ja pienentäisi opintojen aikaisia ansiomenetyksiä.

Moninkertaisen koulutuksen hyödyt ovat julkisen talouden näkökulmasta vaatimattomia suhteessa koulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin. Koulutuksen vaikuttavuuden kannalta olisi tarkoituksenmukaista kohdistaa mahdolliset menosäästöt moninkertaista koulutusta suorittavien koulutukseen eli niihin, joilla on aiempi ammatillinen tai korkeakoulututkinto.<sup>28</sup> Aiemman ammatillisen tutkinnon tai korkeakoulututkinnon suorittaneiden koulutukseen kohdistuvan julkisen rahoituksen pienentäminen esimerkiksi kolmanneksella säästäisi noin 250 miljoonaa euroa. Mikäli rahoitusmuutokset eivät riittävästi vähentäisi

---

28 Kohdentamisen vaikuttavuudesta lisää koulutuksen kasautumista koskevassa osiossa.

moninkertaista koulutusta, tulisi arvioida olisiko toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa mahdollista ottaa käyttöön maltilliset lukukausimaksut aiemman ammatillisen tutkinnon tai korkeakoulututkinnon suorittaneille

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän kannustavuutta voitaisiin lisätä kasvattamalla valmistumisen jälkeisen työllistymisen osuutta koulutuksen järjestäjien rahoituksessa. Tällöin järjestäjillä olisi nykyistä paremmat kannusteet avata opiskelupaikkoja hyvin työllistävälle aloille. Lisäksi työllistymiseen perustuvan rahoituksen ohjausvaikutusta voitaisiin tukea yksinkertaistamalla nykyisen vaikuttavuusrahoituksen kriteereitä. Kriteereissä voitaisiin keskittyä työllistymiseen ja luopua muista, esimerkiksi opiskelijapalautteeseen liittyvistä, kriteereistä.

### **Ammatillisen koulutuksen rakenteessa ja ohjauksessa kehitettävää**

Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkkoa on 2000-luvulla pyritty kehittämään eri hankkein (mm. Paras- ja Vauhti -hankkeet) ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien lukumäärä on laskenut. Tästä huolimatta ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan omaavia koulutuksen järjestäjiä on yhä 139. Ikäluokkien supistumisen ja alueellisten erojen syvenemisen vuoksi tulevaisuudessa on välttämätöntä vähentää ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrää. Vain näin voidaan turvata laadukas koulutustarjonta kohtuullisin kustannuksin.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjien toiminnan ohjauksen yhtenä välineenä ovat opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämät ammatillisen koulutuksen järjestämisluvat. Lupasääntely on luonteeltaan varsin yksityiskohtainen ja se muodostaa monella tapaa raskaan ja koulutustarpeisiin reagoimisen kannalta hitaan prosessin. Väestörakenteen kehityksen haasteisiin sekä työ- ja elinkeinoelämän osaamistarpeisiin vastaamiseksi järjestämislupasääntelyä on tarpeen joustavoittaa. Vaihtoehtoina on esimerkiksi opiskelijavuosien määrällisestä sääntelystä ja koulutusala ja tutkintoja koskevasta sääntelystä luopuminen osaajapulasta kärsivillä aloilla turvaten kuitenkin yhteiskunnan kannalta kriittisten tutkintojen järjestämisen.

### **Osa ammatillisista perustutkinnoista mahdollista lyhentää kaksivuotisiksi**

Joidenkin ammatillisten perustutkintojen opintosisältöä voitaisiin pienentää kolmanneksella, jolloin tutkinnon suorittamisen tavoiteaika lyhenisi kahteen vuoteen. Sekä ruotsalaisessa (Hall 2012), että suomalaisessa (Ollikainen ja Karhunen 2021) tutkimuksessa on havaittu, että aiemmin tehty ammatillisen perustutkinnon laajuuden kasvattaminen kahdesta vuodesta kolmeen vuoteen lisäsi keskeyttämiä ja pienensi opiskelijoiden ansiota. Tutkimuksissa ei havaittu hyötyjä tutkintojen laajentamisesta. Laajentaminen ei

esimerkiksi lisännyt korkeakouluopintoihin jatkamista. Jotta kaksivuotisesta perustutkinnosta voisi edelleen jatkaa halutessaan korkeakouluun, opiskelijoille voitaisiin tarjota tutkintoon sisältyvää vapaaehtoista korkeakouluopintoihin valmistavaa lisävuotta.

Ennen vuosituhanen vaihteessa tehtyä uudistusta kaksivuotisten ammatillisten perustutkintojen osuus oli 40 %. Mikäli vastaava osuus tutkinnoista palautettaisiin kaksivuotiseksi, pienenisivät opettamisen kustannukset kolmanneksella eli noin 90 miljoonalla eurolla. Lisäksi valmistuneiden opiskelijoiden ansiotuloistaan maksamat verot ja veroluonteiset maksut vahvistaisivat julkista taloutta noin 10 miljoonalla eurolla. Kokonaisuutena julkinen talous vahvistuisi siten noin 100 miljoonalla eurolla.

### Lukioverkkoa ja rahoitusmallia tarpeen tarkastella

Vuonna 2020 Suomessa oli yhteensä 380 lukiota ja määrä on pysynyt viime vuosina suhteellisen muuttumattomana. Lukiokoulutuksen järjestäminen on kunnille vapaaehtoista, ja lukioverkon kehitys on pääsääntöisesti ollut tulosta alueiden omista päätöksistä ja kuntarakenteen kehittymisestä.

Lukiokoulutuksen järjestäjistä suuri osa on pieniä kunnallisia toimijoita, joilla on runsaasti aloituspaikkoja ja vähän ensisijaisia hakijoita. Monissa kunnissa aloituspaikkojen mitoitus perustuu kymmenien vuosien takaisin opiskelijamääriin ja tilanteeseen, jossa ikäluokat alueella olivat merkittävästi suurempia. Ikäluokkien koon pienentyminen ja alueellisten erojen syveneminen tulee näkymään myös tarpeena arvioida lukioverkkoa. Lukiokoulutuksen järjestäjäjärkennettä tulisi kehittää huomioimaan väestörakenteen muutokset.<sup>29</sup> Rakenteellisen uudistamisen arvioidaan osittain vaikuttavan myös perusopetuksen järjestämiseen, koska osassa kuntia lukiokoulutus on turvannut perusopetuksen aineenopettajien saatavuuden.

Osana lukiokoulutuksen rakenteellista kehittämistä tulisi selvittää lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamisen vaihtoehtoja. Rahoitusjärjestelmän epäkohtana on pidetty muun muassa sitä, että lukiokoulutuksen toteutuneet kustannukset ovat olleet suuremmat kuin rahoituksen määräytymisen perusteena olevat laskennalliset kustannukset. Rahoitusjärjestelmää uudistettaessa tulisi myös arvioida nykyisten pienten lukioiden yksikköhinnan korotuksen tarkoituksenmukaisuus ja opettajien saatavuus. Lukiokoulutusta koskevilla uudistuksilla arvioidaan saavutettavan hyötyjä julkisen talouden kustannuksiin pitkällä aikavälillä.

<sup>29</sup> Asiaan on kiinnittänyt huomiota myös Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012 ja 2016) tarkastuskertomuksessaan ja jälkiseurantaraportissaan.

## Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen rakenteita uudistettava

Vuonna 2021 Suomessa oli 88 kuntaa, joissa syntyi alle 20 lasta. Pienenevät ikäluokat vaikeuttavat varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämistä laadultaan ja saatavuudeltaan yhdenvertaisesti sekä taloudellisesti tehokkaasti koko maassa. Ongelmia lisää se, että väestöä menettävissä alhaisen syntyvyyden kunnissa myös työikäisen väestön määrä pienenee, mikä heikentää peruspalvelujen toteuttamiseen vaadittavan osaavan työvoiman saatavuutta.

Varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestämisen rakenteita tulisi uudistaa palveluiden laadun ja yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Tässäkin uudistuksessa tulisi huomioida kuntien erilainen tilanne ja ikäluokkien pienentyminen. Rakenteita uudistettaessa tulisi arvioida muun muassa sitä, olisiko varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiselle mahdollista asettaa väestö- tai ikäryhmäkokoja koskevia kriteereitä, jotka kunnat voisivat täyttää joko yksin tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Tällöin kunnilla olisi edelleen lähtökohtaisesti samat lakisääteiset tehtävät, eikä palvelujen järjestäminen suuremmissa kokonaisuuksissa edellyttäisi kuntarakenteen muutoksia, vaan kunnat voisivat täyttää järjestämiskriteerit erilaisin yhteistoimintamallein. Menettelytapa on sama, jota käytetään työ- ja elinkeinopalvelu-uudistuksessa<sup>30</sup>. Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämisedellytysten kriittinen tarkastelu sekä kuntien välisen yhteistyön lisääntyminen ovat välttämättömiä, jotta voidaan turvata mahdollisimman laadukas opetus kaikkialla maassa. Kuntien välistä yhteistyötä lisäämällä olisi mahdollista tukea myös päiväkotij- ja kouluverkon toiminnallisesti ja taloudellisesti kestävää uudistamista sekä turvata henkilöstön saatavuus.

Palveluverkon tarkastelun lisäksi rahoituksen painopistettä tulisi siirtää entistä enemmän perusrahoitukseen ja pitkäjänteisen kehittämisen tukemiseen lukuisten yksittäisten avustushakujen sijaan. Valtionavustushankkeiden määrää vähentämällä olisi mahdollista myös kohdistaa olemassa olevia henkilöstöresursseja perustoimintaan hanketyön sijaan, mikä osaltaan pienentäisi varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen henkilöstöpulaa. Näillä toimenpiteillä arvioidaan olevan mahdollista pienentää julkisen sektorin kustannuksia pitkällä aikavälillä.

Kuntien tehtäviä ja rahoitusta koskevia muutoksia on arvioitava pääsääntöisesti niin perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kuin kunnan asukkaiden perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Lisäksi uudistusten toteuttamiseen on kunnille varattava riittävän pitkä sopeutumisaika.

<sup>30</sup> Uudistuksessa työ- ja elinkeinopalvelujen järjestämisvastuun kriteeriksi on asetettu 20 000 henkilön työvoimapohja.

## Varhaiskasvatuksen maksupohjaa on mahdollista laajentaa ja maksuja korottaa

Vanhemmilta kerättävät asiakasmaksut kattavat vajaan kymmenesosan varhaiskasvatuksen kustannuksista.<sup>31</sup> Varhaiskasvatusmaksuja on alennettu viime vuosina, ja viimeisimmän, vuonna 2023 voimaan tulevan muutoksen seurauksena maksutuoton arvioidaan alenevan vuositasolla noin 70 miljoonalla eurolla.

Laajentamalla varhaiskasvatuksen maksupohjaa ja korottamalla maksuja julkista taloutta voitaisiin vahvistaa esimerkiksi 150–200 miljoonalla eurolla. Tulorajojen alentaminen, enimmäismaksujen korottaminen, sisaralennusten lieventäminen sekä maksuprosentin korottaminen olisivat hyviä tapoja vahvistaa maksupohjaa. Erityisesti enimmäismaksujen korottaminen ja tulopohjan laajentaminen olisivat mielekkäitä tapoja kasvattaa maksutuloja.

Maksujen korottaminen heikentäisi työllisyyttä, mikä osaltaan heikentäisi julkista taloutta. Toisaalta varhaiskasvatuksen kysynnän väheneminen toisi säästöjä järjestämiskustannusten osalta. Varhaiskasvatusmaksujen on todettu osaltaan kannustavan lasten vanhempia ilmoittamaan lasten poissaoloista ja näin päiväkotien henkilöstö on voitu mitoittaa hoidossa olevien lasten mukaisesti, etenkin kesäkuukausina.

## Varhaiskasvatuksen henkilöstörakennetta koskevia vaatimuksia syytä tarkastella

Varhaiskasvatuksen henkilöstön saatavuus on heikentynyt viime vuosina, mikä näkyy esimerkiksi lisääntyneinä rekrytointiongelmoina.<sup>32</sup> Tämän seurauksena varhaiskasvatuksessa ei-pätevien henkilöiden osuus varhaiskasvatuksen opettajista on kasvanut viime vuosina. Varhaiskasvatuksen opettajien pätevyysvaatimukset tiukentuvat siten, että ammattikorkeakoulusta valmistuvat sosionomit eivät voi jatkossa toimia opettajina, mikä vaikeuttaa varhaiskasvatuksen pätevän henkilöstön saatavuutta. Sosionomin tutkinnon suorittaneet muodostavat noin kolmanneksen varhaiskasvatuksen opettajista. Osuus kasvoi vuosina 2011–2019 noin 10 prosenttiyksiköllä.<sup>33</sup>

Varhaiskasvatuksen opettajien lukumäärä on kasvanut noin 5 000 opettajalla vuosina 2011–2019. Samaan aikaan yliopistokoulutettujen varhaiskasvatuksen opettajien lukumäärä on hieman laskenut. Yliopistokoulutuksen saaneilla on kysyntää myös muilla aloilla,

31 THL:n tilastojen mukaan varhaiskasvatuksen käyttökustannukset olivat vuonna 2020 yhteensä noin 3,3 miljardia euroa. Asiakasmaksutulot olivat kunnilla ja kuntayhtymillä yhteensä noin 225 miljoonaa euroa vuonna 2020 (HE 228/2022).

32 Avoimien työpaikkojen määrä on kasvanut varhaiskasvatuksen opettajien ja luokanopettajien luokassa (Tilastokeskus, Työ- ja elinkeinoministeriö). Työ- ja elinkeinoministeriön työvoimatietokartan (2023) mukaan lastentarhanopettajista on merkittävästi pulaa.

33 Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto 2011–2019.

sillä hieman yli 60 prosenttia varhaiskasvatuksen opettajan koulutuksen saaneista toimii varhaiskasvatuksen opettajina. Näistä syistä varhaiskasvatuksen opettajatarve on vaikea täyttää nojautuen vain yliopistokoulutukseen.<sup>34</sup>

Pätevän ja ammattitaitoisen varhaiskasvatuksen ja muun opetuksen henkilöstön saata-  
vuuden turvaamiseksi olisi tarkoituksenmukaista joustavoittaa varhaiskasvatuksen hen-  
kilöstön kelpoisuusvaatimuksia sallimalla sosionomin tutkinnon suorittaneiden toimia  
varhaiskasvatuksen opettajina myös jatkossa. Lisäksi henkilöstön rakennetta (tietyn koulu-  
tustaustan osuus päiväkodin henkilöstöstä) koskevaa raja-arvoa voitaisiin keventää laske-  
malla vaadittujen korkeakoulutettujen osuutta päiväkodin henkilökunnasta. Tämän avulla  
rajallinen opettajaresurssi saataisiin hyödynnettyä mahdollisimman tehokkaasti.

Varhaiskasvatuksen mitoituksia keventämällä mahdollistettaisiin se, että varhaiskasvatuk-  
sen järjestäjät voisivat kohdentaa resursseja tarkoituksenmukaisesti.

### **Opiskelijoiden omaa rahoitusosuutta mahdollista kasvattaa vapaassa sivistystyössä**

Vapaan sivistystyön koulutus on avointa kaikille, eikä koulutus ole tutkintotavoitteista.  
Koulutuksen tavoitteista ja sisällöistä päättävät pääsääntöisesti oppilaitosten ylläpitä-  
jät itse ylläpitämislupansa rajoissa. Oppilaitokset voivat koulutustehtävässään painottaa  
myös arvo- ja aatetaustaansa, kasvatustavoitteitaan tai erityisiä koulutustehtäviään. Vuon-  
den 2023 valtion talousarviossa on varattu 182 miljoonan euron määräraha vapaan sivistys-  
työn toimintaan.

Vapaan sivistystyön koulutuksen tarjonnan muotoutumiseen vaikuttaa ennen muuta  
kysyntä, joka on kohdistunut etenkin lyhytkestoiseen koulutukseen. Koulutus on mark-  
kinaohjautuvaa ja kurssitarjonta on pyritty rakentamaan taloudellisesti varmaksi koko-  
naisuudeksi siten, että on varmistettu maksukykyisten opiskelijoiden osallistuminen  
kursseille.

Yleissivistävyys- tai harrastustavoitteisesti opiskelivat keskimääräistä useammin korkeasti  
koulutetut sekä toimihenkilöasemassa työskentelevät. Heillä on tyypillisesti taloudelliset  
mahdollisuudet maksaa opiskelunsa kustannukset itse. Tällä perusteella valtion vapaan  
sivistystyön määrärahoja olisi mahdollista alentaa noin 50–90 miljoonalla eurolla.

---

34 Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto 2011–2019.



## Kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön rahoitusta syytä tarkastella

Julkisen talouden vahvistamiseksi on tarpeen arvioida myös nykymuotoisten kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluiden laajuutta. Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluja rahoitetaan sekä valtionosuuksien että valtionavustuksien avulla. Osa valtionavustuksista on myönnetty rahapelitoiminnan tuotoista. Rahapelituotolla rahoitettujen toimintojen taloudellinen ja määrärahasoon liittyvä riippuvuus Veikkaus Oy:n tuotosta lakkaa vuoden 2024 alusta.

Rahapelitoiminnan tuotoilla on ollut merkittävä osuus kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön toiminnan rahoittamisessa. Niillä on katettu taiteen ja kulttuurin osalta yli puolet, liikunnan osalta noin 90 % ja nuorisotyön osalta noin 70 % rahoituksesta. Rahapelitoiminnan tuottoja kohdennetaan vuonna 2023 noin 180 miljoonaa euroa taiteen edistämiseen, 115 miljoonaa euroa urheiluun ja liikuntakasvatukseen sekä 40 miljoonaa euroa nuorisotyöhön. Rahapelitoiminnan tuottoarvion alenemista on lisäksi kompensoitu budjettivaroilla.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla myönnetään vuosittain valtionavustuksia noin 1,1 miljardia euroa. Tästä opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa noin 550 miljoonaa euroa. Valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta ja tuottavuutta voidaan lisätä muun muassa keskittämällä valtionavustustoimintaa pitkäkestoisiin ja vaikuttaviin hankkeisiin ja luopumalla pienistä yksittäisistä valtionavustushauista. Vaikuttavan valtionavustustoiminnan arvioidaan tuottavan pitkällä aikavälillä myös säästömahdollisuuksia<sup>35</sup>. Valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden lisäämisen ohella valtionavustuksiin suunnattuja määrärahoja voitaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön osalta alentaa asteittain noin 200–400 miljoonaa euroa. Valtionavustuksia kokonaisuutena käsitellään luvussa 5.

Edellä selostetun lisäksi säästöjä olisi mahdollisuus saavuttaa myös tietyin yksittäisin toimenpitein, kuten esimerkiksi lakkauttamalla yksityisen kopioinnin nykyinen hyvitysjärjestelmä (noin 10 milj. euroa) ja nykyiset ylimääräiset taitelija-, sanomalehtimies- ja urheilijaeläkkeet (noin 20 milj. euroa).

---

35 Esimerkiksi liikunnan edistämisen osalta vaikuttavuutta olisi mahdollista lisätä tarkastelemalla liikuntapaikkarakentamista alueellisena kysymyksenä kunnallisen kysymyksen sijaan ja kohdentamalla avustuksia sellaisiin kohteisiin, jotka palvelisivat yksittäistä kuntaa suurempaa väestöpohjaa.

## Yhteenveto

- Vuonna 2021 koulutuksen, osaamisen, kulttuurin ja liikunnan osuus julkisyhteisöjen kansantalouden tilinpidon mukaisista menoista oli noin 16 prosenttia (22,6 mrd. euroa vuoden 2021 hintatasossa).
- Jatkossa lasten ja nuorten ikäluokkien pienentyminen vaikuttaa merkittävästi koulutustarpeisiin. Perusopetuksen ikäluokat ovat jo lähteneet laskuun, ja toiselle asteelle siirtyvien ikäluokkien määrä laskee 2020-luvun lopulta alkaen. Korkeakouluikään tulevat ikäluokat kääntyvät laskuun 2030-luvun alussa.
- Koulutuksen rahoituksen kohdentumista voidaan tehostaa vähentämällä useampien samantasoisten tutkintojen suorittamista. Korkeakoulujen aloituspaikat voitaisiin kohdentaa nykyistä paremmin ensimmäistä tutkintoa suorittaville. Ammatillisen koulutuksen tehokkuutta voitaisiin parantaa kohdentamalla nykyistä suurempi osuus ammatillisen koulutuksen rahoituksesta ensimmäistä ammatillista tutkintoon suorittaville. Aikuisten koulutuksessa voitaisiin keskittyä pääasiassa täydentävien opintojen tai tutkinnon osien suorittamiseen kokonaisten tutkintojen suorittamisen sijaan. Aikuisille suunnatun koulutuksen julkista rahoitusta voitaisiin vähentää ja koulutukseen osallistuvan ja muun yksityisen rahoituksen, esimerkiksi työnantajan tai ammattijärjestön, osuutta kasvattaa.
- Korkeasti koulutettujen henkilöiden taloudellinen asema on keskimäärin parempi kuin matalasti koulutettujen koko elinkaarta tarkasteltaessa. Opintoihin liittyvässä tukijärjestelmässä voitaisiin huomioida tämä nykyistä paremmin ja lisätä korkeakouluopiskelijoiden opintotuen lainapainotteisuutta. Opiskelijat hyötyvät korkeakoulutuksen tuomista korkeammista tuloista, joten he voisivat myös kantaa nykyistä suuremman osan koulutuksen kustannuksista itse. Maltillisten lukukausimaksujen myötä osa korkeakoulutuksen kustannuksista kohdistuisi suoraan opiskelijoihin ja korkeakoulut saisivat lisätuloja toimintansa kehittämiseen.
- Kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön rahoitusta voidaan tehostaa sekä rakenteellisin että rahoitusjärjestelmiä koskevin uudistuksin. Toiminnan vaikuttavuutta voidaan lisätä kohdentamalla valtionavustuksia vaikuttaviin ja pitkäkestoisiiin hankkeisiin sekä luopumalla pienistä yksittäisistä valtionavustuksista. Valtionavustusrahoituksen tulee kohdistua yhteiskunnallisesti merkityksellisiin ja julkisen talouden kannalta kestäviin hankkeisiin.

- Koulutuksen, osaamisen, kulttuurin ja liikunnan osalta on tunnistettu seuraavat keskeisimmät mahdollisuudet vahvistaa julkista taloutta:
  - Korkeakoulutettujen tuet (opintolainahyvitys, aikuiskoulutustuki ja opintoraha): 100–500 milj. euroa (asteittain pitkällä aikavälillä syntyvä vaikutus, josta 100–300 milj. euroa vuoteen 2027 mennessä)
  - Korkeakoulujen tulojen kasvattaminen (yleiset lukukausimaksut, EU/ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden nettomaksujen korotus, avoimen korkeakouluopetuksen enimmäismaksujen korotus): korkeakoulujen päätöksistä riippuen tulot voisivat kasvaa kymmeniä tai muutamia satoja miljoonia euroja pitkällä aikavälillä
  - Ammatillinen koulutus: 100–350 milj. euroa (vuositason vaikutus viimeistään vuoteen 2027 mennessä)
    - Aiemman ammatillisen tai korkeakoulututkinnon suorittaneisiin kohdistuvan julkisen rahoituksen pienentäminen esimerkiksi kolmanneksella: 250 milj. euroa
    - Ammatillisten tutkintojen palauttaminen osin takaisin kaksivuotisiksi: n. 100 milj. euroa
  - Varhaiskasvatuksen maksupohjan laajentaminen ja varhaiskasvatusmaksujen korottaminen: 150–200 milj. euroa
  - Vapaan sivistystyön rahoituksen alentaminen: n. 50–90 milj. euroa
  - Opetus- ja kulttuuriministeriön jakamien valtionavustusten alentaminen asteittain: n. 200–400 milj. euroa
  - Pienemmät yksittäiset säästämahdollisuudet, yhteensä n. 50–70 milj. euroa kohdentuen esimerkiksi yksityisen kopioinnin hyvitysjärjestelmään, ylimääräisiin taiteilija-, sanomalehtimies- ja urheilijaeläkkeisiin sekä korkeakouluopiskelijoiden ateriatukeen.

## 2.3 Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä hyvinvointialueiden talous

Teemaan kuuluvat hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevat sosiaali- ja terveyspalvelut ja hyvinvointialueiden rahoitus. Terveystalouden rahoitus on kuitenkin monikanavaista, ja lisäksi terveydenhuoltoon osoitetaan julkista rahoitusta muun muassa sairausvakuutuskorvauksina. Tilastotarkastelussa kaikki julkiset sosiaali- ja terveysmenot sisältyvät tähän teemakokonaisuuteen, mutta muutoin tämä osio keskittyy käsittelemään hyvinvointialueiden vastuulla olevia toimintoja. Sairausvakuutuskorvauksia käsitellään tarkemmin sosiaaliturvaetuksien yhteydessä luvussa 2.4.

Vuoden 2023 alusta lukien vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä on siirtynyt kunnilta ja kuntayhtymiltä 21 hyvinvointialueelle. Poikkeuksena on Helsingin kaupunki, jolla säilyy sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu. Lisäksi HUS-yhtymällä on erikseen säädetty järjestämisvastuu erikoissairaanhoidon liittyvistä tehtävistä omalla alueellaan. Hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta, vaan niiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion osoittamalla yleiskatteisella rahoituksella. Valtio osoittaa hyvinvointialueille myös korvamerkittyjä valtionavustuksia, ja lisäksi pieni osa toiminnasta rahoitetaan asiakas- ja käyttömaksuilla sekä muilla tuloilla.

Terveyspalvelut jaetaan perusterveydenhuoltoon ja erikoissairaanhoidon. Perusterveydenhuollolla tarkoitetaan väestön terveydentilan seuranta, terveyden edistämistä ja erilaisia terveyspalveluita, joita tuotetaan mm. terveyskeskuksissa. Erikoissairaanhoidon tarkoittaa erikoisalojen mukaisia tutkimuksia ja hoitoja, joita järjestetään pääosin sairaaloissa ja niiden poliklinikoilla. Julkisesti rahoitettu terveydenhuollon järjestäminen on vuoden 2023 alusta lukien pitkälti hyvinvointialueiden vastuulla. Työssä käyvien ihmisten ehkäisystä terveydenhuollosta ja tilanteen mukaan osin myös sairaanhoidosta vastaavat työnantajat työterveyshuoltona.

Hyvinvointialueet vastaavat myös sosiaalihuollon tehtävien ja palvelujen järjestämisestä. Näitä ovat muun muassa iäkkäiden ja vammaisten palvelut sekä monet muut asiakkaan sosiaalista hyvinvointia ja toimintakykyä edistävät palvelut ja tehtävät, kuten lastensuojelu ja aikuissosiaalityö.

Osana sote-uudistusta toteutettiin myös pelastustoimen uudistus. Uudistuksen myötä pelastustoimen järjestämisestä vastaavat vuoden 2023 alusta lukien hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki. Tavoitteena on pelastustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen keskinäisen yhteyden turvaaminen ja synergiaetujen tuottaminen erityisesti ensihoitopalveluiden osalta. Ensihoidon lisäksi pelastustoimen tehtäviin kuuluvat muun muassa onnettomuuksien ehkäisytyö, pelastustoimen valvontatehtävät sekä väestön varoittaminen onnettomuus- ja vaaratilanteissa.

Hyvinvointialueiden perustaminen ja sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun siirto kunnilta hyvinvointialueille on historiallisen suuri järjestelmämuutos. Uudistuksen tavoitteena on turvata yhdenvertaiset palvelut alueiden asukkaille, parantaa palvelujen saatavuutta ja hillitä sote-kustannusten nousua. Nämä toteutunevat vasta useamman vuoden kuluessa, sillä uudistus aiheuttaa alkuvaiheessa siirtymä- ja muutuskustannuksia ja toiminnallisten muutosten toimeenpano edellyttää pitkäjänteistä työtä.

Vuonna 2021 teemakokonaisuuden osuus julkisyhteisöjen kansantalouden tilinpidon mukaisista menoista oli arviolta noin 21 % (noin 29,7 mrd. euroa vuoden 2021 tasossa).<sup>36</sup> Tähän lukuun sisältyy myös hyvinvointialueille siirtyneiden menojen osalta asiakasmaksuin sekä muilla tuloilla, kuten avustuksilla tai myyntituloilla, rahoitettu osuus sekä joukko muita julkisesti rahoitettuja sosiaali- ja terveysalan toimintoja.

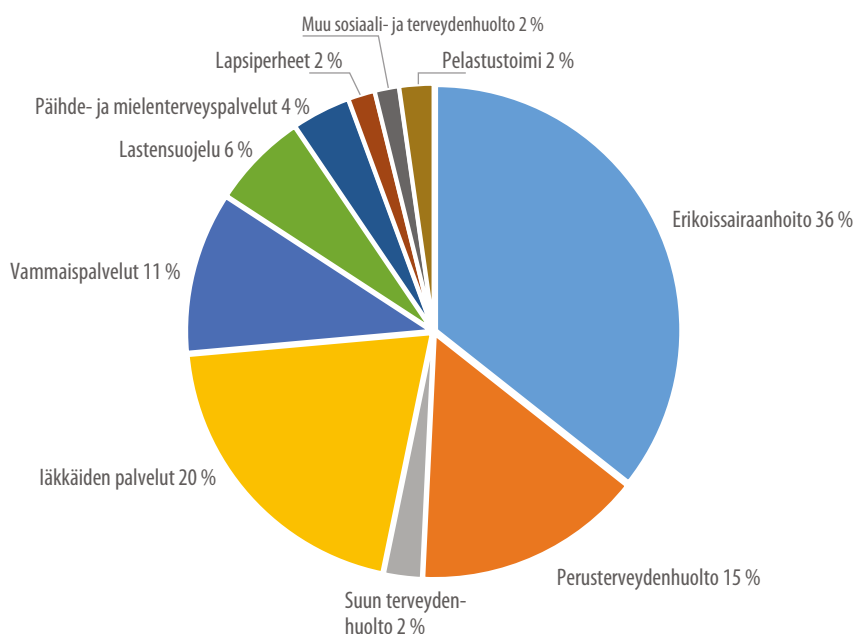
Hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle siirtyneiden palvelujen nettokustannukset<sup>37</sup> olivat vuonna 2021 noin 20,4 miljardia euroa.<sup>38</sup> Euromääräisesti ylivoimaisesti suurin palvelukokonaisuus on erikoissairaanhoido, jonka osuus kokonaisuudesta on yli kolmannes (36 %). Muita taloudellisesti merkittäviä kokonaisuuksia ovat iäkkäiden palvelut (20 %), perusterveydenhuollon palvelut (15 %) ja vammaispalvelujen kokonaisuus (11 %).

---

36 Tarkastelu pohjautuu cofog-luokitukseen perustuvaan Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin -tilastoon. Liitteessä 1 on kuvattu se, miten teemakokonaisuuden mukaiset menot on arvioitu käyttäen Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin -tilastoa.

37 Kustannuksista on vähennetty toimintatulot, kuten asiakasmaksut, avustukset sekä myyntitulot.

38 Kustannuksia voidaan verrata palveluluokituksen mukaisesti (65 palveluluokkaa). Kuviota varten palveluluokat on ryhmitelty aihepiireittäin suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Esimerkiksi iäkkäiden palveluihin on laskettu mukaan seuraavat palveluluokat: iäkkäiden laitospalvelu, iäkkäiden tehostettu palveluasuminen, erittelemättömät ikääntyneiden palvelut, iäkkäiden keskitetty asiakas- ja palveluohjaus, iäkkäiden palvelu-asuminen ja perhehoito, sosiaalihuoltolain mukainen liikkumista tukeva palvelu ja iäkkäiden kotihoito.

**Kuvio 6.** Hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevien palveluiden nettokustannukset vuonna 2021

Lähde: Valtiokonttori (taloustietovaranto), VM

### Hyvinvointialueiden rahoitus määräytyy laskennallisin perustein

Hyvinvointialueiden rahoitus vuonna 2023 perustuu kunnilta siirtyviin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen nettokustannuksiin<sup>39</sup>. Rahoituksen tasoon tehdään talousarviovuodelle etukäteen koko maan tasolla palvelutarpeen ennakoitua kasvua, kustannustason ennustettua muutosta ja mahdollisia tehtävämuutoksia vastaavat tarkistukset. Yksittäisen alueen saama rahoitus määräytyy laskennallisin perustein, joissa otetaan huomioon tarve- ja olosuhdetekijöitä.

Rahoitusmalliin kuuluu jälkikäteinen, kahden vuoden viiveellä tehtävä kustannustason tarkistus, jolla laskennallisen rahoituksen määrä tarkistetaan vastaamaan toteutunutta kustannuskehitystä koko maan tasolla. Tällä estetään laskennallisen rahoituksen erkaantuminen toteutuneesta kustannuskehityksestä.

<sup>39</sup> Hyvinvointialueiden rahoituksen lähtökohtana vuonna 2023 on kuntien vuoden 2022 talousarvioiden mukainen taso. Rahoituksen määrä tarkistetaan vuonna 2023 kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen mukaiseksi.

Jos rahoituksen taso vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen, hyvinvointialueella on oikeus saada valtiolta lisärahoitusta. Tällöin lisärahoitusta myönnettäisiin määrä, joka on tarpeen mainittujen sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisääteiset tehtävät. Lisärahoitusta koskevaan päätökseen voidaan ottaa palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskevia ehtoja. Lisärahoituksesta päättää valtioneuvosto. Lisärahoitus myönnetään valtion talousarvioon sisältyvästä määrärahasta.

Hyvinvointialueen laskennallinen rahoitus voi poiketa merkittävästi alueen kuntien yhteenlasketuista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kustannuksista. Tämän takia uudistukseen sisältyy seitsemän vuoden siirtymäkausi, jonka aikana siirrytään portaittain kohti laskennallista rahoitusta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvu otetaan rahoituksen tarkistuksessa huomioon täysimääräisesti vuosina 2023–2024 ja sen jälkeen 80-prosenttisesti. Tämän tarkoituksena on lisätä alueiden kannustimia hidastaa kustannusten kasvua. Palvelutarpeen kasvuarviota<sup>40</sup> korotetaan 0,2 prosenttiyksiköllä vuosina 2023–2029 mm. siirtymävaiheen kustannusten takia.

### **Palkkaratkaisut ja palkkojen harmonisointi kiristävät hyvinvointialueiden taloutta**

Hyvinvointialueiden rahoituksen vuotuisessa indeksitarkistuksessa käytetään hyvinvointialueindeksiä, joka koostuu yleisestä ansiotasoindeksistä (paino 60 %), hyvinvointialue-työnantajan sosiaaliturvamaksuista (10 %) ja kuluttajahintaindeksistä (30 %). Yleisen ansiotasoindeksin käyttöä hyvinvointialueiden ansiotasoindeksin sijaan hyvinvointialueindeksin painorakenteessa perusteltiin sote-uudistuksen valmistelussa sillä, että se kannustaa hyvinvointialueita maltillisiin palkkaratkaisuihin ja hillitsee alueiden välistä palkkakilpailua. Jos hyvinvointialueiden ansiotason nousu kasvattaisi sellaisenaan hyvinvointialueiden valtionrahoitusta, olisi alueilla heikot kannusteet hillitä palkkakulujen nousua ja hyvinvointialueiden kustannusten kasvusta voisi muodostua koko julkisen talouden kannalta kestäväntöntä. Talousarviovuodelle arvioitu kustannustason muutos perustuu valtiovarainministeriön ennusteeseen hyvinvointialueindeksin muutoksesta.

---

40 Palvelutarpeen kasvu perustuu SOME-mallilla tehtyyn laskelmaan, ja siitä säädetään hyvinvointialueiden rahoituslaissa.

Kunta-alan ja hyvinvointialueiden vuonna 2022 tehtyjen palkkaratkaisujen<sup>41</sup> seurauksena hyvinvointialueiden työntekijöiden ansiotaso nousee lähivuosina nopeammin kuin yleinen ansiotasoindeksi. Ilman kustannusrakenteen sopeuttamista hyvinvointialueiden kustannukset kasvavat lähivuosina nopeammin kuin niiden saama rahoitus. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston painelaskelman mukaan sopeuttamistarve olisi 200 miljoonaa euroa vuonna 2023 ja nousisi asteittain yli 1,2 miljardiin euroon vuoteen 2026 mennessä verrattuna tilanteeseen, jossa hyvinvointialueiden ansiokehitys noudattaisi yleistä ansiotasoindeksiä (Räsänen ym. 2022). Painelaskelmassa ei ole tehty oletusta hyvinvointialueiden omista sopeutustoimista eikä ole otettu huomioon arviota rahoituksen jälkikäteistarkistuksista, joista ensimmäinen tehdään vuoden 2025 rahoituksen vuoden 2023 toteutumatietojen perusteella.<sup>42</sup>

Hoitajaliittojen SOTE-sopimuksessa palkkojen yhteensovittamiseen, palkkauksen kehittämiseen sekä palkkausjärjestelmien käyttöönottoon varattiin vuosille 2023-2025 yhteensä 6 prosenttia. Ratkaisun myötä SOTE-sopimuksen piirissä olevan henkilöstön palkkojen yhteensovituksesta tuli osa palkkaratkaisua. Sote-uudistuksen valmistelussa oli lähtökohтана, että valtio ei varaa erillisrahoitusta hyvinvointialueille palkkojen harmonisoinnista aiheutuviin kustannuksiin. Viime kädessä ne tulevat rahoitusmalliin sisältyvässä jälkikäteisessä kustannusten tarkistuksessa osaksi hyvinvointialueiden rahoitusta.

Lähtökohtaisesti hyvinvointialueiden tulee sopeuttaa menokehitystään valtion rahoituksen asettamaan raamiin. Jatkossa hyvinvointialueiden kustannusten hillintä edellyttää maltillisia, yleisen linjan mukaisia palkankorotuksia sekä henkilöstön saatavuutta turvaavia toimia, joilla voidaan pienentää palkkapaineita. Olennaista on myös toimintamallien uudistaminen henkilöstötarvetta alentavalla tavalla. Tulevalla vaalikaudella yleisen linjan ylittävät palkankorotukset ja palkkojen harmonisointi lisäävät painetta valtion menoja lisääviin jälkikäteistarkistuksiin. Alueiden välillä on lisäksi eroja palkkojen harmonisointitarpeen mittaluokassa.

---

41 Kunta-alalla solmittiin kesäkuussa 2022 kolmivuotinen sopimusratkaisu, jonka palkkaratkaisu koostuu ns. yleiseen linjaan sidotuista sopimuskorotuksista ja niiden päälle tulevasta palkkauksen kehittämisohjelmasta. Sopimuskorotukset on kytketty teollisuus- ja vientialojen korotuksiin siten, että jos näillä verrokialoilla palkankorotukset ovat suuremmat kuin kunta-alalla sovittu, erotus lisätään myös kunta-alan ja hyvinvointialueiden korotuksiin. Lokakuussa 2022 saatiin ratkaisu SOTE-sopimuksesta, jossa SOTE ry hyväksyi kunta-alalle saadun ratkaisun kokonaisuudessaan. Lisäksi sovittiin siitä, miten SOTE-sopimukseen kuuluvien työntekijöiden palkkoja yhteensovitetään hyvinvointialueilla ja hyvinvointiyhtymissä.

42 Jos alueet eivät kykene sopeuttamaan kustannuskehitystään laskennallisen rahoitus pohjan mukaiseksi, jälkikäteistarkistuksessa koko maan rahoitus pohjaa korjataan toteutuneiden ja laskennallisten kustannusten erotuksella. Hyvinvointialueiden mahdollinen alijäämä siirtyy tuolloin valtion katettavaksi.



## Sosiaali- ja terveydenhuoltoon osoitetaan myös valtionavustuksia

Peruspalvelujen lakisääteisen rahoituksen lisäksi kuntia on aiemmin tuettu erilaisin lakisääteisin korvauksin ja harkinnanvaraisin valtionavustuksin. Vuoden 2023 alusta lukien vastaavat määrärahat kohdentuvat hyvinvointialueille.

Pysyväisluonteisesti, joko lakiperusteisia tai harkinnanvaraisia, määrärahoja on kohdennettu muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon yliopistotasoiseen tutkimukseen ja henkilöstön erikoistumiskoulutukseen, valtakunnallisen valmiuden kustannuksiin, rikos- ja riita-asioiden sovitteluun, turvakotitoimintaan sekä kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden kiireelliseen sosiaalihuoltoon. Valtio rahoittaa myös hyvinvointialueiden ensihoitoon kiinteästi liittyvää lääkäri- ja lääkintähelikopteritoimintaa. Tällaisten pysyväisluonteisten määrärahojen taso on vuonna 2023 noin 230 miljoonaa euroa.<sup>43</sup>

Pysyväisluonteisten määrärahojen lisäksi vaalikausittain on ollut käytössä erilaisia hanke-määrärahoja. Kuluneella vaalikaudella edellä mainittujen määrärahojen osuus on muodostunut varsin mittavaksi. Vuosille 2020–2022 palvelurakenteen kehittämiseen on budjetoitu yhteensä 366 miljoonaa euroa ja koronavirustilanteesta aiheutuneisiin terveysturvallisuuskustannuksiin 1,9 miljardia euroa. Lisäksi EU:n elpymis- ja palautumissuunnitelman kautta rahoitusta kohdentuu noin 370 miljoonaa euroa vuosille 2022–2025.

Palvelurakenteen kehittämisen tavoitteena on ollut kuntapohjaisen palvelujärjestelmän kehittäminen siten, että järjestelmällä olisi valmiudet sote-uudistuksen vaatimusten toteuttamiseen. Keskiössä on ollut muun muassa hoitotakuun ja iäkkäiden ympärivuorokautisten palvelujen henkilöstömitoituksen toimeenpanoon valmistautumisen tukeminen ja mielenterveysstrategian toimeenpano. Lisäksi määrärahaa on varattu erityisesti lasten, nuorten ja perheiden palveluihin koronavirustilanteen vaikutusten vähentämiseksi. EU:n elpymis- ja palautumissuunnitelman rahoitus on myös tarkoitettu merkittävältä osin palvelu-, hoito- ja kuntoutusvelan purkuun ja hoitotakuun toimeenpanon edistämiseen. Terveysturvallisuuskustannuksiin varatusta määrärahasta merkittävä osa on kohdentunut kuntien palvelujärjestelmään kohdistuneiden testauksen, jäljittämisen, rokottamisen ja hoidon kustannusten laskennalliseen korvaamiseen.

Hankerahoituksen käyttö kiinteänä osana sosiaali- ja terveydenhuollon hoito- ja palvelujonojen purkuun ja palvelujen saannin parantamiseen ei ole ongelmallista. Toiminta on sitonut ja sitoo rajallista henkilöstöä, ja hanketoiminnan tulosten käytäntöön saattaminen ja vaikuttavuus on epävarmaa. Rahoitusta ei tule myöskään kohdentaa päällekkäin

<sup>43</sup> Talousarvion luku 33.60. Lukuun sisältyy myös määräraha korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon rahoittamiseen, 66,4 miljoonaa euroa vuonna 2023.

lakisääteisen palvelutoiminnan rahoittamisen kanssa. Kaikkinensa ei ole tarkoituksenmukaista, että hankerahoituksella yritetään ratkaista lakisääteisen palvelujärjestelmän saatavuusongelmia. Hyvinvointialueiden rahoitusta koskeva sääntely ei sitä myöskään mahdollista.

Kuluneen vaalikauden kokemusten perusteella kehittämisrahoituksen ja muiden valtionavustusten käyttö tulisi sovittaa paremmin yhteen lakisääteisen rahoituksen kanssa. Yhteensovituksessa on tärkeä varmistaa, ettei samoja toimia rahoiteta päällekkäin useammasta rahoituskanavasta.

### Henkilöstöpula aiheuttaa ongelmia kaikilla hyvinvointialueilla

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on mittava pula osaavasta työvoimasta, mikä näkyy muun muassa alan avoimien työpaikkojen ja rekrytointiongelmien kasvuna. Henkilöstötarve kasvaa jatkossa entisestään väestön ikääntymisen ja palvelutarpeen kasvun myötä. Esimerkiksi 75 vuotta täyttäneiden määrä kasvaa noin 50 prosenttia vuosina 2022–2040 Tilastokeskuksen tuoreimman väestöennusteen mukaan. Samaan aikaan työikäisen väestön määrä vähenee Suomessa.

Jo nykyisen sosiaali- ja terveysalan henkilöstömäärän ylläpitäminen on vaikeaa, koska toimialan työvoiman eläköityminen on keskimääräistä suurempaa. Työ- ja elinkeinoministeriön sote-toimialaraportin (Tevameri 2021) arvion mukaan terveystaloudissa eläköityy työvoimasta 51 prosenttia ja sosiaalipalveluissa 48 prosenttia vuoteen 2035 mennessä. Eläköityvien osuudet vaihtelevat huomattavasti eri alueiden välillä. Huomionarvoista on myös se, että avoimien työpaikkojen suhteellinen määrä on kasvanut esimerkiksi terveydenhuollon erityisasiantuntijoiden (ml. lääkärit) osalta alueilla, joissa eläköityvien osuus on suuri, esimerkiksi Kainuussa ja Etelä-Karjalassa.

Henkilöstötarvetta joudutaan rekrytointiongelmista johtuen paikkaamaan muun muassa ostopalveluilla ja ylitöillä, mikä lisää kustannuksia. Lisäksi henkilökuntaa joudutaan houkuttelemaan korkeammilla palkoilla etenkin alueilla, joiden vetovoima on alhainen. Rekrytointiongelmat ovat lääkäreiden osalta kasvaneet asukasmäärältään pienemmillä alueilla, esimerkiksi Kainuussa ja Etelä-Savossa. Lääkärityövoiman osalta on viitteitä siitä, että saatavuuden ongelmat heijastuvat myös terveydenhuoltosektorin palkkoihin. Esimerkiksi perusterveydenhuollossa keskimääräiset tuntipalkat ovat korkeammat muualla maassa kuin Helsingissä ja Pirkanmaalla (Lyytikäinen ym. 2022).

Pelastustoimessa on lähes 7 000 päätoimista henkilöä, joista noin 4 000 on päätoimisia pelastajia. Kevan laatiman eläköitymisennusteen mukaan pelastustoimen henkilöstöä eläköityy vuosien 2021–2030 aikana yhteensä lähes 1 500 työntekijää. Eläkepoistuma voidaan sisäministeriön arvion mukaan kattaa nykyisellä koulutusmäärällä, mutta työaikalain

muutokset ja palvelutason yhdenmukaistaminen koko maassa kasvattavat jo lähivuosina alan henkilöstö- ja koulutustarvetta (Hätinen ja Määttä 2022). Sisäministeriö on arvioinut, että muutokset aiheuttanevat vuosien 2020–2030 aikana yli 1 000 pelastajan lisätarpeen. Työvoiman riittävä saatavuus aiheuttaa kuitenkin ongelmia, koska alalla vallitsee käytännössä täystyöllisyys. Käytännössä henkilöstömäärän kasvattaminen vaatisikin alan koulutuspaikkojen lisäämistä.

### **Sosiaali- ja terveydenhuollon veloitteiden ja tehtävien viimeaikaiset lisäykset lisäävät henkilöstötarvetta**

Pääministeri Sanna Marinin hallitus on lisännyt sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä ja veloitteita mittavasti. Näitä lisäyksiä ovat muun muassa perusterveydenhuollon hoitotakuu, iäkkäiden ympärivuorokautista hoitoa koskeva henkilöstömitoitus, kotihoidon kehittäminen, lastensuojelun henkilöstömitoitus, kouluterveydenhuollon kuraattori-/psykologimitoitus sekä vammaispalvelulaki. Uudistuksista johtuen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön tarve kasvaa hallituksen esitysten vaikutusarvioiden mukaan laskennallisesti noin 9 000 hengellä vuosikymmenen loppuun mennessä. Kun kaikki kuluvalle hallituskaudella linjatut päätösperäiset muutokset ovat voimassa täysimääräisesti vuonna 2026, kasvavat hyvinvointialueiden kustannukset nettomääräisesti noin 630 miljoonalla eurolla vuodessa<sup>44</sup>.

On olemassa riski, ettei hyvinvointialueilla ole henkilöstöpulan takia tosiasiallisia mahdollisuuksia toimeenpanna kaikkia niille asetettuja tehtäviä tai tehtävien järjestäminen lainmukaisina edellyttää ostopalvelujen osuuden merkittävää kasvattamista. Toimeenpanon kustannukset saattavat tällöin muodostua lakiesityksissä esitettyä suuremmiksi. Mitoituksen kiristäminen tai uuden tehtävän toimeenpano edellyttää käytännössä henkilöstön siirtämistä palvelusta toiseen, mikä puolestaan voi aiheuttaa häiriöitä koko palvelujärjestelmässä.

---

44 Hallituksen esitysten mukaisilla ja vammaispalvelulain osalta eduskuntakäsittelyn mukaisilla arvioilla, vuoden 2024 tasossa arvioituna.

## Hyvinvointialueiden rahoituksen pienentäminen vaatisi tehtävien ja velvoitteiden karsimista

Hyvinvointialueiden rahoitusta on käytännössä mahdoton vähentää ilman tehtävien tai velvoitteiden vastaavaa keventämistä, kun otetaan huomioon rahoituksen alkuvaiheen tiukkuus ja kustannuspaineet sekä perustuslakivaliokunnan kannanotot<sup>45</sup> rahoitukseen riittävyyteen liittyen. Myös rahoituksen indeksitarkistusten tekemättä jättäminen tai tekeminen osittaisina voisi vaarantaa riittävät sosiaali- ja terveystalvet.

Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmää tulisi kehittää siten, että se tukisi nykyistä vahvemmin kustannusten kasvun hillintää. Hyvinvointialueiden rahoituslain 10 §:n mukaan jälkikäteen kustannustason tarkistus toteutuneiden kustannusten perusteella tehdään täysimääräisesti koko maan tasolla. Kannustimien näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista, että hyvinvointialueille lisättäisiin muutaman vuoden kuluttua omavastuuosuus kustannustason tarkistukseen. Tämä voi edellyttää perustuslakiarviointia. Jälkikäteistarkistuksen omavastuun kustannussäästöä on vaikea arvioida, mutta mittaluokkana puhutaan muutamista kymmenistä miljoonista euroista vuodessa.

Rahoituslaissa on myös elementtejä, jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyden ja toisaalta alueiden välisen rahoituksen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Esimerkki tästä ovat pysyvät siirtymätasaukset, joiden poistamista olisi syytä harkita. Riippuen tavasta, jolla siirtymätasaus poistettaisiin, pysyvä kustannussäästö olisi 100–150 miljoonaa euroa vuodessa.

## Hyvinvointialueiden tehtäviä ja velvoitteita tulisi keventää

### *Henkilöstömitoitus iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisessa hoivassa*

Hyvinvointialueiden velvoitteiden keventämisellä voidaan verrattain nopeasti vaikuttaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan että valtionrahoitusosuuteen. Kuten edellä on todettu, sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöpula hankaloittaa lakisääteisten tehtävien toimeenpanoa. Iäkkäiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon henkilöstömitoitus on jo aiheuttanut palvelujärjestelmään monenlaisia häiriöitä. Tehostetun palveluasumisen paikkoja on jouduttu ja joudutaan edelleen supistamaan henkilöstöpulan ja kiristyvän henkilöstömitoituksen vuoksi.

<sup>45</sup> Muun muassa PeVL 15/2018 vp, PeVL 65/2018 vp ja PeVL 17/2021 pv.

Tehostetun palveluasumisen toimintayksiköiden henkilöstömitoituksen välitöntä hoitotyötä<sup>46</sup> koskeva säännös (0,7 työntekijän vähimmäismitoitus asiakasta kohti) voitaisiin kumota. Muutos vähentäisi hyvinvointialueiden kustannuksia ja valtion rahoitustarvetta arviolta 240 miljoonaa euroa vuodesta 2024 lähtien.

Muutoksella ei vaikutettaisi tukihenkilöstön määrään, eikä sillä olisi vaikutusta myöskään asiakkaiden palvelutarpeenarvointiin. Samassa yhteydessä hyvinvointialueille tulisi säätää mahdollisuus käyttää nykyaikaista turvateknologiaa kaikessa iäkkäiden pitkäaikaisessa hoivassa, myös kotihoidossa. Tässä yhteydessä on tarpeen tarkastella muun muassa tietoturvaan ja yksityisyydensuojaan liittyviä säädöksiä. Sekä kotihoidon että vammaispalveluiden osalta turvateknologian käyttöönottoon liittyy myös mahdollisuus kustannussäästöihin, mutta näitä palveluja tai niistä aiheutuvia kustannussäästöjä ei ole tässä tarkastelussa otettu huomioon.

Iäkkäiden palvelujen kustannusten kasvua voitaisiin hillitä myös lisäämällä iäkkäiden yhteisöllistä asumista. Vuoden 2023 alussa on tullut voimaan sosiaalihoitolain mukainen mahdollisuus toteuttaa ympärivuorokautista palveluasumista ja yhteisöllistä asumista samassa rakennuksessa. Jos esimerkiksi noin 5 % ympärivuorokautisen kotihoidon asiakkaista siirtyisi yhteisölliseen asumiseen, säästöä syntyisi noin 25 miljoonaa euroa. Vastaavasti, jos 10 % paljon kotihoidon palveluja tarvitsevista asiakkaista siirtyisi yhteisölliseen asumiseen, säästöä syntyisi lisää saman verran. Siten arvio kustannussäästöstä olisi yhteensä noin 50 miljoonaa euroa vuodessa. Yhteisöllisen asumisen paikkamääränä tämä tarkoittaisi noin 3 850 lisäpaikkaa. Lisäpaikkoja olisi hankala ottaa käyttöön nopeasti, joten esimerkiksi kolmen vuoden aikana toteutettava paikkojen vaiheittainen lisäys voisi olla mahdollinen. Tämä tarkoittaisi 1 300 lisäpaikkaa vuodessa eli keskimäärin 60 lisäpaikkaa jokaisella hyvinvointialueella. Muutoksen toteuttaminen olisi hyvinvointialueiden vastuulla, ja valtio voisi tukea muutosta omalla ohjauksellaan esimerkiksi hyvinvointialueiden kanssa vuosittain käytävien neuvottelujen yhteydessä.

### *Perusterveydenhuollon hoitotakuu*

Kuluneella vaalikaudella säädetyt muutokset perusterveydenhuollon hoitoon pääsyn nopeuttamiseksi (ns. hoitotakuu) ovat periaatteessa kannatettavia. Tämän lainsäädännön myötä perusterveydenhuollon kiireettömään hoitoon tulee päästä kahdessa viikossa 1.9.2023 alkaen ja yhdessä viikossa 1.11.2024 alkaen.

---

46 Laissa (565/2020) tarkoitetaan välittömällä asiakastyöllä hoitoa ja huolenpitoa sekä asiakkaan toimintakykyä ja kuntoutumista edistäviä ja ylläpitäviä tehtäviä, asiakasta koskevien tietojen kirjaamista, palvelutarpeen arviointia sekä hoito- ja palvelusuunnitelman laatimista ja päivittämistä.

Hoitotakuun toimeenpanoon liittyy kuitenkin huoli lääkäreiden ja sairaanhoitajien saatavuudesta.<sup>47</sup> Hoitotakuu edellyttää lisähenkilöstöä myös esimerkiksi suun terveydenhuollossa ja kuntoutukseen liittyvissä tehtävissä. Henkilöstön saatavuusongelmien takia toimeenpanoon liittyy merkittävä riski kustannusten odotettua suuremmasta kasvusta. Näistä syistä olisi perusteltua harkita luopumista hoitotakuuseen säädetyistä tiukennuksista. Vaihtoehtoisesti hoitoon pääsyä koskevaa määräaikavaatimusta voitaisiin keventää tavalla, jolla kustannusvaikutus ja lisähenkilöstötarve puolittuisivat.

Muutos vähentäisi valtion kustannuksia yhteensä vuoden 2023 tasossa hallituksen esityksen mukaisesti lähes 120 miljoonaa euroa vuonna 2024 ja noin 130 miljoonaa euroa vuodesta 2025 lähtien. Vastaavasti hoitoon pääsyn vaatimuksen keventäminen puoleen vähentäisi valtion kustannuksia noin 60–70 miljoonalla eurolla vuosittain.

#### *Lastensuojelun jälkihuoltoa ja henkilöstömitoitusta mahdollista keventää*

Jälkihuollolla tarkoitetaan sijaishuollon tai pitkän avohuollon sijoituksen päättymisen jälkeen tarjottavaa kokonaisvaltaista tukea lapselle tai nuorelle. Vuonna 2020 jälkihuollon ikärajaa nostettiin 21 vuodesta 25 vuoteen. Tätä vaatimusta voitaisiin keventää siten, että jälkihuollon ikärajaa lasketaan kahdella vuodella 23 vuoteen. Muutos vähentäisi valtion kustannuksia 12 miljoonaa euroa vuonna 2024 ja sen jälkeen 24 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi henkilöstön saatavuusnäkökulmasta tulisi pohtia lastensuojelun sosiaalityöntekijöitä koskevan mitoitusvaatimuksen vuonna 2024 tapahtuvan tiukentumisen purkamista. Asialle ei kuitenkaan tässä ole laskettu säästö- tai kustannusvaikutusta.

#### *Vammaispalvelulainsäädännön uudistaminen ja soveltaminen*

Vammaispalvelulainsäädännön uudistaminen hyväksyttiin eduskunnassa vaalikauden lopussa. Lakiehdotusta muutettiin eduskuntakäsittelyn aikana merkittävilta osin, mikä johtui perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä esittämistä valtiosääntöoikeudellisista huomautuksista.<sup>48</sup> Muutokset toteutettiin valiokuntakäsittelyjen aikana sosiaali- ja terveysministeriön vastineen ja siitä tehdyn sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietinnön perusteella. Vastineesta ja edelleen mietinnöstä puuttui kuitenkin sellainen kustannusarvio, joka huomioisi kattavasti muutoksesta seuraavat vaikutukset, kuten ikääntymisrajausten poistosta seuraavan koko lain soveltamisalan laajenemisen.

---

47 Esityksen vaikutusarvion mukaan se lisää henkilöstötarvetta laskennallisesti 672 lääkärin ja 476 sairaanhoitajan henkilötyövuoden verran vuodesta 2026 lukien. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE\\_74+2022.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_74+2022.pdf)

48 HE 191/2022 vp, PeVL 79/2022 vp.

Käytännössä lakiin eduskunnassa tehdyt muutokset olivat merkittäviä, ja laki tullee kasvattamaan kustannuksia huomattavasti enemmän kuin hallituksen esityksessä, vastineessa ja valiokunnan mietinnössä arvioitiin. Tämä perustuu ennen kaikkea lain soveltamisalan merkittävään laajenemiseen, kun ikääntyneille henkilöille taataan oikeus palveluihin myös erityislainsäädännössä yleislainsäädännön sijaan. Ikääntyneiden henkilöiden määrän kasvaessa myös tästä lainsäädännöstä tulevat kustannukset kasvavat.<sup>49</sup> Lisäksi eduskuntakäsittelyssä tehdyn muutoksen vaikutusta palvelujärjestelmän kestävyyyteen ei ole toistaiseksi arvioitu vielä riittävästi.<sup>50</sup>

Eduskunnan vastinekäsittelyn aikataulussa ei ollut mahdollista tehdä vastinetta koskevaa, hyvin vaativaa taloudellisten vaikutusten arviointia. Kun huomioidaan hyvinvointialueiden rahoitusperiaate<sup>51</sup>, arviointi joudutaan toteuttamaan jälkikäteisesti, laajapohjaisempana työnä varaten siihen riittävästi aikaa. Tämän arvioinnin lopputulos tulee todennäköisesti nostamaan merkittävästi valtion rahoitusta hyvinvointialueille, jotta ne kykenevät selviämään kyseisten palveluiden järjestämisestä.

Vammaispalvelulainsäädäntöä tulisi muuttaa ennen sen voimaantuloa tai mahdollisimman pian sen jälkeen siten, että lain soveltamisalaa tai palvelukohtaisia saantiedellytyksiä rajattaisiin perustuslakivaliokunnan esittämän kannan rajoissa.<sup>52</sup> Näin edellä kuvattuja merkittäviä kustannuspaineita pystyttäisiin hillitsemään ja tarkentamaan sitä, mistä asioista säädetään yleislainsäädännössä ja mistä erityislainsäädännössä. Tätä tukisi myös perustuslakivaliokunnan toteamus siitä, että lakiehdotuksiin edellytetyt muutokset

49 Jo alkuperäisessä hallituksen esityksessä on arvioitu ja ikääntymisrajausta perusteltu sillä, että palvelujen myöntäminen nykykäytännölläkin johtaisi kustannusten hallitsemattomaan kasvuun ja vammaispalvelujen muuttumiseen kaikille kuuluviksi yleispalveluiksi.

50 Ks. *Esimerkitapaus 4* "Vammaispalvelulain valmistelu ja perustuslakivaliokunnan lausunosta annetun vastineen vaikutusten arvioinnin hankaluus" luvussa 7.

51 Hyvinvointialueiden rahoitusperiaatteen mukaan valtion on turvattava, että alueilla on riittävät taloudelliset resurssit lailla säädettyjen tehtäviensä hoitoon.

52 PeVL 79/2022 vp "(17) Kun otetaan huomioon, että ikääntymisrajaus nyt ehdotetulla tavalla muotoiltuna ja perusteltuna muodostuu valiokunnan käsityksen mukaan ongelmalliseksi vammaissovimuksen kannalta, ei nyt käsillä olevassa poikkeuksellisessa asetelmassa ole perustuslakivaliokunnan mielestä esitetty ehdotetulle ikääntymisrajaukselle riittäviä hyväksyttäviä perusteita. Ehdotettu 2 §:n 1 momentin 3 kohta on siten poistettava vammaispalvelulakiehdotuksesta. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä." sekä "(18) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei esimerkiksi palveluiden eriyttäminen vaikkapa työikäisten ja työiän ylittäneiden välillä sinänsä ole välttämättä ongelmallista, kunhan eroille on hyväksyttävä peruste. Valiokunnan käsityksen mukaan tämänkaltaisesta palvelujen eriyttämisestä säättäminen edellyttää kuitenkin perusteellista säädösvalmistelua."

koskivat ehdotusten perusratkaisuja ja saattavat vaatia mittavaakin säädösvalmistelua.<sup>53</sup> Ehdotetulla muutoksella voitaisiin hillitä kustannusten kasvua mahdollisesti kymmenistä joihinkin satoihin miljooniin euroihin. Vaikutus vastaisi käytännössä sitä eroa, mikä olisi tarkennetulla ja nyt hyväksytyllä lailla.

### **Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja olisi mahdollista korottaa**

Sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuja olisi mahdollista korottaa maltillisesti. Esimerkiksi erikoissairaanhoidon maksut ovat useimmiten asiakkaille yksittäistapahtumia. Jos maksukertoja on useita, maksut menevät maksukattojärjestelmän piiriin, eivätkä aiheuta runsaasti palveluita käyttäville kohtuuttomia vaikutuksia. Erikoissairaanhoidon asiakasmaksukertymä kattaa noin 4 prosenttia toiminnan kustannuksista ja on suuruudeltaan yli 300 miljoonaa euroa vuodessa. Esimerkiksi 10 prosentin korotus asiakasmaksuihin tarkoittaisi maksukertymän kasvamista noin 30 miljoonalla eurolla ja valtion rahoituksen vastaava vähennystä.

Myös lähinnä iäkkäiden pitkäaikaishoidosta perittyihin tulosidonnaisiin maksuihin voisi harkita korotusta. Tällöin voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi asiakkaan varallisuus. Näiden maksujen kokonaiskertymä on yli 500 miljoonaa euroa vuodessa. Siten esimerkiksi 5 prosentin korotus maksuihin tarkoittaisi 25 miljoonan euron lisäystä maksutuottoihin.

### **Rakenteellisilla uudistuksilla voidaan hillitä menojen kasvua**

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden ja toimintatapojen uudistaminen on välttämätöntä, jotta palveluiden saatavuus paranisi ja kustannusten kasvu hidastuisi. Myös henkilöstön saatavuuden ongelmat kannustavat alueita uudistamaan toimintojaan ja lisäämään tuottavuuttaan. Kustannusten nousun hillitsemiseksi myös palvelutarvetta vähentävillä toimilla on merkitystä.

Tulevalla vaalikaudella valtion hyvinvointialueisiin kohdistaman ohjauksen painopisteen tulee olla alueiden kannustamisessa kustannusten nousun hillintään ja tuottavuutta lisääviin toiminnallisiin uudistuksiin. Lisäksi hyvinvointialueiden tehtäviä ja velvoitteita tulisi kokonaisuutena keventää, kuten edellä on esitetty.

---

53 PeVL 79/2022 vp, s.7. Tämä näkemys perusteellisemmän valmistelun tarpeesta on toistettu myös professori Tuomas Ojasen lausunnossa 9.2.2023 (<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-10068.pdf>)



Alueiden välillä on eroja palvelurakenteessa, kustannuksissa ja toiminnan tuloksissa. Osalla alueista sosiaali- ja terveystalvet on jo pidempään järjestetty integroidusti, kun taas toisilla alueilla on ollut hyvin hajanainen kuntapohjainen järjestämiskatku. Tästä syystä tehostamis- ja uudistustoimien säästömahdollisuudet eroavat alueittain. Toiminnan kehittämisen tulisi lähteä kunkin alueen tilanteesta ja tarpeista ja pohjautua ajantasaiseen tilannekuvaan väestön palvelutarpeista sekä palveluiden saatavuudesta, laadusta ja kustannuksista.

### **Koulutuspaikkoja lisäämällä voidaan parantaa henkilöstön saatavuutta**

Nykyisillä koulutusmäärillä ei voida vastata hyvinvointialueiden tehtävien ja veloitteiden mukaisiin henkilöstötarpeisiin. Koulutuspaikkoihin liittyvässä päätöksenteossa olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä siihen, että kaikilla hyvinvointialueilla olisi edellytykset rekrytoida osaavaa työvoimaa. Sosiaali- ja terveystalalla tarvitaan pätevyysvaatimukset täyttävää työvoimaa eri puolilla Suomea, mutta kaikki koulutetut eivät eri syistä voi tai halua muuttaa työn perässä. Toiseen sosiaali- ja terveystalalan koulutuksen saaneilla on kysyntää myös muilla sektoreilla, mistä syystä vain osa koulutuksen saaneista työskentelee alalla.

Sosiaali- ja tervetdenhuollon koulutuspaikkojen lisäämisellä voidaan reagoida osajapuulaan koulutusaloilla, joilla hakijoiden määrä sallii aloituspaikkojen lisäämisen vaikuttavasti. Tämä tarkoittaa, että muun muassa lääkärien, sairaanhoitajien ja psykologien koulutusmääriä voitaisiin kasvattaa pysyvästi. Nostamalla korkeakoulujen rahoitusjärjestelmässä määriteltyjä enimmäistutkintomääriä kannustettaisiin korkeakouluja lisäämään koulutuspaikkoja näillä aloilla. Koska koulutuspaikkojen lisääminen vaikuttaa viiveellä, olisi tarkoituksenmukaista tehdä muutoksia heti vuosia 2025–2028 koskevalle sopimuskaudelle.<sup>54</sup>

Englanninkielisen tutkintokoulutuksen osalta on syytä huomata, että enimmäistutkintomäärän rajoittaessa tutkintomääriä kansainväliset opiskelijat syrjäyttävät Suomessa asuvia koulutuksesta. Kansainväliset opiskelijat jäävät Suomessa asuvia harvemmin asumaan Suomeen, mistä syystä englanninkielisen tutkintokoulutuksen lisääminen voi heikentää osajien saatavuutta.

On hyvä huomata, että julkisen talouden kantokyky asettaa rajoitteita julkisesti tarjottujen sosiaali- ja terveystalveluiden kokonaisrahoitukselle. Siksi myös palveluiden kustannusvaikuttavuuden parantaminen ja tarjotun palveluvalikoiman kriittinen arviointi ovat välttämättömiä koulutuspaikkojen lisäämisen ohella.

<sup>54</sup> Korkeakoulu ja opetus- ja kulttuuriministeriö käyvät sopimusneuvottelut, joissa sovitaan alakohtaisista tutkintotavoitteista neljäksi vuodeksi kerrallaan. Tutkintotavoitteet määrittävät tutkinnoista saatavan enimmäisrahituksen. Koulutuspaikkojen allokatiota ja vaikuttavuutta kuvataan tarkemmin raportin koulutusta käsittelevässä osiossa (luku 2.2).

### *Lääkärien koulutusmääriä tulisi kasvattaa*

Lääkärikoulutuksen laajentaminen olisi julkisen talouden näkökulmasta kannattavaa. Valtiovarainministeriön arvion mukaan lääketieteen aloituspaikkojen lisääminen olisi kannattavaa, vaikka koulutuksen kustannukset olisivat kolminkertaiset nykyisiin arvioituihin keskimääriin yksikkökustannuksiin verrattuna.<sup>55</sup>

Tarkastelu ottaa huomioon vain kasvaneiden ansioverotulojen tuoman hyödyn julkiselle taloudelle, jolloin osa hyödyistä jää tarkastelun ulkopuolelle. Koulutusmäärien lisääminen vähentäisi täyttämättömien lääkärivakanssien määrää, mikä toisi terveyshyötyjä ja vähentäisi hoidon puutteeseen liittyviä kustannuksia. Lisäksi lääkärien parempi saatavuus voisi vaikuttaa nykyisten työntekijöiden pysyvyyteen, sillä resurssivajeen aiheuttama kuormitus vähentyisi.

Laskelman ulkopuolelle jäävät myös työvoimakustannuksiin liittyvät vaikutukset. Lääkärien rekrytointi, erityisesti asukasmäärältään pienemmillä alueilla, on vaikeutunut viime vuosina. Näillä alueilla maksetaan perusterveydenhuollossa korkeampia tuntipalkkoja kuin Helsingissä (Lyytikäinen ym. 2022). Kilpailu alimitoitetusta osaavasta työvoimasta alalla, jossa työvoiman kysyntä perustuu suurelta osin lakisääteisten palveluiden järjestämismallisuuteen, johtaa korkeisiin työvoimakustannuksiin. Korkea palkkataso tekee osa-aikaisesta työskentelystä houkuttelevampaa, mikä voi entisestään laskea työn tarjontaa.

Koulutusmäärien kasvattaminen toisi Suomea lähemmäs keskeisiä verrokkimaita. Suomessa on väestöön suhteutettuna vähemmän lääkäreitä kuin muissa Pohjoismaissa.<sup>56</sup> Esimerkiksi Tanska ja Ruotsi ovat nostaneet lääkärien koulutuspaikkojen määrää selvästi vuosina 2010–2019, kun Suomessa koulutusmäärä on pidetty noin 600-700:ssa.<sup>57</sup> Koulutusmääriin on tehty vain pieniä muutoksia, vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarve kasvaa väestön ikääntymisen myötä.

55 Tarkastelu on tehty vertailemalla lääketieteen koulutuksen tuottoa elinkaaren ajalta toiseen korkean ansiotason yliopistokoulutukseen, diplomi-insinöörin tutkintoon. Laskelmissa otetaan huomioon ansioista maksetut verot ja veroluonteiset maksut. Yhden opiskelupaikan lisäämisen nettonykyarvo julkiselle taloudelle on arviolta 110 000 euroa. Hyödyt ylittäisivät kustannukset arviolta vuodesta 2039 lähtien. Lääkärikoulutuksen kustannus on nykyarvioissa noin 10 000 euroa vuodessa (Suhonen ym. 2022). Julkisen talouden nettohyöty olisi suurempi, jos vertailu tehtäisiin keskimäärin matalampaan ansiotasoon johtavaan koulutukseen kuten sairaanhoitajan koulutukseen.

56 Suomessa on 3,5 lääkäriä tuhatta asukasta kohti, kun vastaava luku on esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa 4,3, Islannissa 4,4 ja Norjassa 5,2. Lähde: <https://data.oecd.org/healthres/doctors.htm>

57 Tanskassa valmistuneiden lääkärien lukumäärä kasvoi noin 35 prosentilla yhteensä 1200:aan ja Ruotsissa noin 45 prosentilla yhteensä 1400:aan vuosina 2010–2019. (OECD Health Statistics.)

### *Lähihoitajien ja hoiva-avustajien koulutusta tulisi kehittää hakijamäärien kasvattamiseksi*

Lähihoitajien koulutusmäärien kasvattaminen on vaikeaa, sillä täyttämättömien aloituspaikkojen määrä on kasvanut viime vuosina. Lähihoitajien koulutusta tulisi kehittää hakijamäärän kasvattamiseksi. Huomionarvoista on, että muuta kuin suomea äidinkielenään puhuvien määrä on kasvanut lähihoitajakoulutuksessa samaan aikaan, kun suomenkielisten määrä on vähentynyt selvästi. Maahanmuuttajien hakeutumista alalle voitaisiin lisätä esimerkiksi laajentamalla kaksikielisten koulutusten järjestämistä, joihin on integroitu vahvasti S2-kielen opetus. Kyseisestä koulutusmallista on Suomessa jo olemassa hyviä esimerkkejä, ja sitä voitaisiin toteuttaa kiinteässä yhteistyössä esimerkiksi työvoimapolveluiden kanssa.

Myös hoiva-avustajakoulutukseen (sekä muiden sosiaalipalveluiden osalta vastaavasti yhteisöavustajakoulutukseen) panostaminen olisi perusteltua. Kyseisen koulutuksen avulla houkutellaan alalle sellaisia työntekijöitä, jotka eivät välttämättä olisi hakeutuneet lähihoitajakoulutukseen. Myös hoiva-avustajakoulutuksen osalta olisi perusteltua kehittää kaksikielisiä koulutusmalleja, joissa S2-kielen oppimista tuetaan voimakkaasti. Hoiva-avustajille voitaisiin luoda ammatillisen etenemisen malli, jonka avulla hoiva-avustajaksi koulutautunut voisi halutessaan opiskella lähihoitajaksi oppisopimuskoulutuksen kautta.

### *Kansainvälistä rekrytointia tulisi edistää voimakkaasti*

Suomessa työikäisen väestön määrä on kääntynyt laskuun, minkä vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimatarvetta on vaikea hoitaa vain koulutusmääriä lisäämällä. Tästä syystä koulutusmäärien lisäämisen ja muiden tässä luvussa esitettyjen toimien ohella myös kansainvälistä rekrytointia tulisi edistää voimakkaasti. Esimerkiksi pätevyitysmiskoulutuksen vakiinnuttaminen tulisi toteuttaa kaikilla tutkinnon tasoilla. Lisäksi tulisi arvioida sosiaali- ja terveydenhuollon alan kielitaitovaatimusta, mikä edistäisi englanninkielisen koulutuksen saaneiden työllistymistä Suomeen. Myös kohdennetut kansainvälisen rekrytoinnin toimet tulisi aloittaa mahdollisimman pian tulevalla vaalikaudella. Edellä mainituilla toimilla voidaan kuitenkin vaikuttaa työvoiman tarjontaan vain rajallisesti, sillä kansainvälinen kilpailu osaajista on kovaa.

## Yhteenveto

- Vuonna 2021 sosiaali- ja terveyspalveluiden (sekä pelastustoimen) osuus julkisyhteisöjen kansantalouden tilinpidon mukaisista menoista oli arviolta 21 % (noin 29,7 mrd. euroa vuoden 2021 tasossa). Tähän lukuun sisältyy myös hyvinvointialueille siirtyneiden menojen osalta asiakasmaksuilla ja muilla tuloilla rahoitettu osuus sekä joukko muita kuin hyvinvointialueiden järjestämiä sosiaali- ja terveysalan toimintoja. Tässä yhteydessä on kuitenkin keskitytty vain hyvinvointialueisiin, ja sairausvakuutuskorvauksia käsitellään tarkemmin sosiaaliturvaetuksien yhteydessä luvussa 2.4.
- Hyvinvointialueiden taloutta tiukentavat lähivuosina kunta-alan ja hyvinvointialueiden palkkaratkaisut sekä sote-uudistuksesta aiheutuvat alkuvaiheen ylimääräiset kustannukset. Lähtökohtana on, että hyvinvointialueiden tulee sopeuttaa kustannusrakennettaan, mutta palkkaratkaisuista ja palkkaharmonisoinnista johtuen tulevina vuosina saattaa olla myös painetta valtion menoja lisääviin jälkikäteistarkistuksiin tai jopa alueiden lisärahoitustarpeisiin.
- Hyvinvointialueiden rahoitusta ei ole mahdollista supistaa, ellei samanaikaisesti vähennetä alueiden tehtäviä tai velvoitteita. Myös indeksisäästöt voisivat vaarantaa hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyden.
- Henkilöstön riittävyyden ja palvelujärjestelmän toimivuuden turvaamiseksi on tarpeen harkita, että kuluneella vaalikaudella säädettyjä uusia tehtäviä ja velvoitteita puretaan maltillisesti.
  - Tehostetun palveluasumisen toimintayksiköiden henkilöstömitoitusta koskevan säännöksen (0,7 työntekijän vähimmäismitoitus asiakasta kohti) kumoaminen vähentäisi hyvinvointialueiden kustannuksia ja valtion rahoitustarvetta arviolta 240 milj. euroa vuodesta 2024 lähtien.
  - Hoitotakuun osalta olisi mahdollista palata lakimuutosta edeltävään tilanteeseen tai hoitoon pääsyä koskevaa määräaikaä voitaisiin keventää tavalla, jolla kustannusvaikutus puolittuisi. Säännöksen kumoaminen vähentäisi valtion kustannuksia yhteensä vuoden 2023 tasossa hallituksen esityksen mukaisesti n. 130 milj. eurolla vuodesta 2025 lähtien.

- Sosiaali- ja terveystalvelujen asiakasmaksuja voitaisiin korottaa maltillisesti esimerkiksi erikoissairaanhoidossa. Myös lähinnä iäkkäiden pitkäaikaishoidosta perittyihin tulosidonnaisiin maksuihin voisi harkita korotusta. Maltillisilla korotuksilla maksutuottoja voitaisiin kasvattaa esimerkiksi 50 milj. eurolla ja valtion rahoitusta hyvinvointialueille pienentää vastaavasti.
- Valtion hyvinvointialueisiin kohdistamassa ohjauksessa pitäisi järjestelmällisesti ja määrätietoisesti kiinnittää huomiota kustannusten nousun hillintään ja toiminnan uudistamiseen. Alueiden toimet tuottavuuden lisäämiseksi ovat välttämättömiä myös henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi.
- Muun muassa lääkärien, sairaanhoitajien ja psykologien koulutusmääriä voitaisiin kasvattaa pysyvästi, jotta henkilöstön saatavuutta voitaisiin parantaa ja palkkapaineita hillitä. Lähihoitajien ja hoiva-avustajien koulutusta tulisi puolestaan uudistaa koulutuksen houkuttelevuuden lisäämiseksi. Myös kansainvälistä rekrytointia tulisi edistää.

## 2.4 Sosiaaliturvaetuudet

Sosiaaliturvaetuuksien tarkoituksena on turvata yksilön ja perheen toimeentuloa tiettyjen sosiaalisten riskien ja tarpeiden varalta. Tällaisia tilanteita ovat muun muassa vanhuus, vanhemmuus, työttömyys sekä tilapäinen tai pysyvä työkyvyttömyys tai toimintarajoitteisuus.

Lakisääteiset eläkkeet turvaavat toimeentuloa eläkeiän saavuttamisen jälkeen ja työkyvyttömyyden varalta. Lisäksi leskille maksetaan tietyn edellytyksin leskeneläkettä. Työuran aikaisiin ansioihin sidottu lakisääteinen ja pakollinen työeläketurva on Suomessa merkittävin eläkeuoto. Työeläketurva rahoitetaan työnantajilta ja työntekijöiltä kerättävillä lakisääteisillä rahoitusmaksuilla sekä valtion varoilla. Verovaroin rahoitettavat takuu- ja kansaneläke täydentävät eläketurvaa.

Asumista tuetaan suorilla tuilla yleisen asumistuen, eläkkeensaajan asumistuen, sotilasavustuksen asumisavustuksen sekä opintotuen asumislisän kautta. Asumistuen tarkoituksena on alentaa ruokakunnan asumismenoja. Toimeentulotuki turvaa viimesijaisena tukena vähintään perustuslaissa tarkoitetun välttämättömän toimeentulon. Toimeentulotukea voidaan myöntää myös asumismenoihin.

Lapsista perheille aiheutuvia kustannuksia tasataan erilaisilla tukimuodoilla. Pienen lapsen hoitamiseen voidaan maksaa raskaus- ja vanhempainrahaa. Lapsilisä on puolestaan kaikista lapsista maksettava veroton etuus. Alle 3-vuotiaan lapsen hoitoon voi saada kotihoidon tukea ja joustavaa hoitorahaa. Alle kouluikäisen lapsen hoitoa varten voi puolestaan saada yksityisen hoidon tukea tai osittaista hoitorahaa. Elatustuki turvaa elatusta tilanteessa, jossa lapsi ei saa elatusta elatusvelvolliselta tai jos elatusapu on pienempi kuin elatustuki. Perhe-eläkkeen tarkoituksena on turvata perheen toimeentulo huoltajan kuollessa. Työnantajille perhevapaista aiheutuvia kustannuksia tasataan sairausvakuutuksen kautta vuosilomakustannuskorvauksella sekä naispuolisen työntekijän työnantajalle maksettavalla perhevapaakorvauksella.

Työttömän työnhakijan toimeentulo turvataan työttömyyspäivärahalla, joka voi olla ansiopäivärahaa tai peruspäivärahaa, tai työmarkkinatuella. Ansiopäiväraha edellyttää työttömyyskassan jäsenyyttä. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoitus jakautuu valtion rahoittamaan perusosaan sekä työttömyysvakuutusmaksuilla ja kassojen jäsenmaksulla rahoitettavaan ansio-osaan. Työttömän peruspäiväraha rahoitetaan osittain valtion budjetista ja osittain työttömyysvakuutusmaksuilla. Työmarkkinatuen rahoituksesta vastaavat valtio ja kunnat. Vuorotteluvapaa on järjestely, jossa työntekijä siirtyy työnantajansa kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti vuorotteluvapaalle. Työnantaja palkkaa samaksi ajaksi työ- ja elinkeinotoimistossa työttömänä työnhakijana olevan henkilön.

Sairastamisesta ja kuntoutumisesta aiheutuvia kuluja ja ansionmenetystä korvataan sairausvakuutuksen työtulovakuutuksesta. Sairausrakuutuksesta korvataan lisäksi lääkekuluja, yksityislääkärin sekä hammaslääkärin tutkimus- ja hoitokuluja ja matkakustannuksia. Kelan vammaisetuuksilla tuetaan vammaisten ja pitkäaikaisesti sairaiden henkilöiden itsestä selviytymistä ja elämänlaatua.

### Sosiaaliturvaetuuskustannukset muodostavat merkittävän osan julkisista menoista

Vuonna 2021 teemakokonaisuuden<sup>58</sup> osuus kansantalouden tilinpidon mukaisista sulautetuista julkisyhteisöjen menoista oli karkeasti arvioituna noin 35 prosenttia (48,6 miljardia euroa vuoden 2021 hintatasossa). Valtaosa menoista muodostui eläkkeistä, sillä vuonna 2021 vanhuuteen liittyvät rahamääräiset etuudet olivat noin 30,6 miljardia euroa. Seuraavaksi suurimmat julkisyhteisöjen tehtävuokituksen mukaiset aluerät<sup>59</sup> muodostuivat työttömyyteen (4,6 mrd. euroa) sekä sairauteen ja toimintarajoitteisuuteen (4 mrd. euroa) liittyvistä rahamääräisistä etuusmenoista. Lisäksi pienempiä eriät ovat muun muassa perhe- ja lapsietuudet (2,9 mrd. euroa) ja asumiseen liittyvät etuudet (1,6 mrd. euroa<sup>60</sup>).

Valtion vuoden 2023 budjetissa teemakokonaisuuden menot ovat noin 21,7 miljardia euroa, mikä on yli neljännes valtion budjetista. Merkittävä osa menoista maksetaan kuitenkin sosiaaliturvarahastoista eikä valtion budjetista, koska suurin osa työeläkemenoista ja muista ansiosidonnaisista etuuksista rahoitetaan vakuutetuilta ja heidän työnantajiltaan perittävillä vakuutusmaksuilla.

### Etuuksia rahoitetaan verovaroin ja vakuutusmaksuin

Sosiaaliturvaetuuksia rahoitetaan yleisin verovaroin sekä ansiotuloihin perustuvilla sosiaaliturva- ja sosiaalivakuutusmaksuilla. Sosiaaliturvaetuusmenojen taso vaikuttaa siihen, miten paljon verotuloja sekä sosiaaliturva- ja sosiaalivakuutusmaksuja näiden rahoittamiseksi tarvitaan. Sosiaaliturva- ja sosiaalivaakutusmaksut, kuten sairausvakuutus-, työeläkevakuutus- ja työttömyysvakuutusmaksu, ovat veroluonteisia maksuja, jotka lasketaan mukaan kokonaisveroasteeseen. Suomen kokonaisveroaste on varsin korkea, joten eläke- ja sosiaaliturvajärjestelmät käyttävät merkittävän osan käytössä olevasta verotusvarasta.

58 Liitteessä 1 on kuvattu se, miten teemakokonaisuuden mukaiset menot on arvioitu käyttäen julkisyhteisöjen menot tehtävittäin -tilastoa.

59 Cofog-luokituksen mukaan.

60 Luku poikkeaa Kelan maksamien asumisen tukien kokonaismäärästä, sillä cofog-luokituksessa eläkkeensaajan asumistuki kuuluu Asuminen-alaluokan sijaan alaluokkaan Vanhuus. Asuminen -luokka ei myöskään sisällä toimeentulotuella katettuja asumismenoja, sillä Toimeentulotuki kuuluu cofog-alaluokkaan Sosiaalinen syrjäytyminen, muualla luokittelematon.

Uudistukset, jotka vähentävät sosiaalivakuutusmaksuin rahoitettavia menoja alentavat vakuutusmaksupainetta ja näin luovat mahdollisuuden kerätä lisäverotuloja kokonaisve-roastetta nostamatta.

### Käytettävissä olevat resurssit asettavat reunaehdoja sosiaaliturvalle

Julkisen talouden kestävyys ja käytettävissä olevien julkisten resurssien niukkuus asettavat rajoitteen sosiaaliturvan tasolle ja kattavuudelle. Rajallisten resurssien puitteissa joudutaan tekemään valintoja sen suhteen, ketä, missä määrin ja mistä syystä halutaan tukea.

Tietyissä tapauksissa etuuksien muutoksilla voidaan saavuttaa suorien etuussäästöjen lisäksi myös julkista taloutta vahvistavaa työllisyyden kasvua muun muassa kannustimien muutosten kautta. Esimerkiksi työttömyysturvalainsäädännön muutoksilla voidaan tutkimusten valossa vahvistaa työllisyyttä. Osassa tapauksissa tulonsiirtojen mahdolliset muutokset ovat kuitenkin luonteeltaan puhtaammin etuuksien tasoa tai kattavuutta rajaavia toimia. Tällaisissa tapauksissa muutoksilla tavoitellaan sitä, että etuusjärjestelmä huomioisi nykyistä paremmin julkisen talouden kantokyvyn. Erilaiset indeksijäädytykset ja -säästöt indeksidonnaisiin sosiaaliturvaetuuksiin ovat yksi tapa sopeuttaa sosiaaliturvaetuuksiin liittyviä menoja. Näitä toimia on tarkasteltu osana indeksidonnaisten menojen erillistarkastelua (ks. luku 4).

Sosiaaliturvaan tehtäviin sopeutustoimiin liittyy tulonjaollisia vaikutuksia. Osa etuuksista kohdistuu muita selvemmin pienituloisiin, kun taas osaa etuuksista maksetaan myös suhteellisen hyvätuloisille. Tulonjaollisiin vaikutuksiin vaikuttavat myös sopeutustoimien mahdolliset käyttäytymisvaikutukset. Meno- ja rakennekartoituksen rinnalla on valmisteltu myös verokartoitus, jossa tarkastellaan verotuksen toimia. Sopeuttamisen kokonaisvaikutukset tulonjakoon riippuvat toteutettavien meno- ja tulotoimien kokonaisuudesta.

Alla on tarkasteltu laajasti erilaisia sosiaaliturvaetuuksiin kohdistuvia toimia, joilla voitaisiin vahvistaa julkista taloutta.<sup>61</sup> On syytä huomata, että toimien keskinäisen vaihtoehtoisuuden ja mahdollisten ristikkäisvaikutusten vuoksi toimien kokonaismittaluokkaa ei ole mielekäästä laskea yhteen.

---

61 Toimenpidevaihtoehtojen vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty myös Eläketurvakeskuksen ja Kelan laskelmia.



## Asumisen tukimenoja voitaisiin hillitä muun muassa yleisen asumistuen muutoksilla

Vuonna 2021 Kelan maksamat asumisen tuet olivat yhteensä 2,6 miljardia euroa<sup>62</sup>. Menoista suurin osa muodostui yleisestä asumistuesta (1,6 miljardia euroa). Seuraavaksi suurin etuus oli eläkkeensaajan asumistuki, jonka kustannukset olivat 645 miljoonaa euroa.

Asumistukimenot ovat kasvaneet viime vuosina voimakkaasti. Kasvua on tapahtunut etenkin vuoden 2015 asumistuki uudistusten myötä ja opiskelijoiden siirtyttyä yleisen asumistuen piiriin vuonna 2017. Vuoden 2015 yleisen asumistuen uudistuksissa korotettiin hyväksyttävää asumismenoja, alennettiin omavastuuosuutta ja otettiin käyttöön ansiotulovähennys, joka mahdollisti asumistuen saamisen aiempaa korkeammilla tulotasoilla. Opiskelijoiden tuominen tasoltaan korkeamman etuuden piiriin kasvatti asumisen tukemisen kokonaismenoja. Opiskelijoiden keskimääräiset asuinmenot ovat nousseet yleiseen asumistukeen siirtymisen jälkeen, mikä viittaisi siihen, että yleinen asumistuki on muuttanut opiskelijoiden asumisvalintoja ja johtanut ennakoitua suurempaan asumistukimenojen kasvuun.

Asumisen tukemisen menoja voitaisiin sopeuttaa esimerkiksi luopumalla vuonna 2015 käyttönotetusta yleisen asumistuen ansiotulovähennyksestä ja kumoamalla vuoden 2017 uudistus, jossa opintotuen saajat siirrettiin asumislisältä yleisen asumistuen piiriin. Lisäksi asumistukimenoja voitaisiin hillitä luopumalla yleisen asumistuen kuntaryhmistä<sup>63</sup> tai korottamalla perusomavastuuta. Kuntaryhmistä luopuminen olisi luonteva jatke kehitykselle, jossa yleinen asumistuki olisi asunnon ominaisuuksien kannalta neutraali<sup>64</sup>, eikä näin ohjaisi asumisvalintoja. Asumistukeen kohdistuvat sopeutustoimet kasvattavat toimeentulotuen tarvetta ja osa asumistukimenojen sopeutuksesta näkyy suurempina toimeentulotuen menoina. Ansiotulovähennyksen poisto ja opintotuen saajien siirtäminen toiselle etuudelle vaikuttaisivat toimeentulotuen tarpeeseen kuitenkin vähemmän kuin useimmat muut yleistä asumistukea koskevat sopeuttamisvaihtoehdot. Alustavien arvioiden mukaan<sup>65</sup>:

- Opintotuen saajien siirtäminen yleisestä asumistuesta asumislisään vahvistaisi julkista taloutta noin 200 miljoonalla eurolla
- Ansiotulovähennyksen poisto vahvistaisi julkista taloutta noin 120 miljoonalla eurolla
- Kuntaryhmien yhdistäminen III tasolle vahvistaisi julkista taloutta noin 110 miljoonalla eurolla
- Perusomavastuuprosentin korottaminen 42 prosentista 50 prosenttiin vahvistaisi julkista taloutta noin 55 miljoonalla eurolla

62 Kelan asumistukitilasto 2021.

63 Esimerkiksi hyväksymällä kuntaryhmän III tai IV mukaiset enimmäisasumismenot.

64 Vuoden 2015 yleisen asumistuen reformissa luovuttiin ns. neliönormeista, joiden katsottiin monimutkaistavan järjestelmää ja ohjaavan asumisvalintoja epätarkoituksenmukaisella tavalla.

65 Sisältyen vaikutuksen toimeentulotukimenoihin nykyisten saajien osalta.

Yleisen asumistuen leikkauksilla olisi todennäköisesti vähäinen työllisyyttä heikentävä vaikutus, joka kumpuaa työssäkäyville kohdentuvan tuen vähenemisestä.

Eläkkeensaajan asumistuen saamisedellytykset poikkeavat jonkin verran yleisestä asumistuesta. Asumisen tukimenoja voitaisiin sopeuttaa ja kokonaisuutta yksinkertaistaa yhdistämällä eläkkeensaajan asumistuki yleiseen asumistukeen. Tällaisella toimella julkista taloutta voitaisiin vahvistaa karkeasti arvioiden noin 180 miljoonalla eurolla, huomioiden vaikutukset verotuloihin sekä toimeentulotukeen, takuueläkkeeseen ja eläkkeensaajan asumistukeen.

### **Työttömyysturvaa kehittämällä voidaan saavuttaa etuussäästöjä sekä työllisyyden kasvua**

Vuonna 2022 työttömyysturvaetuuksia maksettiin yhteensä 3,7 miljardia euroa.<sup>66</sup> Työttömyysturvaa uudistamalla voidaan suorien säästöjen lisäksi kasvattaa työllisyyttä, mikä vahvistaisi julkista taloutta. Työttömyyteen liittyvien etuuksien muutokset vaikuttavat työnteon kannusteisiin ja muuttavat ihmisten käyttäytymistä, mistä seuraa vaikutus työllisyyteen. Työllisyyden, julkisen talouden ja tulonjaon näkökulmasta säästöjä on perusteltua kohdistaa henkilöihin, joiden kohdalla kannustimien tuottamat työllisyysvaikutukset ovat keskimääräistä suurempia. Seuraavassa käsitellään erilaisia työttömyysturvauudistuksia, joilla voidaan vahvistaa julkista taloutta.

#### ***Ikäsidonnaisten poikkeussääntöjen uudistaminen tai poistaminen***

Ikäsidonnaiset poikkeussäännöt turvaavat ansiosidonnaisen työttömyysturvan jatkumista ja tason säilymistä työuran loppupäässä. Velvoitetyöllistäminen turvaa oikeuden ansioturvan saamiseen 57 vuotta täyttäneelle työnhakijalle, jonka ansioturvan enimmäisaika on täyttymässä. Jos työnhakija on täyttänyt 60 vuotta, voi työssäoloehdon uusia myös työllistämistä edistävässä palvelussa. Lisäksi ansioturvan perusteena olevaa palkkaa voidaan tarkistaa vain ylöspäin, mikäli työnhakija on täyttänyt 58 vuotta tai hän on ollut velvoitetyössä.

Työllistämisvelvoite on luonteeltaan varhaisen työmarkkinoilta poistumisen reitti, joka mahdollistaa ansiopäivärahan jatkumisen saman tasoisena noin 55–56 ikävuodesta vanhuuseläkeiän alarajaan asti. Vanhuuseläkkeen alaikäraja nousee vuosikymmenen loppuun mennessä 65 ikävuoteen. Alimman velvoitetyöllistämiseen oikeuttavan työttömäksi jäämisen ja vanhuuseläkeiän alarajan välinen ero kasvaa siis noin 10 vuoden mittaiseksi tämän vuosikymmenen loppuun mennessä. Avoimille työmarkkinoille palataan velvoitetyön

---

66 Kelan tilastotietokanta Kelasto

jälkeen vain harvoissa tapauksissa. Työttömyysturvan lisäpäivien poistumisen seurauksena vuosittain velvoitetyöllistettyjen määrän odotetaan kasvavan noin tuhannella henkilöllä nykyisestä noin 3 000–3 800 henkilöstä<sup>67</sup>. Lisäksi sadat henkilöt uusivat 60 vuotta täyttäneen ansioturva-oikeuden työllistymistä edistävissä palveluissa.

Aikaisemmat toimenpiteet varhaisten työmarkkinoilta poistumisen reittien poistamiseksi ovat vaikuttaneet työurien pituuteen ja kasvattaneet työllisyyttä. Velvoitetyöllistämisen ja muista ikäsidonnoista poikkeuksista luopuminen todennäköisesti edelleen vahvistaisi 55 vuotta täyttäneiden ja sitä vanhempien työllisyyttä. Velvoitetyön ja ikäsidonnoisten poikkeussääntöjen poistamiseen liittyvä mahdollisuus vahvistaa julkista taloutta syntyisi työllistämisen kustannusten ja etuusmenojen alenemisesta sekä työllisyyden kasvusta. Alustava arvio julkisen talouden vahvistumisen mittaluokasta on noin 150–170 miljoonaa euroa. Edellä kuvattuun mittaluokkaan sisältyy työllisyyden kasvu noin 1 700–2 000 hengellä, mikä vahvistaisi julkista taloutta noin 40–50 miljoonalla eurolla.

### *Työttömyysturvan työssäoloehdon uudistaminen*

Ansiopäivärahaoikeus syntyy kuuden kuukauden (noin 130 työpäivän) työssäololla 28 kuukauden tarkastelujakson aikana. Ansiopäiväraha-ajan enimmäisaika on yleisimmässä tapauksessa 400 maksupäivää<sup>68</sup>. Työttömyysvakuutuksen tarkoituksena on korvata vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle henkilölle työttömyydestä aiheutuvaa ansiomene- tystä vakuutusluonteisesti. Tätä vakuutusperiaatetta voitaisiin voimistaa siten, että vahvis- tettaisiin työttömyyttä edeltäneen työssäolon pituuden ja ansiopäiväraha-ajan keston välistä yhteyttä.

Ansiopäiväraha-ajan kesto ja työssäoloehdot sovitettavia ratkaisuja on tarkasteltu laa- jasti työttömyysturvan kehittämistyöryhmän raportissa (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2021). Työryhmän mukaan ansioturvan keston määrittämistä uudistamalla voitaisiin kokonaisuutena vahvistaa julkista taloutta yli 200 miljoonalla eurolla. Työryhmän käsitte- lemissä malleissa ansiopäiväraha-ajan kesto määräytyisi työssäoloehdoton laskettavien työkuukausien perusteella. Vakuutusperiaatetta vahvistava malli, jossa lyhyt työhistoria oikeuttaisi nykyistä lyhyempään ansiopäiväraha-ajan keston, on perusteltavissa oleva vaihtoehto laajemmalle ansioturvan keston lyhentämiselle.

67 HE 175/2022 vp

68 Poikkeuksia: Jos henkilön työhistoria on enimmillään 3 vuotta, ansioturva maksetaan 300 päivältä. Jos henkilö on 58 vuotta täyttänyt ja työskennellyt vähintään 5 vuotta edellisen 20 vuoden aikana, ansioturva maksetaan 500 päivältä.

Ansioturvan vakuutusperiaatteen vahvistaminen voitaisiin toteuttaa osana työssäoloehdon laajempaa uudistamista. Tuloperusteisessa työssäoloehdossa työssäoloehtoon laskettavat kuukaudet ja ansiopäivärahan perusteena oleva palkka laskettaisiin suoraan tulorekisterin tiedoista. Nykyisin ansiopäivärahan perusteena oleva palkka määritellään työssäoloehtoon laskettavien työviikkojen perusteella. Tuloperusteisessa työssäoloehdossa voitaisiin huomioida kuukausikohtaiset palkkatulot, jolloin vakuutuksen perusteena käytettävä palkka vastaisi paremmin työttömyyttä edeltänyttä tulotasoa.

Työttömyysturvan kehittämistyöryhmän tarkastelemasta vakuutusperiaatteen vahvistamisesta ja tulosidonnaisesta työssäoloehdosta voidaan muodostaa kokonaisuus, joka vahvistaa julkista taloutta yhteensä noin 250 miljoonalla eurolla. Tähän arvioon sisältyy työssäoloehdon uudistuksen työllisyyttä vahvistava vaikutus noin 8 500 hengellä, mikä vahvistaisi julkista taloutta noin 195 miljoonalla eurolla.

#### *Luopuminen työssäoloehdon kertymisestä palkkatuetusta työstä*

Palkkatuki eroaa muista aktiiviseen työvoimapolitiikkaan laskettavista toimista keskeisellä tavalla siten, että palkkatuettu työ kerryttää työssäoloehto. Mahdollisuus kerryttää työssäoloehto julkisella rahoituksella tapahtuvassa työsuhteessa heikentää työllistymisen kannusteita palkkatukijakson jälkeen, toisin kuin muissa työllistymistä edistävässä palveluissa. Esimerkiksi Tanskassa palkkatuettu työ ei kerrytä työssäoloehto. Työssäoloehdon täyttämisen mahdollisuus ja kuntien vastuu työmarkkinatuen rahoituksesta on käytännössä johtanut siihen, että kunnat kohdistavat palkkatuella työllistämistä enemmässä määrin yli 300 päivää työttömyyden perusteella työmarkkinatukea saaneisiin. Lisäksi työllistämisen jaksot mitoitetaan pääsääntöisesti 8 kuukauden mittaisiksi, jotta työssäoloehto tulee täytetyksi. Nämä sekä työttömiä työnhakijoita että kuntia koskevat kannustinvinoumat siirtävät huomiota pois palkkatuen pääasiallisesta tarkoituksesta, joka on työttömän työnhakijan ammatillisen osaamisen parantaminen ja avoimille työmarkkinoille työllistymisen edistäminen. Palkkatuen vaikuttavuuden vahvistamiseksi ja kohdentamisen parantamiseksi olisi perusteltua luopua mahdollisuudesta kerryttää työssäoloehto palkkatuetussa työssä.

#### *Lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen ja vuorotteluvapaajärjestelmästä luopuminen*

Lomakorvausten jaksotuksesta työttömyysturvassa luovuttiin vuonna 2013. Työttömyysetuutta alettiin tuolloin maksaa työttömyyden alusta alkaen omavastuuajan jälkeen myös niille työnhakijoille, joille on maksettu työsuhteen päättyessä vuosilomakorvausta. Ennen muutosta yli kahden viikon pituisen kokoaikaisen työsuhteen päättyessä lain tai työ- tai virkaehtosopimuksen mukaan maksettava lomakorvaus esti työttömyysetuuden myöntämisen ajalta, jolle etuus jaksotettiin. Jos vuosilomakorvausten jaksottaminen palautettaisiin osaksi työttömyysturvajärjestelmää, työttömyysturvamenot alenisivat vuositasolla

yhteensä arviolta noin 70 miljoonalla eurolla. Lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen vahvistaisi työllisyyttä noin 4 200 hengellä. Työllisyysvaikutus, verotus ja muut tulonsiirrot huomioiden lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen vahvistaisi julkista taloutta yhteensä noin 150 miljoonalla eurolla, mistä työllisyyden vahvistumisen osuus on noin 100 miljoonaa euroa.

Vuorotteluvapaa on järjestely, jossa työntekijä siirtyy työnantajansa kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti vuorotteluvapaalle korkeintaan puoleksi vuodeksi. Työntekijä saa vapaan ajalta vuorottelukorvausta, jonka suuruus on 70 prosenttia työttömyyspäivärahasta. Vuorotteluvapaan käyttäminen on mahdollista, jos työntekijällä on takanaan 20 vuoden työhistoria. Työnantaja palkkaa samaksi ajaksi työ- ja elinkeinotoimistossa työttömänä työnhakijana olevan henkilön. Valtio rahoittaa vuorottelukorvauksista peruspäivärahaa vastaavan osuuden. Mahdollisuutta vuorotteluvapaaseen käyttää vuosittain noin 8 700 henkeä ja järjestelmän kustannus on noin 20 miljoonaa euroa vuodessa.

Vuorotteluvapaajärjestelmän tarkoituksena on edistää lyhytkestoisen työstä poissaolon avulla työntekijän työssä jaksamista ja parantaa samalla työttömänä työnhakijana olevan henkilön työllistymisedellytyksiä määräaikaisen työkokemuksen kautta. Junka ym. (2009) tutkimuksessa vuorotteluvapaan ei havaittu lisänneen vuorotteluvapaalla olleiden myöhempää työllisyyttä verrokkiryhmään nähden. Työllisyyskehitys oli vapaalla olijoilla vapaan jälkeen jopa verrokkiryhmää heikompa. Vuorottelulla ei havaittu myöskään merkittävää vaikutusta varhaiseläkkeelle jäämiseen tai sairauspoissaoloihin. Vuorotteluvapaan sijaiten osalla järjestelmän puolestaan havaittiin edistävän sijaisuuden jälkeistä työllisyyttä. Jonka ym. (2009) arvioivat myös vuorottelujärjestelmän nettotyöllisyysvaikutuksia. Järjestelmän nettotyöllisyysvaikutukset voivat arvion mukaan olla pidemmällä aikavälillä joko positiiviset tai negatiiviset oletuksista riippuen. Tutkimusta nykyisestä vuorotteluvapaajärjestelmästä ei ole. Luopumalla vuorotteluvapaajärjestelmästä julkiseen talouteen olisi mahdollista saada säästöjä.

### *Julkista taloutta on mahdollista vahvistaa myös muilla työttömyysturvaan tehtävillä muutoksilla*

Ansiopäiväraha koostuu peruspäivärahan ja työmarkkinatuen suuruudesta perusosasta ja sen päälle maksettavasta ansio-osasta. Ansio-osa on 45 prosenttia etuuden perusteena olevan palkan ja perusosan välisestä erotuksesta. Jos etuuden perusteena oleva palkka on suurempi kuin 95-kertainen perusosan päiväraha, on päiväraha 20 prosenttia taitekohdan ylittävältä osalta. Ansioturvan tasoa on mahdollista säätää muun muassa ansio-osan tai taitekohdan prosenttia muuttamalla sekä taitekohdan sijaintia siirtämällä. Sopeutuksen mittaluokka ja kohdentuminen riippuisivat parametrimuutoksia koskevista valinnoista.

Työttömyysturvan suojaosan tarkoituksena on lisätä työttömän työnhakijan kannusteita vähäiseen työntekoon. Suojaosan ylittävältä osalta työtulot sovitellaan lineaarisesti siten, että euron lisätulo alentaa työttömyysetuutta 50 sentillä. Tutkimustiedon perusteella suojaosan vaikutukset tehtyihin työtunteihin ja työllisyyteen ovat epävarmoja. Suojaosa vahvistaa osa-aikaisen työntekijän kannusteita, mutta heikentää kannustinta työllistyä kokoaikaiseen työhön. Pidemmällä aikavälillä osa-aikaisesti työskentely voi edistää työllistymistä kokoaikaiseen työhön. Osa-aikatyön kannustimet säilyisivät suojaosan poistosta huolimatta verrattain hyvinä työttömyysturvan sovittelusta johtuen.<sup>69</sup> Työttömyysturvan 300 euron suuruisen suojaosan poisto vahvistaisi julkista taloutta ilman käyttäytymisvaikutusten huomioimista noin 40–50 miljoonalla eurolla.

Työllistymistä edistävien palveluiden ajalta työttömyysetuuteen voidaan maksaa korotusosaa tai korotettua ansio-osaa. Yhteensä korotusosat (sis. korotetun ansio-osan) muodostavat noin 40 miljoonan euron kokonaisuuden. Korotusosat vaikuttavat työttömän kannusteisiin osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin ja oikein kohdennettuina palvelut vahvistavat työllisyyttä. Lyhyellä aikavälillä korotusosat kasvattavat työllistymiseroastetta ja heikentävät työllistymisen kannusteita. Korotusosia alentamalla tai poistamalla voitaisiin saavuttaa julkisen talouden säästöjä.

Työttömyysturvaan maksetaan myös lapsikorotusta, joka määräytyy alle 18-vuotiaiden lasten lukumäärän perusteella. Työttömyysturvaan maksettava lapsikorotus ei liity työttömyydestä aiheutuvaan ansiomenetykseen, eikä siten ole perusteltua, että lapsiperheitä tuetaan juuri työttömyysturvajärjestelmän kautta. Työttömyysturvan lapsikorotusten poisto vahvistaisi työllisyyttä noin 10 000 hengellä. Julkinen talous vahvistuisi arviolta noin 300 miljoonalla eurolla, mistä työllisyyden vahvistumisen kautta tuleva vaikutus olisi noin 230 miljoonaa euroa.

Työttömyysetuudessa on omavastuu-aika ja etuutta saa vasta omavastuuajan jälkeen. Työttömyysturvan omavastuupäivien määrää alennettiin seitsemästä päivästä viiteen päivään työttömien aktiivimallin yhteydessä. Kun aktiivimalli kumottiin, omavastuupäivät jätettiin palauttamatta. Omavastuupäivien palauttaminen aktiivimallia edeltäneelle tasolle kasvattaisi työllisyyttä noin 800 hengellä ja vahvistaisi julkista taloutta arviolta 40 miljoonalla eurolla. Julkisen talouden vaikutuksesta noin 18 miljoonaa syntyisi työllisyyden vahvistumisen kautta.

---

69 Kyyrä ym. (2018) mukaan satunnaisten työkeikkojen- ja osa-aikatöiden tekemisen kannusteet olivat varsin hyvät jo ennen työttömyysturvan suojaosaa. Suomessa palkkatulo leikkaa työttömyysetuutta maltillisesti verrattuna useiden muiden maiden järjestelmiin

## Lääkkeiden viitehintajärjestelmää kehittämällä voitaisiin alentaa lääkekorvausmenoja

Lääkkeiden viitehintajärjestelmän tavoitteena on edistää lääkeyritysten välistä hintakilpailua. Viitehintajärjestelmään kuuluville keskenään vaihtokelpoisten lääkkeiden muodostamalle viitehintaryhmälle asetetaan kolmen kuukauden välein viitehintaa, joka on asettamishetkellä edullisimman lääkkeen hinta lisättynä 50 sentillä. Potilas voi ostaa mitä tahansa keskenään vaihtokelpoista lääkettä, mutta lääkekorvaukset maksetaan viitehinnasta. Potilas on siis taloudellisesti vastuussa ostamansa lääkkeen hinnasta siltä osin, kun se ylittää viitehinnan.

Useassa maassa on Suomen viitehintasäätelyä vastaava järjestelmä vaihtokelpoisten lääkkeiden hinnoittelulle. Suomen järjestelmässä on kuitenkin kaksi poikkeuksellista ominaisuutta, jotka heikentävät lääkkeiden hintakilpailua. Suomessa viitehintaa ei aseteta halvimman lääkkeen hinnan tasolle, vaan lääkkeen hintaan lisätään 50 senttiä. Tämä 50 sentin lisääminen heikentää hintakilpailua, koska lääkeyritykselle on kannattavampaa hinnoitella lääkkeensä 50 senttiä halvinta lääkettä kalliimmaksi kuin olla edullisin.

Toinen viitehintajärjestelmän hintakilpailua heikentävä ominaisuus on se, että viitehintaa on voimassa 3 kuukautta kerrallaan, mutta lääkkeiden hintoja voi muuttaa 2 viikon välein. Tällöin lääkeyritysten ei kannata kilpailla voimakkaasti hinnalla silloin, kun viitehintaa asetetaan. Vaikka lääkeyritys ”häviäisi” viitehintakilpailun, lääkeyritys voi aina laskea lääkkeensä hinnan kahden viikon päästä viitehinnan tasolle. Näin lääkeyritykselle on vain hyvin vähän haittaa siitä, että se hinnoittelee lääkkeensä muita kalliimmaksi, kun viitehintaa asetetaan.

Apteekeilla on taloudellinen kannustin myydä keskenään vaihtokelpoisista lääkkeistä mahdollisimman kallista lääkettä, koska apteekin säännelty kate on sitä suurempi mitä korkeampi lääkkeen hinta on. Apteekin kate keskenään vaihtokelpoisille lääkkeille tulisi asettaa lääkkeen viitehinnan mukaan, jotta apteekilla ei olisi syytä ohjata kysyntää kalliimpiin lääkkeisiin.

Lääkekorvausmenoista voitaisiin säästää noin 30–45 miljoonaa euroa, mikäli viitehintaa asetettaisiin halvimman lääkkeen tasolle, viitehintakauden ja lääkkeiden hinnoittelukauden pituus yhdenmukaistettaisiin ja apteekille maksettaisiin kate viitehinnoitellun lääkkeen toimittamisesta viitehinnan perusteella.

## Sairastumisen jälkeistä työhön paluuta ja kuntoutumista tulisi vauhdittaa

Sairauspäiväraha korvaa alle vuoden kestävästä työkyvyttömyyden aiheuttamaa ansionmenetystä, jos henkilö on kyvytön tekemään omaa tai siihen läheisesti verrattavaa työtä. Vuonna 2021 sairauspäiväraha- ja osasairauspäivärahakustannukset olivat yhteensä 916

miljoonaa euroa. Lisäksi työkykyongelmista syntyy suoria menoja myös työkyvyttömyyseläkkeiden ja kuntoutusetuuksien sekä palveluiden kautta. Lisäksi työkykyongelmat aiheuttavat epäsuoria kustannuksia menetetyistä työpanoksesta johtuen.

Sairauspäivärahaikauden aikainen tuki sekä velvoitteet ja kannustimet työhön palaamiseksi ja sen edistämiseksi jäävät nykyjärjestelmässä helposti kevyiksi. Työnantajalta ei esimerkiksi suoranaisesti edellytetä työn muokkauksia tai korvaavan työn etsimistä, jotka mahdollistaisivat sairauspäivärahalla olevan työntekijän työhön paluun. Työntekijällä ei myöskään ole suoranaista velvoitetta osallistua työhön paluuta edistäviin toimiin. Nykyisessä järjestelmässä vastuut työhön paluun ja työssä jatkamisen edistämisestä ovat myös hajautuneet eri tahoille (muun muassa työeläkeituksille, Kelalle, työterveyshuollolle ja erikoissairaanhoidolle).

Työhön paluuta ja työssä jatkamista voitaisiin edistää muuttamalla järjestelmää kohti Pohjoismaissa sovellettavia aktiivisempia, jäljellä olevaa työkykyä hyödyntäviä sekä kuntoutukseen ja työhön paluuseen tähtääviä ratkaisuja, joissa on selkeä vastuullinen toimija. Tämä voisi sisältää muun muassa sairauspäivärahaajärjestelmän uudistamista siten, että se lähtisi vahvemmin edellytyksestä työskennellä ja toisaalta mahdollistaa osa-aikainen työskentely jäljellä olevan työkyvyn puitteissa. Esimerkiksi Norjassa edellytetään, että saadaksesen etuutta henkilön on oltava osittain töissä 8 viikon kuluessa sairauspoissaolon alusta, ellei tähän ole pakottavaa estettä. Vastuiden osalta esimerkiksi Tanskassa sairauspoissaoloihin ja työhön paluun edistämistoimenpiteisiin liittyviä vastuita on keskitetty kunnille, kun taas Hollannin järjestelmässä työnantajilla on merkittävä rooli.

Edellä käsitellyt muutokset edellyttäisivät työkyvyttömyys- ja kuntoutusetuusjärjestelmien ja niihin liittyvän työkykyprosessin kokonaisvaltaista uudistamista. Työkykyprosessin kokonaisvaltaisen uudistamisen vaikutukset työllisyyteen ja julkiseen talouteen riippuvat uudistuksen toteutustavasta. Vaikutuksia on mahdollista arvioida tarkemmin, kun uudistuksen toteuttamistapa täsmentyy mahdollisessa jatkoselvitystyössä.

### **Kuntoutusrahan tasoa ja kuntoutuksen myöntöedellytyksiä olisi mahdollista tarkastella**

Kelan maksamien kuntoutusrahojen kustannukset olivat vuonna 2021 yhteensä 218 miljoonaa euroa. Nuoren ammatillisen kuntoutuksen ja nuoren kuntoutusrahan perusteella maksetut kuntoutusrahastot muodostivat 65 prosenttia kaikista kuntoutusraha-kustannuksista (Kela 2021, s. 70). Nuorten (16–29-vuotiaiden) Kelan kuntoutusrahan saajien määrä ja kustannukset ovat viimeisen vajaan kymmenen vuoden aikana kasvaneet voimakkaasti. Taustalla ovat osaltaan olleet lakimuutokset, joilla nuorten ammatillista kuntoutumista on pyritty edistämään muun muassa lieventämällä etuuden myöntöedellytyksiä merkittävästi ja korottamalla etuuksien tasoa. Viimeisimpänä vuonna 2019 tuli voimaan lakimuutos



nuoren ammatillisesta kuntoutuksesta. Lakimuutoksen myötä 16–29-vuotiaat ovat voineet saada Kelan ammatillista kuntoutusta, ja sen ajalta kuntoutusrahaa, suullisella hakumenetelyllä ja ilman sairaus- tai vammadiagnoosia.

Lieventyneet myöntöedellytykset ovat helpottaneet nuorten pääsyä ammatilliseen kuntoutukseen ja Kelan kuntoutusrahan saajiksi. Vuonna 2021 ilman lääkärinlausuntoa myöntävän nuoren ammatillisen kuntoutuksen palveluiden kustannukset olivat 21 miljoonaa euroa ja nuoren ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan kustannukset 31 miljoonaa euroa.<sup>70</sup> Nuoren ammatillisen kuntoutuksen palvelukustannuksista vajaa 90 prosenttia muodostui uudesta nuoren ammatillisen kuntoutuksen NUOTTI-palvelusta. Tähän mennessä NUOTTI-palvelua on arvioitu pitkälti haastatteluihin ja kyselyihin perustuen. Tietoa NUOTTI-palvelun vaikutuksista opiskeluihin, työllistymiseen tai työttömyyssiirtymiin ei ole.

Kuntoutuksen vaikuttavuudesta kaivattaisiin laadukkaaseen tutkimusasetelmaan perustuvaa tietoa. Määrärahojen kohdentaminen NUOTTI-palvelun kaltaisiin kuntoutuspalveluihin helpottuisi, mikäli toimenpiteiden vaikuttavuutta olisi huolellisesti arvioitu. Kuntoutuksen kohdalla vaikuttavuuden huolellista arviointia tulisi pyrkiä toteuttamaan satunnaistettua verrokiasetelmaa hyödyntäen.

Julkista taloutta voitaisiin vahvistaa tiukentamalla ammatillisen kuntoutuksen myöntöedellytyksiä siten, että Kelan ammatilliseen kuntoutukseen pääsy ei olisi enää mahdollista ilman sairaus- tai vammadiagnoosia. Huomioiden mahdolliset vaikutukset kuntoutuspalvelu- ja kuntoutusrahakustannuksiin sekä Kelan maksamiin työttömyysetuuksiin sekä toimeentulotukeen<sup>71</sup>, voitaisiin muutoksella vahvistaa julkista taloutta karkeasti arvioituna noin 50 miljoonalla eurolla.

Julkista taloutta voitaisiin vahvistaa myös esimerkiksi laskemalla nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan vähimmäismäärää (36,91 euroa päivässä eli 922,75 euroa kuukaudessa<sup>72</sup> vuonna 2023). Kyseinen etuustaso on kuntoutusrahan vähimmäismäärää korkeampi. Nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan vähimmäismäärä on myös varsin korkea ottaen huomioon, että 16–29-vuotiaiden yleisin ammatillisen kuntoutuksen muoto on tavallinen ammatillinen koulutus. Etuuden taso on pienimmilläänkin yli kolminkertainen

---

70 Kelan kuntoutustilasto.

71 Nykyisten saajien osalta.

72 Olettaen 25 maksupäivää kuukaudessa.

samassa oppilaitoksessa opiskelevien opintorahaan nähden.<sup>73</sup> Vanhempien luona asuminen tai vanhempien tulot eivät myöskään vaikuta etuuteen alentavasti. Mikäli nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan vähimmäismäärä laskettaisiin esimerkiksi kuntoutusrahan vähimmäismäärän tasolle, voitaisiin julkista taloutta vahvistaa karkeasti arvioituna nettona noin 20 miljoonalla eurolla sisältäen vaikutukset verotuloihin sekä toimeentulotukimenoihin<sup>74</sup>.

### **Kotihoidon tuen leikkauksilla voitaisiin vahvistaa äitien työllisyyttä ja ansioita**

Alle 3-vuotiaan lapsen hoitoon voi saada kotihoidon tukea. Kotihoidon tuen tasoa alentamalla voitaisiin vahvistaa julkista taloutta, kun etuusmenot vähenisivät ja äitien työllisyys ja elinkaaren aikaiset tulot paranisivat. Varhaiskasvatuksen kysynnän kasvu ja korvaavat etuusmenot pienentäisivät julkisen talouden säästöä. Kotihoidon tuen järjestelmällä voi olla negatiivisia vaikutuksia lapsiin.<sup>75</sup> Kotihoidon tukea on mahdollista muuttaa useilla vaihtoehtoisilla tavoilla. Esimerkiksi hoitorahan tasoa voidaan laskea tai porrastaa. Koska kotihoidon tuen heikentäminen lisäisi varhaiskasvatuksen kysyntää, tulisi samanaikaisesti pohtia keinoja kasvattaa varhaiskasvatusalan työvoiman tarjontaa. Työntekijöiden heikon saatavuuden vuoksi ei-pätevien varhaiskasvatuksen opettajien lukumäärä on kasvanut viime vuosina.<sup>76</sup> Keinoja varhaiskasvatuksen työvoimapulan helpottamiseen on tarkasteltu tarkemmin luvussa 2.2.

### **Lapsilisissä voitaisiin saavuttaa säästöjä yksinkertaistamalla järjestelmää**

Lapsilisää maksetaan jokaisesta alle 17-vuotiaasta lapsesta, ja se on verotonta tuloa. Lapsilisää maksettiin vuonna 2022 yhteensä 1,5 miljardia euroa. Lapsilisän määrä kasvaa lasten lukumäärän kasvaessa (sisaruskorotus). Sisaruskorotus on poikkeus ajatteluun skaalaeduista, jonka mukaan mittakaavan kasvun johdosta kustannukset kasvavat suhteellisesti vähemmän. Toisin sanottuna esimerkiksi toisesta lapsesta syntyy todennäköisesti vähemmän suoria taloudellisia kustannuksia kuin ensimmäisestä. Sisaruskorotuksesta luopuminen myös yksinkertaistaisi lapsilisäjärjestelmää.

73 1.1.2023 alkaen itsenäisesti asuvan, 18 vuotta täyttäneen toisen asteen opiskelijan opintoraha on 268,23 euroa kuukaudessa.

74 Nykyisten saajien osalta.

75 Gruber, Huttunen ja Kosonen (2022) mukaan kotihoidontuen korottaminen lisäsi lasten todennäköisyyttä tehdä vähintään yksi virhe kognitiivisia taitoja mittaavissa neuvolates-teissä 4–5-vuotiaana. Lisäksi kotihoidontuen korottaminen alensi lasten todennäköisyyttä osallistua lukiokoulutukseen.

76 Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto 2011–2019.

Lapsilisään voi myös saada yksinhuoltajakorotusta, jos lasten kanssa asuva vanhempi ei ole avio- tai avoliitossa. Lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen saa, vaikka vanhemmilla olisi yhteishuoltajuus ja lasten elatuksesta huolehdittaisiin yhdessä. Yksinhuoltajakorotukset eivät siis nykyisellään kohdennu ainoastaan lastaan tosiasiallisesti yksin huoltaville vanhemmille. Lapsilisissä säästöjä voitaisiin saavuttaa esimerkiksi luopumalla yksinhuoltaja- ja sisaruskorotuksista. Näillä muutoksilla voitaisiin karkeasti arvioiden saavuttaa noin 220 miljoonan euron nettosäästöt sisältäen mahdolliset vaikutukset toimeentulotukeen<sup>77</sup>.

### Eläkejärjestelmässä mahdollisuuksia alentaa eläkemenoa ja edistää työssä jatkamista

Lakisääteinen, pakollinen ja kattava työeläketurva on Suomessa merkittävin eläkeläisväestön toimeentulonlähde. Eläkejärjestelmässä on kuitenkin piirteitä, joita on syytä tarkastella kriittisesti. Eläkkeiden indeksikorotuksia on käsitelty tarkemmin luvussa 4, jossa on tarkasteltu myös tarkemmin eläkeläisten toimeentuloa tilastojen valossa.

Suomessa on onnistuneesti päätetty eläkeiän nostamisesta, mutta joitain varhaisen eläköitymisen mahdollisuuksia on yhä jäljellä. Ensinnä työkyvyttömyyseläkepääätöstä tehtäessä 60 vuotta täyttäneiden yksityisen sektorin työntekijöiden työkykyä arvioidaan nuorempia ikäryhmiä lievemmin ehdoin (vain suhteessa hakijan omaan työhön ja sen vaatimuksiin).<sup>78</sup> Poistamalla ikääntyneitä koskevat työkyvyttömyyseläkkeen erityissäännökset voitaisiin työllisyyttä kasvattaa noin 2 800 hengellä ja vahvistaa julkista taloutta vajaalla 80 miljoonalla eurolla.

Toiseksi melko suosituksi keinoksi vähentää työntekoa on muodostunut osa-aikaeläkkeen korvannut osittainen varhennettu vanhuuseläke. Sen myötä on mahdollista nostaa 50 % tai 25 % vanhuuseläkkeestään 3 vuotta ennen alinta vanhuuseläkeikää. Vaikka osittainen varhennettu vanhuuseläke on eläkejärjestelmän näkökulmasta laskennallisesti neutraali, seuraa siitä kustannuksia julkiselle taloudelle verotulojen menetyksen muodossa, sillä osittaista varhennettua vanhuuseläkettä saavalle myönnetään myös eläketulovähennys. Näin ollen julkista taloutta voitaisiin vahvistaa luopumalla osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä.

Työeläkettä kertyy työansioden lisäksi suoritetuista tutkinnoista, alle 3-vuotiaan lapsen hoidosta sekä ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan ja eräiden muiden etuusjaksojen ajalta. Näistä erityisesti tutkinnoista karttuva eläke kohdistuu todennäköisesti jo

<sup>77</sup> Nykyisten saajien osalta.

<sup>78</sup> Julkisen sektorin osalta sama käytäntö koskee kaikkia ikäryhmiä, ei ainoastaan 60 vuotta täyttäneitä. Mahdollista olisi myös yhtenäistää julkisen sektorin työkyvyttömyysmääritelmä vastaamaan yksityisen sektorin työntekijöiden työkyvyttömyysmääritelmää, mutta sen vaikutuksia ei ole tässä yhteydessä erikseen arvioitu.

lähtökohtaisesti hyvätuloisempiin eläkeläisiin eikä tutkinnosta kertyvää eläkettä voi pitää kannustinnäkökulmasta erityisen perusteltuna. Myös muilta palkattomilta ajoilta karttuvasta eläkkeestä luopuminen voisi olla perusteltua, jolloin se kannustaisi työelämässä pidempään jatkamiseen vastaavan eläketurvan ansaitsemiseksi. Toisaalta esimerkiksi vanhempainvapaalta kertyvää eläkettä voi pitää perusteltuna muun muassa sukupuolten välisen tasa-arvon näkökulmasta. Vuoteen 2090 mennessä luopuminen muista kuin ansiotuloihin perustuvista eläkekattumista vahvistaisi julkista taloutta nettona arviolta 1,3 miljardilla eurolla nykyrahassa, kun huomioidaan muiden etuuksien kasvanut käyttö ja eläketuloista perittyjen verotulojen väheneminen.<sup>79</sup> Tästä summasta tutkinnoista karttuvan eläkkeen osuus olisi lähes 400 miljoonaa euroa ja työttömyyden ajalta karttuvan eläkkeen osuus noin 500 miljoonaa euroa. Tutkimusten mukaan (ks. esim. Gruber, Kanninen ja Ravaska 2022) eläkevarallisuuden lasku kannustaa jatkamaan työelämässä pidempään. Siten edellä kuvatuista eläkekattumista luopuminen vahvistaisi työllisyyttä. Arviot tarkentuvat jatkovalmistelussa.

Vuoden 2022 alussa voimaan astunut perhe-eläkeuudistus jäi puolitiehen julkisen talouden kestävyuden vahvistamisen näkökulmasta. Perhe-eläkkeitä voi pitää perusteltuina, kun toinen huoltaja kuolee kotitaloudessa, jossa on alle 18-vuotiaita lapsia. Suurin osa leskeneläkkeistä maksetaan kuitenkin omaa vanhuuseläkettä saaville leskille. Perhe-eläkeuudistuksessa leskeneläkkeen kesto rajattiin vuonna 1975 ja sen jälkeen syntyneille 10 vuoteen (pl. lapsiperheet), kun aiemmin aikarajaa ei ollut. Muiden kuin lapsiperheiden osalta 10 vuoden sopeutumisaikaa voi edelleen pitää varsin pitkänä. Aikaa olisi mahdollista lyhentää selvästi, esimerkiksi 2 vuoteen, koska monilla leskeneläkkeensaajilla on nykyään kohtuullisen hyvä oma eläketurva tai he ovat työelämässä. Samalla voitaisiin porastaa uudistuksen voimaantulo esimerkiksi siten, että 1974 syntyneille määräaika olisi 3 vuotta, vuonna 1973 syntyneille 4 vuotta ja niin edelleen. Näin perheillä olisi aikaa sopeutua uudistukseen ja samalla myös eri ikäluokkia ja erilaisia perheitä kohdeltaisiin nykyistä tasavertaisemmin. Myös vaikutus julkiseen talouteen syntyisi asteittain. Vuonna 2060 toimenpide pienentäisi maksettujen perhe-eläkkeiden määrää arviolta kahdella kolmasosalla eli noin 550 miljoonalla eurolla nykyrahassa<sup>80</sup>. Kun huomioidaan muiden etuuksien kasvanut käyttö ja eläketuloista perittyjen verotulojen väheneminen, vaikutus olisi nettona arviolta 300 miljoonaa euroa vuodessa. Myös koko perhe-eläkejärjestelmän perusteita olisi mahdollista tarkastella tai kriteereitä tiukentaa, sillä nykyään on tarjolla myös monia yksityisiä vakuutuksia erilaisten perheiden tarpeisiin.

<sup>79</sup> Bruttona työeläkemenot alenisivat noin 0,8 % suhteessa BKT:hen eli nykyiseen BKT:hen suhteutettuna noin 2,4 miljardilla eurolla.

<sup>80</sup> Vaikutus on laskettu suhteessa vuodelle 2023 ennustettuun BKT:n arvoon, kun uudistuksen pitkän aikavälin vaikutus olisi noin 0,2 % suhteessa BKT:hen.

Kansaneläke täydentää pienehköä työeläkettä saavien eläketurvaa siten, että jokainen saatu työeläke-euro vähentää kansaneläkkeen määrää 50 sentillä. Kansaneläkettä maksetaan siten vielä merkittävälle määrälle työeläkettä saavia eläkeläisiä (ks. myös kuvio 15 luvussa 4). Siten kansaneläkkeen laskukaavan yksityiskohtia muuttamalla olisi myös mahdollista saada säästöjä julkiseen talouteen. Nämä toimet kohdistuisivat keskimääräistä työeläkettä pienempää kokonaiseläkettä saaviin henkilöihin, mutta eivät takuueläkkeensaajiin.

Kansaneläkkeen sovittelu voitaisiin aloittaa heti eikä vasta pienen tulorajan (62 euroa vuonna 2023) jälkeen. Kun huomioidaan muiden etuuksien lisääntynyt käyttö ja verotulojen väheneminen, vahvistaisi tämä toimi julkista taloutta nettona arviolta 80–90 miljoonalla eurolla. Tämän lisäksi sovitteluprosenttia työeläkkeen suhteen voitaisiin kasvattaa nykyisestä 50 prosentista esimerkiksi 60 tai 70 prosenttiin. Tällöin julkinen talous voisi vahvistua nettona arviolta 200 tai 350 miljoonalla eurolla. Tutkimusten mukaan (ks. esim. Gruber, Kanninen ja Ravaska 2022) eläkevarallisuuden lasku kannustaa jatkamaan työelämissä pidempään. Siten muutokset vahvistaisivat myös työllisyyttä. Arviot tarkentuvat jatkovalmistelussa.

### **Yksityisestä sairaanhoidosta maksettavista korvauksista voitaisiin luopua**

Kela korvaa sairausvakuutuskorvauksina osan niistä kustannuksista, joita asiakkaille syntyy sairauden, raskauden tai synnytyksen vuoksi yksityisellä lääkäriillä käynneistä. Yksityisen sairaanhoidon kustannuksista maksettavat korvaukset muuttuivat 1.1.2023 siten, ettei korvausta voi enää saada lainkaan suurimmasta osasta yksityislääkärin määräämiä tutkimuksia ja hoitoja. Vastaanottokäynneistä voi kuitenkin edelleen saada 8 euron suuruisen korvauksen. Psykiatrian erikoislääkärin antamasta hoidosta korvaus on 10,50–27 euroa. Yksityisen hammashoidon kustannuksista maksettavat korvaukset säilyvät ennallaan.

Valtion osuus sairausvakuutuskorvausten kustannuksista on vuodesta 2023 lukien yhteensä noin 90 miljoonaa euroa, josta noin 50 miljoonaa euroa kohdistuu hammaslääkärinpalkkioihin. Kaikkiaan järjestelmän korvausmenot ovat vuoden 2023 muutosten jälkeen vuositasolla noin 135 miljoonaa euroa. Järjestelmän läpinäkyvyyden ja yksinkertaisuuden vuoksi sairausvakuutuskorvauksista voitaisiin luopua jatkossa kokonaan.

Korvausten lakkauttamisesta aiheutuisi oletettavasti jollain tasolla asiakassiirtymiä julkiseen terveydenhuoltoon.<sup>81</sup> Kaikilta osin julkinen sektori ei tarjoa lainkaan palvelua, jota yksityinen terveydenhuolto tarjoaa. Julkisten palveluiden kriteerit hoitoon pääsyyllä ovat

81 Yksityisen terveydenhuollon palvelujen kysynnän hintajoustoja eli sitä, miten yksityisten terveyspalvelujen kysyntä muuttuisi palvelun hinnan muuttuessa, ei kattavasti ole esimerkiksi monikanavarahoituksen purkamista valmistellussa työssä pystytty arvioimaan.

myös osin tiukemmat, eikä asiakas voi esimerkiksi suoraan hakeutua erikoislääkärille tai aina edes yleislääkärille. Jos asiakkaita siirtyisi merkittävästi julkiselle sektorille, yksittäiset palveluntarjoajat voisivat alentaa hintoja tai hintojen kasvuvauhtia, jolloin korvauksen poistaminen osasta palveluita ei näkyisikään merkittävästi asiakkaan itse maksamassa hinnassa.

### Perhevapaakorvauksessa ja vanhempainpäivärahoissa mahdollisuuksia säästöihin

Perhevapaakorvaus on naispuolisen työntekijän työnantajalle maksettava kertakorvaus vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista. Vuonna 2022<sup>82</sup> perhevapaakorvausmenot olivat 50 miljoonaa euroa. Perhevapaakorvauksen alkuperäisenä tarkoituksena oli edistää sukupuolten tasa-arvoa ja naisten työllistymistä, mutta näyttöä merkittävästä vaikutuksesta naisten työmarkkina-asemaan ei kuitenkaan ole (ks. Miettinen ym. 2020). Huomioiden, että vuonna 2019 perhevapaakorvauksista 51 % maksettiin valtio- ja kuntatyönantajille (Miettinen ym. 2020), voitaisiin perhevapaakorvauksista luopumalla vahvistaa julkista taloutta karkeasti arvioituna nettona noin 20-30 miljoonalla eurolla.

Vuonna 2022 vanhempainpäivärahoja maksettiin yhteensä noin miljardi euroa.<sup>83</sup> Elokuussa 2022 tuli voimaan perhevapaauudistus. Perhevapaauudistuksen yhteydessä säädettiin, että 16 ensimmäisen arkipäivän ajalta molempien vanhempien vanhempainraha maksetaan korotettuna. Tämä on isille parannus aiempaan verrattuna. Muutoksen tarkoituksena oli kannustaa isiä pitämään perhevapaita. Kannustimien näkökulmasta huomionarvoista on, että korotettuna maksettavat päivät kohdentuvat vapaiden ensimmäisiin viikkoihin, joiden aikana monet isät pitävät jo perhevapaita. Ne osuvat myös ajalle, joka osalle isistä on osin palkallista työehtosopimukseen perustuen. Äitien osalta kannustinvaikutuksia ei oletettavasti juuri ole. Luopumalla molemmille vanhemmille korotettuna maksettavista 16 ensimmäisestä vanhempainrahapäivästä voitaisiin julkista taloutta vahvistaa karkeasti arvioiden nettona noin 25–30 miljoonalla eurolla.

Kokonaisuutena vanhempainpäivärahojen määrätymisperuste on 2010-luvulla tehtyjen uudistusten seurauksena selvästi irtaantunut tasoltaan samassa laissa määritellystä sairauspäivärahasta. Julkista taloutta voitaisiin vahvistaa myös muuttamalla vanhempainrahan laskentakaava vastaamaan sairauspäivärahan laskentakaavaa (muutoin kuin korotettuna maksettavien vanhempainrahapäivien osalta). Karkeasti voidaan sanoa, että

82 Kelan tilastotietokanta Kelasto.

83 Uuden lain mukaiset etuudet ovat raskausraha, erityisraskausraha, vanhempainraha ja osittainen vanhempainraha. Niitä maksetaan, jos lapsen laskettu syntymäaika on 4.9.2022 tai sen jälkeen. Vanhan lain mukaiset etuudet olivat äitiysraha, erityisäitiysraha, isyysraha, vanhempainraha ja osittainen vanhempainraha. Lähde Kelan tilastotietokanta Kelasto

keskituloisen kokoaikaisen palkansaajan<sup>84</sup> kohdalla tämä tarkoittaisi, että vanhempainraha laskisi noin 10 prosentilla. Vaikutukset vanhempainrahan laskentakaavan muuttamisesta sairauspäivärahan kaltaiseksi kohdentuisivat korkeammille tulotasolle<sup>85</sup>. Huomionarvoista on, että korvausasteen muutokset vaikuttavat taloudellisiin kannustimiin pitää vanhempainvapaita ja siten osin myös vapaiden jakoon perheiden sisällä (siltä osin kuin kyse ei ole työehtosopimuksen perusteella palkallisesta ajasta).

Muuttamalla vanhempainrahan laskentakaava sairauspäivärahan kaltaiseksi, voitaisiin julkista taloutta vahvistaa nettona, huomioiden vaikutukset verotuloihin ja muihin etuuksiin, arviolta noin 40 miljoonalla eurolla<sup>86</sup>. Arvioon liittyy epävarmuutta, koska tietoa perhevapaauudistuksen vaikutuksista perhevapaiden käyttöön ei vielä ole ehtinyt kunnolla kertyä. Perhevapaakorvaukseen ja vanhempainrahoihin kohdistuvilla toimilla saavutettavat säästöt kohdentuisivat pitkälti sairausvakuutusmaksuilla maksettavaan osuuteen.

### **Yhteenveto**

- Vuonna 2021 sosiaaliturvaetuuksien osuus julkisyhteisöjen kansantalouden tilinpidon mukaisista menoista oli 35 prosenttia (48,6 mrd. euroa vuoden 2021 hintatasossa).
- Sosiaaliturvaetuudet muodostavat huomattavan osan julkisen talouden menoista. Merkittävää menosopeutusta on vaikea toteuttaa puuttumatta myös sosiaaliturvaetuuksiin.
- Sosiaaliturvaetuuksien tarkoituksena on turvata toimeentuloa muun muassa sosiaalisten riskien varalta. Julkisen talouden rahoituskestävyys asettaa kuitenkin rajoitteita sosiaaliturvaetuuksien tasolle ja kattavuudelle.
- Osa sosiaaliturvaan tehtävistä sopeutustoimista vahvistavaa julkista taloutta sekä vähentämällä suoraan julkisia menoja, että lisäämällä työllisyyttä parantamalla työn teon kannustimia.

84 Keskituloiseksi on määritelty henkilö, jonka ansiot vastaavat kokoaikaisten palkansaajien kokonaisansioiden keskiarvoa (3 700 euroa/kk) vuonna 2021.

85 Henkilöihin, joiden vuosityötulo ylittää 34 043 euroa vuodessa vuonna 2023.

86 Arvio perustuu laskentakaavan muuttamiseen muutoin kuin vanhempainpäivärahan 16 ensimmäisen korotettuna maksettavan päivän osalta.

- Useat sosiaaliturvaetuksiin tehtävät sopeutustoimet kohdistuvat sosiaaliturvamaksuilla rahoitettuihin etuuksiin, mikä voisi mahdollistaa sosiaaliturvamaksujen kestävästi alentamisen. Tämä loisi tilaa valtion verotuksen kiristämiseen kokonaisveroastetta nostamatta.
- Sosiaaliturvaetuksiin tehtäviin muutoksiin liittyy tulonjakovaikutuksia. Tulonjakovaikutukset riippuvat siitä, mitä toimia lopulta päätetään toteuttaa. Valittavien toimien vaikutusten tulisi kohdistua laajalle eikä muodostua yksittäisen kansalaisen tai kansalaisryhmän näkökulmasta kohtuuttomiksi.
- Toimien keskinäisen vaihtoehtoisuuden ja mahdollisten ristikkäisvaikutusten vuoksi toimien kokonaismittaluokkaa ei ole mielekästä laskea yhteen.
- Sosiaaliturvaetuksien osalta on tunnistettu muun muassa seuraavia mahdollisuuksia julkisen talouden vahvistamiseksi:
  - Yleisen asumistuen uudistaminen:
    - Opintotuen saajien siirtäminen yleisestä asumistuesta asumislisään: n. 200 milj. euroa
    - Ansiotulovähennyksen poisto: n. 120 milj. euroa
    - Kuntaryhmien yhdistäminen III tasolle: n. 110 milj. euroa
    - Perusomavastuuprosentin korottaminen 42 prosentista 50 prosenttiin: n. 55 milj. euroa
    - Yleisen asumistuen leikkauksilla olisi todennäköisesti vähäisiä työllisyyttä heikentäviä vaikutuksia, jotka kumpuaisivat työssäkäyville kohdentuvan tuen vähenemisestä.
  - Eläkkeensaajien asumistuen yhdistäminen yleiseen asumistukeen: 180 milj. euroa
  - Ansiosidonnaisen työttömyysturvan työssäoloehdon uudistaminen: 250 milj. euroa, josta työllisyyden vahvistumisen kautta tuleva vaikutus arviolta 195 milj. euroa.
  - Ansioturvan ikäsidonnaisten poikkeussääntöjen poistaminen (ml. velvoitetö): 150–170 milj. euroa, josta työllisyyden vahvistumisen kautta tuleva vaikutus arviolta 45–50 milj. euroa.
  - Työttömyysturvan lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen: n. 150 milj. euroa, josta työllisyyden vahvistumisen kautta tuleva vaikutus arviolta 100 milj. euroa.
  - Työttömyysturvan lapsikorotusten poistaminen: n. 300 milj. euroa, josta työllisyyden vahvistumisen kautta tuleva vaikutus n. 230 milj. euroa.



- Omavastuupäivien palauttaminen aktiivimallia edeltäneelle tasolle: n. 40 milj. euroa, josta työllisyyden vahvistumisen kautta tuleva vaikutus noin 18 milj. euroa
- Muut työttömyysturvaan liittyvät toimet, kuten työttömyysturvan suojaosan poisto, vuorotteluvapaajärjestelmästä luopuminen ja aktiivisuusajan korotusosien poistaminen.
- Paremmiin hintakilpailuun kannustava lääkkeiden viitehintasäätely: 30–45 milj. euroa
- Yksityisestä sairaanhoidosta maksettavista korvauksista luopuminen: n. 100 milj. euroa
- Lapsilisäjärjestelmän yksinkertaistaminen luopumalla yksinhuoltaja- ja sisarkorotuksista: noin 220 milj. euroa
- Nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan vähimmäismäärän alentaminen: nettona n. 20 milj. euroa
- Ammatillisen kuntoutuksen myöntöedellytysten tiukentaminen siten, ettei Kelan ammatilliseen kuntoutukseen pääsy ole mahdollista ilman sairaus- tai vammadiagnoosia: n. 50 milj. euroa
- Ikääntyneitä koskevat työkyvyttömyyseläkkeen erityissäännösten poistaminen: lähes 80 milj. euroa
- Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen lakkauttaminen
- Luopuminen kokonaan tai osittain muista kuin ansiotuloihin perustuvista työeläkekattumista: nettona noin 0,4–1,3 miljardia euroa (vaikutus tulisi voimaan asteittain 2090-lukuun mennessä)
- Työeläkejärjestelmän leskeneläkkeen (pl. lapsiperheet) keston asteittainen rajaaminen 2-vuotiseksi: nettona n. 300 milj. euroa (vaikutus tulisi voimaan asteittain 2060-lukuun mennessä)
- Kansaneläkkeen sovittelusääntöjen tiukentaminen: nettona n. 80–350 milj. euroa
- Perhevapaakorvauksista luopuminen ja vanhempainrahan määräytymisperusteiden muuttaminen: nettona 45–100 milj. euroa

## 2.5 Maa- ja metsätalous, ympäristö sekä luonnonsuojelu

Teemakokonaisuuden muodostavat maa- ja metsätalouteen sekä ympäristöön ja luonnonsuojeluun liittyvät julkisen sektorin toiminnot.

Maa- ja metsätalouspolitiikan tavoitteena on turvata kotimaista ruoantuotantoa sekä uusiutuvien luonnonvarojen kestävää käyttöä. Lisäksi tavoitteena on luoda edellytyksiä niihin perustuville elinkeinoille. Maatalouden keskeisiä tukimuotoja ovat kokonaan kansallisesti tai EU:n rahoittamat suorat tulotuet. Lisäksi maaseudun kehittämiseen on osoitettu EU:n osittain rahoittamia tukiohjelmaperusteisia tukia. Metsätaloutta tuetaan kansallisin budjettivaroin EU:n suuntaviivojen mukaisesti.

Ympäristön ja luonnonsuojelun määrärahoilla muun muassa hankitaan luonnonsuojelualueita sekä pyritään hillitsemään ilmastonmuutosta. Luonnonsuojelun rahoituksella pyritään pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen sekä täyttämään EU-direktiivien ja muiden kansainvälisten sopimusten velvoitteet. Luonnonsuojelun rahoituksella toimeenpannaan esimerkiksi Helmi-elin ympäristöohjelmaa ja Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelmaa (METSO). Lisäksi tuetaan vesien- ja merenhoidon toimenpiteitä.

Ilmastomäärärahoilla edistetään päästövähennysten aikaansaamista taloudessa ja sopeutumista ilmastonmuutoksen vaikutuksiin, joita ei enää voida välttää. Ilmastomäärärahoilla on monenlaisia käyttötarkoituksia talouden eri sektoreilla. Niillä esimerkiksi edistetään puhtaiden teknologioiden käyttöönottoa teollisuudessa, biotalousratkaisuja, liikenteen sähköistymistä sekä ilmastokestävien toimintatapojen omaksumista maa- ja metsätaloudessa. Ilmastotoimien valmistelua Suomessa ohjaa kansallinen ilmastolaki, johon on kirjattu Suomen ilmastotavoitteet sekä ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä, jonka puitteissa hahmotellaan toimet tavoitteisiin pääsemiseksi. Ilmastolain tavoitteet on mitoitettu niin, että ne täyttävät Suomen EU-velvoitteet ja muut kansainväliset sitoumukset. Valtaosa ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyvistä menoeristä lukeutuu elinkeinoelämä, liikenne, asuminen ja rakentaminen -teemaan.

Vuonna 2021 teemakokonaisuuden osuus julkisyhteisöjen kansantalouden tilinpidon mukaisista sulautetuista menoista oli karkeasti arvioituna noin 1,6 prosenttia (2,2 mrd. euroa vuoden 2021 hintatasossa).<sup>87</sup> Menot ovat pääosin valtion rahoittamia. Valtion vuo-

<sup>87</sup> Tarkastelu pohjautuu cofog-luokitukseen perustuvaan julkisyhteisöjen menot –tilastoon. Liitteessä 1 on kuvattu se, miten teemakokonaisuuden mukaiset menot on arvioitu käyttäen julkisyhteisöjen menot tehtävittäin -tilastoa.

den 2023 budjetissa menot ovat noin 3 miljardia. euroa, joka on noin 3,7 % koko budjetista. Merkittävimmät aluerät ovat maa-, metsä-, riista- ja kalatalouteen liittyvät menot (n. 2,5 mrd. euroa v. 2023) sekä ympäristösuojelun menot (n. 0,5 mrd. euroa v. 2023).

### **Maatalouden kannattavuus on heikentynyt**

Maataloustuotannon kannattavuus on heikentynyt viime vuosina, kun tarkastellaan muun muassa Luonnonvarakeskuksen selvityksiä ja tilojen kannattavuuden seuranta. Luonnonvarakeskuksen tuoreen (syksy 2022) ennustepäivityksen mukaan tuottajahintojen nousu ei nykyisellään riitä helpottamaan kohoavien kustannusten luomia kannattavuusongelmia. Vuonna 2022 maatilojen keskimääräinen yrittäjätulo oli noin 17 500 euroa maatilaa kohti.

Viljelijätukia on viime vuosina maksettu maataloudelle noin 1,7–1,8 miljardia euroa vuodessa. Pinta-ala- ja eläinperusteisia tukia arvioidaan maksettavan vuonna 2023 yhteensä noin 1,71 miljardia euroa, josta valtion osuus (56 %) on noin 966 miljoonaa ja EU:n osuus (44 %) noin 748 miljoonaa euroa. Vuotuisien viljelijätukien maksamisella on pyritty osaltaan turvaamaan maatalouden peruskannattavuutta ja tuotannon jatkuvuutta normaaliolosuhteissa sekä luomaan viljelijöille tukiverkkoa äkillisten markkinamuutosten varalle. Maatalouden pitkän aikavälin toimintaedellytyksiä ja tuottavuutta on kehitetty maatalouden rakennetoimilla, joita ovat lähinnä investointituet ja nuorten viljelijöiden aloitustuki.

### **Maatalouden ajankohtaisiin ongelmiin on vastattu tukiratkaisuilla**

Viime vuosina tapahtuneen kannattavuuden heikentymisen lisäksi maataloudessa on käynnissä akuutti kustannuskriisi, joka alkoi syksyllä 2021 lähinnä tuotannontekijöiden hintakehityksen vuoksi. Venäjän hyökättyä Ukrainaan tilanne on muuttunut entistäkin vaikeammaksi. Eriyksen paha tilanne on kotieläintuotantoa harjoittavilla tiloilla, joissa tuottajahintojen nousu on kattanut vain osan kustannusten noususta. Näistä syistä maatalouden toimintaedellytyksiä ja kannattavuutta on kuluneella vaalikaudella pyritty tukemaan erillisillä tukipaketeilla (lähinnä lyhyellä aikavälillä mutta myös eräin pitkävaikutteisemmin keinoin). Maatalouden tuotantomääriin kriisi ei ole kuitenkaan vielä merkittäväällä tavalla vaikuttanut.

Maatilojen lukumäärä on viimeisen kymmenen vuoden aikana vähentynyt noin 59 000 tilasta noin 43 000 tilaan, ja vuotuinen vähenemä on viimeisimpinä vuosina ollut noin 1 000 tilaa. Tämän kehityksen arvioidaan jatkuvan lähivuosina, mikä vaikuttaa olennaisesti maatalouden rakennekehitykseen ja kannattavuuteen. Tilakoon kasvaessa ja tuotannon rationalisoituessa tuotannon määrän ei kuitenkaan arvioida olennaisesti laskevan nykyisestä. Tällä on olennainen vaikutus kansallisen huoltovarmuuden ylläpitämiselle mutta myös mahdollisuuksille uudistaa maatalouden tukia ja niiden taustana olevia maatalouspoliittisia linjauksia.

## EU:n yhteinen maatalouspolitiikka ja maatalouden tuet uudistuvat

Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) yhtenä olennaisena painopistealueena uudella rahoituskaudella 2023–2027 on ympäristövaikutteisuus. Euroopan komission hyväksymien jäsenvaltioiden kansallisten CAP-strategiasuunnitelmien on sisällettävä merkittävästi panostusta ympäristötoimiin. Tämä ns. viherryyttämisen (Green Deal) kokonaisuus tähtää nykyistä aktiivisemmin ympäristövaikutteiseen viljelyyn ja muun muassa maatalouden päästöjen aiheuttaman maaperä- ja vesistökuormituksen vähentämiseen. Kansallisten viljelijätukien kokonaisuudessa tämä näkyy muun muassa ympäristökorvauksen huomattavana (n. 1,4 mrd. euroa) osuutena maatalouden tukien kokonaisrahoituskehystä uudella CAP-rahoituskaudella.

## Luontokato etenee

Luontokato ja ilmastonmuutos ovat kaksi merkittävintä ihmiskuntaa uhkaavaa globaalia ympäristöongelmaa. Luonnon tilalle tai luontokadolle ei ole yhtä yksiselitteistä mitaria. Sitä voidaan kuitenkin arvioida esimerkiksi uhanalaisten lajien ja luontotyyppien kautta. Suomessa on vähintään 48 000 lajia, joista 47 % tunnetaan riittävän hyvin, että niiden uhanalaisuutta on pystytty arvioimaan osana lajien uhanalaisuusarviointia. Arvioituista lajeista 11,9 % arvioitiin uhanalaisiksi vuonna 2019 julkaistussa arviossa. Edelliseen arvioon verrattuna uhanalaisten lajien osuus oli kasvanut, sillä vuonna 2010 lajeista 10,5 % arvioitiin uhanalaisiksi. Metsissä ja perinneympäristöissä elää eniten lajeja, mistä johtuen suurin osa uhanalaisista lajeista elää niissä. (Hyvärinen ym. 2019.)

Luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnissa vuonna 2018 arvioitiin, että yhteensä 388 arvioidusta luontotyypistä 48 % oli uhanalaisia. Luontotyyppien uhanalaisuus painottuu Etelä-Suomeen (59 %), jossa uhanalaisten osuus on Pohjois-Suomea (32 %) selvästi suurempi. Lähes kaikki arvioidut perinnebiotoopit katsottiin uhanalaisiksi. (Kontula ja Raunio 2018.)

Yale-yliopiston laatiman ympäristöllisen suorituskykyindeksin (Wolf ym. 2022) mukaan Suomen ympäristönsuojelullinen suorituskyky on kolmanneksi paras maailmassa. Yhteensä maita on vertailussa 180. Suomi on vertailun kärkimaita ympäristöterveydessä ja ilmastopolitiikassa. Biodiversiteetin osalta Suomi sijoittuu kansainvälisesti vertaillen keskitasolle ja ekosysteemipalvelujen osalta heikommin.

Luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset ovat olleet vahvasti esillä viime vuosina niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin. Joulukuussa 2022 YK:n luontokokouksen osapuolet pääsivät sopuun maailmanlaajuisesta 30 prosentin suojelutavoitteesta, joka koskee maa-, sisävesi-, rannikko- ja merialueita. Lisäksi osapuolet sopivat siitä, että vähintään 30 prosenttia tilaltaan heikentyneistä maa- ja vesiekosysteemeistä tulee ennalistaa vuoteen 2030 mennessä. Euroopan komissio teki kesäkuussa 2022 ehdotuksen

ennallistamisasetukseksi, jonka tavoitteena olisi velvoittaa jäsenvaltioita tekemään luonnon tilaa parantavia toimia. Asetusehdotuksen kustannusvaikutukset olisivat Suomelle merkittävät. Asetusehdotus on vielä Euroopan unionin neuvoston sekä parlamentin käsittelyssä.

Kansallisesti Suomessa on valmisteltu ja alettu toteuttaa HELMI-elinympäristöohjelmaa. Sen puitteissa valtion rahoituksella muun muassa suojellaan ja ennallistetaan soita sekä kunnostetaan lintuvesiä, perinnebiotooppeja ja metsäisiä elinympäristöjä. METSO-ohjelmaa on jatkettu lisäten suojeltujen metsien määrää. Myös pohjoisen Suomen metsien suojeluun on lisätty rahoitusta. Vuonna 2023 on tulossa voimaan uusi luonnonsuojelulaki, jossa uutena keinona luontokadon torjuntaan on muun muassa vapaaehtoinen ekologinen kompensatio.

Monimuotoisuuden köyhtymiselle ei ole markkinoilla hintaa, minkä vuoksi taloudellinen päätöksenteko ei ota huomioon luontokatoa lisääviä ulkoisvaikutuksia. Luontokatoon liittyvät riskit ilmenevät esimerkiksi tuholaisien aiheuttamina metsävaurioina luontaisten vihollisten hävittyä tai pölyttäjähönteisten kadon aiheuttamina huonoina satoina. Lisäksi luontokato heikentää yhteiskunnan sietokykyä sokkeja vastaan.

## Suomen ilmastopolitiikkaa ohjaavat kansainväliset sitoumukset ja kansallinen ilmastolaki

Ilmastonmuutoksen vaikutukset ovat jo havaittavissa Suomen luonnossa ja ne ovat lisääntymään päin. Vaikutukset näkyvät esimerkiksi uusina tulokas- ja vieraslajeina metsissä, Itämeren kasvavana rehevöitymisenä ja Pohjois-Suomen lumisiin ja kylmiin talviin sopeutuneiden kasvi- ja eläinlajien voimistuvana uhanalaistumisena ja katoamisena Suomesta kokonaan. Ilmastonmuutos vaikuttaa myös ihmisen luomaan ympäristöön, talouteen ja yhteiskuntaan.

Suomen ilmastopolitiikka perustuu YK:n kansainvälisiin ilmastositoumuksiin (mm. Pariisin ilmastositoumus). EU:n ilmastopolitiikka puolestaan ohjaa sekä alueen yhteisiä että jäsenvaltioiden omia toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi. Vuonna 2022 voimaan tulleen uuden kansallisen ilmastolain keskeisenä tavoitteena on, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä ja täyttää kansainväliset ilmastositoumuksensa.

Suomen ilmastolaki on keskeisiltä osiltaan tavoite- ja suunnittelujärjestelmälaki. Sen puitteissa suunniteltavia ja toimeenpantavia hallinnonalojen sisäisiä ja poikkihallinnollisia ilmastotoimenpiteitä toteutetaan lainsäädännöllä, verotuksella, budjettirahoitteisilla

avustuksilla ja investoinneilla sekä esimerkiksi informaatio-ohjauksella. Näiden toimenpiteiden tarkoituksena on pääosin yksityisen sektorin päästöjen vähentämisen ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen edistäminen. Toimia kohdennetaan kuitenkin myös julkiselle sektorille.

Ilmastonmuutoksen torjuntaan sitoutuu kokonaisuutena katsoen merkittävä määrä julkisia varoja, jotka tässä tarkastelussa jakautuvat kolmeen eri teemakokonaisuuteen, joista yksi on tämä kokonaisuus. Suurin osa varoista kuitenkin sisältyy Elinkeinoelämä, liikenne ja asuminen -teemakokonaisuuteen, johon kuuluvilla talouden sektoreilla syntyy myös valtaosa Suomen ilmastopäästöistä.

Ympäristönsuojelun keskeisenä lähtökohtana on pilaaja maksaa -periaatteen toteutuminen, minkä vuoksi budjettirahoituksen rooli ei ole perinteisesti ollut kovin merkittävä. Keskeinen ympäristönsuojelun alalla tapahtunut muutos on uusi Ympäristövahinkorahasto, joka korvaa Öljysuojarahaston vuodesta 2025 alkaen. Tarkoituksena on varmistaa, että toiminnanharjoittajat vastaisivat ympäristövahinkojen torjunnan rahoittamisesta kollektiivisen vastuun puitteissa, mikäli varsinainen vahingon aiheuttaja on maksukyvytön, konkurssissa tai tuntematon. Uuden järjestelyn pitäisi vähentää painetta valtion rahoituksen tarpeeseen näissä tapauksissa.

### Rahoitusta luontokadon torjuntaan lisätty merkittävästi

Eryteisesti luontokadon torjuntaan on vuodesta 2020 lähtien suunnattu merkittävästi lisää resursseja. Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa asetettiin tavoite, jonka mukaan luonnonsuojelurahoitusta lisätään 100 miljoonalla eurolla vuosittain. Tavoite on ylitetty, sillä keskimäärin rahoitusta on lisätty noin 108 miljoonalla eurolla vuodessa, painottuen erityisesti hallituskauden alkuvuosiin.<sup>88</sup> Valtion luonnonsuojelurahoituksen kokonaismäärä vuonna 2019 oli arviolta noin 33 miljoonaa euroa, josta se nousi seuraavan vuoden aikana 193 miljoonaan euroon. Tämä tarkoitti 482 prosentin lisäystä yhdessä vuodessa. Vuoden 2023 kokonaisrahoitustaso on arviolta 110 miljoonaa euroa, joka on 232 % korkeammalla tasolla kuin vuonna 2019. Luonnonsuojelurahoituksen merkittävä ja nopea kasvu on aiheuttanut pullonkaulaongelmia hallinnon kyvyille käyttää rahoitusta (ks. tarkemmin esimerkitapaus 2 luvussa 7).

Vesiensuojelun tehostamisohjelma käynnistettiin vuonna 2019, jolloin rahoitusta vesiensuojeluun lisättiin merkittävästi. Kokonaisuudessaan vesiensuojelun tehostamisohjelman toimenpiteisiin on budjetoitu arviolta 74 miljoonaa euroa vuosien 2019–2023 aikana.

<sup>88</sup> Edellä mainittu luku ei sisällä eduskunnan tekemiä lisäyksiä.

## Maataloustukien mahdolliset sopeutukset tulee toteuttaa hallitusti

Maataloustukien menosopeutusten toteuttaminen hallitusti edellyttäisi keskeisiä strategisen tason maatalouspoliittisia linjauksia esimerkiksi tuettavista tuotantosuunnista ja -määristä (mm. kansallisen huoltovarmuuden kannalta perusteltu tuotannon taso ja jakauma), tukien alueellisesta kohdentamisesta sekä aktiiviviljelyn nykyistä täsmennetyimmästä määrittelystä. Käytännössä linjaukset koskisivat esimerkiksi sitä, paljonko eri tuotantosuuntien tuotantoa katsotaan jatkossa kansallisesti tarvittavan ja onko edelleen perusteltua kohdentaa maataloustukia koko maan alueelle.

Kun huomioidaan edellä tarkasteltu maatalouden ja ruoantuotannon nykyinen kannattavuustilanne ja tilojen rakennekehitys, ei tukien alentamista voitane lähteä toteuttamaan nopeasti ja jyrkästi. Sen sijaan tukia olisi mahdollista sopeuttaa vähitellen, jolloin toimialan yritysten määrällinen ja toiminnallinen muutos olisi hallittua ja selkeässä yhteydessä kansalliseen tahtotilaan maatalouspolitiikan ja kansallisen ruokaturvan sisällöstä ja tavoitteista. Muutosten ohjauksessa ja niiden mukaisessa tukien määrää koskevassa päätöksenteossa tulee olla selkeä näkyminen siitä, millaista, kuinka paljon ja millä alueilla maataloutta ja ruoantuotantoa Suomessa on perusteltua ylläpitää. Tämä on erityisen tärkeää myös sen vuoksi, että maataloudessa toimintansa lopettaneita tiloja on verrattain vaikea saada uudelleen mukaan tuotantoon toisin kuin monella muulla yritystoiminnan alalla.

## Mahdolliset menosopeutukset kohdistuisivat lähinnä kokonaan kansallisesti rahoitettuun maataloustukeen

Edellä kuvatussa tilanteessa maataloustukien sopeutusmahdollisuus kohdentuu lähinnä siihen, että kansallisesti perusteltua (mm. huoltovarmuus, ruokaturva) maataloutta harjoitetaan nykyistä keskitetympin (esim. nykyistä suuremmissa tuotantoyksiköissä) ja viljelyn alueellinen kohdentuminen muuttuu. Samalla odotuksena on, että toimiala modernisoituisi edelleen toiminnallisesti, hyödyntäisi aktiivisesti monialayrittäjyyden mahdollisuuksia sekä ottaisi myös huomioon erityisesti tuotannon ympäristö- ja ilmastovaikutukset. Tällöin tukien määrällistä ja laadullista painopistettä voitaisiin siirtää perinteisistä, säilyttäivistä ja automaattisesti maksettavista tulotuista tulonsiirtoihin, joilla kannustetaan maatalouden aktiivista uudistumista, kansallisesti muun muassa huoltovarmuuden kannalta perusteltua, monialaisesti uudistuvaa, pitkäjänteisesti investoivaa ja ilmastopoliittisesti kestävästä maataloutta. Muutos ja siihen liittyvä mahdollisuus tukimenojen sopeuttamiseen perustuisi samalla selkeään, mahdollisimman kokonaisvaltaiseen näkemykseen kansallisen maatalouden roolista tulevaisuudessa sekä tätä koskeviin, muutosta tukeviin maatalouspoliittisiin ja maatalouden tukien rahoitusta perusteleviin linjauksiin.

Mahdollisuudet maa- ja metsätalousministeriön pääluokan menosopeutuksiin kohdentuvat määrällisesti lähinnä pääluokan keskeiseen siirtomenokokonaisuuteen, maatalouden tukiin. Luonnonvaratalouden harkinnanvaraisten määrärahojen puolella

säästömahdollisuudet kohdentuvat lähinnä luonnonvara- ja biotalouden edistämiseen suunnattuun hankerahoitukseen. Tämä säästömahdollisuus on kuitenkin määrällisesti verrattain pieni, vuositasolla muutamia miljoonia euroja, mikäli toiminnalla halutaan säilyttää vaikuttavuutta. Sama koskee pääluokan harkinnanvaraisten valtionavustusten määrärahoja. Näistä keskeisiä ovat esim. valtionapu maaseudun elinkeinojen kehittämiseen, valtionapu 4H-toimintaan ja valtionapu maaseudun kehittämiseen, joissa kussakin nykyinen avustuskohtainen määrärahataso on suuruusluokkaa 4–5 miljoonaa euroa vuodessa eli yhteensä 10–20 miljoonaa euroa. Hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen nykyisin osoitettavan valtionavustuksen menosopeutusmahdollisuuksia on tarkasteltu erikseen rahapelitoiminnan tuottoihin liittyviä valtionavustuksia koskevassa tekstiosuudessa luvussa 5.

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) uuden rahoituskauden aikana mahdollisuudet maatalouden tukien säästöihin kohdentuvat ensisijassa kokonaan kansallisesti rahoitettuun osaan tukikokonaisuutta, mikä ei edellytä Suomen CAP-toimenpidekokonaisuutta määrittävän CAP-strategiasuunnitelman muuttamista. Periaatteessa on tämän lisäksi kuitenkin mahdollista vähentää EU-osarahoitteen kokonaisrahoituksen määrää (muuttaa EU:n hyväksymää Suomen tukiohjelman kokonaisrahoitusta) ja samalla uudelle CAP-rahoituskaudelle EU:ssa päätettyä EU-rahoituksen määrää (43 % osarahoitteisesta kokonaisrahoituskehyksestä).

Lähinnä säästömahdollisuudet kohdentuvat tässä tilanteessa kokonaan kansallisesti rahoitettuun, suorana tulotukena vuotuisen jakoehdotuksen mukaisesti viljelijöille maksettavaan maa- ja puutarhatalouden kansalliseen tukeen (valtion vuoden 2023 talousarviossa 350 milj. euroa) ja tulotukityyppisenä viljelyalaperusteisesti maksettavan luonnonhaittakorvauksen kokonaan kansallisesti rahoitettuun osaan (valtion vuoden 2023 talousarviossa 317 milj. euroa). Koska säästöt kohdistuisivat tällöin nimenomaan viljelijöiden suoriin tulotukiin, niillä olisi välitön vaikutus tilojen kannattavuuteen. Siten voidaan arvioida, että nykyisellä maatalouden yrittäjätulotasolla jo esimerkiksi 10–20 prosentin vuotuiset säästöt (maa- ja puutarhatalouden vuotuisessa kansallisessa tuessa n. 30–70 milj. euroa) vaikuttaisivat merkittävästi tilojen toiminnan jatkuvuuteen. Samalla mahdollisessa tulotukimeinojen sopeutuksessa keskeiseksi nousee kansallisen maatalouden hallittu rakenteellinen ja tukipoliittinen muutos (vrt. edellä). Sen harkitulla ja johdonmukaisella toteuttamisella voidaan arvioida olevan mahdollista päästä lähivuosina suurempiinkin tulotukien menosopeutuksiin.

Pidempilinjaisesti, seuraavien vuosien aikana, tukipolitiikkaa on mahdollista muuttaa siten, että esimerkiksi rajoitetaan tukien automaattista kohdentamista koko maahan. Kokonaan kansallisesti rahoitettua pohjoista tukea, jota maksetaan osana maa- ja puutarhatalouden kansallista tukea, olisi mahdollista vähentää esimerkiksi asteittain, jolloin rakennemuutos pysyisi hallittuna. Pohjoisen tuen osuus valtion vuoden 2023



talousarviossa on noin 323 miljoonaa euroa. Esimerkiksi vuotuinen, 15 prosentista 30 prosenttiin seuraavalla hallituskaudella nouseva menosopeutus voisi tarkoittaa alkuvuosina noin 48–97 miljoonaa euroa vuodessa ja kasvaa seuraavina vuosina suuremmaksi osuudeksi, esimerkiksi noin puoleen nykyisestä vuotuisesta kehysmäärätasosta eli noin 160 miljoonaan euroon. Jatkovuosina ja rakennekehityksen edetessä pohjoisen tuen maksamista olisi mahdollista vähentää edelleen. Rakennekehityksen mukaisesti olisi mahdollista kohdentaa vastaavia menosopeutuksia myös luonnonhaittakorvauksen kokonaan kansallisesti rahoitettuun, tulotukityyppiseen osaan. Sopeutus voisi toteutua lähivuosina asteittain eli esimerkiksi 10 prosentista 30 prosenttiin, mikä vastaisi nykyykehysten määrärahatasossa noin 32–96 miljoonaa euroa.

### Luontokatoa mahdollista torjua nykyistä pienemmin julkisin kustannuksin

Luonnon monimuotoisuuden vaaliminen on tärkeää niin itseisarvoisesti kuin sen taloudellisten kytköstenkin vuoksi. Talous on riippuvainen luonnosta ja luonnonvaroista, eikä luontoa ja taloutta siten voi käsitellä toisistaan erillisinä. Myös ilmastonmuutos ja luontokato tulee ratkaista yhdessä, sillä ne vahvistavat toistensa vaikutuksia. Ilmastonmuutoksen verrattuna luonnon monimuotoisuus on kuitenkin noussut keskeiseksi poliittiseksi teemaksi jälkijunassa, ja yksityiskohtaisempi ymmärrys sen vaikutuksista ja kytköksistä talouteen on vasta muotoutumassa.

Yksi kehittämisalue luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa on siinä, että monimuotoisuuden edistämiseksi ei toistaiseksi ole merkittävässä määrin pystytty tunnistamaan julkisesta rahoituksesta riippumattomia liiketoimintamahdollisuuksia. Yksityisen sektorin rahoitus luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi on toistaiseksi ollut vähäistä. Luonnon monimuotoisuus on kuitenkin ilmiönä siinä määrin koko yhteiskuntaa koskettava, että sen edistämiseen ja luontokadon torjuntaan on välttämätöntä saada mukaan kaikki yhteiskunnan sektorit niin rahoituksen kuin aktiivisen toiminnan osalta.

Luontokadon torjunta vaatii jatkossakin myös julkista rahoitusta. Rahoituksen kohdentamiseen luontoarvoja eniten edistävällä tavalla tulee kuitenkin kiinnittää enenevässä määrin huomiota. Valtion rahoituksen tulisi myös kannustaa eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön. Entistä enemmän tulisi panostaa esimerkiksi osarahoitteisiin hankkeisiin, joissa valtion rahoituksen vastineeksi tarvittaisiin yksityisen tai kolmannen sektorin rahoitusta. Kustannustehokkaan ja vaikuttavan rahoituksen kohdentaminen vaatii myös mitareiden ja seurantajärjestelmien kehittämistä. Tämä työ on vasta kehitysvaiheessa ja menetelmät kehittyvät todennäköisesti merkittävästi seuraavan vuosikymmenen aikana. Kuluneen vaalikauden aikana luonnonsuojelurahoituksen määrää on lisätty merkittävästi. Nopea rahoituksen lisääntyminen on johtanut pullonkauloihin varojen käytössä. Pitkällä aikavälillä tasaisempi rahoitustaso olisi tarkoituksenmukaisempi kuin rahoituksen heittelehtiminen. Voidaan myös arvioida, että tällä hetkellä esimerkiksi ennallistamistoimiin ei

välttämättä pystytä käyttämään merkittävästi viime vuosia enempää rahoitusta, sillä se saattaisi johtaa työvoimakapeikkoihin ja kapasiteettipulaan ja siten nostaisi ennallistamisen kustannuksia.

Luonnonsuojeluun kohdennettavat määrärahat ovat harkinnanvaraisia määrärahoja. Vuonna 2023 arvioitu luonnonsuojelurahoituksen kokonaistaso on noin 110 miljoonaa euroa. Jatkossa on kiinnitettävä enenevässä määrin huomiota rahoituksen vaikuttavuuteen ja siihen, että kohdennetaan rahoitusta nimenomaan arvokkaimpien luontoarvojen suojelemiseen. Yksi mahdollisuus valtiontalouden tasapainottamiseksi olisi kohdistaa sopeutustoimia luonnonsuojelurahoitukseen. Näin toimittaessa on tärkeää, että samanaikaisesti pyritään vahvistamaan supistuvien määrärahojen vaikuttavuutta, otetaan käyttöön luonnonsuojelutoimia ja -ohjauskeinoja, jotka eivät ole riippuvaisia pelkästään valtion budjettirahoituksesta (esimerkiksi sääntelytoimet), sekä edistetään yksityisen luonnonsuojelurahoituksen lisäämistä. Luonnonsuojelurahoitukseen kohdennettava säästömahdollisuus olisi arviolta 15–40 miljoonaa euroa vuositasolla.

### **Yhteenveto**

- Vuonna 2021 maa- ja metsätalouden, ympäristön sekä luonnonsuojelun osuus julkisyhteisöjen kansantalouden tilinpidon mukaisista menoista oli noin 1,6 prosenttia (2,2 mrd. euroa vuoden 2021 hintatasossa).
- Maataloudessa kannattavuus on heikentynyt viime vuosina, ja tilannetta on pahentanut Venäjän hyökkäyssodan myötä vaikeutunut akuutti kustannuskriisi. Huoltovarmuuden kannalta olennaista maataloutta voitaisiin harjoittaa nykyistä keskitetympin, toiminnallisesti edelleen modernisoitavana, monialayrittäjyyden mahdollisuuksia aktiivisesti hyödyntäen ja erityisesti myös tuotannon ympäristö- ja ilmastovaikutukset aktiivisesti huomioon ottaen. Maatalouden rakennemuutoksen ja siihen liittyvien menosopeutusten pohjana tulee olla harkitut ja kokonaisvaltaiset linjaukset kansallisen maatalouspolitiikan ja ruoantuotannon tavoitteista ja sisällöstä.
- Luontokadon torjuntaan kohdennettuja määrärahoja on viime vuosina lisätty merkittävästi, enimmillään 482 % yhden vuoden aikana. Luontokatoa ei kuitenkaan voida torjua pelkästään julkisin varoin, vaan rinnalle tarvitaan muita ohjauskeinoja ja toimenpiteitä ja koko yhteiskunnan osallistumista, ml. rahoituksen kasvattaminen yksityisistä lähteistä. Luonnonsuojeluun suunnattujen määrärahojen vaikuttavuutta tulee myös vahvistaa.

- Maa- ja metsätalouden, ympäristön- ja luonnonsuojelun osalta on tunnistettu muun muassa seuraavia säästämahdollisuuksia (vuositason vaikutus viimeistään vuodesta 2027 lukien):
  - Maa- ja puutarhatalouden kansallisesti rahoitetun tuen pienentäminen, kaksi vaihtoehtoista tapaa:
    - Maa- ja puutarhatalouden kansallisen tuen pienentäminen (koko maa): 60–100 milj. euroa, v. 2030 tasolla 160–200 milj. euroa
    - Pohjoisen tuen pienentäminen/lopettaminen: 75–100 milj. euroa, v. 2030 tasolla 160–300 milj. euroa
  - Luonnonhaittakorvauksen kokonaan kansallisesti rahoitetun osuuden pienentäminen: 70–150 milj. euroa, v. 2030 tasossa esim. 150–200 milj. euroa
  - Luonnonsuojelurahoituksen vähentäminen: 15–40 milj. euroa
  - Pienemmät yksittäiset säästämahdollisuudet, yhteensä noin 10–20 milj. euroa kohdentuen lähinnä hanketoiminnan ja valtionavustusten supistamiseen

## 2.6 Elinkeinoelämä, liikenne sekä asuminen ja rakentaminen

Teemakokonaisuuden muodostavat elinkeinoelämään, työvoima- ja yrityspalveluihin, liikenteeseen sekä asumiseen ja rakentamiseen liittyvät julkisen sektorin toiminnot.

Valtio tukee elinkeinoelämää yritystuilla, jotka voivat olla suoria avustuksia, tukielementin sisältäviä lainoja, takauksia tai yrityksille suunnattuja verotukia<sup>89</sup>. Valtio harjoittaa pääomasijoitustoimintaa muun muassa Suomen Teollisuussijoitus Oy:n ja Business Finland Venture Capital Oy:n toiminnan ja sijoitusohjelmien kautta. Yritysten kansainvälistymistä tuetaan kansainvälistymisavustuksilla. Valtion vienninrahoitus on lähtökohtaisesti kaupallista rahoitusta.

<sup>89</sup> Verotukia ei käsitellä meno- ja rakennekartoituksessa. Verotukia käsitellään soveltuvin osin tämän työn kanssa samanaikaisesti julkaistavassa verokartoituksessa.

Yritysten tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa rahoitetaan erityisesti Business Finlandin myöntämällä avustuksilla ja lainoilla. EU:n ja kansallisilla rakennerahastovaroilla toteutetaan Suomen rakennerahasto-ohjelmaa.<sup>90</sup> Uusiutuvan energian tuotantoa tuetaan energiatuella ja uusiutuvan energian tuotantotuella. Energiatuella tavoitellaan lisäksi energiatehokkuutta ja energian tuotannon ympäristöhaittojen vähentämistä.

Valtio vastaa julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisestä. Julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta ja tarjoamalla työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä. Lisäksi niillä edistetään uuden yritystoiminnan syntymistä ja kehitetään yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua. Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden toimeenpanosta vastaavat nykyisessä rakenteessa 15 ELY-keskusta ja 15 TE-toimistoa. TE-toimistot järjestävät myös maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta sekä tarjoavat muita palveluita kotoutumisen edistämiseksi.<sup>91</sup> Työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuu siirtyy kuntien ja kuntien muodostamien työllisyysalueiden vastuulle vuoden 2025 alusta alkaen.

Valtion vastuulla on pitää omistamansa väyläverkko liikennöitävässä kunnossa. Tätä varten varataan vuosittain harkinnanvaraista rahoitusta tie-, rata- ja vesiväyläyhteyksien ylläpitoon. Liikenneverkkoa kehitetään myös elinkeinoelämän kuljetuksia ja väestön liikumistarpeita palvelevilla investoinneilla. Valtion harkinnanvaraisella joukkoliikennetuella edistetään alueellista ja paikallista joukkoliikennettä. Valtion lisäksi kunnat rahoittavat omistamansa liikenneverkon ylläpitämistä ja rakentamista sekä joukkoliikennettä. Valtion varoista myönnetään myös kauppamerenkulun tukia, joilla pyritään parantamaan suomalaisen kauppalaivaston kansainvälistä kilpailukykyä muun muassa huoltovarmuuden takaamiseksi.

Valtion tukeman asuntotuotannon tavoitteena on tarjota kohtuuhintaista vuokra-asuntotuotantoa pieni- ja keskituloisille kotitalouksille. Lisäksi valtio tukee asuntojen rakentamista erityisryhmille, esimerkiksi ikääntyneille. Valtio tukee asumista myös verotuilla sekä asumistuilla ja toimeentulotuen kautta.<sup>92</sup> Kunnat vastaavat kaupunkisuunnittelusta ja maankäytöstä sekä kaavoituksesta. Valtaosa valtion tukemaa asuntotuotantoa rakennuttavista ja omistavista yhtiöistä on kuntien kokonaan omistamia vuokratalo-yhtiöitä.

90 <https://www.ely-keskus.fi/rakennerahastot-2021-2027>

91 Kotoutumista edistetään lisäksi koulutusjärjestelmän sisällä maahanmuuttajille tarjottavilla valmistavilla ja valmentavilla koulutuksilla sekä tutkintotavoitteisella ammatillisella koulutuksella.

92 Verotukia käsitellään soveltuvin osin verokartoituksessa ja sosiaaliturvaetuuksia tämän raportin Sosiaaliturvaetuuudet -osiossa.

Vuonna 2021 teemakokonaisuuden osuus julkisyhteisöjen kansantalouden tilinpidon mukaisista sulautetuista menoista oli karkeasti arvioituna noin 9 prosenttia (13,2 mrd. euroa vuoden 2021 hintatasossa).<sup>93</sup> Suurimmat, julkisyhteisöjen tehtävuokituksen mukaiset alaerät teemakokonaisuudessa olivat liikenne (6,2 mrd. euroa) sekä yleiset talousteen ja kauppaan liittyvät tehtävät sekä työvoimapalvelut (3 mrd. euroa).

Valtion vuoden 2023 budjetissa teemakokonaisuuden menot ovat noin 6,4 miljardia euroa, mikä on noin 8 % koko budjetista. Merkittävä osuus teemakokonaisuuden menoista on valtion budjetin ulkopuolella, sillä kunnat omistavat merkittävän määrän liikenneverkkoa ja rahoittavat sitä myöten ylläpito- ja rakentamiskustannuksia sekä osan joukkoliikenteen menoista. Lisäksi iso osa asumisen kehittämisen ja yhdyskuntakehityksen menoista on valtion budjettitalouden ulkopuolella.

### **Uusi laki lisää merkittävästi valtion T&K-rahoitusta**

Vuoden 2023 alusta voimaan tullut laki valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 lisää merkittävästi valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitusta. Valtion T&K-rahoituksen on tarkoitus nousta 1,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2030, mikä merkitsee arviolta 280 miljoonan euron vuosittaista menolisäystä. Lain tavoitteiden ja julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta on hyvin tärkeää kohdentaa T&K-toiminnan rahoitus tehokkaasti ja vaikuttavasti. Hyvä T&K-rahoitus kohdistuu tutkimukseen, joka ei toteutuisi ilman tukea ja jolla on merkittäviä ulkoisvaikutuksia eli tutkimus hyödyttää myös muita kuin tutkimuksen tekijää (Einiö ym. 2013). Yritystuissa tulisi painottaa myös voimakkaammin suurempaa riskiä sisältäviä radikaaleja innovaatioita. Julkinen valta voi edistää yritysten T&K-toimintaa myös kouluttamalla T&K-osaajia tai rahoittamalla korkeakouluissa ja tutkimuslaitoksissa tehtävää perustutkimusta.

Julkinen T&K-rahoituksen vaikuttavuuden arviointiin liittyy huomattavia vaikeuksia. Yleensä ei ole mahdollista luotettavasti arvioida sitä, mitä olisi tapahtunut ilman valtion myöntämää rahoitusta. Tästä syystä erityisesti yrityksiin kohdistuvien tukien vaikuttavuutta tulisi aika ajoin arvioida satunnaistetulla koeesetelmällä. Tätä tietoa voitaisiin käyttää tukien tehokkaan kohdentamisen suunnittelussa.

---

<sup>93</sup> Tarkastelu pohjautuu cofog-luokitukseen perustuvaan julkisyhteisöjen menot -tilastoon. Liitteessä 1 on kuvattu se, miten teemakokonaisuuden mukaiset menot on arvioitu käyttäen julkisyhteisöjen menot tehtävittäin -tilastoa. Luokitteluun liittyy hieman epätarkkuutta.

## Viimeaikaisilla ratkaisuilla on lisätty merkittävästi erilaisia tukia ja rahoitusta

Suomen alue- ja rakennepolitiikan ohjelman tehokas ja vaikuttava kohdentaminen voi vähentää tarvetta muun muassa innovaatioiden ja hiilineutraaliuden edistämisen kansalliseen rahoitukseen. Ohjelman rahoitusvaltuus vuonna 2023 on noin 532 miljoonaa euroa sisältäen sekä kansallisen että EU:n rahoitusosuuden.

Valtio on vuosien saatossa pääomittanut pääomasijoitustoimintaa harjoittavia yhtiöitään mittavasti ja ne ovat kasvaneet osittain myös tuloksekkaan sijoitustoiminnan myötä. Esimerkiksi Suomen teollisuussijoitus Oy:öön on tehty yhteensä 819 miljoonan euron sijoitukset ja sen oma pääoma on kasvanut 1,8 miljardiin euroon. Ilmastorahasto Oy:tä on pääomitettu kuluneella vaalikaudella 200 miljoonalla eurolla ja sen oma pääoma on 2,6 miljardia euroa. Yhtiöiden pääomarakennetta tulee tarkastella siitä näkökulmasta, kuinka suuret pääomat ovat tarpeen yhtiöiden tehtävien kannalta.

Koronapandemian taloudellisten vaikutusten lieventämiseksi ja jäsenmaiden toipumisen edistämiseksi EU:ssa päätettiin kesällä 2020 EU:n elpymisvälineestä. Suomen kansallisessa elpymis- ja palautumissuunnitelmassa päätettiin kohdentaa 50 % rahoituksesta eli lähes miljardi euroa vihreään siirtymään (kohdistuen merkittävästi energiatukeen). Venäjän hyökkäystä Ukrainaan alkuvuodesta 2022 varautumisen ministerityöryhmä linjasi toimenpidekokonaisuudesta, jossa tavoitteena oli nopeuttaa irtautumista fossiilisesta energiasta sekä tukea uuden teknologian käyttöönottoa kohdistuen yhteensä noin 700 miljoonaa euroa vihreän siirtymän vauhdittamiseksi, josta noin puolet energiatukeen. Sähkön kesästä 2021 alkanut hinnannousu voimistui merkittävästi Venäjän hyökkäyssodan alkamisen myötä. Sähkön korkeiden hintojen lieventämiseksi kotitalouksille ja yrityksille on tarjottu tukea muun muassa verotuksen, verovähennyksen sekä suoran sähkötuen kautta.

## Työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnille

Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuu siirtyy kuntien ja kuntien muodostamien työllisyysalueiden vastuulle vuoden 2025 alusta alkaen. Lisäksi valtion työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä tukevia toimintoja järjestetään uudelleen.

Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut rahoitetaan pääasiassa työ- ja elinkeinoministeriön budjetista. Lisäksi julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin laskettavaa palkkatukea sekä starttirahoja ja työvoimakoulutusta rahoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloilta. Yhteenlaskettuna julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin laskettavissa oleva rahoitus on ammatillinen kuntoutus mukaan laskettuna 1,9–2 miljardia euroa vuodessa. Vuoden 2025 alussa voimaan tulevassa uudistuksessa yli kolmannes tästä rahoituksesta siirtyy tehtävien siirron yhteydessä kunnille.

Työllisyys- ja yrityspalvelut ovat osa julkista palvelutuotantoa, jonka tavoitteena on vahvistaa työllisyyttä ja talouskasvua. Työllisyys- ja yrityspalveluiden osalta ei nähdä tavoitteiden näkökulmasta olevan mahdollisuuksia suoraan toimeenpantavissa oleville sopeutustoimille. Järjestämistäsiirto kunnille on iso uudistus, joka muuttaa niin palveluiden rahoitusta kuin valtion ohjausta. Tulevalla vaalikaudella on perusteltua seurata uudistuksen vaikutuksia ja muun muassa rahoitus- ja ohjausmallin käytännön toimivuutta. Työllisyys- ja yrityspalveluita ja niihin yhteydessä olevia rakenteita (esimerkiksi sosiaaliturva ja koulutuspalvelut) on suositeltavaa kehittää rakenteellisesti siten, että järjestelmä tukee työvoiman tarjontaa ja kohdentaa palveluita julkisen talouden näkökulmasta kustannusvaikuttavalla tavalla. Työllisyys- ja yrityspalveluihin epäsuorasti vaikuttavia ehdotuksia käsitellään sosiaaliturvateeman yhteydessä.

### **Liikenteen budjettirahoitus on noussut kuluneella vaalikaudella**

Liikenteen budjettirahoitus on tällä vaalikaudella ollut aiempaa korkeammalla tasolla. Perusväylänpitoon panostettiin 16 % enemmän verrattuna edelliseen hallituskauteen. Perusväylänpidon taso on ollut keskimäärin 1,4 miljardia euroa vuosittain. Kehittämishankkeita päätettiin yhteensä 2,0 miljardilla eurolla, eli kaksinkertaisella summalla verrattuna edelliseen hallituskauteen. Pienen osan kasvusta selittää maa- ja vesirakentamisen kustannusten nousu, jonka vuoksi perusväylänpidon määrärahaa korotettiin vuosille 2022–2023 ja kehittämishankkeiden valtuuksia vuosille 2023–2025. Muutoin kasvu liittyy hallitusohjelmassa päätettyyn perusväylänpidon ja kehittämishankkeiden rahoituksen mittaluokkaan.

Kuluneella vaalikaudella eduskunnalle annettiin parlamentaarisen valmistelun jälkeen selontekona ensimmäinen 12-vuotinen liikennejärjestelmäsuunnitelma lain liikennejärjestelmästä ja maanteistä mukaisesti. Suunnitelma sisältää liikenteen budjettirahoituksen tavoitetason, joka on mitoitettu julkisen talouden suunnitelmaa korkeammalle tasolle. Tämä on aiheuttanut ristiriitaa, sillä lain mukaan kunkin hallituskauden alussa liikennejärjestelmäsuunnitelma tarkistetaan ja sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa sekä tarvittaessa tarkistetaan julkisen talouden suunnitelman muuttuessa. Liikenne- ja viestintäministeriön on varmistettava valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteensovittaminen muihin valtakunnallisiin suunnitelmiin.

Kuluneen vaalikauden aikana liikenteen rahoitusta ovat edelleen korottaneet koronapandemian vuoksi päätetyt joukkoliikennetuet, ylimääräiset varustamotuet sekä maakuntalentojen tukeminen. Lisäksi Venäjän Ukrainassa aloittaman hyökkäyssodan vuoksi lisättiin huoltovarmuuteen liittyen esimerkiksi yksityistietukia ja avustuksia vihreän siirtymän edistämiseen.

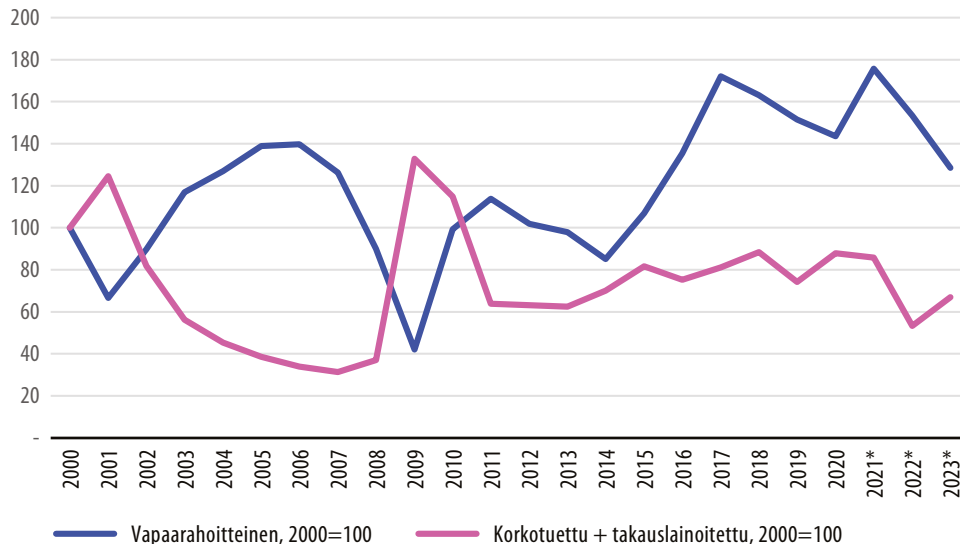
Liikenteen ja viestinnän alalla on jo pitkään yhtiötetty toimintoja. Osa yhtiöittämisistä on johtanut markkinaehtoisesti toimiviin yhtiöihin (esim. televiestintä). Jotkut yhtiöt ovat kuitenkin täysin tai pääosin julkisen rahoituksen varassa, jolloin yhtiöittäminen ei ole välttämättä vähentänyt toiminnan rahoitusta valtion kustantamana. Esimerkiksi liikenteenohjauspalveluyhtiön toiminta katetaan pitkälti valtion talousarviosta. Myös suurten ratahankkeiden suunnittelu on siirretty yhtiömallilla hoidettavaksi siten, että 49 prosentista kustannuksista vastaavat kunnat tai julkisyhteisöt ja loppuosuudesta valtio. Lisäksi suunnittelun hajauttaminen voi sirpaloittaa rataverkon normaalia kehittämistä, kun Väyläviraston vastuulla oleva kokonaisnäkemys rataverkosta hajautuu.

### **ARA-tuotannon korkea taso näkyy rakentamisen kustannuskehityksessä**

Asuntorakentamisen yleinen suhdannetilanne on ollut hyvin vahva vuodesta 2015 asti. VTT:n arvion mukaan (Vainio 2020) Suomeen tarvittaisiin vuosittain 30 000–35 000 uutta asuntoa. Vuodesta 2016 alkaen asuntoaloitusten määrä on ylittänyt edellä mainitun tarpeen, ja vuosien 2017–2021 aikana asuntoaloitusten vuosikeskiarvo ylitti 42 000 asuntoaloituksen tason. Asuntotarjonnan lisääntyminen on näkynyt erityisesti vapaarahoitteisen vuokra-asuntotarjonnan lisääntymisenä ja tätä kautta vuokratason ja uusien vuokrasopimusten maltillistumisena ja osittaisena vuokrapyyntien alenemisena. Tämä vahvistaa sitä käsitystä, että vain riittävä asuntotarjonta voi hillitä asumisen hintojen ja vuokrien kasvua. Asuntotuotanto taas tarvitsee tuekseen riittävää kaavoitusta ja tonttitarjontaa.

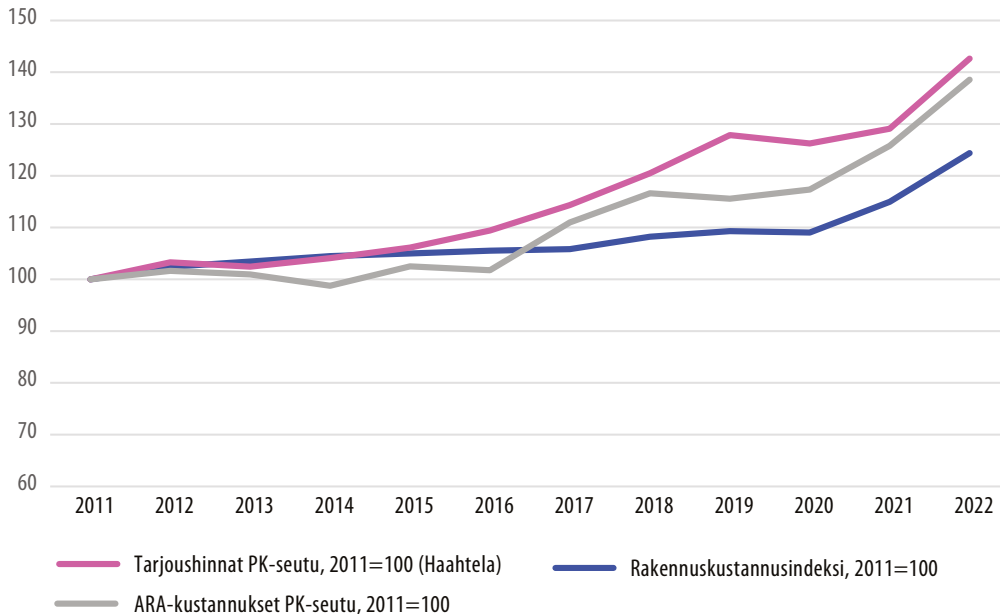
Samaan aikaan, kun rakentamisen yleinen suhdannetilanne on ollut erittäin vahva, on myös valtion tukema asuntotuotanto ollut ennätyskorkealla tasolla. Vuoden 2015 jälkeen uusista asunnoista keskimäärin 20 % on ollut valtion tukemaa tuotantoa. Rakentamisen suhdannetilanteeseen nähden tätä voidaan pitää suurena osuutena. Vielä 2000-luvun alkuvuosina ARA-tuotanto reagoi viiveellä vapaarahoitteisen tuotannon muutoksiin vastasyklisesti siten, että vapaarahoitteisen tuotannon kasvaessa ARA-tuotanto vähentyi ja päinvastoin. Sen sijaan vapaarahoitteisen tuotannon yli kaksinkertaistuttua vuodesta 2014 vuoteen 2021 myös ARA-tuotanto kasvoi noin 23 prosenttia. Siten ARA-tuotanto on ollut viime vuosina liian korkealla tasolla rakentamisen suhdannekehityksen tasaamisen näkökulmasta, eikä vastasyklisyys ole toteutunut (ks. kuvio 7).



**Kuvio 7.** Vapaaarahoitteen asuntotuotannon ja ARA-tuotannon kehitys, indeksi 2000 = 100

Lähde: Tilastokeskus, ARA, VM

Vastasyklisyyden puute ei voi olla osaltaan vaikuttamatta rakentamisen kustannuskehitykseen. Korkeasuhdannetilanteessa kustannusten nousu näkyy pääsääntöisesti ensimmäisenä valtion tukemassa tuotannossa, sillä valtion tukeman tuotannon hintataso määräytyy suoraan toteutuneiden kustannusten mukaan. Vuosina 2015–2022 pääkaupunkiseudulla rakentamisen tarjoushintaindeksi on noussut noin 34 prosenttia ja toteutuneet ARA-kustannukset noin 35 prosenttia, kun vastaavalla ajanjaksolla rakennuskustannusindeksi on noussut noin 18 prosentilla (ks. kuvio 8).

**Kuvio 8.** Rakentamisen kustannuskehitys, indeksi 2011 = 100

Lähde: Tilastokeskus, Haahtela, VM

Omakustannusperusteisessa järjestelmässä valtion tukeman vuokra-asuntotuotannon korkeat kustannukset siirtyvät maksettaviksi osana vuokraa. Vaikka suuret vuokranantajat voivatkin tasata vuokria, nostaa liian korkea ja liian korkealla hinnalla rakennettu valtion tukema asuntotuotanto pienituloisille tarkoitettujen asuntojen vuokria. Siksi jatkossa tulisi kiinnittää enemmän huomiota rakennusalan yleiseen suhdannetilanteeseen, kun arvioidaan asuntorakentamiseen kohdennettavan tuen tasoa.

Asumiseen suunnatut avustukset sekä valtion tukeman asuntotuotannon korkotukivaltuudet ovat tällä hetkellä ennätystasolla. Vuosina 2022 ja 2023 korkotukivaltuuden taso on 1,95 miljardia euroa. Finanssikriisin aikoina vuosina 2008 ja 2009 korkotukivaltuuden taso oli enimmillään 1,69 miljardia euroa. Kuluneen vaalikauden aikana asumiseen ja rakentamiseen kohdennetun tuen määrä on tasaisesti noussut. Vuodesta 2016 vuoteen 2023 mennessä asumiseen ja rakentamiseen käytettävien avustusten määrä on kasvanut 107 prosentilla 187 miljoonasta eurosta 388 miljoonaan euroon. Kasvun myötä haasteena on ollut avustusten sirpaleisuus ja lukuisten pienehköjen avustusten määrä. Tämä on lisännyt hallinnollista taakkaa ilman, että avustuksilla on välttämättä ollut erityistä vaikuttavuutta. Erityisesti tämä koskee kotitalouksille ja taloyhtiöille myönnettyjä tukia.

Valtaosa asumiseen kohdistettavista tuista (pl. asumistuet) maksetaan Valtion asuntorahastosta. Aravalainakannan määrä on noin 2,4 miljardia euroa ja korkotukilainakannan määrä noin 15,9 miljardia euroa. ASP-lainakannan määrä on noin 4,6 miljardia euroa.

Valtion asuntorahaston sisään tuleva kassavirta koostuu takausmaksuista sekä aravalainojen lyhennyksistä ja korkotuotoista. Aravalainojen takaisinmaksun johdosta rahastolla on likvidejä varoja noin 3,2 miljardia euroa. Avustukset ja korkotukimenot maksetaan asuntorahaston likvideistä varoista. Edellä mainittu asuntorahaston kassa on osa Valtiokonttorin kassaa ja siten osa valtion maksuvalmiutta. Siten kassan käyttö lisää aina myös valtion velanoton tarvetta, minkä vuoksi Valtion asuntorahastoa on tarpeen tarkastella samoin periaattein kuin muuta valtion budjettirahoitusta<sup>94</sup>. Viime vuosina rahastosta maksettavien korkotukimenojen taso on ollut joitakin yksittäisiä miljoonia, mutta yleisen korkotason noustessa korkotukimenojen voidaan arvioida nousevan huomattavasti. Kuluvana vuonna korkotukimenojen tason arvioidaan olevan noin 120 miljoonaa euroa. Tämä johtaa myös siihen, että Valtion asuntorahaston likvidit varat hupenevat ennakoitua aiemmin.

Valtion asuntorahaston takausvastuu on yhteensä arviolta 18,3 miljardia euroa. Rahastosta myönnettävien takausten määrä on kasvanut merkittävästi sen jälkeen, kun suorasta lainoituksesta on luovuttu ja siirrytty valtion täytetakaamiin korkotukilainoihin. Vaikka toistaiseksi takauksista aiheutuneet tappiot ovat olleet varsin maltillisella tasolla, on takauskantaan syytä kiinnittää enenevää huomiota. Tätä korostaa myös se, että Tilastokeskuksen muutettua tilastointimenetelmään myös korkotukilainat lasketaan osaksi julkisyhteisöjen velkaa. Myös takausmaksuihin tulisi kiinnittää enenevää huomiota. Asuntorahoituksen vuokra- ja asumisoikeustalojen rakentamiseen myönnettävään täytetakausselliseen korkotukilainoitukseen ei sisälly takausmaksuja. Uusia täytetakaussellisten korkotukilainojen edellä mainittuun tarkoitukseen on viime vuosina myönnetty keskimäärin noin 1,5 miljardia euroa vuodessa.

### **Valtion rahoitus on noussut tarpeettoman isoksi MAL-sopimuksissa**

Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimuksia on solmittu seitsemän kaupunkiseudun<sup>95</sup> kanssa. MAL-sopimusten tavoitteena on yhteensovittaa maankäyttöä asumisen ja liikenteen ratkaisujen kanssa. Valtion rahoitusosuus vuosiksi 2020–2023 solmittuihin sopimuksiin oli ennätysasuuri: valtio on sitoutunut rahoittamaan sopimusten mukaisia liikennehankkeita sekä asumiseen liittyviä toimenpiteitä yhteensä arviolta 935 miljoonalla eurolla. Summa lähes kaksinkertaistui edellisistä sopimuksista, jolloin valtion sitoutuminen oli arviolta 526 miljoonaa euroa.

94 Ks. rahaston suhteesta kehysjärjestelmään myös Valtiovarainministeriö (2022b, s. 107–110).

95 Helsingin, Turun, Tampereen, Oulun sekä ensimmäistä kertaa Jyväskylän, Kuopion ja Lahden seudut.

Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimuksia voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavina sopimusvälineinä. Ne ovat myös valtiolle ainoa tosiasiallinen keino pyrkiä vaikuttamaan kuntien kaavoitukseen ja sitä kautta myös asuntotuotannon tasoon. Tällä on myös kansantaloudellista vaikutusta, sillä riittävä asuntotuotanto edistää muun muassa työvoiman liikkuvuutta. Viimeinen sopimuskierron kuitenkin osoitti, että sopimuksissa painopiste on siirtynyt liiaksi keskusteluun siitä, mikä on valtion liikennehankkeisiin kohdentaman rahoituksen taso. Jotta sopimuksilla olisi lisäarvoa, on ne välttämätöntä palauttaa alkupe räiseen ytimeensä. Myös seuduilla on varauduttava siihen, ettei valtio kykene pitämään yllä kuluneelle sopimuskaudelle myönnettyä rahoitustasoa. Valtion rahoitusta MAL-sopimukseen on harkittava tarkoin sopimusmenettelyn lisäarvon näkökulmasta.

### Säilyttäviä yritystukia on mahdollista karsia

Elinkeinoelämän tukia tulisi karsia erityisesti säilyttävien yritystukien osalta. Niiden vähentäminen loisi liikkumatilaa T&K-rahoituslain myötä kasvavalle T&K-rahoitukselle, jota kana voitaneen merkittävästi myös elinkeinoelämälle. Yritystukien painopiste siirtyisi samalla uudistavien tukien suuntaan. Esimerkkejä säilyttävistä yritystuista ovat muun muassa alueellinen kuljetustuki ja yritysten sähköistämistuki, vaikkakin jälkimmäinen on nykyään osittain uudistava tuki. Sähköistämistukeen on käytettävissä 150 miljoonaa euroa vuosittain vuoteen 2026 saakka.

Energiatukeen viime vuosina tehtyjen merkittävien lisäysten valossa olisi syytä harkita vuodesta 2023 alkaen käytössä olevan rahoituksen tasoa. Energiatuen valtuuden määrä vuoden 2023 talousarviossa on 283 miljoonaa euroa ja alenee 28 miljoonaan euroon vuodesta 2024 alkaen. Tukitasoa alentamalla olisi mahdollista saada esimerkiksi noin 10–15 miljoonan euron säästö. Samoin olisi syytä karsia muita yritystukia, kuten alempana liikenteen kohdassa mainittuja varustamotukia sekä muita pienempiä tukia. Verotukia käsitellään soveltuvin osin verokartoitustyössä.

Alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaan varattua valtuutta olisi mahdollista vähentää harkinnanvaraisella summalla. Kyseinen säästö parantaisi julkisen talouden alijäämää EU-osarahoitteisuuden vuoksi vain osittain ja tarkoittaisi samalla myös EU:lta saatavan rahoitusosuuden vähenemistä. Lisäksi juuri laaditut ohjelma-asiakirja ja kumppanuussopimukset tulisi tällaisessa tapauksessa päivittää.

### Valtion yhtiöomistuksia tulisi tarkastella kriittisesti

Valtion pääomasijoitustoimintaa harjoittavien yhtiöiden sekä valtion rahastojen pääomarakennetta tulisi tarkastella. Osinkoa tuottavia pääomia voitaisiin siirtää takaisin valtioneuvoston kanslialle, jotta osinkotulot tuloutuisivat budjettitalouteen. Lisätuloutus voisi olla suuruusluokaltaan 50–80 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi yhtiörakennetta tulisi

tarkastella siitä näkökulmasta, miten valtion erityistehtävayhtiöiden pääomat parhaiten palvelisivat yhtiöille asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Samalla voitaisiin luopua tarpeettomista pääomituksista yhtiöihin, mikä voisi tuoda noin 20 miljoonan euron vuotuisen säästön.

Valtion yhtiöomistusten omistusrajoja voitaisiin laskea yhtiöryhmittäin, esimerkiksi pörssi-yhtiöiden ja suurimpien strategisen intressin yhtiöiden osalta enintään 33,4 prosenttiin. Lisäksi erityistehtävayhtiöille ja talousarvion ulkopuolisille rahastoille tulisi teettää tase-analyysejä. Tätä kautta kaikilla hallinnonaloilla olisi mahdollista päästä aiempaa vahvempaan osinko-, pääomapalautus- ja tuloutuspolitiikkaan, jolla rahoitettaisiin jatkossa kaikki valtionyhtiöissä esiintyvät lisärahoitustarpeet. Näin olisi mahdollista vähentää talousarvion kautta toteuttavia erilaisia pääomitarpeita useilla sadoilla miljoonilla euroilla, sillä esimerkiksi kuluneella vaalikaudella talousarvioiden kautta osoitettiin valtion kokonaan tai osittain omistamille yhtiöille erillisiä lisäpääomituksia lähes 2,2 miljardilla eurolla eli keskimäärin noin 550 miljoonaa euroa vuodessa (Ilmatorahasto Oy, Suomen Teollisuussijoitus Oy, suurten ratahankkeiden hankeyhtiöt, Lääkekehityskeskus Oy, Finavia Oy, Finnair Oyj, Suomen Kaasuverkko Oy, Suomen Malmijalostus Oy ja Gasgrid Oy).

### Säästömahdollisuuksia väyläverkossa, varustamotuissa ja Ylen rahoituksessa

Liikenteen määrärahataso perustuu pääosin harkinnanvaraisiin päätöksiin. Hallinnonalan suurimmat harkinnanvaraiset menokohteet ovat perusväylänpito, väyläverkon kehittämishankkeet ja joukkoliikenteen tukeminen. Lakimuutoksin olisi mahdollista karsia esimerkiksi Yleisradio Oy:n rahoitusta tai varustamoille myönnettäviä tukia.

Perusväylänpidon tasoa on korotettu parlamentaaristen päätösten perusteella vuodesta 2017 lukien korjausvelan vähentämiseen osoitetulla 300 miljoonan euron lisäyksellä. Ensi vaalikaudelle teknisesti arvioitu määräraha on 1 285 miljoonaa euroa. Mikäli haluttaisiin palata aiempaan määrärahatasoon, ilman korjausvelkaan osoitettua erityisrahoitusta, voisi perusväylänpidon rahoitusta vähentää esimerkiksi noin 300 miljoonalla eurolla.

Väyläverkon kehittämishankkeisiin kohdistuvat säästöt ovat olleet varsin tavanomaisia niiltä osin kuin määrärahaa ei ole sidottu aiemmilla päätöksillä. Nykytilanteessa kehittämishankkeisiin voisi kohdistua esimerkiksi 100–300 miljoonan euron porrastettu säästö verrattuna ensi vaalikaudelle teknisesti arvioituun 420–470 miljoonan euron määrärahatasoon.

Valtio on sitoutunut suurten ratahankkeiden hankeyhtiöiden suunnittelun rahoitukseen yhteensä lähes 160 miljoonalla eurolla ja muut osakkaat runsaalla 150 miljoonalla eurolla. Valtiovarainministeriön (2023) ja liikenne- ja viestintäministeriön selvityshankkeen mukaan mikään kolmesta suuresta ratahankkeesta ei ole taloudellisesti kannattava

pitkälläkään aikavälillä ja jokainen vaatii merkittävän osan julkista rahoitusta rakentamis- ja käyttöaikana. Lisäksi hankkeiden ilmastovaikutukset erityisesti rakentamisvaiheessa ovat huomattavan kielteiset. Johtopäätöksenä valtion tulisi vetäytyä suurten ratahankkeiden suunnittelun rahoituksesta, sillä niukkojen resurssien aikana määrärahat tulisi kohdentaa tuottavampiin kohteisiin. Enemmistöomistajana valtion vetäytyminen johtaisi todennäköisesti myös kuntien vetäytymiseen hankkeista. Näin välttyttäisiin tulevilta suunnittelukustannuksilta, noin 226 miljoonaa euroa, sekä aikanaan rakentamisen ja ylläpidon kustannuksilta kaikkien hankkeiden osalta, arviolta 12 miljardia euroa. Tämä tarkoittaisi jaksotettuna vuosittaista, käytännössä pysyvää, arviolta 135 miljoonan euron kustannuserää julkiselle taloudelle. Laskelmien epävarmuuden vuoksi vuosikustannus voisi kuitenkin nousta jopa 260 miljoonaan euroon.

Merenkulun toimintaa tuetaan valtion talousarviosta vero- ja maksutukina sekä suorina tukina yhteensä arviolta 230 miljoonalla eurolla. Valtiontukien kokonaisuutta on viiemeksi tarkasteltu vuonna 2012 (Valtiovarainministeriö 2012). Varustamotuen määräraha on tästä noin 90 miljoonaa euroa. Suomen ja Viron tai Ruotsin välisillä matkustaja-autolautoilla kuljetetaan rahtia, mutta alukset ovat myös viihdekäytössä. Tästä johtuen aluksilla työskentelee myös muuta kuin varsinaiseen merenkulkuun liittyvää henkilöstöä, joiden palkanmaksun tukeminen on herättänyt keskustelua erityisesti siksi, että manteelella vastaava työstä ei makseta työnantajalle tukea. Mikäli työnantajalle maksettavat tuet rajattaisiin koskemaan vain varsinaiseen merenkulkuun liittyvää työtä aluksilla, voisi määräraharave laskea noin 30 miljoonalla eurolla (35 %). Mikäli varustamotuet poistettaisiin kokonaan, alenisivat valtion menot noin 90 miljoonaa euroa. Lisäksi valtio osallistuu 29 prosentilla merimieseläkelain mukaisiin eläkkeistä ja kuntoutusrahoista aiheutuviin kustannuksiin, jotka merimieseläkekassa tai muu eläkelaitos maksaa. Vuonna 2023 tähän on budjetoitu 63 miljoonaa euroa. Valtion osuutta merimieseläkejärjestelmän eläkekustannuksista tulisi pyrkiä supistamaan osana tukikokonaisuuden uudistusta.

Väylämaksu puolitettiin vuosille 2015–2017 kompensoimaan rikkidirektiivin vaikutuksia meriliikenteelle. Tämän jälkeen puolitusta on jatkettu eri perusteluin. Väylämaksun puolittamisen aikana saadut maksutulot ovat vastanneet keskimäärin hieman yli puolta väyläpidon kustannuksista. Väylämaksun yksikköhinnat on mitoitettu siten, että niillä katetaan kauppamerenkululle tarjottujen palveluiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Väylämaksut palautuvat nykypäätösten perusteella täysimääräisiksi vuoden 2024 alusta alkaen. Tämä vahvistaa valtiontaloutta noin 30–40 miljoonalla eurolla. Väylämaksu ei ole keskeisimpiä merilogistiikan kustannustekijöitä. Suomen kauppamerenkulkuun liittyvät kustannukset ovat miljardiluokan erä, joten väylämaksun puolittamisella on hyvin rajallinen merkitys. Myös kuljetusvolyymeihin nähden väylämaksu on maltillinen täysimääräisenäkin, joten väylämaksua tulisi jatkaa täysimääräisenä.

Joukkoliikennetukien osalta voitaisiin uudelleenarvioida suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen tukitarvetta suhteutettuna kaupunkien omaan taloudelliseen tilanteeseen. Tukirahoituksen poisto lisäisi vastaavalla määrällä näiden kuntien joukkoliikennekustannuksia. Lisäksi momentilta olisi mahdollista karsia noin 13 miljoonan euron rahoitus ilmastoperusteisiin tukiin, joilla rahoitetaan muun muassa MAL-sopimusten mukaisia ilmastoperusteisia joukkoliikenneavustuksia sekä muita ilmastoperusteisia toimenpiteitä. Määrärahan varsinainen vaikuttavuus päästöjen vähenemiseen on epäselvä. Näillä toimilla valtion velanottotarvetta voitaisiin vähentää yhteensä 30 miljoonalla eurolla.

Yleisradio Oy:n rahoitus katetaan yleisradioverolla, joka kerätään sekä yksityishenkilöiltä että yhteisöiltä. Mikäli Ylen rahoitusta supistettaisiin portaittain kahden seuraavan vaalikauden aikana esimerkiksi 20 prosentilla, olisi tämän toimen vaikutus nykyrahassa noin 120 miljoonaa euroa. Vastaavan kokoinen säästö olisi mahdollista toteuttaa myös luopumalla Ylen rahoituksen indeksikorotuksista seuraavien 8 vuoden ajaksi. Tällöin Yle-veron tuottoa pitäisi nykyisen käytännön mukaisesti alentaa. Siten toimi ei suoraan vahvistaisi julkista taloutta, mutta mahdollistaisi muun valtion verotuksen kiristämisen kokonaisveroastetta nostamatta. Ylen rahoitusta on käsitelty tarkemmin indeksisäästöjä käsittelevässä luvussa 4 ja siellä esitetyt toimet ovat päällekkäisiä tämän toimen kanssa.

### Asumisen ja rakentamisen tukia mahdollista kohdentaa vaikuttavammin

Monet asumiseen ja rakentamiseen liittyvät tuet kohdentuvat yleistukien tavoin laajalle joukolla, eivätkä eniten tarvitseville. Siten tukia olisi mahdollista kohdentaa uudelleen kohdennetumpiin käyttötarkoituksiin, joissa vaikuttavuus on parempi ja valtion rahoitukselle on enemmän tarvetta.

Sekä öljylämmityksestä luopumisen avustusten että taloyhtiöille myönnettävien energiatehokkuusavustusten on määrä päättyä vuoden 2023 lopussa. Energiatehokkuusremonttien tulisi varsin nopeasti maksaa itsensä takaisin ilman valtion avustuksia. Avustusten suuri kysyntä kertoo siitä, että hankkeita on paljon vireillä ja suurin osa niistä toteutuisi ilman valtiontukeakin. Tämä johtaa helposti myös kustannusten nousuun. Kotitalouksille myönnettävissä tuissa pitäisi vähintäänkin olla tulorajat.

MAL-sopimusten perusteella on myönnetty MAL-kaupunkiseuduille valtion tukemaan asuntotuotantoon käynnistysavustusta. Käynnistysavustus on kiinteä asunnon koosta tai kustannuksista riippumatta. Nykyisellä sopimuskaudella käynnistysavustuksia on laajennettu pienemmillä avustussummilla myös muille MAL-seuduille kuin Helsingin seudulle. Näillä seuduilla käynnistysavustuksen käyttö ei ole ollut kustannusten tai asuntomarkkinatilanteen kireyden vuoksi yhtä perusteltua. Käynnistysavustukset tulisi joko lakkauttaa kokonaan tai keskittää vain kireille asuntomarkkina-alueille. Myös avustuksen muuttamista esimerkiksi neliöperusteiseksi voisi harkita, jolloin avustus voisi korreloida paremmin

kustannusten kanssa, eikä palkitsisi pienempien asuntojen rakennuttamisesta. Korkotason noustessa valtion korkotukimenot kasvavat, jolloin valtion tukemaan asuntotuotantoon kohdistuvat tuet lisääntyvät ilman käynnistysavustuksiakin.

Valtion tukeman asuntotuotannon korkotukivaltuuden mitoittaminen tarkemmin yleisen rakennusalan suhdannetilanteen mukaan vähentäisi valtion korkotukimenoja etenkin korkojen noustessa, minkä lisäksi se hillitsisi valtion tukemien asuntojen vuokrien nousua. Tällä taas voisi pidemmällä aikavälillä olla pieni vaikutus asumistukimenojen tarpeeseen.

Valtion asuntorahastosta myönnettäviä takauksia voitaisiin vähentää lopettamalla takausten myöntäminen kohteille, joissa ei käytännössä ole sosiaalista tarveharkintaa. Takauslainamallissa ainoana velvoitteena on 20 vuoden vuokratyövelvoite, joten takauksella tuetaan käytännössä vapaarahoitteista vuokra-asuntotuotantoa. Vuosittain myönnettävien uusien takausten enimmäismäärä on 285 miljoonaa euroa. Lisäksi valtio tukee omistusasumista myöntämällä täytetakauksen omistusasuntolainoihin, joiden enimmäismäärä on noin 2,7 miljardia euroa. Molemmista edellä mainituista takauksista valtio perii takausmaksun. Koska kummassakaan edellä mainitussa takausjärjestelmässä ei ole asukkaisiin liittyvää sosiaalista tarveharkintaa, voitaisiin uusien takausten myöntämisestä luopua. Lisäksi takausmaksujen systemaattiseen perimiseen sekä takausmaksun kannattavuuteen tulisi kiinnittää huomiota.

Asumisoikeusasuntoja lain mukaan koskevat rajoitukset ovat pysyviä, mikä aiheuttaa potentiaalisia riskejä sekä peruskorjaustilanteissa että mahdollisissa asuntojen vajaakäyttötilanteissa. Monet asumisoikeusasunnot ovat tulossa ja osin jo tulleet peruskorjausikänsä. Pysyvien rajoitusten vuoksi asunnoilla ei ole vakuusarvoa, eivätkä ne saa luottolaitoksista rahoitusta. Siksi asunnot ovat valtion peruskorjauslainoituksen varassa. Asumisoikeusasunnoissa ei myöskään ole samankaltaista sosiaalista asukasvalintaa kuin esimerkiksi valtion tukemassa vuokra-asuntokannassa. Asumisoikeusasunnoissa on vain varallisuusrajat, eikä asukasvalinnassa huomioida asunnon tarpeellisuutta tai asukkaan pienituloisuutta. Siten riskienhallinnan näkökulmasta ja tukien suuntaamiseksi niitä eniten tarvitseville voitaisiin uusien valtion tukemien asumisoikeusasuntojen tukemisesta luopua.

Erityisryhmien investointiavustuksen tarkoitus on myöntää avustusta erityisryhmien (ikäntyneet, kehitysvammaiset, asunnottomat, mielenterveyskuntoutujat ja opiskelijat) asuntojen rakennuttamiseen. Hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa on niiden tarpeen suunnitella myös oma palveluverkkonsa, mistä voi löytyä säästömahdollisuuksia. Tämä työ on vielä alkuvaiheessa. Palveluverkon ja sen tarpeen tarkka arviointi on olennaista sen arvioimiseksi, miten laajalti hyvinvointialueilla tarvitaan valtion investointiavustuksella rahoitettuja ja muita erityisryhmille tarkoitettuja asuntoja, ja missä määrin voidaan hyödyntää myös vapaarahoitteista tuotantoa.



Normaalia asuntotuotantoa korkeampia avustuksia voi pitää perusteltuna vain silloin, kun kyse on tavanomaisesta asuntokannasta poikkeavasta ja kalliimmasta varustelutasosta. Opiskelija-asunnoiksi rakennutetaan käytännössä vain yksiöitä tai kaksioita, sillä uusille soluasunnoille ei ole kysyntää. Siten opiskelija-asunnot eivät poikkea millään tavalla muusta normaalista vuokra-asuntotuotannosta. Opiskelija-asuntoihin myönnettävien avustusten ei siten tulisi erota normaalista valtion tukemasta asuntotuotannosta. Opiskelijoiden poistaminen erityisryhmien investointiavustuksen piiristä säästäisi arviolta 20 miljoonaa euroa vuositasona. Muutos mahdollistaisi edelleen opiskelija-asuntojen rakentamisen valtion tuella, mutta toisi tukimuodon lähemmäs normaalien valtion tukemien vuokra-asuntojen tukitasoja.

### **Yhteenveto**

- Vuonna 2021 elinkeinoelämän, liikenteen, asumisen ja rakentamisen osuus julkisyhteisöjen kansantalouden tilinpidon mukaisista menoista oli noin 9 prosenttia (13,2 mrd. euroa vuoden 2021 hintatasossa).
- Vuoden 2023 alusta voimaan tullut laki valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 aiheuttaa merkittävän menopaineen valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitukseen.
- Liikenteen rahoitus on ollut aiempaa korkeammalla tasolla kuluneella vaalikaudella ja sitä tulisi jatkovuosina tarkastella kriittisesti.
- Asumiseen ja rakentamiseen suunnattujen avustusten määrä on kasvanut merkittävästi. Avustusten ja valtion takausten tarvetta tulisi tarkastella kriittisesti ja kohdistaa ne vaikuttavimpiin kohteisiin.
- Elinkeinoelämän, liikenteen, asumisen ja rakentamisen osalta on tunnistettu muun muassa seuraavia säästämahdollisuuksia:
  - Valtion pääomasijoitustoimintaa harjoittavien yhtiöiden yhdistäminen yhdeksi kokonaisuudeksi ja niille osoitettavan pysyvän budjettirahoituksen lakkauttaminen sekä yhtiöiden taseissa olevien osakeomistusten siirtäminen takaisin valtioneuvoston kanslialle: 20 milj. euron menosäästö ja osinkotulojen kasvu 50–80 milj. euroa.
  - Valtion yhtiöomistusten omistusrajojen laskeminen yhtiöryhmittäin (esim. pörssi-yhtiöiden ja suurimpien strategisen intressin yhtiöiden osalta enintään 33,4 prosenttiin).

- Erityistehtäväyhtiöiden ja talousarvion ulkopuolisten rahastojen taseanalyysit ja tätä kautta kaikilla hallinnonaloilla aiempaa vahvempi osinko-, pääomapalautus- ja tuloutuspolitiikka, jonka puitteissa rahoitettaisiin jatkossa kaikki valtionyhtiöissä esiintyvät lisärahoitustarpeet.
- Varustamotukien kohdentaminen vain merenkulkuun liittyvään työhön: n. 30 milj. euroa tai vaihtoehtoisesti tuen poistaminen kokonaan 90 milj. euroa.
- Uusien tie-, rata- ja vesiväylähankkeiden myöhentäminen:
  - Uusien liikennehankkeiden ns. hankevarauksen portaittainen supistaminen vuosina 2024–2027: yhteensä 100–300 milj. euroa.
  - Suurten ratahankkeiden suunnittelun keskeyttäminen ja hankeyhtiöiden purkaminen, kertaluontoisesti n. 230 milj. euroa koko julkista taloutta koskien. Lisäksi vältettäisiin hankkeiden rakentamisesta ja ylläpidosta aiheutuvat merkittävät julkiset kustannukset, arviolta n. 12 mrd. euroa.
- Perusväylänpitoon varatun rahoituksen laskeminen nykyiseltä tasolta korjausvelan vähentämiseen osoitetun korotuksen verran (mikäli kehittämishankkeiden myöhentämisen lisäksi olisi edelleen tarve supistaa liikenteen rahoitusta): 300 milj. euroa
- Joukkoliikenteen tukien sekä ilmastoperusteisten investointitukien karsiminen: n. 30 milj. euroa
- Valtion asuntorahastosta myönnettävien takausten poistaminen kohteista, joilla ei ole sosiaalista tarveharkintaa: takauslainat 285 milj. euroa vuodessa, omistusasuntolainojen valtioneuvoston takaus yhteensä 2,7 mrd. euroa pidemmällä aikavälillä
- Valtion tukemien asumisoikeusasuntojen rakennuttamisesta luopuminen vähentäisi takausvastuita ja pienentäisi luottotappioriskiä.
- Erityisryhmien investointiavustuksen uudelleenarviointi ja kohdentaminen avustusta eniten tarvitseville ryhmille sekä hyvinvointialueiden palveluverkon tarkastelu ja opiskelija-asuntojen poistaminen investointiavustuksen piiristä: n. 20 milj. euroa
- Ylen rahoituksen laskeminen 20 prosentilla (toteutettavissa esimerkiksi kaksi vaalikautta kestäväällä indeksijäädytyksellä): 120 milj. euroa
- Pienemmät yksittäiset säästökohteet yhteensä noin 50–60 milj. euroa kohdentuen esimerkiksi alueellisen kuljetustuen ja yritysten kehittämishankkeiden tukemisen lakkauttamiseen, energiatuen rahoitustason uudelleenarviointiin, Finnvera Oyj rahoitukseen ja valtionavustustoiminnan supistamiseen.

### 3 Virastojen toimintamenoihin mahdollista vaikuttaa tuottavuutta parantamalla

Tässä osiossa tarkastellaan valtion talousarvioon sisältyviä toimintamäärärahoja. Tarkastelu on rajattu vain valtion toimintamenoihin, koska valtio voi vain epäsuorasti vaikuttaa muiden julkisen sektorin toimijoiden toimintamenojen kehitykseen. Epäsuorat vaikutusmahdollisuudet rajautuvat lähinnä muille sektoreille annettavien tehtävien ja velvoitteiden määrään ja laajuuteen.

Kunkin viraston toiminnasta aiheutuvat menot budjetoidaan yhtenä määrärahana, eikä sitä jaotella eri käyttökohteisiin. Toimintamäärärahaa saa käyttää muun muassa viraston tai laitoksen laissa tai asetuksessa säädettyjen tehtävien hoidosta aiheutuviin palkkausmenoihin ja muihin kulutusmenoihin. Lisäksi määrärahaa voi käyttää aineellisen tai aineettoman käyttöomaisuuden hankintamenoihin sekä muihin viraston toiminnasta välittömästi aiheutuviin menoihin.

Toimintamenot muodostavat merkittävän kokonaisuuden valtion budjettitaloudessa. Toimintamenoihin budjetoidut määrärahat ovat vuonna 2023 noin 7,7 miljardia euroa eli noin 9,5 prosenttia valtion budjetista.

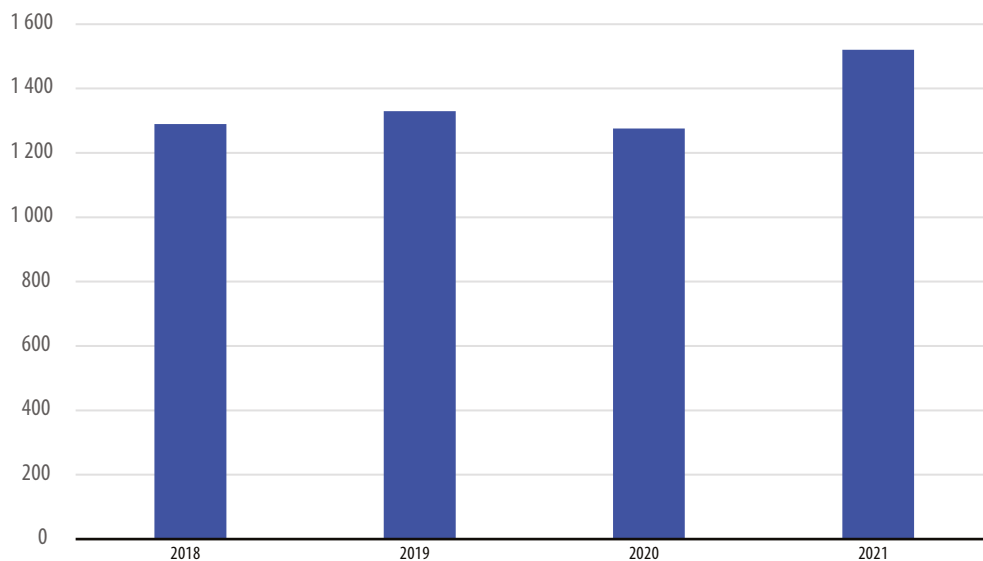
#### Siirtyvät erät ovat olleet kasvussa

Toimintamomentit ovat yleensä 2-vuotisia siirtomäärärahamentteja. Tämä tarkoittaa, että budjetoidut määrärahat ovat käytössä varainhoitovuoden lisäksi myös seuraavana vuonna. Siirtomäärärahalla pyritään tuomaan budjetointiin joustoa ja vähentämään kannustimia käyttää toimintamenoja epätarkoituksenmukaisesti vuoden lopulla. Normaalisissa tilanteissa toimintamomentteilla on niin kutsuttua siirtyvää erää, joka siirtyy käytettäväksi seuraavalle kalenterivuodelle. Normaalina siirtyvän erän tasona voidaan pitää 10–15 prosenttia momentin vuotuisesta tasosta. Tämän tasoinen siirtyvä erä mahdollistaa virastoille joustovaraa toiminnan pitkäjänteiseen suunnitteluun ja tuo puskuria yllättäviä tilanteita varten. Tätä suuremmat siirtyvät erät voivat kertoa epätarkoituksenmukaisesta budjetoinnista, mikäli määrärahojen käyttöä ei ole suunniteltu ja sidottu johonkin tiettyyn tarkoitukseen. Esimerkiksi suuriin ICT-hankkeisiin varautuminen tai suuren ICT-hankkeen budjetointi yhdelle vuodelle voivat kasvattaa siirtyviä eriä.

Toimintamenojen siirtyvä erä on kasvanut viime vuosina. Vuosina 2018–2020 toimintamomenteille kertyi siirtyvää erää keskimäärin noin 1,3 miljardia euroa (ks. kuvio 9). Vuonna 2021 siirtyvä erä kasvoi 1,5 miljardiin euroon, mikä on noin 20 % suhteessa toimintamenoihin vuodelle 2022 budjetoituun tasoon.

Talousarvioehdotuksia tehdessään virastot ja laitokset arvioivat seuraavan vuoden siirtyvien erien kokoa, mutta usein arviot osoittautuvat liian pieniksi. Syynä tähän on muun muassa se, että toimintamenoista suurimman osan muodostavat henkilöstömenot. Ne eivät kuitenkaan yleensä toteudu suunnitellusti muun muassa henkilöstön luonnollisen poistuman ja rekrytointiviiveiden johdosta.

**Kuvio 9.** Vuosittain tilinpäätöksessä toimintamomenteilla seuraavalle vuodelle siirtyneet määrärahat, milj. euroa.

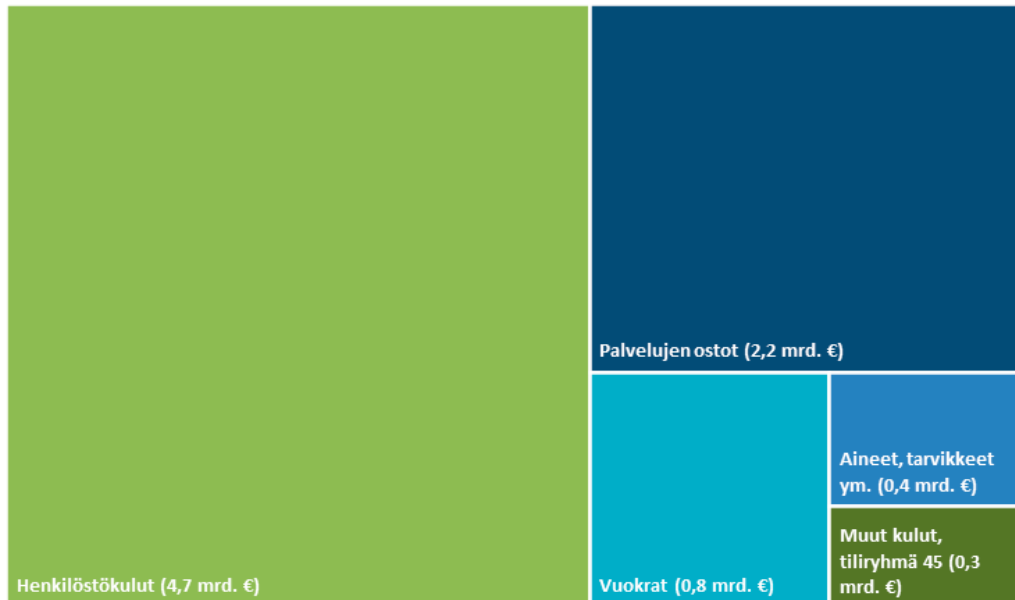


Lähde: Valtion tilinpäätökset 2018–2021

## Henkilöstökulut suurin kuluerä

Vuonna 2021 toimintamenomomenttien toteutuneesta käytöstä (ks. Kuvio 10) selvästi suurimman kuluerän muodostivat henkilöstökulut, jotka olivat 4,7 miljardia euroa.<sup>96</sup> Muita merkittäviä kokonaisuuksia olivat yhteensä 2,2 miljardin euron palvelujen ostot sekä 800 miljoonan euron vuokrat. Aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden sekä muiden kulujen mittaluokka on selvästi pienempi, 400 miljoonaa euroa. Edellä mainittujen viiden suurimman kuluerän yhteenlasketut kustannukset olivat 8,3 miljardia euroa vuonna 2021.<sup>97</sup>

**Kuvio 10.** Suurimmat kuluerät valtion toimintamenomomenteilla pääluokissa 23-35 vuonna 2021, mrd. euroa.



Lähde: Valtiokonttori, VM

<sup>96</sup> Toimintamenojen rakennetta ja kehitystä voidaan tarkastella tarkemmalla tasolla hyödyntämällä Valtiokonttorin tarjoaman avoimen rajapinnan tietoja, <https://avoindata.tutkihallintoa.fi/>

<sup>97</sup> Tämä on suurempi kuin toimintamenojen yhteenlaskettu käyttö (nettokertymä) 7,1 miljardia euroa. Erotus selittyy sillä, että toimintamenoille kirjautuu myös erinäisiä tuottoja esimerkiksi maksuperustelain mukaisista maksullisista toiminnoista. Esimerkiksi vuonna 2021 toimintamenomenteille kirjattiin 1,4 miljardia euroa maksullisen toiminnan tuottoja sekä muita toiminnan tuottoja. Näiden lisäksi momenteille on kirjattu vähäisesti muita tuottoja, kuten valtion ulkopuolelle vuokrattujen tilojen ja koneiden vuokratuottoja, sekä eräitä muita pienempiä kulueriä.

Mittaluokista voidaan päätellä, että mikäli toimintamenomenteille kohdistetaan merkittäviä säästöjä, kohdistuvat ne pitkälti henkilöstökustannuksiin tai palvelujen ostoon. Myös vuokratilakustannuksia sopeuttamalla voidaan saavuttaa säästöjä parantamalla esimerkiksi edelleen valtion tilatehokkuutta, kun etätyöpainotteinen hybridityöskentely on yleistynyt. Toimitilasäästöjen mittakaava on kuitenkin selvästi henkilöstökustannuksia ja palveluiden ostoja pienempi.

### Toimintamenoissa erityisesti palveluiden ostot ovat kasvaneet nopeasti

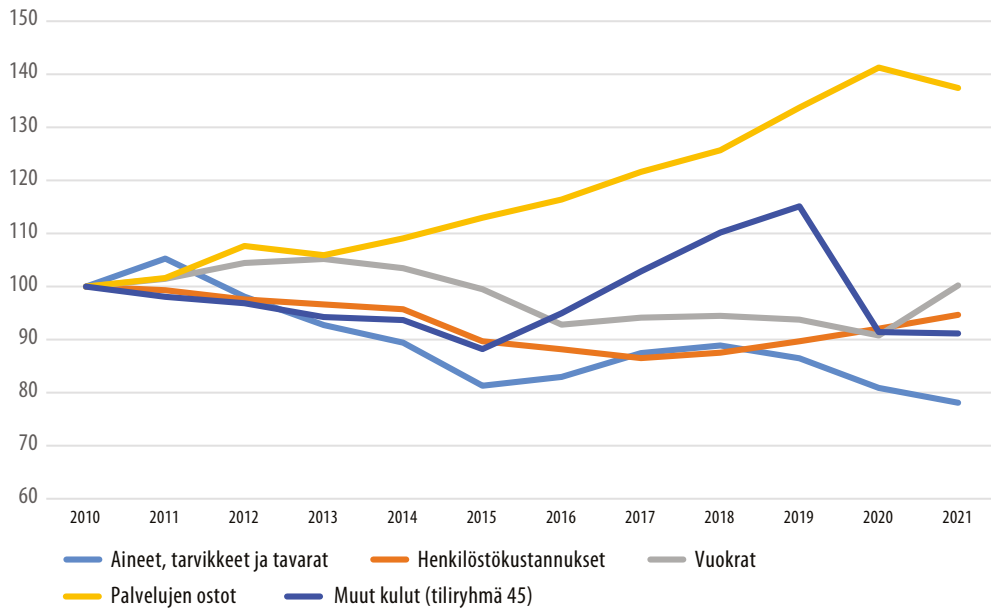
Kuviossa 11 on esitetty valtion toimintamenojen suurimpien kuluerien kehitys määrärahojen toteutuneen käytön mukaan vuodesta 2010 vuoteen 2021 deflatoituna valtion menojen hintaindeksillä. Reaalisesti aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden kulut ovat laskeneet noin 20 prosenttia, henkilöstökustannukset noin 5 prosenttia ja muut kulut<sup>98</sup> noin 10 prosenttia verrattuna vuoteen 2010. Samalla ajanjaksolla palveluiden ostot ovat kasvaneet reaalisesti noin 40 prosenttia. Kasvua on ollut erityisesti sisäisissä palvelujen ostoissa, kuten sisäisissä ICT-palveluhankinnoissa.

Henkilöstökustannusten osalta on syytä huomata, että usean vuoden laskun jälkeen henkilöstökustannukset kääntyivät kasvuun vuonna 2017, mikä on luontevaa, sillä samaan aikaan myös valtion henkilöstömäärä alkoi kasvaa.

---

98 Ei kata kaikkia muita toimintamenomomenttien kustannuksia, vain liikekirjanpidon tilin 45.

**Kuvio 11.** Suurimpien kuluerien kehitys valtion toimintamomenteilla pääluokissa 23–35 vuosina 2010–2021, deflatoitu valtion menojen hintaindeksillä 2010=100, indeksi 2010=100



Lähde: Valtiokonttori, Tilastokeskus, VM

### Valtion henkilöstömäärä on kääntynyt kasvuun viime vuosina

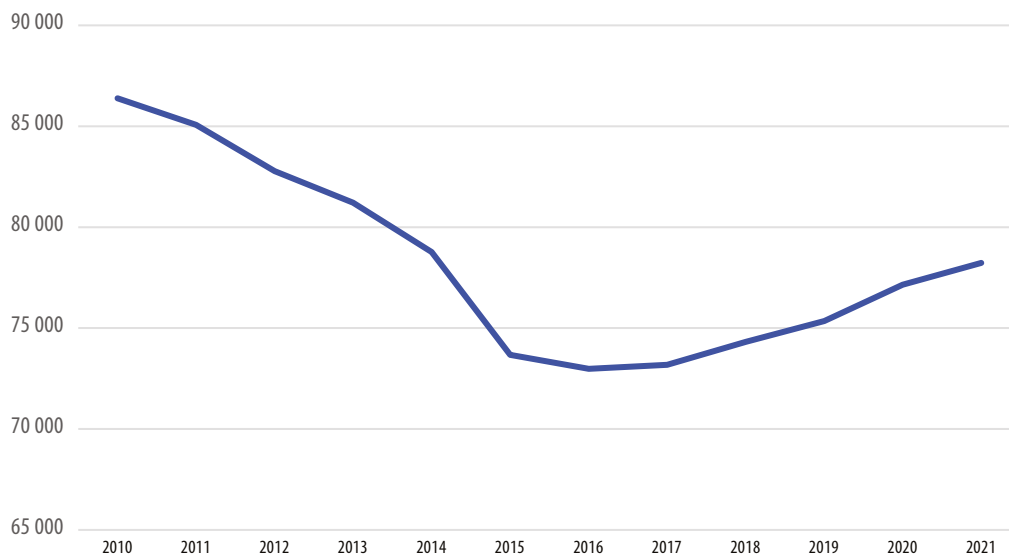
Valtion virastojen ja laitosten henkilöstömäärä oli vuonna 2021 yhteensä 78 230 henkeä, kun mukaan lasketaan sekä virka- että työsuhteet. Henkilöstöstä noin 40 prosenttia työskentelee turvallisuustoiminnassa eli esimerkiksi puolustusvoimissa, rajavartiotehtävissä tai poliiseina ja lähes 10 prosenttia oikeustoimessa. Muita merkittäviä toimintoja ovat muun muassa työ- ja elinkeinotoiminnan palvelut, kuten TE-toimistot ja ELY-keskukset, sekä muut hallintoviranomaiset, kuten valtiovarainhoito-, vakuutus- ja rahoituspalvelut, joihin kuuluvat Verohallinto ja Tulli.

Valtion henkilöstömäärä laski trendinomaisesti 1990-luvun alusta lähtien, mikä johtui pääosin virastojen ja laitosten liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä sekä tehtävien siirtymisestä kuntien vastuulle (Valtion henkilöstökertomus 2021). Kehitykseen ovat lisäksi vaikuttaneet eri aikoina tehdyt säästö- ja tehostamistoimenpiteet.

Kuviosta 12 huomataan, että valtion henkilöstömäärän trendinomainen lasku on kuitenkin viime vuosina kääntynyt nousuksi. Vuodesta 2017 alkaen henkilöstön määrä on kasvanut keskimäärin 1,4 prosentilla vuosittain. Erityisen nopeaa kehitystä oli vuonna 2020, jolloin

henkilöstön määrä kasvoi 2,4 prosentilla (n. 1 800 henkilöllä) verrattuna vuoden takaiseen. Vuodesta 2017 lähtien valtion budjettitalouden piirissä oleva henkilöstömäärä on kasvanut jokaisena vuotena, yhteensä yli 5 000 hengellä.

**Kuvio 12.** Valtion budjettitalouden henkilöstö yhteensä vuosina 2010–2021



Lähde: Valtion henkilöstökertomus 2021

Valtion henkilöstökertomuksen (2021) mukaan lähivuosina (2023–2027) nykyisestä henkilöstöstä keskimäärin noin 2 000 henkeä jää vuosittain vanhuuseläkkeelle. Arvion mukaan vuonna 2029 vuoden 2021 henkilöstöstä jäljellä on enää vain noin 50 prosenttia. Vanhuuseläkkeelle jäämisen lisäksi kehitystä selittää ennen kaikkea siirtyminen töihin muille sektoreille sekä myös muu eläköityminen. Toisin sanoen valtion tulee lähivuosina valmistautua merkittävään määrään rekrytointeja.

Toisaalta ennakoitu henkilöstön suuri vaihtuvuus tarjoaa mahdollisuuden supistaa henkilöstökustannuksia pidemmällä aikavälillä luonnollisen poistuman kautta ilman, että on tarvetta henkilöstön laajamittaisiin irtisanomisiin. Valtion toiminnan tehostaminen, tehtävien priorisointi ja vähemmän keskeisistä asioista luopuminen voisivat mahdollistaa henkilöstömäärän supistamisen. Tämä olisi yhteiskunnan kannalta kaikkiaan hyödyllistä, sillä samanaikaisesti kilpailu osaavasta työvoimasta jatkaa kiihtymistään.



## Merkittävä osa valtion toimitiloista on muuta kuin toimistotilaa

Vuokrakustannukset laskivat tasaisesti vuoteen 2020 saakka, mutta kääntyivät nousuun vuonna 2021. Vuonna 2021 vuokrakulut olivat reaalisesti likimain samalla tasolla kuin vuonna 2010. Vuoden 2016 alussa valtiolla siirryttiin markkinaperusteisesta vuokrajärjestelmästä omakustannusperusteiseen vuokrajärjestelmään. Omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän mukainen kokonaisvuokrataso on sen suuruinen, että vuokrilla pystytään kattamaan kiinteistöjen rakenteiden sekä talotekniikan ylläpito- ja peruskorjaukset, mutta vuokratasossa ei ole varauduttu tilojen käytön muutoksiin tai uusiin toiminnallisuuksiin.

Valtion vuokrakustannusten tulevien vuosien kasvupaineet liittyvät keskeisesti erityiskiinteistöihin ja turvaviranomaisten kasvaviin investointitarpeisiin. Omakustannusperiaatteen mukaan vuokratason tulee kattaa myös kiinteistöjen peruseräparannuksen kulut. Kun kiinteistöjä peruseräparannetaan, neliövuokrat tyypillisesti nousevat kulujen kattamiseksi koko valtionhallinnon tasolla.

Vuoden 2021 alussa valtion kaikista tiloista noin 80 prosenttia oli käyttösidonnoisia tiloja eli esimerkiksi koulutus- ja opetustiloja, poliisitoimen tiloja sekä tutkimustoiminnan tiloja. Kääntäen vain 20 prosenttia oli perinteistä toimistotilaa ja tästäkin noin puolet oli käyttösidonnoisten tilojen tai asiakaspalvelutilojen (eli esimerkiksi poliisiasemien) yhteydessä olevaa toimistotilaa (Valtiovarainministeriö 2021). Siten hybridityöskentelyn lisääntymisen kautta toimistotilojen vähentämisestä saatavat säästöt tarjoavat vain rajallisia mahdollisuuksia vahvistaa julkista taloutta.

Erilaisten turvallisuusviranomaisten, kuten puolustusvoimien tai rikosseuraamislaitoksen, tai muiden käyttösidonnoisten tilojen käytön tehostaminen hybridityön yleistyessä on vaikeampaa kuin perinteisen toimistotilan. Sopeutusmahdollisuudet liittyvät pikemminkin verkoston karsimiseen kuin nykyisten tilojen tehokkuuden kasvattamiseen.

Valtion nykyisten toimitilojen säästömahdollisuudet tehokkuutta parantamalla on kuitenkin pyrittävä hyödyntämään täysimääräisesti. Arviolta tästä voisi löytyä säästömahdollisuuksia 10 miljoonan euron verran vuositasolla (Valtiovarainministeriö 2021). Säästömahdollisuudet kasvaisivat, mikäli kiinteistöistä luovuttaisiin ja myös erityiskiinteistöissä tehtäisiin jatkossa nykyistä merkittävämpiä muutoksia. Tämä tarkoittaisi selkeitä muutoksia toimitilaverkkoon ja toimipisteiden selkeää keskittämistä. Yhtenä toimitilojen tehostamiskeinona voidaan tarkastella myös toimijoita yhteenkokoavia ns. Kampus-ratkaisuja, joiden toimeenpanoa voitaisiin vauhdittaa toimijoiden oikeudenmukaisin kustannusten jaon tarkistuksin.

Koko julkisen hallinnon kattava tilaohjelma ja julkisen palveluiden palveluverkoston kehittäminen tarjoavat mahdollisuuden julkisen hallinnon toimitilojen kustannusvaikuttavuuden parantumiselle. Valtion toimitilojen tilatehokkuuden parantaminen 45 prosentilla samanaikaisesti, kun neljäsosa valtion henkilöstöstä tulisi työskentelemään vuoteen 2030 mennessä yhteiskäyttötiloissa mahdollistaisi nykyisin käytössä olevien tilojen merkittävän vähentämisen. Kertaluontoisesti tästä olisi saatavissa muun muassa valtion kiinteistöjen myyntipolitiikkaa kehittämällä myyntituloja useita satoja miljoonia euroja tulevien vuosien aikana.

### Palveluiden ostoissa merkittävin rooli on tietotekniikkakuluilla

Vuosina 2010–2021 palvelujen ostojen kehitys on eronnut merkittävästi muista kulueristä. Palvelujen ostot ovat kasvaneet reaalisesti lähes 40 % verrattuna vuoteen 2010. Kasvu on ollut varsin tasaista aina vuoteen 2020 saakka. Syy kehitykselle ei ole yksiselitteinen, mutta eräänä selittävänä tekijänä voi olla eräiden valtion toimintojen keskittäminen palvelukeskuksiin 2010-luvulla. Esimerkiksi vuonna 2010 perustettiin Valtion talous- ja henkilöstöhallinnan palvelukeskus Palkeet ja vuonna 2014 aloitti toimintansa Valtion tieto- ja viestintätietotekniikkakeskus Valtori.

Erilaiset tietotekniikkaan liittyvät kuluerät muodostavat suuren kokonaisuuden palvelujen oston 2,2 miljardin euron kokonaiskustannuksista. Sisäisten ICT-palvelujen ostot, tietotekniikan asiantuntija- ja ylläpitopalveluiden, ICT-käyttöpalveluiden sekä tietoliikennepalveluiden kokonaiskustannukset olivat 1,1 miljardia euroa eli noin 50 % kaikista palvelujen ostoista vuonna 2021. Muita merkittäviä palvelujen ostoja olivat muun muassa asiantuntija- ja tutkimuspalvelut (noin 250 milj. euroa) sekä muiden koneiden ja laitteiden korjaus- ja kunnossapitopalvelut (235 milj. euroa).

Palvelujen oston kustannusten nousun voidaan arvioida ainakin osin johtuvan lisääntyneistä ICT-investoinneista digitalisaation edistämiseksi. Kasvavat investoinnit eivät kuitenkaan välttämättä johda tuottavuushyötyihin esimerkiksi pienemmän henkilöstötarpeen tai tehokkaampien toimintaprosessien kautta. Vaikka nykyään tunnetaan jo hyvin onnistuneisiin ICT-investointeihin johtavat mekanismit, tehdään ICT-kehityksessä valtiovarainministeriön (2022e) arvion mukaan yhä erittäin suuria virheitä erityisesti julkishallinnossa. Lähivuosina ICT-investointeihin kohdistuu merkittäviä kasvupaineita normaalin kehittämisen lisäksi muun muassa kasvavien kyberturvallisuusvaatimusten vuoksi.

### Valtionhallinnon paremman tuottavuuden kautta mahdollista tavoitella säästöjä

Valtion toimintamenojen tasoa voitaisiin sopeuttaa keskittämällä kertaluontoisesti vuodesta 2024 alkaen osa toimintamomenttien siirtyvästä erästä hallinnonaloittaisille investointi- ja kehittämismomenteille, joilta rahoitettaisiin seuraavalla vaalikaudella

tuottavuutta parantavia investointeja. Käytännössä tämä voitaisiin tehdä siten, että esimerkiksi kahden vuoden aikana (2024–2025) toimintamenojen siirtyvän erän taso leikat-  
taisiin esimerkiksi 15 prosenttiin suhteessa vuotuisiin määrärahoihin ja syntynyt säästö  
siirrettäisiin kunkin hallinnonalan yhteiselle kehittämis- ja investointimomentille.

Yllä kuvatulla tavalla olisi mahdollista muodostaa noin 375 miljoonan euron kehittämis-  
ja investointimääräraha koko talousarviolouden tasolla. Osa tästä kohdentuisi meneil-  
lään olevien investointi- ja kehittämishankkeiden rahoittamiseen. Kukin ministeriö vastaisi  
kokonaisuuden toimeenpanosta omalla hallinnonalallaan ja kehittämis- ja investointira-  
hoituksella tavoiteltaisiin aitoja tuottavuushyötyjä. Näin vanhat tai nykyiset yksikkökustan-  
nuksiltaan kalliit toimintatavat korvautuisivat uusilla ja tehokkaammilla.

Kehittämis- ja investointirahoituksen tehokkuushyötyjen toteutuminen varmistettaisiin  
siten, että valtion virastojen ja laitosten toimintamenojen tasoa laskettaisiin pysyvästi vuo-  
desta 2027 alkaen. Esimerkiksi valtion toimintamenojen sopeuttaminen 3 prosentilla tar-  
koittaisi vuositasolla noin 210 miljoonan euron säästöjä vuodesta 2027 alkaen.

Toimintameno säästöjen vaikutuksia virastojen ja laitosten toimintaan voidaan havainnoi-  
listaa henkilötöyvuosien kautta. Valtion vuoden 2021 henkilöstöstä arviolta 11 500 hen-  
keä on siirtynyt vanhuuseläkkeelle vuoteen 2027 mennessä (Valtiokonttori 2022a). Mikäli  
3 prosentin säästö kohdistettaisiin kokonaan henkilöstökustannuksiin, tarkoittaisi se, että  
noin 3 000 vanhuuseläköityneistä viroista jäisi täyttämättä.

### **Tuottavuustoimien ohella on olemassa joukko muita keinoja toimintameno säästöihin**

Valtion nykyisen toimitilaverkon tehokkaampi käyttö hybridityöskentelyn myötä voisi  
tuottaa noin 10 miljoonan euron kustannussäästöt vuositasolla. Tätä merkittävämmät  
säästöt vaatisivat nykyisen palvelu- ja tilaverkon supistamista (ks. tarkemmin luku 2.1 poliis-  
sin, vankiloiden ja oikeuslaitoksen toimitilaverkon osalta).

Kertaluonteisena säästötoimena myös valtioneuvostokorttelin uudistamishanke on  
mahdollista ottaa uudelleen tarkasteltavaksi ja rajoittaa suunniteltua esimerkiksi vält-  
tämättömämpiin peruskorjauksiin. Aiempien linjausten mukainen hankkeen kokonais-  
kustannusarvio on 290 miljoonaa euroa ja vuotuisen vuokratilakustannusten lisäys arviolta  
9 miljoonaa euroa vuodessa. Hankkeen rajaamisen ja esimerkiksi mahdollisen osittaisen  
lykkäämisen menosopeutusvaikutus voisi rajauksista riippuen olla lähivuosina arviolta  
10–30 % kokonaiskustannuksista eli noin 30–55 miljoonaa euroa.

Ennen koronaviruspandemiaa valtion toimintamomenteilta rahoitettiin noin 150  
miljoonan euron edestä matkakuluja vuosittain. Hybridityöskentely voi tarjota mahdol-  
lisuuksia säästää matkustuskuluista edelleen keväällä 2021 tehdyn 20 miljoonan euron

säästön lisäksi. Palvelujen ostoissa ICT-kustannusten ohella erityisesti asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden, kuten erilaisten konsultti- ja asiantuntijaselvitysten, rooli korostuu ja tarjoaa mittaluokkansa (noin 250 miljoonaa euroa vuonna 2021) vuoksi mahdollisuuksia säästöille.

Toimintameno säästöjen vaikutuksia on mahdollista myös vähentää nostamalla julkisoikeudellisten maksujen kustannusvastaavuutta. Valtiokonttorin (2022b) mukaan vuonna 2021 valtion maksullisen toiminnan tuotot olivat yhteensä 1,5 miljardia euroa. Tästä merkittävimmät kokonaisuudet olivat 460 miljoonaa euroa julkisoikeudellisista suoritteista, noin 210 miljoonaa euroa liiketaloudellisin perustein hinnoitelluista suoritteista ja 310 miljoonaa erityislakien nojalla hinnoitelluista suoritteista. Julkisoikeudelliset suoritteet perustuvat lakiin tai asetukseen ja viranomaisella on niiden tuottamiseen yksinoikeus ja niitä ovat esimerkiksi passi-, viisumi- ja oleskelulupahakemukset.

Lähtökohtaisesti julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Kustannusvastaavuus oli kuitenkin erityisen alhaista erityislakien nojalla hinnoiteltujen suoritteiden kohdalla (38 prosenttia vuonna 2021), mutta myös julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuudessa on parantamisen varaa (90 prosenttia vuonna 2021).

Tulevia valtion toimintamenojen nousupaineita voitaisiin hillitä budjetointiteknisesti siten, että toimintamomenteille budjetoitaisiin määrärahakorotuksia vain siinä tapauksessa, että kyseisen momentin siirtyvän erän taso tai koko hallinnonalan toimintamenojen siirtyvien erien yhteenlaskettu taso ei ylitä ennalta määrättyä (esimerkiksi 15 prosentin) tasoa. Mikäli taso ylittyy, tulisi pyydetty menotarve rahoittaa siirtyvän erän puitteissa tai uudelleenkehennöksin. Tällainen mekanismi voisi ennalta hillitä kasvupaineita, joita on tulevaisuudessa ennakoitavissa erityisesti palvelujen ostoista. Myös toimintamenojen kokoamista nykyistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi eduskunnan budjettivalta säilyttäen voitaisiin tarkastella.

ICT-kustannusten ennakoitua kasvua tulisi pyrkiä hillitsemään. Valtion ICT-kehittämisen rahoitusmalleja tulisi uudistaa nykyisestä siten, että epäonnistumassa olevia hankkeita pystyttäisiin nykyistä tehokkaammin keskeyttämään. ICT-investointien kustannus-hyötykehikon laajempaa hyödyntämistä on syytä edellyttää ja valtion tietojärjestelmien arkkitehtuuria ja yhteentoimivuutta tulee parantaa. ICT-investointien kohdalla voitaisiin hyödyntää nykyistä laajemmin pysyvämmiin joko keskitettyä tuottavuusmomenttia tai hallinnonaloittaisia investointi- ja kehittämismomentteja.

## Yhteenveto

- Valtion toimintamenojen tasoa voitaisiin sopeuttaa keskittämällä kertaluonteisesti osa toimintamomenttien siirtyvästä erästä hallinnonaloittaisille investointi- ja kehittämismomenteille, joilta rahoitettaisiin seuraavalla vaalikaudella tuottavuutta parantavia investointeja.
- Tuottavuushyötyjen saavuttaminen varmistettaisiin siten, että valtion toimintamenojen tasoa alennettaisiin esimerkiksi vuodesta 2027 alkaen noin 3 prosentilla eli noin 210 miljoonalla eurolla. Kohdentaminen voitaisiin tehdä painottaen hallinnonalojen erilaisuuksia mm. maksullisen toiminnan tulojen korottamismahdollisuudet huomioiden.
- Virastot ja laitokset voisivat sopeuttaa toimintaansa uuteen rahoitustasoon usein eri keinoin kuten vähentämällä tehtäviä (tarvittaessa lainsäädäntömuutoksia), tehostamalla tilojen käyttöä, vähentämällä palvelujen ostoa, lisäämällä maksullisen toiminnan tuloja, vähentämällä matkustamista tai supistamalla palveluverkkoaan (ks. myös luku 2.1).
- Valtion henkilöstömäärä on kasvanut 5 000 henkilöllä vuosien 2017 ja 2021 välillä. Vuonna 2021 valtion palveluksessa olleesta henkilöstöstä noin 11 500 hengen arvioidaan jäävän vanhuuseläkkeelle vuoteen 2027 mennessä. Lisäksi erityisesti palvelujen ostot ovat kasvaneet viime vuosina ja palvelujen ostojen merkittävin kokonaisuus koostuu ICT-kustannuksista.
- Valtion toimitilojen tilatehokkuuden parantaminen 45 prosentilla samanaikaisesti, kun neljäsosa valtion henkilöstöstä tulisi työskentelemään vuoteen 2030 mennessä yhteiskäyttötiloissa mahdollistaisi nykyisin käytössä olevien tilojen vähentämisen. Tästä olisi saatavissa muun muassa valtion kiinteistöjen myyntipolitiikkaa kehittämällä kertaluonteisia myyntituloja useita satoja miljoonia euroja tulevien vuosien aikana.
- Jotta ennakoitua toimintamenojen kasvua saataisiin hillittyä, voitaisiin ottaa käyttöön menettely, jonka myötä määrärahakorotuksia ei tehtäisi, mikäli momentin tai hallinnonalan toimintamomenttien siirtyvä erä ylittää tietyn prosenttiosuuden budjetoidusta määrärahasta.
- ICT-kustannusten kasvua olisi syytä hillitä muuttamalla hankkeiden rahoitusmallia siten, että hankkeiden keskeyttäminen helpottuisi. Myös kustannus-hyötyanalyysin roolia tulee vahvistaa ja tietojärjestelmien arkkitehtuuria sekä yhteentoimivuutta parantaa. Tämä voitaisiin toteuttaa keskitetyimmällä ohjauksella.

## 4 Indeksidonnaiset menot muodostavat merkittävän kokonaisuuden

Tässä luvussa tarkastellaan indeksidonnaisia julkisia menoja eli menoja, joita korotetaan vuosittain automaattisesti kustannusten nousua vastaavasti. Menojen indeksikorotusten tavoitteena on tuoda ennakoitavuutta ja turvaa etuuden tai rahoituksen saajien taloudenpitoon sekä vähentää tarvetta harkinnanvaraisesti arvioida joka vuosi kyseisten menojen korotustarvetta. Toisaalta ilman indeksidonnaisten menojen tarkastelua julkiseen talouteen on hankala löytää merkittäviä säästöjä.

### **Indeksidonnaiset menot muodostavat suuren osan julkisista menoista**

Indeksidonnaisia menoja ovat muun muassa eläkkeet ja muut sosiaaliturvaetuudet, hyvinvointialueiden rahoitus, kuntien valtionosuudet, korkeakoulujen ja muun koulutuksen rahoitus sekä puolustusmenot. Valtion vuoden 2023 menoista indeksidonnaisia on lähes 52 miljardia euroa, mikä on lähes kaksi kolmasosaa valtion budjetista (ks. tarkempi listaus menoista liitteessä 2). Kun mukaan lasketaan muun muassa työeläkkeet, koko julkisessa taloudessa indeksidonnaisia menoja on arviolta 80 miljardia euroa vuonna 2023. Siten esimerkiksi 2 prosentin indeksikorotus näihin menoihin vuodelle 2024 merkitsisi arviolta 1,2–1,3 miljardin euron nettovaikutusta julkiseen talouteen (ks. taulukko 1).

**Taulukko 1.** Julkisen talouden merkittävimmät indeksisidonnaiset menot ja esimerkinomaisen indeksikorotuksen nettovaikutus (pl. käyttäytymisvaikutukset)

	Menotaso vuonna 2023, milj. euroa	2 prosentin indeksikorotuksen nettovaikutus
Hyvinvointialueiden rahoitus	22 518	450
Kuntien valtionosuudet	4 152	83
Korkeakoulujen rahoitus	2 946	59
Ammatillisen koulutuksen rahoitus	1 043	21
Puolustusvoimien menot (pl. HX-hanke)	2 312	46
Monitoimihävittäjien hankinta (HX-hanke)	1 406	28
Ylen rahoitus	576	12
Työeläkemenot	34 165	400
Muu indeksisidonnainen sosiaaliturva*	10 484	150
<b>Yhteensä</b>	<b>79 603</b>	<b>1 249</b>

\* Ei sisällä verotuksen eläketulovähennyksen muutoksen vaikutusta

Indeksioinnit ovat lisääntyneet selvästi viimeisen 20 vuoden aikana, sillä indeksikorotusten piiriin on otettu muun muassa puolustusvoimien, korkeakoulujen, ammatillisen koulutuksen ja Yleisradio Oy:n rahoitus. Opintorahan ja lapsilisän osalta indeksikorotukset poistettiin vuodesta 2016 lukien, mutta opintorahan osalta ne palautettiin vuoden 2020 syksystä alkaen. Aika ajoin on myös esitetty joidenkin muiden uusien menojen sitomista indeksiin.

Indeksikorotuksen piirissä olevat menot ovat turvatummassa asemassa kuin muut menot, sillä niitä korotetaan automaattisesti ilman erillistä päätöstä. Siten indeksikorotuksen piirissä olevia menoja ja niiden korotuksen tarvetta ei arvioida tavanomaisessa budjettiprosessissa toisin kuin muihin menoihin tehtäviä korotuksia. Vertailun vuoksi on hyvä todeta, että esimerkiksi vain noin kolmanneksessa EU-maista on käytössä vähimmäisetuuksia koskeva automaattinen indeksointisääntö (European Commission 2022).

Indeksisuojan piirissä olevien menojen suuri määrä voi muodostua ongelmaksi, jos indeksikorotukset otetaan aina annettuna, eikä niitä tarkastella aika ajoin kriittisesti. Jotta eri menotarpeet olisivat poliittisessa budjettipäätöksenteossa vahvemmin "samalla viivalla"

kilpailemassa resurssien kohdennuksesta, voisi olla perusteltua, että indeksisidonnaisuuksia purettaisiin joiltain osin ja menoihin tehtäisiin poliittisten päätösten perusteella vain tarpeellisiksi katsotut harkinnanvaraiset korotukset.

Indeksisidonnaisista menoista voidaan etsiä säästöjä karkeasti kolmella eri tavalla tai jollakin niiden yhdistelmällä:

1. purkamalla indeksisidonnaisuuksia
2. muuttamalla indeksikorotuksia pysyvästi osittaisiksi
3. pienentämällä indeksikorotuksia määrääjäksi.

Kaikissa tapauksissa indeksikorotuksen jäädyttäminen tai pienentäminen tarkoittaa reaalisesti samaa asiaa kuin jonkin määrärahan perusteisiin tehtävä vaikutuksiltaan samankokoinen säästö.

### **Indeksikorotusten täyteen jäädyttämiseen liittyy periaatteellisia ja käytännöllisiä ongelmia**

Laaja indeksikorotusten jäädytys tarjoaa periaatteessa teknisesti melko vaivattomasti toteutettavissa olevan tavan löytää julkiseen talouteen merkittäviä säästöjä, ja siksi keino onkin ollut usein esillä. Esimerkiksi vaalikaudella 2015–2019 julkiseen talouteen haettiin säästöjä jäädyttämällä useita indeksisidonnaisia menoja.<sup>99</sup> Lisäksi vaalikaudella 2011–2015 työeläkeindeksin ja kansaneläkeindeksin korotusprosentiksi määriteltiin normaalia indeksikorotusta alempi 0,4 prosentin korotus. Kyseisten vaalikausien kokemuksista on hyvä ottaa oppia mahdollisia uusia indeksisäästöjä pohdittaessa.

Kaikkien indeksisidonnaisten menojen täyteen jäädytykseen etenkin pidemmäksi aikaa liittyy sekä merkittäviä periaatteellisia että käytännön toteuttamiseen liittyviä ongelmia. Näitä ongelmia voidaan pyrkiä välttämään rajaamalla joitain menoeria indeksisäästöjen ulkopuolelle ja toteuttamalla säästöt joiltain osin täydelle jäädytykselle vaihtoehtoisilla tavoilla.

Perustuslain näkökulmasta esimerkiksi viimesijaista sosiaaliturvaa ja hyvinvointialueiden rahoitusta koskevat indeksisäästöt voivat olla ongelmallisia. Perustuslain indeksisäästöille asettamia reunaehtoja on tarkasteltu tarkemmin liitteessä 3. Lisäksi hyvinvointialueiden rahoitusmalliin sisältyy jo automaattisesti tiukkuutta, koska käytössä oleva indeksi ottaa

<sup>99</sup> Jäädytyksen kohteina olivat kansaneläkeindeksiin sidotut etuudet (pl. toimeentulotuki), kuntien valtionosuudet, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitus sekä rahoitus kirkon yhteiskunnallisiin tehtäviin. Lisäksi lapsilisien ja opintotuen indeksisidonnaisuus poistettiin.



alan ansiotason kehityksen sijaan huomioon yleisen ansiotason kehityksen, minkä lisäksi palvelutarpeen kasvu huomioidaan uudistuksen alkuvuosien jälkeen etukäteisrahoituksessa vain 80-prosenttisesti. Hyvinvointialueiden ja koulutuksen järjestäjien rahoituksen indeksisäästöistä päättäminen vaatisi käytännössä samalla niiden tehtävien ja velvoitteiden karsimista. Koulutus on myös esimerkki osa-alueesta, johon kohdistuvilla mittavilla ja huonosti kohdennetuilla säästöillä voisi olla talouskasvua heikentävä vaikutus etenkin pidemmällä aikavälillä.

Edellä mainittujen kokonaisuuksien osalta tarvitaan siis erityistä varovaisuutta indeksisäästöjä tarkasteltaessa, eikä indeksisäästöjä voi siten pitää ensisijaisena vaihtoehtona. Sen sijaan koulutukseen ja hyvinvointialueille kohdennettavissa olevia säästöjä on käsitelty tarkemmin luvuissa 2.2 ja 2.3.

Lisäksi on huomioitava, että sosiaaliturvan osalta luvussa 2.4 esitetyt kohdennettumat toimet ja tässä luvussa esitetyt indeksisäästöt ovat osin toisilleen osin vaihtoehtoisia, koska ne vaikuttavat osin samoihin etuuksiin ja siten samoihin kotitalouksiin. Indeksitoimia täytyy tarkastella osana julkisen talouden sopeuttamiskokonaisuutta, siten että poliittisen harkinnan perusteella syntyvä kokonaisuus on myös sosiaalisesti kestävä.

Periaatteellisista ongelmista huolimatta indeksisidonnaisista menoeristä on mahdollista löytää kohteita nykyistä käytäntöä niukemmille indeksikorotuksille joko määrääjäksi tai pysyvästi.

Käytännön ongelmat puolestaan liittyvät siihen, että indeksien täyden jäädyttämisen lopullinen vaikutus riippuu toteutuvasta hinta- ja kustannuskehityksestä. Esimerkiksi vaalikaudella 2015–2019 toteutunut hintakehitys oli ennustettua maltillisempaa, jolloin indeksien jäädytyksellä ei saatu aikaan tavoitellun suuruisia säästöjä. Lisäksi arvio saatavien säästöjen suuruusluokasta päivittyi jatkuvasti uusien ennusteiden myötä. Jos alkuperäisestä säästösummasta haluttaisiin pitää kiinni tällaisessa tilanteessa, pitäisi indeksikorotusten antaa mennä negatiivisiksi tai säästöjä pitäisi etsiä muista kohteista. Jos taas hintakehitys olisi ennakoitua nopeampaa, olisivat reaaliset säästöt kyseisiin menoihin aiottua suuremmat. Samat käytännön ongelmat koskisivat myös indeksikorotuksen määrän määrittelyä etukäteen (esimerkiksi vaalikaudella 2011–2015 sovellettu 0,4 % korotus) tai indeksikorotuksen toteuttamista vain osittaisena (esimerkiksi indeksikorotuksen puolitus).

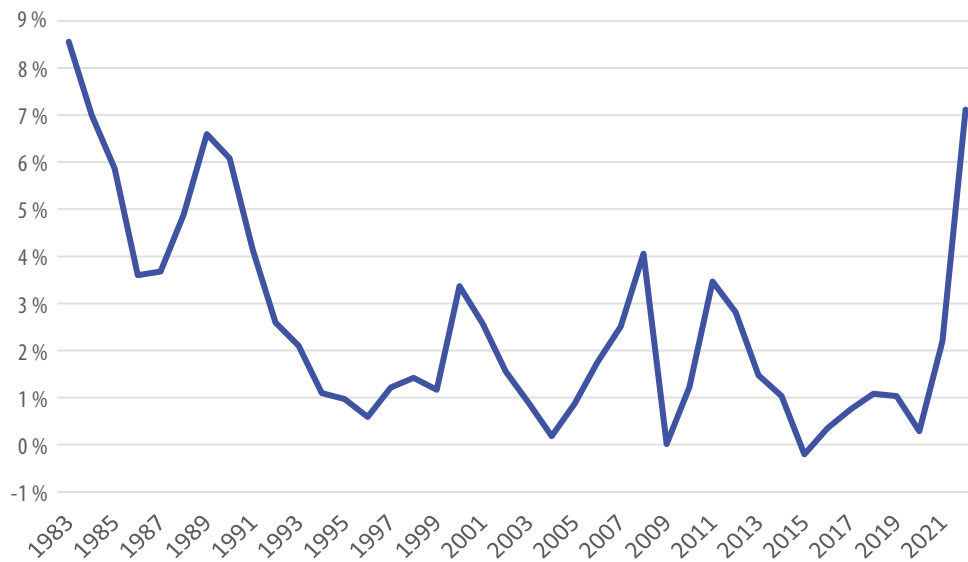
### **Indeksikorotusten rajaaminen olisi täyttä jäädytystä toimivampi keino säästöjen hakemiseen**

Edellä kuvattujen käytännön ongelmien ratkaisemiseksi on olemassa vaihtoehtoja indeksikorotusten jäädyttämiseksi. Yksinkertaisin ratkaisu olisi pienentää indeksikorotusta tietyllä prosenttiyksikkömäärällä. Jos indeksikorotukseksi arvioitaisiin vaalikauden alussa vaikkapa 2 % vuodessa,

sovittaisiin, että indeksikorotusta pienennettäisiin esimerkiksi 1 prosenttiyksiköllä riippumatta toteutuvasta hintakehityksestä. Siten jos toteutuva inflaatio jäisi ennakoitua matalammaksi, olisi yhden prosenttiyksikön suuruisena toteutettavan indeksisäästön vaikutus julkiseen talouteen miljoonina euroina yhtä suuri.

Yllä kuvatun toteutustavan myötä olisi mahdollista, että indeksikorotus muodostuisi negatiiviseksi. Erityisesti etuuksien osalta suuri negatiivinen indeksitarkistus koettaisiin luultavasti hankalaksi ja siksi voisi olla hyvä, että yhden vuoden indeksikorotusta ei pienennettäisi yli 1 prosenttiyksiköllä. Tällöin suuren negatiivisen indeksitarkistuksen mahdollisuus jäisi melko pieneksi, koska yleisen hintatason voi arvioida normaalissa suhdannetilanteessa nousevan melko todennäköisesti vähintään prosentin vuodessa. Kuviossa 13 on esitetty kuluttajahintojen vuosimuutos viimeisen 40 vuoden ajalta. Kuvioista havaitaan, että kuluttajahintojen vuosimuutos on tarkastelujakson aikana ollut alle 1 % melko harvoin (vain yhdeksänä vuonna) ja alle 0,5 % vain viitenä vuonna.

**Kuvio 13.** Kuluttajahintojen vuosimuutos vuosina 1983–2022, %



Lähde: Tilastokeskus

Loivempi, mutta pidempään kestävä indeksikorotusten pienentäminen voisi myös olla yleisesti hyväksyttävämpi säästökeino kuin esimerkiksi yksittäistä tai kahta vuotta kestävä täysi indeksijäädytys. Vähintäänkin pidempi ja loivempi säästöjen toteutustapa antaisi säästöjen kohteena oleville taloudenpitäjille enemmän aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen.

## **Etuuksien indeksikorotusten pienentäminen 1 prosenttiyksiköllä 4 vuodeksi toisi merkittävät säästöt**

Seuraavassa on tarkasteltu, kuinka paljon säästöjä voisi olla mahdollista saada pienentämällä kaikkien työeläkeindeksiin, kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien (pl. toimeentulotuki) indeksikorotuksia 1 prosenttiyksiköllä vuodessa vaalikauden (4 vuoden) ajaksi. Tällöin kyse olisi etuuksien pienemisestä reaalisesti bruttona noin 4 prosentilla. Vastaavasti esimerkiksi indeksikorotusten pienentäminen 2 prosenttiyksiköllä 4 vuodeksi merkitsisi kaksinkertaista säästövaikutusta tässä luvussa esitettyihin arvioihin nähden. Toimeentulotuen lisäksi myös takuueläke ja joitain vähimmäispäivärahoja olisi mahdollista rajata indeksisäästön ulkopuolelle. Tarkasteluun ei ole otettu yllä kuvattujen periaatteellisten ja käytännön ongelmien vuoksi toimea, jossa kaikkien etuuksien indeksikorotukset olisi jäädytetty täysin.

Laskelmassa on oletettu, että jos toimi kohdistuu työeläkeindeksiin, se kohdistuu samalla myös vastaavan suuruisena palkkakertoimeen<sup>100</sup>. Muutoin hieman eri aikoina eläkkeelle jäävien henkilöiden kohtelu ei olisi tasapuolista. Laskelmissa on huomioitu tukien ristikkäisvaikutukset eli se, että säästöjen myötä esimerkiksi toimeentulotukimenot kasvaisivat maltillisesti. Lisäksi on huomioitu toimien suorat vaikutukset verotuloihin. Sen sijaan toimien kaikkia käyttäytymisvaikutuksia ei ole pyritty tässä yhteydessä arvioimaan. Voidaan kuitenkin todeta, että etuustasojen lasku pienentäisi kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja ja siten todennäköisesti myös yksityistä kulutusta. Toisaalta etuustasojen lasku pienentäisi työllistymisveroastetta 2 prosentilla vuoteen 2027 mennessä ja lisäisi tutkimusten mukaan (Jäntti ym. 2015) työllisyyttä noin 8 300 hengellä eli vahvistaisi julkista taloutta noin 190 miljoonalla eurolla. Lisäksi tutkimusten mukaan (ks. esim. Gruber, Kanninen ja Ravaska 2022) eläkevarallisuuden lasku kannustaa jatkamaan työelämässä pidempään, mikä vahvistaisi myös työllisyyttä.

Työeläkemenot ovat vuonna 2023 arviolta 34 miljardia euroa ja muut indeksisidonnaiset etuusmenot yli 10 miljardia euroa. Pienentämällä kyseisten menojen indeksikorotuksia 1 prosenttiyksiköllä neljän vuoden ajaksi, olisi julkista taloutta mahdollisuus vahvistaa nettona lähes 1,4 miljardilla eurolla. Suurin osa säästöistä, noin 800 miljoonaa euroa, syntyi työeläkeindeksiin sidotuista menoista. Työeläkkeiden osalta toimen vaikutus kuitenkin katoaisi vähitellen pitkällä aikavälillä. Työeläkkeitä ja niihin liittyviä näkökohtia on tarkasteltu tarkemmin seuraavassa osiossa. Muiden indeksisidonnaisten etuusmenojen osalta nettovaikutus julkiseen talouteen olisi pysyvästi noin 300 miljoonaa euroa. Lisäksi

100 Palkkakertoimella korotetaan työeläkettä laskettaessa eläkkeen perusteena olevat ansiot ja tuloajat sekä eräitä muita rahamääriä.

kansaneläkkeen täyteen määrään sidotun eläketulovähennyksen määrän hitaamman kasvun vuoksi kaikkien eläkeläisten verotus kiristyisi, mikä vahvistaisi julkista taloutta pysyvästi noin 200–300 miljoonalla eurolla.

### Työeläkkeiden indeksikorotukset voisi sitoa ainoastaan kuluttajahintaindeksiin

Lakisääteinen, pakollinen ja kattava työeläketurva on Suomessa merkittävin eläkeläisväestön toimeentulonlähde. Työeläkemenojen arvioidaan olevan vuonna 2023 noin 34 miljardia euroa ja ne muodostavat noin 20 % kaikista julkisista menoista.

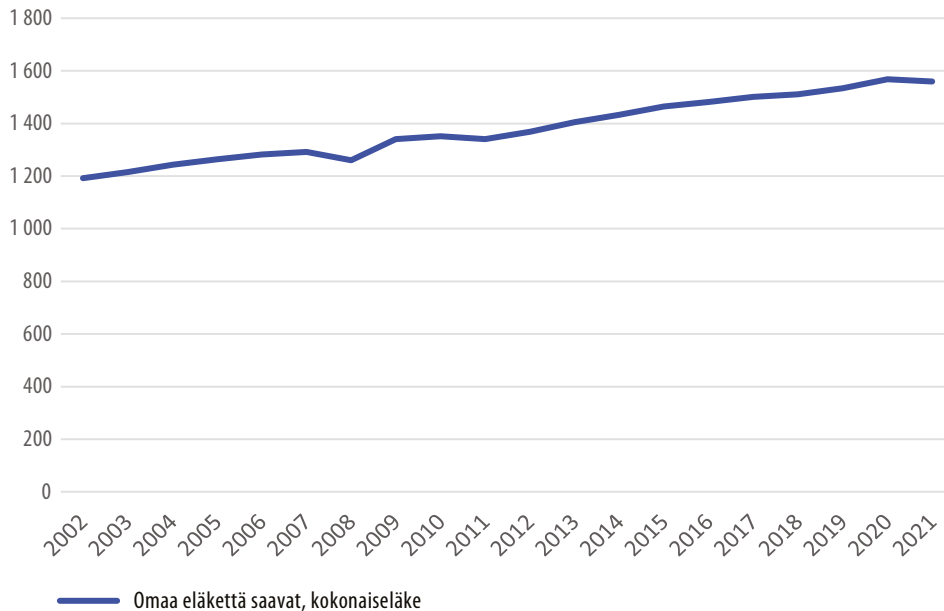
Monilla työeläkkeensaajilla on nykyään suhteellisen hyvät eläkkeet ja he saattavat myös olla melko varakkaita. Eläketurvakeskuksen tilastojen mukaan vuonna 2021 työ- ja kansaneläkkeen muodostaman kokonaiseläkkeen mediaani oli 1 559 euroa kuukaudessa.<sup>101</sup> Lisäksi vuonna 2020 eläkeläisten pienituloisuusaste oli 13 prosenttia eli lähes sama kuin koko väestössä keskimäärin.<sup>102</sup> Kun huomioidaan eläkeläisten nettovarallisuus (ml. asuntovarallisuus), oli heidän köyhyysasteensa 3,8 % vuonna 2009 (Törmälehto 2012).

Reaalisesti mediaanieläkkeet ovat olleet selvässä kasvussa viimeisen 20 vuoden ajan (ks. kuvio 14). Vuonna 2021 mediaanieläke oli ostovoimaltaan noin 30 % parempi 2000-luvun alkuun verrattuna. Lisäksi on syytä huomata, että nykyisten eläkeläisten maksamilleen eläkemaksuille saatu yksityisen työeläkejärjestelmän sisäinen reaalityotto on ennen vuotta 1950 syntyneille yli 4 %, kun vuoden 1970 jälkeen syntyneille se on vain 2 % (Tikanmäki ym. 2022).

---

101 Mediaanieläke on joukon keskimäinen havainto eli puolet sai sitä pienempää ja puolet sitä suurempaa eläkettä.

102 EU:n määritelmän mukaan pienituloisia ovat henkilöt, joiden rahatulo jää alle 60 prosenttiin koko väestön mediaanitulosta.

**Kuvio 14.** Mediaanieläke vuoden 2021 hinnoin, €/kk

Lähde: Eläketurvakeskus, Tilastokeskus, VM

Yllä esitettyjen tilastojen perusteella on mahdollista tarkastella kriittisesti maksussa olevien työeläkkeiden indeksikorotuksia. Tätä korostaa se, että yksityisen sektorin työeläkemaksun tavanomainen taso on 24,4 % palkkasummasta, mikä vähentää huomattavasti tilaa muulta verotukselta. Työeläkemaksussa arvioidaan myös olevan pitkällä aikavälillä lieviä korotuspaineita, mutta laskelmiin liittyy merkittävää epävarmuutta molempiin suuntiin (Tikanmäki ym. 2022). Työeläkemaksun alentaminen kestäväällä tavalla antaisi mahdollisuuden kerätä valtiontalouteen lisää tuloja kokonaisveroastetta nostamatta ja näin pienentää julkisen talouden alijäämää. Työeläkkeiden osalta on kuitenkin hyvä huomata, että perinteisesti niiden valmistelu on ollut kolmikantaista, vaikka kyse on eduskunnan säätämistä tavallisista laeista.

Ansaittujen työeläkeoikeuksien on tulkittu nauttivan perustuslain takaamaa omaisuusuojojaa, mutta työeläkkeiden indeksikorotuksiin tämän suoja ei ainakaan aiemmin toteutettujen indeksimuutosten perusteella ulotu. Siten työeläkkeiden indeksoinnin muuttaminen on ainoa nopeavaikutteinen tapa alentaa maksussa olevia eläkkeitä. Pitkällä aikavälillä eläkemenoon on mahdollista vaikuttaa myös eläkkeiden karttumasäännöksiä muuttamalla, mutta tällöin vaikutukset syntyvät hitaasti ja näkyvät täysimääräisesti vasta vuosikymmenten viiveellä.

Maksussa olevia työeläkkeitä tarkistetaan vuosittain indeksillä, jossa kuluttajahintaindeksin paino on 80 % ja ansiotasoindeksin paino 20 %. Työeläkkeiden indeksointia voitaisiin muuttaa niukemmaksi esimerkiksi siten, että maksussa olevia työeläkkeitä korotettaisiin vain kuluttajahintaindeksin tai ansiotasoindeksin mukaan sen perusteella, kumman indeksin perusteella korotus on pienempi. Näin työeläkkeet olisi sidottu pääosin kuluttajahintojen kehitykseen monien muiden sosiaaliturvaetuuksien tapaan. Tätä tapaa täydentävä tai sille vaihtoehtoinen tapa julkisen talouden kestävyuden vahvistamiseksi olisi niin sanotun eläkejärjestelmän automaattisen vakauttajan käyttöönotto. Mahdollisuutta automaattisen vakauttajan käyttöönottoon on tarkasteltu tarkemmin valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoron eläkkeitä koskevassa taustamuistiossa (Valtiovarainministeriö 2022d).

Valtiovarainministeriön (2022f) joulukuun ennusteen mukaan ansiotason kasvu olisi vuodesta 2024 alkaen noin 3 % vuodessa ja kuluttajahintaindeksin noin 2 % vuodessa. Siten työeläkeindeksin korotus olisi noin 2,2 % vuodessa indeksin nykyisellä painorakenteella. Mikäli indeksikorotus tehtäisiin pysyvästi vain kuluttajahintaindeksillä, pienenisivät vuosittaiset korotukset keskimäärin noin 0,2 prosenttiyksiköllä. Tämä toisi julkiseen talouteen nettona noin 40 miljoonan euron lisäsäästön joka vuosi. Siten säästö voisi kahdessa vaalikaudessa olla noin 300 miljoonaa euroa. Pitkällä aikavälillä säästö kumuloituisi isommaksi niin kauan, kunnes kaikki eläkeläiset ovat olleet uuden indeksikorotusmallin piirissä koko eläkkeellä olonsa alusta asti. Suurin osa vaikutuksesta olisi syntynyt noin 30 vuodessa eli 2050-luvulle tultaessa, jolloin vuotuinen säästövaikutus olisi nettona karkean arvion mukaan noin 500–600 miljoonaa euroa vuodessa. Arvio ei sisällä käyttäytymisvaikutuksia.

### **Kansaneläkkeiden indeksikorotukset voisi olla mahdollista jäädättää pidemmäksi aikaa**

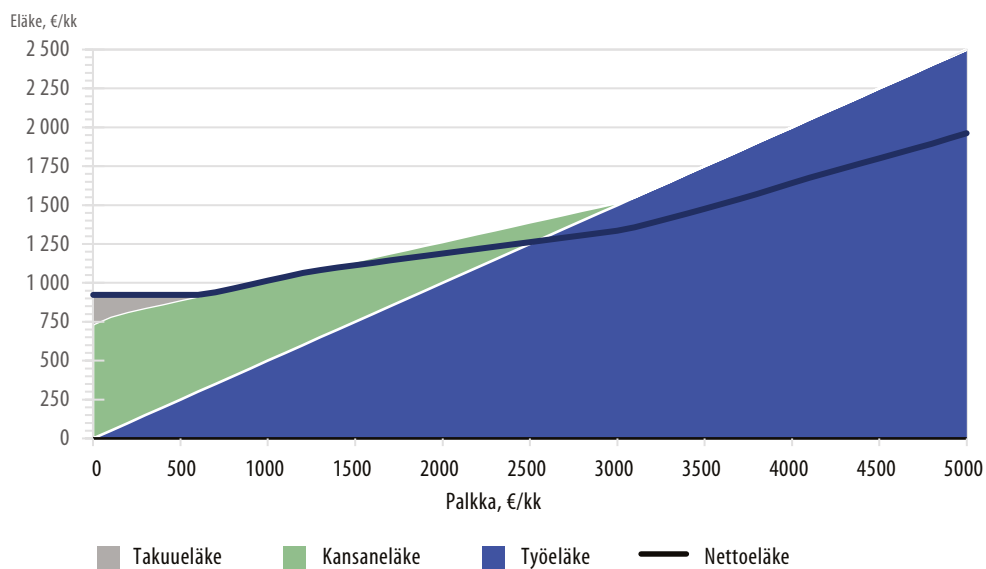
Kansaneläkkeiden indeksisidonnaisuus voitaisiin poistaa vaihtoehtona luvussa 2.4 esitetyille kansaneläkkeitä koskeville toimille. Tällöin kansaneläkkeiden merkitys vähitellen lasisi, jolloin eläketurva perustuisi entistä vahvemmin työeläkkeisiin sekä vähimmäistaso takuueläkkeeseen. Lisäksi toimi kiristäisi eläketulovähennyksen jäädättämisen kautta kaikkien eläkeläisten verotusta, joten toimi on jossain määrin päällekkäinen työeläkkeiden indeksointia koskevan ehdotuksen kanssa. Kansaneläkemeno on vuonna 2023 arviolta 2,3 miljardia euroa ja takuueläkemeno arviolta 280 miljoonaa euroa.

Nykyisellään jo suurimmalla osalla eläkeläisistä on takanaan täysi työeläkettä kartuttanut työura ja pian näin on yhä useammalla eläkeläisellä. Lisäksi Suomessa on otettu kansaneläkettä täydentämään vuonna 2011 takuueläke.<sup>103</sup> Aiemmin kansaneläkkeen merkitys on

103 Takuueläkkeen määrä vuonna 2023 on 922,42 euroa kuukaudessa. Jokainen, joka kuuluu Suomen sosiaaliturvaan ja on asunut Suomessa vähintään 3 vuotta saa siis eläkettä vähintään 922,42 euroa, jos muu eläketurva jää alle tämän rajan.

ollut tärkeä, kun takuueläkettä ei ole ollut eläkevuotona olemassa ja monilla eläkeläisillä työeläketurva on ollut puutteellinen. Tällä hetkellä kansaneläkettä voi kuitenkin saada jonkin verran melko hyvän työeläkkeenkin lisäksi, sillä maksetun kansaneläkkeen määrä pienenee 50 prosentilla työeläkkeen ja muiden tulojen määrän kasvaessa (ks. kuvio 15).<sup>104</sup>

**Kuvio 15.** Työ-, kansan- ja takuueläkkeen muodostama eläkkeensaajan kokonaiseläke työuran aikaisen palkan mukaan vuonna 2023 (kuvio ei huomioi eläkkeensaajien asumistukea)



Kuviossa oletetaan, että työeläke on 50 prosenttia palkasta ja kyseessä on yksin asuva eläkkeensaaja.  
Lähde: Eläketurvakeskus

Kansaneläkkeiden indeksikorotuksista luopuminen voisi tuoda joka vuosi arviolta lähes 40 miljoonan euron lisäsäästön, kun inflaatioksi oletetaan 2 %. Arvio ottaa huomioon muiden etuuksien käytön kasvun sekä verotulojen pienemisen. Kahden vaalikauden aikana vaikutus voisi kasvaa nettona arviolta 230 miljoonan euron pysyväksi vuotuiseksi säästöksi.

<sup>104</sup> Kansaneläkettä maksetaan vuonna 2023 yksinasuvalle 1 512,37 euron ja parisuhhteissa oleville 1 355,29 euron kuukausituloihin saakka. Täyden kansaneläkkeen määrä on yksin asuville 732,67 euroa ja parisuhhteissa oleville 654,13 euroa kuukaudessa.

Lisäksi ilman eri päätöstä kansaneläkkeen määrän jäädyttäminen jäädyttäisi myös verotuksen eläketulovähennyksen määrän, mikä kiristäisi eläkeläisten verotusta joka vuosi lisää noin 130 miljoonaa euroa. Kahdessa vaalikaudessa tämä voisi karkean arvion mukaan merkitä eläkkeiden verotuksen kiristymistä jopa noin miljardilla eurolla.

### **Opintorahan indeksidonnaisuus voitaisiin poistaa**

Opintorahan indeksidonnaisuus voitaisiin poistaa vaihtoehtona luvussa 2.2 esitetyille opintorahaa koskeville toimille. Tällöin opintotuen lainapainotteisuus säilyisi tai hintojen noustessa jopa käytännössä kasvaisi pitkällä aikavälillä. Opintotuen lainapainotteisuuden myötä koulutuksesta hyötyvä henkilö vastaa itse laajemmin koulutusajan kustannuksista. Tämä toki edellyttäisi, että indeksidonnaisuuden poistamiseen pystyttäisiin sitoutumaan laajasti ja pysyvästi.

Opintorahan kustannuksiksi valtion vuoden 2023 talousarviossa on arvioitu noin 500 miljoonaa euroa ja 2 prosentin inflaatio-oletusta käyttämällä indeksidonnaisuudesta luopuminen toisi joka vuosi noin 10 miljoonan euron lisäsäästöt. Siten esimerkiksi kahden vaalikauden aikana toimi voisi tuoda nykyrahassa yli 70 miljoonan euron pysyvän säästön (opintorahan tason reaalin lasku olisi n. 15 %). Vaikka indeksidonnaisuus poistettaisiin, olisi poliittisilla päätöksentekijöillä jatkossakin mahdollisuus korottaa opintotuen tasoa harkinnanvaraisin erillispäätöksin, jos se katsottaisiin tarpeelliseksi.

### **Ylen rahoituksen indeksikorotuksista voisi luopua kahdeksi vaalikaudeksi**

Ylellä on tärkeä rooli riippumattoman journalismin ja uutistoiminnan tuottajana, ja sillä on lakisääteiset tehtävänsä julkisen palvelun sisältöjen tuottamisessa. On kuitenkin todennäköistä, että monia Ylen tuottamia sisältöjä tuotettaisiin markkinaehtoisesti, mikäli Yle ei niitä tuottaisi. Esimerkiksi viihde- ja urheiluohjelmien markkinaehtoista tarjontaa on jo nykyisellään olemassa runsaasti, eikä kaikkien näiden ohjelmien tarjontaa voi pitää valtion tai julkisen palvelun tuottajan ydintoimintana. Siten voisi olla perusteltua niukentaa Ylen rahoituksen indeksikorotuksia pysyvämmin tai poistaa indeksikorotukset kokonaan joksikin aikaa. Tällöin Yle voisi vähitellen sopeuttaa toimintaansa ja keskittyä sellaiseen lakisääteiseen palvelutuotantoonsa, jota ei mediamarkkinalla muutoin syntyisi. Ylen rahoitusta on käsitelty myös luvussa 2.6 ja siellä esitetyt toimet vastaavat seuraavassa esitettyjä toimia.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti Ylen rahoitusta tarkistetaan indeksillä, jossa ansiotasoindexin paino on kaksi kolmasosaa ja elinkustannusindexin paino yksi kolmasosa. Valtiovarainministeriön (2022f) joulukuun ennusteen mukaan ansiotason kasvu on noin 3 % vuodessa ja elinkustannusindexin noin 2 % vuodessa vuodesta 2024 lähtien.



Siten Yle-indeksin korotus olisi noin 2,7 % vuodessa indeksin nykyisellä painorakenteella. Ylen vuoden 2023 lähes 580 miljoonan euron rahoituksella laskien indeksikorotus on noin 15 miljoonaa euroa vuodessa.

Mikäli Ylen indeksikorotukset jätettäisiin tekemättä kahden vaalikauden ajaksi, pienentäisi tämä Ylen rahoitusta pysyvästi noin 20 prosentilla eli nykyrahassa noin 120 miljoonalla eurolla. Ylen rahoituksen indeksisäästön myötä Yle-veron tuottoa pitäisi nykyisen käytännön mukaisesti alentaa. Siten toimi ei suoraan vahvistaisi julkista taloutta, mutta mahdollistaisi muun valtion verotuksen kiristämisen kokonaisveroastetta nostamatta.

### **Puolustusvoimien indeksikorotuksia mahdollista tarkastella**

Puolustusmenojen osalta haasteena on, että osa indeksoiduista materiaalihankintojen menoista on sellaisia, että niihin on jo sitouduttu hankintasopimuksilla (erityisesti HX- ja Laivue 2020 -hankkeet), joten näiltä osin indeksikorotuksista luopuminen ei ole mahdollista. Lisäksi nykyinen Euroopan turvallisuuspoliittinen tilanne ja Nato-jäsenyys luovat paineita puolustusmenoihin ensi vaalikaudelle.

Mikäli Puolustusvoimien toimintamenojen ja sitomattomien puolustusmateriaalihankintojen indeksikorotuksia pienennettäisiin 1,5 prosenttiyksiköllä neljän vuoden ajan (2024–2027), voisi olla mahdollista saavuttaa asteittain noin 140 miljoonan euron tasolle nousevat pysyvät vuosittaiset säästöt. Maltillisempi vaihtoehto voisi olla pienentää indeksikorotuksia 1 prosenttiyksiköllä kolmen vuoden ajaksi (2025–2027), mikä tarjoaisi mahdollisuuden puolet pienempään eli asteittain noin 70 miljoonan euron tasolle nousevaan pysyvään säästöön. Puolustusvoimien rahoitusta on käsitelty tarkemmin luvussa 2.1 ja siellä esitetyt toimet vastaavat tässä luvussa esitettyjä toimia.

### **Kuntien valtionosuuksien indeksisäästöt myös mahdollisia**

Vaikka kuntien valtionosuuksiin<sup>105</sup> kohdistuvia indeksisäästöjä ei voi pitää ensisijaisina sopeutusratkaisuin, ovat ne mahdollisia ja niitä on toteutettu aiemmilla vaalikausilla. Kuntien verotusoikeuden vuoksi valtionosuuksien indeksikorotusten pienentämiseen ei liity vastaavia ongelmia kuin hyvinvointialueisiin kohdistuvaan vastaavaan toimeen. Kuntien valtionosuuksien vähentäminen pienentäisi kuntien valtiolta saamaa rahoitusta ja aiheuttaisi siten paineita kiristää kuntien verotusta tai tehostaa toimintojaan.<sup>106</sup> Kuntien tärkeimpiä tehtäviä sote-uudistuksen jälkeen ovat varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestäminen. Lisäksi vuodesta 2025 lähtien työvoimapalvelujen

105 Kunnille maksetaan valtionosuuksia valtiovarainministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloilta.

106 Sote-uudistuksen jälkeen on kymmenisen kuntaa, joiden valtionosuudet ovat negatiivisia. Indeksisäästö voisi lisätä näiden kuntien määrää etenkin vuonna 2024, ennen kuin TE-palveluiden siirto kuntien vastuulle vuodesta 2025 lähtien kasvattaa valtionosuuksia.

järjestämisvastuu siirtyy kunnille. Lyhyellä aikavälillä indeksisäästöt voisivat lisätä kuntien velkaantumista, jolloin indeksisäästöjä ei voi pitää aidosti koko julkista taloutta vahvistavana toimenä. Esimerkinomaisesti voidaan kuitenkin todeta, että jos kuntien valtionosuuksien indeksikorotuksia pienennettäisiin 2 prosenttiyksiköllä 4 vuoden ajaksi, merkitsisi tämä valtionosuuksiin noin 8 prosentin leikkausta eli noin 330 miljoonan euron pysyvää säästöä.<sup>107</sup>

### Yhteenveto

- Indeksisidonnaisilla julkisilla menoilla tarkoitetaan menoja, joita korotetaan vuosittain automaattisesti kustannusten nousua vastaavasti. Indeksisidonnaisia menoja ovat muun muassa eläkkeet ja muut sosiaaliturvaetuudet, hyvinvointialueiden rahoitus, kuntien valtionosuudet, korkeakoulujen ja muun koulutuksen rahoitus, puolustusmenot sekä Ylen rahoitus.
- Valtion vuoden 2023 menoista indeksisidonnaisia on lähes 52 miljardia euroa, mikä on lähes kaksi kolmasosaa valtion budjetista. Kun mukaan lasketaan muun muassa työeläkkeet, koko julkisessa taloudessa indeksisidonnaisia menoja on arviolta 80 miljardia euroa vuonna 2023.
- Indeksisidonnaisista menoista voidaan etsiä säästöjä karkeasti kolmella eri tavalla tai jollakin niiden yhdistelmällä:
  - 1. purkamalla indeksisidonnaisuuksia
  - 2. muuttamalla indeksikorotuksia pysyvästi osittaisiksi
  - 3. pienentämällä indeksikorotuksia määräajaksi.
- Osa indeksisidonnaisista menoista on sellaisia, että käytännössä niiden pienentäminen vaatisi samalla tehtävien ja velvoitteiden karsimista rahoitusta saavilta yksiköiltä (hyvinvointialueet ja koulutuksen järjestäjät). Siksi näiden toimijoiden osalta indeksisäästöjä ei voi pitää ensisijaisena sopeutuskeinona, vaan luvuissa 2.2 ja 2.3 esitetyjä toimia. Lisäksi koulutukseen kohdistuvilla laajoilla indeksisäästöillä voisi olla talouskasvua leikkaava vaikutus etenkin pidemmällä aikavälillä. Myös perustuslaki asettaa tiettyjä reunaehtoja indeksisäästöjen toteuttamiselle.

<sup>107</sup> Laskelmassa ei ole huomioitu TE-palveluiden siirtoa kuntien vastuulle vuoden 2025 alusta lukien.

- Indeksisidonnaisista menoista olisi mahdollista saada säästöjä seuraavilla tavoilla:
  - Työeläkeindeksiin, kansaneläkeindeksiin ja kuluttajahintoihin sidottujen etuuksien (pl. toimeentulotuki) indeksikorotusten pienentäminen 1 prosenttiyksiköllä vuodessa neljän vuoden ajaksi (etuustasojen pysyvä 4 prosentin lasku): nettona n. 1,5 mrd. euroa
    - Valtaosa vaikutuksesta (n. 800 milj. euroa) tulisi työeläkeindeksin pienentämisen kautta. Muihin etuuksiin kohdistuva vaikutus olisi n. 300 milj. euroa ja siitä seuraava työllisyyden kasvun vaikutus lähes 200 milj. euroa. Lisäksi verotuksen eläketulovähennyksen hitaamman kasvun vaikutus olisi n. 200–300 milj. euroa.
    - Toimien ulkopuolelle olisi myös mahdollista jättää toimeentulotuen lisäksi takuueläke ja/tai jotain vähimmäispäivärahoja.
  - Työeläkkeiden indeksikorotusten sitominen monien muiden sosiaaliturvaetuuksien tapaan täysin kuluttajahintoihin (ja ansiotasoindeksiin, mikäli kuluttajahintojen nousu ylittää ansiotason kasvun): joka vuosi nettona n. 40 milj. eurolla kasva säästö, yhteensä vuositason nettovaikutus kasvaisi pitkällä aikavälillä n. 500–600 milj. euroon
  - Vaihtoehtona luvussa 2.4 esitetyille kansaneläkkeen sovittelusääntöjen muutoksille kansaneläkkeen indeksikorotuksista luopuminen pysyvästi tai määräajaksi (toimi ei koskisi takuueläkettä tai muita kansaneläkeindeksiin sidottuja etuuksia, jolloin eläketurva perustuisi entistä vahvemmin työeläkkeisiin sekä vähimmäistaso takuueläkkeeseen): joka vuosi nettona n. 40 milj. eurolla kasva säästö, yhteensä vuositason nettovaikutus kasvaisi kahdessa vaalikaudessa n. 230 milj. euroon
    - Toimi jäädyttäisi myös verotuksen eläkeläisvähennyksen, mikä ilman eri päätöstä kiristäisi eläkeläisten verotusta joka vuosi lisää n. 130 milj. euroa (kahdessa vaalikaudessa vaikutus olisi n. 1 mrd. euroa).
  - Vaihtoehtona luvussa 2.2 esitetyille opintoraa koskeville toimille opintorahan indeksisidonnaisuuden poistaminen: joka vuosi n. 10 milj. eurolla kasvava säästö, yhteensä vuositason vaikutus kasvaisi kahdessa vaalikaudessa n. 70 milj. euroon
  - Luvussa 2.6 esitettyyn tapaan Ylen rahoituksen indeksikorotusten jäädyttäminen kahdeksi vaalikaudeksi (Ylen rahoitustason lasku pysyvästi 20 %): n. 120 milj. euroa
  - Luvussa 2.1 esitettyyn tapaan Puolustusvoimien toimintamenojen ja puolustusmateriaalihankintojen indeksikorotusten pienentäminen esimerkiksi 1–1,5 prosenttiyksiköllä 3–4 vuoden ajaksi: n. 70–140 milj. euroa

## 5 Valtionavustustoiminnan tehokkuutta mahdollista parantaa

Valtionavustus on valtion varoista myönnettävää harkinnanvaraista rahoitusta, jolla tuetaan yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsottavaa hanketta tai toimintaa. Valtionavustukset ovat osa valtionhallinnon taloudellista ohjausjärjestelmää. Valtionavustuksia myönnetään kunnille, kuntayhtymille, hyvinvointialueille, yhteisöille ja säätiölle sekä yksityishenkilöille.

Valtionavustuksilla rahoitetaan muun muassa erilaisia merkittäviä investointeja, julkisten palvelujen sisällön ja laadun kehittämistä sekä vahvistetaan yritysten, yhdistysten ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Erityisavustuksia myönnetään laajasti eri tahoille yhteiskunnassa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnasta muinaisjäännösten hoitoavustuksiin ja tunturialueiden ympäristönhoidosta hissien jälkiasennuksiin. Yleisavustuksia myönnetään puolestaan muun muassa erilaisille järjestöille liikunta-, nuoriso-, tiede-, kulttuuri- sekä sosiaali- ja terveysaloilla. Lisäksi yleisavustuksia saavat esimerkiksi hevosalan järjestöt, maatalouden neuvontajärjestöt, kehitysyhteistyöjärjestöt, VTT Oy sekä kuluttajajärjestöt.

Valtionavustuksia myönnetään vuosittain lähes 4 miljardia euroa, mikä on noin 7 prosenttia valtion talousarviosta<sup>108</sup> (QPR 2019). Valtionapuviranomaisia on noin 90 ja valtionavustusten hakijoita kymmeniä tuhansia. Valtionapuviranomaisia ovat kaikki ministeriöt ja noin 30 keskusvirastoa. Myös aluehallinnon eri viranomaiset myöntävät valtionavustuksia. Valtionavustusten myöntämiseen käytettävä työmäärä on merkittävä, vaihtelevien arvioiden mukaan 400–900 henkilötyövuotta.

Valtionavustushakuja on vuosittain yli 300, ja valtionapuviranomaiset käsittelevät noin 77 000 valtionavustushakemusta vuodessa. Hakemuksista noin 60 prosenttiin tehdään myönteinen valtionavustuspäätös. Myönnetty valtionavustus on keskimäärin noin 140 000 euroa. Pienimmät avustussummat ovat satoja ja suurimmat kymmeniä miljoonia euroja.

Valtionavustuksia myönnetään erityisesti maa- ja metsätalousministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä ulkoministeriön hallinnonaloilla.

---

108 Vuonna 2018

## Valtionavustukset merkittävä osa kuntien rahoituksen kokonaisuutta

Kuntasektorille myönnettävät harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat merkittävä osa kuntien rahoituksen kokonaisuutta. Kunnille, kuntayhtymille ja kuntakonserneille myönnettiin vuonna 2020 noin 2,5 miljardia euroa valtionavustuksia ja haettavana oli yli 200 erilaista avustusta. Korvamerkityt valtionavustukset ovat yleiskatteellisia valtionosuuksia täydentävää ja kohdennetumpaa erillisrahoitusta. Niitä käytetään esimerkiksi toiminnan kehittämiseen sekä kokeiluihin ja toiminnan käynnistämiseen.

Avustukset ovat paitsi rahoituksen lähde myös valtion keino ohjata kuntien toimintaa. Avustusten myöntämiseen liittyvillä kriteereillä ja ehdoilla säädellään joskus tiukastikin toteutuksen tapoja. Valtionavustustoimintaan liittyy myös työläitä haku-, hallinnointi- ja raportointimenettelyjä, jotka ovat usein erilaisia eri hallinnonaloilla. Kunnilla on myös keskenään erilaiset edellytykset hakea avustusta, sillä avustusten hakeminen ja hallinnointi vaativat resursseja ja rahoituksen saaminen edellyttää pääsääntöisesti myös omarahoitusosuutta.

## Tietovarannon käyttöönoton arvioidaan tuovan tehokkuushyötyjä

Vuoden 2023 alusta tulivat voimaan säädösmuutokset, jotka mahdollistavat valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen liittyvien yhteisten palveluiden käyttöönoton. Valtiokonttorin ylläpitämällä tietovarannolla ja sen palveluilla voidaan hallinnoida, kerätä, välittää ja valvoa valtionavustuksia koskevia tietoja. Palveluiden käyttöönotolla ja valtionavustuksia koskevien toimintatapojen yhtenäistämällä on mahdollista tehostaa valtionavustusten hallinnointia ja pienentää viranomaiskohtaisia toimintamenokustannuksia.

## Avustustoiminnasta osa rahoitetaan vielä vuonna 2023 rahapelitoiminnan tuotoilla

Osa valtionavustustoiminnasta on rahoitettu kohdentamalla Veikkaus Oy:n tuottoa edunsaajille arpajaislaissa (1047/2001) säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisessa suhteessa. Tuotosta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle on kohdentunut 53 prosenttia, sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle 43 prosenttia sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle 4 prosenttia. Arpajaislaki on muuttumassa siten, että vuodesta 2024 lukien tuoton korvamerkitty kohdentaminen edunsaajille lakkaa. Samalla Veikkaus Oy:n noin 700 miljoonan euron vuotuinen tuotto tuloutetaan jatkossa valtiolle yleiskatteellisesti.

Rahapelitoiminnan tuottoja koskevan avustustoiminnan kokonaisrahoitustaso on edelleen noin 990 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2024–2026 parlamentaarisen linjauksen mukaisesti.<sup>109</sup> Rahoituksesta noin 530 miljoonaa euroa kohdentuu jaettavaksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan edunsaajille, noin 380 miljoonaa euroa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan edunsaajille sekä noin 39 miljoonaa euroa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan edunsaajille.

### **Valtionavustustoiminnassa mahdollisuus säästöihin ja parempaan vaikuttavuuteen**

Valtionavustustoiminnan osuus valtion menoista on kokonaisuutena varsin huomattava, minkä vuoksi harkinnanvaraisen rahoituksen vaikuttavuutta on tarpeen tarkastella kriittisesti. Julkisen talouden resurssien vähetessä on nykyistä kattavammin arvioitava, mitkä ja miten valtionavustukset täyttävät niille asetetut tavoitteet ja edellytykset. Lisäksi on punnittava, ovatko, ja missä määrin valtionavustukset ylipäänsä olisivat tarkoituksenmukaisin keino ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia, joiden ratkaiseminen edellyttää monen asian samanaikaista muutosta ja pitkäkestoisuutta.

Jatkossa valtionavustuksien määrää on tarpeen vähentää yhdistämällä niitä laajemmiksi kokonaisuuksiksi ja karsimalla päällekkäistä avustamista. Valtionavustuksia on kohdennettava yksittäisten pienten, lyhytkestoisten ja kapea-alaisten projektien sijaan laajemman muutoksen edistämiseen. Lisäksi on varmistettava valtionavustustoimintaan kohdennettavien julkisten varojen käytön seurattavuus sekä valtionavustuksen käyttöön liittyvä tilivelvollisuus ja tulostavuu.

Menojen sopeuttamiseksi valtionavustustoiminnan kokonaisrahoitukseen voitaisiin kohdistaa arviolta 500-700 miljoonan euron portaittainen alentaminen vuosina 2024-2027. Samassa yhteydessä olisi syytä tarkastella aleneman ja avustuskohteiden perusteltavuutta avustuksilla saavutettavien hyötyjen ja vaikuttavuuden näkökulmista.

---

109 Vuosina 2025–2026 kokonaisrahoitustason määrittelyssä on huomioitu vuosittainen veteraanien rahoituksen alentuminen.

### **Yhteenveto**

- Valtionavustuksia myönnetään vuosittain lähes 4 miljardia euroa (noin 7 prosenttia valtion talousarviosta).
- Rahoituksen vaikuttavuutta tulee tarkastella kriittisesti. Valtionavustusten vaikuttavuuden tarkastelun lisäksi on tarpeen arvioida, miltä osin on tarkoituksenmukaista kohdistaa julkisen talouden niukkoja resursseja harkinnanvaraiseen toimintaan.
- Nykymuotoiset valtionavustukset eivät välttämättä ole tarkoituksenmukainen keino ratkaista merkittäviä ja laaja-alaisia yhteiskunnallisia ongelmia.
- Avustustoiminnan menoja olisi mahdollista sopeuttaa kohdistamalla kokonaisrahoitukseen arviolta 500–700 miljoonan euron portaittainen alentaminen.

## 6 Kilpailua julkisissa hankinnoissa voitaisiin lisätä

### Merkittävä osa julkisista menoista on hankintoja

Valtiovarainministeriön budjettiosasto on tilannut meno- ja rakennekartoituksen tueksi ulkopuolisen selvityshankkeen julkisten hankintojen säästökeinoista (Pyykkönen ym. 2023). Selvityksessä arvioidaan, millaisilla julkisia hankintoja koskevilla ohjauskeinoilla voitaisiin saavuttaa säästöjä julkiseen talouteen kahden seuraava vaalikauden aikana.<sup>110</sup> Keskeisenä havaintona on, että kilpailu tutkitusti laskee hintoja. Suosituksilla pyritäänkin pitkälti lisäämään kilpailua julkisissa hankinnoissa lainsäädäntömuutoksin ja muiden ohjauskeinojen avulla.

Selvityksen mukaan julkisten hankintojen kokonaissumma on noin 47 miljardia euroa, kun hankintojen kokonaisarvoa arvioidaan kansantalouden tilinpidon tietojen lisäksi hankintayksiköiden tilinpäätös- ja ostolaskutietojen pohjalta. Kokonaisuudesta valtion hankintojen osuus on noin 11 miljardia, hyvinvointialueiden 10 miljardia, kuntien ja kuntayhtymien noin 27 miljardia ja sosiaaliturvarahastojen noin 2,8 miljardia euroa. Kilpailluilta markkinoilta hankintoja tehdään noin 31 miljardilla eurolla (Merisalo ym. 2021).

### Lainsäädännön muutoksilla ja muilla ohjauskeinoilla mahdollista vahvistaa kilpailua

Hankintalakia voitaisiin muuttaa siten, että tarjouskilpailuun tulisi tietyissä tapauksissa velvoite uuden kilpailutuksen toteutumisesta. Mikäli kansallisen kynnyksarvon ylittävissä kilpailussa tulee vain yksi tarjous, tulisi hankintailmoitus uusina tai julkaista muokattu hankintailmoitus, joka huomioi markkinan paremmin. Vuosina 2010–2017 Suomessa toteutetuissa julkisten hankintojen kilpailutuksissa tarjoajien lukumäärän mediaani oli vain kaksi. Yli puolessa kilpailutuksista tarjouksia tuli siis nolla, yksi tai kaksi. Kilpailusta oli puutetta kaikilla toimialoilla ja kaikkien julkisen sektorin toimijoiden hankinnoissa (Jääskeläinen ja Tukiainen 2019).

110 Selvitys hyödyntää tutkimuksia sekä talous- että oikeustieteen aloilta. Selvityksen yhteydessä on lisäksi tarkasteltu muissa eurooppalaisissa valtioissa toimeenpantuja hankintojen ohjauskeinoja.



Yhteishankintayksiköitä voitaisiin lisäksi velvoittaa huomioimaan kaikissa kilpailutuksissa kilpailuolosuhteet ja markkinavaikutukset. Keskitettyjen hankintojen käyttöä valtiolla, kunnissa ja hyvinvointialueilla tulisi edistää. Lisäksi sosiaali- ja terveystalouteen keskittyneen yhteishankintayksikön mahdollisia hyötyjä tulisi arvioida.

Kilpailua julkisissa hankinnoissa voitaisiin lisätä myös rajoittamalla in-house yhtiöiltä tehtäviä hankintoja. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että hankintalaissa säädettäisiin erityistilanteista, joissa in-house yhtiötä olisi sallittua hyödyntää. Tällaisia mahdollisuuksia voisi olla silloin, kun in-house yhtiön käyttäminen on markkinoilla toimivia vaihtoehtoja kustannustehokkaampaa tai kun käyttöön liittyy jokin erityisen painava julkinen intressi.

Selvityksen mukaan kilpailua voitaisiin lisätä myös sanktioimalla sekä suorahankintojen jälki-ilmoituksen tekemättä jättäminen että sopimusmuutosilmoitusten tekemättä jättäminen. Lisäksi hankintalakia voitaisiin muuttaa siten, että isommat hankinnat tulisi jakaa osiin. Mikäli hankintaa ei jaettaisi osiin, tulisi tästä antaa selvitys, josta voisi myös valittaa markkinaoikeuteen. Hankintojen läpinäkyvyyttä parantamalla voitaisiin parantaa hankintayksiköiden budjettikuria. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi perustamalla keskitetty aineistopankki, johon tulisi ilmoittaa hankinnan budjetoitu arvo sekä raportoida hankinnan arvon kehittymisestä sopimuskaudella.

Mikäli hankintalakia päädyttäisiin muuttamaan tavalla, joka uskottavasti arvioituna lisää kilpailua ja siten vähentää hankintayksiköiden kustannuksia, tulisi tällöin hankintayksiköiden rahoitusta vähentää.

## Yhteenveto

- Vuonna 2021 julkisten hankintojen kokonaisarvo oli noin 47 miljardia, josta 31 miljardia hankittiin kilpailuilta markkinoilta. Vuosina 2010-2017 yli puolessa kilpailutuksia saatiin nolla, yksi tai kaksi tarjousta.
- Suurimmat kustannussäästöt julkisissa hankinnoissa voitaisiin teetetyt erilliselvityksen mukaan saavuttaa muuttamalla hankintalakia siten, että yhden tarjouksen saaneet kilpailutukset tulisi kilpailuttaa uudelleen ja in-house yhtiöiden käyttöä hankinnoissa rajoitettaisiin. Selvityksen mukaan näillä toimenpiteillä voitaisiin saavuttaa kustannustason nousun hillintää ja säästöjä 270–490 miljoonaa euroa julkisen talouden tasolla vuoteen 2031 mennessä.
- Hankintalakia voitaisiin muuttaa siten, että sanktioitaisiin jälki-ilmoitusten sekä sopimusmuutosilmoitusten tekemättä jättäminen ja velvoitettaisiin isojen hankintojen pilkkominen osiin. Näin voitaisiin selvityksen mukaan saavuttaa enimmillään 70 miljoonan euron kustannussäästöt koko julkisen talouden tasolla.
- Lisäksi hankintojen läpinäkyvyyden ja raportointivelvoitteiden lisääminen voisi lisätä hankintayksiköiden budjettikuria. Myös yhteishankintayksiköiden käyttöä voitaisiin kehittää.
- Lainsäädäntömuutoksilla pyrittäisiin vähentämään hankintayksiköiden hankintoihin käyttämää rahamäärää, mikä johtaisi lopulta määrärahatason laskuun.

## 7 Hyvän budjetoinnin käytännöt tukevat tehokasta julkisten varojen käyttöä

Seuraavassa tarkastellaan sitä, kuinka budjetin laadintaan liittyvät säädökset ja määräykset sekä hyvän budjetoinnin käytännöt tukevat tehokasta julkisten varojen käyttöä. Lisäksi käsitellään sitä, millaisia vaikutuksia näiden käytäntöjen sivuuttamisella on julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön.

### 7.1 Keskeiset budjetoinnin periaatteet

Suomen perustuslain (731/1999) mukaisesti lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Valtiontaloutta koskevaan perustuslain 7. lukuun sisältyy keskeisiä säännöksiä valtion talousarviosta ja valtiontalouden hoidosta. Säännöksistä johdettujen budjettiperiaatteiden (mm. vuotuisuus-, täydellisyys- ja bruttoperiaate) tavoitteena on vahvistaa eduskunnan budjettivaltaa. Käytännössä budjettiperiaatteisiin liittyy joustavuutta tuovia poikkeuksia.

#### Valtion talousarviossa on useita määrärahalajeja

Perustuslain mukaisesti eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion. Valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Määrärahat otetaan valtion talousarvioon kiinteinä määrärahoina, arviomäärärahoina tai siirtomäärärahoina<sup>111</sup>. Siirtomäärärahat ovat poikkeus vuotuisuusperiaatteesta, sillä ne ovat käytettävissä useamman varainhoitovuoden ajan.

111 (1) Arviomäärärahan saa ylittää tietyin ehdoin. Lupa ylittämiseen voidaan antaa, jos ylitys perustuu lakisääteiseen, lakisääteistä vastaavaan tai ennakoimattomaan muuhun välttämättömään tai vaikeasti arvioitavaan tarpeeseen taikka arvioitua suurempaan yleisen kustannustason nousuun eikä määrärahatarvetta ole mahdollista muutoin toteuttaa. Lupa ylittämiseen voidaan myös antaa tulokertymän rajoissa silloin, kun kysymys on maksullisesta toiminnasta tai menot on sidottu tulokertymään. (2) Siirtomäärärahaa ei saa ylittää, mutta sen saa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen yhden tai kahden seuraavan varainhoitovuoden aikana sen mukaan, miten talousarviossa on päätetty (jos kyseessä on valtion investointihanke siirtomääräraha voi olla viisivuotinen). (3) Kiinteää määrärahaa ei saa ylittää eikä siirtää, ellei sitä ole lailla sallittu.

Valtiovarainministeriön antaman laadintamääräyksen<sup>112</sup> mukaan määräraha budjetoidaan kiinteäksi, ellei erityisestä syystä määrärahaa merkitä arviomäärärahaksi tai siirtomäärärahaksi. Arviomäärärahaksi saadaan merkitä meno, jonka määräytymisperusteet perustuvat lakiin tai muuhun velvoittavaan sitoumukseen niin, ettei eduskunnalla talousarviopäätöstä tehdessään ole harkintavaltaa menon yksityiskohtaisen määrän tai maksatusajankohdan suhteen. Perusteeltaan harkinnanvaraisia menoja ei saa budjetoida arviomäärärahaksi. Euromääräisesti suurin osa talousarvion määrärahoista on arviomäärärahoja. Arviomäärärahoihin kohdistuvat säästöt tyypillisesti edellyttävät säädösmuutoksia.

**Taulukko 3.** Vuoden 2023 talousarvion määrärahat määrärahalajeittain.

Määrärahalaji	Budjetoitu 2023 talousarviossa, milj. €	Osuus kokonaismäärärahoista
Kiinteä määräraha	1 584	1,9 %
Arviomääräraha	58 553	72 %
Siirtomääräraha 2 v	12 277	15,1 %
Siirtomääräraha 3 v	5 595	6,9 %
Siirtomääräraha 5 v	3 331	4,1 %

Lähde: Valtiovarainministeriö

Virastojen toimintamenomäärärahat budjetoidaan 2-vuotiseksi siirtomäärärahoiksi. Määrärahat puolustusmateriaalihankintoihin, alus- ja vastaaviin investointeihin, talonrakennuksiin, maa- ja vesirakennuksiin sekä laajoihin tietojärjestelmähankkeisiin budjetoidaan 2-, 3- tai 5-vuotiseksi siirtomäärärahoiksi. Jos tällaisessa tapauksessa on kuitenkin käytössä valtuusmenettely, määräraha voidaan budjetoida myös arviomäärärahana<sup>113</sup>. Suuruudeltaan ja maksatusajankohdaltaan harkinnanvaraiset siirtomenot voidaan merkitä siirtomäärärahoiksi esimerkiksi avustuksen myöhäisen maksatusajankohdan, hankkeen viivästymisen tai muun vastaavan perustellun syyn vuoksi.

Talousarviossa voidaan antaa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu valtuus (valtuusmenettely) sitoutua varainhoitovuonna sellaisiin menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan vasta seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin. Talousarviossa

112 Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta, julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadinnasta.

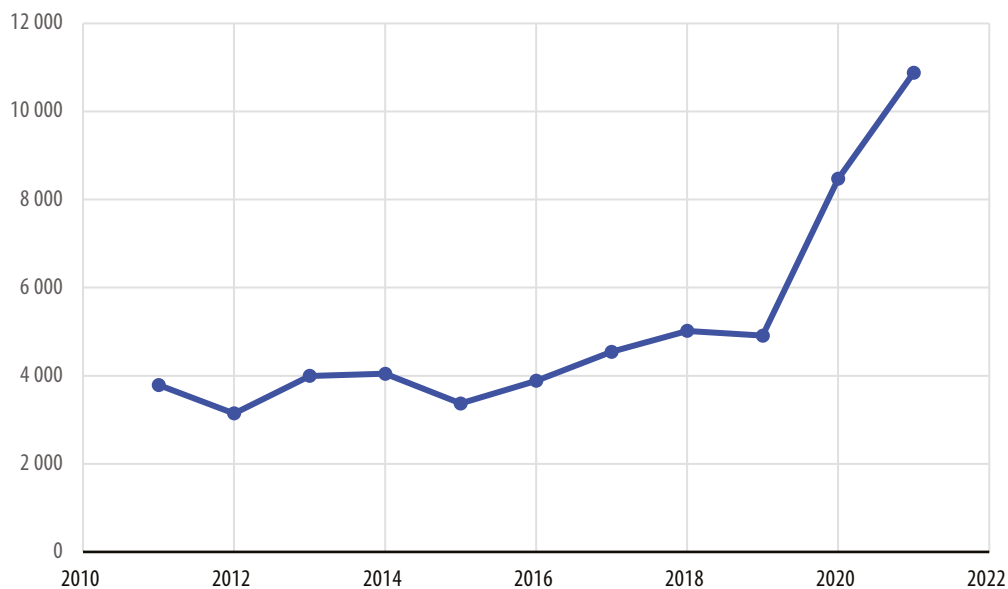
113 Valtion talousarviot sisältävät momentteja, joissa valtuuden lisäksi on budjetoitu joko arviomääräraha tai siirtomääräraha.

on yleistynyt tapa, että käyttämätön valtuutus uusitaan käytettäväksi myös varainhoitovuotta seuraavana vuonna – joskus vieläpä hyvin epätasaisesti määriteltynä. Tämä on tuonut joustavuutta, mutta valtuuden uusimisessa tulisi aina huolellisesti arvioida, onko uusimiselle perusteltu syy ja onko uusittava valtuus riittävän tarkasti yksilöity.

### Siirtyvien erien määrä on ollut kasvussa

Siirtomäärärahoina budjetoitujen momenttien siirtyvien erien (eli seuraavana vuonna käytettäväksi siirtyvien määrärahojen) taso on huomattava. Vuodelta 2020 määrärahoja siirtyi seuraavalle vuodelle käytettäväksi yhteensä 8,5 miljardia euroa ja vastaavasti vuodelta 2021 seuraavalle vuodelle siirtyi ennätyskellisen korkea määrä, yhteensä 10,9 miljardia euroa. Siirtyvien erien kanta on ollut selvässä kasvussa vuodesta 2016 alkaen, jolloin siirtyvät erät olivat 3,9 miljardia euroa. Siirtyvien määrärahojen mittaluokka onkin muodostunut hyvin merkittäväksi ottaen huomioon, että vuotuisuusperiaate on budjetin laadinnassa pääsääntö.

**Kuvio 16.** Siirtyvä erä, miljoonaa euroa



Lähde: Valtion tilinpäätökset

Aina siirtomäärärahaa ei saada käytettyä 2-, 3- tai 5-vuotisen käyttöajan kuluessa. Viime aikoina onkin tehty myös huomattavia siirtomäärärahojen uudelleenbudjetoiteja, joissa määrärahan käyttöaikaa käytännössä pidennetään. Näin ajaututaan yhä kauemmas vuotuisuusperiaatteesta. Toisinaan myös havaitaan, että käyttämättä olevaa määrärahaa ei edes tarvita alkuperäiseen kohteeseensa ja uudelleenbudjetointi ehdotetaan kohdennettavaksi eri tarkoitukseen. Esimerkiksi kuluvalla vaalikaudella on uudelleenbudjetoitu kehykseen kuuluvia siirtomäärärahoja yhteensä noin 700 miljoonalla eurolla vuosien 2020–2023 aikana. Lisäksi finanssisijoitusmenoja on uudelleenbudjetoitu.

Siirtyvien erien kasvun ja uudelleenbudjetointien taustalla vaikuttavat lukuisat tekijät. Usein syyt ovat teknisiä, kuten tehtyjen sitoumuksien maksatuksen ajoitukseen liittyvät tekijät. Viime vuosina kohdatut kriisit (koronapandemia, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan) ovat myös aiheuttaneet sen, että esimerkiksi joidenkin hankkeiden toimeenpano on viivästynyt alkuperäisestä ja virastojen toimintamenoihin on säästöä joihinkin menoeriin (mm. matkustaminen).

Viime vuosina on myös lisätty ”kriisirahoitusta” nopeasti ja etupainotteisesti tärkeiksi katsotuille kokonaisuuksille. Lisäksi on käytetty mittavasti budjetointitapaa, jossa useamman vuoden mittaisiin kehittämishankkeisiin osoitetaan koko hankkeen rahoitus sen ensimmäisenä budjettivuonna, mikä on omiaan lisäämään siirtyviä eriä. Siirtyvien määrärahojen tasoa on nostanut myös se, että osa tehdyistä budjettipäätöksistä ei ole perustunut aitoon tarpeeseen ja budjetin sekä sen toimeenpanon tilannekuvaan. Määrärahoja on budjetoitu, vaikkei ole ollut osoitettavissa perusteltua tarvetta lisärahoitukselle kyseiselle budjettivuodelle (tai tuleville budjettivuosille). Usein kyseessä on ollut poliittisesti tärkeäksi katsottu kokonaisuus. Esimerkkejä tällaisesta käytännöstä on useita niin avustuksissa, luonnonsuojelumenoissa kuin virastojen ja laitosten toimintamenoissa. Muun muassa toimintamenojen osalta tulisi aina ensisijaisesti arvioida mahdollisuus kattaa uudet tehtävät ja ilmenneet määrärahatarpeet olemassa olevin resurssein tarvittaessa priorisoiden ennen kuin määrärahalisäyksiä tehdään.

Budjetointitilanteissa tulisi aiempaa tiukemmin arvioida ratkaisuja perustuslaillisen vuotuisuusperiaatteen näkökulmasta sen sijaan, että hyödynnettäisiin täysimääräisesti säästöjen tarjoamia joustomahdollisuuksia. Näin päästäisiin parempaan ja osuvampaan budjetointiin. Lisäksi määrärahapäätökset tulee perustaa aitoon tarpeeseen. Ministeriöiden tulisi ehdotuksia tehdessään tuoda esille muun muassa siirtyvien määrärahojen sisältö aiempaa tarkemmin.

### *Esimerkkitapaus 1. Ilmastorahasto Oy:n budjettirahoituksessa yhdistyivät useat ongelmalliset käytännöt*

Valtion kehitysyhtiö Vake Oy muuttui yhtiöjärjestyksen muutoksella Ilmastorahasto Oy:ksi vuonna 2020. Ilmastorahasto Oy on valtion kokonaan omistama erityistehäväyhtiö, jonka toiminta keskittyy ilmastonmuutoksen torjumiseen, teollisuuden vähähiilisyysvauhdittamiseen ja digitalisaation edistämiseen. Yhtiön toiminta on käynnistynyt suunnitellusti ja se on tehnyt vuosina 2021–2022 sijoituspäätöksiä yhteensä 125 miljoonalla eurolla.

Yhtiön kassavarat olivat 70 miljoonaa euroa vuoden 2021 alussa, minkä lisäksi yhtiöllä on taseessaan 8,3 prosentin omistus Neste Oyj:stä. Neste Oyj:n omistuksesta saatava osinkovirta on yhtiölle merkittävä tulonlähde (vuotuinen osinkotuotto vuosina 2021–2022 oli yli 50 milj. euroa). Toimiohjeensa mukaisesti yhtiö toimii lähtökohtaisesti pääomiensa tuotoilla.

Ilmastorahaston sijoitussuunnitelma vuodelle 2021 piti sisällään tavoitteen 50 miljoonan euron sijoitusvolyymin vuodelle 2021 ja 80 miljoonan euron volyymin vuosittain vuodesta 2022 lähtien.<sup>114</sup> Siten yhtiölle ei ollut nähtävissä pääomitus-tarpeita lähivuosina, kun huomioidaan yhtiön käytettävissä olleet kassavarat lähtötilanteessa sekä odotettavissa olleet Neste Oyj:n osinkotuotot. Tästä huolimatta vuoden 2020 neljänteen lisätalousarvioon sisältyi 300 miljoonan euron pääomitus yhtiölle (3-vuotisena siirtomäärärahana). Syksyllä 2022 kyseinen pääomitus oli edelleen kokonaan käyttämättä ja määrärahan käyttöaika oli umpeutumassa. Tämän seurauksena vuoden 2022 neljännessä lisätalousarviossa peruutettiin ja vuoden 2023 täydentävässä talousarviossa uudelleenbudjetoitiin 100 miljoonaa euroa alkuperäisestä rahoituksesta. Tälle uudelleenbudjetoinnille ei ollut myöskään vuodelle 2023 aitoa tarvetta.

Samanaikaisesti syksyllä 2022 työ- ja elinkeinoministeriö pääomitti Ilmastorahastoa uudelleenbudjetoinnin jälkeen jääneellä 200 miljoonalla eurolla. Vaikka yhtiö on päivittänyt sijoitustavoitteen alkuperäistä tasoa korkeammalle, on työ- ja elinkeinoministeriön tekemä, vieläpä hyvin etupainotteinen pääomitus (yhdessä Neste Oyj:n arvioitujen osinkotuottojen kanssa) riittävä kattamaan sijoitustoimintaa vähintään seuraavat pari vuotta.<sup>115</sup>

114 Vuotuista sijoitusvolyymitavoitetta on sittemmin nostettu.

115 Ilmastorahaston tavoitteena on, että sillä on rahoitussitoumuksiaan vastaava likvidi varallisuus.

### ***Esimerkkitapaus 2. Luonnonsuojelurahoituksen nopea lisäys***

Kuluneen vaalikauden alussa hallitusohjelmaan kirjattiin, että luonnonsuojelurahoitusta kasvatetaan vuositasolla kokonaisuudessaan 100 miljoonalla eurolla. Käytännössä tämä tarkoitti lisäysten ajoittumista etenkin vaalikauden alkuvuosille 2020–2021. Edellisen hallituksen päättäessä kautensa vuonna 2019 luonnonsuojelun kokonaisrahituksen arvioidaan olleen noin 33 miljoonan euron tasolla. Vuoden 2020 alussa lisäykset budjetoitiin täysimääräisesti, mikä nosti luonnonsuojelurahoituksen vuoden alussa 142 miljoonaan euroon (kasvua 329 %).

Määrärahojen käyttö käynnistyi hitaasti, mikä oli ymmärrettävää uusien elinympäristön tilaa parantavien toimenpiteiden käynnistymiseen liittyvien haasteiden, etenkin työvoiman rekrytoinnin hitauden vuoksi. Tätä käynnistymisen hitautta ei kuitenkaan huomioitu budjetoinnissa, vaan käyttämättä olevan määrärahan lisäksi budjetoitiin lisärahoitusta.

Kun kesäkuussa 2020 päätettiin vuoden neljännestä lisätalousarviosta, oli elinympäristön tilan parantamiseen ja luonnonsuojelualueiden hankintaan budjetoiduista määrärahoista käyttämättä arviolta yli 90 %. Tästä huolimatta määrärahoja lisättiin yhteensä noin 37 miljoonalla eurolla, ja vielä loppuvuoden aikana noin 14 miljoonalla eurolla. Siten vuoden 2020 aikana määrärahat kohosivat yhteensä 193 miljoonaan euroon, mikä merkitsi 482 % kasvua edelliseen vuoteen verrattuna.

Määrärahoja tulisi budjetoida vuotuisuusperiaatteen mukaisesti oikea-aikaisesti ja realistiseen käyttömahdollisuuteen perustuen. Liian suurten määrärahalisäysten käyttöä on hallinnollisesti hankala toteuttaa budjetointivuonna, eikä määrärahoja tulisi lisätä sellaisiin käyttökohteisiin, joissa aikaisempiakin varoja on merkittävästi käyttämättä.

### **Monivuotisten hankkeiden budjetointikäytäntöihin kiinnitettävä huomiota**

Siirtyviä määrärahoja syntyy usein merkittävän mittaluokan investointihankkeista ja hankinnoista, jotka on budjetoitu siirtomäärärahoina. Näissä tapauksissa budjetoidun määrärahan on ajateltu kattavan koko hankintakustannuksen. Useissa tapauksissa hyvin suuret maksuerät liittyvät kuitenkin vasta hankkeen loppuvaiheeseen, kun taas ensimmäiseen vuoteen tyypillisesti kohdentuu lähinnä suunnittelukustannuksia.

Usein hankkeiden ja hankintojen lopullinen kokonaiskustannus on epävarmalla pohjalla ennen suunnittelutyön valmistumista, mikä on tyypillisesti aiheuttanut lisärahoituksen tarvetta suunnittelun edettyä. Isojen hankkeiden osalta talousarvion vuotuisuusperiaatetta voisi olla mahdollista vahvistaa siten, että alkuvaiheen suunnittelumenot budjetoitaisiin erillään hankkeen toteutuksen kustannuksesta. Lisäksi toteutuksen budjetointia voitaisiin



jakaa myös osakokonaisuuksiin, jolloin jatkorahoituksen ehtona olisi tiettyjen tavoitteiden ja/tai vaiheiden saavuttaminen. Osakokonaisuuksiin pilkkomista voitaisiin soveltaa myös pienemmissä hankkeissa. Osakokonaisuuksittain budjetoiminen vähentäisi myös niitä tilanteita, joissa sinällään tehottomien hankkeiden toimeenpanon keskeyttäminen koetaan hankalana, koska kokonaisuus on edennyt jo niin pitkälle.

### **Avustushankkeiden vaikuttavuutta tulisi seurata tarkemmin**

Ongelmia ovat aiheuttaneet myös siirtomäärärahoina budjetoidut avustushankkeet. Valtionavustukset ovat suosittu tapa määrärahojen kohdentamiseen, sillä niiden avulla poliittinen päätöksentekijä osoittaa aktiivisuuttaan esimerkiksi ajankohtaisten yhteiskunnallisten ongelmien korjaamisessa. Usein kuitenkin unohtuu se, että moninaiset avustukset eivät välttämättä ole kovin tehokkaita julkisten varojen käytön näkökulmasta. Avustusten hakeminen, myöntäminen ja niiden käytön seuranta aiheuttavat sekä avustusten myöntäjille että vastaanottajille merkittävän hallinnollisen taakan (ks. myös luku 5).

Myös avustusten vaikuttavuuteen tulisi kiinnittää huomiota. Erityisen ongelmallisia ovat ne siirtomäärärahoina budjetoidut avustushankkeet, joiden tavoitteet, kohdentuminen ja vaikuttavuuden seuranta on määritelty epätasaisesti budjetointivaiheessa. Näissä avustushankkeissa on merkittävä riski kustannustehottomaan toimintaan sekä kertyviin siirtyviin määrärahoihin, mikä on sekä budjetoinnin vuotuisuusperiaatteen vastaista että tehotonta julkisten varojen käyttöä.

Avustushankkeiden tarpeellisuutta tulisi arvioida osana laajempia rahoituskokonaisuuksia erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden osalta. Lisäksi hankkeiden tavoitteet tulisi suunnitteluvaiheessa asettaa siten, että hankkeiden tuloksellisuutta olisi mahdollista seurata suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin. Hankkeilta tulisi edellyttää määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista, jotta ne voisivat saada käyttöönsä seuraavaan maksuerän. Olisi myös syytä harkita avustushankkeiden vaiheistamista siten, että vain ensimmäisen toteutusvaiheen jälkeen tulokselliseksi osoittautuneiden hankkeiden rahoitusta jatkettaisiin. Tätä kautta vahvistettaisiin myös nykyistä paremmin mahdollisuuksia lopettaa tarvittaessa hankkeita kesken toimeenpanon.

### **Talousarvion ulkopuolisia rahastoja tulisi tarkastella kriittisesti**

Talousarvioon tulee sisällyttää arviot kaikista tiedossa olevista tuloista ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin menoihin. Tämän perustuslaillisen täydellisyysperiaatteen tavoitteena on varmistaa eduskunnan budjettivalta, kun kaikki tiedossa olevat tulot ja menot arvioidaan yhtä aikaa. Poikkeuksina täydellisyysperiaatteeseen ovat muun muassa talousarvion ulkopuoliset rahastot sekä liikelaitoksia koskevat tuloarviot ja määrärahat, jotka otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään.

Talousarvion ulkopuoliset rahastot mahdollistavat muun muassa joustavamman budjetoinnin silloin, kun arvio- tai siirtomäärärahat, nettobudjetointi tai muut budjettitalouden piirissä sovellettavat keinot eivät sovellu kattamaan esimerkiksi varautumis- tai vakuutusluonteista tarvetta. Valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot on perustettu pääsääntöisesti ennen uudistetun perustuslain voimaantuloa vuonna 2000. Nykyisessä perustuslaissa budjetin ulkopuolisten rahastojen perustaminen lailla on sallittu vain, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää.

Eduskunnan budjettivallan vahvistamiseksi tulisi arvioida rahastotalouden perusteltavuus perustuslain vaatimusten näkökulmasta. Erillisistä rahastoista luopuminen saattaisi myös tuoda julkiseen talouteen säästöjä.

### Lisätalousarvioissa tulisi myöntää määrärahoja vain kuluvalle vuodelle ja perusteltuun tarpeeseen

Myös lisätalousarvioesitysten voidaan katsoa olevan poikkeus täydellisyysperiaatteeseen. Perustuslain 86 §:n mukaan eduskunnalle annetaan hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta<sup>116</sup>. Lisätalousarvion yhteydessä ei tulisi kuitenkaan lähtökohtaisesti linjata tai päättää sellaisista laajemmista ja pysyväisluonteisista kokonaisuuksista, joilla on tosiasiallisesti määräraha vaikutuksia myös seuraavaan tai myöhempään vuosiin. Sen sijaan tulisi keskittyä vain kyseistä vuotta koskeviin talousarvion muutostarpeisiin.

Luvussa 7.2 käsitellään laajemmin sitä, kuinka eri määrärahatarpeita tulisi arvioida aina kokonaisuutena JTS- ja talousarviovalmistelussa.

### Budjetoinnissa tulee noudattaa myös useita muita periaatteita

Bruttobudjetointiperiaatteen pääsäännön (PL 84 §) mukaisesti tulot ja menot on otettava valtion talousarvioon bruttomääräisinä eikä niitä saa vähentää toisistaan. Lailla voidaan säätää, että talousarvioon otetaan joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotus, jolloin puhutaan nettobudjetoinnista<sup>117</sup>.

116 Perustellun tarpeen voidaan katsoa mahdollistavan joustavamman budjetoinnin, kun aiemmin edellytettiin välttämätöntä tarvetta. Aiemmassa perustuslaissa välttämättömänä pidettiin sellaista muutosta, joka ei ollut tiedossa varsinaista talousarviota hyväksyttyessä ja joka oli niin kiireinen, että se oli toteuttava kuluvan vuoden aikana.

117 Nettobudjetoinnin edellytyksistä säädetään valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:ssä.

Hyvän budjetoinnin periaatteena voidaan nostaa esiin myös muun muassa yleiskatteellisuuden periaate. Tämän periaatteen mukaisesti talousarvion tuloja ei lähtökohtaisesti sidota tiettyjen menojen maksamiseen. Menojen ja tulojen yhteyden katkaiseminen päivänpoliittisessa päätöksenteossa on tärkeä periaate, sillä meno- ja veropäätösten liittäminen yhteen saattaisi pidemmällä aikavälillä johtaa kohti sellaista niin sanottua korvamerkintöjen kokonaisuutta, jossa poliittisen päätöksenteon liikkumatila lopulta kapenee.

## 7.2 Budjettipäätösten valmistelu ja vaikutusarviointi

### Kehys- ja talousarviovalmistelussa resurssien kohdennuksesta päätetään kokonaisuutena

Valtion talousarvioesityksen (TAE) valmistelussa valtiovarainministeriö laatii monivaiheisen prosessin myötä ehdotuksen talousarvioesitykseksi hallituksen neuvotteluun eli niin sanottuun budjettiriiheen.

Talousarvioesityksen valmistelu käynnistyy virastojen ja edelleen ministeriöiden ehdotuksista, jotka toimitetaan valtiovarainministeriöön. Valtiovarainministeriössä ehdotukset arvioidaan ja tarpeen mukaan tehdään poikkihallinnollista yhteensovitusta. Valtiovarainministeriön kannasta linjaa valtiovarainministeri valtiovarainministeriön sisäisen budjettiriihen päätteeksi. Tämän jälkeen vuoropuhelu valtiovarainministeriön ja sektoriministeriöiden välillä jatkuu muun muassa kahdenvälisten neuvottelujen muodossa ennen kuin valtiovarainministeriön ehdotus hallituksen budjettiriiheen valmistuu. Budjettiriihessä ja sitä edeltävissä taustaneuvotteluissa hallituspuolueet neuvottelevat ja linjaavat kokonaisuuden, minkä jälkeen valtioneuvoston yleisistunto päättää talousarvioesityksen antamisesta eduskunnalle hallituksen esityksenä.

Sama valmistelumalli toistuu myös keskipitkän aikavälin julkisen talouden suunnitelman (JTS) laadinnassa. JTS- ja TAE- valmistelussa valtiovarainministeriön virkakunta pyrkii tukemaan valtiovarainministerin ja hallituksen poliittista päätöksentekoa tavalla, joka varmistaa julkisen talouden vakauden ja tukee niukkojen resurssien mahdollisimman tehokasta ja tarkoituksenmukaista kohdentamista.

Keskeistä on, että taloudellisten resurssien kohdentamista koskevat ehdotukset käsitellään ja rahoituksesta päätetään kokonaisuutena JTS- ja TAE-valmistelussa siten, että kaikki tarpeet ovat samaan aikaan tarkasteltavina. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että hallituksen tulisi välttää antamasta hallituksen lakiesityksiä, joille ei kehyksessä ole varattu rahoitusta. Hallituksen ei tulisi myöskään sitoutua erillisiin menotarpeisiin JTS- ja

TAE-valmistelun ulkopuolella, kuten hallituksen iltakoulussa tai ministeriryhmissä. Erillis-päätökset heikentävät budjettipäätöksenteon vaikuttavuutta sekä voivat lisätä talousarvioiden alijäämäisyyttä.

### **Päätöksenteon kannalta keskeisiä ovat ajoissa tehdyt ja huolellisesti arvioidut ehdotukset**

Kaikkien ehdotusten käsittely samanaikaisesti JTS- tai TAE-valmistelussa ei vielä yksinään riitä turvaamaan tehokasta julkisten varojen käyttöä. Ehdotuksista tulee tämän lisäksi olla käytettävissä riittävässä laajuudessa laaditut perustelut, laskelmat ja taloudelliset vaikutusarviot. Tämä korostuu erityisesti laajempien säädösmuutosten ja merkittäviä käyttäytymisvaikutuksia aiheuttavien uudistusten kohdalla.

Kaikki ehdotukset tulee myös saattaa mukaan JTS- tai TAE-valmisteluun hyvissä ajoin ministeriön ehdotusten muodossa. Tilanteita, joissa uusia ehdotuksia tuotetaan ja tuodaan keskusteluun vasta viime hetkillä hallituksen neuvottelun kynnyksellä, tulee välttää. Kiireellä laaditut ehdotukset eivät sisällä riittävää vaikutusarviointia, perusteluita ja laskelmia. Tällöin erityisesti poikkihallinnollisten heijastevaikutusten ja käyttäytymisvaikutusten arviointiin jää helposti puutteita. Toimittamalla ehdotukset ajoissa valtiovarainministeriölle JTS- tai TAE-valmisteluun voidaan paremmin varmistua ehdotusten taloudellisten vaikutusten oikeellisuudesta sekä huomioida mahdolliset liitännäisvaikutukset. Sen sijaan virka-valmistelun ohi viime hetkillä laadittuja ehdotuksia ei pystytä arvioimaan esimerkiksi siltä kannalta, ovatko vaikutusarviot uskottavia tai voiko ehdotuksella olla muita heijastevaikutuksia valtiontalouteen tai muuhun julkiseen talouteen.

Valtiovarainministeriön (2019) työryhmän selvityksen mukaan JTS- tai budjettiriihissä vuosina 2013–2018 tehdyistä päätöksistä keskimäärin yli puolet valmisteltiin JTS- tai TAE-prosessien ulkopuolella. Etenkään euromääräisesti arvioituna tilanteen ei voi sanoa parantuneen kuluneella vaalikaudella. Kuten työryhmäraportissa todettiin, syyt prosessin ulkopuolelta tulleiden asioiden suurelle määrälle ovat moninaisia. Osittain kyse on siitä, että puolueet haluavat ehdottaa toimia myös niille hallinnonaloille, joilla niillä itsellään ei ole ministerinsalkkua ja mahdollisuutta tehdä normaalin prosessin mukaisia ministeriön ehdotuksia. Prosessien ohi tulleet päätökset koskevat usein erilaisia etuusparannuksia tai muuten kansalaisiin suoraan vaikuttavia määrärahalisäyksiä, kuten maatalouden tukia, liikennehankkeita tai koulutusta. Tämä heijastaa tarvetta viestiä äänestäjille, että budjettiriihessä on tehty positiivisia päätöksiä.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnin laatu on keskeinen tekijä julkisen talouden vakauden turvaamisessa, sillä huolimaton ja kiireessä tehty vaikutusten arviointi voi usein johtaa esimerkiksi odotettua suurempiin kustannuksiin. Vaikutusarvioiden tulisi olla läpinäkyviä ja selkeästi dokumentoituja. Laadukas vaikutusarvio perustuu kattavaan tilastotietoon,

jonka perusteella ehdotetun muutoksen kohde on kuvattu ja muutoksen välitön mit-takaava arvioitu. Vaikutusarviossa tulee myös arvioida mahdolliset heijastevaikutukset muihin taloudenpitäjiin laajemmin sekä erilaiset välilliset vaikutukset, mukaan lukien käyttäytymisvaikutukset. Tällaisia käyttäytymisvaikutuksia voivat olla esimerkiksi palveluiden kysynnän tai etuuksien käytön muutos. Käyttäytymisvaikutuksia tulisi arvioida parhaimman saatavilla olevan tiedon, mielellään syy-yhteyspäätelyyn perustuvan tutkimustiedon, perusteella.

Käytännössä vaikutusarvioita joudutaan usein tekemään puutteellisten tietojen perusteella. Muutosten arvioinnin epävarmuus tai epäluotettavuus ei kuitenkaan ole perustelu jättää arviota tekemättä. Mikäli esimerkiksi käyttäytymisvaikutuksia on selkeästi odotettavissa – kuten lakimuutosten tavoitteena usein on – tulee myös arvioiduista käyttäytymisvaikutuksista laatia kustannusarvio epävarmuuksista huolimatta. Vaikutusten arvioimatta jättäminen ei tee esityksen kustannusvaikutusten kokonaisuudesta uskottavampaa ja luotettavampaa vaan päinvastoin.

### *Esimerkkitapaus 3. Opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin*

Vuosien 2017–2020 julkisen talouden suunnitelman (JTS) yhteydessä hallitus linjasi, että opiskelijoiden siirto yleisen asumistuen piiriin selvitetään budjettiriiheen mennessä. Asia ei sisältynyt vastuuministeriön ehdotukseen eikä siitä oltu keskusteltu JTS-valmistelussa. Linjaus kommunikoiitiin julkisuuteen, jolloin siitä ei käytännössä ollut enää mahdollista perääntyä, vaikka päätöstä ei oltu tässä vaiheessa vielä lopullisesti tehty. Linjaus tehtiin perustuen hyvin puutteellisiin tietoihin muutoksen kustannus- ja käyttäytymisvaikutuksista: JTS-riihessä esillä olleen arvion mukaan opiskelijoiden siirtäminen yleiseen asumistukeen vaikuttaisi valtion menoihin käyttäytymisvaikutukset huomioiden hyvin marginaalisesti.<sup>118</sup> Vuoden 2017 talousarviovalmistelussa asiasta tehtiin lopullinen päätös. Hallituksen esityksessä (231/2016) arvioitiin, että uudistus kasvattaisi julkisen talouden menoja 39 miljoonalla eurolla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2022a) arvioi, että vuoteen 2018 mennessä uudistus oli lisännyt vuosittaisia menoja vähintään 130 miljoonalla eurolla. Alkuperäisessä uudistuksen vaikutusarviossa käyttäytymisvaikutusten osalta arvioitiin, että korkeamman vuokratason asuntoihin muuttaminen aiheuttaisi lisäkustannuksia vain noin 2 miljoonalla eurolla. Käyttäytymisvaikutukset ovat olleet kuitenkin merkittävästi suuremmat. Opiskelijat muuttivat aikaisempaa useammin asumaan yksin ja kimppa- ja yhteisasumisen suosio laski. Arvioissa huomioitiin ilmeisen heikosti tai

118 Arvion mukaan reformin kokonaisvaikutus oli käyttäytymisvaikutuksen huomioiden joko 22 milj. euron säästö tai enimmillään 1 milj. euron menolisäys.

ei ollenkaan myös sitä, että uudet aloittavat opiskelijakohortit sopeutuvat uuteen anteliaampaan asumisen tukimalliin vuosien ajan aina uuden kohortin tehdessä asumispäätöksiään. Muutoksen jälkeen keskimääräinen vuokra nousi merkittävästi nopeammin kuin muilla yleisen asumistuen saajaryhmillä, ja opiskelijoiden vuokrien nousu on jatkunut vielä vuoden 2018 jälkeenkin kohti muiden asumistukea saavien ryhmien vuokratasoa. Julkisen talouden kustannukset ovat nousseet käyttäytymismuutosten seurauksena merkittävästi linjauksen taustalla olevia arviota nopeammin aiheuttaen merkittävän menolisäyksen julkiseen talouteen.

### Rahoitukseltaan puutteellisia lakiesityksiä ei tulisi viedä esiteltäväksi

Lakisäätteisistä ministerivaliokunnista raha-asiainvaliokunnassa käsitellään valmisteltavasti asiat, joilla on huomattava taloudellinen merkitys tai joista muutoin vaaditaan raha-asiainvaliokunnan lausunto (esimerkiksi kaikki budjettilait). Raha-asiainvaliokunnan käsittelyllä pyritään varmistamaan, että annettaville esityksille tai käsiteltäville muutoksille on huomioitu riittävä talousarviorahoitus.<sup>119</sup>

Ongelmia raha-asiainvaliokunnan ennakkollisen valmistelun suhteen on ilmennyt useissa tilanteissa, kuten sektoriministeriöiden viedessä lakiesityksiään eduskuntaan ilman, että ne ovat käyneet raha-asiainvaliokunnassa tai kun valtiovarainministeriö toteaa taloudellisten vaikutusten arvioinnin laaditun huterasti, mutta lakiesitys halutaan siitä huolimatta viedä alkuperäisessä muodossa eteenpäin. Oma – toki rajattu – ongelmansa ovat myös eduskunnalle annetun hallituksen esityksen vastineet, joita ei ole tuotu raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn, mutta jotka voivat aiheuttaa merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Edellä kuvatut ongelmat voitaisiin välttää huolellisella, riittävän aikaisessa vaiheessa tapahtuvalla valmistelulla. Määrärahakokonaisuuksista tulisi ensinnäkin päättää JTS- ja TAE-prosessien yhteydessä. Lisäksi tulisi aiempaa useammin vastuuttaa sektoriministeriö (lisäkustannuksen aiheuttaja) kattamaan ongelmatilanteissa tarvittavat lisämäärärahat oman hallinnonalansa olemassa olevista resursseista.

119 Raha-asiainvaliokunnan esittelylistojen ns. ennakkollinen finanssivalvonta valtiovarainministeriössä perustuu kolmiportaiseen käsittelyyn. Esittelylistat käsittelee asiantuntija ja tämän jälkeen ns. listapäällikkö. Valiokunnan sihteerinä toimii valtiovarainministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä.

#### *Esimerkkitapaus 4. Vammaispalvelulain valmistelu ja perustuslakivaliokunnan lausunnosta annetun vastineen vaikutusten arvioinnin ongelma*

Vuoden 2023 talousarvioesitykseen liittyen hallitus antoi eduskunnalle esityksen vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Budjettilakina annetun esityksen kustannusarvio vuodelle 2023 oli 22,3 miljoonaa euroa ja se oli tarkoitettu tulevaksi voimaan 1.1.2023. Lakiesityksen käsittely jatkui vuoden 2023 puolelle ja perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan<sup>120</sup> esityksen soveltamisalan muuttamista.

Koska vammaispalvelut ovat kriteerit täyttävillä henkilöille luonteeltaan subjektiivisia oikeuksia, ja ikääntyneiden palvelut määrärahasidonnaisia, kustannusten kannalta soveltamisala on erittäin oleellinen. Alkuperäisessä esityksessä soveltamisalaan oli tehty selkeä rajausta siitä, että *lakia ei sovellettaisi henkilöön, jonka avun, tuen tai huolenpidon tarve johtuu pääasiassa iäkkäänä alkaneesta ja tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvistä sairaudesta tai yleisestä vanhuudesta johtuvasta rappeutumisesta taikka heikkoudesta*. Lakiesityksen vaikutusarviointi on pohjautunut tähän ratkaisuun. Alkuperäisen lakiesityksen perusteluissa todetaan: *"Käytännössä iäkkäiden henkilöiden palveluita, erityisesti kuljetuspalvelua, on järjestetty vammaispalvelulain perusteella. Myös palveluasumista ja henkilökohtaista apua on järjestetty entistä enemmän iäkkäille henkilöille. Mikäli tämä kehitys jatkuisi, se johtaisi vammaispalveluiden hallitsemattomaan kustannusten kasvuun, koska iäkkäiden henkilöiden määrä ja sen myötä heidän palvelutarpeensa lisääntyvät lähivuosikymmenien aikana merkittävästi. Vammaispalveluista tulisi vähitellen kaikille kuuluvia yleispalveluita. Siksi on tarpeen huolehtia yleisten palveluiden saatavuudesta ja selkeyttä ja rajata vammaispalveluiden soveltamisalaa nykyistä tarkemmin."* Edelleen soveltamisalan rajausta perusteltiin: *"Vaihtoehtona olisi ollut soveltamisala, jonka piiristä ei nimenomaisesti rajattaisi pois henkilöitä, joilla on ikääntymiseen liittyviä toimintakyvyn rajoitteita. Tämä olisi käytännössä vastannut yleislain soveltamisalaa. Kun ottaa huomioon ikääntyneen väestön määrän, sairauksien ja toimintarajoitteiden esiintyvyyden ikääntyneellä väestöllä, uudistukseen käytettävissä olevan 22 miljoonan euron lisärahoituksen sekä vammaispalvelulain tarkoituksen ja tavoitteet, soveltamisalan laajentaminen ei olisi realistinen vaihtoehto. Mikäli soveltamisalan laajentamiseen päädyttäisiin, se tarkoittaisi joko vuosittaisen vammaispalveluihin käytettävän rahoituksen huomattavaa kasvattamista tai toisena vaihtoehtona palveluiden karsimista vammaispalvelulaista."*<sup>121</sup>

120 PeVL 79/2022 vp.

121 HE 191/2022 vp s.47 ja 131.

Sosiaali- ja terveysministeriö täydensi perustuslakivaliokunnan esittämän lausunnon pohjalta lakiesitystä muutamassa päivässä siten, että alkuperäisessä esityksessä ollut rajausta esitettiin poistettavaksi. Kustannusten ei kuitenkaan arvioitu kasvavan kuin sen verran, mitä alkuperäinen hallituksen esitys arvioi ikääntymisrajausten säästävän: oikeuskäytännön ja kuntien vapaaehtoisuuden pohjalta vammaispalveluja oltiin vähäisessä määrin järjestetty iäkkäille. Päivittynyt arvio oli ristiriitainen edellä esitettyjen lainausten kanssa, vaikka sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöön<sup>122</sup> kustannusarviota hieman nostettiin. Ikääntymisrajausten poistoa perusteltiin suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevalla säännöksellä: *”Tämä tarkoittaa lakiesityksen soveltamisalan muodostumista pitkälle nykyisen lainsäädännön mukaiseksi. Jatkossakin toissijaisen erityislain mukaisten palvelujen järjestäminen arvioitaisiin aina sen perusteella, saako henkilö – iästä riippumatta – tarvitsemansa riittävät ja sopivat palvelut muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön nojalla.”*<sup>123</sup> Kuitenkaan tätä säännöstä ei mitenkään muutettu alkuperäisen lakiehdotuksen ja vaikutusarvioinnin perusteena olevasta muotoilusta.

Vastine ei käynyt läpi normaalia hallituksen esitysten käsittelyprosessia, jossa esimerkiksi taloudellisen merkityksen vuoksi merkittävät asiat tulisi käsitellä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa ennen niitä koskevan päätöksen tekemistä. Keskeisiä asiaan liittyviä tahoja, esimerkiksi vammaisjärjestöjä tai hyvinvointialueita, ei myöskään kuultu. Nopealla aikataululla ja erittäin vähäisellä kuulemismenettelyllä tehtyyn valmisteluun liittyy riski, että jokin säännös aiheuttaakin ennalta odottamattoman vaikutuksen, joka voi liittyä esimerkiksi palvelujen saamiseen tai kustannuksiin.

---

122 [StVM 52/2022 vp s. 47 ja 131](#)

123 <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-3747.pdf> s.21



## Yhteenveto

- Perustuslain mukaisesti eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion. Talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin. Tähän vuotuisuusperiaatteeseen liittyy kuitenkin lukuisia poikkeuksia, kuten siirtomäärärahat ja valtuusmenettely. Viime vuosina näitä budjetoinnin joustoja on käytetty enenevässä määrin tavalla, joka on vastoin vuotuisuusperiaatetta ja joka johtaa tehottomaan julkisten varojen käyttöön.
- Budjetointitilanteissa tulee aiempaa tiukemmin arvioida ratkaisuja perustuslaillisen vuotuisuusperiaatteen näkökulmasta sen sijaan, että hyödynnettäisiin täysimääräisesti säädösten tarjoamia joustomahdollisuuksia.
- Sen sijaan että monivuotisia hankkeita ja hankintoja budjetoidaan siirtomäärärahoina ”könttäsommina”, tulee budjetointia vaiheistaa osakokonaisuuksiin. Esimerkiksi suunnitteluraha tulisi budjetoida erillään lopullisen hankinnan rahoituksesta ja avustushankkeiden rahoitus vaiheistaa. Tällöin jatkorahoituksen ehtona voisi olla tiettyjen tavoitteiden ja/tai vaiheiden saavuttaminen. Tämä lisäisi rahankäytön vaikuttavuutta sekä mahdollistaisi helpommin hankkeiden keskeyttämisen, jos tilanne sitä vaatii.
- Määrärahapäätösten tulee perustua vain perusteltuun tarpeeseen ottaen huomioon olemassa oleva rahoitus sekä ao. budjettivuoden tarve huomioiden myös aiempaa vahvemmin talousarvion toteumatiedot.
- Budjettiprosesseihin ei tule ottaa käsittelyyn ehdotuksia, jotka on tehty nopealla aikataululla ja jotka sivuuttavat huolellisen virkavalmistelun. Erityisesti lainsäädäntöön esitettävien muutosten vaikutusarviointien tekemiseen tulisi varata riittävä aika ja vaikutusarviointi tulisi tehdä laadukkaasti.
- Raha-asianvaliokunnan käsittelyssä tulee edellyttää aiempaa vahvemmin sitä, että säädösesitykseen sisältyvät arviot taloudellisista ja käyttäytymisvaikutuksista ovat huolellisesti valmisteltuja ja että esitykseen on varattu riittävä talousarviorahoitus. Raha-asianvaliokuntaa koskevaa määräystä tulee muuttaa siten, että eduskunnan käsittelyssä oleviin lakiesityksiin annettavat vastineet tulisi jatkossa käsitellä raha-asianvaliokunnassa. Lisäksi tulisi myös aiempaa useammin vastuuttaa sektoriministeriö (lisäkustannuksen aiheuttaja) kattamaan ongelmatilanteissa tarvittavat lisämäärärahat oman hallinnonalansa olemassa olevista resursseista.

- Talousarvion täydellisyysperiaatteen toteuttamiseksi on arvioitava nykyisen valtion talousarvion ulkopuolisen rahastotalouden perusteltavuus perustuslain vaatimusten näkökulmasta.
- Kaikki edellä todettu huomioon ottaen valtiovarainministeriö ehdottaa, että jo hallitusohjelmassa linjattaisiin siitä, että: *"Talousarvioesityksen laadinnassa kunnioitetaan vuotuisuusperiaatetta. Monivuotiset hankkeet pyritään lähtökohtaisesti vaiheistamaan osakokonaisuuksiin, joiden tavoitteiden ja vaiheiden toteutumista voidaan seurata ja tarvittaessa jatkorahoituksesta peräntyä. Taloudellisten resurssien kohdentamista koskevat ehdotukset käsitellään ja rahoituksesta päätetään kokonaisuutena JTS- ja TAE-valmistelussa siten, että kaikki tarpeet ovat samaan aikaan tarkasteltavina. Ministeriöiden ehdotukset tuotetaan budjettiprosesseihin hyvissä ajoin. Ehdotusten vaikutusarvioiden laatuun kiinnitetään erityistä huomiota, etenkin laajempien säädösmuutosten ja merkittäviä käyttäytymisvaikutuksia aiheuttavien uudistusten osalta. Eduskunnalle ei anneta lakiesityksiä, joiden vaikutusarvioinnissa tai talousarviorahoituksessa on puutteita. Talousarviopäätökset perustetaan vain perusteltuun tarpeeseen ja määrärahojen lisäyksissä tarkastellaan ensisijaisesti mahdollisuutta olemassa olevien resurssien kohdentamiseen."*

## 8 Tavoitteena säännöllisen meno- ja rakennekartoituksen toimintamallin rakentaminen

Suomessa meno- ja rakennekartoituksia ei ole toteutettu säännöllisesti. Aiemmin vuosina 2015, 2016 ja 2019 julkaistiin julkisen talouden meno- ja rakennekartoitukset. Näissä kuvattiin, millaisia etuuksia, palveluita ja toimintoja julkisin varoin rahoitetaan, miten näiden rahoitus määräytyy sekä millainen toiminnan vaikuttavuus on tutkimusten ja selvitysten näkökulmasta. Nyt käsillä olevan meno- ja rakennekartoitus poikkeaa lähestymistavaltaan aiemmin julkaistuista kartoituksista. Julkisin varoin rahoitettuja etuuksia, palveluja ja toimintoja on kuvattu suppeammin, ja työssä on keskitytty pääasiassa kartoittamaan mahdollisia julkista taloutta vahvistavia toimenpidevaihtoehtoja perusteluineen.

Menokartoitus on työkalu, jolla voidaan tukea julkisen talouden kestävyyttä sekä parantaa julkisen rahankäytön tehokkuutta ja laatua (Doherty ja Sayegh 2022). Menokartoitus voi palvella monia erilaisia tarkoituksia. Tavoitteena voi olla muun muassa tunnistaa säästötoimia, kartoittaa mahdollisuuksia menojen uudelleenkohdennuksiin ja painopisteen muutokseen tai parantaa toiminnan kustannusvaikuttavuutta. Myös kartoittamisen toteutustapoja on monenlaisia. Kansainvälisiä esimerkkejä on niin määräajoin toistuvista, kokonaisvaltaisista kartoituksista kuin kohdennetuista kartoituksista, joissa vuosittain keskitytään tarkastelemaan tiettyjä menokategorioita (ks. Doherty ja Sayegh 2022).

OECD suosittaa vuoden 2022 maaraportissaan Suomelle säännöllisesti toistuvia menokartoituksia. Julkisen talouden sopeutuskeinoja tarkastelevien menokartoitusten toteuttamista suositteli myös Kansainvälinen valuuttarahasto IMF lausunnossaan Suomen taloudesta loppuvuonna 2022 (IMF 2022). Tarkoituksena on, että jatkossa meno- ja rakennekartoitus toteutettaisiin säännöllisesti, ja sitä varten rakennettaisiin systemaattinen toimintamalli, joka palvelee Suomen julkisen talouden tarpeita. Säännöllisten kartoitusten tavoitteena olisi parantaa päätöksentekijöiden tietopohjaa julkisista menoista, niiden käytöstä sekä ennen kaikkea menojen vaikuttavuudesta.

Valtiovarainministeriö on hakenut EU:n teknisen tuen välineestä (TSI) tukea säännöllisesti toteutettavan ja systemaattisen meno- ja rakennekartoitusprosessin suunnitteluun. Mahdollisesti käynnistyvässä projektissa muun muassa kartoitettaisiin muiden maiden parhaita käytänteitä koskien säännöllisen menokartoitusprosessin organisointia ja sen yhdistämistä talousarvio- ja kehysprosesseihin.

Käsillä olevassa meno- ja rakennekartoitustyössä on noussut esiin mahdollisia jatkoselvityksiä tuleviin meno- ja rakennekartoituksiin. Esimerkkejä tällaisista aiheista ovat muun muassa hyvinvointialueiden rahoitus, julkisten hankintojen tarkempi analyysi ja tietopohjan parantaminen sekä ICT-investointien toteutus- ja rahoitusmallit.

# Liitteet

## Liite 1: Julkisyhteisöjen menot teemoittain tarkastelun kuvaus

Teema	Sisältö julkisyhteisöjen menot tehtävittäin –tilastoon perustuvassa julkisyhteisöjen sulautettujen menojen (OTES) tarkastelussa
Yleinen järjestys ja turvallisuus sekä ulkoasiainhallinto	G0101 Toimeenpano- ja lainsäädäntöelimet, finanssi- ja veroasiat, ulkoasiainhallinto –luokan menot ulkoministeriön osalta (pyydetty erikseen Tilastokeskuksesta); G0102 Taloudellinen apu ulkomaille; G02 Puolustus; G03 Yleinen järjestys ja turvallisuus (pl. G0302 Palo- ja pelastustoimi). Lisäksi arvio pakolaishuollon menoista. Arvio perustuu G1070 Sosiaalinen syrjäytyminen, muut –luokan muihin kuin taloustoimen D62K Rahamääräiset sosiaalietuudet mukaisiin menoihin sekä pakolaishuollon arvioituun osuuteen näistä menoista. Pakolaishuollon osuus on arvioitu hyödyntäen Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 2020 tilaston tietoa siitä, mikä osa Muu sosiaaliturva –ryhmän palvelumenoista muodostuu pakolaishuollosta.
Koulutus, osaaminen, kulttuuri ja liikunta	G08 Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto (pl. G0803 Radio, televisio- ja julkaisutoiminta); G09 Koulutus; G0104 Perustutkimus; G0105 Yleisen julkishallinnon tutkimus ja kehittäminen. Päivähoidon menot arvioitu seuraavasti; osa G1040 Perhe ja lapset – luokan muut kuin taloustoimen D62K Rahamääräiset sosiaalietuudet mukaisista menoista. Teemaan kuuluva osa arvioitu perustuen THL:n Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 2020 raportin (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2022) tietoihin siitä, mikä osa Perhe ja lapset –pääryhmän palvelumenoista muodostuu lasten päivähoidosta.
Sosiaali- ja terveyspalvelut (ml. kuntoutus) sekä hyvinvointialueet	G0302 Palo- ja pelastustoimi; G07 Terveydenhuolto (pl. G0701 Lääkevalmisteet, lääkintälaitteet ja välineet); alaluokkien G1010 Sairaus ja toimintarajoitteisuus, G1020 Vanhuus, G1030 Lesket ja muut etuudensaajat –luokkien muut kuin taloustoimen D62K Rahamääräiset sosiaalietuudet mukaiset menot. Luokan G1040 Perhe ja lapset –luokan muista kuin taloustoimen D62K Rahamääräiset sosiaalietuudet -mukaisista menoista osuus, joka ei sisälly Koulutus, osaaminen, kulttuuri ja liikunta –teemaan <sup>124</sup> . Osa G1070 Sosiaalinen syrjäytyminen, muut –luokan muista kuin taloustoimen D62K Rahamääräiset sosiaalietuudet mukaisista menoista. Osuus arvioitu hyödyntäen Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 2020 tilaston tietoa siitä, mikä osa Muu sosiaaliturva –ryhmän palvelumenoista muodostuu päihdehuollosta ja muut-kategoriasta. Arvio pitää sisällään myös teemaan kuulumattomia menoja, kuten nuorisotoimeen kuuluvia menoja, joita ei ole mahdollista erotella tilastosta.

124 Osuuden määrittely kuvattu tarkemmin Koulutus, osaaminen, kulttuuri ja liikunta –teeman kohdalla taulukossa.

Sosiaalietuudet	G10 Sosiaaliturva –luokasta taloustoimen D62K Rahamääräiset sosiaalietuudet mukaiset menot; G0701 Lääkevalmisteet, lääkintälaitteet ja välineet; G108 Sosiaaliturvan tutkimus ja kehittäminen, G1090 Sosiaaliturva, muualla luokittelematon. Sairausvakuutuksesta maksettavat yksityisen sairaanhoidon korvaukset sisältyvät Sosiaali- ja terveystalouden ja hyvinvointialueiden talous –teeman lukuihin.
Maa- ja metsätalous, ympäristö ja luonnonsuojelu	G0402 Maa, metsä, kala - ja riistatalous; G50 Ympäristönsuojelu; G0603 Vesihuolto.
Elinkeinoelämä, liikenne, asuminen ja rakentaminen	G04 Elinkeinoelämän edistäminen (pl. G0402 Maa, metsä, kala - ja riistatalous); G06 Asuminen ja yhdyskuntapalvelut (pl. G0603 Vesihuolto); G1005 Työttömyys –luokan osalta muut kuin rahamääräisiin sosiaalietuuksiin liittyvät menot; G0803 Radio, televisio- ja julkaisutoiminta (Yle muodostaa merkittävän osan)

## Liite 2. Valtion indeksidonnaiset menot momenteittain vuoden 2023 talousarvioesityksessä

Momentti-tunnus	Momentin nimi	Milj. euroa	Indeksidonnaisuus
27.10.01	Puolustusvoimien toimintamenot*	1 232	Kuluttajahintaindeksi (KHI)
27.10.18	Puolustusmateriaalihankinnat**	1 016	Teollisuuden tuottaindeksi, alaindeksi C28 (Muiden koneiden ja laitteiden valmistus)
27.10.19	Monitoimihävittäjien hankinta	1 406	Toteutuneen kustannustason nousun mukaan
27.30.20	Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot	64	Kuluttajahintaindeksi (KHI)
28.50.15	Eläkkeet	5 355	Työeläkeindeksi (TyEL)
28.50.16	Ylimääräiset eläkkeet ja muut eläkemenot	3	Työeläkeindeksi (TyEL)
28.50.63	Muiden eläkelaitosten vastattavaksi kuuluvat eläkemenot	318	Työeläkeindeksi (TyEL)
28.50.95	Muiden eläkelaitosten valtion puolesta maksamien eläkemenojen ja valtiolle maksamien ennakoiden korkomenot	19	Työeläkeindeksi (TyEL)
28.89.31	Hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoitus***	22 518	Hyvinvointialueiden hintaindeksi
28.90.30	Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen	2 752	Valtionosuusindeksi (VOS)
29.01.51	Avustukset kirkolliseen ja uskonnolliseen toimintaan	4	Kuluttajahintaindeksi (KHI)
29.01.52	Valtion rahoitus evankelis-luterilaisen kirkon yhteiskunnallisiin tehtäviin	123	Kuluttajahintaindeksi (KHI)
29.10.30	Valtionosuus ja -avustus esi- ja perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen käyttökustannuksiin	667	Valtionosuusindeksi (VOS)
29.10.31	Valtionosuus ja -avustus vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin	182	Valtionosuusindeksi (VOS)
29.20.30	Valtionosuus ja -avustus ammatilliseen koulutukseen	1 043	Ammatillisen koulutuksen indeksi
29.20.35	Valtionosuus ja -avustus lukiokoulutuksen käyttökustannuksiin	278	Valtionosuusindeksi (VOS)
29.40.50	Valtionrahoitus yliopistojen toimintaan*	1 995	Yliopistoindeksi
29.40.55	Valtionrahoitus ammattikorkeakoulujen toimintaan*	951	Yliopistoindeksi
29.70.55	Opintoraha ja asumislisä*	499	Kansaneläkeindeksi (KEL)

Momentti-tunnus	Momentin nimi	Milj. euroa	Indeksisidonnaisuus
29.80.30	Valtionavustukset yleisten kirjastojen toimintaan	4	Valtionosuusindeksi (VOS)
29.80.31	Valtionosuus ja -avustus esittävän taiteen ja museoiden käyttökustannuksiin	141	Valtionosuusindeksi (VOS)
29.80.34	Valtionosuus ja -avustus taiteen perusopetuksen käyttökustannuksiin	94	Valtionosuusindeksi (VOS)
29.90.52	Valtionosuudet kunnille ja liikunnan koulutuskeskuksille	34	Valtionosuusindeksi (VOS)
30.10.42	Luopumistuet ja -eläkkeet	22	TyEL/KEL
31.20.60	Siirto valtion televisio- ja radiorahastoon	576	YLE-indeksi
33.10.50	Perhe-etuudet*	231	Kuluttajahintaindeksi (KHI)
33.10.53	Sotilasavustus	20	Kansaneläkeindeksi (KEL)
33.10.54	Asumistuki*	1 674	Kansaneläkeindeksi (KEL)
33.10.57	Perustoimeentulotuki	703	Kansaneläkeindeksi (KEL)
33.20.50	Valtionosuus työttömyysetuuksien ansioturvasta ja vuorottelukorvauksesta*	837	Kansaneläkeindeksi (KEL)
33.20.52	Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta*	1 305	Kansaneläkeindeksi (KEL)
33.20.55	Valtionosuudet Työllisyysrahastolle	4	Kansaneläkeindeksi (KEL)
33.30.60	Valtion osuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista*	263	Kansaneläkeindeksi (KEL)
33.40.50	Valtion osuus merimieseläkekassan menoista	63	Työeläkeindeksi (TyEL)
33.40.51	Valtion osuus maatalousyrittäjän eläkelaista johtuvista menoista	778	Työeläkeindeksi (TyEL)
33.40.52	Valtion osuus yrittäjän eläkelaista johtuvista menoista	504	Työeläkeindeksi (TyEL)
33.40.53	Valtion korvaus lapsen hoidon ja opiskelun ajalta kertyvästä eläkkeestä	18	Työeläkeindeksi (TyEL)
33.40.54	Valtion osuus maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuksen kustannuksista	14	Työeläkeindeksi (TyEL)
33.40.60	Valtion osuus kansaneläkelaista ja eräistä muista laeista johtuvista menoista	3 881	Kansaneläkeindeksi (KEL)
33.50.50	Rintamalisät	6	Kansaneläkeindeksi (KEL)
33.50.51	Sotilasvammakorvaukset	33	Työeläkeindeksi (TyEL)

\* Esitetty vain se osa momentin menoista, joka on indeksisidonnaista.

\*\* Kevään 2022 kehyspäätöksen mukainen vuosien 2024-2026 keskiarvo.

\*\*\* Määrärahataso vastaa hyvinvointialueiden koko vuoden rahoituksen tasoa.



### Liite 3. Perustuslain indeksisäästöille asettamia reunaehtoja

Lainsäädännön ja erityisesti perusoikeuksien näkökulmasta indeksitarkistuksiin puuttuminen voi aiheuttaa merkittäviä periaatteellisia kysymyksiä. Oikeudesta sosiaaliturvaan säädetään Suomen perustuslain 19 §:ssä. Pykälän mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Edelleen jokaiselle taataan oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Lisäksi julkisen vallan tehtäväksi määritellään edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

#### Sosiaaliturvaa koskevat indeksisäästöt

Perustuslain asettamien reunaehtojen vuoksi on ilmeistä, että sosiaaliturvan indeksitarkistuksiin ehdotettavat säästöt merkitsevät aina sellaista puuttumista sosiaaliturvan tasoon, että ehdotusten sisältöä ja perustuslainmukaisuutta joudutaan arvioimaan huolellisesti. Tämän tyyppistä arviointia on suoritettu aiempien säästölakiesitysten yhteydessä 1990- ja 2000-luvuilla.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnoissa 12/1995 ja 13/1995 arvioitiin kansaneläkejärjestelmän ja yksityisalojen työeläkejärjestelmien kannalta vuoden 1994 indeksisäästöjen merkitystä. Näissä lausunnoissa päädyttiin siihen, että pysyväisluonteista (1,3 % ja 1,6 %) kulutustason pienentämistä pidettiin valtiosääntöoikeudellisessa mielessä niin vähäisenä kajoamisena eläke-etuun, että muutosta voitiin pitää mahdollisena tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon mukaan. Nykyisen perustuslain yhteydessä yksilöllisten perusoikeuksien asemaa on pyritty edelleen vahvistamaan.

Vuonna 2015 kansaneläke- sekä työeläkeindeksejä korotettiin pysyvästä lainsäädännöstä poiketen 0,4 prosenttia. Ehdotetuilla muutoksilla ei katsottu olevan perustuslain 19 §:n kannalta tarkasteltuna merkittäviä vaikutuksia eläkkeiden tai muiden toimeentuloa turvaavien etuuksien tasoon. Toimeentulotuen perusosaa, jolla turvataan perustuslain 19 §:n tarkoittamaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon, korotettiin samassa yhteydessä.

Pääministeri Sipilän hallitus linjasi hallitusohjelmassaan kansaneläkeindeksiä koskevasta jäädytyksestä vuosille 2016–2019, mutta indeksijäädytys ei koskenut toimeentulotukea. Vuoden 2016 osalta jäädytystä ei kuitenkaan ollut lopulta tarpeen toteuttaa, koska normaali indeksitarkistus pienensi etuuksien määrää kuluttajahintojen tilapäisen laskun vuoksi. Indeksijäädytyksestä säädettiin erikseen kullekin vuodelle vuosina 2017–2019, ja vuosien 2018 ja 2019 jäädytyksiä arvioitiin myös perustuslakivaliokunnassa.

Lausunnoissaan (PeVL 47/2017 ja PeVL 40/2018) valiokunta totesi, että perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan.

Perustusvaliokunta kuitenkin totesi, että se on perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentuloturvaetuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että toteutettujen indeksijäädytysten vaikutukset ovat yksittäisten etuuksien kannalta tarkasteltuina suhteellisen vähäisiä, vaikka yksittäisissä tapauksissa jäädytysten kokonaisvaikutukset voivat olla tuntuviaakin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kansaneläkeindeksin jäädytys ei kokonaisuutena arvioiden heikentänyt niin olennaisesti perustoimeentulon turvaa, että sääntelyä olisi pidettävä perustuslain vastaisena. Valiokunta piti kuitenkin huolestuttavana, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin. Lisäksi perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan valtioneuvoston tulee huolehtia siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi. Valiokunta piti myös huolestuttavana, että toteutettujen indeksijäädytysten voitiin arvioida ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi.

Yllä esitetyn perusteella päätöksenteossa on otettava huomioon, että etuuden tai korvauksen luonne vaikuttaa mahdollisten indeksisäästöjen merkitykseen. Erityisen suuria periaatteellisia ongelmia aiheuttaisivat suoraan perustoimeentuloon kohdistuvat indeksisäästöt. Valtionosuusjärjestelmään ehdotettavat indeksisäästöt aiheuttaisivat vastaavasti periaatteellisia ongelmia ajatellen kuntien itsehallintoa sekä perustuslakiin pohjautuvaa julkisen vallan vastuuta, jonka mukaan valtion on osaltaan turvattava kuntien edellytykset huolehtia lakisääteisistä velvoitteistaan. Samankaltaisia reunaehtoja liittyy myös hyvinvointialueiden rahoitukseen.

Näin ollen yhteenvetona voi arvioida, että pääosin mahdolliset sosiaaliturvaetuuksien indeksikorotuksia koskevat säästölait voisivat todennäköisesti olla vain kestoaltaan ja kooltaan melko rajallisia. Tällöinkin esitysten lainsäätämisyjärjestystä jouduttaisiin arvioimaan erikseen. Perustoimeentulon indeksikorotusten pienentämiseen kohdentuvaa kritiikkiä voidaan lieventää tekemällä samalla tiettyihin viimesijaisiin etuuksiin (esimerkiksi toimeentulotuki ja/tai takuueläke) tasokorotus. Näin tehtiin vuonna 1994, jolloin korotettiin

sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahoja kompensoimaan indeksisäästöjä. Myös vuoden 2015 osittaisen indeksijäädytyksen kohdalla korotettiin toimeentulotuen perusosaa. Lisäksi vuosien 2017–2019 indeksijäädytys ei koskenut toimeentulotukea.

### Hyvinvointialueita ja kuntia koskevat indeksisäästöt

Hyvinvointialueiden rahoituksen riittävydestä ei ole kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Perustuslakivaliokunnan mukaan julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteeseen<sup>125</sup> kuuluu *valtion vastuu huolehtia* siitä, että hyvinvointialueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään<sup>126</sup>. Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että *budjettirajoitteella ei voida rajoittaa* lakisääteisten palvelujen saatavuutta<sup>127</sup>. Sosiaali- ja terveystaloudissa *rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslaissa turvattujen riittävien sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen sekä julkiselle vallalle perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta säädetty turvaamisvelvollisuus*. Perustuslakivaliokunnan mukaan hyvinvointialueiden rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa<sup>128</sup>. Edelleen valiokunta on todennut, että rahoitusperiaatteen merkitys kuntia suurempia hallintoalueita koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa muun muassa puuttuvan verotusoikeuden vuoksi arvioinnista kuntien osalta<sup>129</sup>. Sen mukaan ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on siten nimenomaan *valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen*<sup>130</sup>.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on huolellisen ja pitkän, useita uudistusehdotuksia koskevan arvioinnin ja harkinnan perusteella, esittänyt rajaukset kuntia suurempien itsehallintoalueiden rahoitusmallin hyväksyttävyydestä. Samalla valiokunta on muodostanut

125 Perustuslaki 22 §

126 PeVL 26/2017 vp, s. 22, ks. myös PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp, PeVL 17/2021 vp

127 PeVL 26/2017 vp, s. 22—22, ks. myös PeVL 20/2004 vp, PeVL 63/2014 vp, PeVL 19/2016 vp, PeVL 17/2021 vp

128 PeVL 15/2018 vp

129 PeVL 15/2018 vp, s. 21, PeVL 17/2021 vp

130 PeVL 15/2018 vp, s. 21, PeVL 17/2021 vp

pohjan kyseisten alueiden rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointiin, sivunnut indeksitarkistusten toteuttamistapaa osana tätä kysymystä ja esittänyt rajauksia indeksitarkistusta koskevalle harkinnalle<sup>131</sup>.

Hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoitustaso määrittää lähtötilanteen perustuslakivaliokunnan hyväksymälle lakisääteisten palvelujen järjestämisen turvaavalle rahoitukselle. Rahoituksen vuosittaista tarkistamista koskevat säännökset ovat osa rahoitusmallin ja -tason hyväksyttävyyttä. Rahoituslakiin sisältyvä indeksitarkistusta koskeva sääntely turvaa osaltaan niin riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen kuin myös julkiselle vallalle kuuluvaa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen toteutumista toteuttavaa rahoituksen tasoa. Siten määräaikaisia indeksisäästöjä ei ole mahdollista esittää tilanteessa, jossa valiokunta on esittänyt nimenomaisen ”varaumansa” indeksinmuodostuksen riittävydestä ja rahoitusmallin käyttö on vasta käynnistymässä. Mikäli indeksisäästöjen mahdollisuutta haluttaisiin arvioida, edellyttäisi tämä selkeästi pidempää käsitystä rahoitusmallin ja indeksisääntelyn toiminnasta.

Kuntien osalta indeksisäästöjä voi hyvinvointialueista poiketen pitää mahdollisena. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjällä on perustuslain 121 §:än sisältyvien kuntien verotusoikeuden ja rahoitusperiaatteen estämättä varsin laaja harkintavalta säätää kuntien taloudelliseen asemaan merkittävästikin vaikuttavista muutoksista.

---

131 Perustuslakivaliokunta (PeVL 17/2021 vp) piti hyvinvointialueindeksin rakenteen vuoksi mahdollisena, että valtion hyvinvointialueille osoittama rahoitus erkaantuu vähitellen palvelujen todellisista järjestämiskustannuksista erityisesti sellaisilla alueilla, joissa kustannustaso on korkea. Valiokunnan mielestä sääntelyä indeksin rakenteesta voi olla aiheellista muuttaa. Vähintäänkin on välttämätöntä seurata indeksin ja todellisten järjestämiskustannusten vastaavuutta.

## LÄHTEET

- Doherty, Laura ja Sayegh, Amanda (2022). How to Design and Institutionalize Spending Reviews. IMF Fiscal Affairs Department, Note 22/04.
- Einiö, Elias; Maliranta, Mika; Toivanen, Otto, (2013). Yritystuet ja yritystoiminta. Talous ja yhteiskunta, 4|2013. p. 34-39.
- European Commission (2022). Proposal for a council recommendation on adequate minimum income ensuring active inclusion. Brussels, 28.9.2022.
- Gruber, Jonathan; Kanninen, Ohto; Ravaska, Terhi (2022). Relabeling, retirement and regret. Journal of Public Economics, Vol. 211, July 2022.
- Gruber, Jonathan; Huttunen, Kristiina; Kosonen, Tuomas (2022). Paying Moms to Stay Home: Short and Long Run Effects on Parents and Children. VATT Working Papers 152.
- Hall, Caroline (2012). The effects of reducing tracking in upper secondary school evidence from a large-scale pilot scheme. Journal of Human Resources, Vol. 4, No.1, p. 237-269.
- Harjunen, Oskari; Saarimaa, Tuukka; Tukiainen, Janne (2021). Political representation and effects of municipal mergers. Political Science Research and Methods, 9(1), p. 72-88.
- Henesen, Eskil; Hvid, Christian; Kirkebøen, Lars; Leuven, Edwin; Mogstad, Magne (2022). Instrumental variables with unordered treatments: theory and evidence from returns to fields of study. NBER working paper 30574.
- Hyvärinen, Esko; Juslén, Aino; Kemppainen, Eija; Uddström, Annika; Liukko, Ulla-Maija. (toim.) (2019). Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. Helsinki.
- Hätinen, Esko ja Määttä, Leena (2022): Ennakoiva talous- ja henkilöstösuunnittelu – pelastustoimen suorituskäytön perusta. Sisäministeriön julkaisuja 2022:13.
- IMF (2022). Finland: Staff Concluding Statement of the 2022 Article IV Mission. November 17, 2022.
- Junka, Teuvo; Korkeamäki, Ossi; Rokkanen, Miikka; Uusitalo, Roope (2009). Vuorotteluvapaajärjestelmän työllisyysvaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys, 35/2009.
- Jäntti, Markus; Pirttilä, Jukka; Selin, Håkan (2015). Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates? Journal of Public Economics 127, p. 87–99.
- Jääskeläinen, Jan; Tukiainen, Janne (2019). Anatomy of public procurement. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 11.04.2019. <https://www.doria.fi/handle/10024/168335>.
- Kalenius, Aleks; Karhunen, Hannu; Hyvönen, Ilmari (2022). Ensikertalaisten pääsy korkeakouluun. Opetus- ja kulttuuriministeriön politiikka-analyysijä, 2022:2.
- Karhunen, Hannu; Pekkarinen, Tuomas; Suhonen, Tuomo; Virkola, Tuomo (2022). Opiskelijavalintauudistuksen seuranta tutkimuksen loppuraportti. VATT muistiot, 67.
- Kauhanen, Antti ja Virtanen, Hanna (2021). Heterogeneity in Labor Market Returns to Adult Education. ETLA working paper 91. 15.12.2021.
- Kontula, Tytti ja Raunio, Aanne (toim.) 2018. Suomen luontotyypin uhanalaisuus 2018. Luontotyypin punainen kirja. Osat 1 ja 2. Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö. Helsinki. Suomen ympäristö 5/2018.
- Kyyrä, Tomi; Matikka, Tuomas; Pesola, Hanna. (2018): Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2018:45.
- Lavapuro, Juha; Mutanen, Anu; Salminen, Janne; Turpeinen, Mira (2019). Yhtenäiskunnasta erilaistuviiin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67.
- Lochner, Lance ja Monge-Naranjo, Alexander (2016). "Student loans and repayment: Theory, evidence, and policy." Handbook of the Economics of Education. Vol. 5, p. 397-478.
- Lyytikäinen, Teemu; Saxell, Tanja; Siikanen, Markku; Toikka, Max (2022). Alueelliset palkkaerot sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT tutkimukset 192.
- Merisalo, Maria; Naumanen, Mika; Huovari, Janne; Eskola, Salla; Toivanen, Mia; Keskinen, Peetu; Hajikhani, Arash; Oksanen, Juha; Rausmaa, Salla (2021). Julkiset hankinnat: Kokonaisvolyyymi ja datan hyödyntäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:46.
- Miettinen, Anneli; Mustonen, Jaakko; Räsänen, Tapio (2022). Perhevapaakorvauksen käyttöönotto. Tuloksia selvityshankkeesta. Kelan Työpapereita 167|2022.

- OECD (2022). OECD Economic Surveys: Finland December 2022, OVERVIEW. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/19990545>.
- Ollikainen, Jani-Petteri and Karhunen, Hannu (2021). A tale of two trade-offs: Effects of opening pathways from vocational to higher education. *Economics Letters*, Vol. 205, August 2021, p.109945.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2019): PISA 18 ensituloksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:40.
- Pyykkönen, Jussi; Halonen, Kirsi-Maria; Tukiainen, Janne; Parviainen, Anniina (2023). Selvitys julkisten hankintojen säästökeinoista. Valtiovarainministeriön tilaama selvitys.
- QPR (2019). Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali. [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c030977e-81c3-4734-bbd6-0b7a287a40af/65f02a76-5b07-4fa0-ac85-246416c189bf/RAPORTTI\\_20190205090220.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c030977e-81c3-4734-bbd6-0b7a287a40af/65f02a76-5b07-4fa0-ac85-246416c189bf/RAPORTTI_20190205090220.pdf).
- Räsänen, Johannes; Hytönen, Jukka; Orjasniemi, Seppo (2022). Kunta- ja hoiva-alojen työehtosopimusten vaikutus julkiseen talouteen. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston muistio 1.12.2022. <https://vm.fi/documents/10623/101263033/Kunta-+ja+hoiva-alojen+ty%C3%B6ehtosopimusten+vaikutus+julkiseen+talouteen.pdf/a00f00a4-54da-6e9f-c027-a39d61013471?t=1671087927996>
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Työttömyysturvan kehittämisen työryhmä: Työryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:11.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2023). Tiekartta 2022–2027, Sosiaali- ja terveysalan henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden turvaaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2023:8.
- Suhonen, Tuomi; Villanen, Juuso; Nyssölä, Milla; Karhunen, Hannu (2022). Selvitys suomalaisen koulutusviennin taloudellisesta arvosta. Opetushallitus. Raportit ja selvitykset 2022:5.
- Suhonen, Tuomo ja Jokinen, Juho (2018). Mikä on tutkintotodistuksesi tuotto? *Talous ja yhteiskunta*, 2|2018, p. 30-37.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto (2023). Economic Policy Council Report 2022. Helsinki, February 2023.
- Tevameri, Terhi (2021). Katsaus sote-alan työvoimaan: Toimintaympäristön ajankohtaisten muutosten ja pidemmän aikavälin tarkastelua. TEM toimialaraportit 2021:2.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2022). Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 2020. Tilastoraportti 15/2022. 3.5.2022. <https://www.julkari.fi/handle/10024/144358>
- Tikanmäki, Heikki; Reipas, Kaarlo; Lappo, Sampo; Merilä, Ville; Nopola, Tuija; Sankala, Mikko (2022). Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2022. Eläketurvakeskuksen raportteja 5/2022.
- Työterveyslaitos (2022). <https://tyoelamatiето.fi/fi/dashboards/kunta10-sick-leave> viitattu 15.2.2023.
- Törmälehto (2012). Varallisuuden huomioon ottaminen tarkentaa tietoa köyhyydestä. *Hyvinvointikatsaus* 4/2012. Tilastokeskus, Helsinki. [https://www.stat.fi/artikkelit/2012/art\\_2012-12-10\\_001.html?s=0](https://www.stat.fi/artikkelit/2012/art_2012-12-10_001.html?s=0)
- Uusitalo, Roope (2016). Opintotuen uudistaminen: Selvitysmiehen raportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:7. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75482>.
- Valtiokonttori (2022a). Valtion henkilöstökertomus 2021. Valtiokonttorin julkaisuja 01/2022.
- Valtiokonttori (2022b). Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta 2021. Valtiokonttorin julkaisuja 10/2022.
- Valtioneuvosto (2020). Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30.
- Valtioneuvosto (2021a). Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:24.
- Valtioneuvosto (2021b). Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48.
- Valtioneuvosto (2022a). Ajankohtais selonteko turvallisuusympäristön muutoksesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:18.
- Valtioneuvosto (2022b). Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:67.
- Vainio, Terttu (2020). Asuntotuotantotarve 2020–2040. VTT Technology 377.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012). Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 11/2012.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016). Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt. Jälkiseurantaraportti.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2022a). Opintotuu uudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla. Tarkastuskertomus 2/2022.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2022b). Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta. D/115/04.04.01/2022.
- Valtiovarainministeriö (2012). Merenkulun toimintaedellytykset, tukipolitiikka ja sopeutustoimet. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2012:22.
- Valtiovarainministeriö (2019). Julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:8.
- Valtiovarainministeriö (2021). Ehdotus valtion toimitilastrategiaksi 2030, Valtion toimitilastrategian uudistamishankkeen työryhmä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:66.
- Valtiovarainministeriö (2022a). Kuntapolitiikka käännekohtassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5.
- Valtiovarainministeriö (2022b). Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:71.

- Valtiovarainministeriö (2022c). Uudistuva ja kestävä Suomi, Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro 2022. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:77.
- Valtiovarainministeriö (2022d). Eläkejärjestelmän vakaus ja sosiaalinen kestävyys. Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro 2022, Taustamuistio 5.
- Valtiovarainministeriö (2022e). Valtion ja hyvinvointialueiden ICT:n mahdollistaman digitalisaation taloudellisesti kestävä kehityspolku. Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro 2022, Taustamuistio 37.
- Valtiovarainministeriö (2022f). Taloudellinen katsaus, Talvi 2022. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:80.
- Valtiovarainministeriö (2023). Suurten ratahankkeiden rahoituksen ja investointimahdollisuuksien selvitys. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:5.
- Virtanen, Hanna ja Vanhala, Pekka (2023). Selvitys toisen tai useamman korkeakoulututkinnon suorittaneista. Etna raportti 133.
- Wolf, M. J.; Emerson, J. W.; Esty, D. C.; de Sherbinin, A.; Wendling, Z. A., et al. (2022). 2022 Environmental Performance Index. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy. [epi.yale.edu](http://epi.yale.edu)



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

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

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-367-277-2 (pdf)

Maaliskuu 2023