

Hallituksen vuosikertomus 2022

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2023:36

vn.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Hallituksen vuosikertomus 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvosto

Valtioneuvoston kanslia

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

ISBN pdf: 978-952-383-632-7

ISSN pdf: 2490-0966

ISBN painettu: 978-952-383-616-7

ISSN painettu: 2490-0613

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Paino: PunaMusta Oy, 2023



Painotuotteet
4041-0619



Hallituksen vuosikertomus 2022

Valtioneuvoston julkaisu 2023:36

Julkaisija Valtioneuvosto

Yhteisötekijä Valtioneuvoston kanslia
Kieli suomi

Sivumäärä 188

Tiivistelmä

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

Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Säädösten kerronnan sisältöä määrittävät erityisesti myös valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) vaatimukset. Hallituksen vuosikertomus vuodelta 2022 muodostuu viidestä osasta:

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

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

ISBN PDF 978-952-383-632-7

ISBN painettu 978-952-383-616-7

Asianumero VN/23578/2022

ISSN PDF 2490-0966

ISSN painettu 2490-0613

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-632-7>

Regeringens årsberättelse 2022

Statsrådets publikationer 2023:36

Utgivare Statsrådet

Utarbetad av Statsrådets kansli
Språk finska

Sidantal 188

Referat

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

I 18 § i lagen om statsbudgeten förutsätts det att de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultat av statens verksamhet som tas in i regeringens årsberättelse ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och om statens intäkter och kostnader, om statens ekonomiska ställning och resultat (rättvisande bild). På författningsnivå fastställs årsberättelsens innehåll i synnerhet i förordningen om statsbudgeten (1243/1992). Regeringens årsberättelse för 2022 består av fem delar:

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

Nyckelord regeringens årsberättelser, riksdagen, tillgång till information, statsrådet, regeringens berättelser, bokslut, ägarstyrning

ISBN PDF 978-952-383-632-7

ISSN PDF 2490-0966

ISBN tryckt 978-952-383-616-7

ISSN tryckt 2490-0613

Ärendenummer VN/23578/2022

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-632-7>

Sisältö

Esipuhe	7
1 Katsaus hallituksen vuoteen	9
1.1 Hallituksen kokoonpano ja ministereiden työnjako	10
1.2 Hallitusohjelma ja hallitusohjelman ohjaustavat.....	12
1.3 Koronavirusepidemia vuonna 2022.....	15
1.3.1 Epidemian vaiheet Suomessa vuonna 2022	15
1.3.2 Epidemian hallinta.....	17
1.3.3 Epidemian johdosta tehdyt säädösmuutokset	19
1.3.4 Kansainvälinen yhteistyö	20
1.3.5 Epidemian ja rajoitustoimien vaikutuksista	20
1.4 Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan.....	24
1.4.1 Venäjän hyökkäyssodan vaikutukset Suomeen	25
1.4.2 Hallituksen keskeiset toimet Venäjän hyökkäyssotaan ja sen vaikutuksiin liittyen.....	29
1.5 Liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen (Nato)	33
1.6 Lainvalmistelu.....	35
1.6.1 Lainvalmistelun vuosi 2022.....	35
1.6.2 Lainsäädäntötyö hallituskaudella	37
1.6.3 Lainvalmistelun kehittäminen	40
1.7 Ahvenanmaan itsehallinto 100 vuotta.....	42
2 Hallitusohjelman toimeenpano	43
2.1 Kestävän talouden Suomi	44
2.1.1 Julkisen talouden kestävyys.....	44
2.1.2 Verotus muuttuvassa maailmassa	45
2.2 Kestävä kehitys	46
2.3 Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi.....	48
2.3.1 Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa	48
2.3.2 Luonnon monimuotoisuus	51
2.3.3 Kiertotalous.....	52
2.3.4 Ilmastoystävällinen ruokapolitiikka	53
2.3.5 Asuntopolitiikka.....	53
2.3.6 Parannetaan eläinten hyvinvointia.....	54
2.4 Suomi kokoaan suurempi maailmalla.....	55
2.4.1 Ulko- ja turvallisuuspolitiikka.....	55
2.4.2 Eurooppa-politiikka.....	57
2.5 Turvallinen oikeusvaltio Suomi	61
2.5.1 Turvallisuus	61
2.5.2 Oikeusvaltion kehittäminen	62
2.5.3 Puolustuspolitiikka	65

2.6	Elinvoimainen Suomi.....	66
2.6.1	Kestävän kasvun edellytykset	66
2.6.2	Liikenneverkon kehittäminen	68
2.6.3	Maatalous.....	70
2.7	Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi.....	71
2.7.1	Työllisyyskehitys	71
2.7.2	Työllistyminen ja työllistämisen edellytykset.....	72
2.7.3	Tasa-arvon edistäminen.....	76
2.8	Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi.....	77
2.8.1	Hyvinvointi ja palvelujen kehittäminen.....	77
2.8.2	Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistaminen.....	79
2.8.3	Sosiaaliturvan uudistaminen.....	80
2.9	Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi.....	80
2.9.1	Koulutus ja osaaminen	80
2.9.2	Kulttuuri, nuoriso ja liikunta	83
2.10	Maailman paras julkinen hallinto	84
2.11	Hallitusohjelman toteutuminen hallituskaudella	87
3	Julkinen talous.....	91
3.1	Julkisen talouden tila	92
3.1.1	Julkisen talouden tila vuonna 2022	92
3.1.2	Julkisen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säädökset.....	94
3.2	Valtiontalous.....	96
3.2.1	Valtiontalouden kokonaislaskelmat	96
3.2.2	Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös.....	103
3.2.3	Valtion henkilöstö, toimitilat ja ICT.....	116
3.2.4	Verotulot, verotuet ja verovaje.....	124
3.2.5	EU:n ja Suomen väliset rahavirrat	136
3.2.6	Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot	140
3.2.7	Valtionvelka.....	145
3.2.8	Valtiontalouden vastuut ja riskit.....	147
3.3	Valtion yhtiöomistus	171
3.3.1	Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja vuoden 2022 tapahtumia.....	173
3.4	Hyvinvointialuetalous	176
3.5	Kuntatalous	179
3.5.1	Kuntatalouden ohjaus.....	179
3.5.2	Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino	180
3.5.3	Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet.....	182
3.6	Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot.....	185
4	Valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.....	186

ESIPUHE

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

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

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

Vuosikertomuksen kertomusosassa raportoidaan hallituksen kokoonpanosta ja toiminnasta kertomusvuonna. Osaan on koottu lisäksi katsaukset koronavirusepidemiaan, Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainassa sekä Suomen Nato-jäsenyyden hakemiseen. Ensimmäinen luku sisältää myös jakson lainvalmistelusta.

Kertomusosan toisessa luvussa kuvataan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta* jäsenyyksen mukaisesti hallituksen keskeisiä politiikkakokonaisuuksia. Kertomusosassa kuvataan kestävä kehityksen tilaa Suomessa kansallisten ja kansainvälisten arviointien valossa. Kertomusosa sisältää myös katsaukset julkiseen talouteen, valtion- ja kuntatalouteen sekä lyhyen yhteenvedon valtion yhtiöomistuksesta.

Liitteessä 1 esitellään kunkin hallinnonalan rakenne ja keskeiset tunnusluvut. Tunnuslukujen määrärahatiedot esitetään talousarvion menojen laadun pääryhmittäin (kulutus-, siirto-, sijoitus- ja muut menot) momenttitunnusten mukaisina. Vakiosisällöstä poikkeavien menomomenttien (niin sanottujen sekamomenttien) määrärahat ovat siinä laadun mukaisessa pääryhmässä, jonka numerotunnuksella kyseessä oleva momentti on merkitty talousarviossa. Täydelliseen kattavuuteen ei ole pyritty.

Liitteessä 1 esitetään myös katsaukset toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin sekä arviot toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä. Tuloksellisuuskuvaukset sisältävät ministeriöiden arviot vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta ja tiiviit kuvaukset tuloksellisuuden kehityksestä sekä kestäväen kehityksen tavoitteiden toteutumisesta kertomusvuonna. Kertomuksessa esitettyjä tietoja täydentävät linkitykset verkossa tarjolla oleviin aineistoihin. Oikeusministeriön luvussa on esitetty saamelaiskäräjien kertomus vuodelta 2022. Liitteessä on lisäksi esitetty keskeiset tiedot valtion liikelaitoksista ja valtion talousarvion ulkopuolella olevista rahastoista.

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

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

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

Eduskunta on vuonna 2015 antamassaan kannanotossa edellyttänyt, että hallitus edelleen kehittää vuosikertomusta. Valtioneuvosto on sitoutunut jatkamaan työtä vuosikertomuksen kehittämiseksi. Vuoden 2022 kertomuksessa on kehitetty raportointia koskien määrärahojen käyttöä ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksissa. Myös kestävää kehitystä koskeva raportointi on aiempaa kattavampaa.

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

Helsingissä 4. päivänä toukokuuta 2023

Pääministeri Sanna Marin

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen

1 Katsaus hallituksen vuoteen

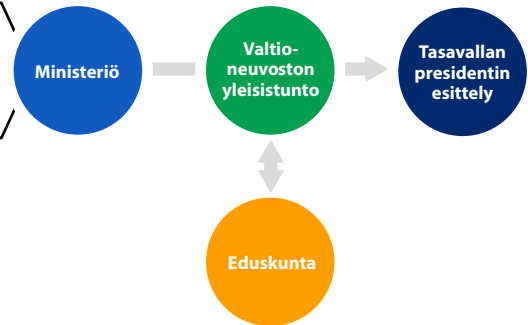
Valmistelu

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

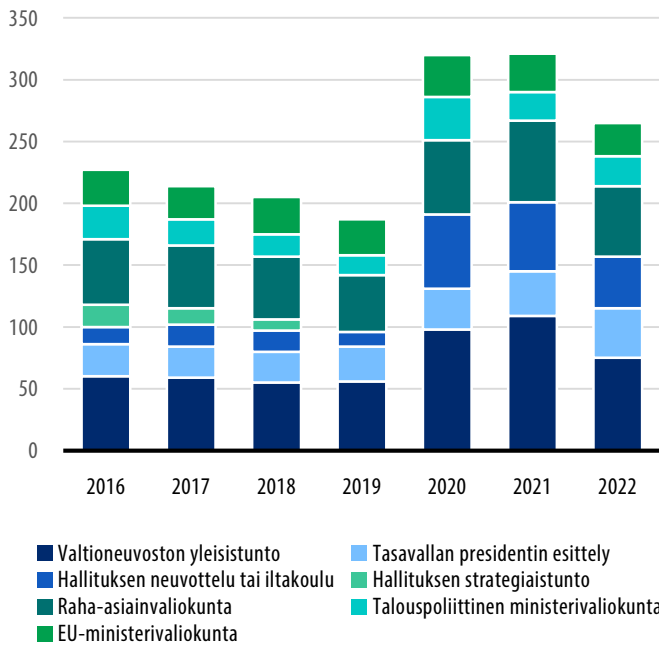
- Valtioneuvoston kanslia
- Sisäministeriö
- Liikenne- ja viestintäministeriö
- Ulkoministeriö
- Valtiovarainministeriö
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Oikeusministeriö
- Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Puolustusministeriö
- Maa- ja metsätalousministeriö
- Ympäristöministeriö

- EU-ministerivaliokunta
- Raha-asiaivaliokunta
- Talouspoliittinen ministerivaliokunta
- Hallituksen päättämät ministeriryhmät
- Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta
- Voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa (TP-UTVA)

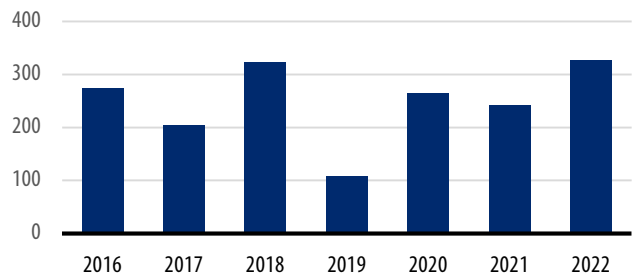
Päätöksenteko Valtioneuvosto



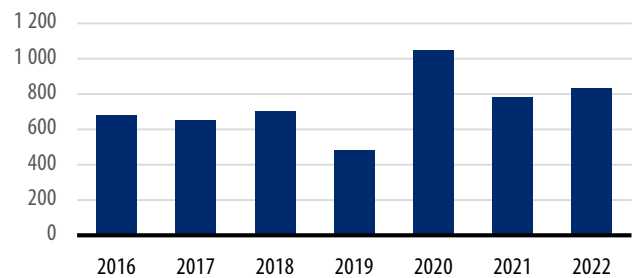
Hallituksen kokoukset 2016–2022



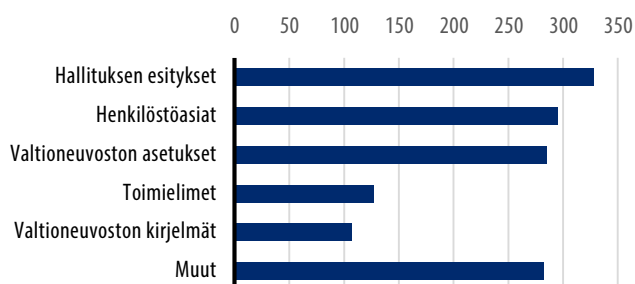
Hallituksen esitykset 2016–2022 vp



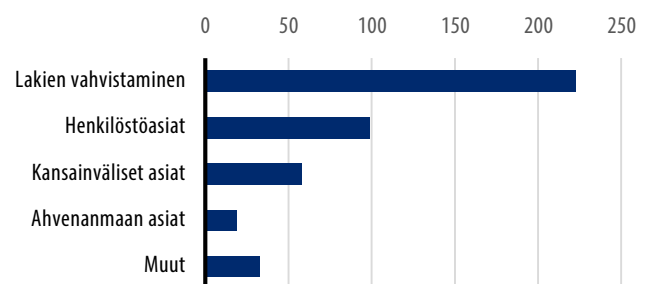
Vastaukset kirjallisiin kysymyksiin 2016–2022 vp



Valtioneuvoston yleisistunto, ratkaisut 2022



Tasavallan presidentin esittely, ratkaisut 2022



1.1 Hallituksen kokoonpano ja ministereiden työnjako

Tasavallan presidentti nimitti 10.12.2019 pääministeri Sanna Marinin hallituksen, joka on itsenäisen Suomen 76. hallitus. Pääministeri Marinin hallituksessa on 19 ministeriä.

Ministereiden työnjako 31.12.2022

Pääministerinä 31.12.2022 toimi **Sanna Marin**. Pääministeri huolehtii perustuslain nojalla valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta.

Ministeriöitä, joissa toimi vain yksi ministeri, oli kertomusvuoden päättyessä viisi. Sisäministerinä toimi **Krista Mikkonen**, puolustusministerinä **Antti Kaikkonen**, maa- ja metsätalousministerinä **Antti Kurvinen**, liikenne- ja viestintäministerinä **Timo Harakka** ja ympäristö- ja ilmastoministerinä **Maria Ohisalo**. Kertomusvuonna maa- ja metsätalousministerinä toimi 29.4.2022 saakka **Jari Leppä** ja ympäristö- ja ilmastoministerinä toimi 7.6.2022 saakka **Emma Kari**. Taulukossa 1 on esitetty ministereiden työnjako muissa ministeriöissä.

Taulukko 1. Ministereiden työnjako 31.12.2022.

Valtioneuvoston kanslia

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

Pääministeri Sanna Marin käsittelee valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvista asioista Eurooppa-neuvostoon kuuluvat asiat, Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unioniin liittyvät nimitysasiat. Hänelle kuuluvat myös muut valtioneuvoston kanslialle kuuluvat asiat eurooppa- ja omistajaohjausministerille kuuluvia asioita lukuun ottamatta.

Ulkoministeriö

Pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri Thomas Blomqvist käsittelee pohjoismaisen yhteistyön asiat.

Kehitysyhteistyö- ja ulkomaankauppaministeri Ville Skinnari käsittelee kehitysyhteistyötä ja ulkomaankauppaa koskevat asiat.

Ulkoministeri Pekka Haavisto käsittelee muut ulkoministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Oikeusministeriö

Pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri Thomas Blomqvist käsittelee tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasiat sekä Ahvenanmaa-asiat.

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson käsittelee muut oikeusministeriön toimialaan kuuluvat asiat. Kertomusvuonna oikeusministeri käsittelee Ahvenanmaa-asiat 8.7.2022 saakka.

Valtiovarainministeriö

Kuntaministeri Sirpa Paatero käsittelee kunta- ja aluehallinnon asiat, työnantaja-, henkilöstö- ja hallintopolitiikan asiat, julkisen hallinnon ICT-toiminnot, valtiovarain controller -toiminnolle kuuluvat asiat sekä tilastointia koskevat asiat.

Valtiovarainministeri Annika Saarikko käsittelee muut valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat asiat. Valtiovarainministeri Saarikko toimii valtioneuvoston määrämänä pääministerin sijaisena.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiede- ja kulttuuriministeri Petri Honkonen käsittelee kulttuuri- ja taidepolitiikan sekä nuoriso- ja liikuntapolitiikan osastolle kuuluvat asiat, mukaan lukien opintotukiasiat. Hän käsittelee myös tiedepolitiikan ja korkeakoulupolitiikan asiat sekä kirkollisasiat. **Antti Kurvinen** toimi kertomusvuonna tiede- ja kulttuuriministerinä 29.4.2022 saakka.

Opetusministeri Li Andersson käsittelee muut opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Elinkeinoministeri Mika Lintilä käsittelee ne työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat asiat, jotka eivät kuulu työministerille.

Työministeri Tuula Haatainen käsittelee asiat, jotka koskevat työllisyys ja toimivat markkinat -osastoa, sekä työvoimapalveluita koskevat asiat alueet ja kasvupalvelut -osastolta. Lisäksi työministeri käsittelee työperäistä maahanmuuttoa ja kotouttamista koskevat asiat sekä ministeriön yleishallinnolliset asiat.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri Thomas Blomqvist käsittelee tasa-arvoasiat.

Perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru käsittelee sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausosastolle ja hyvinvointi- ja palveluosastolle kuuluvat asiat, lukuun ottamatta valmiusasioiden koordinoitua ja rahapelitoiminnasta saatujen tuottojen jakamista koskevia asioita sekä lääkehuoltoa kuitenkin siten, että Kansallista lääkekehityskeskusta koskevat asiat kuuluvat hänelle. Lisäksi hän käsittelee työterveyshuoltoa, lomitusta, sotainvalidien palveluja, veteraanien kuntoutusta ja rintamaveteraaniasiain neuvottelukuntaa koskevat asiat. Kertomusvuonna 4.2.–6.10.2022 välisenä aikana perhe- ja peruspalveluministerinä toimi **Aki Lindén**.

Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Sarkkinen käsittelee muut sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

1.2 Hallitusohjelma ja hallitusohjelman ohjaustavat

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta* annettiin tiedonantona (VNT 2/2019 vp) eduskunnalle 10.12.2019.

Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on ollut sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä Suomi. Sosiaalinen kestävyys sisältää ajatuksen yhteisestä tulevaisuudesta ja vastuusta toisia ihmisiä kohtaan. Kestävä talous nojaa työllisyysasteen nostamiseen ja työn tuottavuuden vahvistamiseen. Ekologisesti kestävä Suomi näyttää tietä ilmastomuutoksen hillitsemisessä ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa. Hallitusohjelmalla ja hallituksen toimintasuunnitelmalla on toteutettu YK:n kestävän kehityksen Agenda2030-toimintaohjelmaa.

Hallitusohjelmassa asetettiin neljä päätavoitetta ohjaamaan hallituspolitiikkaa ja hallitusohjelman kahdeksaan strategiseen kokonaisuuteen sisältyvien keinojen toimeenpanoa:

- Työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin ja työllisten määrä vahvistuu vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä
- Normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023
- Eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät
- Suomi kulkee kohti hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä

Hallitus päätti 29.4.2021 puoliväli- ja kehysriihessään vaalikauden lopun [linjauksista](#) ja vuosien 2022–2025 julkisen talouden suunnitelmasta. Hallitus julkisti myös [kestävyystiekartan](#), joka kuvaa sosiaalisen, taloudellisen ja ekologisen kestävyysnykytilan sekä hallituksen tavoitteet 2030-luvulle mentäessä. Kestävyystiekartassa asetettiin tavoitteeksi taittaa julkisen talouden velkasuhteen kasvu ja nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä. Lisäksi tavoitteeksi asetettiin kasvattaa työllisten määrää hallituksen työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuoteen 2030 mennessä.

Hallitusohjelmassa on korostettu vahvan julkisen hallinnon merkitystä oikeusvaltion toimivuuden perustana. Julkisen hallinnon uudistamista käsitellään yksityiskohtaisemmin jäljempänä. Valtion omistajapolitiikkaa käsitellään tarkemmin luvussa 3.3 sekä liitteessä 4.

Hallitusohjelman johtaminen

Strategisen hallitusohjelman toteuttamista johdetaan erityisesti hallituksen neuvotteluissa ja ilta-kouluissa sekä ministerityöryhmissä. Avainlukuja hallituksen toiminnasta on esitetty edellä luvun alussa olevissa kuvioissa.

Hallitusohjelman hankkeiden toimeenpanoa ja tavoitteiden toteutumista on seurattu systemaattisesti hallituksen toimintasuunnitelman avulla. Toimintasuunnitelma sisältää hallitusohjelman strategisten kokonaisuuksien keskeiset poikkihallinnolliset tavoitteet ja toimenpidekokonaisuudet. Hallituksen toimintasuunnitelman lisäksi hallitusohjelmassa on merkittävä määrä muita toimenpiteitä, joiden toimeenpano ja seuranta tapahtuvat ministeriötasolla. Hallitusohjelman toimeenpanoa kertomusvuonna esitellään tarkemmin luvussa 2, joka sisältää myös alaluvun hallitusohjelman toteutumisesta vaalikauden aikana.

Strategisen päätöksenteon tukemista tutkimus- ja ennakoitintiedolla on vahvistettu. Hallituskauden aikana [valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnassa](#) tunnistetuista tietotarpeista on käynnistetty vuoden 2022 loppuun mennessä avoimen haun kautta 194 selvitys- ja tutkimushanketta. Hallitus päätti yleisistunnsa 24.11.2022 [Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelmasta vuodelle 2023](#).

Ministerityöryhmät

Neljän lakisääteisen ministerivaliokunnan (ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta) lisäksi hallitus asetti asioiden valmistelua varten valtioneuvoston yleisistunnsa 10.12.2019 kuusi ministerityöryhmää, jotka ovat työllisyyden edistämisen ministerityöryhmä, ilmasto- ja energiapolitiittinen ministerityöryhmä, soite-ministerityöryhmä, osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden ministerityöryhmä, lapsi- ja nuorisopolitiittinen ministerityöryhmä sekä oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä. Lisäksi 14.1.2021 asetettiin Suomen kestävän kasvun ministerityöryhmä ja 2.9.2021 digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon kehittämisen ministerityöryhmä. Koronatoimien valmisteluun liittyen valtioneuvosto asetti 30.12.2021 koronaministerityöryhmän. 10.3.2022 asetettiin varautumisen ministerityöryhmä, jonka tehtävänä on ohjata varautumista Venäjän Ukrainaan kohdistuvan hyökkäyksen vaikutuksiin liittyen.

Valtioneuvoston viestintä

Viestinnän merkitys hallituksen johtamisen tukena korostui poikkeuksellisten ja historiallisten tapahtumien leimatessa vuotta. Koronapandemiassa nähtiin alkuvuodesta käänne huonompaan. Tilanteen hoito edellytti säännöllistä viestintää hallituksen päätöksistä ja linjauksista sekä viranomaisilta koordinoitua kansalaisviestintää. Pitkään jatkuneen poikkeuksellisen tilanteen hoidossa tarvittiin myös yhteiskunnan toimintaa ja kansalaisten henkistä kriisinkestävyttä tukevaa viestintää. Valtioneuvoston kanslian Suomi toimii -yhteistyöhankkeessa tuotettiin useita kriisinkestävyttä tukevia [kansalaiskampanjoita ja -tilaisuuksia](#).

Venäjän aloittama hyökkäyssota Ukrainaan ja Suomen Nato-jäsenyyden hakeminen edellyttivät hallitukselta ja koko valtiojohtolta aktiivista viestintää niin kotimaassa kuin kansainvälisesti. Viestintää tehtiin tiiviissä yhteistyössä ja koordinoitusti valtiojohtoon ja keskeisten ministeriöiden

kesken. Kansalaisille jaettiin ajantasaista tietoa hyökkäyssodan vaikutuksista sekä tuettiin kansalaisten kriisinkestävyttä avoimella ja säännöllisellä viestinnällä, jossa tasavallan presidentillä sekä pääministerillä ja keskeisillä ministereillä oli näkyvä rooli. Muuttuneessa turvallisuusympäristössä informaatiovaikuttamiseen varauduttiin tehostetusti. Nato-jäsenyysprosessin edistymisestä kerrottiin tiedotustilaisuuksissa sekä kootusti valtioneuvoston ja keskeisten ministeriöiden verkkosivuilla ja sosiaalisen median kanavilla. Valtiojohto ja keskeiset viranomaiset esiintyivät säännöllisesti koti- ja ulkomaisessa mediassa sekä Venäjän hyökkäyssotaan että Nato-jäsenyysprosessiin liittyvissä asioissa.

Suuntaa-antavaa tietoa viestinnän tavoittavuudesta saatiin mediaseurantojen, verkkosivuanalytiikan ja sosiaalisen median analyysien kautta. Viestinnän seurannassa ja suunnittelussa hyödynnettiin myös säännöllisesti toteutetun Kansalaispulssi-tutkimuksen kautta saatavaa tietoa. Kansalaisten tiedonlähteenä medially on edelleen keskeinen merkitys, joten hyvin hoidetun mediaviestinnän merkitys korostui. Valtioneuvoston sosiaalisen median tilien kasvu jatkui vahvana, ja etenkin Instagramin ja Youtube-tilien kautta tavoitettiin yhä useampi seuraaja. Viestinnän tavoittavuuden ja vaikuttavuuden mittaamista on kuitenkin syytä edelleen kehittää ja systematisoida.

Parlamentaariset komiteat

Yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden valmistelua varten hallitus asetti keväällä 2020 seuraavat parlamentaariset komiteat, joiden tarkoituksena on ollut varmistaa, että hankkeiden valmistelussa toteutuvat poikkihallinnollisuus ja työn jatkuminen yli vaalikausien:

- Kokonaisvaltaista, yli hallituskausien ulottuvaa kriisinhallinnan tavoitelinjausta valmisteleva parlamentaarinen komitea
- Yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä selvittävä parlamentaarinen komitea
- Maakuntaverokomitea
- Lapsistrategian valmisteluun asetettu parlamentaarinen komitea
- Sosiaaliturvakomitea

Sosiaaliturvakomitean toimikausi jatkuu vuoteen 2027 saakka. Muut komiteat saivat työnsä päätökseen vuosien 2020 ja 2021 aikana. Komiteoiden mietintöjen pohjalta on jo osin käynnistetty jatkotoimenpiteitä.

1.3 Koronavirusepidemia vuonna 2022

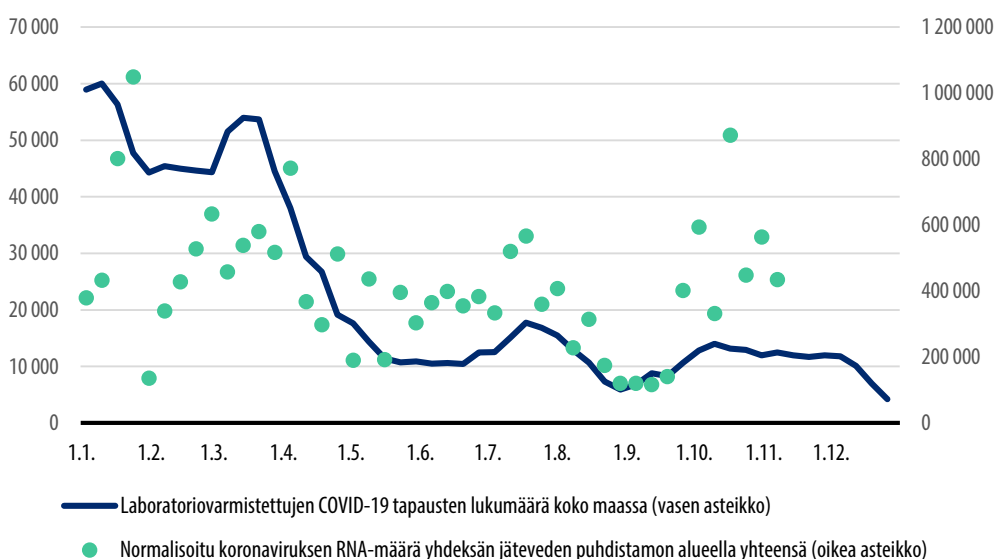
Maailman terveysjärjestö WHO totesi 30.1.2020 aiemmin tuntemattoman koronaviruksen (SARS-CoV-2) aiheuttavan kansainvälisen kansanterveysuhan ja 11.3.2020 WHO julisti epidemian pandemiaksi. Pandemia on leimannut vuosia 2020–2022 ympäri maailmaa. Uuden koronaviruksen aiheuttamaa tautia kutsutaan nimellä covid-19, ja tässä tekstissä viruksesta käytetään pääasiassa nimeä koronavirus.

1.3.1 Epidemian vaiheet Suomessa vuonna 2022

Ensimmäinen koronavirusartunta todettiin Suomessa 29.1.2020, ja epidemian katsotaan alkaneen Suomessa maaliskuun 2020 alkupuolella. Vuonna 2022 pandemian kehittymiseen vaikutti erityisesti uuden, nopeammin leviävän viruskannan leviäminen sekä väestön korkea rokotuskattavuus.

Alkuvuodesta 2022 koronavirusepidemiatilanne muuttui merkittävästi omikronviruskannan levi-
tessä ja tartuntamäärien lisääntyessä voimakkaasti. Viikolla 2 (10.–16.1.2022) todettiin enemmän tartuntoja kuin aiemmin pandemian aikana eli lähes 60 000 tapausta viikossa (Kuvio 1). Tartunta-
määrien lisääntyminen vuodenvaihteessa 2021–2022 oli havaittavissa myös jätevesiseurannassa
otetuissa näytteissä.

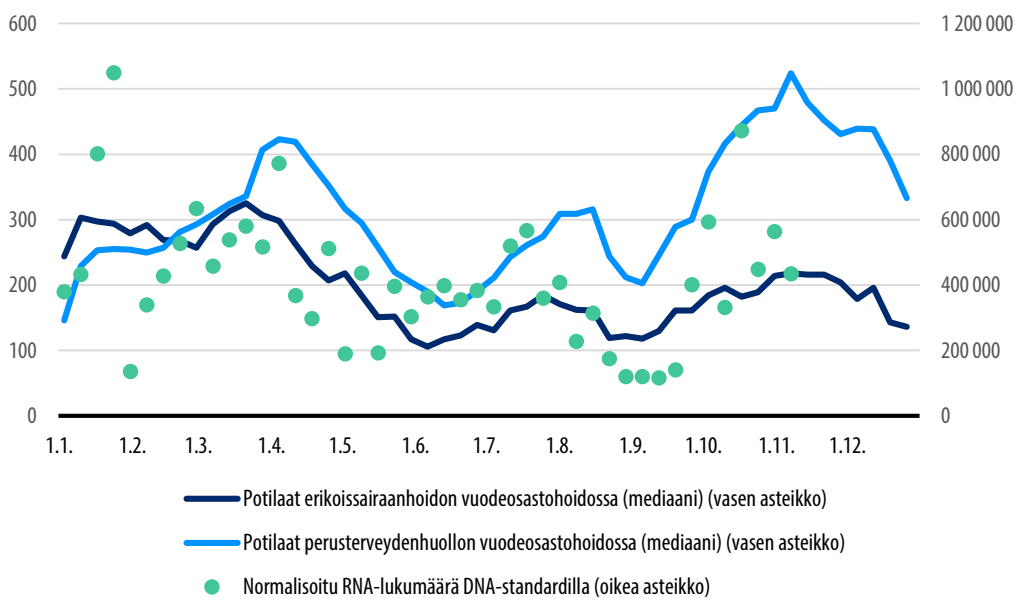
Kuvio 1. Totetut tapausmäärät ja jätevedessä havaittu koronaviruksen RNA-määrä vuonna 2022.



Lähde: THL

Tartuntamäärien lisääntyminen heijastui myös sairaalahoidon tarpeen lisääntymiseen. Koronan takia erikoissairaanhoidossa ollut potilasmäärä oli suurimmillaan viikolla 12 (21.–27.3.2022, 325 potilasta) (Kuvio 2). Potilasmäärä lisääntyi myös perusterveydenhuollon vuodeosastoilla ja oli alkuvuonna korkeimmillaan viikolla 14 (4.–10.4.2022, 424 potilasta).

Kuvio 2. Koronaviruksen RNA-määrä jätevesissä ja perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon vuodeosastolla olevien potilaiden määrä vuonna 2022.



Lähde: THL

Alkuvuoden tautiaalto näytti todettujen tartuntojen lukumäärän perusteella rauhoittuvan huhtikuussa 2022, mutta lasku johtui osittain testauskriteereiden muuttumisesta ja kotitestauksen yleistymisestä. Koronaviruksen perimän määrä jätevesissä jäi tautiaaltoa edeltävää tasoa korkeammalle tasolle tarkoittaen, että virusta kiersi väestössä yhä runsaasti. Tartuntojen runsasta määrää kuvaa myös sairaalahoidon tarpeen lisääntyminen sekä perusterveydenhuollon että erikoissairaanhoidon vuodeosastoilla huhtikuulle 2022 saakka.

Keskikesän pienemmän tautiaallon jälkeen laboratoriovarmistetut tapausmäärät vakiintuivat noin 10 000 viikoittaisen tapauksen tasolle syksyllä 2022. Jätevesiseurannassa koronaviruksen perimän määrä lisääntyi merkittävässä määrin syyskuun 2022 jälkeen. Viruksen uudelleen lisääntynyt kierto väestössä heijastui myös sairaalahoidon tarpeeseen, joka kaksinkertaistui loka-marraskuussa 2022. Perusterveydenhuollon vuodeosastoilla hoidossa ollut potilasmäärä oli suurimmillaan viikolla 45 (7.–13.11.2022, 529 potilasta).

Koronaan liittyvien kuolemantapausten määrä kasvoi alkuvuonna 2022 ja oli korkeimmillaan maaliskuussa. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen alustavan arvion mukaan koronaan menehtyi vuonna 2022 noin 3 500 henkilöä. Lisäksi noin 2 100 henkilön kohdalla korona myötävaikuttanut kuolemaan. Koronakuolleisuus tarkentuu Tilastokeskuksen vahvistaessa vuoden 2022 kuolemansyylätilaston.

Tammikuussa 2022 covid-19-rokotuskattavuus viisi vuotta täyttäneessä osassa väestöstä oli ensimmäisen annoksen osalta 82 prosenttia, toisen annoksen osalta 78 prosenttia ja kolmannen annoksen osalta 30 prosenttia. 60–69-vuotiaiden ikäryhmässä 55 prosenttia ja yli 70-vuotiaiden ikäryhmissä yli 71 prosenttia oli saanut kolmannen rokoteannoksen. Omikronvarianttiräätälöityjä rokotteita ryhdyttiin antamaan syksyllä 2022. Joulukuussa 2022 neljännen koronarokotuksen oli 60 vuotta täyttäneistä saanut 65 prosenttia ja 80 vuotta täyttäneistä 80 prosenttia. Varianttirokotteita oli annettu eniten 4. ja 5. annoksina, ja lähes puolet 65 vuotta täyttäneistä ja 16 prosenttia kaisista 18 vuotta täyttäneistä oli saanut varianttirokotteen.

1.3.2 Epidemian hallinta

Kriisijohtamisen organisoiminen valtioneuvostossa

Valtioneuvosto asetti 30.12.2021 koronaministerityöryhmän, jonka tehtävänä on ollut koronatointimenpiteiden poikkiallinen yhteensovittaminen ja tiedonvaihdon varmistaminen. Koronaministerityöryhmä kokoontui vuonna 2022 säännöllisesti.

Valtioneuvoston covid-19-koordinaatioryhmän tehtävänä on ollut viedä toteutukseen valtioneuvoston tekemät päätökset koronavirusepidemian hillitsemiseksi ja koordinoita ministeriöiden välistä yhteistyötä. Koordinaatioryhmän yhteyteen perustetun seurantaryhmän tehtävänä on ollut nostaa koordinaatioryhmän käsittelyyn epidemiatilanteen kehittymisestä syntyviä havaintoja sekä valmistella toimenpiteitä. Valtioneuvoston kansliassa pysyvästi toimiva tilannekeskus on seurannut koronavirustilannetta ja sen vaikutuksia.

Vuonna 2022 koronaepidemian hallinnan ohjaus keskittyi sosiaali- ja terveysministeriöön sen toimivaltaan kuuluvien tartuntatautiin torjunnan yleisen suunnittelun, ohjauksen ja valvonnan tehtävien johdosta. Valtioneuvoston covid-19-koordinaatioryhmä ja seurantaryhmä lakkautettiin 21.12.2022, koska ryhmille ei nähty enää tarvetta epidemian hallintaan liittyvien toimintamallien vakiinnuttua.

Kertomusvuonna valtioneuvoston yhteistä koronaviestintää oli pääasiassa hallituksen koronaministerityöryhmän kokoontumisten jälkeen. Valtioneuvoston kanslia vastasi ministerityöryhmän viestinnästä ja hoiti sitä yhteistyössä vastuuministeriöiden, pääasiassa sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman tilannekuva- ja mallinnusryhmän tiedotustilaisuuksia pidettiin säännöllisesti kesäkuulle 2022 saakka, jolloin ryhmän toimikausi päättyi. Tämän jälkeen ministeriö järjesti koronaepidemiatilanteeseen liittyviä tiedotustilaisuuksia tarvittaessa.

Koronaepidemian hallinnan strateginen ohjaus

Omikronviruskannan leviämisen ehkäisemiseksi joulukuussa 2021 käyttöön otetut rajoitustoimet (niin sanottu hätäjarrumekanismi) ja tammikuussa 2022 koronaministerityöryhmän suosittelemat lisärajoitukset koskien rajavalvontaa, sisätiloja ja yleisötilaisuuksia sekä ravintoloita purettiin valtioneuvoston periaatepäätöksellä 10.2.2022, ja epidemian torjunnassa siirryttiin paikallisiin ja alueellisiin kohdennettuihin toimiin. Valtakunnallinen etätyösuositus päättyi helmikuun lopussa 17.2.2022 annetulla periaatepäätöksellä. Ravintolarajoituksista luovuttiin maaliskuussa.

Valtioneuvosto puolsi sosiaali- ja terveysministeriötä tekemään päätöksen covid-19-epidemian hillinnän hybridistrategian linjauksista vuonna 2022. Päivitetyt linjaukset julkaistiin 10.2.2022, ja niiden mukaisena tavoitteena oli vakauttaa yhteiskunta mahdollisimman avoimeksi, tukea jälkihoitoa ja jälleenrakennusta sekä varautua globaalin pandemian jatkumiseen. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama koronatestausvalmiuden asiantuntijaryhmä antoi 12.1.2022 suosituksen omaehtoisesta koronaviruksen kotitestauksesta. Kansallinen covid-19-testaus ja jäljitysstrategia päivitettiin 10.2.2022 kohdentamalla testausta ja tartunnanjäljitystä tiettyihin väestöryhmiin ja tilanteisiin sekä suosittelemalla omaehtoisia tartuntojen leviämistä estäviä toimia. Oppilaitosten terveysturvallisuuden parantamiseksi valtio hankki kotitestejä kouluille edelleen oppilaille jaettavaksi. Sosiaali- ja terveysministeriö päivitti testausstrategiaa uudelleen 22.6.2022 tavoitteenaan varmistaa diagnostiikan tarkoituksenmukainen kohdentaminen säilyttäen mahdollisuus diagnostisen kapasiteetin kasvattamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö päivitti Suomen covid-19-rokotusstrategiaa 1.7.2022 alkaen tukemaan hallituksen hybridistrategian rokotuslinjausten toimeenpanoa. Rokotusstrategian päivityksellä pyrittiin kasvattamaan suositusten mukaisesti rokotettujen osuutta koko väestössä sekä niissä väestöryhmissä, joissa vakavan taudin riski on suurin ja niillä alueilla, joilla rokotuskattavuudessa on puutteita. Tavoitteena oli rokottamisen tehon ja turvallisuuden varmistamiseksi seurata jatkuvasti rokotteiden osuvuutta kulloinkin kiertäviin viruskantoihin sekä mahdollisia haittavaikutuksia. Hallituksen koronaministerityöryhmän linjauksen mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö ohjasi 14.11.2022 kuntia ja hyvinvointialueita tarjoamaan valtion hankkimia koronarokotteita kaikkien sellaisten henkilöiden ja henkilöryhmien rokotuksiin, joita julkisen tai yksityisen sektorin (työterveyshuolto mukaan lukien) sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön lääkäri arvioi perustelluksi ja joihin ei ole rokotteen valmisteyhteenvedon mukaisia vasta-aiheita.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 16.2.2022 hybridistrategian mukaisesti työryhmän selvittämään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän varautumista mahdolliseen seuraavaan covid-19-epidemia-aaltoon. 17.5.2022 ministeriölle antamassaan [raportissa](#) työryhmä esitti 54 toimenpide-ehdotusta Suomen varautumisen ja valmiuden kehittämiseksi. Ehdotukset koskivat tilannekuvaa, viranomaisyhteistyötä, valmiussuunnittelua ja varautumista, palvelujärjestelmää, henkilöstön riittävyttä, jäljitystä ja testausta, rokottamista, tehohoitoa, materiaalista valmiutta sekä lainsäädännön kehittämistä. Suositusten johdosta sosiaali- ja terveysministeriö päivitti kansallisia pandemian hallintaa ohjaavia strategioita ja asetti työryhmän valtakunnallisen tehohoitostrategian laatimiseksi. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö ohjasi palvelujärjestelmää kehittämään varautumistaan.

1.3.3 Epidemian johdosta tehdyt säädösmuutokset

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti poikkihallinnollisen työryhmän selvittämään mahdollisuuksia kehittää koronatodistusta koskevaa lainsäädäntöä siten, että koronatodistuksen voisi tarvittaessa ottaa käyttöön tilanteissa, joissa se olisi kansalaisten hengen ja terveyden suojelemisen tai terveydenhuollon palvelujen riittävyden turvaamisen kannalta tehokas keino epidemian hallinnassa. Työryhmä totesi johtopäätöksensä, ettei koronatodistuksen kansallista käyttöä koskevan sääntelyn kiireellistä kehittämistä tulisi jatkaa silloisessa epidemiatilanteessa ja antoi suosituksia yleisemmän terveysturvallisuusinstrumentin mahdolliseen jatkovalmisteluun. Koronatodistus otettiin alun perin käyttöön syksyllä 2021 vaihtoehtona alueellisille rajoituksille, mutta sen käytöstä luovuttiin omikronviruskannan leviämisen myötä vuodenvaihteessa 2021–2022.

Tartuntatautilain väliaikainen 48 a § koskien sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden suojaamista covid-19-taudilta oli voimassa 1.1.–31.12.2022. Säännös edellytti joko rokotuksen tai sairastetun taudin antamaa suojaa covid-19-taudilta henkilöiltä, jotka toimivat sosiaali- ja terveydenhuollossa tehtävissä, joihin liittyy lähikontaktin aiheuttama tartuntariski covid-19-taudin vakaville seuraamuksille alttiille asiakkaille ja potilaille. Sosiaali- ja terveysministeriö valmisteli hallituksen esityksen tartuntatautilain väliaikaisten hygieniavelvoitteita sekä asiakas- ja osallistujamäärien rajoituksia covid-19-epidemian aikana koskeneiden säännösten voimassaolon jatkamisesta 1.7.2022 alkaen, mutta lausuntokierroksella saadun palautteen ja epidemiatilanteen arvion perusteella hallitus ei antanut esitystä. Näin ollen tartuntatautilain väliaikaisten, myös rajojen terveysturvallisuutta ja koronavilkkaa koskeneiden säännösten voimassaolo päättyi 30.6.2022. Muutos tartuntataudeista annettuun valtioneuvoston asetukseen poisti lääkärin ilmoitusvelvollisuuden covid-19-infektiosta 21.1.2022 alkaen.

Sairasvakuutuslain väliaikainen muutos mahdollisti tartuntatautipäivärahan saamisen 1.1.–31.12.2022 ilman erillismääräystä silloin, kun henkilöllä on luotettavasti todettu koronatartunta ja työhön osallistuminen ei ole suositeltavaa leviämiseriskin vuoksi. Sairasvakuutuslain väliaikaiset 10.1.2022 voimaan tulleet muutokset nostivat koronarokottamisesta yksityiselle työterveydenhuollon palveluntuottajalle maksettavaa korvausta ja mahdollistivat korvauksen koronarokotuksiin tehdyistä matkoista sekä tavanomaista korkeamman korvauksen covid-19-testauksesta. Väliaikaisten säännösten voimassaoloa jatkettiin 30.6.2023 saakka.

Työelämän koronaturvallisuutta pohtinut sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä teki 11.2.2022 ehdotuksen työturvallisuuslain muutoksesta, jonka mukaan työnantajalla olisi oikeus käsitellä tietoa työntekijän covid-19-rokotuksesta tai tämän sairastamasta covid-19-taudista, jos työhön liittyy ilmeinen vaara altistua covid-19-tautia aiheuttavalle virukselle. Työryhmän esitys oli lausuntokierroksella, mutta covid-19 epidemiatilanteen muuttumisen ja siihen perustuvan kokonaisarvion perusteella hallituksen esitystä ei annettu.

1.3.4 Kansainvälinen yhteistyö

Sosiaali- ja terveysministeriö osallistui covid-19-pandemian hallinnan koordinaatioon aktiivisessa kansainvälisessä yhteistyössä etenkin EU-komission terveysturvakomiteassa ja rokoteohjausryhmässä sekä EU:n hätätilanmekanismin kautta. Pandemian hallinnasta ja varautumisesta, muun muassa rokotuksiin liittyen, keskusteltiin myös EU-neuvostotasolla, etenkin EU-terveysministereiden kokouksissa.

Suomi jatkoi tukeaan kansainväliselle rokoteyhteistyömekanismille (Covax), jonka tavoitteena on tukea koronarokotteiden saatavuutta maailmanlaajuisesti. Suomi myönsi toukokuussa 2022 valtioneuvoston päätöksellä kaksi miljoonaa euroa rahoitusta rokoteallianssi Gavin hallinnolle Covid-19 Advanced Marked Commitment (Covax AMC) -mekanismille, jonka kautta tuetaan matalan tulotason ja keskitulotason maiden turvallisten ja tehokkaiden covid-19-rokotteiden saatavuutta. Yhdessä vuonna 2021 tehdyn päätöksen kanssa Suomen tuki Covaxille nousi yli 17 miljoonaan euroon.

Suomi jatkoi vuonna 2022 myös covid-19-rokotteiden lahjoittamista matalan ja matalan keskitulotason maihin. Helmikuussa 2022 valtioneuvosto muutti syyskuussa 2021 tehtyä päätöstään ulkoministeriön oikeudesta luovuttaa Suomen covid-19-rokotteita EU:n jäsenvaltioiden koordinaation kautta Covax-mekanismiin siten, että Astra Zeneca -rokotteita voitiin luovuttaa myös kahdenvälisesti. Lisäksi annettiin suostumus terveyden ja hyvinvoinninlaitokselle yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa luovuttaa tai myydä covid-19-rokotteita kolmansiin maihin ulkoministeriön kautta Covax-ohjelmaan, kahdenvälisesti tai EU:n pelastuspalvelumekanismin kautta. Kahdenvälisesti lahjoitettiin vuonna 2022 400 000 rokotetta. Yhteensä Suomen lahjoitusten kokonaismäärä oli vuoden 2022 loppuun mennessä 3,6 miljoonaa annosta.

Covid-19-rokotteiden saatavuus parantui maailmanlaajuisesti vuonna 2022. Monissa maissa terveysjärjestelmien kapasiteetti keskitettiin rokottamiseen uusien rokotteiden vastaanottamisen sijaan.

Suomi osoitti tukea kansainväliselle rokoteyhteistyölle myös tukemalla vuonna 2022 Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI) -kumppanuusohjelmaa kahdella miljoonalla eurolla ja kansainvälistä rokoteinstituuttia (International Vaccine Institute, IVI) 0,5 miljoonalla eurolla.

1.3.5 Epidemian ja rajoitustoimien vaikutuksista

Koronavirusepidemia ja sen hallintatoimenpiteet ovat vaikuttaneet suomalaisen yhteiskuntaan monin eri tavoin. Kaikkia vaikutuksia ei kuitenkaan voi tarkastella erillään muusta yhteiskunnallisesti kehityksestä, vaan epidemia on osaltaan vaikuttanut jo ennen epidemian alkamista vallinneisiin kehityssuuntiin. Lisäksi helmikuussa 2022 alkanut Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan vaikeuttaa osaltaan sen erittelyä, mistä tietyt kehityskulut yhteiskunnassa johtuvat.

Huhtikuussa 2022 julkaistun [COVID-19 -kriisin yhteiskunnalliset vaikutukset Suomessa: Keskipitkän aikavälin arvioita](#) -raportin mukaan Suomen arvioidaan selvinneen kriisistä epidemiologisesta näkökulmasta hyvin kansainvälisesti verraten. Suomen tartunta- ja kuolleisuusluvut ovat olleet alhaisempia kuin monissa muissa Euroopan maissa, ja myös käytetyt rajoitustoimet ovat olleet lievempiä kuin useissa muissa maissa, vaikka myös Suomessa jouduttiin aika-ajoin turvautumaan voimakkaisiin rajoitustoimiin.

Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kantokyky ei epidemian aikana ole ylittynyt, vaikka siihen on kohdistunutkin pitkäaikaisesti poikkeuksellista painetta. Poikkeuksellinen tilanne on kuitenkin aiheuttanut henkilöstön kuormittumista, ja kriisin voi arvioida kasvattaneen työvoimapolua. Samalla sosiaali- ja terveydenhuoltoon on syntynyt palvelu- ja hoitovelkaa, joiden purkaminen vie aikaa ja jotka saattavat näkyä kansanterveyden ongelmina pidemmällä aikavälillä. Epidemia johti merkittävään jonoutumiseen esimerkiksi mielenterveyspalveluissa ja aiheutti hoitosuhteiden katkeamisia.

Kriisin arvioidaan myös kasvattaneen eriarvoisuutta yhteiskunnassa eri mekanismien kautta. Monen tukea tarvitsevan tilanne on vaikeutunut, ja tukea tarvitsevien piiriin on tullut uusia ihmisiä.

Koronavirusepidemia johti poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin eri opintoasteilla. Epidemia-ajan vaikutuksia varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen on selvitetty raportissa [Koronapandemian vaikutukset varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa: Koronatyönyrkin havainnot ja toimenpide-ehdotukset](#), joka julkaistiin syksyllä 2022. Lapsilla ja nuorilla on esiintynyt oppimiseen ja hyvinvointiin liittyvien ongelmien lisääntymistä ja vaikeutumista. Toisaalta korona-aikana on kehitetty toimivia digipedagogisia käytänteitä, joita hyödynnetään edelleen, vaikka digitaalisissa valmiuksissa onkin ollut vaihtelua. Vuoden 2023 alussa julkaistun [Korkeakouluopiskelijoiden ajankäyttö ja Covid-19-pandemia](#) -tutkimuksen mukaan opiskelijat kokevat pandemian vaikuttaneen opintojensa eri osa-alueisiin kielteisesti. Kielteiset kokemukset liittyvät muun muassa yhteydenpitoon kansaopiskelijoihin, opiskelumotivaatioon, opetuksen ja muun elämän tasapainoon sekä opetuksen laatuun.

Tutkimusta epidemiasta johtuneiden poikkeusolojen vaikutuksista koulunkäyntiin, opetukseen ja hyvinvointiin tehdään edelleen. On arvioitu, että epidemia-ajasta voi jäädä lapsiin ja nuoriin pitkäaikaisia sukupolvivaikutuksia.

Syyskuussa 2022 julkaistun [Koronakriisin taloudellisten vaikutusten kohdentuminen](#) -tutkimuksen mukaan Suomen talouden arvioidaan selvinneen koronakriisistä kaiken kaikkiaan suhteellisen vähäisin vaurioin verrattuna useimpiin maihin. Vaikka pudotus koko talouden tasolla oli lyhyt, kriisillä on ollut iso ja pitkäaikainen vaikutus tiettyihin aloihin ja ryhmiin. Toimialoista eniten kärsivät majoitus- ja ravitsemisala, virkistyspalvelut ja logistiikka. Esimerkiksi taidealojen työttömien määrä kasvoi koronaepidemian alussa melkein 60 prosenttia verrattuna epidemiaa edeltävään vuoteen. Ikäryhmittäisessä tarkastelussa työllisyys ja palkkasumma vähenivät erityisen paljon alle

25-vuotiaiden ryhmässä. Koronakriisillä voi olla myös myöhemmin ilmeneviä työmarkkinavaikutuksia johtuen mahdollisista pidentyneistä valmistumisajoista ja etäopiskelun kielteisistä vaikutuksista oppimistuloksiin.

Työllisyyskehitys yhteiskunnan avautumisen jälkeen on kokonaisuutena ollut myönteistä vuonna 2022, ja useilla aloilla on esiintynyt työvoimapulaa. Työvoimapulaa on tarkasteltu laajemmin Työvoimatiekartat-hankkeen loppuraportissa [Työvoiman saatavuus, työvoimapula ja kohtaanto-ongelmat vuonna 2022](#).

Yleisen tason arviot koronaepidemian vaikutuksista peittävät alleen yksilöllistä vaihtelua. Vaikka Suomen arvioidaan selvinneen epidemiasta verrattain hyvin epidemiologisesti ja taloudellisesti, monia ihmisiä on sairastunut vakavasti ja menehtynyt. Myös yksittäisille yrityksille epidemia saattoi merkitä suuria taloudellisia vaikeuksia.

Kriisin vaikutuksia on arvioitu monipuolisesti Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen keväällä 2022 julkaistussa raportissa [Covid-19-epidemian vaikutukset hyvinvointiin, palvelujärjestelmään ja kansantalouteen](#). Koronavirusepidemiaan ja sen vaikutuksiin liittyvää tietoa on koottu myös valtioneuvoston kanslian tuottamiin [COVID-19 -tutkimuskatsauksiin](#).

Epidemian vaikutuksia eri hallinnonaloilla käsitellään tarkemmin liitteen 1 ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksissa.

Taloudellisista vaikutuksista

Vuoden 2021 lopulla levinnyt omikronmuunnos pysäytti talouden elpymisen vuoden 2022 ensimmäisinä kuukausina. Vaikutus talouteen jäi kuitenkin pieneksi ja väliaikaiseksi. Viimeisten rajoitusten ja suositusten poistuttua keväällä 2022 erityisesti palveluiden vahva toipuminen jatkui vuoden toisella neljänneksellä.

Huolimatta helmikuussa alkaneesta Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan kotitalouksien kulutus kasvoi varsin nopeasti vuoden toisella neljänneksellä. Isolla osalla kotitalouksia oli kertynyt säästöjä rajoitustoimien aikana, kun kulutusmahdollisuudet olivat rajalliset. Vuoden 2022 aikana niitä käytettiin ensin kulutuksen lisäämiseen tulojen kasvua nopeammin ja myöhemmin pehmentämään hintojen nousun vaikutusta. Talouden toipuminen olisi luultavasti jatkunut koko loppuvuoden, ellei Venäjän hyökkäys ja siitä seurannut energiakriisi olisi heikentänyt kotitalouksien ostovoimaa vuoden loppupuolella.

Vuoden 2022 aikana myös maailmankauppaa haitanneet pandemiasta johtuneet tuotannon ja logistiikan ongelmat vähenivät selvästi. Tämä näkyi muun muassa kuljetuskustannusten laskuna ja toimitusaikojen lyhentymisenä, mikä edesauttoi maailmankaupan elpymistä ennen loppuvuonna nähtyä koronan nopeaa leviämistä Kiinassa.

Suomen talous toipui nopeasti vuoden 2020 kesän jälkeen ja kehitys jatkui aina vuoden 2022 kesään saakka, jonka jälkeen sodan seurauksena nopeasti nousseet energiakustannukset pysäyttivät kasvun. Toipumisesta huolimatta Suomen BKT oli vuoden 2022 toisella neljänneksellä edelleen vuosien 2014–2019 kasvutrendin alapuolella. Vuonna 2022 Suomen BKT kasvoi 2,1 prosenttia.

Pääministeri Marinin hallitus päätti vuosien 2020–2022 aikana lukuisista määräaikaisista ja kohdennetuista toimenpiteistä muun muassa koronaviruksen terveydellisten ja taloudellisten vaikutusten torjuntaan sekä taloutta elvyttäviin toimiin. Valtion budjettitalouden määrärahoina tämä tarkoittaa yhteensä noin 16,4 miljardin euron päätösperäisiä panostuksia, jotka kohdentuvat vuosiin 2020–2026. Vuodelle 2022 budjetoitiin varsinaisessa talousarviossa ja lisätalousarvioissa noin 800 miljoonaa euroa koronapandemiaan liittyviä määrärahoja.

Vuonna 2022 määrärahaa kohdennettiin muun muassa yritysten kustannustukeen ja sulkemiskorvaukseen 200 miljoonaa euroa sekä lapsiin ja nuoriin kohdistuvien koronaviruspandemian rajoitustoimien vaikutusten vähentämiseen 120 miljoonaa euroa. Lisäksi esimerkiksi julkiselle sosiaali- ja terveydenhuollolle vuonna 2022 koronavirusilanteesta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi kohdennettaviin avustuksiin budjetoitiin 60 miljoonaa euroa ja uudelleenbudjetoitiin 50 miljoonaa euroa vuoden 2021 määrärahaa.

Taulukko 2. Koronavirustilanteeseen liittyvät, vuodelle 2022 budjetoidut määrärahat, miljoonaa euroa.

	Vuosi 2022
Yritysten tukeminen	321
Työttömyysturvan ja sosiaaliturvan laajentaminen	44
Sosiaali- ja terveydenhuollon resurssit ja varustehankinnat sekä muut koronasta aiheutuvat menolisäykset	160
Investointihankkeet	79
Muut toimet	195
Yhteensä	799

Vuonna 2022 sosiaali- ja terveysministeriö myönsi noin 460 miljoonaa euroa valtionavustusta kunnille, kuntayhtymille ja Ahvenanmaan maakunnalle covid-19-epidemian hoidosta aiheutuneisiin lisäkustannuksiin, erityisesti testauksesta, rokottamisesta sekä hoidosta aiheutuneisiin lisäkustannuksiin. Avustusta maksettiin vuodelta 2021 siirtyneistä määrärahoista ja vuodelle 2022 myönnettyistä määrärahoista. Avustusta myönnettiin asukasta kohden keskimäärin noin 83 euroa. Sosiaali- ja terveysministeriö myönsi erillistä valtionavustusta Helsingin ja Uudenmaan

sairaanhoidopiirille covid-19-taudin lääkkeiden hankinnasta aiheutuneisiin kustannuksiin. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö myönsi valtionavustusta rajojen terveysturvallisuudesta huolehtimisesta covid-19-pandemiatilanteessa aiheutuneisiin kustannuksiin.

Hallitus päätti vuonna 2021, että työttömyysturvalakiin tehtyjä koronavirusepidemian vuoksi annettuja poikkeuksia ei pääosin ollut perusteltua jatkaa 1.12.2021 alkaen. Poikkeuksena tähän työttömyysturvan niin kutsuttua ennakkomaksua koskevaa säännöstä ja säännöstä, jonka perusteella työttömyysetuuden sovittelussa ei sovelleta niin kutsuttua erityistä sovittelujaksoa, jatkettiin voimassaolon osalta määräaikaisesti 31.12.2022 saakka. Tuona aikana tuli arvioida, tulisiko näitä poikkeuksia voida soveltaa toistaiseksi. Arvioinnin perusteella ei nähty perustelluksi muuttaa työttömyysetuuden ennakkomaksua koskevaa säännöstä, ja ennakkomaksumahdollisuus palautui kahdeksi kuukaudeksi tammikuun 2023 alusta lukien. Työttömyysetuuden sovittelun osalta katsottiin kuitenkin, että etuuden erityisestä sovittelujaksosta on perusteltua luopua. Muutos tuli voimaan 1.1.2023 lailla 1035/2022.

Heikentyneen koronatilanteen vuoksi joitakin aiemmin käytössä olleita työttömyysturvapoikkeuksia otettiin uudelleen käyttöön tammi- ja helmikuuksi 2022. Muutokset koskivat työttömyysturvan omavastuuajalta väliaikaisesti maksettavaa työttömyysetuutta ja yritystulojen sovittelua yrittäjän oman ilmoituksen mukaan, jos tuloissa oli tapahtunut merkittävä muutos koronaepidemian vuoksi. Sovittelua koskeva muutos liittyi toiseen väliaikaiseen poikkeukseen, jolla mahdollistettiin yrittäjille oikeus työmarkkinatukeen tavanomaisesta poikkeavin edellytyksin.

1.4 Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan

Venäjä käynnisti 24.2.2022 suoran sotilaallisen hyökkäyksen Ukrainaan. Hyökkäys loukkaa räikeästi kansainvälistä oikeutta. Venäjän toiminta rikkoo Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjaa, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjin Helsingin päätösasiakirjaa ja Pariisin peruskirjaa sekä Budapestin asiakirjaa vuodelta 1994. Näihin kaikkiin asiakirjoihin Venäjä on sitoutunut. Hyökkäys loukkaa Ukrainan suvereniteettia sekä alueellista koskemattomuutta ja on vakava uhka kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle.

Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan on pitkäkestoisia vaikutuksia turvallisuusympäristöön Euroopassa ja Suomen lähialueilla. Euroopan ja Suomen turvallisuustilanne on vakavampi ja vaikeammin ennakoitavissa kuin kertaakaan kylmän sodan jälkeen. Venäjä on osoittanut, ettei se kunnioita valtioiden suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta ja on toimillaan loukannut YK:n peruskirjaa sekä rikkonut eurooppalaista sopimusperusteista turvallisuusjärjestystä.

Turvallisuustilanteen muutoksen arvioidaan olevan pitkäkestoinen. Venäjän vaatimukset ja sotilaalliset toimet Euroopan turvallisuusarkkitehtuurin muuttamiseksi vaikuttavat myös Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen liikkumatilaan. Jännitteiden lisääntyminen heikentää myös Itämeren alueen turvallisuustilannetta ja sen ennakoitavuutta.

1.4.1 Venäjän hyökkäyssodan vaikutukset Suomeen

Suomen ja Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristössä tapahtui perustavanlaatuinen muutos Venäjän hyökättyä Ukrainaan. Sota vaarantaa koko Euroopan turvallisuuden ja vakauden. Venäjän julkilausuttuna tavoitteena on muuttaa Euroopan turvallisuusjärjestystä.

Venäjän hyökkäyssodan vaikutukset heijastuvat turvallisuuden ohella laajasti globaaliin kehitykseen ja kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseen sekä alueellisiin kriiseihin. Globaalit humanitaarisen avun tarpeet tulevat entisestään kasvamaan Ukrainassa ja sen naapurimaissa sekä laajemmin muun muassa ruoan ja energian hinnan nousun takia. Venäjä ja Ukraina ovat eräiden keskeisten elintarvikkeiden, välituotteiden, mineraalien ja energian merkittäviä tuottajia ja viejämaita. Sota on aiheuttanut huomattavia taloudellisia ja rahoituksellisia shokkeja erityisesti hyödykemarkkinoilla öljyn, kaasun ja vehnän hintojen noustessa jyrkästi. Venäjän hyökkäyssota ja sen seuraukset ovat aiheuttaneet globaalissa taloudessa merkittävän rakennemuutoksen ja arvoketjujen järjestäytymisen uudelleen tavalla, jonka vaikutuksia on vielä vaikea ennakoida.

Euroopan unioni on tuominnut Venäjän hyökkäyksen ja reagoinut poikkeuksellisen nopeasti, yhtenäisesti ja tehokkaasti. EU:n Venäjälle asettamat pakotteet ovat ennen näkemättömän kovia, ja ne koskevat laajasti eri sektoreita ja päätöksentekoon osallistuneita henkilöitä. Osana pakotteita EU-maat ovat sulkeneet ilmatilansa venäläisiltä ja valkovenäläisiltä lentokoneilta. EU:lla on myös valmius laajentaa pakotteita tarpeen vaatiessa. EU on lisäksi päättänyt puolustusmateriaalin toimittamisesta Ukrainalle. EU-maat ovat vähentämässä riippuvuuttaan venäläisestä energiasta ja muista tuotteista.

Venäjä on ilmoittanut lisänneensä Suomen ja kaikki muut EU-maat niin sanotulle epäystävällisten valtioiden listalle. Venäjän hyökkäys Ukrainaan vaikuttaa Suomen ja Venäjän kahdenvälisiin suhteisiin ja yhteistyömahdollisuuksiin laaja-alaisesti. Venäjään kohdistuvat pakotteet kattavat laajasti eri toimialat, mutta kahdenvälisissä suhteissa muun muassa rajaturvallisuuteen, rikostorjuntayhteistyöhön, muuttoliikekysymyksiin, liikenteeseen ja huoltovarmuuteen liittyvät tarvittavat yhteistyökanavat on kuitenkin pyritty tarkoituksenmukaisin osin säilyttämään. Hyökkäyssodan johdosta arkinen kanssakäyminen venäläisten ja suomalaisten kesken, matkustaminen Suomen ja Venäjän välillä, yhteistyö kulttuurin ja urheilun saralla sekä muu kansalaisyhteiskunnan tason käytännön vuorovaikutus suhteessa Venäjään ja venäläisiin on merkittävästi vähentynyt. Muutoksen mittakaava ja vaikutukset tullaan tosiasiaissa näkemään vasta tulevina vuosina.

Suomi on varautunut hyvin erilaisiin kriisi- ja häiriötilanteisiin kansallisesti ja osana EU:ta. Suomen kokonaisturvallisuusmallin perusajatuksena on turvata yhteiskunnan elintärkeät toiminnot viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimin. Hallitus ja viranomaiset ovat seuranneet ja ennakoineet tilanteen kehitystä. Suomeen ei ole kohdistunut välitöntä sotilaallista uhkaa. Puolustusvoimat on käynnistänyt lisämateriaalihankintoja, joilla täydennetään pitkällä aikavälillä syntyneitä vajeita ja puutteita sekä vastataan Ukrainan sodan seurauksena muuttuneisiin toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin.

Taloudelliset vaikutukset

Kokonaisuudessaan sodan vaikutuksia Suomeen ja Suomen talouteen on vaikea arvioida, koska ne ilmentyvät monin eri tavoin suoraan tai välillisesti ja koska sodan kulkua on vaikea ennustaa. Pääasialliset kanavat, joiden kautta sota ja pakotteet vaikuttavat talouteen ovat 1) raaka-aineiden ja energian hinta ja saatavuus Venäjältä, 2) muiden tavaroiden vienti Venäjälle ja tuonti Venäjältä, 3) kuluttajien ja yrittäjien luottamus, mukaan lukien Suomen maariski ja 4) pankki- ja vakuutusmarkkinat, rahoituksen saatavuus ja hinta sekä pankkien altistuminen Venäjän riskeille. Jotta voidaan arvioida sodan ja pakotteiden vaikutuksia Suomeen, on lisäksi huomioitava myös vaikutukset Venäjään ja Suomen kauppakumppaneihin.

Julkiseen talouteen on kohdistunut suurempi paine, kun talouden ja työllisyyden kasvu on hidastunut. Työttömyys kasvaa sitä enemmän, mitä syvemmälle ja laajemmalle konflikti laajenee. Inflaation kasvua erityisesti Euroopassa on voimistanut Venäjän aloittaman hyökkäyssodasta kumpuavat vaikutukset esimerkiksi energiamarkkinoilla. Korkea inflaatio ajoi keskuspankit reagoimaan muuttamalla pitkään jatkunutta elvyttävän rahapolitiikan linjaa rahoitusoloja kiristävämpään suuntaan. Muutos on näkynyt esimerkiksi velkakirjamarkkinoilla yritysten, valtioiden ja kotitalouksien rahoituskustannusten nousuna.

Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan on ollut selvästi heikentävä vaikutus Suomen talouteen vuonna 2022. Vaikutukset ovat kuitenkin olleet ainakin toistaiseksi pienempiä kuin aluksi pelättiin. Viimeisimmässä talousennusteessa ennen sotaa valtiovarainministeriö arvioi vuoden 2022 talouskasvuksi noin kolme prosenttia. Sodan alkuvaiheessa kasvun arvioitiin heikoimmillaan jäävän noin 1,4 prosenttiin. Vuonna 2022 Suomen BKT kasvoi 2,1 prosenttia.

Venäjän merkitys Suomen taloudelle oli ennen sotaa selvästi suurempi kuin EU-maissa keskimäärin, sillä Venäjä oli Suomen tärkeimpiä vienti- ja tuontimaita. Sodan jälkeen tavaravienti ja -tuonti ovat laskeneet jyrkästi, ja 70 prosenttia suomalaisyrityksistä on vetäytynyt Venäjältä. Tällä on kuitenkin ollut ennakoitua pienempi vaikutus talouteen. Yritykset ovat löytäneet hyvin uusia vientikohteita ja tuontilähteitä korvaamaan Venäjän markkinoiden menetystä.

Venäjän kaupan jyrkän vähenemisen suoria vaikutuksia suurempia ovatkin olleet epäsuorat vaikutukset, kuten energiamarkkinoiden laaja häiriö ja hintojen nousu. Hintojen nousu on heikentänyt kotitalouksien ostovoimaa ja pitänyt kotimaisen kulutuksen vaisuna loppuvuonna. Sama on tapahtunut Suomen vientimarkkinoilla, mikä on heikentänyt viennin kasvua. Toisaalta energiakriisin vaikutus Suomeen ja varsinkin suomalaiseen teollisuuteen on ollut ainakin toistaiseksi pienempi kuin euroalueella keskimäärin, koska Suomessa maakaasun osuus energiantuotannossa on varsin pieni.

Suomi on korostanut kannoissaan EU:n vahvaa poliittista, taloudellista ja humanitaarista tukea Ukrainalle ja tuominut jyrkästi Venäjän hyökkäyksen. Suomi tukee vankasti Ukrainan itsenäisyyttä, suvereniteettiä ja alueellista koskemattomuutta. Suomi on pitänyt tärkeänä kaiken rahoituksen ehdollisuutta ja erityisesti Kansainvälisen valuuttarahaston roolia rakenneuudistuksiin ja muihin sopeutustoimiin liittyvän ehdollisuuden valvonnassa.

Vuoden 2022 alussa ennen Venäjän hyökkäyssotaa Ukraina Euroopan komissio ehdotti 1,2 miljardin euron suuruisen 12 kuukautta kestävä EU:n makrotaloudellisen rahoitusapuohjelman myöntämistä Ukrainalle. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät rahoitusapuohjelman 24.2.2022. Tuki myönnettiin keskipitkän ja pitkän aikavälin lainoina kahdessa erässä. Lainojen keskimaturiteetti oli enintään 15 vuotta. Valtioneuvosto informoi eduskuntaa asiasta kirjelmällä E 6/2022 vp.

Komissio antoi uuden esityksen miljardin euron suuruisesta makrotaloudellisesta rahoitustuesta Ukrainalle 1.7.2022. Tämän tuen tarkoituksena oli kattaa Ukrainan kaikista kiireellisimpiä rahoitustarpeita. Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös tehtiin 12.7.2022. Makrotaloudellinen rahoitustuki myönnettiin erittäin pehmeäehtoisena lainana yhdessä erässä. Lainojen keskimaturiteetti oli enintään 25 vuotta. Valtioneuvosto informoi eduskuntaa asiasta kirjelmällä E 90/2022 vp.

Syksyllä komissio antoi jälleen 7.9.2022 uuden ehdotuksen, jossa se ehdotti lainamuotoisen viiden miljardin euron makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämistä Ukrainalle ja samalla EU-talousarvion yhteisen vararahaston vahvistamista jäsenvaltioiden vapaaehtoisilla takauksilla. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät päätöksen 20.9.2022. Valtioneuvosto informoi eduskuntaa asiasta kirjelmällä E 107/2022 vp ja U 80/2022 vp. Euroopan unionille annettavilla jäsenvaltioiden takauksilla vahvistettiin myös heinäkuussa hyväksytyn miljardin euron suuruisen makrotaloudellisen rahoitusapulainan edellyttämää tappiovarausta. Suomen osuus unionille tarvittavista valtiontakauksista on noin 64 miljoonaa euroa. Eduskunta hyväksyi 21.12.2022 valtuuden valtiontakauksen myöntämiseen vuoden 2023 talousarviossa.

Komissio antoi 9.11.2022 kolmesta lainsäädäntöehdotuksesta koostuvan Ukrainan makrotaloudellista apua koskevan paketin, johon kuului varainhoitoasetusta koskeva muutosehdotus, rahoituskehysasetuksen muutosehdotus sekä asetusehdotus Ukrainan makrotaloudellista rahoitusapua koskevan välineen (MFA+-väline) perustamisesta. MFA+-välineen perustamisesta annetussa asetuksessa säädetään uudesta välineestä unionin enintään 18 miljardin tuen kanavoimiseksi Ukrainalle vuodelle 2023 sekä rahoitusavusta aiheutuvien korko- ja hallintokulujen rahoittamista Ukrainan

puolesta. Rahoitusapu rahoitetaan hyödyntämällä EU:n omien varojen enimmäismäärän ja vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen välistä liikkumavaraa kohdennetusti Ukrainaa varten. Tätä liikkumavaraa hyödyntäen EU laskee liikkeeseen joukkovelkakirjalainoja ja lainaa varat edelleen Ukrainalle. Varainhoitoasetusta koskeva muutosehdotus hyväksyttiin Ecofin-neuvostossa 6.12.2022, asetusehdotus MFA+-välineen perustamisesta hyväksyttiin neuvoston kirjallisessa menettelyssä 10.12.2022 ja rahoituskehitysasetuksen muutosehdotus neuvoston kirjallisessa menettelyssä 15.12.2022. Valtioneuvosto informoi eduskuntaa kirjelmillä E 143/2022 vp, EJ 11/2022 vp ja U 99/2022 vp.

Venäjän Ukrainassa aloittamaan hyökkäyssotaan liittyen vuodeksi 2022 budjetoitiin lisätalousarvioissa yhteensä 1,8 miljardia euroa määrärahoja. Vakavassa ja merkittävästi muuttuneessa koko Eurooppaa koskevassa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa hallitus linjasi kevään 2022 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä kehyspoikkeuksesta. Kehyksen turvallisuuspoliittinen poikkeuslauseke kattaa muun muassa tilanteeseen välittömästi liittyvät maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden, kyberturvallisuuden ja huoltovarmuuden välttämättömät menolisäykset, kuten myös Ukrainasta paenneiden auttamisen niin Suomessa kuin Ukrainaan annetun avun muodossa.

Taulukko 3. Turvallisuuspoliittinen poikkeuslauseke, budjetoidut määrärahat vuonna 2022, miljoonaa euroa.

	Vuosi 2022
Kyberturvallisuus	38
Rajaturvallisuus ja maanpuolustus	695
Maahanmuuttokokonaisuus	343
Energiaomavaraisuus ja vihreä siirtymä	167
Huoltovarmuus	293
Energiahintojen nousun kompensointi	169
Ukrainaan annettu apu	115
Muut menot	8
Yhteensä	1 830

1.4.2 Hallituksen keskeiset toimet Venäjän hyökkäyssotaan ja sen vaikutuksiin liittyen

Rajoittavat toimet

Suomi on maaliskuusta 2014 lähtien osana Euroopan unionia asettanut rajoittavia toimia (pakotteita) Venäjälle vastauksena Krimin ja Sevastopolin laittomaan liittämiseen ja Ukrainan epävakauttamiseen. Vuonna 2022 rajoittavia toimia laajennettiin vastauksena Venäjän 24.2.2022 aloittamaan hyökkäyssotaan. Pakotteiden tarkoituksena on osana muita ulkopoliittisia toimia vaikuttaa Venäjän aggressiiviseen hyökkäyssotaan, joka uhkaa kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta. Euroopan unioni on koordinoinut rajoittavia toimia tiiviissä yhteistyössä kumppaneiden kanssa. Pakotteita on asetettu yksittäisille ihmisille, yhteisöille sekä tietyille Venäjän talouden sektoreille. Venäjään ja Valko-Venäjään on kohdistettu rahoitusalan pakotteita.

Henkilöpakotteissa on kyse henkilön tai yhteisön varojen jäädytyksistä. Lisäksi estetään pakotteiden kohteina olevien henkilöiden maahantulo ja kauttakulku. Rajoittavia toimia ovat myös vienti- ja tuontikiellot, joita on suunnattu laajasti esimerkiksi energia-, puolustus-, ilmailu- sekä liikennesektoreille. Rahoitussektorin pakotteilla, kuten jäädyttämällä Venäjän keskuspankin varoja sekä sulkemalla venäläiset pankit kansainvälisen SWIFT-järjestelmän ulkopuolelle, on rajoitettu Venäjän mahdollisuuksia saada rahoitusta ja välittää kansainvälisiä maksuja. Lisäksi kokonaisuuteen sisältyy muita toimia, kuten venäläisten koneiden lentokielto EU-alueella. Pakotteilla on ollut välitöntä ja välillistä vaikutusta Suomen talouden eri sektoreille. Pakotteet vaikuttavat erityisesti Venäjän kanssa ulkomaankauppaa harjoittaviin yrityksiin ja Venäjälle sijoittuneisiin yrityksiin. Tällaisia yrityksiä oli ennen Venäjän hyökkäyssotaa vuoden 2021 lopussa yli 2000. Vuoden 2022 lopussa Venäjän kanssa kauppaa käyviä suomalaisyrityksiä oli vielä parisataa ja Venäjälle jääneitä yrityksiä parikymmentä. Pakotteet eivät koske suoraan kaikkia toimialoja. Suora Venäjän-kaupan menetys leikkaa kasvua eniten viennin ja teollisuustuotannon kautta.

Valtiovarainministeriö on muuttanut pakotteiden johdosta julkisia hankintoja koskevia määräyksiä ja ohjeita, ottaen huomioon myös EU-tason sääntelyn.

Tukipaketit

Ukraina on Venäjän sotilaallisen hyökkäyksen jälkeen pyytänyt Euroopan unionin ja Naton jäsenmailta tukea ja apua. Suomi lähetti vuonna 2022 Ukrainaan 11 puolustusmateriaalitukipakettia. Niiden yhteisarvo oli 220 miljoonaa euroa. Puolustusmateriaalituen tarkka sisältö ei ole julkista tietoa. Edellä mainitun lisäksi Suomi osoitti Ukrainalle kertomusvuonna 96 miljoonaa euroa humanitaarista tukea ja seitsemän miljoonaa euroa pitkäjänteistä kehitysyhteistyötukea. Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismiin kautta on lähetetty mittavat määrät apua Ukrainaan ja naapurimaihin.

Humanitaariseen apuun on kanavoitu lisärahoitusta YK:n järjestöjen ja Punaisen Ristin kansainvälisen komitean ICRC:n kautta. ICRC:n kautta humanitaarisella rahoituksella autetaan hädässä olevia ihmisiä muun muassa jakamalla vettä, ruokaa, lääkkeitä ja lääkinnällisiä tarvikkeita. YK:n kautta autetaan kodeistaan paenneita tarjoamalla hätämajoitusta, suojatarvikkeita, ruokaa ja lääkkeitä. Suomen humanitääristä apua ohjautuu Ukrainaan myös YK-toimijoille myönnetyn yleisrahoituksen ja Euroopan unionin kautta.

Ukrainalaisten maahantulo

Miljoonia ukrainalaisia on paennut kotimaastaan. Vuoden 2022 loppuun mennessä yli 46 000 Ukrainasta Suomeen pakenevaa oli tehnyt hakemuksen tilapäisestä suojelusta. Suomi on varautunut sekä suureen tulijoiden määrään että pitkäkestoiseen maahantulon paineeseen. Sisäministeriö on asettanut poikkihallinnollisen ryhmän koordinoimaan Suomeen suuntautuvaa muuttoliikettä.

Elokuun 2022 alussa toiminnassa oli 77 vastaanottokeskusta, niiden sivutoimipistettä ja yksityismaajoittajien palvelupistettä sekä kahdeksan alaikäisyksikköä. Ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan Suomessa oli 20 vastaanottokeskusta ja seitsemän alaikäisyksikköä.

Ukrainaista sotaa pakenevat ovat oikeutettuja tilapäiseen suojeluun EU-alueella. Tilapäisen suojelun myöntäminen mahdollistaa sen, että suojelua voidaan tarjota rajatulle joukolle nopeassa ja turvapaikkamenettelyä kevyemmässä prosessissa. Tilapäistä suojelua haetaan poliisilta tai rajaviranomaiselta. Tilapäistä suojelua saavat rinnastuvat oikeuksiltaan pääosin turvapaikanhakijoihin ja ovat oikeutettuja vastaanottopalveluihin. Ukrainasta paenneilla on kuitenkin heti tilapäistä suojelua haettuaan oikeus tehdä vapaasti töitä ja opiskella Suomessa. Ukrainalaisilla ei ole tarvetta hakea suojelua heti EU-alueelle saapuessaan, koska he pääsevät Schengen-alueelle biometrisellä passilla viisumivapaasti ja voivat liikkua EU-alueella vapaasti kolmen kuukauden ajan.

Kuntia on kannustettu varhaiskasvatuksen tarjoamiseen kaikille tilapäisen suojelun piirissä oleville lapsille. Kouluikäisille opetus on järjestetty esi- tai perusopetuksena tai muun muassa maahanmuuttajille tarkoitettuna perusopetukseen valmistavana opetuksena. Ammatilliseen koulutukseen ja lukiokoulutukseen on vapaa hakeutumisoikeus, ja tilapäistä suojelua saavat henkilöt voivat hakea niihin samoin edellytyksin kuin Suomen kansalaiset. Suomalaiset yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat avanneet uusia opiskelumahdollisuuksia auttaakseen maahan tulevia ukrainalaisia. Opiskelijoille tarjotaan mahdollisuuksia opintojen aloittamiseen tai jatkamiseen ja tutkijoille mahdollisuutta jatkaa tutkimustyötään Suomessa.

Euroopan komissio on tarkentanut EU:n tilapäisen suojelun direktiiviä niin, että tilapäistä suojelua hakeneella on oikeus työntekoon heti, kun hän on jättänyt hakemuksensa. Ukrainasta saapuneiden tilapäistä suojelua hakeneiden henkilöiden ei ole ollut tarvetta odottaa oleskeluluvan myöntämistä eikä oleskelulupakorttia voidakseen työskennellä. Tällä hetkellä EU:ssa käyttöön otettu tilapäinen

suojelu on voimassa vuoden ajan EU-neuvoston päätöksen voimaantulosta eli 4.3.2023 saakka. Sen jälkeen suojelu jatkuu automaattisesti vielä vuodella, ellei neuvosto päättä sen lakkaamisesta. Ulko-maalaislakiin (301/2004) on tehty tätä vastaava muutos määräaikaisella lailla.

Kolmannen sektorin toimijat, kuten järjestöt ja yhdistykset, sekä yksittäiset kansalaiset ovat ryhtyneet laajoihin toimiin auttaakseen Ukrainasta paenneita henkilöitä ja tukeakseen maahan jääneitä.

Suomi on muiden EU-maiden tavoin komission pyynnöstä joutanut Ukrainan pakolaisten mukanaan tuomien lemmikkien maahantuontivaatimuksissa. Täydentävät toimenpiteet on arvioitu viranomaisten välisenä yhteistyönä, ja omistajat lemmikkeineen on tarvittaessa ohjattu eläinlääkäriin luoputtuvien tuontivaatimusten täyttämiseksi.

Energia

Venäjältä tuotiin aiemmin Suomeen öljyä, kaasua, kivihiltä, puuhaketta ja ydinvoimaloissa käytettävää uraanipolttoainetta. Suomi ei ole ollut riippuvainen venäläisen energian tuonnista, mutta tietyissä huippukulutustilanteissa tuonti Venäjältä oli aiemmin vaikeaa korvata tuonnilla muualta. Suomi on varautunut näihin tilanteisiin esimerkiksi öljytuotteiden varmuus- ja velvoitevarastoilla. Venäjä on katkaissut kaasutoimitukset useisiin EU:n jäsenmaihiin. Putkikaasun lisäksi puuhakkeen, kivihillen ja sähkön tuonti Venäjältä Suomeen on katkennut, ja raakaöljyn tuonti on korvattu tuonnilla muualta kuin Venäjältä. Kansainvälinen energiansaataavuusongelma vaikuttaa kokonaisuudessaan Suomen tilanteeseen. Energian hintojen nousu näkyy paitsi suoraan kuluttajahintoja korottavana ilmiönä, myös yritysten tuotantokustannuksia kohottavana tekijänä.

Hallitus esitti 5.9.2022 lisätalousarvion yhteydessä enintään kymmenen miljardin euron laina- ja takausohjelmaa sähkön johdannaismarkkinoilla toimiville yhtiöille johdannaisten vakuustarpeiden aiheuttaman likviditeettitarpeen kattamiseksi. Tavoitteena on varmistaa energiayhtiöiden toimintakyky poikkeustilanteen yli ja turvata sähkömarkkinoiden toiminta. Ohjelmassa on kyse viimeisimmäisestä rahoitusvaihtoehdosta yhtiöille, joita muuten uhkasi maksukyvyttömyys. Eduskunnan hyväksyttyä lisätalousarvion laina- ja takausohjelman valtuudet astuivat voimaan 16.9.2022. Sähkön johdannaismarkkinat tasaantuivat loppuvuodesta, eikä vuoden 2022 loppuun mennessä lainaohjelmaan tullut yhtään hakemusta. Ohjelman voimassaolo jatkuu vuoden 2023 loppuun.

Hallitus on päättänyt lukuisista kotitalouksiin kohdistuvista tukitoimista kohonneiden sähköhintojen tilanteessa. Sähkön arvonlisävero on laskettu 24 prosentista 10 prosenttiin aikavälillä 1.12.2022–30.4.2023. Verotuksessa voi saada sähkövähennyksen, jos vakituisen asunnon sähkölaskut ovat yli 2 000 euroa ajalla 1.1.–30.4.2023. Sähkönsiirrosta ei saa sähkövähennystä. Vähennyksen määrä on 60 prosenttia niistä sähköenergiamenoista, jotka ovat yli 2 000 euroa. Lisäksi Kelan myöntämään sähkötukeen on oikeus niillä kotitalouksilla, jotka eivät tulojen alhaisuudesta johtuen pysty täysimääräisesti hyödyntämään sähkövähennystä verotuksessa.

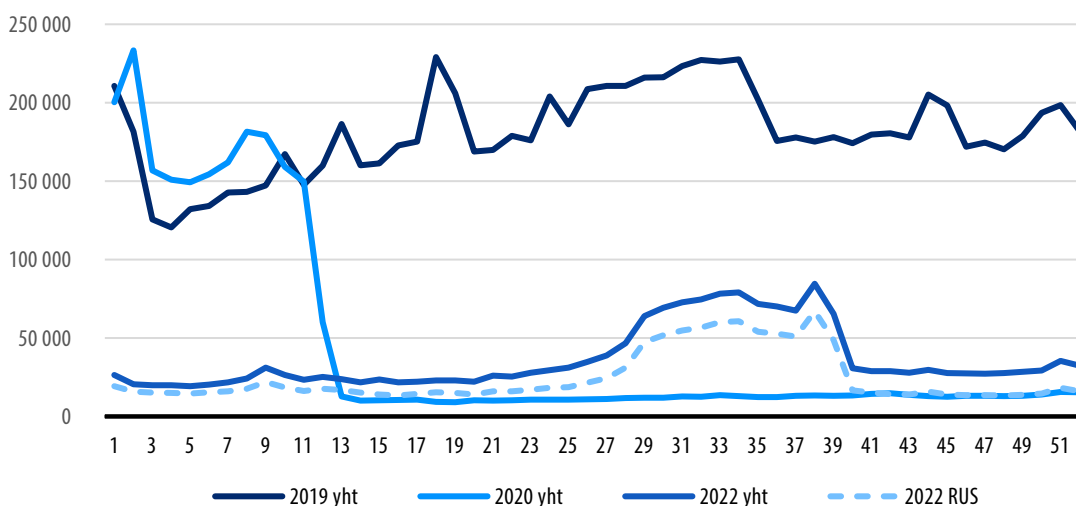
Viisumit

Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumihelpotussopimuksen soveltaminen keskeytettiin osittain 25.2.2022 ja kokonaan 12.9.2022 alkaen. Suomi alkoi 1.9.2022 lukien voimakkaasti rajoittaa turistiviisumihakemusten vastaanottoa Venäjällä.

Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta puolsivat 23.9.2022, että valtioneuvosto antaisi Venäjän federaation kansalaisten maahantulon ja viisumien myöntämisen merkittävää rajoittamista koskevan periaatepäätöksen Suomen kansainvälisen aseman vakavan vahingoittumisen perusteella. Periaatepäätöksen nojalla maahantuloa aloitettiin rajoittamaan voimakkaasti 30.9.2022 lukien. Maahantulo rajoitukset ovat voimassa toistaiseksi.

Kuvio 3. Itärajan ylittäneiden määrä on laskenut huomattavasti vuoden 2022 aikana.

Itärajan liikenne viikoittain 2019–2022



Nato-jäsenyyden hakeminen

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muutos johti nopeaan uudelleenarviointiin sotilaallisen liittoutumisen tarpeesta. Prosessin tuloksena eduskunta hyväksyi kannanoton valtioneuvoston selonteosta turvallisuusympäristön muutoksesta ja Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin puolustusliittoon, jonka jälkeen Suomi päätti jättää hakemuksensa liittymisestä Naton jäsenmaaksi 17.5.2022.

1.5 Liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen (Nato)

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka perustuu hyviin kahdenvälisiin suhteisiin, yhteistoimintaan ja vaikuttamiseen Euroopan unionissa sekä sääntöpohjaiseen kansainväliseen järjestelmään ja kansainväliseen oikeuteen nojaavaan monenkeskiseen yhteistyöhön. Liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen on keskeinen osa tätä kokonaisuutta. Myös Naton jäsenenä Suomi ylläpitää ja kehittää vahvaa omaa puolustuskykyä ja jatkaa kahden- ja monenvälistä puolustusyhteistyötä.

Puolustusliitto Naton jäsenyyden myötä Suomi on osa Naton yhteistä puolustusta ja siten Pohjois-Atlantin sopimuksen viidennen artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä. Suomen puolustuksen ennaltaehkäisevä vaikutus on aiempaa huomattavasti suurempi. Mikäli Suomea vastaan Naton jäsenenä kohdistettaisiin sotilaallista voimankäyttöä, Suomi puolustautuisi liittokunnan tuella ennakkoon suunniteltujen ja harjoiteltujen järjestelyjen mukaisesti. Naton jäsenenä Suomi on päättämässä Suomelle keskeisistä turvallisuuspoliittisista kysymyksistä. Vahvan kansallisen puolustuskyvyn ja Nato-jäsenyyden yhdistelmä on uskottava turvallisuusratkaisu. Suomen puolustuskyky sekä kriisinsietokyky vahvistavat Naton yhteistä puolustusta koko liittokunnan alueella.

Liittymisprosessi

Ukrainan sodan seurauksena muuttunut turvallisuusympäristö edellytti turvallisuuspoliittista uudelleenarviointia, joka käynnistettiin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa (TP-UTVA) 27.2.2022. Uudelleenarvioinnin johdosta valtioneuvosto antoi eduskunnalle ajankohtais selonteon turvallisuusympäristön muutoksesta (VNS 1/2022 vp) 13.4.2022.

Ajankohtais selonteon jälkeen TP-UTVA käsitteli 15.5.2022 selontekoa Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin liittoon. Valtioneuvosto antoi eduskunnalle selonteon (VNS 3/2022 vp) samana päivänä, jossa esitettiin Suomen hakevan Pohjois-Atlantin liiton jäsenyyttä. Eduskunta yhtyi valtioneuvoston kantaan, jonka mukaisesti Suomi hakee Pohjois-Atlantin liiton jäsenyyttä.

Tasavallan presidentti päätti 17.5.2022 valtioneuvoston esityksestä, että Suomi ilmoittaa Pohjois-Atlantin liitolle (Nato) kiinnostuksensa käydä keskustelut Natoon liittymisestä ja nimitti samalla Suomen valtuuskunnan liittymiskeskusteluihin. Suomen ja Naton väliset liittymiskeskustelut käytiin Naton päämajassa Brysselissä 4.7.2022. Ruotsin keskustelut käytiin saman päivän iltapäivänä. Keskusteluista annettiin eduskunnalle valtioneuvoston UTP-selvitys (UTP 17/2022 vp).

Liittymiskeskustelujen jälkeen tasavallan presidentti päätti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, että Suomi toimittaa Pohjois-Atlantin liitolle aiekirjeen (Letter of Intent) liittymisestä Pohjois-Atlantin sopimukseen. Aiekirje toimitettiin Natolle 5.7.2022, jolloin Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolet allekirjoittivat Suomen liittymispöytäkirjan. Liittymispöytäkirjan allekirjoitusten myötä Suomesta tuli Naton tarkkailijajäsen (Invitee).

Tarkkailijajäsenenä Suomella on oikeus osallistua Naton työhön ja kokouksiin ilman päätöksentekooikeutta. Osallistumisoikeus ei koske Naton ydinasesuunnittelutyöryhmän kokouksia, pysyvien edustajien kokouksia Naton ulkopuolisilla foorumeilla, sotilasedustajien epävirallisia kokouksia eikä kokouksia, joissa liittolaiset käsittelevät Naton laajentumiseen liittyviä kysymyksiä. Suomi ja Nato käynnistivät valmistelut Suomen liittämiseksi osaksi Naton puolustus suunnitteluprosessia.

Naton tehtävät ja toiminta liittyvät kansallisesti pääasiassa ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaan. Nato-asioiden kansallinen valmistelu toteutetaan olemassa olevia rakenteita, menettelyjä ja välineitä soveltaen ja niitä kehittäen varmistaen yhteistyö ja yhteensovittaminen sekä kansallisesti että Euroopan unionissa käsiteltävissä asioissa. Nato-jäsenyyden myötä näiden asioiden määrä kasvaa.

Hallitus antoi 5.12.2022 esityksen eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 315/2022 vp). Tasavallan presidentti vahvisti Suomen Nato-jäsenyyttä koskevat lait 23.3.2023. Suomesta tuli Pohjois-Atlantin liiton (Nato) jäsen 4.4.2023.

Nato-jäsenyyden taloudelliset vaikutukset

Naton vuosibudjetti vuonna 2022 on noin 2,5 miljardia euroa. Naton budjettirakenne sisältää useita elementtejä, joiden kustannukset määräytyvät eri tavoilla, joista lopullinen tieto saadaan vasta Suomen liittyttyä Natoon. Suomelle liittymisneuvotteluissa 4.7.2022 vahvistettu maksuosuus on Naton tuottamissa laskelmissa 0,9057 prosenttia Naton yhteisrahoituksesta vuoden 2024 loppuun asti, mutta lopullinen osuus riippuu Suomen osallistumisesta eri projektien rahoitukseen.

Lisäksi liittyminen Naton puolustus suunnitteluprosessiin ja siinä Suomelle kohdistettavien suorituskykytavoitteiden toimeenpano sekä osallistuminen Naton operatiiviseen suunnitteluun aiheuttaa Suomelle merkittäviä lisäkustannuksia, joita on mahdollista arvioida vasta Suomen liittymisprosessin edetessä.

Nato-maat ovat sitoutuneet käyttämään vähintään kaksi prosenttia bruttokansantuotteesta (BKT) puolustukseen. Nato käyttää BKT-laskennan pohjana OECD:n tilastoja, joita myös Suomi tulee jatkossa käyttämään puolustusmenojen BKT-osuuden laskennassa. Nato laskee puolustusmenoihin kuuluvaksi puolustusministeriön hallinnonalan menojen lisäksi valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvat Puolustusvoimien sotilaiden ja siviilien eläkkeet, ulkoministeriön hallinnonalalle kuuluvat kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot sekä sisäministeriön hallinnonalalle kuuluvat rajavartiolaitoksen sotilaalliseen maanpuolustuksen ja rajojen valvontaan liittyvät menot.

Suomen puolustusmenojen BKT-osuus on vuoden 2022 talousarvion (sisältäen lisätalousarviot) perusteella 1,87 prosenttia, vuoden 2023 talousarvioesityksessä 2,38 prosenttia ja kehysvuosina 2024–2025 taso on noin kaksi prosenttia käytettäessä valtiovarainministeriön 9.8.2022 talousennusteen mukaista BKT-lukua.

Liittymisellä Natoon on merkittäviä henkilöstövaikutuksia. Liittymiseen tulee sisällyttämään myös kerta- ja kumulatiivisia lisäkustannuksia ja pysyviä kiinteitä kustannuksia muun muassa toimitiloihin ja tietoturvallisuusratkaisuihin liittyen.

1.6 Lainvalmistelu

1.6.1 Lainvalmistelun vuosi 2022

Kertomusvuosi oli vaalikauden viimeinen vuosi, mikä heijastui annettujen hallitusten esitysten määrään. Kertomusvuonna hallituksen esityksiä annettiin eduskunnalle kevät- ja syysistuntokausilla 2022 yhteensä 328. Syysistuntokaudella annettujen hallituksen esitysten määräksi muodostui yli 20 prosenttia kaikista vaalikaudella annetuista esityksistä (944 esitystä). Loka-marraskuussa 2022 [epävirallinen ministerityöryhmä koordinoi](#) hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa olleet hallituskauden loppuvaiheen hankkeet. Tavoitteena oli, että hallituksen keskeisimpien hankkeiden loppuun vieminen varmistettaisiin ja eduskuntaan vietävien esitysten kokonaismäärä olisi käytettävissä olevan käsittelyajan näkökulmasta toteuttamiskelpoinen. Lisäksi ministeriöiden oli toivottu jo aiemmin priorisoivan valmistelussa olevia hankkeitaan.

Vuosina 2020 ja 2021 covid-19-pandemian hillitsemiseksi valmisteltiin lukuisia pääosin määräaikaista säädöksiä. Vuonna 2022 arvioitiin tarvetta määräaikaisten säädösten voimassaolon jatkamiselle (katso tarkemmin edellä luku 1.3.3). Ainoastaan sairausvakuutuslain väliaikaisia koronarokotusten ja -testaamisen korvauksiin liittyviä 10.1.2022 voimaan tulleita säädöksiä päädyttiin jatkamaan 30.6.2023 saakka. Lisäksi esimerkiksi yritysten määräaikaisestä kustannustuesta annettuun lakiin (508/2020) tehtiin muutoksia liittyen alkuvuodesta 2022 voimassa olleisiin toiminnan rajoituksiin (HE 9/2022 vp, laki 157/2022 ja HE 39/2022 vp, laki 336/2022).

Covid-19-pandemian hallintaa arvioitaessa tunnistettiin tarve arvioida ja uudistaa muun muassa valmiuslakia. Lisäksi helmikuussa 2022 tapahtunut Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja sen seuraukset ovat edellyttäneet säädösvalmistelua, jota lainsäädäntösuunnitelmissa ei ole pystytty ennakoimaan.

Kertomusvuonna käynnistettiin [valmiuslain kokonaisuudistus](#). Uudistuksen tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä sekä erilaisten vaikutuksiltaan vakavien uhka- ja häiriötilanteiden tunnistamisesta. Uudistusta valmistelemaan on asetettu työryhmä ja sen työtä tukemaan parlamentaarinen seurantaryhmä. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle viimeistään syysistuntokaudella 2025.

Kertomusvuonna valmiuslakiin lisättiin nopeassa aikataulussa valmistellut hybridiuhkia koskevat säännökset (HE 63/2022 vp, laki 706/2022). Muutoksen lähtökohtana oli laajasti tunnustettu tarve reagoida erilaisiin hybridiuhkiin, kuten rajaturvallisuuden vaarantumiseen tai tietoliikenteen ja tietojärjestelmien toimivuuden vakavaan vaarantumiseen. Muutoksella mahdollistettiin valmiuslain toimivaltuuksien käyttö sellaisessa hybridiuhkatilanteessa, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.

Hybridiuhkiin liittyen myös rajaturvallisuutta vahvistettiin. Rajavartiolain muutoksella (HE 94/2022 vp, laki 698/2022) lakiin lisättiin nimenomainen sääntely rajanylitysliikenteen rajoittamisesta. Lisäksi mahdollistettiin turvapaikkahakemusten vastaanottamisen keskittäminen erikseen määritellyille rajanylityspaikoille valtioneuvoston päätöksellä edellyttäen, että se on välttämätöntä yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Tällaisia tilanteita voivat olla lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suuri maahantulijoiden määrä tai muuttoliikkeen välineellistäminen valtion tai muun tahon toimesta. Rajavartiolakiin lisättiin myös täydentävät säännökset esteiden rakentamisesta rajavyöhykkeelle. Eduskunnalle annettiin kesällä 2022 hallituksen esitys ulkomaalaislain muutokseksi, joka koskee rajamenettelyä (HE 103/2022 vp). Rajamenettelyssä todennäköisesti perusteettomia turvapaikkahakemuksia voitaisiin käsitellä nopeasti heti rajalla tai sen läheisyydessä. Esityksen käsittely jäi eduskunnassa kesken ja se raukesi.

Valtioneuvosto asetti 15.9.2022 koordinaatioryhmän ja sen alatyöryhmät valmistelemaan hallituksen esityksen Suomen liittymiseksi Pohjois-Atlantin liittoon. Koordinaatioryhmä sai hallituksen esityksen muotoon laaditun mietintönsä valmiiksi 28.10.2022. Lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esitys (315/2022 vp) annettiin eduskunnalle 5.12.2022. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Pohjois-Atlantin sopimuksen (Washingtonin sopimuksen) sellaisena kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen (Ottawan sopimus). Eduskunnan hyväksyttyä Pohjois-Atlantin sopimuksen ja Ottawan sopimuksen tasavallan presidentti päätti 23.3.2023, että Suomi sitoutuu mainittuihin sopimuksiin. Tasavallan presidentti vahvisti myös kyseisten sopimusten voimaansaattamista koskevat lait.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa on johtanut energian hinnan ja saatavuuden ongelmiin koko Euroopassa. Tilanne on edellyttänyt säädöstoimenpiteitä sekä EU- että kansallisella tasolla.

Euroopan unionin neuvosto antoi lokakuussa 2022 asetuksen väliaikaisista verotuksellisista toimista, joilla leikataan sähköalan yritysten voittoja kertaluonteisella verolla valtiolle tilanteessa, jossa sähköala tekee merkittäviä voittoja samalla, kun sähkön hinnan nousu on johtanut kotitalouksien taloudellisen tilanteen heikentymiseen. Sähköntuottajiin kohdistuvan voittoveron valmistelemisesta linjattiin myös hallituksen syksyn 2022 talousarvioneuvotteluissa. Eduskunnalle annettiin joulukuussa 2022 hallituksen esitys sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi (HE 320/2022 vp). Ehdotetussa laissa säädettäisiin uudesta, sähköalan yritysten verovuoden 2023 voittoihin kohdistuvasta 30 prosentin suuruisesta väliaikaisesta verosta. Esityksen taustalla on kansallisesti suoraan sovellettava EU-asetus sisältäen kuitenkin sellaisia

kokonaisuuksia, jotka niiden erityispiirteiden vuoksi edellyttävät erillisiä kansallisia täytäntöönpanotoimia. Eduskunta hyväksyi maaliskuun 2023 alussa lakiesitykset muutettuina. Lait (363/2023 ja 364/2023) tulivat voimaan 24.3.2023.

Kertomusvuonna valmisteltiin myös useita toimenpiteitä, joiden tavoitteena on lieventää sähkön hinnan nousun seurauksia kotitalouksille. Arvonlisäverolain väliaikaisella muutoksella (HE 194/2022 vp, laki 871/2022) alennettiin sähkөөn sovellettava arvonlisäverokanta 10 prosenttiin. Samalla kotimaan henkilökuljetukset vapautettiin verosta. Pienituloisia kotitalouksia tuettiin säätämällä laki väliaikaisesta sähkötuesta (HE 234/2022 vp, lait 1152/2022 ja 1153/2022). Alkuvuodesta 2023 eduskunta käsitteli esityksen (HE 324/2022 vp, lait 275/2023-279/2023), jolla mahdollistettiin takautuvasti maksettava sähköhyvitys ja sähkölaskujen maksuajan pidentäminen.

Kertomusvuonna annettiin kaikkiaan 16 selontekoa. Vaalikaudella annettiin kaikkiaan 38 selontekoa.

Keskeisten lainsäädäntöhankkeiden toteutumisesta vaalikaudella on kuvattu jäljempänä luvussa 1.6.2. Hallitusohjelman toimeenpanoa on kuvattu laajemmin luvussa 2 ja ministeriöiden tuloksellisuutta liitteessä 1.

1.6.2 Lainsäädäntötyö hallituskaudella

Vuonna 2020 julkaistiin ensimmäinen hallituksen lainsäädäntöohjelma. Se sisältää tiedot hallitusohjelmaa keskeisesti toteuttavista ja muista laajoista kansallisista ja EU-säädösvalmisteluhankkeista vaalikaudella 2019–2023. Ohjelman [päivitys](#) valmisteltiin loppuvuonna 2020, ja se julkaistiin helmikuussa 2021. Päivityksen yhteydessä ohjelmaan tehtiin täydennyksiä. Ohjelman tarkoitus on antaa yleiskuva keskeisestä lainsäädäntötyöstä hallituskaudella.

Lainsäädäntöohjelma konkretisoituu eduskunnan istuntokausittain tehtävässä tarkemmassa [lainsäädäntösuunnitelmassa](#). Suunnitelmaan sisällytetään myös muut ministeriöissä valmisteltavat hallituksen esitykset, eli se kattaa kaikki valmisteltavat hallituksen esitykset.

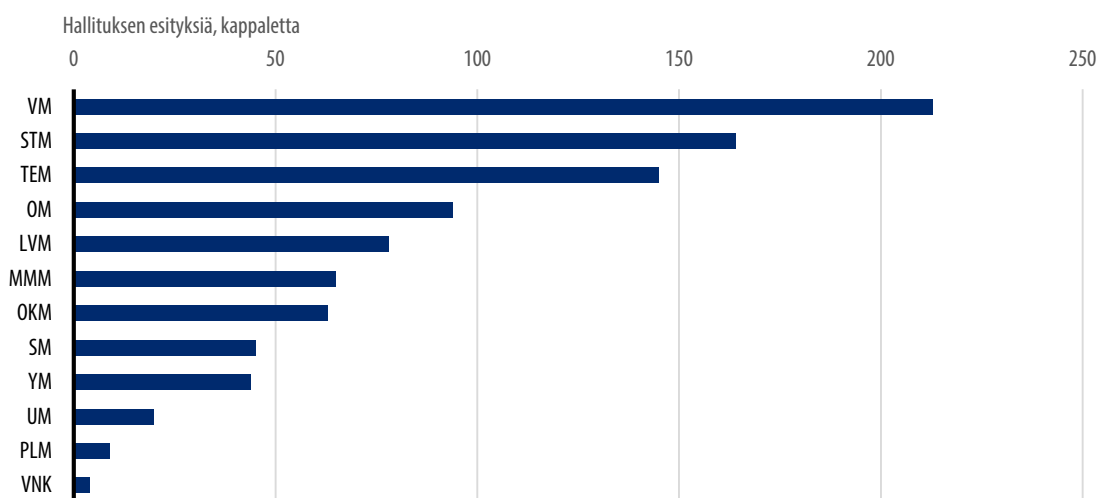
Kaikkiaan vaalikaudella 2019–2023 annettiin 944 hallituksen esitystä. Näistä vajaat 20 prosenttia oli lainsäädäntöohjelmaa toteuttavia esityksiä. Käsittely eduskunnassa jäi kesken 19 esityksen osalta ja ne raukesivat. Taulukossa on esitetty annettujen hallituksen esitysten määrät eduskunnan istuntokausittain.

Taulukko 4. Vaalikaudella 2019–2023 annetut hallituksen esitykset, lukumäärä.

Annetut hallituksen esitykset	
Kevätistuntokausi 2019*	15
Syysistuntokausi 2019	94
Kevätistuntokausi 2020	115
Syysistuntokausi 2020	149
Kevätistuntokausi 2021	111
Syysistuntokausi 2021	132
Kevätistuntokausi 2022	120
Syysistuntokausi 2022	208
Yhteensä	944

* Lukumäärä sisältää kolme toimitusministeristön antamaa hallituksen esitystä.

Kuviossa on esitetty vaalikaudella annettujen hallitusten esitysten määrät ministeriöittäin. Eniten esityksiä valmisteltiin valtiovarainministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä ja työ- ja elinkeinoministeriössä. Näissä ministeriöissä valmisteltujen esitysten määrä oli 55 prosenttia kaikkien annettujen esitysten kokonaismäärästä.

Kuvio 4. Vaalikaudella 2019–2023 annetut hallituksen esitykset ministeriöittäin, lukumäärä.

Hallituksen lainsäädäntöohjelmassa oli hallitusohjelman ilmiökokonaisuuksia toteuttavia säädösvalmisteluhankkeita kaikkiaan 107, joista toteutui (eduskunnalle annettiin hallituksen esitys) kokonaan tai osittain 85 hanketta. Annetuista hallituksen esityksistä neljä raukesi eduskunnassa. Ministeriöiden muita merkittäviä hankkeita, jotka eivät suoraan kytkeydy hallitusohjelmaan, oli ohjelmassa 26 hanketta. Näistä toteutuneita hankkeita oli 23 hanketta, joista kaksi hallituksen esitystä raukesi eduskunnassa. Ohjelmaan sisältyi myös merkittävimmät vaalikaudella täytäntöön- tai toimeenpantavat EU-säädöshankkeet. Jäljempänä on esitetty esimerkkejä hallituskaudella toteutetuista ohjelmaan sisältyneistä hankkeista. Tarkemmat tiedot lainsäädäntöohjelman toteutumisesta on raportoitu valtioneuvoston julkaisussa Hallituksen vaalikauden 2019–2023 lainsäädäntöohjelman toteutuminen ([valtioneuvoston julkaisuja 2023:46](#)).

Hallitusohjelman Kestävän talouden Suomi -ilmiökokonaisuuden hankkeista toteutettiin muun muassa eräitä energian ja liikenteen uudistuksia sekä useita harmaan talouden torjunnan hankkeita. Kiinteistöverotuksen arvostamisuudistusta sen sijaan ei toteutettu lukuun ottamatta lakiesitystä, jolla luonnonsuojelualueet vapautettiin kiinteistöverosta.

Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi -ilmiökokonaisuuden hankkeista toteutettiin esimerkiksi laki eläinten hyvinvoinnista, ilmastolaki ja luonnonsuojelulain kokonaisuudistus. Lisäksi valmisteltiin uusiutuvaa energiaan (RED II direktiivi) ja sähkömarkkinoihin liittyviä muutoksia sekä muutokset kaivoslainsäädäntöön. Myös rakentamisen ja asumisen sääntelyyn sekä jätesäädöksiin valmisteltiin muutokset.

Turvallinen oikeusvaltio Suomi -ilmiökokonaisuudessa toteutettiin muun ohella seksuaalirikosten sääntelyn kokonaisuudistus, valmisteltiin lakiesitys sukupuolen vahvistamisesta (niin sanottu translaki), perustettiin naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävä ja muutettiin yhdenvertaisuuslakia. Myös ylivelkaantumisen torjuntaan liittyviä hallituksen esityksiä annettiin eduskunnalle. Pelastustoimen järjestämisestä annettiin esitys osana sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen uudistusta. Myös pelastuslaki uudistettiin. Saamelaiskäräjistä annetun lain muutosesitys annettiin eduskunnan käsiteltäväksi, mutta se raukesi. Ahvenanmaan itsehallintolain uudistamista valmisteltiin, mutta se jäi antamatta eduskunnalle.

Elinvoimainen Suomi -ilmiökokonaisuuden hankkeista valmisteltiin muun muassa lakiesitys, joka mahdollistaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ja ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tuottamisen ja käytön. Esityksen käsittely jäi eduskunnassa kesken ja se raukesi. Sähköisen viestinnän, laajakaistarakentamisen tuen ja postitoiminnan lainsäädäntöä uudistettiin. Takseja koskevaa sääntelyä tarkistettiin. Elintarvikelain kokonaisuudistus toteutettiin ja elintarvikemarkkinalakiin lisättiin hyvän kauppatavan vastaisiksi katsottavia menettelyjä koskevat kiellot, jotka koskevat maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden toimitussopimuksia. Myös vienninrahoitusjärjestelmää (Finnvera Oyj) kehitettiin, joskin yhtiön valvonnan sisältöä koskeva hallituksen esitys raukesi eduskunnassa.

Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi -ilmiökokonaisuudessa valmisteltiin esimerkiksi perhevapaa uudistus ja useita työllisyyden edistämiseen, työnhakijan palveluprosessiin ja työttömyysturvaan liittyviä esityksiä. Lisäksi toteutettiin useita hankkeita, joilla edistetään maahanmuuttoa työn tai opiskelun perusteella ja ehkäistään ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä. Vuosilomalain kokonaisuudistuksessa ei edistytty. Myöskään esitystä palkka-avoimuuden edistämisestä ei annettu.

Oikeudenmukainen, osallistava ja mukaan ottava Suomi -ilmiökokonaisuudessa toteutettiin muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus, joka tuli voimaan vuoden 2023 alussa. Eduskunnan käsiteltäväksi annettiin esitykset perusterveydenhuollon hoitotakuun tiukentamisesta ja hoivahenkilöstön mitoituksesta ympärivuorokautisen hoivan yksiköissä. Myös vanhus- ja vammaispalvelulait uudistettiin. Hallituskauden aikana selvitettiin mahdollisuuksia monikanavarahoituksen purkamiseen, mutta asiaa koskevaa hallituksen esitystä ei annettu. Myöskään kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmän yhdistämistä ei toteutettu.

Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi -ilmiökokonaisuuden hankkeet, oppivelvollisuusiän nostaminen 18 ikävuoteen ja toisen asteen koulutuksen maksuttomuus sekä esittävän taiteen valtionosuusjärjestelmän uudistus, toteutettiin.

Osa lainsäädäntöohjelman hankkeista on suunniteltu jatkuvaksi seuraavalla vaalikaudella. Tällaisia ovat esimerkiksi [sosiaaliturvan uudistaminen](#) ja [viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain ajantasaistaminen](#). Lisäksi esimerkiksi lastensuojelulain muutoksesta ja asteittaisesta lääkelain uudistamisesta annettiin hallituksen esityksiä, mutta uudistustyötä on suunniteltu jatkettavan seuraavalla vaalikaudella.

1.6.3 Lainvalmistelun kehittäminen

Lainsäädännön suunnittelun ja johtamisen vahvistaminen on tärkeä lainvalmistelun kehittämisen keino. Hallituksen lainvalmistelutyön suunnittelua ja seurantaan sekä aikataulujen yhteensovittamista eduskunnan kanssa tuetaan istuntokausittaisilla lainsäädäntösuunnitelmilla. Suunnitelmat kattavat hallitusten esitysten lisäksi valtioneuvoston selonteot. Kertomusvuonna vahvistettiin kevät- ja syysistuntokausien 2022 lainsäädäntösuunnitelmat. Syysistuntokauden suunnitelma kattoi koko loppuvaalikauden. Lainsäädäntösuunnitelmien koontimenettelyä kehitettiin koko loppuvaalikauden.

Lainvalmistelun kehittäminen jatkui kertomusvuonna hallitusohjelman mukaisen paremman sääntelyn kokonaisvaltaisen [toimintaohjelman](#) mukaisesti. Toimintaohjelma hyväksyttiin elokuussa 2020 lainvalmistelun laadun, suunnitelmallisuuden ja avoimuuden parantamiseksi.

Vaikutusarvioinnin kehittämiseksi kertomusvuonna julkaistiin uudistettu lainvalmistelun [vaikutusarviointiohje](#). Asiakirjaan on lisätty aiempaa kattavampia ohjeita muun muassa arvioinnin suunnittelusta ja työvaiheista osana lainvalmisteluprosessia, arvioinnin tiedonkeruusta ja menetelmistä, EU-säädösten arviointiin liittyvistä erityiskysymyksistä sekä erilaisten vaikutuslajien arvioinnista. Vaikutusarvioinnin kehittämistä on tukenut myös vuonna 2020 asetettu vaikutusarvioinnin osaaamisverkosto. Lisäksi oikeusministeriö asetti työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus valtioneuvostotasoiseksi jälkiarviointijärjestelmäksi. Työn on tarkoitus valmistua keväällä 2023. Osana paremman sääntelyn toimintaohjelman toimeenpanoa on myös käynnistetty työ lainvalmistelun laatuindikaattoreiden kehittämiseksi. Kertomusvuonna valmisteltiin [selvitystä](#) lainvalmisteluprosessin systemaattisesta seurannasta laatuindikaattoreiden avulla. [Selvitys](#) valmistui alkuvuodesta 2023, ja sen perusteella on tarkoitus päättää jatkotoimista. Lisäksi on selvitetty mahdollisuuksia kehittää lainvalmistelun käytäntöjä digitaalisia ratkaisuja hyödyntämällä.

Lainvalmisteluosaamisen kehittämistä jatkettiin kertomusvuonna paremman sääntelyn toimintaohjelman mukaisesti. Vuonna 2021 uudistettu lainvalmistelun koulutuskokonaisuus vakiinnutettiin. Kokonaisuuteen kuuluvat perehdytys lainvalmisteluun -kurssi ja lainvalmistelun peruskurssi järjestettiin kumpikin kaksi kertaa (osallistujia yhteensä 238), ja syventäviä teemakoulutuksia oli seitsemän (osallistujia yhteensä 669). Lainvalmistelijoiden perus- ja ihmisoikeusosaamista vahvistettiin kertomusvuonna hallitusohjelman mukaisesti muun muassa järjestämällä perus- ja ihmisoikeuksia lainvalmistelussa käsittelevä syventävä teemakoulutus. Lisäksi oikeusministeriö julkaisi [oppaan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa](#).

Hallitusohjelmassa sovittua [Yksi yhdestä](#) -kokeilun laajentamista on jatkettu asteittain ministeriökohtaisilla pilottihankkeilla. Niiden vaikutusarvioinnissa on sovellettu työ- ja elinkeinoministeriön kehittämää sääntelytaakkalaskuria. Vuosina 2017–2022 Yksi yhdestä -periaatteen mukaan raportoituja sääntelytaakkavaikutuksia oli 16 työ- ja elinkeinoministeriön antamassa hallituksen esityksessä. Lisäksi periaatteen mukaisia sääntelytaakka-arvioita on laadittu muissa ministeriöissä kuudessa eri pilottihankkeessa.

Myös EU:n paremman sääntelyn kehittämishankkeisiin on vaikuttettu kertomusvuonna aktiivisesti osallistumalla Euroopan komission Fit for Future -foorumien toimintaan EU:n lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja sääntelyn aiheuttamien ylimääräisten kustannusten vähentämiseksi. Kansallisten ja EU:n paremman sääntelyn toimien yhteyttä on tiivistetty edelleen. EU-näkökulma on otettu huomioon muun muassa kansallisessa paremman sääntelyn ohjeistuksessa ja koulutuksessa.

Valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto antoi kertomusvuonna yhteensä 43 lausuntoa, joista 42 koski hallituksen esityksiä ja yksi valtioneuvoston asetusta. Lisäksi eduskunnan talousvaliokunnalle annettiin yksi lausunto. Arviointineuvosto on nostanut esille lausunnoissaan vaikutusarviointiin liittyviä puutteita ja käsitellyt

vuosikatsauksessaan laajemmin lainvalmistelun kehittämiskohteita. Lausunnot ja vuosikatsaukset on julkaistu arviointineuvoston [verkkosivuilla](#). Arviointineuvosto nimitettiin uudelle kolmivuotis-kaudelle huhtikuussa 2022.

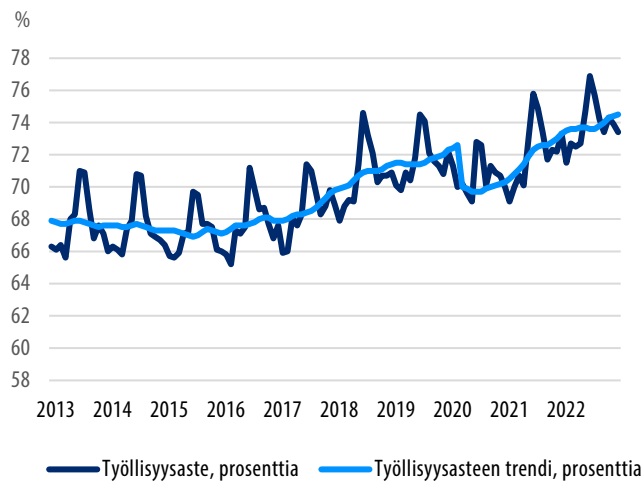
Lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristö osallistui kertomusvuonna moniin hallinnon työryhmiin ja kansainväliseen yhteistyöhön, jotka liittyvät lainvalmistelun kehittämiseen. Arviointineuvoston sihteeristö antoi koulutusta ministeriöille ja keskusteli hallinnon kanssa lausunnoista ja vaikutusarvioinneista. Arviointineuvosto on halunnut rohkaista ministeriöitä vuorovaikutukseen neuvoston sihteeristön kanssa lausuntoihin liittyen. Arviointineuvoston roolia vahvistettiin hallitusohjelman mukaisesti perustamalla pääsihteerin virka.

1.7 Ahvenanmaan itsehallinto 100 vuotta

Ahvenanmaan maakunta juhlisti itsehallinnon 100-vuotismerkkivuotta vuoden mittaisella juhlaohjelmalla 9.6.2021–9.6.2022. Valtioneuvosto osallistui merkkivuoteen, ja osallistumista koordinoi valtioneuvoston kanslia yhdessä Ahvenanmaan Åland 100 -juhlavuosiorganisaation kanssa. Kertomusvuoden maaliskuussa järjestettiin kouluissa Ahvenanmaa-viikko yhteistyössä kymmenien eri toimijoiden kanssa ja kesäkuussa toteutettiin Itämeren suojelutempaus. Merkkivuoden vietto huipentui itsehallintopäivään 9.6.2022, jolloin osana Maarianhaminan pääjuhlaa järjestettiin Helsingissä Senaatintorilla kaikille avoimet juhlakahvit. Lisäksi vuoden 2022 alussa ulkoministeriö järjesti yhdessä maakunnan hallituksen kanssa kansainvälisen juhlavuosiseminaarin Haagissa. Valtion lahja maakunnalle merkkivuoden kunniaksi oli Åbo Akademiin perustettava kymmenvuotinen itsehallinnon ja autonomian professuuri.

2 Hallitusohjelman toimeenpano

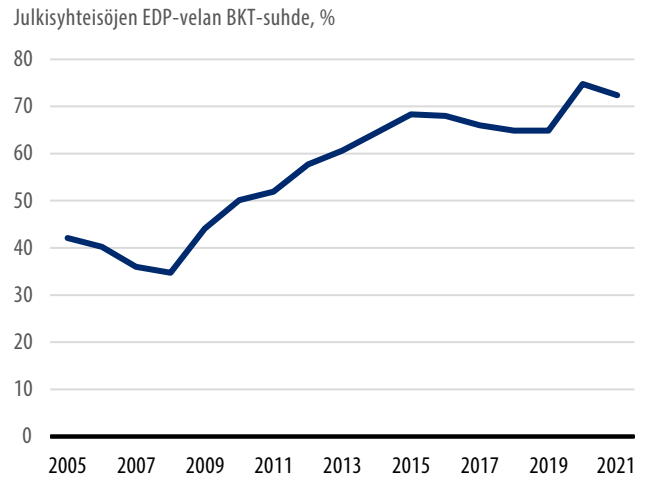
Työllisyysaste, %, 15–64-vuotiaat



Tavoite: Työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin 2020-luvun puolivälissä.

Lähde: Tilastokeskus

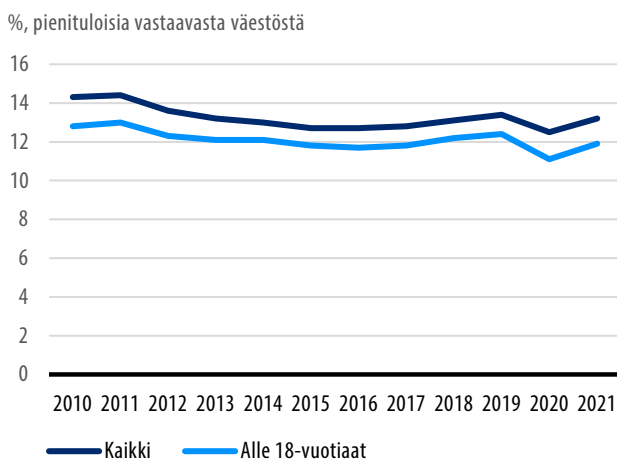
Julkisyhteisöjen velka, suhde bruttokansantuotteeseen



Tavoite: Julkisen talouden velkasuhteen kasvun taittaminen 2020-luvun puolivälissä.

Lähde: Tilastokeskus

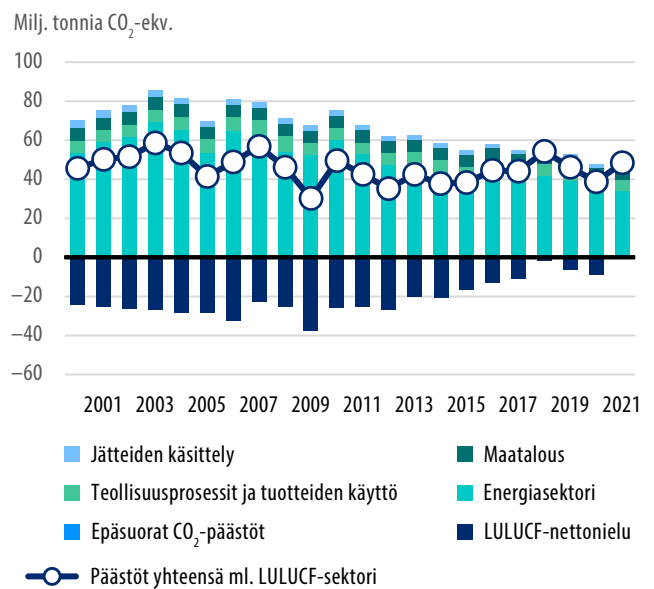
Pienituloisuus



Tavoite: Eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät.

Lähde: Tilastokeskus

Kasvihuonekaasupäästöt ja nielujen poistuma



Tavoite: Hiilineutraali Suomi 2035 mennessä.

Lähde: Tilastokeskus

2.1 Kestävän talouden Suomi

2.1.1 Julkisen talouden kestävyys

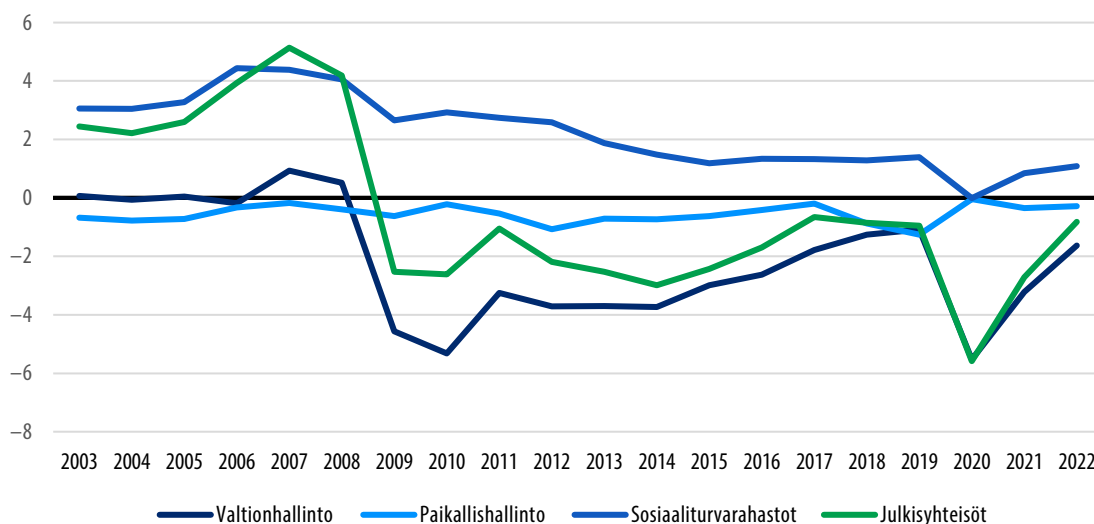
Pääministeri Marinin hallitusohjelman talouspolitiikan päämääränä on ollut hyvinvoinnin lisääminen. Tällä tarkoitetaan ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää talouskasvua, korkeaa työllisyyttä ja kestävä julkista taloutta. Tavoitteena oli, että normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023. Koronaviruksen aiheuttama kriisi loi tarpeen täsmentää hallitusohjelman julkista taloutta ja työllisyyskehitystä koskevia tavoitteita. Hallitus asetti keväällä 2021 [kestävyystiekartassa](#) tavoitteeksi taittaa julkisen talouden velkasuhteen kasvu 2020-luvun puolivälissä sekä nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä ja kasvattaa työllisten määrää hallituksen työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä.

Suomen toimintaympäristössä vaalikaudella on ollut historiallisesti merkittäviä muutoksia, kun maailmantaloutta horjutti ensin koronapandemia ja heti sen laannuttua Venäjän hyökkäyssota alkoi Ukrainassa. Suomen talous on kohdannut kaksi merkittävää ulkoista kriisiä, joilla on ollut vaikutuksia julkiseen talouteen välillisesti reaalitalouden sekä suoraan kriisien vaikutusten torjuntatoimien kautta. Suomen julkinen talous on kuitenkin vahvistunut parin viime vuoden aikana. Työllisyys on kasvanut ja työttömyys vähentynyt nopeasti. Vuonna 2022 työllisyysaste nousi 73,8 prosenttiin.

Julkisen talouden menojen ja tulojen välinen epätasapaino pieneni vuonna 2022 koronapandemiaa edeltäneelle tasolle. Julkista taloutta vahvisti erityisesti talouskasvun ja työllisyyden kehittämisen tuottama riipeä vero- ja sosiaaliturvamaksutulojen kasvu. Julkisen talouden alijäämä pienentyi, mutta ei poistunut. Julkinen velkasuhde alkoi kasvaa uudelleen vuonna 2022 väliaikaisen alenemisen jälkeen, ja velkasuhde on noussut korkeammalle tasolle verrattuna edelliseen vuosikymmeneen. Finanssipolitiikan liikkumavaraa rajoittaa se, että julkinen talous on rakenteellisesti alijäämäinen.

Väestön ikääntyminen jatkui, mikä kasvatti julkisia menoja. Eläkeläisten määrän kasvu on lisännyt eläkemenoja ja pienentänyt työeläkelaitosten ylijäämää jo usean vuoden ajan. Terveystieteiden- ja hoivamenojen kasvu heikentää puolestaan erityisesti hyvinvointialueiden rahoitusasemaa tulevina vuosina. Myös työikäisen väestön määrän väheneminen heikentää talouden kasvumahdollisuuksia ja julkisten palveluiden ja etuuksien rahoitusta. Menojen arvioidaan kasvavan pitkällä aikavälillä tuloja nopeammin, minkä vuoksi julkisessa taloudessa on kestävyysvaje.

Julkista taloutta käsitellään tarkemmin vuosikertomuksen luvussa 3.

Kuvio 5. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämät, prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

2.1.2 Verotus muuttuvassa maailmassa

Hallituksen verotukseen liittyvien toimenpiteiden tavoitteena on varmistaa hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohja. Hallitusohjelman mukaan veropohjaa tiivistetään, valmistellaan ilmastotavoitetta tukeva kestävä verotuksen tiekartta ja toteutetaan kiinteistöverotuksen uudistus. Verotuksen tulee edistää työllisyyttä ja yrittämistä, ja kansalaisten terveyden parantamiseen pyritään vaikuttamaan verotuksella.

Vuonna 2022 vahvistettiin julkisen sektorin rahoituspohjaa useilla verotoimenpiteillä, jotka kasvattivat verotuottoa yhteensä noin 230 miljoonaa euroa. Asuntolainan korkovähennysoikeuden poistamista, parafiinisen dieselin verotuen sekä energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen asteittaista poistoa ja tupakkaveron korotuksia jatkettiin. Lisäksi tiukennettiin yritysverotuksen säännöstä, jolla rajoitetaan yritysten oikeutta korkovähennykseen, sekä uudistettiin siirtohinnoitteluoikaisusäännöstä. Liikenteessä käytetyn biokaasun verottomuus poistettiin, jotta biokaasu voitiin liittää hallitusohjelman mukaisesti jakeluelvoitteeseen.

Polttoon perustumattoman lämmöntuotannon edistämiseksi eräät lämpöpumput, sähkökattilat ja konesalit siirrettiin alempaan sähköveroluokkaan (sähköveroluokka II). Lisäksi toteutettiin julkisten infrastruktuurihankkeiden korkovähennysrajoituksen lieventäminen. Nämä toimenpiteet vähensivät julkisen sektorin verotuottoa vuonna 2022 arviolta noin 10 miljoonaa euroa. Osana hallitusohjelman mukaista liikenteen verotuksen uudistamista täyssähköautot vapautettiin autoverosta ja korotettiin sitä vastaavasti täyssähköautojen ajoneuvoveron perusvero. Muutoksella haluttiin lisätä hankintahetken kannustimia valita täyssähköauto.

Kiinteistöverotuksen arvostamisuudistuksen valmistelua jatkettiin, ja hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella vuoden 2022 aikana. Hallitus kuitenkin arvioi, että muun muassa asumisen kustannusten yleisen nousun takia eduskunnalle ei ollut nykytilanteessa syytä antaa uudistusesitystä, joka väistämättä lisäisi taloudellista epävarmuutta.

Vuonna 2022 valmistui kaivosveron toteuttamista ja sen eri malleja arvioineen työryhmän [arvio-muistio](#). Työryhmän arvion mukaan rojaltipohjainen veromalli olisi suhteellisen yksinkertainen ja toteuttamiskelpoinen malli, joka vastaisi tavoitteeseen kerätä kohtuullinen korvaus uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä. Jos taas kaivosverossa halutaan ottaa huomioon tarkka kaivoskohdainen toiminta ja tuottavuus, voisivat nettotulon veromallit olla perusteltu vaihtoehto. Työryhmän arvion ja talousarvioneuvotteluissa tehtyjen linjausten perusteella valmisteltiin rojaltipohjaista kaivosmineraaliveroa koskeva hallituksen esitys (HE 281/2022 vp). Lakiehdotukset hyväksyttiin valtiovarainvaliokunnan muutoksin alkuvuonna 2023 ja kaivosmineraaliverolaki (314/2023) tulee voimaan vuoden 2024 alusta.

Negatiivista tuloveroa selvittänyt työryhmä julkaisi [työryhmäraportin](#) kesäkuussa. Työryhmä tarkasteli ja arvioi nykyisen työtulovähennyksen yhteyteen toteutettavaa negatiivisena tuloverona maksettavaa työtulotukea sekä edellytyksiä toteuttaa työtulotukea koskeva kokeilu, mutta ei suositellut työtulotuen käyttöönottoa tai kokeilun käynnistämistä.

2.2 Kestävä kehitys

Kestävässä kehityksessä on tiivistettynä kyse ihmisten hyvinvoinnin turvaamisesta maapallon kantokyvyn rajoissa. Suomi on sitoutunut vuonna 2015 YK:ssa sovitun [kestävän kehityksen globaalin toimintaohjelman Agenda2030:n](#) tavoitteiden saavuttamiseen vuoteen 2030 mennessä.

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelma on rakentunut kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti. Hallitusohjelman strategiset kokonaisuudet ohjaavat hallituksen työtä myös Agenda2030:n tavoitteiden saavuttamiseksi.

Hallitus on toimeenpannut Agenda2030-toimintaohjelmaa eduskunnalle lokakuussa 2020 annetun [selonteon](#) (VNS 3/2020 vp) mukaisesti. Vuonna 2022 valmistui muun muassa ilmastolain uudistus, jonka myötä tavoite hiilineutraaliudesta vuoteen 2035 mennessä kirjattiin lakiin ja jolla päivitettiin Suomen pitkän aikavälin päästövähennystavoite. Uudistuksen myötä myös muun muassa perustetaan uusi saamelaisten ilmastoneuvosto, joka vahvistaa saamelaista osallisuutta ilmastopolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa. Samoin valmistui muun muassa eri hallinnonalat kattava tasa-arvon seurantajärjestelmä. Selonteon toimenpiteitä ja hallinnonalojen kestävän kehityksen työtä on kuvattu ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksissa liitteessä 1.

Hallituksen huhtikuussa 2021 julkaisema [kestävyystiekartta](#) päivitettiin lokakuussa. [Päivitetty kestävyystiekartta](#) sisältää muun muassa analyysejä eri kestävyysulottuvuuksien yhdistämisestä. Tähän sisältyy pilotointi politiikkajohdon mukaisuuden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista. Päivityksessä kestävyystiekartassa on myös kansainvälinen analyysi vaihtoehtoisista lähestymistavoista kestävyiden seurantaan. Tiekartassa ehdotetun mukaisesti valtioneuvoston kanslia on vakiinnuttamassa kestävyystarkastelua osaksi politiikkaohjelmien valmistelutyötä ja valtiontalouden suunnittelua.

Hallituksen tietopohjaisen päätöksenteon edellytyksiä ja yhteistyötä tiedemaailman kanssa on vahvistettu tuomalla Kestävyyspaneeli valtioneuvoston kanslian yhteyteen joulukuussa 2022. Samalla paneelin kokoonpano vaihtui. Viisitoistahenkisen Kestävyyspaneeli on riippumaton tiedepaneeli, jonka tehtävänä on edistää yhteiskunnan kestävyttä Suomessa. Paneeli muun muassa arvioi kestävyiden edistämisen tavoitteenasetteluja ja toteutusta, tukee pitkjänteistä päätöksentekoa tieteellisellä tiedolla ja pyrkii vahvistamaan kestävyttä edistävien toimien yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä tiedepohjaisella viestinnällä.

Koko yhteiskunnan kestävä kehityksen työhön osallistamisesta vastaava [Suomen kestävä kehityksen toimikunta](#) valmisteli vuoden 2021 aikana kansallisen Agenda2030-tiekartan, joka hyväksyttiin helmikuussa 2022. [Tiekartta](#) on valmisteltu osallistavasti toimikuntalaisten toimesta, ja se lähestyy Suomen keskipitkän aikavälin kestävyysasteita järjestelmänäkökulmasta, kuuden muutosalueen kautta. Tiekartan kuusi muutosaluetta muodostavat toimikunnan uuden, keväällä 2022 hyväksytyyn [strategian](#) pääsisällön. Tiekartta ja strategia ovat toimikuntalaisten yhteinen visio ja toimintasuunnitelma kestävä kehityksen edistämisestä vuoteen 2030 mennessä.

Kestävä kehityksen tilan seurantajärjestelmä uudistetaan vastaamaan uutta strategiaa keväällä 2023. Aiemman strategian mukaista, kymmeneen seurantakoriin ja niiden indikaattoreihin perustuva seuranta ei toteutettu vuonna 2022, vaan päivitettyt, uuden strategian mukaiset seurantatiedot kootaan vuoden 2023 ja kevään 2024 aikana avoimelle [kestavakehitys.fi](#) -sivustolle.

Suomi ja muut Pohjoismaat sijoittuvat kansainvälisissä vertailuissa kärkisijoille Agenda2030-tavoitteiden toimeenpanossa. Vuonna 2022 Suomi arvioitiin toista kertaa peräkkäin ensimmäiselle sijalle kestävä kehityksen toteutuksessa [SDGindex-maavertailussa](#). Sen ja [Eurostatin vuosittaisen indikaattoriraportin](#) mukaan Suomi on saavuttamassa ne Agenda2030:n tavoitteet, jotka liittyvät köyhyyden vähentämiseen, koulutukseen, veteen ja energiaan, eriarvoisuuden vähentämiseen, infraan ja innovaatioihin sekä kestäviin kaupunkeihin. Suomen merkittävimmät haasteet liittyvät SDGindexin mukaan edelleen luonnon monimuotoisuuteen, kulutus- ja tuotantotapoihin, ilmastomuutokseen, ruokajärjestelmään sekä globaalin kumppanuuden osalta muun muassa kehitys-yhteistyörahoituksen tasoon.

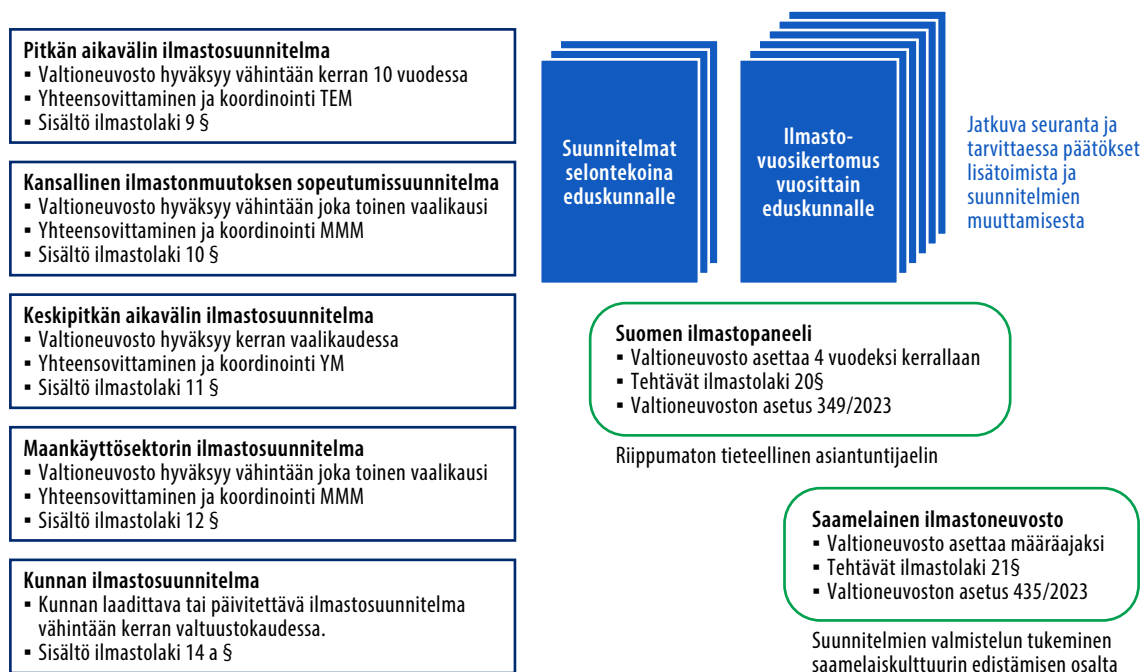
[Euroopan komission arvio](#) on samansuuntainen edellä mainittujen kanssa, joskin ilmastonmuutoksen osalta komissio arvioi Suomen suoriutuvan paremmin ja luonnon monimuotoisuuden osalta heikommin. Kaikkien arviointien osalta merkillepantavaa on, että kun kansainvälisissä vertailuissa huomioidaan Suomen tai muiden kehittyneiden maiden negatiiviset ulkoisvaikutukset muihin maihin, sijoitus heikkenee merkittävästi.

Helmikuussa 2023 julkaistiin VN TEAS -hankkeena toteutettu Suomen kansallisen Agenda2030:n toimeenpanon ulkopuolinen arviointi. [Arviointiraportin](#) mukaan Suomella on nykytilanteessa vaikeuksia saavuttaa Agenda2030:n tavoitteet, vaikka se on kansainvälisesti vertailtuna kestävä kehityksen johtomaita. Arvioinnissa keskityttiin Suomen valtionhallinnon toimiin sekä kestävä kehityksen työn ohjausjärjestelmään, ja se sisältää myös vertailun verrokkimaihin. Raportissa annetaan kattava joukko suosituksia Suomen pitkäjänteisen kestävä kehityksen työn vahvistamiseksi.

2.3 Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi

2.3.1 Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa

Uusi ilmastolaki (423/2022) tuli voimaan heinäkuussa. Lain tavoitteena on, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä. Lisäksi laki asetti uudet päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040. Laki on laajentunut koskemaan myös maankäyttösektoria, ja siihen on lisätty nielu- jen vahvistamista koskeva tavoite. Ilmastolain tavoitteiden mukaisista toimenpiteistä linjattiin kertomusvuonna [keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa](#) (KAISU) ja selontekona eduskunnalle annetussa [maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa](#) (MISU, VNS 7/2022 vp). Eri sektoreiden toimet on koottu selontekona eduskunnalle annettuun [kansalliseen ilmasto- ja energiastrategiaan](#) (VNS 6/2022 vp). Lisäksi ilmastolakiin sisällytettiin 1.3.2023 alkaen velvoite kunnille laatia tai päivittää ilmastosuunnitelma vähintään kerran valtuustokaudessa.

Kuvio 6. Ilmastolain mukainen ilmastopoliitiikan suunnittelujärjestelmä.


Maankäyttösektorilla toteutettavien ilmastosuunnitelman lisätoimien tavoiteltu vuosittainen nettovaikutus on vähintään kolme miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttonnia vuoteen 2035 mennessä. Maankäyttösektorilla tarkoitetaan maa- ja metsätaloutta sekä muuta maankäyttöä ja maankäytön muutoksia. Vuonna 2021 käynnistetyt [Hiilestä kiinni – tutkimus- ja innovaatio-ohjelman toimenpiteet](#) ovat luoneet perustaa ilmastosuunnitelman valmistelulle ja toteutukselle. Ne tuottavat myös tietoa tukemaan maankäytön hiilipäästöjen vähenemistä sekä hiilinielujen ja hiilivarastojen ylläpitoa ja lisäämistä. Ilmastosuunnitelman toimeenpano käynnistettiin kertomusvuonna, jolloin perustettiin virkamiestyöryhmä metsäkatoa torjuvan maankäytönmuutosmaksun valmistelemiseksi ja käynnistettiin selvitys maankäyttösektorin ilmastotyöhön liittyvän osaamisen kehittämiseksi. Myös metsälain ilmastoarvioinnin odotetaan valmistuvan keväällä 2023.

Valtioneuvoston [ilmastovuosikertomuksessa 2022 \(K 22/2022 vp\)](#) raportoitiin Suomen päästö- ja nielukehityksestä sekä etenemisestä kohti asetettuja päästövähennystavoitteita. Vuosikertomuksessa käytettyjen skenaarioiden pohjalta voidaan arvioida, että päästökaupan ja taakanjakosektorin toimet ovat riittäviä päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. Taakanjakosektori pitää sisälleen kotimaan liikenteen, rakennusten erillislämmityksen, työkoneet ja muun ei-päästökauppasektorin energiankäytön, jätteiden käsittelyn sekä maatalouden. Maankäyttösektori kokonaisuutena oli ensimmäistä kertaa päästölähde vuonna 2021. Syyksi arvioidaan runsaita hakkuita ja metsien kasvun hidastumista. Havaittu muutos lisää painetta päästöjen vähentämiseen ja hiilinielujen kasvattamiseen. Hiilinielu on mekanismi, joka kerää ja varastoi hiilidioksidia. Ilmasto- ja energiapolitiittinen ministerityöryhmä käsitteli nielutilannetta luonnonvarakeskuksen selvitysten pohjalta sekä kesäkuussa että joulukuussa 2022 ja linjasi tammikuussa 2023 tarvittavista täydentävistä toiminna-

hiilinielujen vahvistamiseksi. Esimerkiksi valtion hallinnoimissa talousmetsissä ohjataan käyttämään sellaisia metsien käsittelytapoja, jotka vahvistavat netto Nieluja. Netto nielu tarkoittaa maankäyttösektorin päästöjen ja nielujen summaa. Ministerityöryhmä sopi lisäksi virkatyöryhmän perustamisesta maankäyttösektorin netto nielujen vahvistavien lisätoimien selvitys- ja valmisteluohjelmien.

Vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksesta on jätetty valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valituksen mukaan ilmastovuosikertomusta koskeva valtioneuvoston päätös (YM/2022/71) olisi kumottava lainvastaisena ja palautettava uuteen valmisteluun.

Valtioneuvosto hyväksyi joulukuussa selonteon kansallisesta ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelmasta 2030 (KISS 2030, VNS 15/2022 vp). Se edistää osaltaan Suomen varautumista ja sopeutumista ilmastomuutoksen vaikutuksiin ja seurauksiin ilmastolain mukaisesti. KISS 2030 sisältää skenaarioihin perustuvan ilmastomuutokseen liittyvän riski- ja haavoittuvuustarkastelun sekä vision ja päämäärät, joita kohti sopeutumistyötä viedään. Suunnitelmassa esitetään toimet suunnitelmassa esitettyjen päämäärien ja tavoitteiden saavuttamiseksi.

Venäjän hyökkäys Ukrainaan on korostanut tarvetta panostaa vihreään siirtymään ja puhtaisiin kotimaisiin energiamuotoihin, jotka vahvistavat Suomen omavaraisuutta ja huoltovarmuutta. Hallitus päätti kertomusvuoden kehysriihessä lisäpanostuksista vihreän siirtymän investointeihin. Lisäksi päätettiin vauhdittaa omavaraisuutta lisääviä vihreän siirtymän investointeja valmistelemalla niitä koskevien investointien määräaikaan etusija lupakäsittelyissä ja muutoksenhakuuomioistuimissa. Eduskunta hyväksyi vihreän siirtymän investointien etusijamenettelyn mahdollistavat lait (HE 128/2022 vp, lait 1144/2022-1147/2022) marraskuussa, ja ne tulivat voimaan vuoden 2023 alussa.

Fossiilisen öljyn lämmityskäytöstä luovutaan 2030-luvun alkuun mennessä. Vuodesta 2020 on ollut käytössä [avustusjärjestelmiä](#) fossiilisesta öljylämmityksestä luopumiseksi pientalojen omistajille ja kunnille. Kertomusvuonna avustusjärjestelmiä laajennettiin koskemaan maakaasulämmityksestä luopumista. Kuntien ohella avustus laajennettiin koskemaan myös seurakuntien ja yhdistysten rakennuksia. Kertomusvuonna avustusten tuella 12 000 pientalossa luovuttiin fossiilisesta öljy- tai maakaasulämmityksestä. Lisäksi myönnettiin asuinrakennusten energia-avustuksia noin 70 miljoonalla eurolla. Avustusten tukemana käynnistyi asuinrakennusten energiatehokkuutta parantavia korjauksia noin 340 miljoonalla eurolla.

Syyskuussa eduskunnalle annettiin esitykset rakentamislain (HE 139/2022 vp) ja laeiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 140/2022 vp). Rakentamislain myötä rakennuslupa, toimenpidelupa ja toimenpideilmoitus sulautuisivat yhdeksi lupamuodoksi, rakentamisluvaksi. Rakentamisen vastuukysymyksiä selkeytettäisiin siten, että vastuu rakentamishankkeen toteutuksen kokonaisuudesta osoitetaan päävastuulliselle toteuttajalle. Uuden rakentamislain tullessa voimaan maankäyttö- ja rakennuslaista kumottaisiin rakentamista koskevat luvut, ja jäljelle jäävän lain nimi muutetaan alueidenkäyttölaiksi. Myös vähähiilisyttä koskevaa sääntelyä on valmisteltu osana rakentamislakivalmistelua. Esitys sisältää rakennuksen vähähiilisyttä koskevan uuden olennaisen teknisen vaatimuksen, jonka pohjalta on laadittu

asetusluonnos rakennuksen ilmastaselvitykseksi. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskevat ehdotetut lakimuutokset antaisivat lainsäädännöllisen pohjan rakennetun ympäristön digitalisaatiolle. Keskeinen muutos liittyy tietojen yhdenmukaisuuteen: jatkossa rakentamisluvitus ja alueidenkäytön suunnitelmat tehdään yhteentoimivan tietomallin mukaisina koneluettavassa muodossa. Asukkailla ja yrityksillä on nykyistä helpompi pääsy ajantasaiseen viranomaistietoon. Eduskunta hyväksyi lakiesitykset muutettuina maaliskuun alussa 2023.

2.3.2 Luonnon monimuotoisuus

Uusi luonnonsuojelulaki (HE 76/2022 vp, laki 93/2023) hyväksyttiin joulukuussa, ja se tulee voimaan 1.6.2023. Tavoitteena on turvata entistä paremmin lajeja, luontotyyppisiä ja luonnon tarjoamia palveluja. Uutta laissa on esimerkiksi tiukasti suojeltujen luontotyyppien suojelun vahvistaminen, vapaaehtoinen ekologinen kompensatio ja Suomen Luontopaneelin rooli. Myös ilmastonmuutokseen sopeutuminen kirjataan lain tavoitteisiin. Vapaaehtoisen ekologisen kompensaation avulla ihmisen toiminnasta luonnon monimuotoisuudelle yhtäällä aiheutunut haitta hyvitetään lisäämällä luonnon monimuotoisuutta toisaalla. Näin luontoarvot eivät kokonaistasolla vähene. Malminetsintä kielletään kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa, ja valtion muilla suojelualueilla sen edellytyksiä tiukennetaan.

[Helmi-elinympäristöohjelman 2021–2030](#) toimilla estetään elinympäristöjen vähenemistä ja parannetaan niiden tilaa. Ohjelman toimia ovat valtakunnallisesti arvokkaiden soiden vapaaehtoisen suojelun vauhdittaminen, soiden ennallistaminen, lintuvesien kunnostaminen, perinnebiotooppien hoitaminen sekä suojelualueverkon ulkopuolisten lintukosteikoiden perustaminen. Kertomusvuonna arvokkaita soita suojeltiin yhteensä hieman yli 5 500 hehtaaria (2021: 12 000 hehtaaria), eniten Pohjanmaalla, Kainuussa, Pohjois-Savossa sekä Pohjois-Karjalassa. Ohjelmassa ennallistettiin kertomusvuonna 6 700 hehtaaria soita, mikä on enemmän kuin kahtena edellisenä vuonna. Ennallistaminen on keskittynyt pääosin valtion maille, ja työstä on vastannut Metsähallitus.

Helmi-ohjelmassa eri elinympäristöjen tilaa parannettiin useilla toimilla sekä suojelualueilla että niiden ulkopuolella. Metsäisissä elinympäristöissä hoidettiin muun muassa lehtoja, jalopuumetsiköitä ja valkoselkätikkametsiä. Yhteensä toimia tehtiin 120 luonnonsuojelualueen kohteessa. Perinnebiotooppien kunnostustöitä tehtiin lähes 1 000 hehtaarin alueella (2021: hieman yli 900 hehtaaria). Pievesien, rantojen, fladojen ja kluuvien kunnostuksia tehtiin yli 60 kohteessa ja esimerkiksi puroja sekä noroja inventoitiin lähes 450 kilometriä.

Helmi-ohjelmaan kuuluvassa [Sotka-hankkeessa](#) parannettiin taantuneiden riistalintujen elinympäristöjä kunnostamalla ja perustamalla kosteikkoja sekä torjumalla haitallisia vieraspetoja saaristossa ja sisämaan arvokkailla lintuvesillä. Lisäksi tehtiin vesilintujen muuttoreiteille levähdysalueverkoston. Lintuvesikohteiden kunnostustoimenpiteet kohdennettiin ensisijaisesti Natura 2000 -verkoston kuuluville erityisen arvokkaille linnustonsuojelualueille. Kertomusvuonna kunnostustoimet

olivat käynnissä 26 kohteessa. Ne sisälsivät rantaniittyjen ja -luhtien niittoja ja raivauksia, laidunusta, pesimäsaarten rakentamista sekä hoitokalastusta. Lisäksi vieraspetoja tehopyydettiin 73 kohteessa.

Talousmetsien monimuotoisuutta on edistetty jatkamalla Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmaa 2014–2025 ([METSU-ohjelma](#)), vahvistamalla tietämystä monimuotoisuustoimenpiteistä ([Monimetsä-hanke](#)) ja huomioimalla monimuotoisuus metsätalouden valmisteilla olevassa uudessa kannustejärjestelmässä (METKA). METSU-ohjelmassa suojele perustuu maanomistajien vapaaehtoisuuteen ja sitä toteutetaan sekä pysyvin että määräaikaisin keinoin. Ohjelmassa suojeltiin kertomusvuonna pysyvästi noin 4 700 hehtaaria metsää. Ohjelman tavoitteena on perustaa 96 000 hehtaaria uusia suojelualueita vuoteen 2025 mennessä. Suojelutavoitteesta oli vuoden 2022 loppuun mennessä saavutettu 93 prosenttia eli lähes 89 000 hehtaaria. Ympäristökisopimuksia ja luonnonhoitotöitä toteutettiin noin 3 800 hehtaarin alueella. Tämä tarkoittaa, että 82 000 hehtaarin tavoitteesta on saavutettu 73 prosenttia eli noin 59 800 hehtaaria.

Hallituksen esitys Tiilikjärven kansallispuiston laajentamisesta annettiin marraskuussa (HE 308/2022 vp). Esityksen mukaan kansallispuistoa laajennettaisiin noin 2 441 hehtaarella valtion omistuksessa olevia maita. Eduskuntakäsittelyssä kansallispuistoon liitettävää aluetta laajennettiin kattamaan yhteensä 3 769 hehtaaria valtion omistamia maita.

Vaelluskalojen elinympäristöjä parantava [NOUSU-ohjelma 2020–2023](#) keskittyy vaelluskalojen kulkumahdollisuuksien parantamiseen. Ohjelmassa on rakennettu kalojen ylös- ja alasvaelluksen mahdollistavia ratkaisuja, purettu patoja tai muutettu niitä kalojen kululle soveltuviksi sekä kunnostettu virtavesielinympäristöjä vapautuvien vaellusreittien varrelta. Ohjelman tuella on käynnistetty tai saatu valmiiksi kymmeniä hankkeita kautta maan aina suurimpien rakennettujen jokien vaelluskalojen kulkua edistävästä hankkeista pienempien vesistöjen padonpurkuihin.

2.3.3 Kiertotalous

[Kiertotalouden strategisessa ohjelmassa](#) on toteutuksessa esimerkiksi vähähiilisen kiertotalouden sopimusprosessi, jossa mukana olevat toimialat, maakunnat ja alueet asettavat laadittujen skenaarioiden pohjalta vähähiiliseen kiertotalouteen liittyviä kehittämistavoitteita ja määrittelevät toimia tavoitteisiin pääsemiseksi. Toimijat voivat liittyä vähähiilisen kiertotalouden sopimukseen omalla sitoumuksellaan, jossa määritellään tavoitteet ja toimet kiertotalouteen siirtymisen edistämiseksi mahdollisimman vaikuttavalla tavalla. Toimijat myös sitoutuvat seuraamaan tavoitteidensa ja toimiansa toteutumista, ja niille tarjotaan asiantuntijatukea vaikuttavuuden arviointiin. Lisäksi hallitus esittää veroa Suomessa louhituille kaivosmineraaleille (HE 281/2022 vp) vuodesta 2024 alkaen. Veron tavoitteena on ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä.

Ravinteiden kierrätys ja biokaasu -hankekokonaisuuteen kuuluvat [ravinteiden kierrätyksen kokeiluohjelma](#) ja siihen liittyvät biokaasu- ja lannankäsittelyn investointituet. Kokeiluohjelmalla rahoitetaan biomassojen ravinteiden kierrätystä edistävää tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa sekä niihin liittyviä investointeja. Ravinnekierrätyksen investointituella tuetaan maaseudun mikro- sekä pienten ja keskisuurten yritysten tuotantomittakaavaisia biokaasu-, lannankäsittely-, ravinnekierrätys- ja hiilensidontainvestointeja. Kokeilut ja investointituki yhdessä edistävät biokaasu- ja ravinnekierto- ja hiilensidonta-alan ketjua ideoinnista ja tuotekehityksestä aina tuotantomittakaavan toimintaan saakka.

2.3.4 Ilmastoystävällinen ruokapolitiikka

Ilmastoystävällistä ruokapolitiikkaa edistetään kansallisilla ja EU-toimilla. Euroopan komission aloitteesta toteutetaan Pellolta pöytään -strategiaa, jossa esitetään ruokahävikin vähentämiseen tärkeitä toimia. Komissio tekee myös ehdotuksen EU-tason tavoitteiksi ruokajätteen vähentämisestä vuoden 2023 loppuun mennessä. Elintarvikeketjun eri osien elintarvikejätteen ja ruokahävikin määrästä koko EU:n alueella on julkaistu tiedot Eurostatin toimesta lokakuussa. Tiedoista on saatu ensimmäinen, suuntaa antava kuva elintarvikejättemääristä EU:ssa. Jäsenmaiden tiedot eivät vielä ole täysin vertailukelpoisia. Suomalaisten elintarvikejättemäärä, 116 kiloa asukasta kohden vuodessa, on alle EU-maiden keskiarvon. Luonnonvarakeskuksen laatima [ruokahävikkitiekartta](#) täydentyy jatkuvasti, ja [Hävikifoorumi-hanke](#) jatkaa toimintaansa.

2.3.5 Asuntopolitiikka

Hallituksen asuntopoliittinen kehittämisohjelma 2021–2028 annettiin eduskunnalle selontekona (VNS 12/2021 vp), jonka eduskunta käsitteli kertomusvuonna. Ohjelmassa on määritelty asuntopolitiikan tavoitteet, jotka sisältävät muun muassa jokaisen oikeuden hyvään ja kohtuuhintaiseen asumiseen, asuntotarjonnan varmistamisen eri väestöryhmien tarpeisiin, asumisen kustannukset ja tuet, asuntotarjonnan määrän sekä rakentamisen ja asumisen ilmastopäästöt. Keinoja tavoitteiden saavuttamiseen ovat muun muassa maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset sekä valtion tukema, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) avulla rahoitettu kohtuuhintainen asuntotuotanto (ARA-tuotanto).

Asuntorakentaminen jatkui kertomusvuonna korkealla tasolla. Asuntoaloitusten määrä oli arviolta 40 000 asuntoa (vuonna 2021 noin 45 000). Vapaarahoitteisten asuntojen aloituksia oli arviolta noin 34 000. Valtion tukeman ARA-uudistuotannon määrä oli hieman alle 6 000 asuntoa (vuonna 2021 9 000) vaikean suhdannetilanteen ja rakennuskustannusten nousun laskiessa rakennusmääriä. Yli 90 prosenttia ARA-tuotannosta kohdistui MAL-alueille ja 45 prosenttia pääkaupunkiseudulle.

Maankäyttöä, asumista ja liikennettä ohjaavia [MAL-sopimuksia arvioiva selvitys](#) valmistui kertomusvuonna. Arviointi pitää sopimuksia hyvänä keinona edistää kestävästä yhdyskuntakehitystä suuremmilla kaupunkiseuduilla. MAL-menettelyn tarkoituksena on ollut parantaa kasvavien kaupunkiseutujen kuntien välistä yhteistyötä MAL-näkökulmat yhdistävässä suunnittelussa sekä välittää valtakunnallisia intressejä tehokkaammin kaupunkiseutujen suunnitteluun. Arvioinnissa tarkasteltiin neuvotteluprosessin hallintaa, osapuolten rooleja ja vastuita sekä sopimusten vaikuttavuutta. Arviointi sisältää 20 suositusta, joissa kehoitetaan vahvistamaan aiheen asiantuntijuutta sekä sopimusmenettelyn läpinäkyvyyttä, demokraattisuutta ja legitimitettä.

Vuonna 2020 käynnistetty [yhteistyöohjelma asunnottomuuden puolittamiseksi](#) jatkuu vuoteen 2023 saakka. Tavoitteena on lisätä kohtuuhintaisten ja valtion tukemien asuntojen tarjontaa asunnottomille, vahvistaa asunnottomuustyötä kuntien peruspalveluissa, parantaa asumisneuvonnan saatavuutta sekä vakiinnuttaa asunnottomuuden parissa toimivien tahojen yhteistyö erityisesti kunta- ja aluetasolla. Suomessa oli vuoden 2022 lopussa 3 686 yksinelävää asunnottomia, mikä on 262 vähemmän kuin vuonna 2021. Pitkäaikaisasunnottomia oli 1 133, mikä on 185 vähemmän kuin edellisvuonna.

Määräaikainen laki (HE 129/2022 vp, laki 1036/2022) asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023–2027 tuli voimaan 1.1.2023. Lain tavoitteena on ehkäistä asumisen ongelmia ja asunnottomuutta parantamalla asumisneuvonnan saatavuutta asumismuodosta riippumatta. Kunnat voivat jatkossa hakea asumisneuvonnan valtionavustusta Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselta (ARA). Nykyisin asunnottomuusriski liittyy yhä enemmän taloudellisiin ongelmiin, joista johtuvia asuntojen menetyksiä voidaan ehkäistä asumisneuvonnalla.

2.3.6 Parannetaan eläinten hyvinvointia

Esitys laiksi eläinten hyvinvoinnista ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 186/2022 vp) annettiin kertomusvuonna. Esitykseen sisältyy säännökset muun muassa eläimen lajityypillisen käyttäytymisen huomioimisesta eläimen käsittelyssä, eläinkaupan sääntelystä verkossa, porsaiden kirurgisen kastraation kiellosta, uusien parsinavetoiden ja kiinteärakenteisten porsitushäkkien rakentamiskiellosta, teuraslamoiden videovalvonnasta ja eläinlääkäreiden ilmoitusvelvollisuudesta koskien koirien ja kissojen jalostuskäytön estäviä perinnöllisiä vikoja ja sairauksia. Eduskunta hyväksyi lakiesitykset muutettuina maaliskuun alussa 2023.

Vuoden 2023 alussa voimaan tulleen maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (68/2022) mukaan koirien haltijan vastuulla on eläimen tunnistusmerkkitseminen mikrosirulla ja koiran ilmoittaminen viranomaisen rekisteriin. Siihen liittyen Ruokavirastossa valmisteltiin koirarekisterin käyttöönottoa.

2.4 Suomi kokoaan suurempi maailmalla

2.4.1 Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja kriisinhallinta

Venäjän hyökkäys Ukrainaan 24.2.2022 muutti Suomen ja Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristöä perustavanlaatuisesti ja edellytti turvallisuuspoliittista uudelleenarviointia. Suomi tuomitsi välittömästi Venäjän sotatoimet ja antoi tukensa Ukrainalle. Suomi tuki pyrkimyksiä saattaa Venäjä vastuuseen sekä hyökkäyksestä (valtiovastuu) että sotarikoksista (yksilövastuu). Lisäksi Suomi vaikutti ja osallistui päätöksentekoon Venäjän osallistumisen rajoittamisesta tai erottamisesta kansainvälisistä järjestöistä osana EU:n ja sen kumppanimaiden vastatoimia Venäjän hyökkäyssodalle. Venäjän hyökkäyssodan vaikutuksia Suomeen ja niihin liittyviä toimia, mukaan lukien Nato-jäsenyyden hakeminen, on käsitelty luvuissa 1.4 ja 1.5.

Suomi tiivistä merkittävästi suhteitaan Yhdysvaltoihin. Korkeimman valtionjohdon kanssakäyminen maiden välillä lisääntyi, ja vierailuvaihto oli runsasta. Lisäksi maat päättivät käynnistää neuvottelut puolustusyhteistyösopimuksesta, ja Suomi edisti kaupallistaloudellisia suhteita muun muassa solmimalla uusia osavaltiokumppanuuksia.

Globaalin vastuun kantaminen

Suomi aloitti kolmivuotisen kautensa YK:n ihmisoikeusneuvoston jäsenenä. Ihmisoikeusneuvosto on YK:n tärkein ihmisoikeuksia käsittelevä elin. Suomi jatkoi neuvostossa pitkäjänteistä työtä universaalien ihmisoikeuksien edistämiseksi. Suomen ihmisoikeustilanne oli neljättä kertaa YK:n yleismaailmallisessa määrääaikaistarkastelussa. Kansalaisyhteiskunnalla oli vahva panos tarkastelussa. Suomi sai tarkastelussa yhteensä 229 suositusta. Niistä enemmistö koski 1) naiseen kohdistuvaa väkivaltaa, 2) syrjintää, rasismia, muukalaisvihaa ja vihapuhetta sekä 3) ihmisoikeussopimusten ratifiointia.

Suomi julkisti ensimmäistä kertaa pitkän [aikavälin suunnitelman Suomen kansainvälisestä ilmasto-rahoituksesta](#). Pääministeri Marinin hallituksen kaudella kehittyville maille kanavoitava ilmasto-rahitus liki kaksinkertaistui edelliseen hallituskauteen verrattuna, ja aikaisempaa suurempi osa siitä suunnataan kriittisiin sopeutumistoiimiin. Suomi jatkoi aktiivista ilmastodiplomatiaa. Suomi järjesti Lahdessa kansainvälisen korkean tason kokouksen ilmastonmuutoksen sopeutumisrahoituksesta. Kokouksessa vastattiin ilmastokokouksissa tehtyihin sitoumuksiin, vahvistettiin yksityisen sektorin roolia rahoituksessa ja valmistauduttiin YK:n ilmasto- ja luontokatokokouksiin.

Ulkoministeriö antoi eduskunnalle [kehityspolitiikan tulosraportin](#), joka esittelee kehityspolitiikan ja -yhteistyön tuloksia vuosilta 2019–2021. Suomi onnistui saavuttamaan merkittäviä tuloksia omiin arvoihinsa ja vahvuuksiinsa pohjautuvalla pitkäjänteisellä yhteistyöllä. Raportin mukaan Suomi yhdessä kumppaniensa kanssa on parantanut kehittyvien maiden kansalaisten ja yhteiskuntien toiminta- ja kriisinsietokykyä ja lujittanut monenvälistä sääntöpohjaista järjestelmää.

Suomi toimeenpani [Afrikka-strategiaa](#) ja järjesti Afrikka-Pohjoismaat-ulkoministerikokouksen Helsingissä. Suomi avasi suurlähetystön Islamabadiin ja pääkonsulaatin Mumbaihin edesauttaakseen kaupallistaloudellisten suhteiden vahvistamista ja työperäistä maahanmuuttoa. Suomi otti käyttöön myös pitkäaikaisen niin sanotun kansallisen D-viisumin erityisasiantuntijoille, kasvuyrittäjille ja heidän perheenjäsenilleen.

Ulkoministeriö jatkoi rauhanvälitystyönsä vahvistamista 2020 perustetun rauhanvälityskeskukseen avulla. Ulkoministeriön oma rauhanvälitystoiminta keskittyy erityisesti Länsi-Balkaniin, Lähi-idän alueelle ja Afrikan sarveen. Kansanedustaja Said Ahmed on ministeri Haaviston erityisedustajana vaikuttanut erityisesti Somalian rauhanvälitysaloitteissa ja konfliktinratkaisupyrkimyksissä.

Ulkoministeriö antoi eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle perustuslain 97 §:n mukaisen [selvityksen](#) Suomen toiminnasta Afganistanissa. Osallistuminen kansainvälisen yhteisön toimintaan Afganistanissa vahvisti Suomen kumppanuuksia ja asemaa luotettavana ja uskottavana toimijana sekä vaikutti kriisinhallintalainsäädäntöme kehittymiseen, kehitysyhteistyön toteuttamiseen ja puolustusvoimien toimintaan. Keskeiset kehitystavoitteet eivät Afganistanissa toteutuneet täysimääräisesti tai kestäväällä tavalla.

Avoimen ja reilun kaupan edistäminen

Suomen ja Venäjän välisen kaupan romahdettua ja liike-elämän edellytysten heikennyttyä Venäjällä Suomi vahvisti jo olemassa olevia ja etsi uusia vienti- ja kauppamarkkinoita erityisesti Yhdysvalloista, Intiasta, Kaakkois-Aasiasta ja Latalalaisesta Amerikasta. Suomelle kriittisiä Kiina-riippuvuuksia kartoittava selvitys käynnistettiin.

Osana viestintä- ja maakuvatyötä toteutettiin kansainvälinen tutkimus Suomen näkyvyydestä ja mielikuvista. Kokonaisnäkyvyys oli vuonna 2022 historiallisen korkealla tasolla, millä on ollut myönteinen vaikutus mielikuviin Suomesta.

Arktinen yhteistyö, pohjoismainen yhteenkuuluvuus ja Itämeri-yhteistyö

Pohjoismainen yhteistyö ja vierailuvaihto olivat erityisesti Nato-liittymisprosessin vuoksi tavanomaistakin tiiviimpää. Valtioneuvosto hyväksyi selonteon pohjoismaisista rajaesteistä (VNS 11/2022 vp), joilla tarkoitetaan sellaisia lakeja, julkisia sääntöjä tai käytäntöjä, jotka estävät yksilöiden vapaata liikkumista tai yritysten mahdollisuuksia toimia yli rajojen Pohjoismaissa. Selonteko valaisee Suomessa tehtyä työtä rajaesteiden ratkaisemiseksi. Vapaa liikkuvuus on pohjoismaisen yhteistyön kulmakivi ja keskeistä niin yksilönvapauden kuin kansantaloudenkin kannalta.

[Arktisen politiikan strategian](#) toimeenpanoa on seurattu arktisten vastuuvirkahenkilöiden työryhmissä. Tuloksia esiteltiin painopistealueittain arktisen neuvottelukunnan kokouksissa. Painopistealueiden tavoitteita on edistetty siitä huolimatta, että arktinen alue ajautui murrokseen Venäjän

aloitettua hyökkäyssodan Ukrainassa. Osana tilannekuvan rakentamista toteutettiin selvitys [Arktinen yhteistyö uuden edessä: Analyysi Venäjän hyökkäyssodan vaikutuksista](#). Lisäksi toteutettiin tammikuussa 2023 tapahtuma ”Changes in the Arctic – how do they affect Finland’s Arctic policy?” osana Arctic Frontiers -konferenssia Tromssassa, Norjassa.

2.4.2 Eurooppa-politiikka

Hallituksen EU-politiikkaa vuonna 2022 leimasi Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa laajempine vaikutuksineen. Euroopan unioni tuomitsi toimet jyrkästi ja ryhtyi välittömästi voimakkaisiin vastatoimiin. Suomi tuki vankasti osana EU:ta Ukrainan itsenäisyyttä, suvereniteettia, itsemääräämisoikeutta ja alueellista koskemattomuutta. Vuoden aikana EU:ssa sovittiin yhteensä yhdeksästä pakotepaketesta Venäjää kohtaan. Suomi korosti tarvetta EU:n antamalle mahdollisimman vahvalle ja yhtenäiselle poliittiselle, taloudelliselle ja sotilaalliselle tuelle Ukrainalle sekä humanitaariselle avulle Ukrainaan. Venäjän laajamittaisen hyökkäyksen jälkeen EU ja sen jäsenmaat ovat tukeneet Ukrainaa merkittävillä summilla kattaen makrotaloudellisen avun, budjettituen, hätäavun ja humanitaarisen avun. Koronapandemia hellitti vuoden 2022 alkupuolella, mutta Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan aiheuttamiin kriiseihin vastattiin pandemiasta toipumisen tilanteessa.

Ukrainan tueksi hyväksyttiin Euroopan rauhanrahastosta kuusi avustuspakettia, joista kukin on ollut kooltaan 0,5 miljardia euroa. Ulkoasiainneuvosto myös sopi loppuvuodesta rahaston kokonaisuuden nostamisesta kahdella miljardilla eurolla ja siitä, että Ukrainan tukemista aiotaan jatkaa. Lisäksi EU sopi sotilaallisen avustusoperaation perustamisesta. Operaation tavoitteena on edistää Ukrainan asevoimien sotilaallisia valmiuksia. Myös Suomi osallistuu operaatioon. Suomi edisti omalta osaltaan tilapäisen suojelun direktiivin ripeää käyttöönottoa, jotta voitiin varmistaa Ukrainasta sotaa pakeneville riittävä tuki unionissa. Tilapäisen suojelun myöntäminen mahdollisti sen, että koko unionin alueella ukrainalaisille voitiin tarjota suojelua nopeassa ja turvapaikkamenettelyä kevyemmässä prosessissa.

Maaliskuussa hyväksyttiin EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyötä ohjaava strateginen kompassi. Muuttuneen turvallisuustilanteen seurauksena EU:ssa on arvioitu puolustuksen tilannetta uudelleen ja edistetty muun muassa mahdollisuuksia yhteishankintoihin, joiden kautta tuetaan myös Euroopan puolustusalan teollisen ja teknologisen perustan kilpailukykyä ja tehokkuutta. Turvallisuuden ja puolustuksen saralla Suomelle tärkeitä ovat myös olleet pysyvä rakenteellinen yhteistyö, sotilaallinen liikkuvuus ja hybridityökalupakin luominen.

Venäjän Ukrainassa aloittaman hyökkäyssodan myötä energiakysymykset nousivat EU-politiikan keskiöön. Suomi piti tärkeänä, että energiamarkkinoiden toiminnassa ilmenneisiin ongelmiin vastataan nopeasti EU-tasolla. Yhteistyössä etsittiin ratkaisuja niin energian hintaan, energiaan liittyvien Venäjä-riippuvuuksien katkaisemiseen kuin uusiutuvien energialähteiden käytön nopeuttamiseen liittyviin kysymyksiin.

Kertomusvuoden alkupuolella Suomi muodosti ensivaiheen kantoja komission ehdotuksiin EU:n uusista omista varoista ja rahoituskehysasetuksen muuttamisesta. Näihin kytkeytyvien muiden ehdotusten EU-tason neuvottelut jatkuivat koko kertomusvuoden. Uusien omien varojen EU-tason käsittely ei tästä syystä edennyt vielä vuonna 2022. Kesäkuussa 2022 euroryhmän puitteissa sovittiin pankkiunionin syventämisestä siten, että työtä jatketaan kehittämällä pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädäntöä. Lisäksi jo vuonna 2020 alkaneen talouspolitiikan EU-koordinaatiokehikon arvioinnin osalta komissio julkaisi marraskuussa 2022 tiedonannon kaavailmistaan uudistuksista. Suomi täsmensi kantojaan asiassa ja jatkoi aktiivista osallistumistaan keskusteluihin koordinaatiokehikon EU:n finanssipolitiikan sääntöjen kehittämisestä.

EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen toimeenpano jatkui koko kertomusvuoden. Vuoden 2022 loppuun mennessä EU:n neuvosto oli hyväksynyt kaikkien jäsenvaltioiden kansalliset elpymis- ja palautumissuunnitelmat. EU:n neuvostossa saavutettiin kertomusvuonna yleisnäkemyks REPowerEU-suunnitelmasta, jonka toimet toteutetaan elpymis- ja palautumistukivälineellä. REPowerEU:n tavoitteena on katkaista mahdollisimman pian riippuvuus fossiilisten polttoaineiden tuonnista Venäjältä sekä vauhdittaa siirtymää puhtaaseen energiaan.

Suomi osallistui aktiivisesti oikeusvaltioehdollisuusasetuksen nojalla annetun Unkaria koskevan täytäntöönpanopäätösehdotuksen käsittelyyn. Ehdotuksen tarkoituksena on suojata unionin talousarviota Unkarissa havaittujen oikeusvaltioperiaatteiden rikkomusten vuoksi. Menettelyn myötä 55 prosenttia Unkarille kohdennetuista koheesiopolitiikan alaisista kolmen ohjelman sitoumuksista on keskeytetty kunnes Unkari toteuttaa menettelyn yhteydessä tunnistetut korjaavat toimenpiteet. Suomi piti esillä määrätietoisesti oikeusvaltiokysymyksiä ja tarvetta hyödyntää EU:n eri oikeusvaltiotyökaluja, kuten muun muassa EU:n tuomioistuinkäsittelyä ja oikeusvaltioehdollisuusasetusta.

Euroopan komissio hyväksyi keväällä tilapäiset valtioneuvoston päätökset EU:n talouden tukemiseksi Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen johdosta. Tarkoituksena oli antaa jäsenvaltioille mahdollisuus lieventää sodan sekä siihen liittyvien pakotteiden ja vastapakotteiden aiheuttamia haitallisia talousvaikutuksia yrityksille valtioneuvoston keinoin. Sääntöjä laajennettiin heinäkuussa, ja lokakuussa niitä muutettiin ja niiden voimassaoloa jatkettiin vuodelle 31.12.2023 asti. Suomi on tehnyt aktiivista ennakkovaikuttamista valtioneuvoston kysymyksissä. Suomi on viestinyt johdonmukaisesti komissiolle näkemyksestään, että valtioneuvoston päätökset ei tule keventää ilman selkeää analyysiä tukipolitiikan ja sille vaihtoehtoisten muiden politiikkakeinojen tarkoituksenmukaisuudesta ja vaikutuksista. Suomi on myös pitänyt tärkeänä, että joustavoitetut säännöt ovat akuutin kriisinhoidon tilapäinen instrumentti ja korostanut tuen oikean kohdentumisen merkitystä. Digitaalisten markkinoiden ja palveluiden tasapuolisia toimintaedellytyksiä sekä datan jakamisen edellytyksiä edistettiin lainsäädännöllä.

Kertomusvuonna pyrkimys vahvistaa EU:n strategista autonomiaa oli esillä muun muassa lainsäädäntöaloitteiden, kuten sirusäädösehdotuksen yhteydessä. Siruja koskevalla toimenpidekokonaisuudella pyritään varmistamaan EU:n toimitusvarmuus, resilienssi ja teknologinen johtajuus puolijohdesirujen ja sovellusten alalla.

Komissio antoi myös ehdotuksen sisämarkkinoiden hätäapuvälineestä, jolla pyritään varmistamaan sisämarkkinoiden toiminta kriisitilanteessa sekä vahvistamaan sisämarkkinoiden kriisinsietokykyä sekä varautumista erityyppisiin kriiseihin ja kysynnän ja tarjonnan häiriöihin. Valmistelun taustalla on koronapandemia, jonka aikana yritykset ja kansalaiset kärsivät rajojen sulkemisesta ja toimintahäiriöistä.

Joulukuun Eurooppa-neuvoston päätelmissä komissiolta pyydettiin ehdotuksia toimista, joilla otettaisiin käyttöön kaikki asiaankuuluvat kansallisen ja EU:n tason välineet talouden tukemiseksi sekä parannettaisiin investointiympäristöä. Päätöksiä näistä toimista tehdään vuonna 2023.

Komission laajassa 55-valmiuspaketissa saavutettiin kertomusvuonna edistystä useiden ehdotusten osalta. Kaikissa ympäristöneuvostossa käsiteltävissä ehdotuksissa (autojen hiilidioksidiraja-arvot, taakanjakoasetus, päästökauppadirektiivi, ilmastotoimien sosiaalirahasto, hiilirajamekanismi CBAM sekä maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous -sektori LULUCF) saavutettiin trilogisopu lainsäätäjien kesken. Liikenteen ja energian ehdotuksissa edettiin trilogineuvotteluissa, mutta työ jatkuu vuonna 2023. Suomi vaikutti ennakkoon aktiivisesti koko alkuvuoden ajan kesällä komission antamaan ennallistamisasetusehdotukseen. Tapaamisia järjestettiin niin korkealla poliittisella kuin virkahenkilötasolla. Luonnon ennallistamista koskevassa asetusehdotuksessa asetetaan yleinen tavoite edistää luonnon monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn jatkuvaa, pitkäaikaista ja kestävää elpymistä EU:n maa- ja merialueilla.

Loppuvuodesta 2022 Kroatia hyväksyttiin osaksi sisärajatarkastuksetonta Schengen-aluetta. Bulgarian ja Romanian osalta päätöksenteon edellyttämää yksimielisyyttä ei vielä saavutettu. Muuttoliike-paktin lainsäädäntötyö sai Ranskan puheenjohtajuuskaudella tehdyn työn myötä uutta vauhtia Eurodac- ja seulonta-asetuksista saavutettujen neuvoston yleisnäkemysten myötä. Eurodac-asetuksesta päästiin tätä myöten aloittamaan kolmikantaneuvottelut Euroopan parlamentin kanssa Tsekin puheenjohtajakaudella. Tsekki onnistui myös vahvistamaan neuvoston yleisnäkemykset kolmesta muusta muuttoliikepaktiin sisältyneestä säädöksestä. Suomi on neuvotteluissa pyrkinyt edistämään kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen ja Schengen-alueen kehittämiseen.

Suomi jatkoi EU-vaikuttamistyönsä vahvistamista ottamalla käyttöön systemaattisen EU-ennakko-vaikuttamisen prosessin. Vuosittaisesta komission työohjelmasta identifioidaan kolmesta viiteen kansallista kärkiprioriteettia, joiden katsotaan olevan vaikutuksiltaan laajoja ja poikkihallinnollisia. Kärkiprioriteeteiksi valittiin raaka-aineita koskeva aloite, maaperän terveys -aloite sekä monivuotisten rahoituskehysten välitarkastelu. Tulevalla raaka-ainealoitteella pyritään muun muassa lisäämään ja monipuolistamaan tuotantoketjuja, jotta tuotanto eri lähteistä kattaisi tulevan kysynnän

ja sääntely kannustaisi kriittisten raaka-aineiden talteenottoon. Maaperän terveys -aloitteen pohjana olevassa maaperästrategiassa tavoitteena on, että maaperänsuojelu tulee saada samalle tasolle vesien, ilman ja merien suojelun kanssa.

Euroopan tulevaisuuskonferenssi eli sarja kansalaisten järjestämiä tulevaisuuskeskusteluja saatiin kertomusvuonna päätökseen. Euroopan unionin neuvosto, Euroopan komissio ja Euroopan parlamentti ovat tarkastelleet tarvittavia jatkotoimia. Suomi on osallistunut aktiivisesti konferenssin jatkotoimista neuvostossa käytyihin keskusteluihin.

Suomi osallistui syksyllä 2022 ensimmäistä kertaa järjestettyyn Euroopan poliittisen yhteisön kokoukseen. Vuoropuhelun ja yhteistyön tiivistämistä EU:n eurooppalaisten kumppaneiden kanssa pidettiin etenkin nykyisessä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa tilanteessa tärkeänä. Suomi edisti osaltaan vuoden aikana EU:n ulkoisen roolin vahvistamista sekä EU:n arvoja ja intressejä globaalisti. Vuoden aikana Suomi osallistui muun muassa EU:n huippukokouksiin Afrikan unionin, Kaakkois-Aasian maiden yhteistyöjärjestön sekä Länsi-Balkanin maiden kanssa.

Suomi tuki EU:n laajentumispolitiikan edistämistä ja korosti kunkin maan jäsenyysneuvotteluiden etenevän sen omien kriteerien täytyessä. Vuonna 2022 EU myönsi EU-hakijamaan aseman Ukrainalle, Moldovalle ja Bosnia-Hertsegovinalle. Myös Georgialle myönnettiin näkymä EU-jäsenyydestä eli niin sanottu eurooppalainen perspektiivi.

2.5 Turvallinen oikeusvaltio Suomi

2.5.1 Turvallisuus

Sisäministeriö on saanut pysyvän resurssilisäyksen toimintamenoihinsa siviilitiedustelutoiminnan ohjauksen ja suojelupoliisin laillisuusvalvonnan tason vahvistamiseen.

Rajavartiolaitoksen suorituskykyä on turvallisuusympäristön muutosten johdosta nostettu, ja nostettua suorituskykyä jatketaan vuosina 2023–2024 sille osoitetulla kertaluontoisella lisärahoituksella. Maa- ja merirajan teknisten valvontajärjestelmien uudistaminen on aloitettu. Rajavartiolaitoksen kaksi vanhentunutta valvontalentokonetta korvataan kahdella uudella koneella. Lisäksi on aloitettu itärajan esteaidan rakentaminen. Myös kolmen vanhentuneen ulkovartiolaivan korvaamiseen kahdella uudella ulkovartiolaivalla on myönnetty rahoitus. Kaikki hallitusohjelman mukaiset hankkeet ovat täten käynnissä, mutta niiden valmistuminen ulottuu yli hallituskauden.

Maahanmuuttohallinnon prosessien kehittämässä tavoitteena on ollut vastata nykyistä paremmin Suomen ulkomaista työvoimaa ja muuta maahanmuuttoa koskeviin tarpeisiin. Maahanmuuttoviraston uudistamista on jatkettu kehittämällä prosesseja ja tiedolla johtamista. Tähän liittyen sisäministeriön [hankkeessa](#) tutkittiin keinoja, joilla voidaan selkeyttää kuvaa Suomeen lähivuosina kohdistuvasta maahanmuutosta ja sen vaikutuksista maahanmuuttohallintoon, erityisesti Maahanmuuttovirastoon.

Poliisin palvelulupaus määritettiin ja enimmäisvasteajat otettiin käyttöön vuoden 2022 alussa. Henkilöresursseja on lisätty, ja uusia toimintamuotoja on otettu käyttöön poliisin läsnäolon vahvistamiseksi harvaan asutuilla alueilla.

Sisäministeriössä on käynnistetty poliisin toimialan kehittämistoimet ja niiden osana poliisin määrärahoja koskeneen [selvityksen](#) suositusten toimeenpano. Toimilla on lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutuksia. Niiden tavoitteena on uudistaa toimialaa ja turvata poliisin edellytykset ylläpitää tulevaisuudessakin oikeusvaltion ja yhteiskuntarauhan vakautta sekä rikosvastuun toteuttamista. Lisäksi tavoitteena on, että poliisilla on edellytykset turvata poliisipalvelut valtakunnallisesti tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti sekä vastata toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Osana poliisin toimialan kehittämistä on käynnistetty selvitykset poliisin hallintorakenteen kehittämisvaihtoehtoista ja poliisin toimipaikoista. Hallitusohjelman mukaisesti poliisien määrää on nostettu 7 540 poliisiin hallituskauden aikana. Poliisia koskevien selvitysten ja talouden vakauttamisohjelman tavoitteena on myös tehostaa toimintoja siten, ettei tekninen ja muu resursseja kuluttava velka kasva.

Pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan koulutuksen uudistamishankkeen [työryhmän loppuraportti](#) valmistui joulukuussa. Hankkeessa arvioitiin, millaisia muutoksia pelastustoimen koulutusjärjestelmään, koulutusohjelmiin, tutkintoihin ja rahoitukseen on tarvetta tehdä, jotta pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan tulevaisuuden osaamistarpeisiin voidaan vastata kestäväällä tavalla. Lisäksi

valtioneuvosto vahvisti vuoden 2022 joulukuussa ensimmäiset pelastustoimen valtakunnalliset strategiset tavoitteet ja osoitti Pelastusopistolle tarvittavan lisärahoituksen pelastajakoulutettavien määrän kaksinkertaistamisen valmisteluihin.

Sisäministeriö on koordinoanut [valtiollisen siviiliavun](#) antoa Ukrainaan. Vuonna 2022 Ukrainaan lähetettiin 59 rekkalastillista tarvikkeita ja materiaaleja Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismi kautta. Avustuksen arvo on noin viisi miljoonaa euroa, ja se sisälsi muun muassa sairaalatarvikkeita, pelastustoimen tarvikkeita, vedenpuhdistusmateriaaleja ja pienikokoisia generaattoreita.

Poikkihallinnollisessa yhteistyössä valmisteltiin Euroopan unionin komissiolle rescEU:n varastointikapasiteetteja koskeva hanke kemiallisia, biologisia, radiologisia ja ydinuhkia (CBRN) varten. Suomeen perustettava strateginen varasto sisältää henkilönsuojaimia, mittauslaitteita, lääkkeitä ja vasta-aineita. Pelastus- ja lääkintämateriaali on tarkoitettu niin ensitoimijoiden kuin siviiliväestön suojaksi. Hanke on ensimmäinen laatuaan. Vuoden 2026 loppuun kestävä hankkeen arvo on 242 miljoonaa euroa.

Viranomaisverkko Virven uudistustyö on käynnissä. Tavoitteena on toteuttaa turvallisuusviranomaisille ja muille yhteiskunnan turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta keskeisille toimijoille heidän tarpeisiinsa suunniteltu keskitetty, luotettava, varmennettu ja turvallinen kansallinen mobiililaajakaistapalvelu (niin sanottu Virve 2 -palvelu), joka mahdollistaa myös kansainvälisen yhteistyön.

2.5.2 Oikeusvaltion kehittäminen

Marraskuussa annettiin eduskunnalle valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta ([VNS 13/2022 vp](#)). Selonteko tarkastelee suomalaisen oikeudenhoidon nykytilaa, kehityssuuntia ja tarvittavia toimenpiteitä. Selonteko keskittyy koko oikeudenhoitoketjun toimivuuteen ja sen vaatimiin resursseihin. Oikeudenhoidon toimintaedellytysten turvaaminen ja oikeudenhoidon tavoitteisiin pääseminen edellyttää selonteon mukaan pysyvää lisärahoitusta keskimäärin 90 miljoonaa euroa vuodessa.

Seksuaalirikoslain kokonaisuudistus (HE 13/2022 vp) saatiin valmiiksi kertomusvuoden aikana. Uusi seksuaalirikoslainsäädäntö (723/2022) tuli voimaan 1.1.2023. Uudistus vahvistaa jokaisen seksuaalista itsemääräämisoikeutta ja henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaa. Keskeinen muutos on, että raiskauksen määritelmä perustuu nyt suostumuksen puuttumiseen. Uudistuksen myötä myös seksuaalisen kuvan levittämisestä ilman lupaa tuli rangaistavaa. Oikeusministeriö viestii lainmuutoksista [laajalla kampanjalla](#), joka näkyy ulkomainoksissa ympäri maata ja useissa verkkopalveluissa.

Lisäksi hallitus antoi eduskunnalle esityksen lapsiin kohdistuvien rikosten käsittelyn nopeuttamiseksi (HE 144/2022 vp). Uudistuksen myötä esitutkinta on toimitettava kiireellisesti, jos asianomistaja on alle 18-vuotias ja epäilty rikos on asianomistajaan kohdistunut seksuaalirikos tai asianomistajan henkeen, terveyteen, vapauteen, yksityisyyteen, rauhaan tai kunniaan kohdistunut rikos. Lait (136/2023 ja 137/2023) tulevat voimaan 1.10.2023.

Syyskuussa hallitus esitti uudistettavaksi lähestymiskieltoon liittyvää lainsäädäntöä (HE 143/2022 vp). Lakimuutosten tarkoituksena on parantaa lähestymiskiellon tehokkuutta, vähentää sen rikkomista ja lisätä erityisesti lähisuhdeväkivallan uhrien turvallisuutta. Eduskunta hyväksyi lakiesitykset muutettuina joulukuussa 2022 ja ne tulevat voimaan 1.10.2023.

Valtioneuvosto hyväksyi marraskuussa [periaatepäätöksen](#), jossa linjataan suomalaisen demokriatapolitiikan tavoitteista 2020-luvulla. Päätös on jaettu kuuteen linjaukseen, jotka käsittelevät vaalijärjestelmän toimivuutta ja turvallisuutta, yhdenvertaisia osallistumisoikeuksia ja hallinnon avoimuutta, demokratia-, ihmisoikeus- ja mediakasvatusta, moniäänistä mediaa ja osallistavaa keskustelukulttuuria, kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä sekä Suomen kansainvälistä demokriatiatyötä. Kunkin linjauksen alle on koottu keskeisiä ehdotuksia päätöksen myöhempää toimeenpanoa varten.

Kesäkuussa annettiin hallituksen esitys (HE 98/2022 vp), jossa ehdotetaan säädettäväksi avoimuusrekisterilaki. Avoimuusrekisterilaissa säädettäisiin oikeushenkilöille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille velvollisuus ilmoittaa rekisteriin eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta sekä siihen liittyvästä, elinkeinona harjoitettavasta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Eduskunta hyväksyi lakiesityksen muutettuna helmikuussa 2023.

Syyskuussa annettiin esitys laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta (HE 148/2022 vp) ja siihen liittyviksi laeiksi. Yhdenvertaisuuden edistäminen laajenee varhaiskasvatukseen, ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan piiriin kuuluu jatkossa myös työelämän valvonta. Muutokset (lait 1192/2022-1195/2022) tulevat voimaan kesäkuun alussa 2023.

Valtioneuvosto asetti lokakuussa [työryhmän](#) valmistelemaan valmiuslain kokonaisuudistusta. Tehtävänä on arvioida valmiuslain ajantasaisuus, toimivuus ja kehittämistarpeet sekä valmistella uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat säädösehdotukset. Uudistuksen tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä sekä erilaisten vaikutuksiltaan vakavien uhka- ja häiriötilanteiden tunnistamisesta. Hanketta varten perustettiin maaliskuussa 2022 parlamentaarinen seurantar ryhmä, jonka tehtävänä on arvioida, tukea ja seurata valmiuslain kokonaisuudistusta valmistelevan työryhmän työtä. Kertomusvuonna valmiuslakiin lisättiin nopeassa aikataulussa valmistellut hybridiuhkia koskevat säännökset (HE 63/2022 vp, laki 706/2022). Lakimuutos tuli voimaan 1.1.2023.

Kertomusvuonna toteutettiin hankkeita ylivelkaantumisen ja siitä aiheutuvien ongelmien vähentämiseksi. Laki positiivisesta luottotietorekisteristä (739/2022) tuli voimaan elokuussa. Rekisteri otetaan käyttöön kuluttajaluottojen osalta vuonna 2024 ja luonnollisen henkilön elinkeinotoimintaa varten ottamien luottojen osalta keväällä 2026. Kertomusvuoden alussa annettiin myös hallituksen esitys laiksi saatavien perinnästä annetun lain muuttamisesta (HE 241/2021 vp). Uudistusten myötä perintälaissa säädetään yksityiskohtaisesti myös muiden kuin kuluttajasaatavien perintäkuiluista ja pyritään siten parantamaan erityisesti yritysvelallisten asemaa. Uudistukset tulivat voimaan toukokuussa.

Myös ulosottolainsäädäntöä uudistettiin kertomusvuonna, ja lainmuutoksen (HE 216/2022 vp, laki 985/2022) myötä velallisen suojaosuutta korotetaan vuoden 2023 ajaksi takuueläkkeen tasolle. Lisäksi velalliselle annettavien vapaakuukausien määrä kasvaa pysyvästi (HE 142/2022 vp, 1038/2022). Tavoitteena on helpottaa erityisesti pienituloisten ulosottovelallisten asemaa.

Kertomusvuonna voimaan tulleilla yrityksen saneerauksesta annetun lain (386/2022) ja yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muutoksilla (386/2022) parannettiin ja nopeutettiin elinkeinotoiminnassa velkaantuneiden pääsyä velkajärjestelyyn, helpotettiin velallisten selviytymistä maksuohjelmasta sekä luotiin uusi varhainen saneerausmenettely, johon velallinen voi hakeutua uhkaavan maksukyvyttömyyden perusteella.

Lokakuussa annettiin kuluttajaluottojen sääntelyä koskeva hallituksen esitys (HE 218/2022 vp). Esityksessä ehdotetaan muun muassa, että kuluttajaluottojen korkokattoa laskettaisiin kuluttajien ylivelkaantumisen vähentämiseksi. Eduskunta hyväksyi lakiesityksen helmikuussa 2023.

[Talous- ja velkaneuvonnan](#) yhteyteen on kertomusvuonna perustettu uusi monipaikkainen toiminto, jolla koordinoidaan talousosaamisen kansallista strategiatyötä.

Kertomusvuonna valmisteltiin ilmoittajansuojelulakia, jolla pannaan täytäntöön Euroopan unionin ilmoittajansuojeludirektiivi. Hallituksen esitys (HE 147/2022 vp) eduskunnalle annettiin syyskuussa ja laki (1171/2022) tuli voimaan 1.1.2023. Suomeen luodaan järjestelmä, jossa pääsääntöisesti vähintään 50 työntekijää työllistävillä yksityisen ja julkisen sektorin organisaatioilla (valtio ja kunnat) on velvollisuus perustaa sisäinen ilmoituskanava. Ilmoituksen voisi tietyissä tilanteissa tehdä myös keskitettyyn oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavaan. Vähintään 50 työntekijän yksityisen sektorin organisaatioille tulee sisäisen ilmoituskanavan perustamiseen siirtymäaika, jonka puitteissa sisäinen ilmoituskanava on otettava käyttöön viimeistään 17.12.2023.

Syyskuussa annettiin hallituksen esitys automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 145/2022 vp). Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa automaattinen päätöksenteko julkisessa hallinnossa. Eduskunta hyväksyi lakiesityksen muutettuna helmikuussa 2023.

Hallitus antoi marraskuussa esityksen saamelaiskäräjälain muuttamiseksi (HE 274/2022 vp). Tavoitteena on edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä parantaa saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Esityksen käsittely eduskunnassa jäi kesken vaalikauden päättyessä ja se raukesi.

[Kielipoliittinen ohjelma](#) hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä kesäkuussa. Se kuvaa valtioneuvoston tahtotilan vähemmistökielten tulevaisuudesta sekä tavoitteet ja toimenpiteet, joilla kotoperäisiä kieliämme elvytetään ja niiden asemaa vahvistetaan kansalliskieltemme rinnalla.

Kesäkuussa hyväksyttiin ensimmäinen [Ahvenanmaa-strategia](#) valtioneuvoston periaatepäätöksenä. Tavoitteena on edistää Ahvenanmaata koskevien asioiden sujuvaa, rakentavaa ja tehokasta hoitamista valtioneuvostossa Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisesti.

Työ [paremman sääntelyn toimintaohjelman](#) puitteissa on jatkunut. Uusittu [lainvalmistelun vaikutusarviointiohje](#) julkaistiin marraskuussa. Ohje auttaa valmistelijaa suunnittelemaan vaikutusarviointia, tunnistamaan ja arvioimaan eri vaikutuslajeja sekä hakemaan tarvittaessa lisätietoa. Lisäksi julkaistiin [perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia käsittelevä opas](#), joka syventää vaikutusarviointiohjeen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia koskevaa ohjeistusta. [Lainsäädännön toimivuuden seurannan ja jälkiarvioinnin kehittämistyö](#) käynnistyi kertomusvuoden aikana, ja se on tarkoitus saada päätökseen vuoden 2023 alkupuolella.

Kertomusvuonna eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen (HE 168/2022 vp) eräiden huoneistotietojärjestelmää koskevien lakien muuttamisesta (151/2023). Esityksen mukaan huoneistotietojärjestelmään lisätään taloyhtiöiden kunnossapito- ja muutostyötiedot sekä positiivisen luottotietorekisterin tarvitsemat taloyhtiötiedot. Esitys edistää kiinteistöalan digitalisaatiota ja vahvistaa osaltaan omaisuudensuojaa.

2.5.3 Puolustuspolitiikka

Turvallisuuspoliittisen uudelleenarvioinnin seurauksena Suomi haki puolustusliitto Naton jäsenyyttä. Suomesta tuli Naton tarkkailijajäsen, ja valmistelut Suomen puolustuksen yhteensovittamiseksi osaksi Naton yhteistä puolustusta aloitettiin. Ukrainalle annetun materiaali- ja koulutustuen valmistelut olivat keskeinen osa puolustushallinnon kertomusvuoden toimintaa. Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan johdosta käynnistettyjä toimia ja Nato-jäsenyyden hakemista on kuvattu laajemmin luvuissa 1.4 ja 1.5.

[Valtioneuvoston puolustusselonteon](#) (VNS 8/2021 vp) toimeenpanoa jatkettiin. Puolustusselonteon toimeenpanolla pyritään turvaamaan Suomen puolustuskyky vaikeasti ennakoitavassa toimintaympäristössä, luodaan edellytykset koko maan kattavan ja kaikki operatiiviset toimintaympäristöt huomioivan puolustusjärjestelmän ylläpidolle ja kehittämiselle, linjataan valmiuden ylläpidon,

asevelvollisten kouluttamisen sekä uusien suorituskykyjen kehittämisen edellyttämä henkilöstötarve ja taloudelliset voimavarat sekä ohjataan kansainvälisen puolustusyhteistyön sekä kansallisen lainsäädännön kehittämistä.

Yhteistyö keskeisten puolustusyhteistyökumppanien kanssa on ollut tiivistä. Kahden- ja monenvälistä puolustusyhteistyötä tiivistettiin erityisesti Ruotsin, Yhdysvaltojen, Norjan, Ranskan ja Ison-Britannian kanssa. Yhteistyötä jatkettiin useissa maaryhmissä (Nordefco, European Intervention Initiative, Joint Expeditionary Force, Framework Nations Concept). Yhdysvaltojen kanssa päätettiin aloittaa neuvottelut puolustusyhteistyösopimuksesta. Kertomusvuonna osallistuttiin aktiivisesti kansainväliseen harjoitusyhteistyöhön yhteistoimintakyvyn kehittämiseksi keskeisten kumppanien kanssa.

Sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuminen painottui ISISin vastaisen koalition toiminnan jatkamiseen Irakissa ja UNIFIL-operaation jatkamiseen Libanonissa. Vuoden 2022 aikana tehtiin osallistumispäätökset, joiden kautta Suomen kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen taso nousee vuonna 2023 parlamentaarisen komitean mietinnössään edellyttämälle minimitasolle.

Kutsuntajärjestelmän kehittämisen työryhmä on aloittanut työnsä. Työryhmä suunnittelee kutsuntajärjestelmän kehittämisen toimeenpanoa ja tunnistaa mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita. Työryhmän työ on jatkoa yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä selvittäneen [parlamentaarisen komitean työlle](#).

Merivoimien ja Ilmavoimien pääkalustojen korvaamisella 2020-luvulla on kriittinen merkitys Suomen puolustuskyvylle. Tavoitetta toteutetaan [Laivue 2020-hankkeella](#) ja [HX-hävittäjä -hankkeella](#). Aluskaluston korvaamista koskeva Laivue 2020 -hanke eteni kohti rakentamisvaihetta, vaikkakin suunniteltua hitaammin. Uudet alukset muodostavat rungon tulevaisuuden meripuolustukselle. HX-hankkeen (nykyisin F-35 -hanke) ensimmäiset hankintasopimukset ja teollisen yhteistyön sopimus solmittiin keväällä 2022. Hanke on toimeenpanovaiheessa, ja se etenee suunnitellusti.

2.6 Elinvoimainen Suomi

2.6.1 Kestävän kasvun edellytykset

Suomen [kestävän kasvun ohjelma](#) vauhdittaa hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti kilpailukykyä, investointeja, osaamistason nosta sekä tutkimusta, kehitystä ja innovaatioita. [Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma](#) on osa kestävän kasvun ohjelmaa. Osana ohjelmaa toteutettu sosiaali- ja terveysministeriön koordinoima valtionavustushaku päättyi lokakuun alussa. Tästä osuudesta jaetaan enintään 255,6 miljoonaa euroa hyvinvointialueille. Valtionavustuksilla tuetaan sosiaali- ja terveydenhuollon toipumista koronavuodesta. Työ- ja elinkeinoministeriö puolestaan myönsi joulukuussa kuudelletoista puhtaan energian hankkeelle reilut 119 miljoonaa euroa. Rahoitusta

myönnettiin muun muassa sähkön siirron ja jakelun älykkäisiin ratkaisuihin, biokaasun tuotantoon, teollisen kokoluokan aurinkosähköhankkeisiin sekä energiatehokkuutta ja teollisuuden sähköistämistä ja vähähiilistämistä edistävälle hankkeille.

Valtioneuvoston asettama tutkimus-, kehittämis-, ja innovaatioiminnan työryhmä (TKI-työryhmä) sai vuoden 2021 lopussa aikaan parlamentaarisen sitoumuksen nostaa tutkimus- ja kehittämismenot (T&K-menot) neljään prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2030 mennessä. Asian etenemisestä kertomusvuonna kerrotaan tarkemmin vuosikertomuksen luvussa 2.9.

Kertomusvuonna hyväksyttiin valtioneuvoston [periaatepäätös teknologiapolitiikasta](#). Siinä linjataan ensimmäistä kertaa Suomen teknologiapolitiikan yhteinen päämäärä ja tavoitteet. Yhteisellä teknologiapolitiikalla parannetaan teknologioiden kehittämistä ja hyödyntämistä sekä niitä tukevaa toimintaympäristöä ja osaamispohjaa yrityksille ja kansalaisyhteiskunnalle. Teknologiapolitiikan perimmäiseksi päämääräksi on asetettu, että Suomi on vuonna 2030 maailman menestyksellisin ja tunnetuin teknologian tutkimuksesta, kehittämisestä ja hyödyntämisestä hyvinvointia ammentava maa.

[Tekoäly 4.0 -ohjelmassa](#) valmisteltiin toimenpideohjelma tekoälyteknologioiden käytön vauhdittamiseksi ja neljännen teollisen vallankumouksen edistämiseksi. Tavoitteena oli kannustaa eri sektoreita yhteistyöhön, kasvattaa digitaalisuuteen tehtyjä investointeja ja lisätä erityisesti pienten ja keskiurten yritysten digitaalisia taitoja. Kertomusvuonna julkistetussa ohjelman [loppuraportissa](#) on koottu yhteen kehitysalueet, tavoitteet ja toimenpiteet, joilla Suomi voisi menestyä digitaalisessa ja vihreässä siirtymässä eli kaksoisiirtymässä.

Hallitus teki maaliskuussa [periaatepäätöksen kansallisesta aineettomien oikeuksien strategiasta](#). Visiona on, että Suomessa on vuonna 2030 tehokkaasti innovaatio toimintaa ja luovaa työtä tukeva aineettoman omaisuuden oikeuksia suojaava toimintaympäristö, joka kasvattaa taloudellista hyvinvointia ja kilpailukykyä siten, että perusoikeuksien toteutuminen ja eri yhteiskunnalliset intressit otetaan monipuolisesti huomioon. Strategiassa esitetään 15 toimenpidettä toteutettavaksi eri hallinnonaloilla vuosina 2022–2030. Näitä ovat esimerkiksi patenttilainsäädännön kokonaisuudistus ja pienille ja keskiuurille yrityksille suunnatun neuvonnan lisääminen.

Valtioneuvosto antoi kertomusvuonna eduskunnalle selonteon Suomen digitaalisesta kompassista (VNS 10/2022 vp). Digitaalinen kompassi on vuoteen 2030 ulottuva kansallinen strateginen etenemissuunnitelma, joka luo kokonaiskuvan Suomen digitalisaatiokehityksestä ja ohjaa kansallista kehitystyötä. Digitaalinen Kompassi asettaa kansalliset tavoitteet digitalisaation hyödyntämiselle, jotta Suomi menestyy meneillään olevassa murroksessa. Kompassi vahvistaa yhteistä ymmärrystä digitalisaation ja datatalouden hyödyistä, käsitteistä ja suunnasta.

Hallitus teki kertomusvuonna [periaatepäätöksen](#), jossa linjataan eri hallinnonalojen tarvittavia toimia, joilla tuetaan joustavan monipaikkaisen työskentelyn, opiskelun tai asumisen mahdollisuuksien vahvistamista. Valmistelun yhteydessä on arvioitu monipaikkaisuuskehityksen vaikutusta muun muassa aluekehitykseen, ilmastotavoitteiden saavuttamiseen, alueellisesti kattavaan digitaaliseen infrastruktuuriin ja tietoliikenneyhteyksiin sekä meneillään oleviin valtion hankkeisiin.

2.6.2 Liikenneverkon kehittäminen

Ensimmäinen valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosiksi 2021–2032 (Liikenne 12) annettiin selontekona (VNS 2/2021 vp) eduskunnalle keväällä 2021. Syksyllä 2022 julkaistun [yhteen-
vetoraportin](#) mukaan suunnitelman mukainen toiminta on vakiintunut, ja sen tavoitteet ohjaavat toimintaa koko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom päivittää liikennejärjestelmänalyysiä säännöllisesti, ja sitä hyödynnetään päätöksenteon tukena. Väylävirasto puolestaan laatii vuosittain analyysiin perustuen väylänpidon perussuunnitelman, suunnitteluohjelman ja investointiohjelman vuorovaikutuksessa sidosryhmien kanssa.

Suunnitelman rahoituksen seuranta aloitettiin vuonna 2021. Perusväylänpidon rahoitus on suunnitelman mukaisella tasolla, mutta väyläverkon kehittämiseen ei ole osoitettu tavoitteiden saavuttamisen edellyttämää rahoitusta. Suunnitelman mukaan perusväylänpidon rahoituksesta kohdistetaan maanteille 52 prosenttia (keskimäärin 765 miljoonaa euroa vuodessa), radoille 39 prosenttia (keskimäärin 592 miljoonaa euroa vuodessa) ja vesiväylille 9 prosenttia (keskimäärin 141 miljoonaa euroa vuodessa). Ensimmäiset seurantatiedot rahoituksen kohdistumisesta vuoden 2021 osalta saatiin keväällä 2022. Eri väylämuotojen osuudet olivat: maantiet 58 prosenttia, rautatiet 34 prosenttia ja vesiväylät kahdeksan prosenttia.

Väyläverkon kehittämishankkeiden osalta seuranta kohdistuu talousarvioissa tehtäviin päätöksiin ja niiden kohdistumiseen suunnitelmassa esitettyihin painotuksiin, kuten elinkeinoelämän ja työmatkaliikenteen tarpeisiin sekä välityskyvyn parantamiseen. Kertomusvuoden syyskuun 2022 talousarvioehdotuksen ja julkisen talouden suunnitelman 2023–2026 mukaan keskimääräinen kehittämishankkeisiin osoitettava summa on vuosittain noin 470 miljoonaa euroa. Suunnitelman rahoituskehityksen mukaiset panostukset väyläverkon kehittämiseen ovat noin 500 miljoonaa euroa vuodessa. Väyläverkon kehittämisrahoitus on nykyisten päätösten valossa pienempi kuin Liikenne 12 -suunnitelman mukainen rahoitustaso.

Valtioneuvosto linjasi maaliskuussa [liikenneturvallisuusstrategiaa](#) koskevassa periaatepäätöksessään toimenpiteistä, joilla parannetaan liikenteen turvallisuutta ja ehkäistään liikenneonnettomuuksia. Strategian visiona on, että kaikki liikennemuodot ovat vuoteen 2050 mennessä niin turvallisia, ettei kukaan kuolisi tai loukkaantuisi vakavasti liikenteessä. Strategian toimenpideohjelma sisältää yli sata toimenpidettä eri liikennemuotojen turvallisuuden parantamiseksi. Niissä on otettu huomioon esimerkiksi tieliikenteen osalta nuorten kuljettajien ja ikääntyneiden onnettomuudet sekä

päihteiden käyttöön liittyvät onnettomuudet. Lisäksi toimenpiteet kattavat tasoristeysonnettomuudet ja tahalliset allejäännit raideliikenteessä, alkoholin käytöstä johtuvat onnettomuudet vesiliikenteessä sekä miehittämättömän ilmailun vaaratilanteet.

Tietoliikenneyhteyksien investointivelkaa purkavan laajakaistatukiohjelman [jälkiarvioinnin](#) mukaan ohjelma on vauhdittanut valokuituverkkojen rakentamista Suomen harvaan asutuilla alueilla. Tukiohjelman kautta myönnettiin valtiontukea nopeiden laajakaistaverkkojen rakentamiskustannuksiin vuosina 2011–2022. Koko laajakaistatukiohjelman kautta oli 13.9.2022 mennessä maksettu valtion tukea yhteensä 59,5 miljoonaa euroa. Tukiohjelman tavoitteena on ollut rakentaa nopean laajakaistaliittymän saatavuus 130 000 kotitaloudelle tai toimipisteelle. Ohjelman hankkeissa nopea laajakaistaliittymä on rakennettu 55 000 kotitaloudelle tai toimipisteelle. Saatavuus rakentuneilla verkoilla on yli 130 000, joten tavoitteeseen päästiin ennen tukiohjelman päättymistä. [Uusi laajakaistatukiohjelma](#) on käynnissä, ja sen puitteissa on jaossa EU:n elpymisvälineestä yhteensä 32 miljoonaa euroa vuosiksi 2022–2023. Ohjelma on suunnattu alueille, joille kaupallista laajakaistaa ei ole tulossa ennen vuotta 2025.

[Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelman](#) tavoitteena on 30 prosentin kasvu kävely- ja pyöräilymatkojen määrissä vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon. Valtionavustuksia kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen myönnettiin kertomusvuonna noin 25 miljoonaa euroa, yhteensä noin 80 hankkeelle. Avustusta myönnettiin kuntien ja seutujen kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämishjelmien laadintaan ja pyörämatkailun edistämiseen sekä hankkeisiin, joissa parannetaan arkikävelyn ja -pyöräilyn olosuhteita. Tavoitteena on lisätä kävelyä ja pyöräilyä, vähentää liikkumattomuudesta aiheutuvia terveyshaittoja sekä pienentää liikennepäästöjä.

Hallitus linjasi vuoden 2020 lopulla liikenne- ja viestintäministeriön sekä valtiovarainministeriön yhteistyöstä koskien suuria raideliikennehankkeita, joiden suunnittelu on vielä keväällä 2023 käynnissä. Hankkeissa suunnitellaan nykyistä nopeampia junayhteyksiä väleille Helsinki–Turku, Helsinki–Tampere ja Helsinki–Porvoo–Kouvola. Suunnittelusta vastaavat tehtävää varten perustetut julkisesti omistetut suunnitteluhankeyhtiöt Turun Tunnin Juna Oy, Suomi-rata Oy ja Itärata Oy. Näistä kertomusvuonna perustettiin Itärata Oy niin sanotun Itäradan suunnittelua varten. Suomen valtion osuus yhtiössä on 51 prosenttia.

Ministeriöt ovat vuosien 2021–2022 kuluessa toteuttaneet yhdessä [Suurten ratahankkeiden rahoituksen ja investointimahdollisuuksien selvityksen](#), jossa on tutkittu hankkeiden investointiedellytyksiä, sisältäen kiinteistökehitysmahdollisuudet, liikennöintitulot ja muut mahdolliset rahoitustavat. Erityisesti on selvitetty, miten suurta julkista maksuosuutta hankkeiden toteutus edellyttäisi ja muita vaihtoehtoisia rahoituslähteitä. Tavoitteena on ollut muodostaa käsitys investointikyvyn mitaluokasta päätöksenteon tueksi tilanteisiin, joissa tehdään pitkän aikavälin linjauksia yhteysvälien rakentamisesta ja käynnistetään niihin perustuvia neuvotteluja mahdollisiin investointeihin osallistumisesta kaupunkien ja kuntien kanssa.

Selvitystyön tulosten mukaan raideliikennehankkeiden suunnittelun valmiusasteissa on selviä eroja, joten selvityksen pohjana oleviin kustannusarvioihin liittyy huomattavia epävarmuustekijöitä. Selvityksen perusteella kyseessä olevien raideliikennehankkeiden toteuttaminen edellyttäisi huomattavaa julkisen sektorin taloudellista panostusta. Lisäksi hankkeiden toteuttamisesta aiheutuu monenlaisia mahdollisia vaikutuksia muun muassa ympäristöön ja talouteen. Mahdollisten investointipäätösten yhteydessä tulisi punnita investointi- ja operointikustannusten lisäksi myös näitä seuraamuksia.

2.6.3 Maatalous

Ruoan alkutuotannon vaikeutuneen tilanteen taustalla ovat maataloustuotannon pitkään jatkunut heikko kannattavuus, vuoden 2021 kasvukauden huono sato sekä globaalien ruoka- ja panosmarkkinoiden muutos. Tuottajahinnat eivät ole vastaavassa määrin reagoineet kasvaneisiin tuotantokustannuksiin, mikä on heikentänyt tuotannon kannattavuutta ja maatalojen maksuvalmiutta. Venäjän hyökkäyssodan myötä noussut energian hinta on kärjistänyt alkutuotannon kustannusahdinkoa, johon vastattiin kertomusvuoden keväällä päätetyllä maatalouden huoltovarmuuspaketilla.

Maatalous- ja elintarvikesektorin toimintaympäristöä kohdannut kustannuskriisi ja joidenkin raaka-aineiden häiriöttömään saantiin liittyneet epävarmuudet korostivat kertomusvuonna kotimaisen ruoantuotannon merkitystä myös huoltovarmuusnäkökulmasta. Ruokahuolto yleisesti ja sen toimivuuden varmistaminen kriisitilanteissa sai pitkään kaivattua huomiota ja arvostusta sekä poliittisessa että kansalaiskeskustelussa.

Valtioneuvosto hyväksyi joulukuussa 2021 [Suomen esityksen EU:n yhteisen maatalouspolitiikan eli CAP:n kansalliseksi suunnitelmaksi vuosille 2023–2027](#). Suunnitelma kattaa CAP:n keskeiset välineet eli maatalouden suorat tuet, maaseudun kehittämistoimet ja osittain maatalouden markkinatoimet. Esityksen pohjalta Euroopan komissio hyväksyi Suomen tarkennetun suunnitelman elokuun 2022 lopussa, ja tarvittavat lainsäädäntöehdotukset annettiin eduskunnalle budjettilakeina. Toimeenpanon pohjaksi tarvittavat kansalliset asetukset voitiin siten valmistella suunnitellussa aikataulussa. EU:n uudistettua maatalouspolitiikkaa toteutetaan Suomessa hyväksytyyn CAP-suunnitelman mukaisesti seuraavan viiden vuoden ajan. Maatalouspolitiikan uudistuksessa korostuvat Suomen näkökulmasta erityisesti aktiivisen ruoantuotannon edistäminen, huoltovarmuuden turvaaminen, ilmasto- ja ympäristötoimien vahvistaminen sekä uusien viljelijöiden saaminen alalle. Siirtymäkaudella 2021–2022 jatkettiin rahoituskauden 2014–2020 toimenpiteitä rahoituskauden 2021–2027 varoin.

Suomessa biokaasun tuotantoa ja käyttöä edistetään [kansallisella biokaasuohjelmalla](#), jonka toimeenpano alkoi 2020. Toimeenpanosuunnitelmaan on kirjattu 24 biokaasualan kehittämiseen tärteävää toimenpidettä, joista useimmat ovat toteutuneet tai toteutumassa. Maataloja ja maa-seutuuyrityksiä koskevista toimenpiteistä on toteutettu muun muassa biokaasun investointitukien

sisällyttäminen Suomen CAP-suunnitelmaan, investointituki orgaanisten lannoitteiden valmistukseen ja ravinnekierron neuvonta. Lisäksi on jatkettu ravinteiden kierrätyksen kokeiluohjelmaa sekä korotettu maatilojen ja maaseutuyritysten biokaasulaitosten investointitukitasoja 50 prosenttiin.

[Yhteinen ruokapöytä -keskustelufoorum](#)in tehtävänä on rakentaa luottamusta ruokaketjuun, nostaa suomalaisen ruoan ja ruokakulttuurin arvostusta, kirkastaa suomalaisen ruoan brändiä kotimaassa ja ulkomailla sekä edistää koko ketjun yhteistä etua. Kertomusvuoden aikana panostettiin ruokajärjestelmän kansainvälistämiseen ja esiteltiin elintarvikeviennin toimenpideohjelma. Lisäksi aloitettiin työ ruokakulttuurin edistämiseksi.

[Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston Suomen ohjelma 2021–2027](#) hyväksyttiin helmikuussa 2022 ja sen toimeenpano käynnistyi. Kotimaisen kalan käyttöä lisäävän edistämishjelman täytäntöönpanoa jatkettiin muun muassa käynnistämällä Kalakumous-vaikuttajaverkoston työ.

Kertomusvuonna annettiin esitys laiksi elintarvikemarkkinalain muuttamisesta (HE 283/2022 vp). Keskeiset ehdotukset koskivat sallittua maksuaikaa sekä myymättä jääneiden tuotteiden palautuksia koskevien sääntöjen tiukentamista. Lisäksi ehdotuksessa selkeytettiin elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtäviä ja toimia. Eduskunta hyväksyi lakiesityksen muutettuna helmikuussa 2022 ja laki (337/2023) tulee voimaan 1.5.2023.

Hallituksen esitys eläinlääkintähuoltolaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 83/2022 vp) annettiin eduskunnalle nykyisen eläinlääkintähuoltolain korvaamiseksi. Esitys sisältää ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämistä vastaavan, samoin kuin eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kansanterveyden kannalta välttämättömien, virka-aikaisten vähimmäispalveluiden säilyttämisen julkisella sektorilla. Eduskunta hyväksyi lakiesitykset muutettuina helmikuussa 2023.

2.7 Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi

2.7.1 Työllisyyskehitys

Työllisten määrä jatkoi kasvuaan vuonna 2022. [Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen](#) mukaan 15–64-vuotiaiden työllisyysaste oli vuoden 2022 joulukuussa 73,4 prosenttia, kun se vuotta aiemmin oli 73,3 prosenttia. Työllisiä oli 2 605 000 ja työttömiä 187 000. Työllisiä oli 10 000 enemmän kuin edellisvuonna. 15–64-vuotiaiden miesten työllisyysaste laski edellisen vuoden joulukuusta 1,6 prosenttiyksikköä 72,1 prosenttiin, ja naisten työllisyysaste nousi 1,8 prosenttiyksikköä 74,8 prosenttiin. Työttömiä oli saman verran kuin edellisvuonna.

Työllisyysasteen trendiluku oli 74,5 prosenttia. Vuonna 2021 tapahtunut tilastointimuutos huomioiden trendiluku on yhden prosentin alemmalla tasolla kuin mitä se olisi arvioituna aiemmalla laskentatavalla, joka oli käytössä hallituksen tavoitetta asetettaessa. Hallituksen 75 prosentin tavoite (vuodelle 2025) on siis toteutumassa jo tällä vaalikaudella.

Vuoden 2022 joulukuussa 15–74-vuotiaita työllisiä miehiä oli 36 000 vähemmän ja työllisiä naisia 46 000 enemmän kuin vuoden 2021 joulukuussa. Samanikäisten työttömyysaste oli 6,7 prosenttia, joka oli sama kuin vuotta aiemmin. Miesten työttömyysaste oli 7,7 prosenttia, kun se vuotta aiemmin oli 7,2 prosenttia. Naisten työttömyysaste oli 5,7 prosenttia, kun se vuotta aiemmin oli 6,2 prosenttia.

Vuositasolla tarkasteltuna 15–64-vuotiaiden työllisyysaste oli 73,8 prosenttia työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2022. Työllisyysaste kasvoi 1,6 prosenttiyksikköä vuodesta 2021. 15–64-vuotiaiden miesten työllisyysaste kasvoi edellisvuodesta 1,1 prosenttiyksikköä 73,9 prosenttiin ja naisten työllisyysaste kasvoi 2,1 prosenttiyksikköä 73,8 prosenttiin. Työllisten määrä kasvoi vuonna 2022 eniten majoitus- ja ravitsemistoiminnassa. Työllisten tekemien työtuntien määrä kasvoi 0,9 prosenttia vuonna 2022 vuoteen 2021 verrattuna.

Vuonna 2022 15–74-vuotiaita työttömiä oli keskimäärin 190 000, joka oli 22 000 vähemmän kuin edellisvuonna. Työttömiä miehiä oli 103 000 ja naisia 87 000 vuonna 2022. 15–74-vuotiaiden työttömyysaste vuonna 2022 oli 6,8 prosenttia, joka oli 0,9 prosenttiyksikköä vähemmän vuoteen 2021 verrattuna. Naisten työttömyysaste oli 6,4 prosenttia, kun se vuotta aiemmin oli 7,1 prosenttia. Miesten työttömyysaste oli 7,1 prosenttia, ja vuotta aiemmin se oli 8,2 prosenttia.

2.7.2 Työllistyminen ja työllistämisen edellytykset

Hallituksen työllisyystavoitteet ja keskeiset toimenpiteet

Hallituksen puoliväliriihessään julkistamassa [kestävyystiekartassa](#) asetettiin tavoitteeksi nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä. Lisäksi tavoitteena on kasvattaa työllisten määrää hallituksen työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuoteen 2030 mennessä. [Puolivälitarkastelussa](#) hallitus tavoitteli arvionsa mukaan 40 000–44 500 lisätyöllistä. Ennen puolivälitarkastelua oli tehty päätöksiä toimista, joilla tavoitellaan 31 000–33 000 lisätyöllistä vuoteen 2029 mennessä.

Kertomusvuoden lokakuussa annettiin hallituksen esitys (HE 207/2022 vp), jonka tarkoituksena on siirtää vastuu työ- ja elinkeinopalvelujen hoitamisesta kunnille vuoden 2025 alusta lukien ([TE-palvelut 2024 -uudistus](#)). Uudistuksen keskeiset kokonaisuudet ovat kunnan järjestämisvastuu, kannustava rahoitusjärjestelmä, kuntiin siirtyvät ja valtiolle jäävät palvelut, rakenteet ja tietojärjestelmät sekä henkilöstö- ja muutosjohtaminen. Työ- ja elinkeinopalvelujen siirto tuo palvelut lähemmäksi

sekä henkilöasiakkaita että työnantajia. Kun työllisyyspalvelut, kunnan koulutuspalvelut ja elinkeinopalvelut ovat saman järjestäjän vastuulla, niiden odotetaan tukevan nopeamman työllistymisen tavoitetta. Eduskunta hyväksyi lakiesitykset muutettuina maaliskuun alussa 2023.

Kertomusvuonna käynnistettiin niin sanottu pohjoismainen työvoimapalvelumalli, jossa yhdistyvät yksilöllinen palvelutarpeen arviointi, tiivis työnhaun tuki ja muut palvelut sekä omatoiminen työnhaku. Mallia koskeva sääntely tuli voimaan toukokuussa, ja samalla vahvistettiin työ- ja elinkeino-toimistojen (TE-toimistojen) ja kuntien resursseja. TE-toimistot ja kuntakokeiluun osallistuvat kunnat ottivat 2.5.2022 käyttöön uuden työvoimapalvelumallin. Työnhaussa painotetaan työnhakijan omatoimisuutta, ja työnhakuun saa entistä enemmän yksilöllistä tukea entistä aikaisemmassa vaiheessa. Myös työttömyysturvaetuuteen liittyviä seuraamuksia lievennettiin ja porrastettiin.

Hallitus antoi syyskuussa eduskunnalle palkkatuen uudistamista koskevan esityksen (HE 175/2022 vp), jonka tavoitteena on yksinkertaistaa sääntelyä, edistää heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä sekä lisätä palkkatuen käyttöä erityisesti yrityksissä. Tavoitteena on, että työnantaja pystyisi ennakoimaan nykyistä paremmin, millä ehdoin ja kuinka paljon tukea työllistämiseen voisi saada. Lisäksi tavoitteena on, että myöntö- ja maksatusprosessi olisi aiempaa nopeampi. Näin palkkatuki houkuttelisi työnantajia, erityisesti yrityksiä, palkkaamaan työttömiä työnhakijoita nykyistä enemmän. Osatyökykyisten työllistymismahdollisuuksia parannettaisiin nostamalla vamman tai sairauden perusteella myönnettävä palkkatuki 70 prosenttiin (nykyisin 50 prosenttia). Eduskunta hyväksyi lakiesitykset muutettuina maaliskuun alussa 2023.

Eduskunta hyväksyi heinäkuussa hallituksen esityksen (HE 62/2022 vp), jolla edistetään 55 vuotta täyttäneiden työllistymistä sekä parannetaan heidän työmarkkina-asemaansa ja työssä jaksamistaan. Uudessa vuoden 2023 alussa voimaan tulleessa laissa (669/2022) säädetään työttömyysturvan lisäpäivien poistamisesta ja uudesta 55 vuotta täyttäneille kohdennetusta muutosturvasta. Mahdollisuus työttömyysturvan lisäpäiviin poistuu kokonaan vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneiltä. Uuden muutosturvan tavoitteena on nopeuttaa irtisanotun työntekijän uudelleentyöllistymistä. Nykyisen työsopimuslaissa säädetyn muutosturvan lisäksi säädetään uudesta muutosturvasta kaikille tuotannollisin tai taloudellisin perustein irtisanotuille yli 55-vuotiaille, jotka ovat olleet vähintään viisi vuotta saman työnantajan palveluksessa.

Työelämä on nykyään yhä monimuotoisempaa, ja työnteon kirjo on laajentunut. Aina työsuhteen perustunnusmerkkien tarkastelun jälkeenkään ei ole selvää, tehdäänkö työtä työsuhteessa vai itsenäisessä asemassa yrittäjänä. Hallitus on antanut esityksen (HE 215/2022 vp), jonka mukaan työsopimuslain soveltamisalasäännöstä täsmennettäisiin lisäämällä siihen säännös kokonaisharkinnan tekemisestä tulkinnanvaraisissa ja epäselvissä tilanteissa. Tavoitteena on täsmentää ja selkeyttää työsuhteen määrittelyä tulkinnanvaraisissa ja epäselvissä tilanteissa. Muutos auttaa työnteon osapuolia ja viranomaisia tekemään rajanvetoja työsuhteessa ja yrittäjänä tehtävän työn välillä. Eduskunta hyväksyi lakiesitykset muutettuina helmikuussa 2023. Muutos tulee voimaan 1.7.2023.

[Työvoimatiekartta-hankkeessa](#) on etsitty ratkaisuja eri alojen työvoimatarpeisiin koko Suomessa niin lyhyellä, keskipitkällä kuin pitkälläkin aikavälillä. Kertomusvuonna valmistunut hankkeen asiantuntijoiden kehittämä tietomalli on syventänyt ymmärrystä työvoimapulan ja kohtaanto-ongelmien syistä ja laajuudesta eri ammateissa ja alueilla. Samalla myös kuva työvoimareserveistä ja työvoiman maahanmuuton tarpeesta on täsmentynyt. Työvoiman saatavuuteen liittyvät ammatti- ja aluekohtaiset tulokset ja tiekarttatyössä mukana olleiden kahdeksan eri toimialaryhmän esittämät ratkaisuehdotukset on julkaistu [Työvoiman saatavuus, työvoimapula ja kohtaanto-ongelmat vuonna 2022](#) -raportissa. Hankkeessa on selvitetty myös sitä, miten paljon Suomi tarvitsee työ- ja koulutusperäistä maahanmuuttoa, jotta yritykset löytäisivät tarvitsemansa osaajat. Hankkeessa kehitetty, päivittyvä tietopohja on myös julkaistu hankkeen verkkosivuilla.

Kertomusvuonna on toteutettu poikkihallinnollista [strategista ohjelmaa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökunnan riittävyyden ja saatavuuden turvaamiseksi](#). Tarkoituksena on löytää kestäviä ratkaisuja työvoimatarpeen kattamiseen lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä niin, että alueelliset erot on otettu huomioon. Poikkihallinnollinen työryhmä sai valmiiksi tammikuussa 2022 ensimmäiset kannanottonsa ja ehdotuksensa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden turvaamiseksi. Tavoitteena on, että koulutusmääriä lisätään tarvittaessa ja kestäväällä tavalla uuteen tietopohjaan perustuen. Myös koulutuksen rakenteita kehitetään ja koulutuspolkuja nopeutetaan. Ehdotuksia on konkretisoitu teemakokonaisuuksiksi, joita ovat työn veto- ja pitovoima, kansainvälinen rekrytointi ja työperäinen maahanmuutto, palvelujärjestelmän uudistuvat osaamistarpeet koulutusjärjestelmässä, tehtävärakenteet ja työnjako sekä palvelujen vaikuttavuus, osaamisen johtaminen, digitalisaatio-osaaminen ja tietopohja.

Työllisyyden kasvattamisen kannalta yhden potentiaalisen ryhmän muodostavat ne Suomeen muuttaneet, jotka ovat työttömiä tai työvoiman ulkopuolella. Hallitus antoi lokakuussa eduskunnalle esityksen kotoutumislain kokonaisuudistukseksi (HE 208/2022 vp). Ehdotetulla lailla pyritään nopeuttamaan ja tehostamaan maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä parantamalla ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta, nopeuttamalla palveluihin pääsyä, tavoittamalla maahanmuuttajia palveluihin nykyistä kattavammin maahanmuuton alkuvaiheessa sekä kehittämällä kotoutumisen alkuvaiheen palveluita kokonaisvaltaisesti. Lailla selkeytettäisiin viranomaisten vastuuta ja päivitetäisiin niitä vastaamaan rakenteellisia uudistuksia, kuten eduskunnalle tämän esityksen kanssa samanaikaisesti annettu edellä mainittu esitys TE-palvelu-uudistukseksi (HE 207/2022 vp). Eduskunta hyväksyi lakiesitykset muutettuina maaliskuussa 2023.

Työ- ja osaamisperäisen maahanmuuton edistäminen

Vuoteen 2035 ulottuva [koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta](#) kokoaa yhteen toimet, joilla Suomesta tehdään houkutteleva maa tehdä työtä ja opiskella ja joilla maahanmuuttoprosessista saadaan sujuva. Tavoitteena on vahvistaa Suomen asemaa globaalissa kilpailussa kansainvälisistä osaajista ja opiskelijoista. Hallitus tavoittelee työperäisen maahanmuuton vähintään kaksinkertaistamista nykytasosta vuoteen 2030 mennessä siten, että kestävyystiekartan

edellyttämä vähintään 50 000 työperäisen maahanmuuttajan kokonaislisäys toteutuu. Tavoitteena on, että vuoden 2030 jälkeen lisäys on vähintään 10 000 vuositasolla. Uusien ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä pyritään kolminkertaistamaan 15 000 opiskelijaan vuoteen 2030 mennessä.

Tiekarttaa toteuttavassa [Talent Boost -ohjelmassa](#) (TB-ohjelma) työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton edistämiseksi on kolme toimenpidekokonaisuutta: 1) osaajien houkuttelu, 2) ulkomalaislainsäädännön ja lupamenettelyjen kehittäminen sekä 3) pitovoiman ja kasvun edellytysten vahvistaminen. Esimerkkinä työvoiman maahanmuuttoa edistävien uusien palvelurakenteiden vahvistamisesta on ohjelman osana toteutettu [Work in Finland](#), joka on kansainvälisen rekrytointin työnantajaneuvonta yrityksille.

Kesäkuuussa TB-ohjelman osana käynnistyi erityisosaajille, kasvuyrittäjille ja heidän perheenjäsenilleen suunnattu oleskeluluvan hakemisen pikakaista, joka mahdollistaa oleskeluluvan saamisen 14 vuorokaudessa. Se on yksi tapa lisätä Suomen houkuttelevuutta ja helpottaa kansainvälisiä rekrytointeja. Pikakaistan käynnistymiseen liittyy pitkäaikaisen eli niin sanotun kansallisen D-viisumin käyttöönotto erityisasiantuntijoille, kasvuyrittäjille ja heidän perheenjäsenilleen. Lisäksi kertomusvuonna hyväksyttiin esitys (HE 232/2021 vp), jonka tavoitteena on helpottaa kansainvälisten opiskelijoiden maahantuloa ja Suomeen jäämistä. Uuden lain (277/2022) mukaan ulkomailta saapuvat opiskelijat saavat jatkossa oleskeluluvan koko opintojensa ajaksi. Laki parantaa mahdollisuuksia hakea töitä opintojen jälkeen, kun työnhakuluvan voimassaoloaika pitenee kahteen vuoteen.

Työkyvyn ja työhyvinvoinnin vahvistaminen

Vaikeimmissa asemassa olevien osatyökykyisten työllistymistä edistämään perustettu valtion omistama erityistehtäväyhtiö [Työkanava Oy](#) käynnisti toimintansa kertomusvuonna. Yhtiö edistää kaikkein vaikeimmissa asemassa olevien osatyökykyisten työllistymistä. Yhtiö tukee työllistettävien valmiuksia niin, että he Työkanavassa ensin työskenneltyään saisivat työpaikan avoimilta työmarkkinoilta. Työkanava tekee yhteistyötä työ- ja elinkeinoviranomaisten kanssa, ja osatyökykyiset henkilöt saavat työpaikan Työkanavassa ainoastaan työ- ja elinkeinotomiston välityksellä. Yhtiön toiminta rahoitetaan 20 miljoonan euron peruspääomalla Suomen kestävän kasvun ohjelmasta. Lisäksi se saa 10 miljoonan euron vuotuisen määrärahan valtion avustuksena. Suunnitelmana on, että ainakin kolmannes yhtiön tuloista tulisi tulevaisuudessa palvelumyynnistä.

Kertomusvuoden aikana on toteutettu [työelämän mielenterveysohjelmaa](#). Se on osa [kansallista mielenterveysstrategiaa](#). Ohjelmassa lisätään työpaikkojen valmiutta tukea työntekijöiden mielenterveyttä ja kykyä hallita mielenterveyttä uhkaavia riskejä. Ohjelman toimilla pyritään lisäämään työyhteisöjen hyvinvointia ja vähentämään mielenterveysperusteisia sairauspoissaoloja ja työkyvyttömyyseläkkeitä. Töissä olevien työkyvyn tukeminen ja työssä pysyminen vauhdittavat hallitusohjelman työllisyysastetavoitteen saavuttamista. Ohjelmassa työpaikan ja työterveyshuollon kanssa

tehtävään yhteistyöhön kehitetään toimintamalli, ja työpaikoille ja työterveyshuoltoihin levitetään mielenterveyden tuen keinoja, menetelmiä ja osaamista. Ohjelmassa tuetaan myös toimintakulttuurin muutosta ja mielenterveyskysymyksiin liittyvää asennemuutosta viestinnän keinoin.

Työelämän kehittämiseen tähtävien ohjelmien ([TYÖ2030](#), [Työkykyohjelma](#) ja [Työelämän mielenterveysohjelma](#)) toimenpiteet ovat toteutuneet suunnitellusti. Ohjelmien arviointi on käynnissä ja tuloksia on tarkoitus julkistaa keväällä 2023.

2.7.3 Tasa-arvon edistäminen

[Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2020–2023](#) kokoaa yhteen hallituksen tavoitteet ja toimenpiteet sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Ohjelmassa on noin 50 toimenpidettä, jotka koskevat työelämää, taloudellista tasa-arvoa, perhe-elämää, koulutusta, naisiin kohdistuvaa ja lähisuhdeväkivaltaa, sukupuolivähemmistöjen aseman parantamista sekä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista. Tasa-arvo-ohjelman loppuraportti valmistuu keväällä 2023.

[Perhevapaaudistus](#) tuli voimaan kertomusvuoden elokuussa. Sen myötä vanhempainvapaapäivien määrä kasvoi, ja vapaiden käytön joustavuus lisääntyi. Uudistuksen tavoitteena on helpottaa työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista sekä vaikuttaa hoivavastuun tasaisempaan jakautumiseen sukupuolten välillä. Uudistuksella pyritään lisäämään työelämän ja vanhempien tasa-arvoa ja huomioimaan nykyistä paremmin erilaiset perhemuodot. Uudistuksen myötä kumpikin vanhempi saa 160 vanhempainrahopäivän kiintiön. Perhevapaaudistuksen jälkeen vanhempainpäivärahat ovat nimeltään erityisraskausraha, raskausraha ja vanhempainraha.

Hallitus on edistänyt palkkatasa-arvoa toimenpiteillä, joihin sisältyvät palkka-avoimuutta edistävä lainsäädäntöhanke sekä tutkimushankkeita, joissa kehitetään menetelmä samanarvoisten töiden palkkojen vertailuun ja arvioidaan työ- ja virkaehtosopimusten sukupuolivaikutuksia. Toimiin lukeutuu myös kolmikantaisesti sovittu [samapalkkaisuusohjelma](#), jonka tavoitteena on naisten ja miesten keskimääräisen palkkaeron kaventaminen. Tähän pyritään palkka- ja sopimuspolitiikalla, palkkausjärjestelmien kehittämällä, työn ja perhe-elämän yhteensovittamisella sekä purkamalla työelämän eriytymistä sukupuolen mukaan. Palkka-avoimuuslainsäädäntöä valmistellut työryhmä luovutti [loppuraporttinsa](#) syksyllä 2021. Työryhmä ehdotti, että tasa-arvolaisissa lisättäisiin henkilöstön, henkilöstön edustajien ja syrjintää epäilevien työntekijöiden tiedonsaantioikeuksia palkoista. Työryhmän raportti toimi pohjana poliittiselle jatkokeskustelulle, mutta hanke raukesi syksyllä 2022.

2.8 Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi

2.8.1 Hyvinvointi ja palvelujen kehittäminen

Lokakuussa valmistui [toimintasuunnitelma köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi vuoteen 2030 mennessä](#). EU:ssa sovitun yleistavoitteen mukaisesti köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien määrää tulisi pienentää 15 miljoonalla henkilöllä vuoteen 2030 mennessä. Suomi asetti kansalliseksi tavoitteekseen vähentää köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien määrää 100 000 henkilöllä. Lähtötasona toimii vuosi 2019, jolloin Eurostatin mukaan köyhyys- tai syrjäytymisriski kosketti Suomessa 838 000 henkilöä. Suunnitelmaan on koottu köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi jo toteutettuja ja valmistelussa olevia toimia eri hallinnonaloilta sekä suosituksia tuleviksi toimiksi. Erityistä huomiota kiinnitetään lapsiperheisiin ja eläkeläisiin.

Eduskunta hyväksyi loppuvuonna yhdenvertaisuuslain muutokset (HE 148/2022 vp, lait 1192/2022-1195/2022), jotka tulevat voimaan kesäkuun alussa 2023. Yhdenvertaisuussuunnittelu ja yhdenvertaisuuden edistäminen laajennettiin koskemaan myös varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia toimipaikkakohtaisesti. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan piiriin kuuluu jatkossa myös työelämän valvonta. Varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnittelu torjuu parhaimmillaan syrjintää ja edistää erityisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten ja lapsiperheiden oikeuksien toteutumista.

Kertomusvuonna on käynnistetty kaksivaiheinen [työ lastensuojelulainsäädännön uudistamiseksi](#). Tavoitteena on turvata lasten oikeus tasapainoiseen kehitykseen ja erityiseen suojeluun. Palvelujen kokonaisuudesta halutaan selkeämpi ja vaikuttavampi.

Lastensuojelulain muutos vahvistettiin joulukuussa 2021 (1276/2021), ja säännökset tulivat voimaan kertomusvuoden alusta. Tavoitteena on vahvistaa lapsen oikeuksien toteutumista lastensuojelussa sekä turvata lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tavoitteiden toteutuminen. Tavoitteen saavuttamiseksi henkilöstömitoituksella vähennetään sosiaalityöntekijän työkuormitusta ja parannetaan näin tämän mahdollisuuksia perehtyä lapsen asioihin ja sosiaalityön tekemiseen lapsen etua parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaen. Yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saa olla vastuullaan enintään 35 lasta vuosina 2022 ja 2023 ja enintään 30 lasta vuodesta 2024 alkaen.

[Kansallisen lapsistrategian](#) toimeenpano käynnistyi loppuvuonna 2021. Sen tavoitteena on kaikkien lasten Suomi, aidosti lapsi- ja perhemyönteinen, lapsen oikeuksia kunnioittava yhteiskunta. Strategia perustuu perus- ja ihmisoikeussopimuksiin. Kertomusvuonna otettiin käyttöön [lapsitakuu](#), joka toteuttaa Euroopan komission hyväksymää lasten oikeuksia koskevaa EU-strategiaa. Suomalaisista lapsista ja nuorista valtaosa voi hyvin. Sosiaaliset, kulttuuriset ja materiaaliset resurssit kuitenkin jakautuvat epätasaisesti, ja pahimmillaan huono-osaisuus kasautuu. Eurooppalaisella lapsitakuulla

on tarkoitus osaltaan vastata tähän ongelmaan vahvistamalla lasten ja nuorten yhdenvertaisia mahdollisuuksia. Lapsitakuun kansallisen toimintasuunnitelman erityisenä tavoitteena on varmistaa haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten pääsy peruspalveluihin.

Lisäksi syksyllä päätettiin Kansallisen lapsistrategia -toiminnon perustamisesta sosiaali- ja terveysministeriöön. Toiminnon tehtävänä on koordinoida lapsistrategian keskeisten linjausten toimeenpanoa.

Valtioneuvosto linjasi joulukuussa [kansallista ikäohjelmaa koskevassa periaatepäätöksessään](#) tavoitteista ja toimenpiteistä, joilla tähdätään poikkihallinnollisesti ja laaja-alaisesti väestön ikääntymiseen varautumiseen. Päätös sisältää periaatteet ikäohjelman toteuttamisessa vuoteen 2030 saakka sekä vuosien 2023–2027 toimeenpanosuunnitelman ja alustavat toimenpide-ehdotukset vuosiksi 2027–2030. Periaatepäätöksellä tavoitellaan iäkkäiden henkilöiden toimintakykyyn vaikuttamista esimerkiksi sitä tukevalla asumisella ja teknologialla. Läpileikkaavissa teemoissa korostetaan iäkkäiden henkilöiden moninaisuuden, osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden vahvistamista, sukupolvien välisten suhteiden syventämistä sekä toiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittämistä laadun varmistamiseksi.

Hallitusohjelmaan sisältyvä iäkkäiden henkilöiden palvelujen uudistamisen kokonaisuus kotihoidon riittävyyden ja laadun vahvistamiseksi täydentyi kertomusvuonna. Säännökset kotiin annettavista palveluista ja asumispalveluja koskeva sääntely tulivat voimaan 1.1.2023 (lait 790/2022-792/2022). Tavoitteena on varmistaa, että iäkkäät henkilöt voivat elää kodissaan turvallisesti ja saavat tarpeidensa mukaiset kotiin annettavat palvelut. Uudistuksen tarkoitus on myös parantaa kotihoidon henkilöstön riittävyyttä sekä toiminnan toteuttamista ja johtamista.

Hallitus antoi marraskuussa eduskunnalle esityksen iäkkäiden ympärivuorokautisen hoivan henkilöstömitoituksen porrastamisesta (HE 298/2022 vp). Sen mukaan vähimmäismitoitus olisi 0,65 työntekijää asiakasta kohti 1.4.2023 alkaen ja 0,7 työntekijää 1.12.2023 alkaen. Hyvinvointialueille mitoituksen toteuttamista varten osoitettava rahoitus ei muuttuisi porrastuksen johdosta, jotta alueille voidaan toteuttaa henkilöstön saatavuutta parantavia toimia. Rahoitustason korotus vuonna 2023 olisi 128 miljoonaa euroa. Hallituksen esityksen tarkoituksena on säätää henkilöstömitoituksen toteuttamisen toteutettavissa olevasta aikataulusta siten, että henkilöstön määrä saataisiin nousemaan mahdollisimman nopeasti mahdollisimman lähelle hallituksen alkuperäistä tavoitetta. Eduskunta hyväksyi lain tammikuussa 2023 ja se (223/2023) tulee voimaan maaliskuun 2023 alussa.

2.8.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistaminen

Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä pelastustoimi siirtyivät kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueiden vastuulle 1.1.2023. Siirtymävaiheessa toimeenpanon keskeisenä tavoitteena on ollut varmistaa, että muodostuvien hyvinvointialueiden kaikki keskeiset toiminnot ja palvelut toimivat asiakkaiden ja henkilöstön kannalta häiriöttä uudistuksen tullessa voimaan. [Hyvinvointialueilla toteutetussa kyselyssä](#) kartoitettiin palveluiden siirtymiseen liittyviä riskejä, huolenaiheita sekä onnistumisia. Tulosten mukaan siirtymä vaikuttaa sujuneen suunnitellusti ja havaitut ongelmat on saatu ratkaistua. Häiriöt ovat liittyneet lähinnä tukipalveluihin sekä tietotekniikkaan ja tietojärjestelmiin. Potilasturvallisuus ei ole vaarantunut, ja palvelut on saatu hoidettua normaaliin tapaan. Pelastustoimen tehtävistä ja palveluista on kyetty huolehtimaan normaalisti.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman parlamentaarisen työryhmän [loppumietintö](#) monikanavarahoituksen purkamisen valmisteluun liittyen valmistui joulukuussa 2021. Kertomusvuonna sosiaali- ja terveydenhuollon ministerityöryhmä teki maaliskuussa [linjauspäätöksen monikanavarahoituksen purkamisen tiekartasta](#). Tavoitteena on koota terveyspalveluihin käytettävät julkiset rahat yhteen, ja näin yksinkertaistaa järjestelmää sekä luoda kannusteita kokonaiskustannustehokkuuteen sekä saumattomiin ja vaikuttaviin palvelukokonaisuuksiin.

Kertomusvuonna on aloitettu valmistelu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja tuottamisen valvonnasta säättämiseksi yhdessä laissa (HE 299/2022 vp). Tavoitteena on yhtenäistää nykyistä sääntelyä ja vahvistaa palvelujen laatua sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta. Eduskunta hyväksyi lakiesitykset muutettuina maaliskuussa 2023.

Eduskunta hyväksyi marraskuussa perusterveydenhuollon hoitotakuun tiukentamista koskevan lain (116/2023), jonka tarkoituksena on nopeuttaa kiireettömään hoitoon pääsyä. Hoitotakuuta tiukennetaan vaiheittain. Siirtymäkautena 1.9.2023–31.10.2024 perusterveydenhuollon avosairaanhoidon tulisi päästä 14 vuorokauden ja suun terveydenhuoltoon neljän kuukauden kuluessa hoidon tarpeen arvioinnista. Seitsemän vuorokauden hoitoon pääsyn määräaika perusterveydenhuollon avosairaanhoidossa ja kolmen kuukauden määräaika suun terveydenhuollossa tulevat voimaan 1.11.2024.

Pelastustoimen järjestämislain (613/2021) nojalla annettiin hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuutta ja aluehallintoviraston asiantuntija-arviota koskeva asetus (1213/2022). Siinä määritetään hyvinvointialueen seurannan vähimmäistietosisältö, selvitykseen tulevat tiedot sekä ajankohta, jolloin selvitys on toimitettava sisäministeriölle ja aluehallintovirastolle. Lisäksi asetuksella määritetään tiedot, joiden tulee sisältyä aluehallintovirastojen asiantuntija-arvioihin sekä ajankohta, jolloin ne on toimitettava sisäministeriölle. Saman järjestämislain nojalla annettiin myös pelastustoimen palvelutasopäätöstä koskeva asetus (1225/2022), jossa tarkennetaan hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasopäätösten sisällön perusteita, rakennetta ja seurantaa sekä aluehallintoviraston suorittamaa arviointia.

2.8.3 Sosiaaliturvan uudistaminen

Kertomusvuonna on jatkettu kahdelle eduskuntakaudelle ulottuvan [sosiaaliturvauudistuksen](#) valmistelua. Tavoitteena on nykyistä selkeämpi ja toimivampi järjestelmä, joka mahdollistaa työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa. Sosiaaliturvakomitean välimietinnössä on linjauksia komitean toisen kauden työstä ja ehdotuksia uudistuksista seuraavalle hallitukselle. Komitea kannattaa yhden perusturvaetuuden selvittämistä uudistuksen seuraavana vaiheena. Yksi etuus olisi syyperusteinen etuus, jonka myöntämisen ehdot olisivat erilaiset riippuen etuutta hakevan henkilön elämäntilanteesta. Siihen siirryttäisiin vaiheittain. Tarkoituksena on selkeyttää etuusjärjestelmää ja sen toimeenpanoa sekä helpottaa siirtymistä etuudesta toiseen. [Välimietintö](#) julkaistiin maaliskuussa 2023.

Komitea on arvioinut laajasti sosiaaliturvajärjestelmän eri osien toimivuutta ja uudistamistarpeita. Komitea on tehnyt lukuisia ehdotuksia selvitys-, lainvalmistelu- ja kehittämishankkeiksi. Ne koskevat muun muassa lasten ja perheiden sosiaaliturvaa, työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviä etuuksia, työttömyysturvaa, opiskelua ja osaamisen kehittämistä, asumisen tukia, toimeentulotukea sekä sosiaaliturvan toimeenpanoa ja digitalisaatiota.

Perhevapaaudistusta koskevat lainsäädäntömuutokset tulivat voimaan 1.8.2022. Asiasta kerrotaan tarkemmin luvussa 2.7.

Toimeentulotukilain muutokset (1023/2022) tulivat voimaan 1.1.2023. Muutosten tavoitteena on parantaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa sekä tarkentaa palvelua, asiointia ja asiakaskohtaista harkintaa koskevia säädöksiä. Lisäksi säädetään Kelan ja hyvinvointialueiden yhteistyöstä. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta lukien. Kansaneläkelaitos vastaa edelleen perustoimeentulotuesta

Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen (HE 102/2022 vp, lait 1157/2022-1159/2022) yrittäjän eläkelain muuttamisesta sosiaali- ja terveystieteiden tekemillä muutoksilla, ja lain muutokset tulivat voimaan 1.1.2023. Niillä parannetaan yrittäjien eläke- ja sosiaaliturvaa. Yrittäjien työtulot vahvistetaan tasolle, jolla varmistetaan yrittäjälle työuran aikaiseen tulotasoon nähden riittävän työeläketurvan karttumisen ja kohtuullinen eläkeaikainen toimeentulo.

2.9 Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi

2.9.1 Koulutus ja osaaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön [Sivistyskatsaus 2023](#) antaa tilannekuvan suomalaisen koulutuksen ja osaamisperustan nykytilasta ja viimeaikaisesta kehityksestä. Kansainvälisessä vertailussa suomalaisten koulutustaso on laskenut kehittyneiden maiden keskitasolle, ja työikäisen väestön

koulutustason nousu on hidastumassa. Koulutuspoliittisessa tutkimuksessa ja julkisessa keskustelussa tunnistetaan oppimistulosten pitkäaikainen lasku, joka alkoi jo 1990-luvun lopulla. Monet perinteiset vahvuutemme, kuten koulutuksen laaja autonomia ja opettajien korkea koulutustaso, ovat vain vahvistuneet 2000-luvulla, mutta oppimistulokset ovat heikentyneet ja erityisesti heikomin pärjäävien lasten ja nuorten osuudet kasvaneet. Koulutuksen taloudellinen tuotto on silti säilynyt hyvänä ja korkeampi koulutus on yhteydessä korkeampaan työllisyyteen ja palkkatasoon. Vuosikertomuksen opetus- ja kulttuuriministeriötä koskevassa tuloksellisuusosiossa kuvataan myös nykytilanteen haasteita ja kehittämiskohteita.

Koulutuspoliittinen selonteko (VNS 1/2021 vp) annettiin eduskunnalle vuonna 2021. Kertomusvuonna eduskunta antoi [selonteosta mietinnön](#), jolle jatkotyö pohjautuu. Eduskunta edellytti sivistysvaliokunnan mietinnön pohjalta hallituksen antavan selonteosta toimeenpanosuunnitelman, jossa huomioidaan mietinnön kannanotot ja valiokunnan selonteon linjojen täsmentämiseksi tekemät lausumat.

Jatkuvaa oppimista edistettiin hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Joulukuussa julkistetun [kansallisen korkeakoulujen jatkuvan oppimisen strategian](#) tavoitteena on, että korkeakoulujen jatkuva oppiminen huomioi erilaiset taustat ja elämäntilanteet ja tarjoaa opiskelijoiden tarpeisiin sopivia, helposti saatavilla olevia ja joustavia oppimismahdollisuuksia. Korkeakoulujen koulutustarjonnan uudistamiseksi käynnistetään muun muassa EU-suosituksen mukaisten pienten osaamiskokonaisuuksien (micro-credentials) kansallinen käyttöönotto- ja pilotointiprojekti, jonka määrittelyt tukevat myös jatkuvan oppimisen digitaalisen palveluympäristön kehittämistä. Lisäksi työn tuottavuutta ja elinkeinoelämän uudistumista vahvistetaan työpaikoilla toteutettavilla tutkimukseen rakentuvilla jatkuvan oppimisen toteutuksilla.

Kansallisen [jatkuvan oppimisen uudistuksen](#) toteutukseen keskeisesti liittyvä [Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus](#) Jotpa edistää työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Kertomusvuonna Jotpa ohjasi rahoitusta koulutukseen, osaamispalveluihin, kohderyhmien tavoittamiseen, koulutuksen aikaisiin tukitoimiin, ennakkointiin ja osaamiskartoituksiin sekä kehittämiseen ja kokeiluihin yhteensä 33,8 miljoonaa euroa, josta Suomen [elpymis- ja palautumistukivälineen](#) rahoituksen osuus oli 6,5 miljoonaa euroa. Valtionavustusta kohdennettiin muun muassa koronaepidemian vaikutusten hoitoon, sosiaali- ja terveydenhuollon ja varhaiskasvatuksen täydentäviin ja pätevöittäviin opintoihin, mukaan lukien hoiva-avustajat, sekä digitalisaation ja vihreän siirtymän edistämiseen. Lisäksi toteutettiin vetytalouteen, akkuteknologiaan, kaupan rakennemuutokseen ja ukrainalaisten kausityöntekijöiden osaamiseen liittyvät hankinnat.

Valtioneuvoston asettama parlamentaarinen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan työryhmä (TKI-työryhmä) sai vuoden 2021 lopulla aikaan parlamentaarisen sitoumuksen nostaa tutkimus- ja kehittämisen menot (T&K-menot) neljään prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2030 mennessä. Vuoden 2023 alussa voimaan tulleella T&K-rahoituslailla (1092/2022) säädetään merkittävistä valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisäpanostuksista. Rahoituslaki teki

valtion rahoituksen lisäyksistä lakisääteisen menon. Työryhmän esittämä T&K-toiminnan verokannustimen käyttöönottamista koskeva laki (1298/2022) hyväksyttiin eduskunnassa lakialoitteen (LA 69/2022 vp) pohjalta joulukuussa 2022. Verokannustin ohjaa erityisesti pieniä ja keskisuuria yrityksiä lisäämään T&K-toimintaansa.

Koulutuksen ja opetuksen laadun ja tasa-arvon vahvistamista on jatkettu kertomusvuonna monin keinoin. [Oikeus oppia -ohjelmalla](#) on tällä hallituskaudella tehty yhteensä 395 miljoonan euron panostus varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen laatuun ja tasa-arvoon. Ohjelmalla on muun muassa vahvistettu koulutuksellista tasa-arvoa, ja tuettu lukutaitoa, maahanmuuttajien perustaitoja sekä oppilaanohjausta paikallisesti vahvistavia toimia. Lisäksi on vahvistettu digitaalisia taitoja ja monilukutaitoa, inklusiota sekä valmisteltu työryhmän ehdotus seuraavalle hallitukselle perusopetuksen tuen uudistamiseksi. Ohjelmassa toteutettu tutkimus- ja selvitystyö on vahvistanut yhteiskunnallista ymmärrystä koulujen eriarvoistumiskehityksen ja yhteiskunnan laajemman segregaatiokehityksen tiiviistä yhteydestä.

Lakiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta lisättiin säännös (489/2022) erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Vuoden 2023 alussa voimaan tulleella muutoksella vakinaistettiin koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin myönnettävä erityisavustus (niin kutsuttu tarveperusteinen rahoitus). Tämä mahdollistaa pitkäjänteisen työn eriarvoistumisen ehkäisemiseksi sekä valtionhallinnon että varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestäjän tasolla.

Vuosina 2021–2022 toteutetulla [lukion laatu- ja saavutettavuusohjelmalla](#) vahvistettiin lukiokoulutuksen laatua ja koulutuksen saavutettavuutta. Osana ohjelmaa valmisteltiin kertomusvuonna [lukiokoulutuksen laatustrategia](#). Sen tavoitteena on tukea lukiokoulutuksen järjestäjiä ja niiden henkilöstöä kehittämään ja ottamaan käyttöön toimivia menettelyjä koulutuksen laadun varmistamiseksi ja toiminnan parantamiseksi vuoteen 2030 mennessä. Strategia rakentuu neljälle laatu-tekijälle, jotka ovat laadukas oppiminen, hyvinvointi ja osallisuus, kehittyvä toimintakulttuuri sekä lukiokoulutuksen saavutettavuus. Lukion laatustrategian tavoitteena on luoda yhdensuuntaiset periaatteet ja suuntaviivat lukiokoulutuksen eri toimijoiden laadunhallinnalle ja sen johtamiselle. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus tukevat kehittämistoimintaa suuntaamalla valtionavustuksia koulutuksen järjestäjille, ohjaamalla kehittämistyötä sekä edistämällä hyvien toimintamallien levittämistä.

Ammatillisen koulutuksen laatua ja tasa-arvoa parantavan [Oikeus osata](#) -kehittämishjelman toimenpiteillä varmistettiin koulutuksen laatua ja tuettiin sen jatkuvaa parantamista. Ohjelmassa oli neljä toimenpidekokonaisuutta: oppimisen edellytysten ja oppimistulosten parantaminen, hyvinvoinnin, yhteisöllisyyden ja osallisuuden vahvistaminen, toimintakulttuurin uudistamisen ja sen johtamisen tuki sekä kyky vastata toimintaympäristön muutoksiin. Lisäksi ammatillisen koulutuksen opetuksen ja ohjauksen vahvistamiseksi myönnettiin 70 miljoonaa euroa. Sosiaalisesti kestävää ammatillista koulutusta vahvistettiin viidellä miljoonalla eurolla.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjille myönnettiin kertomusvuonna 57,4 miljoonan euron lisärahoitus, jolla varmistettiin elokuun alussa käynnistyneen uuden tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen (TUVA) kattava järjestäminen ja vahvistettiin työvoimatarpeisiin vastaamista erityisesti hoiva-alalla. Rahoituksella tuettiin myös Ukrainasta tulleille pakolaisille järjestettävää koulutusta. Lisäksi rahoituksesta noin puolet kohdistui koronaepidemian tukitoimiin. Rahoituksella tuetaan koulutuksen järjestäjien mahdollisuutta varmistaa riittävä ja alueellisesti kattava tutkintokoulutukseen valmentava koulutus, vaativaa erityistä tukea tarvitsevien opiskelijoiden koulutuksen järjestäminen sekä työvoiman saatavuuden ja kohtaannon parantaminen muun muassa lähihoitajakoulutuksilla.

2.9.2 Kulttuuri, nuoriso ja liikunta

Hallitus antoi marraskuussa eduskunnalle esityksen (HE 255/2022 vp) arpajaislain muuttamiseksi, joka hyväksyttiin helmikuussa 2023. Muutoksella poistetaan rahapeli tuotolla rahoitettujen toimintojen taloudellinen ja määrärahasoon liittyvä riippuvuus Veikkaus Oy:n tuotosta. Lisäksi vahvistetaan rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä yksinoikeusjärjestelmässä. Veikkaus Oy:n tuotolla rahoitetuille toimintoille on tarkoitus ottaa käyttöön [parlamentaarisessa yhteistyössä valmisteltu uusi rahoitusmalli](#), jossa toimintoja rahoitetaan vuoden 2024 alusta lukien menokehyksen sisältä yleiskatteellisista budjettivaroista. Arpajaislaissa säädetyistä Veikkaus Oy:n tuoton yksilöidyistä käytötarkoituksista ja rahoituksen jakautumisesta eri käyttökohteisiin on tarkoitus luopua. Veikkaus Oy:n tuotto otetaan jatkossa yleiskatteellisena valtion talousarvioon käytettäväksi talousarvion mukaisiin menoihin.

Kertomusvuonna hallitus antoi eduskunnalle esityksen laeiksi tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta (HE 43/2022 vp). Muutoksilla tekijänoikeuslakiin ja sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin pannaan täytäntöön EU:n tekijänoikeusdirektiivin ja verkkolähetysdirektiivin säännökset kansallisesti. Ehdotettavilla muutoksilla edistetään digitaalisten teknologioiden ja teosten rajat ylittävää käyttöä, teosten laajempaa saatavuutta ja toimivia tekijänoikeusmarkkinoita. Lainmuutoksilla edistetään myös televisio- ja radio-ohjelmien levitystä ja ohjelmiin sisältyvien teosten ja muun suojatun aineiston tekijänoikeuden ja lähioikeuksien lisensointia. Muutokset tulivat voimaan 3.4.2023.

Kulttuurin ja luovien alojen kasvuun ja niiden kestävään uudistumiseen panostetaan Suomen [kestävän kasvun ohjelmassa](#). Kulttuuri- ja luovien alojen rakennetuella edistetään näiden alojen palveluiden sekä tuotanto- ja toimintamallien uudistamista ja digitalisaatiota. Rakennetuen tavoitteena on osaltaan myötävaikuttaa siihen, että luovien alojen työpaikat lisääntyvät ja että alojen osuus bruttokansantuotteesta nousee merkittävästi nykyisestä 3,5 prosentista vuoteen 2026 mennessä. Hankkeiden vaikutukset ovat suurelta osin valtakunnallisia. Kertomusvuonna myönnettiin 13,7 miljoonaa euroa innovatiivisten palvelujen sekä tuotanto- ja toimintamallien kehittämiseen.

Hallituksen esitys laiksi nuorisolain muuttamisesta (HE 107/2022 vp) hyväksyttiin kertomusvuonna, ja laki tuli voimaan 1.1.2023. Nuorisolakiin lisättiin säännökset [Harrastamisen Suomen mallin](#) mukaisesta nuorten harrastustoiminnasta ja sen toteuttamiseen tarkoitetun valtionavustuksen myöntämisestä. Lain muutos vakiinnuttaa mallin mukaisen harrastustoiminnan pysyväksi toimintamalliksi kunnissa. Mallin on tarkoitus mahdollistaa jokaiselle lapselle ja nuorelle mieluisa ja maksuton harrastus koulupäivän yhteydessä.

Liikuntalain muutosesitys (HE 259/2022 vp) annettiin eduskunnalle marraskuussa. Muutos tarkentaa ja selkiyttää laissa olevaa käsitteistöä. Kestävän kehityksen edistäminen liikunnassa ja huippu-urheilussa tulee yhdeksi aktiiviseksi tavoitteeksi. Huippu-urheilun määritelmää täsmennetään siten, että siinä näkyvät keskeiset tavoitteet, joilla huippu-urheilua tulee edistää. Lisäksi Suomen Akatemia voi toimia jatkossa valtionapuviranomaisena liikuntatieteellisten avustusten myöntämisessä. Muutos tuli voimaan helmikuussa 2023.

2.10 Maailman paras julkinen hallinto

Hallitusohjelman maailman parhaan julkisen hallinnon teemassa on useita hallinnon kehittämiseen liittyviä tavoitteita. Tavoitteiden saavuttamiseen tähtäviä toimenpiteitä on toteutettu lukuisissa hankkeissa ja verkostoissa. Kehittämisen etenemisen tilannekuvaa on kerätty tutkimuksin ja selvityksin, ja näistä on saatu myös suosituksia jatkokehittämiseen. Kokonaiskuva vaatii vielä analysointia, ja hallinnon kehittäminen jatkuu edelleen. Suomen julkista hallintoa voidaan pitää hyvänä, kun sitä arvioidaan esimerkiksi luotettavuuden, tasapuolisuuden ja palveluiden näkökulmista.

Julkisen hallinnon tilaa ja sen kehittymistä on mitattu muun muassa valtionhallinnon virkamiesetiikan ja -moraalin tilasta tehdyllä [kansalaiskyselyllä](#). Tulosten mukaan 62 prosenttia suomalaisista luottaa valtionhallintoon ja sen virkamiesten toimintaan. Luottamus on kasvanut viisi prosenttiyksikköä vuodesta 2016, jolloin kysely viimeksi toteutettiin. Kansalaiset pitävät valtionhallinnon arvoja tärkeinä, mutta arvioivat niiden toteutuvan käytännössä vain kohtalaisen hyvin. Laillisuusperiaatteen, asiantuntemuksen ja tasa-arvon nähtiin toteutuvan parhaiten, taloudellisuuden, tuloksellisuuden, innovatiivisuuden ja avoimuuden huonoiten. Toimintatapojen osalta kansalaiset olivat eniten huolestuneita turhasta byrokratiasta, mutta pitivät virkamieskuntaa lahjomattomana.

[World Justice Projectin oikeusvaltiovertailussa](#) Suomi sijoittui vuonna 2022 kokonaistuloksissa Tanskan ja Norjan jälkeen kolmanneksi, kuten on ollut vuodesta 2016 lähtien.

[Julkisen hallinnon strategiassa](#) on määritelty päämäärät hallinnon toiminnalle vuonna 2030. Strategian mukaista hallinnon uudistamista vietiin eteenpäin niin valtionhallinnon sisällä kuin kuntahallinnon ja hyvinvointialuevalmistelun kanssa. Uudistamislinjausten toimeenpanoa on ehdotettu jatkettavaksi seuraavalla hallituskaudella. [Tutkimuksessa kuntien ja valtion välisestä suhteesta ja julkisen hallinnon strategian hyödyntämisestä kuntakentällä](#) ilmeni, että julkisen hallinnon strategiaa

pidetään yleisesti ottaen hyvänä ja sen ajamia teemoja tavoittelemisen arvoisina, mutta strategiaa tunnetaan hyvin huonosti. Kunnat kokevat, että valtio ei ymmärrä kuntakenttää tarpeeksi. Kunnissa toivotaan valtiolta luottamusta päätöksenteon onnistumiseen, mutta samanaikaisesti myös tukea ja ohjausta erityisesti linjausten toimeenpanoon. Strategiatyön merkitys kunnissa on vahvistunut.

[Julkisten palveluiden kansalais- ja asiakaskokemuksen tietopohjaselvitys](#) osoitti, että Suomen julkinen hallinto kokoa tällä hetkellä paljon seuranta- ja arviointitietoa, mutta epäyhteneväisyyden ja yhteismitattomuuden takia kokonaiskuva ei ole mahdollista muodostaa. Selvityksessä suositeltiin kansalais- ja asiakastyytyväisyyden seurannan ja arvioinnin nostamista julkisen hallinnon jatkokehittämisessä keskeiseen asemaan. Valtionhallinnon ja yliopistojen johdolle suunnatun [Julkisen sektorin innovaatiobarometrin](#) tulosten mukaan asiakkaiden ja kansalaisten tarpeet ja odotukset olivat merkittävin motivoiva tekijä innovaatiotoiminnalle valtionhallinnossa.

OECD teki vuonna 2021 Suomea koskevan [luottamusarvioinnin ja arvioinnin kansalaisyhteiskunnan tilasta](#). Niissä havaittiin, että kansalaisten luottamus julkisiin instituutioihin ja tyytyväisyys demokratiaan on korkealla, mutta niiden ihmisten osuus, jotka uskovat voivansa vaikuttaa poliittisiin prosesseihin on Suomessa pieni verrattuna muihin korkean luottamuksen maihin. OECD suositteli Suomelle sosiaalisen vuoropuhelun lisäämistä ja kansallisten dialogien kokonaisuuden luomista. Uudenlainen malli yhteiskunnallisen vuoropuhelun toteuttamiseen kansalaisten, yhteisöjen ja viranomaisten välillä valmistui toukokuussa 2022, ja sitä pilotoitiin maahanmuuttodialogeissa syksyllä 2022.

Valtioneuvosto hyväksyi maaliskuussa 2022 [Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen valtakunnallisen suunnitelman](#). Valtion virastojen aukiololainsäädännön uudistus tuli voimaan vuoden 2023 alusta, ja kellonaikakohtaisesta aukiolosäätelystä pääosin luovuttiin. Joustava aukiolosäätely mahdollistaa palveluverkon kehittämisen ja käyntiasioinnin järjestämisen kustannustehokkaalla tavalla. Valtion viranomaisten aukioloaikaa voidaan kohdentaa niille asiointipaikoille ja niihin kellonaikoihin, jolloin käyntiasiointia on. Valtion palvelu- ja toimitilaverkkouudistuksessa kootaan käyntiasiointia yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin, ja virastoissa siirrytään yhteiskäyttöisiin toimistotiloihin 2020-luvulla. Kolmessa ensimmäisessä maakunnassa, Etelä-Karjalassa, Pohjois-Karjalassa ja Päijät-Hämeessä, on käynnissä yhteisten asiakaspalvelupisteiden rakentaminen ja toimistotilojen vähentäminen.

Valtion henkilöstöjohtamisen uudistusohjelma vietiin päätökseen. Ohjelmassa toteutettiin 30 erilaista kehittämishanketta liittyen muun muassa monimuotoisuuteen, vastuullisuuteen ja rekrytoinnin sujuvuuteen. Julkista johtamista selvitettiin tutkimuksessa [Julkisen johtamisen identiteetti, johtajien asema ja työn vaatimukset 2020-luvulla](#). Keskeisiä johtopäätöksiä oli, että julkisella johtamisella on vankka perusta ja identiteetti ja että työ yleisen edun ja demokratian palveluksessa koetaan merkitykselliseksi. Poliittisten päätöksentekijöiden ja ammattijohtajien välinen työnjako ja

suhde on jokseenkin toimiva, mutta ei ongelmaton. Ammattimaista johtamisen kehittämistä ja johtajien tukea on lisättävä, ja tarve ihmiskeskeiseen johtamiseen korostuu monimutkaisessa toimintaympäristössä ja nopeissa muutoksissa.

Valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton yhteisessä [Hankinta-Suomi-ohjelmassa](#) toimeenpannaan [kansallista julkisten hankintojen strategiaa](#). Ohjelma on tuottanut selvityksiä, oppaita ja työkaluja hankintojen johtamiseen ja suunnitteluun, hankintaprosesseihin sekä vastuullisuuteen. Hankintastrategia tai strategiset linjaukset on laadittu 80 prosentissa yli viidellä miljoonalla eurolla vuosittain hankkivista valtion virastoista ja laitoksista. Vuonna 2022 77 prosentissa hankinnoista otettiin huomioon pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuudet ja 29 prosentissa edistettiin vähähiilisyttä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen laajuus, yhteiskunnallinen merkittävyys ja kiinnittyminen kansalaisten arjen palveluihin tekevät uudistuksesta poikkeuksellisen. Ensimmäisissä aluevaaleissa tammikuussa 2022 valittiin hyvinvointialueille aluevaltuustot, joiden toimikausi alkoi 1.3.2022, ja aluehallitukset aloittivat toimintansa. Valtioneuvosto tuki koko vuoden ajan alueellista uudistuksen toimeenpanoa. Vuodenvaihteen 2022–2023 siirtymä kuntapohjaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon ja alueiden pelastustoimen järjestämisvastuusta hyvinvointialueille toteutui onnistuneesti. Hyvinvointialueiden taloudesta on tietoa hallituksen vuosikertomuksen luvussa 3.4.

Hallitus valmisteli eduskunnalle esityksen työllisyys- ja elinkeinopalvelujen siirtämisestä kuntien vastuulle (HE 207/2022). Tavoitteena on palvelurakenne, joka edistää työntekijöiden nopeaa työllistymistä ja lisää työ- ja elinkeinopalvelujen tuottavuutta, saatavuutta, vaikuttavuutta ja monipuolisuutta. Siirron yhteydessä luodun rahoitusmallin tavoitteena on kannustaa kuntia kehittämään toimintaansa työllisyyttä edistäväksi. Lakipaketti julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisestä vahvistettiin 23.3.2023. Palveluiden järjestämisvastuu siirtyy valtiolta kunnille 1.1.2025.

Ratkaisuja kuntien murrosvaiheeseen, eriytymiseen ja tulevaisuuteen haettiin helmikuun alussa 2022 julkaistussa raportissa [Kuntapolitiikka käännekohdassa? : Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot](#). Siinä käsiteltiin laajasti kuntapolitiikan ja kuntien kannalta merkittäviä kokonaisuuksia, kuten taloutta, tehtäviä, itsehallintoa, rakenteita ja kuntien yhteistyötä. Syksyllä käynnistyi Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin toteuttama ja rahoittama kaksivuotinen hanke ”Delivering Good Governance and Balanced Local Economy in Finland”, jonka yhtenä osatuotoksena tullaan tekemään vertaisarviointi eurooppalaisista eriytyneen tehtävänjaon malleista.

Digitalisaatiota tuettiin eri ohjaukskeinoin ja useilla hallitusohjelmahankkeilla, jotka liittyvät esimerkiksi julkisen tiedon hyödyntämiseen ja avaamiseen, digitaalisten palvelujen edistämiseen henkilö- ja yritysasiakkaille, digitaalisen henkilöllisyydistuksen kehittämiseen, henkilötunnuksen uudistamiseen, tekoälyn ja automaation hyödyntämiseen palveluiden tuotannossa sekä digitaalisen turvallisuuden ja viranomaisten toimintaedellytysten parantamiseen.

Laajassa sidosryhmäyhteistyössä valmistui digi- ja datatalouden yhteistyöryhmän digitoimiston johdolla [valtioneuvoston selonteko kansallisesta digikompassista](#). Tavoitteena on vahvistaa pitkäjän-teistä ja suunnitelmallista kansallista digitalisaatiokehitystä vuoteen 2030 asti.

Suomi on pysynyt vuodesta toiseen EU-maiden digitalisaatiovertailujen kärjessä. Vuonna 2022 Suomi sijoittui jälleen ensimmäiseksi [Euroopan komission vuotuisessa digitaalitalouden ja -yhteis-kunnan indeksissä \(DESI\)](#), joka kuvaa EU-maiden digitaalista toimintakykyä ja sen kehitystä neljällä osa-alueella: siirtoyhteydet, inhimillinen pääoma (digitaidot), digiteknologian integraatio sekä digitaaliset julkiset palvelut. Suomen erityisvahvuuksia vertailussa ovat kansalaisten digitaidot ja kyberturvallisuusvalmius. YK:n julkaisemassa sähköisen hallinnon vertailussa Suomi sijoittui toiseksi vuonna 2022.

Viranomaisia tuettiin ja ohjattiin tuomaan palvelunsa kansalaisten ja yritysten saataville digitaalisina ja saavutettavina. Yhdenvertaisuuden varmistamiseksi digituen tarjoamista edistettiin eri toimijoista koostuvan digituen verkoston kautta. Julkisen tiedon avaamista jatkettiin ja tietovarantojen hyödyntämistä ja uudelleenkäyttöä parannettiin. Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen toimenpiteet liittyivät muun muassa tiedon laatuun, saatavuuteen ja yhteentoimivuuteen.

Hallituksen esitys julkisen hallinnon automaattisen päätöksenteon lainsäädännöksi (HE 145/2022 vp) annettiin syyskuussa 2022. Tarkoituksena on mahdollistaa automaattiset hallintopäätökset ja palveluautomaation käyttö viranomaisneuvonnassa. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi helmikuussa 2023.

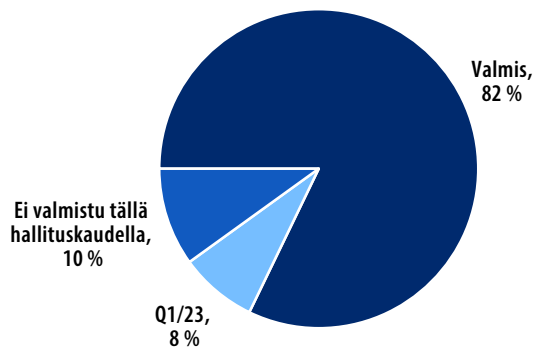
Yritysten taloushallinnon digitalisoimista reaaliaikatalouteen siirtymiseksi valmistelea työ- ja elinkeinoministeriön johtama Yrityksen digitalous -hanke. Hanke päättyy vuoden 2024 lopussa, ja siinä annetaan ehdotukset ratkaisusta digitalouden ekosysteemin yhteentoimivuuteen ja tekniikkaan, taloushallinnon toimintaan ja prosesseihin sekä organisaatioon ja hallintamalliin.

2.11 Hallitusohjelman toteutuminen hallituskaudella

Valtioneuvoston kanslian ylläpitämä Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman toteutumisen seuranta on pohjautunut kaikkiaan 774 hallitusohjelmassa määriteltyyn toimenpiteeseen, jotka ovat liittyneet valtionalouteen, hallitusohjelman strategiaan painopisteisiin ja julkisen hallinnon ohjaus-tapoihin. Tammikuussa 2023 toteutetun arvon perusteella toimenpiteistä 90 prosenttia valmistuu hallituskauden loppuun mennessä. Arviointihetkellä toimenpiteistä 82 prosenttia oli jo valmistunut ja kahdeksan prosentin arvioitiin valmistuvan maaliskuun loppuun mennessä. Toimenpiteistä yhdeksän prosenttia oli sellaisia, joiden arvioitiin valmistuvan maaliskuun 2023 jälkeen, ja yksi prosentti toimenpiteistä jää kokonaan toteuttamatta. Arvio perustuu ministeriöiden toimittamiin tietoihin toimenpiteiden valmistumisaikatauluista.

Kuvio 7. Hallitusohjelman toimenpiteiden toteutumistilanne hallituskauden lopussa.

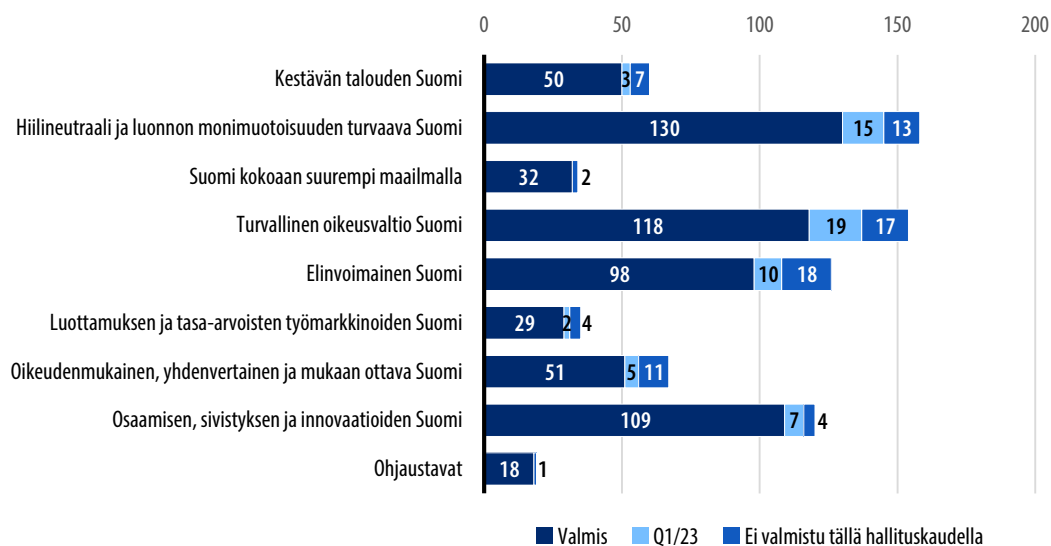
Hallitusohjelman kirjausten toteutumistilanne 1/2023



Hallitusohjelman toimenpiteiden toteutumistilanne ohjelman strategisten painopisteiden mukaisesti jaoteltuna ilmenee kuvioista 8.

Kuvio 8. Hallitusohjelman toimenpiteiden toteutumistilanne hallituskauden lopussa painopistealueittain.

Hallitusohjelman kirjausten toteutumistilanne 1/2023



Hallitusohjelman pohjalta laadittiin hallituksen toimintasuunnitelma syksyllä 2019, joka päivitettiin hallituksen puolivälitarkastelussa keväällä 2021. Toimintasuunnitelmaan valittiin 231 keskeistä toimenpidettä, joilla hallitusohjelman tavoitteita on edistetty. Tammikuun 2023 tietojen perusteella toimintasuunnitelman toimenpiteistä 34 on valmistumassa vuoden 2023 loppuun mennessä, kymmenen valmistuu myöhemmin ja kaksi jää valmistumatta alkuperäisen kirjauksen mukaisesti. Muut toimintasuunnitelmaan sisältyneet toimenpiteet ovat jo valmistuneet.

Hallitusohjelman toteutumisesta on raportoitu tarkemmin hallituksen vuosikertomuksissa 2019–2021 ja kertomusvuoden osalta edellä olevissa luvuissa. Valtaosa hallitusohjelman kirjauksiin perustuvista poikkihallinnollisista, rakenteellisista ja strategisista uudistuksista valmistui, tuli voimaan tai niistä tehtiin hallituksen esitykset vuosina 2021–2022 tai vuoden 2023 alkupuolella.

Hallituskauden keskeisiä aikaansaannoksia

Hallitus on saavuttanut 75 prosentin työllisyysastetavoitteensa. Tammikuussa 2023 työllisyysasteen trendi eli pitkän aikavälin kehitystä kuvaava luku oli 74,2 prosenttia. Laskentatavan muutos huomioiden luku vastaa vanhalla laskutavalla 75,1 prosentin tasoa. Työ- ja elinkeinopalvelut (TE-palvelut) siirtyvät kuntiin ja alueiden vastuulle vuodesta 2025 lähtien. Kun työllisyyspalvelut, kunnan koulutuspalvelut ja elinkeinopalvelut ovat saman järjestäjän vastuulla, tukevat palvelut nopeamman työllistymisen tavoitetta.

Pitkään valmisteltu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus tuli voimaan vuoden 2023 alussa. Sen tavoitteena on turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sote- ja pelastuspalvelut koko Suomessa, nopeuttaa hoitoon pääsyä ja parantaa matalan kynnyksen palvelujen toimivuutta. Uudistuksen tavoitteena on myös vastata väestön ikärakenteen aiheuttamiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua. Perusterveydenhuollon hoitoon pääsemisen nopeuttamisesta on myös päätetty.

Hallituskauden aikana on parannettu perusturvaa, nostettu kansan- ja takuueläkkeitä sekä toteutettu perhevapaaudistus. Perhevapaaudistuksella edistetään lasten yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa, perhe-elämän joustavuutta ja naisten asemaa työmarkkinoilla.

Uusi ilmastolaki hyväksyttiin toukokuussa 2022. Lain keskeisenä tavoitteena on varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden viimeistään vuonna 2035. Tuulivoiman osuus energiantuotannosta on kasvanut merkittävästi hallituksen tavoitteen mukaisesti. Öljylämmityksestä ja kiivihiilestä luopumista on myös avustettu. Energiaverotusta on muutettu siten, että siinä otetaan ilmasto aiempaa enemmän huomioon. Hallituskaudella on aloitettu valmistelu toimista, joilla maankäyttösektorin pienentyneitä hiilinieluja vahvistetaan.

Luonnonsuojelun rahoitusta on kasvatettu vuositasolla keskimäärin yli sadalla miljoonalla eurolla, ja Suomen kansallispuistoverkoston on laajennettu. Metsähallituksen omistajapolitiikkaa on myös päivitetty huomioimaan paremmin ympäristö ja ilmasto. Vuoden 2022 lopussa hyväksyttiin uusi luonnonsuojelulaki, jonka tavoitteena on turvata entistä paremmin lajeja, luontotyyppejä sekä luonnon tarjoamia palveluja. Myös vapaaehtoinen ekologinen kompensatio ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen kirjattiin lakiin.

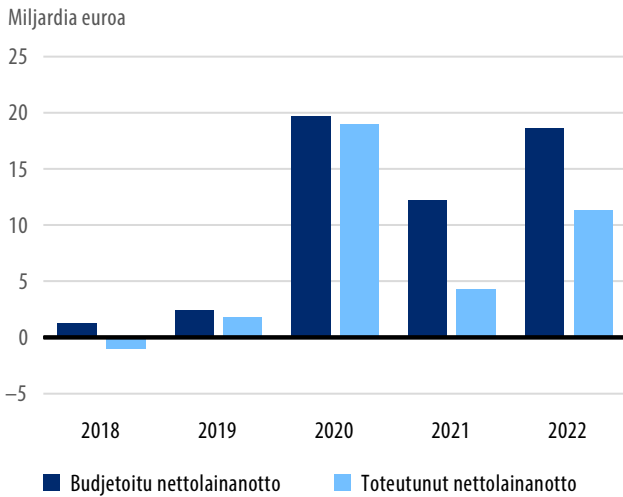
Hallitus on laajentanut oppivelvollisuutta ja toteuttanut maksuttoman toisen asteen koulutuksen. Koulutuksen rahoitusta on myös kaikilla asteilla kasvatettu. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen henkilöstömäärän suhdelukuja on pienennetty, subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen palautettu, varhaiskasvatuksessa annettavaa tukea kehitetty ja varhaiskasvatusmaksuja alennettu. Esi- ja peruskoulussa on esimerkiksi ennaltaehkäisty poissaoloja sitouttavan kouluyhteisötyön mallilla, parannettu oppilas- ja opiskelijahuollon laatua ja saavutettavuutta sekä edistetty koulutuksellista tasa-arvoa erilaisin toimin. Lisäksi esimerkiksi ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen sekä opetuksen ja ohjauksen tukitoimiin on ohjattu lisäresursseja.

Vuoden 2023 alussa voimaan tullut laki velvoittaa nostamaan Suomen tutkimus- ja kehityspanostukset neljään prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi on päätetty tutkimus- ja kehitystoiminnan verokannustimesta. Se aktivoi erityisesti pieniä ja keskisuuria yrityksiä lisäämään tutkimus- ja tuotekehitystoimintaansa.

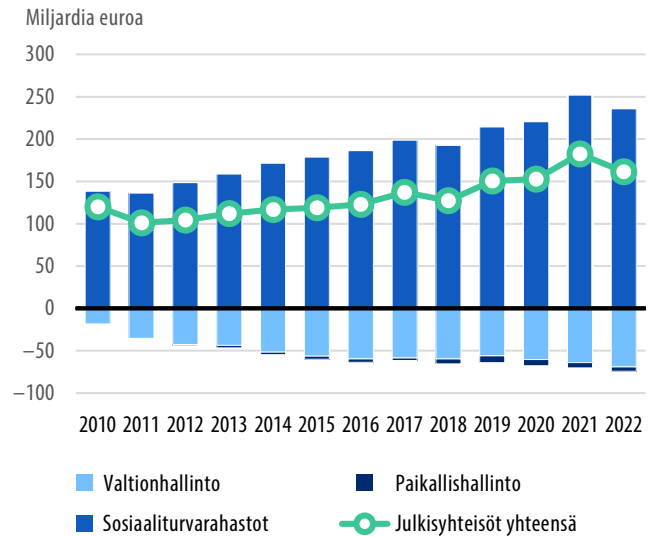
Turvallisuuden ja oikeudenhoidon edistämisen konkreettisia toimenpiteitä ovat olleet muun muassa seksuaalirikosten sääntelyn laaja uudistus ja laki positiivisesta luottorekisteristä.

3 Julkinen talous

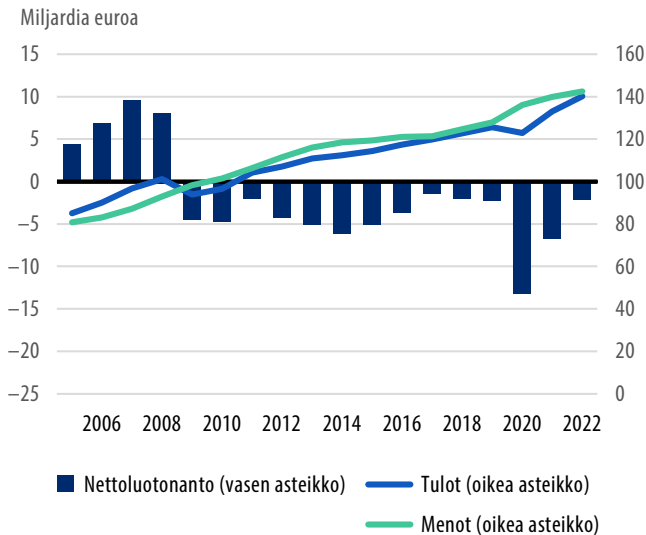
Valtion nettolainanotto budjettitaloudessa



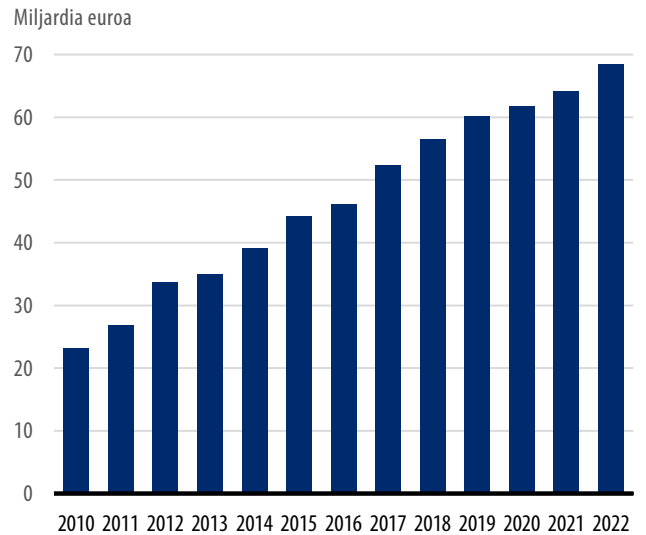
Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarat



Julkisyhteisöjen tulot, menot ja nettoluotonanto



Valtion takaukset ja takuut



3.1 Julkisen talouden tila

3.1.1 Julkisen talouden tila vuonna 2022

Vuonna 2022 Venäjän hyökkäyssodalla Ukrainaan ja hintojen voimakkaalla nousulla oli merkittävä vaikutus talouteen. Sodan suorat taloudelliset vaikutukset olivat pelättyä pienempiä. Vaikka kauppa Venäjän kanssa supistui rajusti, yritykset löysivät korvaavia kauppakumppaneita hyvin. Vaikutukset olivat kuitenkin suuria hintojen nousun kautta. Erityisesti energian ja monien raaka-aineiden hinnat nousivat sodan seurauksen voimakkaasti, mutta laskivat loppuvuotta kohden.

Hintojen nousu levisi laajasti talouteen vuoden mittaan, ja yleinen inflaatio oli vuonna 2022 keskimäärin 7,1 prosenttia. Vuoden alussa inflaatio oli reilut neljä prosenttia, mutta kohosi vuoden loppuun mennessä noin yhdeksään prosenttiin. Kuluttajahinnat nousivat selvästi tuloja nopeammin, ja kotitalouksien reaaliostovoima laski. Yksityinen kulutus kääntyi laskuun loppuvuonna, kun vielä keväällä kulutus oli kasvanut nopeasti viimeisten koronarajoitusten poistuttua.

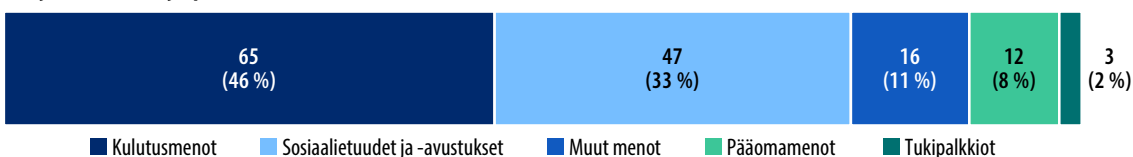
Hintojen nopea nousu johti myös rahapolitiikan kiristämiseen ja Euroopan keskuspankki nosti ohjaukorkoa kesästä lähtien nopeaan tahtiin. Asuntoluottojen viitekorkona käytetty 12 kuukauden euribor-korko nousi alkuvuoden –0,5 prosentista yli kolmeen prosenttiin loppuvuonna. Myös valtion viitelainojen korot nousivat nopeasti.

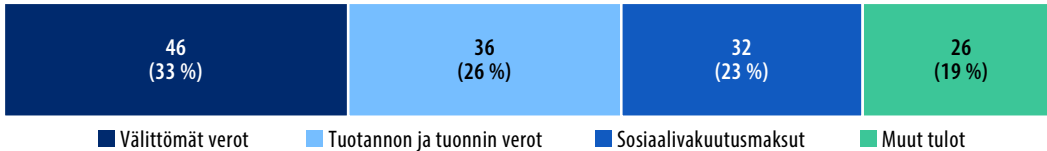
Bruttokansantuote (BKT) kasvoi 2,1 prosenttia vuonna 2022, vaikka tuotanto kääntyi lievään laskuun vuoden kahtena viimeisenä kvartaalina. Työllisyyden kasvu sen sijaan jatkui koko vuoden, vaikka se hidastuikin loppuvuonna. Vuonna 2022 työllisiä oli 64 000 enemmän kuin vuotta aiemmin ja työttömiä 22 000 vähemmän. Työllisyysaste (15–64-vuotiaat) nousi 73,8 prosenttiin ja työttömyysaste laski 6,8 prosenttiin.

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

Kuvio 9. Julkisyhteisöjen menot lajeittain 2022.

Miljardia euroa ja prosenttia kokonaismenoista



Kuvio 10. Julkisyhteisöjen tulot lajeittain 2022.**Miljardia euroa ja prosenttia kokonaistuloista**

Julkisen talouden rahoitusasema koheni vuonna 2022 koronapandemiaa edeltävälle tasolle. Tulot kasvoivat hyvin ja menojen kasvu oli maltillisempaa. Julkisyhteisöjen menojen kasvua hillitsi erityisesti koronavirusepidemiaan liittyvien toimien pieneneminen. Verotulojen ja sosiaaliturvamaksujen kertymä kasvoi ripeästi. Suurimpia yksittäisiä tekijöitä olivat ansio- ja pääomatulo- sekä arvonlisäverokertymien sekä sosiaaliturvamaksujen kasvu. Suhdannevaihtelut heijastuvat selvimminkin valtiontalouteen erityisesti verotulojen suuren suhdanneherkkyyden vuoksi. Valtionhallinnon rahoitusasema koheni vajaa neljä miljardia euroa ja oli 4,3 miljardia euroa eli 1,6 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen alijäämäinen.

Julkisen talouden alasektoreista paikallishallinnon rahoitusasema pysyi lähes ennallaan. Työeläkelaitosten ylijäämä oli lähellä yhtä prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vahvan maksutulokehityksen johdosta. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema oli hieman ylijäämäinen. Niiden rahoitusasemaa vahvisti työttömyystilanteen helpottaminen.

Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarallisuus supistui vuonna 2022 ja oli 60,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Nettorahoitusvarat supistuivat vuoden 2021 nopean kasvun jälkeen. Valtionhallinnon nettorahoitusvarallisuus oli edellisvuoden tasolla, kun taas työeläkelaitosten nettovarallisuus supistui. Julkisyhteisöjen yhteenlaskettu nettorahoitusvarallisuus, eli rahoitusvarojen ja velkojen erotus, oli 161,4 miljardia euroa vuoden 2022 lopussa, mikä oli 21,2 miljardia vähemmän kuin vuonna 2021.

Julkisyhteisöistä sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat ovat positiiviset, valtionhallinnon ja paikallishallinnon negatiiviset. Vuoden aikana valtionhallinnon nettorahoitusvarat supistuivat yhteensä 4,8 miljardia euroa. Vuoden lopussa valtion velka ylitti rahoitusvarat 68,9 miljardilla eurolla. Paikallishallinnon nettorahoitusvarat kasvoivat 0,8 miljardia euroa. Työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat supistuivat vuoden 2022 aikana 17,2 miljardilla eurolla. Vuoden lopussa sosiaaliturvarahastojen varojen ja velkojen erotus oli 235,7 miljardia euroa. Työeläkelaitosten rahoitusvarat olivat 244,2 miljardia euroa. Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen julkisyhteisöjen rahoitustilinpitoon.

3.1.2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säädökset

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

- laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (finanssipoliittinen laki, 869/2012) sekä
- julkisen talouden suunnitelmasta annettu valtioneuvoston asetus (JTS-asetus 120/2014).

EU:n finanssipoliittinen kehikko on parhaillaan arvioinnin kohteena. Mahdollisia lainsäädäntöehdotuksia odotetaan vuonna 2023. Seuraavassa esitetty perustuu vuoden 2022 lopussa voimassa olevaan kehikkoon.

EU:n perussopimuksessa on asetettu julkisen talouden alijäämälle kolmen prosentin ja julkisen talouden velalle 60 prosentin viitearvot suhteessa bruttokansantuotteeseen. Jos alijäämä- ja/tai velkakriteeri rikkoutuu, jäsenmaa joutuu liiallisen alijäämän menettelyyn. Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osa määrittelee kehikon, jonka puitteissa maat ryhtyvät korjaaviin toimiin liiallisen alijäämän tilanteessa. Julkisen talouden tavoitteenasettelua ohjaa julkisyhteisöjen rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite (MTO, Medium-Term Objective). Sen tehtävänä on varmistaa turvamarginaali perussopimuksen alijäämä- ja velkaviitearvoihin nähden sekä julkisen talouden kestävyys. MTO:n saavuttamista ohjataan ja arvioidaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osassa, jonka tehtävä on varmistaa, että finanssipoliittikka on kestävää normaalin suhdannevaihtelun aikana.

Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan nimelliset monivuotiset rahoitusasematavoitteet koko julkiselle taloudelle ja tavoite kullekin julkisen talouden alasektorille. Tavoitteet on asetettava siten, että ne johtavat vähintään MTO:n saavuttamiseen.

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

Julkisen talouden alijäämä alitti kolmen prosentin rajan vuonna 2021 ja oli 0,8 prosenttia vuonna 2022. Velkasuhde ylitti 60 prosentin viitearvon ja oli 73,0 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2022. Vaikka komissio keväällä 2022 artiklan 126 3 kohdan mukaisessa raportissaan

arvioi velkakriteerin rikkoutuvan, komissio ei kuitenkaan ehdottanut liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämistä Suomen tai muidenkaan jäsenmaiden kohdalla, kuten se oli jo maaliskuussa finanssipolitiikan ohjausta koskevassa tiedonannossaan ilmoittanut.

Komissio ei keväällä 2021 antanut lainkaan suosituksia maakohtaisiksi suosituksiksi. Tämän sijaan finanssipolitiikkaa koskevia suosituksia annettiin vakausohjelman arviossa. Euroopan unionin neuvoston kesäkuussa 2021 hyväksymissä julkista taloutta koskevissa maakohtaisissa suosituksissa Suomelle annettiin ohjeeksi tehdä muun muassa seuraavia toimia, joilla Suomi:

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

Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi noudatti neuvoston sille hyväksymiä julkista taloutta koskevia suosituksia vuonna 2022.

3.2 Valtiontalous

3.2.1 Valtiontalouden kokonaislaskelmat

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

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

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

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

Valtiontalous oli varainhoitovuotena 2022 edelleen alijäämäinen ja valtio joutui ottamaan lisää velkaa. Sekä valtion saamat verotuotot että valtion menot kasvoivat. Katsaus talousarviotalouden tuotoihin ja kuluihin sekä taseeseen löytyy hallituksen vuosikertomuksen luvusta 3.2.2.

Tuotto- ja kululaskelma

Taulukko 5. Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelma, miljoonaa euroa.

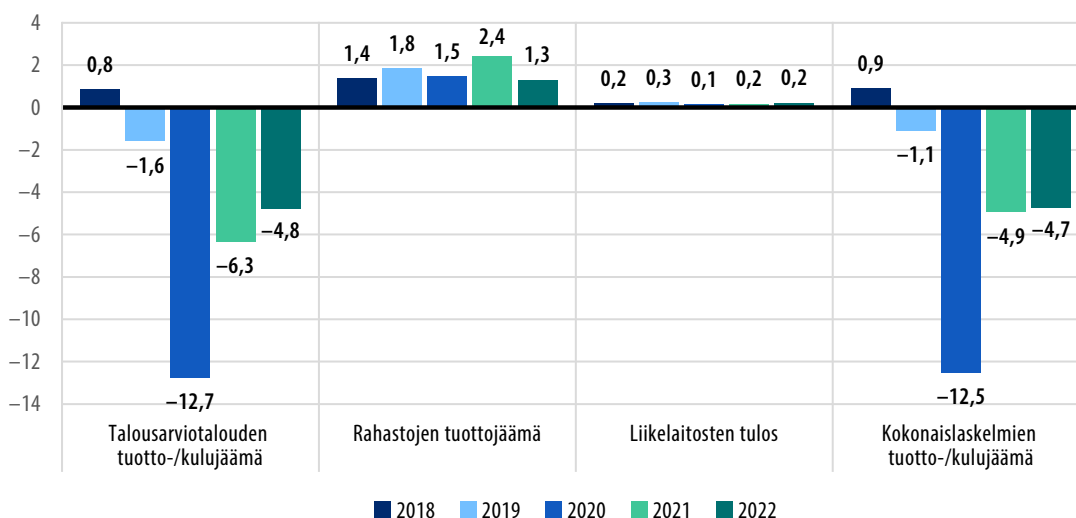
	1.1.–31.12.2021	1.1.–31.12.2022
Toiminnan tuotot	4 530	4 286
Toiminnan kulut	10 631	12 153
Jäämä I	–6 100	–7 871
Rahoitustuotot	2 467	2 282
Rahoituskulut	993	1 363
Osuus osakkuusyritysten tuloksesta	11	9
Satunnaiset tuotot	146	90
Satunnaiset kulut	15	65
Jäämä II	–4 484	–6 918
Siirtotalouden tuotot	1 717	1 411
Siirtotalouden kulut	48 746	50 574
Jäämä III	–51 513	–56 081
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	46 611	51 349
Vähemmistöosuus*	0,1	0
Tilikauden tuotto-/kulujäämä	–4 902	–4 732

* Liikelaitoskonsernien vähemmistöosuus

Tuotto- ja kululaskelma osoittaa, ovatko tilikauden aikana saadut tuotot riittäneet kattamaan tilikauden aikaiset kulut. Vuonna 2022 kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä oli 4,7 miljardia euroa (4,9 miljardia euroa vuonna 2021). Kulujäämä vuonna 2022 oli 0,2 miljardia euroa pienempi kuin vuonna 2021. Verotuotot kasvoivat 4,7 miljardia euroa edellisvuoteen verrattuna. Kasvua oli erityisesti yhteisöveroissa 1,9 miljardia euroa, ansio- ja pääomatuloveroissa 1,4 miljardia euroa ja arvonlisäverossa 1,2 miljardia euroa. Toisaalta tilannetta heikensi toiminnan tuottojen sekä osinko- ja rahoitustuottojen vähentyminen. Kulujen kasvu oli puolestaan suurinta inflaatiosta johtuen toiminnan kuluissa ja hyvinvointialuehallinnon perustamiseen liittyvissä siirtotalouden kuluista.

Seuraavassa kuviossa on esitetty kokonaistuotto- ja kululaskelman tuotto-/kulujäämä sekä talousarvion tuotto-/kulujäämä, rahastotalouden tuottojäämä ja liikelaitoskonsernien voitto erillisesti raportoituna vuosilta 2018–2022.

Kuvio 11. Tuotto- ja kulujäämät 2018–2022, miljardia euroa.



Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä 4,7 miljardia euroa oli 1,4 miljardia euroa suurempi kuin talousarviotalouden, talousarviotalouden ulkopuolisten rahastojen ja liikelaitosten yhteenlaskettu eliminoimaton tuotto- ja kulujäämä. Ero johtuu sisäisten erien eliminoimisesta, joista suurimpia ovat rahastosiirot ja -liikelaitosten voitontuloutukset talousarviotalouteen:

- Valtion Eläkerahaston talousarvioon suorittamien siirtojen eliminointi vähentää siirtotalouden tuottoja ja talousarviosiirtoja 2,0 miljardia euroa.
- Valtion Eläkerahastolle tilitetyt eläkemaksut vähentävät tuottoja ja kuluja 0,8 miljardia euroa.
- Senaatti-kiinteistöjen saamat vuokrat valtion talousarviotalouden virastoilta ja Metsähallitukselta vähentävät vuokratuottoja ja vuokratuloja 0,8 miljardia euroa.
- Valtion talousarviotaloudesta valtion televisio- ja radiorahastoon tehty 0,6 miljardin euron siirto vähentää siirtotalouden kuluja ja talousarviosiirtoja.
- Liikelaitosten voiton tuloutusten eliminoinnit vähentävät rahoitustuottoja ja kasvattavat kokonaistaseen omaa pääomaa 0,15 miljardia euroa.

Tase

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

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

Valtiontalouden tase kasvoi vuonna 2022 edellisvuodesta 6,5 miljardilla eurolla. Merkittävimpinä muutoksina olivat vieraan pääoman kasvaminen 11,3 miljardilla eurolla ja negatiivisen oman pääoman lisääntyminen 4,7 miljardilla eurolla. Vaihto- ja rahoitusomaisuudessa suurin muutos oli 5,9 miljardin euron lisäys rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset -erässä. Erä sisältää valtion koronvaihtosopimusten vastapuolille annetut käteisvakuudet, joita oli vuoden 2022 lopussa 6,5 miljardia euroa. Kasvu johtui koronvaihtosopimusten markkina-arvojen muutoksista ja markkinakorkojen noususta.

Taulukko 6. Valtion kokonaistase, miljoonaa euroa.

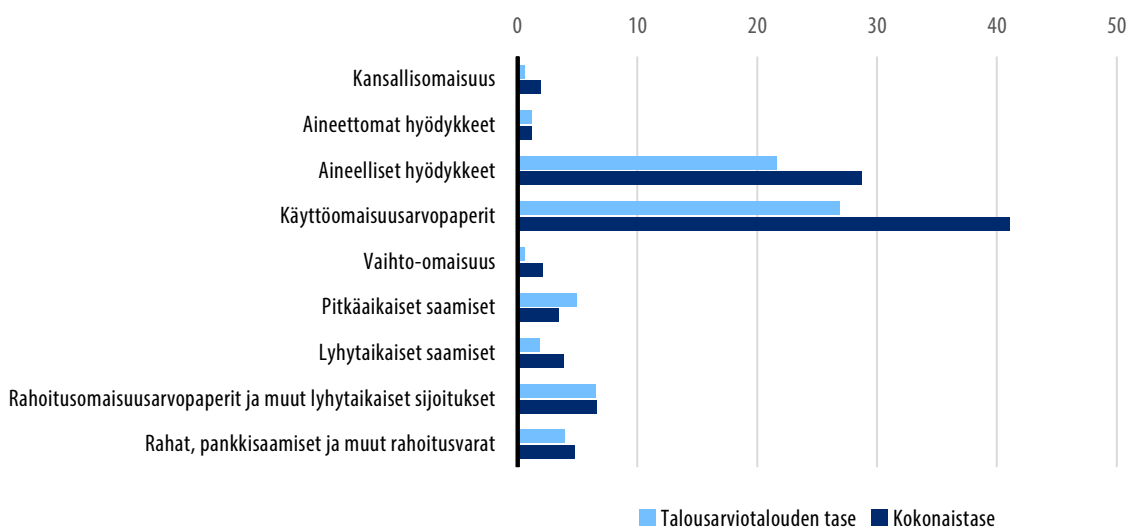
Vastaavaa	31.12.2021	31.12.2022
Kansallisomaisuus	1 856	1 918
Aineettomat hyödykkeet	1 217	1 240
Aineelliset hyödykkeet	28 352	28 759
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	39 478	41 092
Käyttöomaisuus ja muut pitkäaikaiset sijoitukset yhteensä	69 046	71 091
Vaihto-omaisuus	2 152	2 101
Pitkäaikaiset saamiset	3 699	3 410
Lyhytaikaiset saamiset	3 368	3 853
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	787	6 656
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	6 377	4 777
Vaihto- ja rahoitusomaisuus yhteensä	16 383	20 797
Vastaavaa yhteensä	87 285	93 806

Vastattavaa	31.12.2021	31.12.2022
Oma pääoma		
Oma pääoma	-51 431	-56 197
Vähemmistöosuus*	5	5
Rahastojen pääomat (muut valtion rahastot ja lahjoitetut varat)	10	11
Varaukset	20	15
Vieras pääoma		
Pitkäaikainen	109 509	114 948
Lyhytaikainen	29 173	35 024
Vieras pääoma yhteensä	138 682	149 972
Vastattavaa yhteensä	87 285	93 806

* Liikelaitoskonsernin vähemmistöosuus.

Seuraavassa kuviossa on kuvattu omaisuuserien jakautuminen talousarviotalouden taseessa ja kokonaistaseessa vuonna 2022. Valtion omaisuuseristä kokonaistaseessa korostuvat käyttöomaisuusarvopaperit ja aineelliset hyödykkeet, jotka talousarviotalous omistaa suoraan tai rahastojen ja liikelaitosten kautta.

Kuvio 12. Taseen omaisuuserien jakautuminen 2022, miljardia euroa.



Valtion kokonaistaseen loppusumma 93,8 miljardia euroa oli 13,8 miljardia euroa pienempi kuin talousarviotalouden, talousarviotalouden ulkopuolisten rahastojen ja liikelaitoskonsernien yhteenlaskettu eliminoimaton taseiden loppusumma. Tämä johtuu yhdistämisistä ja eliminoinneista, joista suurimpia ovat:

- Liikelaitoskonsernien omaisuus, kuten rakennukset ja maa-alueet, ilmoitetaan talousarviotalouden taseessa sijoituksina liikelaitoskonsernien omaan pääomaan, kun taas kokonaistaseessa ne raportoidaan omaisuuserän luonteen mukaisesti. Liikelaitosomistuksen eliminointi vähentää käyttöomaisuussijoituksia ja omaa pääomaa 6,1 miljardia euroa.
- Rahastojen kassavarat ovat osa valtion kassaa. Siten rahastojen yhdistilisaamisten eliminointi vähentää kokonaistaseessa pankkisaamisia ja lyhytaikaisia velkoja 5,9 miljardia euroa.
- Valtion Eläkerahaston talousarvioon suorittamien siirtojen eliminointi vähentää kokonaistaseen omaa pääomaa ja siirtotalouden tuottoja valtionhallinnolta 2,0 miljardia euroa.
- Liikelaitoskonsernien voiton tuloutusten eliminoinnit lisäävät omaa pääomaa ja vähentävät rahoitustuottoja 0,15 miljardia euroa.

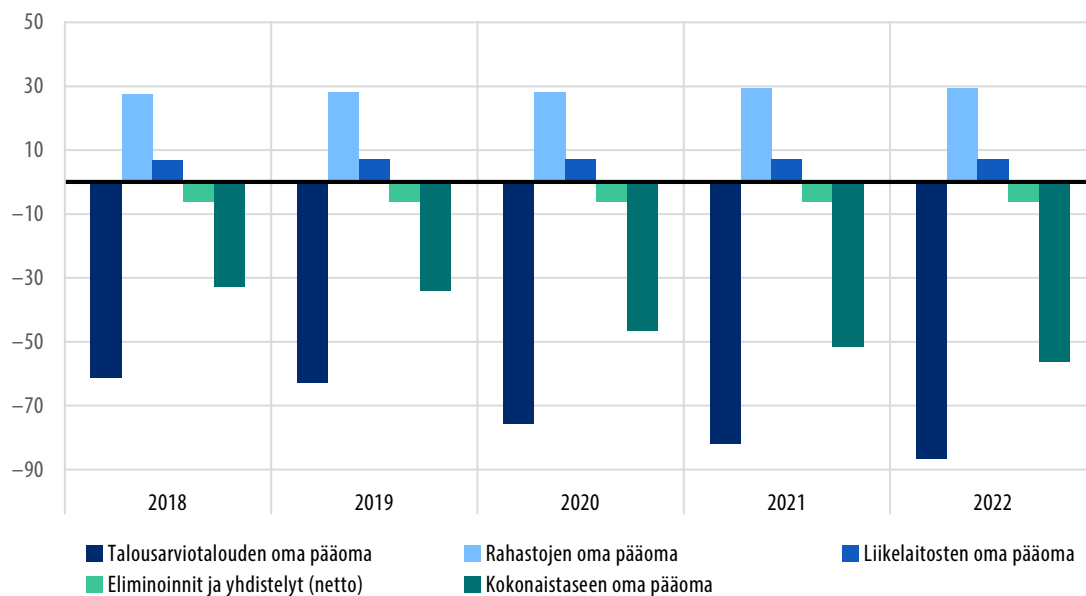
Vieras pääoma

Vieraaseen pääomaan luetaan otetut euromääräiset ja valuuttamääräiset lainat, siirtovelat, ostovelat sekä muut pitkä- ja lyhytaikaiset velat. Vuonna 2022 talousarviotalouden vieras pääoma oli yhteensä 155 miljardia euroa. Kokonaistaseen mukainen vieras pääoma oli yhteensä 150 miljardia euroa 31.12.2022. Kasvu oli vuoteen 2021 verrattuna yhteensä 11,3 miljardia euroa.

Talousarviotaloudella oli vuonna 2022 lainoja yhteensä 142,4 miljardia euroa, liikelaitoksilla 1,9 miljardia euroa ja Valtiontakuurahastolla 0,3 miljardia euroa. Kokonaistaseessa lainoja oli 142,9 miljardia euroa, mikä on noin 11,5 miljardia euroa enemmän kuin vuonna 2021. Lainojen eliminointeja oli 1,7 miljardia euroa.

Oma pääoma

Valtion kokonaistaseen oma pääoma muodostuu talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten omasta pääomasta. Valtion kokonaistaseen oma pääoma vuonna 2022 oli 56,2 miljardia euroa negatiivinen. Vuoteen 2021 nähden negatiivinen oma pääoma kasvoi noin 4,8 miljardia euroa.

Kuvio 13. Oman pääoman kehitys 2018–2022, miljardia euroa.

Valtion kokonaistaseen mukainen oma pääoma on selkeästi vähemmän negatiivinen kuin valtion talousarvialouden oma pääoma. Tämä johtuu sekä rahastojen että liikelaitoskonsernien oman pääoman positiivisuudesta.

Julkisesti noteeratut arvopaperit

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

Taulukko 7. Julkisesti noteeratut osakkeet ja osuudet, miljardia euroa.

		Yhteensä 2021	Yhteensä 2022	Muutos 2021–2022	Muutos 2021–2022 %
Talousarviotalous	Kirjanpitoarvo	5,7	5,8	0,1	2,16
	Markkina-arvo	25,0	19,7	-5,3	-21,37
Valtion Eläkerahasto	Kirjanpitoarvo	12,6	13,0	0,4	3,17
	Markkina-arvo	18,8	16,9	-1,9	-10,11
Solidium Oy*	Kirjanpitoarvo	9,3	8,3	-1,0	-10,75
	Markkina-arvo	9,3	8,3	-1,0	-10,75
Ilmastorahasto Oy**	Kirjanpitoarvo	2,8	2,7	-0,1	-3,57
	Markkina-arvo	2,8	2,7	-0,1	-3,57
Yhteensä	Kirjanpitoarvo	30,4	29,8	-0,6	-1,97
	Markkina-arvo	55,9	47,6	-8,3	-14,85

* Solidium Oy ei laadi tilinpäätöstä kalenterivuoden viimeisen päivän tilanteesta. Solidium Oy arvostaa julkisesti noteeratut osakkeet markkinahintaan, siten osakeomistusten kirjanpitoarvona on esitetty ko. markkina-arvo 31.12.2022 ja 31.12.2021. Vastaavasti rahamarkkinasijoitusten kirjanpitoarvona on esitetty niiden markkina-arvo 31.12.2022 ja 31.12.2021.

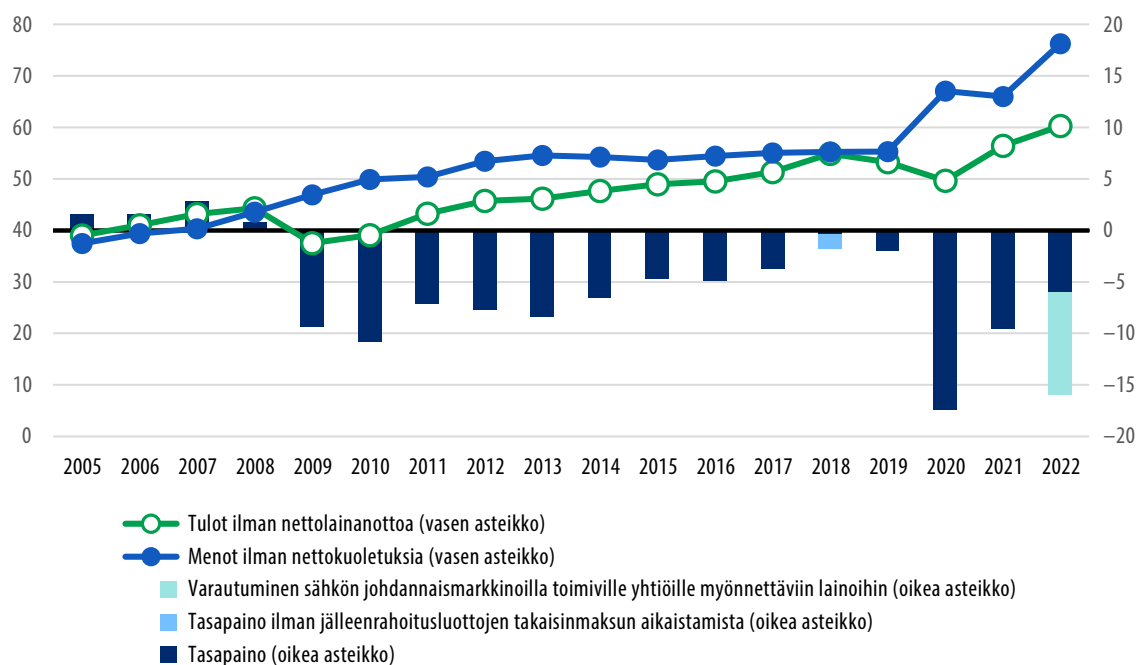
** Ilmastorahasto Oy:n tase koostuu lähinnä Neste Oyj:n omistuksesta.

3.2.2 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös

Valtion budjettitalous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien. Alijäämä oli kuitenkin pienentynyt ennen vuotta 2019, jolloin se kääntyi jälleen kasvuun. Vuonna 2020 alijäämä kasvoi merkittävästi koronavirustilanteen vaikutuksesta ja oli poikkeuksellisen suuri myös vuonna 2021, vaikka laskua edellisestä vuodesta olikin. Alijäämä pysyi pitkän aikavälin keskiarvoon verrattuna korkealla tasolla myös vuonna 2022.

Budjettitalouden alijäämä (pl. nettolainanotto) oli vuoden 2022 tilinpäätöksen mukaan 16 miljardia euroa eli 6,4 miljardia euroa edellisvuotta suurempi. Alijäämästä 10 miljardia selittyy sähköyhtiöille varatulla määrärahalta, jota ei ole käytetty lainkaan. Ilman kyseistä määrärahaa alijäämä olisi kuusi miljardia euroa, mikä on 3,6 miljardia euroa edellisvuotta vähemmän. Budjettitalouden alijäämällä tarkoitetaan budjettitalouden tulojen (pois lukien nettolainanotto) ja menojen erotusta.

Kuvio 14. Budjettitalouden tulot, menot ja tasapaino, miljardia euroa.



Talousarvio ja lisätalousarviot 2022

Valtion vuoden 2022 varsinaisessa talousarviossa määrärahojen yhteismäärä oli 64,9 miljardia euroa, mikä on 0,3 miljardia euroa vähemmän kuin vuoden 2021 varsinaisessa talousarviossa. Vuonna 2021 hyväksyttiin yhteensä neljä lisätalousarviota ja hyväksytyjen määrärahojen yhteismäärä oli 67,8 miljardia euroa. Verrattuna vuoden 2021 lopulliseen talousarvioon vuoden 2022 varsinaisen talousarvion määrärahojen yhteismäärä oli siis 2,9 miljardia euroa matalampi. Budjettitalouden alijäämäksi arvioitiin vuoden 2022 varsinaisessa talousarviossa 7 miljardia euroa.

Vuonna 2022 eduskunta hyväksyi yhteensä neljä lisätalousarviota. Hallinnonalojen määrärahatasoa korotettiin yhteensä 13,0 miljardilla eurolla, josta 10 miljardia euroa kohdennettiin sähkön johdannaismarkkinoilla toimiville yhtiöille.

Ensimmäisessä lisätalousarviossa lisättiin määrärahoja yhteensä 547 miljoonalla eurolla. Koronaviirustilanteen rajoitustoimien johdosta sulkemiskorvaukseen ja yritysten kustannustuen kuudennen kierroksen toteuttamiseen lisättiin yhteensä 200 miljoonaa euroa. Toinen merkittävä kokonaisuus liittyi hyvinvointialueiden käynnistämiseen, mihin lisättiin yhteensä 155,7 miljoonaa euroa. Myös koronapandemiaan liittyviin menoihin, kuten rokotehankintoihin, lisättiin määrärahoja.

Toisessa lisätalousarviossa korotettiin tuloarviota 1 miljardilla eurolla ja lisättiin määrärahoja yhteensä 2,3 miljardilla eurolla. Tuloarvion korotus johtui ennakoitua paremmasta taloudellisesta kehityksestä, mikä nosti yhteisöveron sekä ansio- ja pääomatuloveron tuottoarvioita. Sotilaalliseen

maanpuolustukseen lisättiin Venäjän hyökkäyssodan muuttaman turvallisuustilanteen vuoksi yhteensä 663 miljoonaa euroa. Tästä 456 miljoonaa euroa kohdistui puolustusmateriaalihankintoihin. Hyökkäyssodan myötä pakolaisten vastaanottoon lisättiin 400 miljoonaa euroa ja vastaanotto toiminnan asiakkaille maksettaviin tukiin 95 miljoonaa euroa. Lisäksi huoltovarmuutta koskeviin toimiin lisättiin yhteensä 293 miljoonaa euroa, joista pääosa kohdistui maatalouteen.

Kolmannessa lisätalousarviossa sähkön johdannaismarkkinoilla toimiville suomalaisen yhteiskunnan kannalta kriittisille yhtiöille myönnettiin 10 miljardia euroa valtuutta ja määrärahaa niiden sähkösopimusten suojaamisessa käytettävien johdannaissovimusten vakuusvaatimusten vuoksi. Tämä nosti valtion arviota nettolainanotosta yhteensä 18,9 miljardiin euroon. Lisätalousarvioesityksessä todettiin, että lainojen määrän arviointiin liittyi huomattava epävarmuus.

Neljännessä lisätalousarviossa korotettiin tuloarviota yhteensä 322 miljoonalla eurolla ja määrärahoja lisättiin yhteensä 66 miljoonalla eurolla. Ansio- ja pääomatuloveron tuottoarviota korotettiin miljardilla eurolla ja sekalaisten tulojen arviota 235 miljoonalla eurolla, mutta samalla osakkeiden myyntituloarviota laskettiin 974 miljoonalla eurolla. Merkittävimpiä yksittäisiä menolisäyksiä olivat muun muassa 112 miljoonaa euroa joulukuun ylimääräiseen lapsilisään ja yhteensä 110 miljoonaa euroa julkiselle sosiaali- ja terveydenhuollolle koronaviruspandemian hoitoon. Gasonia Oy:n pääomittamiseen lisättiin 226 miljoonaa euroa yhtiön pankkilainan takaisinmaksun rahoittamiseksi sekä Gasgrid Finland Oy:n pääomittamiseen lisättiin 105 miljoonaa euroa terminaaliyhtiön tarpeisiin sekä infrastruktuurikohteisiin. Lisäksi korjattiin useita arviomäärärahmomenttien määrärahatasoja merkittävästi alaspäin ennakoitua pienemmän määrärahatarpeen vuoksi.

Menokeh്യksen tehtiin turvallisuuspoliittinen poikkeus vuonna 2022

Vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä 7.10.2019 vuodelle 2022 asetettiin menokeh്യkiseksi 49,9 miljardia euroa. Osana kevään 2021 puoliväliriihen ratkaisuja hallitus päätti korottaa vuoden 2022 kehystä 900 miljoonalla eurolla. Syksyllä 2021 vuoden 2022 kehystasoksi vahvistettiin hinta- ja kustannustasotarkistusten sekä rakenteellisten tarkistusten jälkeen 53,2 miljardia euroa.

Hallitusohjelman mukaiseen kehysääntöön sisältyvä poikkeusolojen mekanismi oli edelleen käytössä mahdollistaen ylimääräiset 500 miljoonaa euroa kertaluonteisiin menoihin vuonna 2022. Poikkeusolojen mekanismi oli käytössä myös vuonna 2021. Koronavirustilanteeseen liittyvät, välttämättömät terveysturvallisuuden menot käsitellään kehыksen ulkopuolisina menoina vuosina 2021–2023.

Kehыsmenojen kokonaismäärä hallituksen vuoden 2022 talousarvioesityksessä (mukaan lukien täydentävä esitys) jätti 300 miljoonan euron lisätalousarviovarauksen ohella 56 miljoonan euron niin sanotun jakamattoman varauksen. Eduskunnan talousarviokäsittelyn jälkeen jakamatonta varausta jäi 31 miljoonaa euroa.

Ensimmäisen lisätalousarvioesityksen yhteydessä todettiin, että omikronvariantin myötä koronavirustilanne oli edelleen vuoden 2022 alussa vaikea. Tilanteesta huolimatta talousnäkymät olivat hyvät eikä elvyttävälle toimenpiteille ollut tarvetta. Eduskunta oli kuitenkin lausumissaan edellyttänyt, että valtio maksaisi koronavirustilanteen takia päätetyistä julkisoikeudellisista rajoitustoimista toimien kohteena oleville yrityksille ja elinkeinonharjoittajille kohtuullista korvausta. Hallitus linjasi, että koronavirustilanteen takia päätettyjen julkisoikeudellisten rajoitustoimien ajanjaksolta toimijoille maksettavat korvaukset ja työttömyysturvaan koskevat väliaikaiset muutokset katetaan kehyksen ulkopuolisina menoina vuonna 2022, samoin kuin viranomaisten rajoitustoimista ja rajoitustoimista aiheutuvien korvausten toimeenpanosta aiheutuvat menot.

Vakavassa ja merkittävästi muuttuneessa koko Eurooppaa koskevassa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa hallitus teki kevään 2022 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä uuden kehyspoikkeuksen. Tämän turvallisuuspoliittisen poikkeuslausekkeen myötä muun muassa tilanteeseen välittömästi liittyvät maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden, kyberturvallisuuden välttämättömät menolisäykset päätettiin kattaa kehyksen ulkopuolisina. Vuodelle 2022 budjetoituja poikkeuslausekkeen menoja käsitellään tarkemmin luvussa 1.4.

Taulukko 8. Talousarviomenot vuonna 2022, miljoonaa euroa.

	Hallituksen esitys ml. täydentävät esitykset	Kaikki menot	Kehyksen luettavat menot yhteensä	Hinta- ja rakennekorjattu kehystaso*	Lisä- talousarvio- varaus	Jakamaton varaus**
Kehyspäätös 2022–2025		63 766	51 727	52 243	300	216
Hallituksen esitys	TAE ml. täydentävä esitys	64 931	52 839	53 195	300	56
Eduskunnan muutoksen jälkeen	TA 2022	64 946	52 864	53 195	300	31
Hallituksen esitys (ei muutoksia eduskunnassa)	LTAE I ml. täydentävä esitys	594	469	53 598		265
Hallituksen esitys (ei muutoksia eduskunnassa)	LTAE II	2 304	1 787	55 312		192
Hallituksen esitys (ei muutoksia eduskunnassa)	LTAE III	10 000		55 312		192
Hallituksen esitys	LTAE IV	66	34	55 400		246
Eduskunnan muutosten jälkeen	LTA IV	66	33	55 400		247
Yhteensä		77 910	55 153	55 400		247

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

** Tarkoittaa vaalikauden kehyksen, hallinnonaloille kohdennettujen menojen ja varausten erotusta. Jakamaton varaus sisältää vuoden 2021 talousarvioesityksestä (ml. täydentävä esitys) lähtien myös kehysvarauksen kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin.

Valtion talousarvion toteutuminen

Valtion tilinpäätöksen mukainen määrärahojen käyttö vuonna 2022 oli 76,3 miljardia euroa, joka on 1,6 miljardia euroa vähemmän kuin vuodelle 2022 oli budjetoitu lisätalousarviot mukaan lukien. Valtion tilinpäätöksessä siirtomäärärahat lasketaan menoiksi, vaikka ne käytettäisiin vasta jatkovuosina. Suurin arviomääräraha-alitus (235 miljoonaa euroa) liittyi hävittäjähankinnan ajoitusmuutokseen, joka vaikuttaa puolustusministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenoihin. Menotaso alittui selvästi myös valtionosuuksissa työttömyysetuuksien perusturvasta sekä työttömyysetuuksien ansioturvasta ja vuorottelukorvauksesta (yhteensä 260 miljoonaa euroa).

Kokonaisuudessaan vuodelta 2022 seuraavalle vuodelle siirtyy 20,1 miljardia euroa, mikä on lähes kaksi kertaa niin paljon kuin vuonna 2021. Tästä 10 miljardia euroa kohdistuu momentille 28.91.80 Lainat ja takaukset sähkön johdannaismarkkinoilla toimiville yhtiöille. Ilman tätä määrärahaa siirtyvien erien kanta olisi 10,1 miljardia euroa, mikä on noin 0,7 miljardia euroa vähemmän kuin vuonna 2021.

Siirtyvä erä on kasvanut valtiovarainministeriön hallinnonalan lisäksi erityisesti puolustusministeriön hallinnonalalla, jolla kasvua selittää puolustusmateriaalihankintojen siirtyvän erän kasvu. Vastaavasti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla siirtyvä erä on laskenut yli 900 miljoonalla eurolla, mikä johtui muun muassa koronaviruspandemian hoitoon budjetoitujen määrärahojen siirtyvän erän vähenemisestä. Merkittävää laskua on ollut myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla valtionyhtiöiden pääomituksen tarkoitettujen määrärahojen poistuttua käytöstä.

Valtion tulot nettolainanotto pois lukien olivat vuonna 2022 noin 1 miljardia euroa budjetoitua korkeammat. Verotulokertymä oli yhteensä 0,9 miljardia euroa budjetoitua korkeampi johtuen pitkälti ansio- ja pääomatuloveron sekä yhteisöveron ennakoitua selvästi korkeammasta kertymästä. Työllisyys- ja talouskehitys osoittautui arvioitua paremmaksi, mikä on heijastunut edellä mainittujen momenttien ennakoitua parempaan kehitykseen. Ansio- ja pääomatuloveron kohdalla myös lähdeveron palautusten ajoituksen arviointi on osoittautunut vaikeaksi ja tämä nosti kertymiä suhteessa budjetoituun. Vastaavasti arvonlisäveron valmisteverojen ja autoveron tuotto alitti budjetoidun tason yli 100 miljoonalla eurolla.

Sekalaisten tulojen kertymä poikkesi vain 39 miljoonaa euroa budjetoidusta. Siirrettyjen määrärahojen peruutuksia kertyi 147 miljoonaa budjetoitua 500 miljoonaa euroa enemmän ja vastaavasti elpymis- ja palautumistukivälineen tuloihin budjetoidut 252 miljoonaa euroa siirtyivät kertyväksi myöhemmille vuosille. Myös valtion korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset poikkesivat yhteensä vain 15 miljoonaa euroa budjetoidusta.

Budjettitalouden alijäämä oli tilinpäätöksen mukaan selvästi pienempi kuin etukäteen arvioitiin. Tulojen (pois lukien nettolainanotto) ja menojen erotus eli budjettitalouden alijäämä oli 16 miljardia euroa vuonna 2022, kun se edellisenä vuonna oli 9,6 miljardia euroa. Toteutunut nettolainanotto ja

velanhallinta poikkesi vuonna 2022 merkittävästi budjetoidusta. Yhteensä nettolainanoton toteuma oli 11,3 miljardia euroa, kun vastaavasti budjetoitu nettolainanotto oli 18,6 miljardia euroa eli toteuma oli 7,3 miljardia euroa budjetoitua pienempi.

Merkittävää poikkeamaa nettolainanotossa selittää erityisesti se, ettei sähköyhtiöille varattua 10 miljardin euron määrärahaa käytetty lainkaan. Lisäksi tulojen ja menojen poikkeamat talousarviosta olivat nettona 2,6 miljardia euroa, mikä vähensi nettolainanottoa. Vastaavasti nettolainanottoa on kasvattanut se, että likvidejä varoja oli yhteensä 4,8 miljardia euroa enemmän vuoden 2022 lopussa kuin vuotta aiemmin.

Taulukko 9. Valtion talousarvion toteutuminen vuonna 2022, miljoonaa euroa.

	Talousarviot 2022	Tilinpäätös 2022
Ansio- ja pääomatulovero	12 216	12 784
Yhteisövero	4 817	5 538
Arvonlisävero	21 462	21 322
Muut verot	12 217	12 041
Muut tulot	8 554	8 842
Yhteensä	59 226	60 527
Nettolainanotto ja velanhallinta*	18 644	11 314
Tuloarviot yhteensä	77 910	71 571
Kulutusmenot	19 060	18 667
Siirtomenot	46 275	45 123
Sijoitusmenot	11 671	11 576
Muut menot	903	894
Määrärahat yhteensä	77 910	76 261
Varainhoitovuoden yli-/alijäämä		-4 690
Tilinpäätösaliijäämä (ml. edelliset vuodet)		-19 987

* Sisältää nettoutettuna velanhallinnan menoja.

Seuraavassa taulukossa on tarkasteltu budjettitalouden määrärahojen tosiasiallista käyttöä vuoden aikana, toisin sanoen lukuihin sisältyy edellisiltä vuosilta siirtyneiden monivuotisten määrärahojen käyttö. Käyttö nousi 1,1 prosenttia vuodesta 2021 ja oli 18,7 prosenttia vuodelle 2022 budjetoitua matalammalla tasolla. Pääluokkien välillä oli kuitenkin eroja toteuma-asteissa. Toteuma voi ylittää talousarvion määrän arviomäärärahojen tapauksessa sekä silloin, kun on käytetty edellisiltä vuosilta siirtyneitä määrärahoja.

Taulukko 10. Tulot ja määrärahojen käyttö 2021–2022, miljoonaa euroa.

Tulot	2021	2022	Muutos 2021–2022	Talousarviot 2022	Toteuma- aste
11. Verot ja veronluonteiset tulot	46 753	51 685	10,5 %	50 798	101,7 %
12. Sekalaiset tulot	7 152	6 711	–6,2 %	6 671	100,6 %
13. Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	2 379	1 633	–31,4 %	1 648	99,1 %
15. Lainat	4 465	11 543	158,5 %	18 793	61,4 %
Yhteensä	60 748	71 751	17,8 %	77 910	91,9 %
Määrärahojen käyttö	2021	2022	Muutos 2021–2022	Talousarviot 2022	Toteuma- aste
21. Eduskunta	121	127	5,1 %	134	94,9 %
22. Tasavallan presidentti	12	21	71,9 %	27	76,9 %
23. Valtioneuvoston kanslia	604	843	39,7 %	675	125 %
24. Ulkoministeriön hallinnonala	1 401	1 245	–11,1 %	1 393	89,4 %
25. Oikeusministeriön hallinnonala	1 026	1 045	1,8 %	1 065	98,1 %
26. Sisäministeriön hallinnonala	1 539	1 851	20,3 %	2 043	90,6 %
27. Puolustusministeriön hallinnonala	2 844	3 829	34,6 %	4 490	85,3 %
28. Valtiovarainministeriön hallinnonala	20 057	22 479	12,1 %	32 978	68,2 %
29. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	7 360	7 646	3,9 %	7 793	98,1 %
30. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	2 552	2 796	9,6 %	3 003	93,1 %
31. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	3 587	3 700	3,1 %	3 865	95,7 %
32. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	4 015	3 236	–19,4 %	3 336	97,0 %
33. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	16 394	16 331	–0,4 %	15 929	102,5 %
35. Ympäristöministeriön hallinnonala	307	358	16,5 %	376	95,0 %
36. Valtionvelan korot	788	840	6,7 %	804	104,5 %
Yhteensä	62 607	66 349	6,0 %	77 910	85,2 %

Tuotot ja kulut

Valtion talousarviotalouden tuotto- ja kululaskelma sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Valtion tuotto- ja kululaskelma osoitti 4,8 miljardin euron kulujäämää vuodelta 2022. Vuonna 2021 kulujäämä oli 6,3 miljardia euroa.

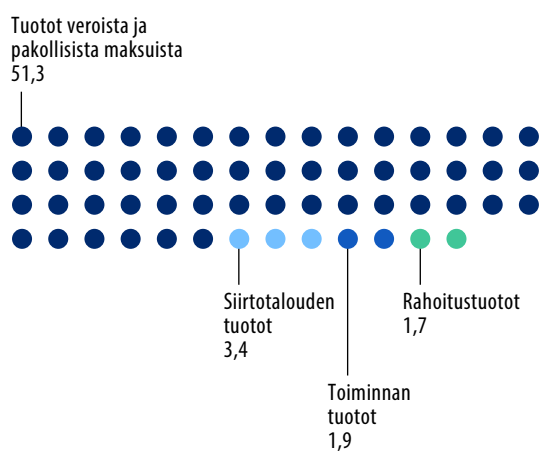
Taulukko 11. Tuotto/kulujäämä vuosina 2018–2022, miljoonaa euroa.

	2018	2019	2020	2021	2022
Tuotto/kulujäämä*	848	-1 590	-12 747	-6 349	-4 767

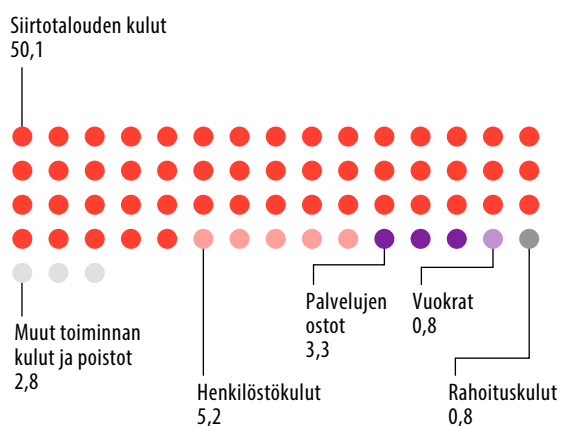
* +tuottojäämä, -kulujäämä

Kuvio 15. Valtion talousarviotalouden tuotot ja kulut 2022.

Tuotot 58,3 miljardia euroa



Kulut 63,1 miljardia euroa



Taulukko 12. Talousarviotalouden tuotot vuosina 2018–2022, miljoonaa euroa.

	2018	2019***	2020	2021	2022
Toiminnan tuotot	3 589*	1 424	1 384	1 557	1 912
Rahoituksen tuotot	1 934	1 820	1 364	1 974	1 680
Satunnaiset tuotot	603**	250	197	145	89
Siirtotalouden tuotot	3 226	3 325	3 387	3 661	3 395
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	44 478	45 360	42 058	46 534	51 252
Yhteensä	53 829	52 179	48 390	53 870	58 328

* Vuonna 2018 toiminnan tuotot olivat poikkeuksellisen suuret johtuen niihin kirjatusta kertaluontoisista osakkeiden ja omaisuuden myynti- ja luovutusvoitoista (2,2 miljardia euroa).

** Satunnaisten tuottojen määrä oli poikkeuksellisen suuri vuonna 2018 johtuen aiempiin vuosiin kohdistuneesta korjauskirjauksesta.

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

Valtion talousarviotalouden tuotot olivat vuonna 2022 edellisvuoteen verrattuna 4,5 miljardia euroa eli 8,3 prosenttia suuremmat. Tuottojen kasvu johtuu pääosin verotuottojen ja toiminnan tuottojen lisääntymisestä. Verotuskustannusten korvaukset, 0,16 miljardia euroa, on kirjattu vuoden 2022 alusta lukien muihin toiminnan tuottoihin, mikä vaikuttaa toiminnan tuottojen kasvuun. Aiemmin kyseinen erä on kirjattu siirtotalouden tuottoihin.

Rahoitustuottojen lasku 0,3 miljardilla eurolla johtuu saatujen osinkojen pienenemisestä. Vuonna 2022 rahoitustuottojen suurimmat erät olivat saadut osingot 1,3 miljardia euroa ja liikelaitosten voiton tuloutukset 0,15 miljardia euroa. Tarkempi erittely saaduista osingoista on valtion tilinpäätöksen liitteellä 7.

Tuotot veroista ja pakollisista maksuista kasvoivat yhteensä 4,7 miljardia euroa. Eniten kasvoivat yhteisövero 1,9 miljardia euroa, ansio- ja pääomatulovero 1,4 miljardia euroa ja arvonlisävero 1,2 miljardia euroa. Verotuottoja käsitellään tarkemmin luvussa 3.2.4.

Siirtotalouden tuotot vähenivät yhteensä 0,3 miljardia euroa. Satunnaiset tuotot pienenivät edelleen.

Siirtotalouden tuottojen suurimmat erät olivat tuotot EU:lta ja siirrot valtionhallinnolta eli talousarvion ulkopuolisilta valtion rahastoilta. Näitä käsitellään tarkemmin luvuissa 3.2.5 ja 3.2.6.

Taulukko 13. Valtion maksullinen toiminta suoritelajeittain vuosina 2018–2022, miljoonaa euroa.

	2018	2019	2020	2021	2022
Julkisoikeudelliset suoritteet	352	403	356	398	437
Markkinasuoritteet*	229	234	227	191	204
Erytyislakien nojalla hinnoitellut suoritteet	353	329	310	318	319
Yhteensä**	934	965	893	907	960

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

** Maksullisen toiminnan taulukon luvuissa ei ole mukana sponsorituloja, luottotappiokorjauksia, valtion viranomaisten välistä maksullista toimintaa (0,1 miljardia vuonna 2022) eikä palvelutoiminnan kustannusten korvauksia valtion virastoilta ja laitoksilta (0,5 miljardia vuonna 2022).

Maksullisen toiminnan tuotoissa ei ole tapahtunut suuria muutoksia edellisvuoteen verrattuna.

Valtion talousarvionalouden kulut olivat vuonna 2022 noin 2,9 miljardia euroa eli 4,8 prosenttia edellisvuotta suuremmat.

Taulukko 14. Talousarvionalouden kulut vuosina 2018–2022, miljoonaa euroa.

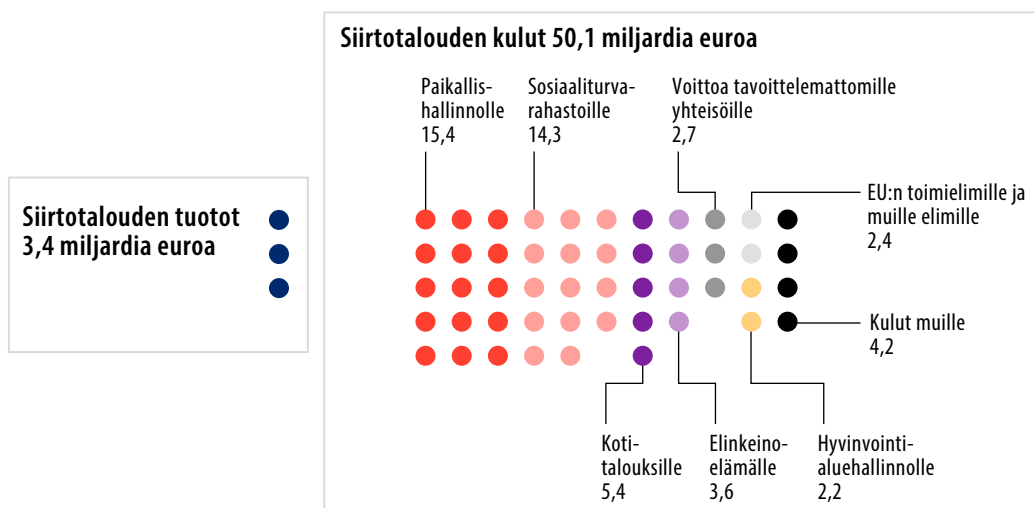
	2018	2019*	2020	2021	2022
Toiminnan kulut	9 952	10 441	11 040	11 126	12 088
Rahoituksen kulut	1 265	1 216	891	739	818
Satunnaiset kulut	154	6	26	15	65
Siirtotalouden kulut	41 611	42 105	49 180	48 339	50 125**
Yhteensä	52 981	53 769	61 137	60 220	63 096

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

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

Toiminnan kulujen suurin erä, 5,2 miljardia euroa, olivat henkilöstökulut. Valtion henkilöstöä käsitelään luvussa 3.2.3. Seuraavaksi suurin erä oli palvelujen ostot, 3,3 miljardia euroa.

Kuvio 16. Siirtotalouden tuotot ja kulut 2022.

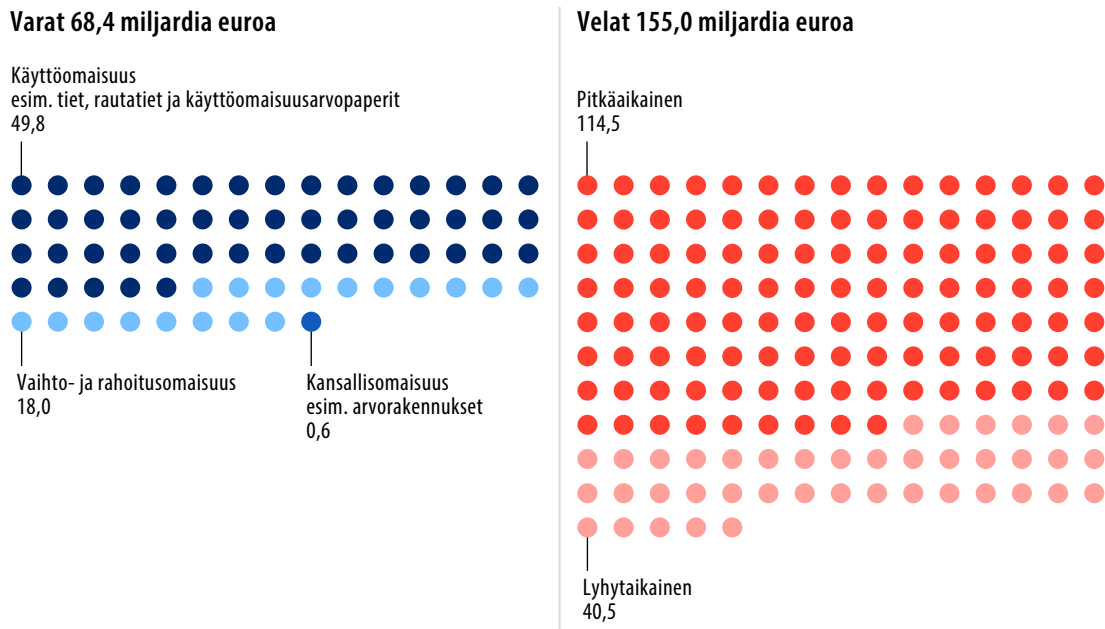


Siirtotalouden kulujen osuus kaikista kuluista oli 79 prosenttia. Siirtotalouden kulut olivat 1,8 miljardia euroa edellisvuotta suuremmat. Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) poikkeussäännön mukaisesti valtio maksoi hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoituksen tammi-kuun maksuerästä puolet eli 1,86 miljardia euroa hyvinvointialueille joulukuussa 2022. Summa on kirjattu valtiolla vuoden 2022 kuluksi. Yhteensä vuoden 2022 siirtotalouden kuluksi hyvinvointi-alueille on kirjattu 2,2 miljardia euroa.

Siirtotalouden kulut paikallishallinnolle kasvoivat 1,0 miljardia euroa, mistä suurin osa johtuu kuntien valtionosuuksien lisääntymisestä. Kuntataloutta käsitellään tarkemmin luvussa 3.5.

Tase

Valtion talousarvion tase sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Taseen loppusumma oli 68,4 miljardia euroa, mikä on noin 6,9 miljardia euroa eli 11,2 prosenttia suurempi kuin edellisenä vuonna.

Kuvio 17. Valtion talousarvioletalouden varat ja velat 2022.

Suurimmat muutokset taseessa olivat valtionvelan, muiden euromääräisten sijoitusten ja kassavarojen määrän muutokset. Taseen mukainen valtionvelka lisääntyi 11,5 miljardilla eurolla 142,7 miljardiin euroon. Taseen mukaisella valtionvelalla tarkoitetaan pitkäaikaista vierasta pääomaa ja lyhytaikaisen vieraan pääoman seuraavana tilikautena maksettavia lyhennyksiä sekä lyhytaikaisia euromääräisiä lainoja. Valtionvelkaa käsitellään tarkemmin luvussa 3.2.7. Taseen pitkäaikainen vieras pääoma lisääntyi 5,5 miljardilla eurolla ja lyhytaikainen 6,1 miljardilla eurolla.

Vaihto- ja rahoitusomaisuudessa suurin muutos oli 5,9 miljardin euron lisäys rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset -erässä. Erä sisältää valtion koronvaihtosopimusten vastapuolille annetut käteisvakuudet, joita oli vuoden 2022 lopussa 6,5 miljardia euroa. Kasvu johtui koronvaihtosopimusten markkina-arvojen muutoksista ja markkinakorkojen noususta. Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat -erässä oli puolestaan vähennystä 1,0 miljardia euroa.

Käyttöomaisuuden ja muiden pitkäaikaisten sijoitusten suurimmat erät ovat tie- ja rautatierakenteet 18,0 miljardia euroa (18,2 miljardia euroa vuonna 2021) sekä osake- ja muut pitkäaikaiset euromääräiset sijoitukset yhteensä 20,8 miljardia euroa (19,7 miljardia euroa vuonna 2021). Sijoitukset liikelaitoksiin olivat 6,1 miljardia euroa (6,1 miljardia euroa vuonna 2021). Tarkempi erittely sijoituksesta on valtion tilinpäätöksen liitteellä 7. Valtion tekemiä investointeja on käsitelty hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 6. Valtion yhtiöomistuksia käsitellään luvussa 3.3 ja hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 4.

Valtion talousarviotalouden negatiivinen oma pääoma lisääntyi 4,8 miljardia euroa vuoden 2022 aikana kulujäämästä johtuen ja oli 86,6 miljardia euroa.

Taulukko 15. Talousarviotalouden tase, miljoonaa euroa.

Vastaavaa	31.12.2018	31.12.2019*	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022
Kansallisomaisuus	549	554	567	570	587
Aineettomat hyödykkeet	959	1 037	1 128	1 204	1 225
Aineelliset hyödykkeet	21 142	21 094	21 389	21 464	21 668
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	24 728	24 992	25 589	25 814	26 931
Käyttöomaisuus ja muut pitkäaikaiset sijoitukset yhteensä	46 829	47 123	48 105	48 483	49 824
Vaihto-omaisuus	484	496	501	576	644
Pitkäaikaiset saamiset	3 631	3 857	4 191	4 602	4 936
Lyhytaikaiset saamiset	1 913	1 501	1 659	1 586	1 885
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	10	580	312	678	6 537
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	2 381	2 027	7 863	5 023	3 983
Vaihto- ja rahoitusomaisuus yhteensä	8 418	8 460	14 525	12 464	17 986
Vastaavaa yhteensä	55 796	56 137	63 197	61 516	68 397

Vastattavaa	31.12.2018	31.12.2019*	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022
Oma pääoma					
Valtion pääoma	-61 183	-62 773	-75 520	-81 869	-86 637
Rahastojen pääoma	7	9	9	10	11
Vieras pääoma					
Pitkäaikainen	92 575	86 737	102 570	108 995	114 497
Lyhytaikainen	24 397	32 164	36 139	34 381	40 526
Vieras pääoma yhteensä	116 972	118 901	138 708	143 376	155 023
Vastattavaa yhteensä	55 796	56 137	63 197	61 516	68 397

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

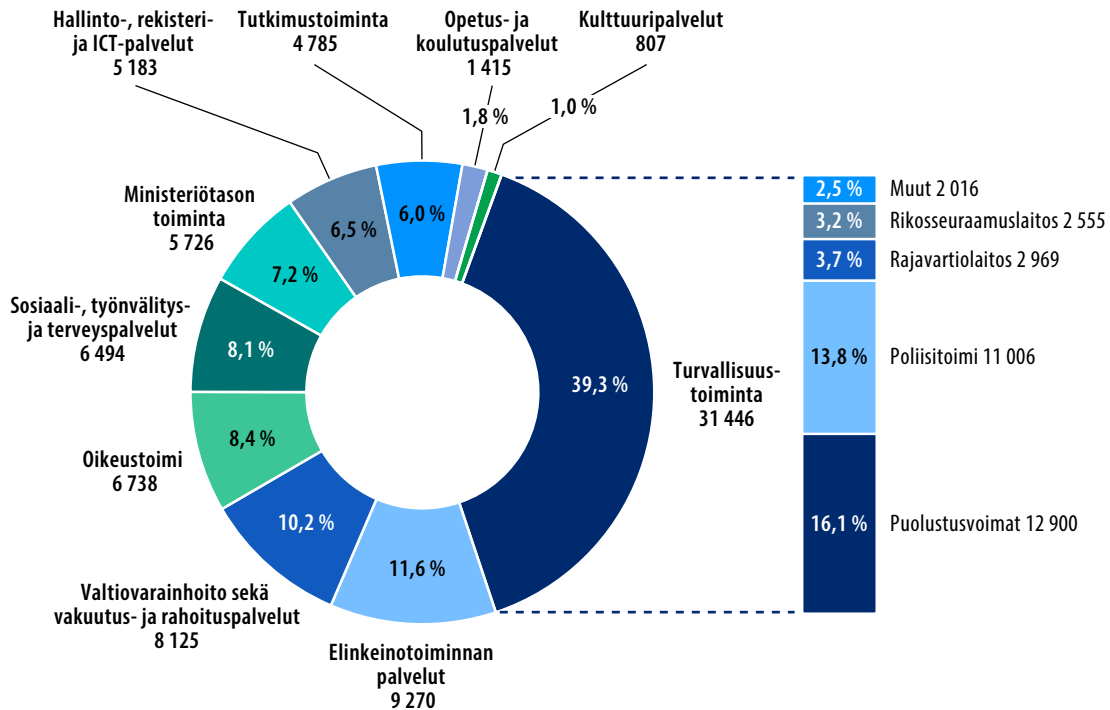
3.2.3 Valtion henkilöstö, toimitilat ja ICT

Valtion henkilöstö

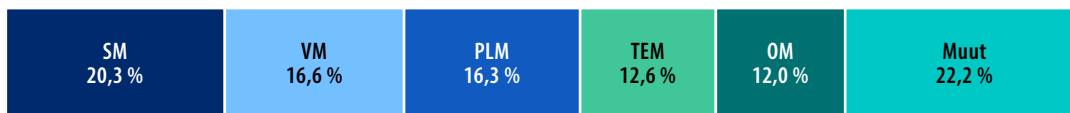
Valtion budjettitalouden virastoissa työskenteli vuoden 2022 lopussa 79 989 henkilöä, joka on 3,1 prosenttia työllisestä työvoimasta. Valtiohallinnon henkilöstömäärä oli alimmillaan (72 984) vuonna 2016, jonka jälkeen se on noussut vuodesta 2017 lähtien tasaisesti hieman vuosittain.

Yli puolet (53,5 prosenttia) valtion henkilöstöstä työskentelee sisä-, puolustus- ja valtiovarainministeriöiden hallinnonaloilla, joilla on useita suuria toimijoita kuten poliisitoimi, Rajavartiolaitos, Puolustusvoimat, Verohallinto, Tulli sekä Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori. Toimialoista suurin on turvallisuustoiminta, joka kattaa 40 prosenttia valtion henkilöstöstä. Seuraavaksi suurimmat toimialat ovat elinkeinotoiminnan palvelut ja valtiovarainhoito sekä vakuutus- ja rahoituspalvelut, joilla molemmilla on noin kymmenen prosentin osuus valtion henkilöstöstä.

Kuvio 18. Valtion henkilöstömäärä virastotyyppin mukaan 2022.



Kuvio 19. Henkilöstö hallinnonaloittain 2022, prosenttia.



Vuoteen 2021 verrattuna henkilöstön määrä kasvoi 2,2 prosenttia eli 1 759 henkilöä. Henkilötyövuosia valtiolla tehtiin vuoden 2022 aikana 78 282, joka on 2 019 henkilötyövuotta ja 2,6 prosenttia edellisvuotta enemmän. Henkilötyövuosien määrän muutoksesta 69 prosenttia kohdistui sosiaali-, työnvälitys- ja terveyspalveluihin (649 henkilötyövuotta), turvallisuustoimintaan (410 henkilötyövuotta) sekä elinkeinotoiminnan palveluihin (339 henkilötyövuotta). Sosiaali-, työnvälitys- ja terveyspalveluissa henkilötyövuosien määrä kasvoi edellisvuoteen nähden 11,6 prosenttia. Henkilötyövuosien määrä kasvoi myös muilla toimialoilla.

Hallinnonaloilla 40 prosenttia henkilötyövuosien lisäyksestä kohdistui työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle ja noin 14 prosenttia sisäministeriön hallinnonalalle. Virastotasolla henkilötyövuosien kasvu oli voimakkainta työ- ja elinkeinotoimistoissa, Maahanmuuttovirastossa ja poliisitoimessa.

Henkilöstöstä 50,9 prosenttia oli naisia ja 49,1 prosenttia miehiä. Naisten osuus valtion henkilöstöstä on kasvanut vuodesta 2017 lähtien. Henkilöstön keski-ikä oli 45,5 vuotta, joka laski hieman edellisvuodesta. Miesten keski-ikä oli 44,5 vuotta ja naisten 46,5 vuotta. Ero johtuu erityisesti turvallisuustoiminnan virastojen nuorten miesten suhteellisesti suuresta määrästä. Henkilöstöstä 60 prosenttia oli suorittanut korkeakoulututkinnon ja 38 prosenttia ylemmän korkeakouluasteen tutkinnon. Valtion henkilöstö työskenteli pääosin kokoaikaisissa (94,9 prosenttia) ja vakinaisissa (82,1 prosenttia) palvelussuhteissa. Kokoaikaisten osuus laski hieman ja määräaikaisten osuus nousi 0,2 prosenttiyksikköä vuoteen 2021 verrattuna.

Henkilöstön tyytyväisyys nousi vuonna 2022 edellisvuodesta. Tyytyväisyys työyhteisön toimintakulttuuriin ja palkkaukseen nousivat eniten, 0,07 yksikköä. Sairauspoissaolot kasvoivat merkittävästi vuoteen 2021 nähden. Sairauspoissaolojen määrä kasvoi 2,4 työpäivää henkilötyövuotta kohti. Samanaikaisesti sairauspoissaolojen pituus laski lähes yhdellä työpäivällä henkilötyövuotta kohti. Tätä ilmiötä selittänee laajamittaisen etätyöskentelyn purkautuminen ja koronaviruksen omikron-muunnoksen voimakas levinneisyys sekä voimakas influenssakausi. Sairauspoissaolojen kasvu johti tehdyn työajan osuuden vuosityöajasta palautumiseen pandemiaa edeltävälle tasolle 80,8 prosenttiin.

Taulukko 16. Valtionhallinnon henkilöstön työhyvinvointi: tyytyväisyys ja sairauspoissaolot.

	2018	2019	2020	2021	2022
Kokonaistyytyväisyys*	3,59	3,59	3,67	3,65	3,69
Sairauspoissaolot, työpäivää/htv	8,5	8,6	7,4	7,3	9,7

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

Valtion virka- ja työehtosopimuksen mukaisista korotuksista johtuen säännöllisen työajan ansiot nousivat vuonna 2022 1,9 prosenttia ja palkkaliukuman myötä lisäksi 0,4 prosenttia. Valtion työmarkkinalaitoksen laskelmien mukaan naisten ansiot valtiolla olivat keskimäärin 98,5 prosenttia miesten ansioista, kun työtehtävän vaativuus ja alojen erilainen palkkataso otetaan huomioon.

Valtion budjettitalouden henkilöstön palkkasumma oli 4,19 miljardia euroa ja kaikki työvoimakustannukset yhteensä noin 5,06 miljardia euroa. Palkkasumma kasvoi noin 4,6 prosenttia edellisvuodesta ja työvoimakustannukset noin 5,1 prosenttia. Yhden henkilötyövuoden hinta oli keskimäärin 64 627 euroa, joka kasvoi 2,4 prosenttia edellisvuodesta.

Taulukko 17. Valtionhallinnon henkilöstömäärä ja kustannukset, tunnuslukuja 2018–2022.

	2018	2019	2020	2021	2022
Henkilötyövuodet, lukumäärä	72 885	73 902	74 960	76 263	78 282
Henkilöstön keski-ikä, vuotta	46,1	45,9	45,7	45,6	45,5
Työvoimakustannukset yhteensä, miljoonaa euroa	4 308	4 465	4 628	4 814	5 059
Henkilötyövuoden hinta, euroa*	59 103	60 388	61 737	63 124	64 627
Tehdyn työajan osuus vuosityöajasta, prosenttia	80,9	80,8	82,5	82,2	80,8

* Työvoimakustannukset / henkilötyövuosien määrä

Valtion toimitilat

Valtiolla on omistuksessaan arvoltaan noin 4,7 miljardin euron rakennettu kiinteistöomaisuus, johon kuuluu noin 9 000 rakennusta. Tämän kiinteistöomaisuuden hallinta ja hoito on keskitetty pääosin Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä muodostuvalle liikelaitoskonsernille. Lisäksi valtio omistaa kiinteistöjä ulkomailla noin 300 miljoonan euron arvosta. Valtion ulkomailla sijaitsevia kiinteistöjä hallinnoi ja hoitaa ulkoministeriö.

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

Toimitilastrategian tavoitteena on, että neljännes valtion henkilöstöstä työskentelisi yhteiskäytöissä tiloissa vuoteen 2030 mennessä. Vuoden 2022 aikana yhteisten työympäristöhankeiden toteutuksesta on sovittu Joensuuhun, Lahteen ja Lappeenrantaan. Yhteisten työympäristöjen suunnitteluhankkeita on aloitettu myös Kouvolassa, Jyväskylässä ja Turussa. Edellä mainitut kohteet toteuttavat valmistuessaan toimitilastrategian asettamia tilatehokkuustavoitetta. Yhteiskäyttöiset toimistotilat sisältävät yhteisen työympäristön laajalle joukolle valtion virastoja ja laitoksia sekä kansalaisille yhteisen asiakaspalvelupisteen, josta saa useamman valtion viraston ja laitoksen palveluita.

Vuonna 2022 valtiolla oli käytössä toimitiloja yhteensä noin 5,0 miljoonaa neliometriä (5,9 miljoonaa neliometriä vuonna 2021). Vuokratkustannukset olivat 682 miljoonaa euroa (656 miljoonaa euroa vuonna 2021) ja tilakustannukset yhteensä 805 miljoonaa euroa (766 miljoonaa euroa vuonna 2021). Neliömääräisesti eniten tiloja on puolustushallinnon käytössä. Toimistotilaa valtion

käytössä oli miljoona neliometriä. Keskimääräinen toimistotilan tilatehokkuus oli 16,1 neliometriä henkilötyövuotta kohti (17,7 neliometriä vuonna 2021). Aiemman, vuonna 2014 annetun valtion toimitilastrategian tilatehokkuustavoite (18 neliometriä henkilötyövuotta kohti) saavutettiin vuonna 2021. Nykyisen toimitilastrategian tilatehokkuustavoitteena valtion tiloille on 10 neliometriä henkilötyövuotta kohti, ja tätä edistetään etenkin useamman valtion viraston ja laitoksen yhteisten työympäristöhankkeiden kautta.

Valtion tilakustannukset ovat nousseet, vaikka neliömäärä on vähentynyt, sillä tiloista luopumiset painottuvat neliövuokraltaan edullisiin tiloihin. Esimerkiksi Puolustusvoimat on luopunut neliövuokraltaan hyvin edullisista kylmistä varastoista. Myös käytöstä poisjäävät toimistotilat ovat olleet edullisia. Uudet tilat ovat taas merkittävältä osin kalliita turvavaatimuksiltaan korkeita erikoistiloja, joissa neliövuokra on korkea. Myös nousseet sähkökustannukset selittävät osaltaan muutosta. Tarkempia tietoja valtion tilankäytöstä ja tilankäytön kustannuksista julkaistaan osoitteessa tutkihallintoa.fi.

Kuvio 20. Valtion tilakustannusten jakauma hallinnonaloittain 2022*.



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

Taulukko 18. Valtion tilojen jakauma hallinnonaloittain 2022 *.

Osuus (m ²)	2022
Puolustusministeriö	50,4 %
Sisäministeriö	13,7 %
Oikeusministeriö	11,6 %
Opetus- ja kulttuuriministeriö	5,4 %
Valtiovarainministeriö	5,3 %
Työ- ja elinkeinoministeriö	3,8 %
Maa- ja metsätalousministeriö	3,5 %
Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö	2,4 %
Valtioneuvoston kanslia (sisältää ministeriöiden tilat)	2,4 %
Liikenne- ja viestintäministeriö	1,1 %
Ympäristöministeriö	0,3 %

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

Muutokset toimintaympäristössä ovat muuttaneet työnteon tapoja erityisesti muutaman viime vuoden aikana. Koronapandemian aikana arviolta puolet valtionhallinnon lähes 80 000 työntekijästä on tehnyt etätöitä. Etätö on osoittautunut pidetyksi työnteon tavaksi, ja sen määrän arvioidaan jäävän korkealle tasolle suhteessa pandemiaa edeltävään aikaan. Digitalisoituminen on mahdollistanut paikkariippumattoman työn lisäksi myös julkisen hallinnon palveluiden järjestämisen uudella tavalla siten, että sähköinen asiointi korostuu. Myös tällä on suuri merkitys valtion tilojen käytölle.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen valtakunnallinen suunnitelma

keväältä 2022 sisältää tavoitteet yhteisten palveluiden ja toimitilojen lisäämiseksi sekä monipaikkaisen työskentelyn järjestämisen edistämiseksi valtiolla. Tulevaisuudessa paikkasidonnainen ja monipaikkainen työ ovat valtiolla samanarvoisia työtapoja. Paikkasidonnainen työ on fyysisesti sidottua tilaan työvälineiden, asiakkaiden tai esimerkiksi aineiston perusteella. Monipaikkaista työtä voidaan tehdä tietoverkkojen kautta eri paikoissa, esimerkiksi toisella paikkakunnalla sijaitsevassa valtion yhteisessä työympäristössä tai kotona.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteena on, että Suomi on hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä. Valtion kiinteistöstrategia velvoittaa Senaatti-konsernia luomaan edellytykset tavoitteen saavuttamiseksi valtion käytössä olevien toimitilojen ja valtion omistamien kiinteistöjen osalta. Vuonna 2022 Senaatti-konsernin ylläpitämien kiinteistöjen kokonaisenergiankäytöstä lähes 80 prosenttia katettiin uusiutuvalla energialla. Valtion kiinteistöihin on jo vuosia ostettu kokonaan

uusiuutuista energialähteistä peräisin olevaa sähköä. Tällä toimenpiteellä vähennetään vuositasolla yli 47 000 tonnia CO₂ -päästöjä. Senaatti-kiinteistöjen seurannassa olevien kohteiden kaukolämpösopimuksista lähes 80 prosenttia on hiilineutraaleja.

Valtioneuvoston eduskunnalle syksyllä 2022 antama [selonteko Senaatti-konsernista ja valtion toimintalahallinnosta \(VNS 9/2022\)](#) sisältää kattavan kuvauksen valtion kiinteistöjen ja toimitilojen hallinnasta ja ehdotuksia nykytilanteen kehittämiseksi.

Valtion ICT

Virastojen ja laitosten valtion budjettitalouden ulkopuolisilta toimijoilta tehdyt ICT-palveluiden ostot olivat vuonna 2022 noin 979 miljoonaa euroa (910 miljoonaa euroa vuonna 2021). Valtion budjettitalouden sisäisiltä toimijoilta eli virastoilta ja laitoksilta tehdyt ICT-palveluiden ostot olivat noin 437 miljoonaa euroa (420 miljoonaa euroa 2021). Näistä ostoja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorilta oli noin 417 miljoonaa euroa ja ne kasvoivat noin neljä prosenttia vuoteen 2021 verrattuna. Valtorin asiakkaiden kysyntä tietotekniikkaratkaisuille laajeni edelleen, mikä näkyi Valtorin tuottamien palveluiden tuottamistarpeen ja kokonaiskustannusten kasvuna vuonna 2022. Palveluiden kustannustehokkuus kehittyi ja Valtorin tuottamien vakiopalveluiden yksikköhintojen lasku jatkui neljättä vuotta peräkkäin (yksikköhinnat laskivat vuodesta 2019 vuoteen 2022 keskimäärin 6,4 prosenttia).

Valtion budjettitalouden ulkopuolisilta toimijoilta ja sisäisiltä toimijoilta tehtyjä ICT-palveluiden ostoja ei voida laskea yhteen, koska virastojen toisiltaan edelleen laskuttamiin eriin sisältyy myös ulkopuolisilta toimijoilta tehtyjä ostoja. Seuraavassa taulukossa on kuvattu tietohallintomenoja vuosina 2018–2022. Tarkempia tietoja valtion ICT-menoista julkaistaan [tutkihallintoa.fi-palvelussa](#).

Taulukko 19. Tietohallintomenot vuosina 2018–2022, miljoonaa euroa.

	2018	2019	2020	2021	2022
Laitevuokrat	18	23	25	27	28
Lisenssimaksut, sovellusvuokrat ja käyttöpalvelut	303	315	347	362	385
Tietoliikenne	96	90	85	83	85
Tietotekniikan asiantuntija- ja ylläpitopalvelut	326	381	444	438	481
Ulkoiset ostot yhteensä	742	809	900	910	979
Sisäiset ICT-palveluiden ostot	390	437	404	420	437

Vuoden 2022 lopussa taseen arvo ICT-laitteissa oli noin 44 miljoonaa euroa (38 miljoonaa euroa vuonna 2021) sekä ohjelmistoissa ja tietojärjestelmissä noin 598 miljoonaa euroa (559 miljoonaa euroa vuonna 2021).

Taulukko 20. Taseen arvo laitteissa sekä ohjelmistoissa ja tietojärjestelmissä, miljoonaa euroa.

	2018	2019	2020	2021	2022
ICT-laitteet	28	39	44	38	44
Ohjelmistot ja tietojärjestelmät	435	457	450	559	598

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

Hankesalkkupalvelussa oli vuoden 2022 lopun tilanteessa raportoitu noin 400 yli 1 miljoonan euron hankkeesta. Näistä toteutusvaiheessa oli 176 hanketta (186 hanketta vuonna 2021), joiden raportoidut budjetit olivat yhteensä noin 1,4 miljardia euroa. Hankkeiden budjetit jakaantuvat usealle eri vuodelle ja niihin sisältyy myös jo aiempina vuosina toteutuneet kustannukset. Yhteenlasketuista budjeteista lähes kolmannes kohdentui valtiovarainministeriön hallinnonalalle ja seuraavaksi merkittävimmät osuudet sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloille.

Kaikista toteutusvaiheen hankkeista 15 prosenttia oli arvioinut taloudellista hyötypotentiaalia ja yhteenlasketun hyötypotentiaalın arvioitiin olevan vuosina 2022–2027 noin 506 miljoonaa euroa. Hyötypotentiaalit perustuvat hankkeista vastaavien virastojen toteuttamaan arviointiin ja sisältävät valtiovarainministeriön arvion mukaan niin välittömiä kuin välillisiä hyötyjä.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman toimeenpanoon liittyneitä taloudellisesti merkittäviä ICT-hankkeita ovat olleet muun muassa positiivisen luottotietorekisterin toteutus, hanke digitaalisen henkilöllisyyden kehittämiseksi, rakennetun ympäristön tietojärjestelmä Ryhti ja kansallinen tekoälyohjelma AuroraAI. Positiivisen luottotietorekisterin kehittäminen käynnistyi valmisteluvaiheella syyskuussa 2020 ja rekisterin toteutus alkoi tammikuussa 2022. Rekisteriä koskeva laki (739/2022) tuli voimaan 1.8.2022. Rekisterin käyttöönotto toteutetaan kahdessa vaiheessa, ja hankkeen raportoidaan valmistuvan vuoden 2026 aikana. Hankkeen toteutuneet kehityskustannukset ovat raportoinnin mukaan yhteensä noin 13,5 miljoonaa euroa vuoden 2022 lopun tilanteessa.

Digitaalista henkilöllisyyttä kehitettiin valtiovarainministeriön hankkeen lisäksi Digi- ja väestötietoviraston ja Poliisihallituksen hankkeissa. Kehittämiseen sitoutui hankkeissa yhteensä noin 9,1 miljoonaa euroa. Esitystä digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 133/2022) ei ehditty käsitellä keväällä 2023 päättyneen vaalikauden aikana.

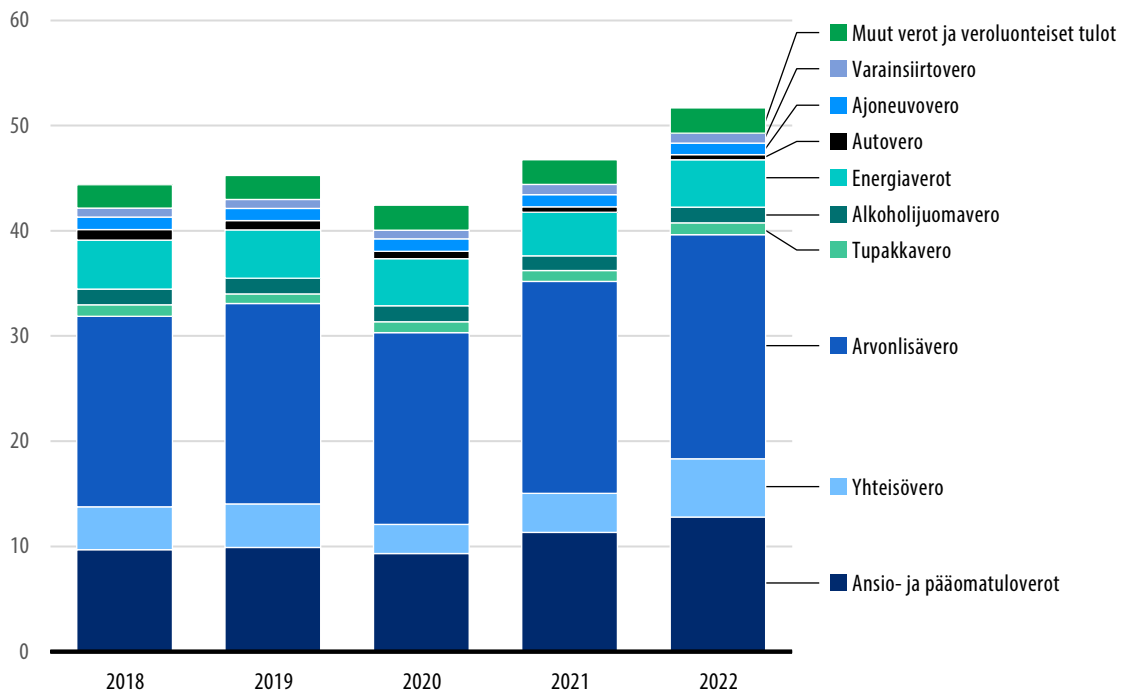
Vuonna 2020 käynnistyneen rakennetun ympäristön tietojärjestelmän (Ryhti) hankkeen raportointi jatkuvan vuoden 2024 loppuun ja sen toteutuneiksi kehityskustannuksiksi raportoitiin noin 7,7 miljoonaa euroa vuoden 2022 lopun tilanteessa. Laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä (431/2023) ja laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (432/2023) vahvistettiin 23.3.2023.

Kansallinen tekoälyohjelma AuroraAI ja siihen sisältynyt AuroraAI-verkon kehitysprojekti valmistuivat vuoden 2022 lopulla. Ohjelmakokonaisuudessa tuotettiin muun muassa AuroraAI-verkko ja käyttöliittymäratkaisuja sekä kehitettiin ihmiskeskeisiä toimintamalleja. Toteutuneet kehityskustannukset olivat yhteensä noin 9,7 miljoonaa euroa.

3.2.4 Verotulot, verotuet ja verovaje

Valtiolle kertyi veroja ja veronluonteisia tuloja 51,7 miljardia euroa vuonna 2022. Veroja ja veronluonteisia tuloja kertyi 4,9 miljardia euroa eli noin 11 prosenttia enemmän kuin vuonna 2021. Hyvä työllisyyskehitys ja nopea nimellinen talouskasvu johtivat verotulojen voimakkaaseen kasvuun. Tilinpäätöksen kertymä oli 900 miljoonaa euroa (1,7 prosenttia) suurempi kuin talousarviossa. Kokonaisveroaste pysyi ennallaan edellisvuoteen verrattuna ja oli 43,1 prosenttia. Valtion osuus kaikista julkisen sektorin veroista ja veronluonteisista maksuista oli noin puolet.

Kuvio 21. Valtion verotulot vuosina 2018–2022, miljardia euroa.



Vuonna 2022 päätettiin useista toimenpiteistä energian hintojen nousun vaikutusten lieventämiseksi kotitalouksille ja yrityksille. Sähköenergian arvonlisävero alennettiin määräaikaisesti 10 prosenttiin vuoden 2022 joulukuusta vuoden 2023 huhtikuun loppuun asti. Tämän lisäksi ansiotuloverotuksessa päätettiin ottaa käyttöön väliaikainen sähköenergiakusujen perusteella tehtävä sähkövähennys, joka myönnetään vuoden 2023 tammi-huhtikuulta. Lisäksi asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten perusteella tehtävää vähennystä korotettiin vuodelle 2022 nostamalla matkakuluvähennyksen enimmäismäärää ja oman auton käytön perusteella myönnettävää kilometrikohtaista vähennystä. Korotusten voimassaoloa päätettiin jatkaa myös vuodelle 2023. Lisäksi maataloudelle maksettiin energiaverojen lisäpalautusta vuodelta 2021 maksettavan palautuksen yhteydessä.

Veroperusteisiin tehtiin pysyviä sekä verotuottoja kasvattavia että niitä pienentäviä muutoksia, joiden osalta verotus kiristyi vuonna 2022. Veroperusteisiin tehtiin myös kertaluontoisia muutoksia, jotka kevensivät vuoden 2022 verotusta. Pysyvien ja kertaluontoisten muutosten yhteisvaikutus oli vuonna 2022 verotusta keventävä.

Vuoteen 2021 verrattuna suhteellisesti eniten alenivat arpajaisveron ja korkotulojen lähdeveron kertymät. Lisäksi autoveron, ajoneuvoveron ja varainsiirtoveron kertymät pienivät. Edellisvuoteen verrattuna suhteellisesti eniten kasvoivat ansio- ja pääomatuloveron ja yhteisöveron tuotot. Myös arvonlisäveron, valmisteverojen sekä perintö- ja lahjaveron kertymät kasvoivat edelliseen

vuoteen nähden. Edellä olevassa kuviossa on esitetty valtion verotulot verolajeittain jaoteltuna vuosina 2018–2022. Verotulomomenttikohtaiset valtion talousarvion toteumalaskelmat esitetään valtion tilinpäätöksessä hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

Veropohjien kehitys

Seuraavassa taulukossa esitetään keskeisten veropohjaerien muutosprosentit vuosina 2018–2022.

Taulukko 21. Arvio eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien muutoksista edelliseen vuoteen verrattuna, prosenttia.

	2018	2019	2020	2021	2022
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	4,9	2,9	1,4	6,4	5,1
Palkkatulot	4,2	3,8	-0,1	5,4	6,4
Eläkkeet ja muut sosiaalietuudet	0,3	1,9	6,5	0,6	1,2
Pääomatulot	5,8	-0,3	-0,8	32,3	8,1
Ansiotasoindeksi	1,7	2,1	1,9	2,4	2,5
Arvonlisäveron pohja	2,5	1,7	-3,1	6,5	6,0
Bensiinin kulutus	-1,3	-1,8	-5,8	1,3	-4,8
Dieselöljyn kulutus	1,0	1,4	-3,8	-2,6	-2,3
Sähkön kulutus	2,8	-2,4	-5,7	6,7	-5,4
Verollisen alkoholin kulutus	0,9	-2,6	1,1	-1,2	-4,3
Verotettavat uudet henkilöautot, kpl	120 500	114 200	96 400	98 500	81 700
prosenttimuutos edelliseen vuoteen	1,6	-5,2	-15,6	2,1	-17,0
Kuluttajahintaindeksin vuosimuutos	1,1	1,0	0,3	2,2	7,1

Verolajikohtaiset tarkastelut

Ansio- ja pääomatuloveroa kertyi 12,8 miljardia euroa vuonna 2022. Kertymä kasvoi 12,7 prosenttia edellisestä vuodesta. Kertymän kasvua selittävät positiivinen työllisyyskehitys sekä pääomatulosten ja rajoitetusti verovelvollisten maksaman lähdeveron kasvu. Vuoden 2022 kertymää kasvattivat myös vuodelta 2021 vuonna 2022 kertyvät verot, mukaan lukien vuoden 2021 verotuksen valmistamiseen liittyvä valtion jako-osuuden korjaus. Valtion vuoden 2021 jako-osuus muodostui ennustettua korkeammaksi johtuen muun muassa pääomatulosten ja niistä maksettujen verojen ennustettua

suuremmasta määrästä. Erityistä epävarmuutta liittyi muun muassa ulkomaille maksettavista pörsiosingoista perittävän lähdeveron tuoton ja palautusten arviointiin. Lähdeveron tuotto kasvoi 28,9 prosenttia vuonna 2022. Verovuoden 2022 ansio- ja pääomatuloista saadaan lopullinen tieto vasta verotuksen valmistuttua vuonna 2023, mutta alustavan arvion mukaan ansio- ja pääomatuloveron veropohja kasvoi 5,1 prosenttia. Ansiotulojen arvioidaan kasvaneen 4,8 prosenttia ja pääomatulojen 8,1 prosenttia.

Ansio- ja pääomatuloverokertymää pienentäviä veroperustemuutoksia olivat ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus, kotitalousvähennyksen määräaikainen korottaminen kotitalous-, hoiva- ja hoitotyön sekä öljylämmityksestä luopumisen osalta, matkakuluvähennyksen määräaikainen korotus sekä vähäpäästöisten työsuhdeautojen verotusarvon alentaminen. Kertymää kasvatti asuntolainan korkovähennysoikeuden supistamisen jatkaminen. Veroperustemuutosten arvioidaan alentaneen vuoden 2021 ansio- ja pääomatuloveron maksuunpanoa yhteensä 338 miljoonalla eurolla.

Ansio- ja pääomatuloveroa kertyi 568 miljoonaa euroa (5 prosenttia) talousarviossa (mukaan lukien lisätalousarviot) arvioitua enemmän ja 1,8 miljardia euroa (16,8 prosenttia) enemmän kuin varsinaisessa talousarviossa oli budjetoitu. Ansio- ja pääomatuloveroennustetta muutettiin vuoden 2022 toisessa ja neljännessä lisätalousarviossa.

Yhteisöveroa kertyi valtiolle 5,5 miljardia euroa. Kertymä kasvoi 50,2 prosenttia edellisestä vuodesta. Kertymän kasvua selittää osaltaan yritysten vahva tuloskehitys vuonna 2022. Alkuvuonna 2022 kertyi lisäksi merkittävä määrä lisäennakoina maksettuja vuoden 2021 yhteisöveroja. Valtion yhteisöveron kertymää kasvatti lisäksi vuosina 2020 ja 2021 voimassa olleen koronavirusepidemian liittyneen kuntien yhteisöveron jako-osuuden korotuksen päättymisen. Yhteisöverokertymää kasvattavia veroperustemuutoksia vuonna 2022 olivat siirtohinnoitteluoikaisusäänökseen muutos ja korkovähennysrajoituksen tasevertailuun perustuvan poikkeuksen muutos. Yhteisöverokertymää pienentäviä veroperustemuutoksia olivat tutkimusyhteistyön lisävähennyksen kasvattaminen ja julkisten infrastruktuurihankkeiden korkovähennysrajoituksen lieventäminen.

Valtion yhteisöveron kertymä oli 1,7 miljardia euroa (44,6 prosenttia) suurempi kuin varsinaisessa talousarviossa. Tuottoarviota korotettiin toisessa lisätalousarviossa 986 miljoonalla eurolla kertymätietojen ja veropohjaennusteen päivittymisten vuoksi.

Korkotulojen lähdeveron tuotto oli 15 miljoonaa euroa ja se aleni 40,3 prosentilla edellisvuodesta. Veron tuotto riippuu korkotasosta ja talletuksista. Kotitalouksien talletusten keskiporkko nousi edellisvuodesta hieman ja oli vuonna 2022 keskimäärin 0,06 prosenttia. Noin puolet korkotulojen lähdeverosta kertyy yleensä tammi-helmikuun aikana, näin ollen alkuvuodesta 2022 kertyneessä korkotulojen lähdeverossa vaikuttaa myös 2021 talletusten keskiporkko. Veron tuotto oli miljoona euroa (6,3 prosenttia) talousarviossa arvioitua pienempi.

Perintö- ja lahjaveroa kertyi 901 miljoonaa euroa, mikä oli 9,1 prosenttia edellisestä vuotta enemmän. Vuonna 2022 pantiin maksuun noin 186 000 perintö- ja lahjaveroerää, mikä oli noin neljänneksen enemmän kuin edellisenä vuonna. Keskimääräisen maksuunpannun perintö- ja lahjaveroerän arvo laski edellisvuoden 5 640 eurosta 4 850 euroon. Veron tuotto oli 46 miljoonaa euroa eli 5,4 prosenttia varsinaisessa talousarviossa arvioitua matalampi. Perintö- ja lahjaveroennusteeseen vaikuttavat muun muassa tiedot isoista yksittäisistä perintö- tai lahjaveroeristä sekä tiedot perintö- ja lahjavero-päätösten käsittelyprosessin muutoksista.

Arvonlisäveroa kertyi 21,3 miljardia euroa. Veroa kertyi 1,2 miljardia euroa (5,8 prosenttia) enemmän kuin edellisenä vuonna. Verokertymää kasvatti erityisesti yksityisen kulutuksen kasvu, jota vauhditti hyvä työllisyyskehitys ja palkkasummien kasvu. Vuoden 2022 verokertymään vaikutti vielä huojennettujen maksujärjestelyiden vuoksi edeltäviltä vuosilta siirtyneiden verojen maksut ja toisaalta alkuvuodesta 2022 vuodelle 2023 siirtyneet maksut. Verokertymään vaikutti myös eräät veroperusteisiin tehdyt muutokset. Covid-19-tartunnan estämisessä, testaamisessa ja hoitamisessa käytettävien tavaroiden kotimaisten myyntien ja muista jäsenvaltioista tapahtuvien yhteisöohjelmien arvonlisäverovapauden voimassaoloa jatkettiin kuudella kuukaudella vuoden 2022 kesäkuun loppuun. Vuoden 2022 ajan oli voimassa myös määräaikaisesti covid-19-kotitestiä nollaverokanta. Lisäksi arvonlisäverottomien koulutuspalvelujen määritelmää tarkennettiin kilpailuneutraaliteetin parantamiseksi. Veroperustemuutosten yhteisvaikutusten arvioidaan vähentäneen arvonlisäveron tuottoa hieman vuonna 2022.

Vuoden 2022 arvonlisäverokertymä oli 140 miljoonaa euroa eli 0,7 prosenttia alempi kuin varsinaisessa talousarviossa oltiin arvioitu. Tuottoarviota ei päivitetty vuoden 2022 aikana.

Vakuutusmaksuveroa kertyi 875 miljoonaa euroa. Verokertymä oli 28 miljoonaa euroa (3,3 prosenttia) suurempi kuin edellisenä vuonna. Vuoden 2022 verokertymä oli 10 miljoonaa euroa (1,1 prosenttia) budjetoitua suurempi.

Valmisteveroissa vuoden 2022 vuotta 2021 suurempia verotuottoja selittää valmisteverojen verotusmenettelyihin tehty muutos, joka siirsi valmisteverojen eräpäivää noin kahdella viikolla. Vaikutukset eri verolajien verotuottoon vaihtelivat. Yhteensä siirto vähensi kertaluonteisesti budjettikauden 2021 tuloja 692 miljoonaa euroa.

Tupakkaveron tuotto oli 1,1 miljardia euroa. Tupakkaverotuottoa kertyi hieman yli 84 miljoonaa euroa eli 8,1 prosenttia enemmän kuin vuonna 2021. Edellä mainitun valmisteverojen eräpäivän muutos vähensi vuonna 2021 kassaperusteisia verotuloja kertaluonteisesti 148 miljoonaa euroa. Veroa korotettiin 1.1.2022 ja 1.7.2022 yhteensä seitsemän prosenttia. Myyntiin toimitettujen savukkeiden määrällä mitattuna savukkeiden verollinen kulutus pieneni odotettua enemmän, lähes 13 prosenttia, vuoden 2022 aikana, mihin osaltaan johti matkustamisen ja tupakkatuotteiden

verottoman matkustajatuonnin palautuminen poikkeusaikojen jälkeen vuoden 2022 aikana. Myös muutokset teollisuuden tupakkatuotteiden varastoinnissa aiheuttavat vaihtelua tupakkaveron tuotossa, sillä verotus tapahtuu ennen myyntiin toimittamista.

Verotuottoa kertyi lähes 97 miljoonaa euroa eli 8,0 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin.

Alkoholiveroa kertyi 1,5 miljardia euroa. Veroa kertyi yli 74 miljoonaa euroa eli 5,2 prosenttia enemmän kuin vuonna 2021. Edellä mainitun valmisteverojen eräpäivän muutos vähensi alkoholiveron kassaperusteista verotuottoa vuonna 2021 kertaluonteisesti 129 miljoonaa euroa. Matkustamisen ja sitä myötä alkoholijuomien verottoman matkustajatuonnin palautuminen vuoden 2022 aikana vaikutti veropohjaa pienentävästi. Erityisesti vuonna 2021 veropohjaan vaikuttivat myös anniskeluelinkeinon kohdistuneet rajoitukset.

Verotuottoa kertyi yli 43 miljoonaa euroa eli 3,5 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin.

Energiaveroja kertyi 4,5 miljardia euroa. Veroja kertyi 359 miljoonaa euroa eli 8,7 prosenttia enemmän kuin vuonna 2021. Tätä selittää erityisesti se, että edellä mainittu valmisteverojen eräpäivän muutos alensi vuoden 2021 kassaperusteista verotulokertymää kertaluonteisesti noin 400 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi verotuottoihin vaikutti veroperustemuutokset ja muutokset veropohjassa. Veroperustemuutoksista vuoden 2022 verotuottoihin nostavasti vaikutti parafiinisen dieselöljyn ja liikenteessä käytettävän biokaasun verotuen pienentäminen. Verotuottoihin alentavasti vaikutti turpeen verottoman käytön rajan nostaminen ja laajentaminen koskemaan kaikkia lämmöntuotantolaitoksia ja eräiden konesalien, lämpöpumppujen, sähkökattiloiden sekä teollisen kierrätysmateriaalin valmistuksen ja jalostuksen siirtäminen sähköveroluokkaan II.

Vuoteen 2021 nähden verotuloihin alentavasti vaikutti polttoaineiden ja sähkön kulutuksen aleneminen. Verotuloihin nostavasti vaikutti kevyemmin verotettujen biopolttoaineiden osuuden lasku heinäkuussa 2022 toteutetun liikenteen uusiutuvien polttoaineiden jakeluvuorituksen määräaikaisen alentumisen myötä.

Verotuottoa kertyi 18 miljoonaa euroa eli 0,4 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin. Tuottoarviota päivitettiin kerran vuoden 2022 aikana. Eroa varsinaiseen talousarvioesitykseen selittää ennakoitua alhaisempi polttoaineiden ja sähkön kulutus. Tätä eroa kuitenkin osin kompensoi uusiutuvien polttoaineiden ennakoitua pienempi osuus heinäkuussa 2022 toteutuneen jakeluvuorituksen alentumisen johdosta sekä lämpöpumppujen ja sähkökattiloiden veronalennuksen viivästyminen vuoden 2022 alusta heinäkuun 2022 alkuun.

Virvoitusjuomaveroa kertyi 220 miljoonaa euroa. Verotuloja kertyi lähes 17 miljoonaa euroa eli 8,3 prosenttia enemmän kuin vuonna 2021. Kasvua selittää se, että edellä mainittu valmisteverojen eräpäivän muutos vähensi virvoitusjuomaveron kassaperusteista verotuottoa kertaluonteisesti lähes 19 miljoonaa euroa vuonna 2021. Verotuottoa kertyi 9 miljoonaa euroa eli 4,4 prosenttia enemmän kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin.

Varainsiirtoveron tuotto aleni 5,9 prosentilla ja oli 936 miljoonaa euroa. Veron tuotosta suurin osa kertyy asunto- ja kiinteistökaupasta ja sen tuotto vaihtelee vuosittain huomattavasti muun muassa yritysjärjestelyjen määrän vaihtelun samoin kuin asunto- ja kiinteistömarkkinoiden suhdannevaihtelujen vuoksi. Asunto- ja kiinteistökaupassa tapahtuvat muutokset näkyvät varainsiirtoveron kertymässä jopa vuoden viiveellä. Verotuottoa kertyi 51 miljoonaa euroa (5,2 prosenttia) vähemmän kuin varsinaisessa talousarviossa odotettiin.

Autoveroa kertyi 488 miljoonaa euroa. Kertymä oli 36 miljoonaa euroa eli 6,8 prosenttia pienempi kuin vuonna 2021. Verokertymän pieneneminen johtui ajoneuvojen rekisteröintimäärän laskusta ja siitä, että täyssähköautojen myyntiosuus oli edellisvuotta huomattavasti suurempi. Lokakuun 2021 alusta lähtien rekisteröidyistä täyssähköautoista ei peritä enää autoveroa. Verotuottoa kasvatti se, että veroilmoitusten väliaikaisen käsittelyaikojen pidentymisen takia käytettynä tuotujen autojen veronmaksua siirtyi merkittävässä määrin vuodelta 2021 vuodelle 2022. Siirtyvän verotuoton määrän arvioitiin olevan runsas 100 miljoonaa euroa. Verotuspäätösten käsittelyruuhkan jatkuttua veronmaksua siirtyi myös vuodelta 2022 vuodelle 2023 noin 40 miljoonaa euroa. Verotuottoa kertyi 238 miljoonaa euroa eli 32,7 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin. Verotuottoarviota alennettiin keväällä 2022 toisessa lisätalousarvioesityksessä 137 miljoonalla eurolla, kun oli odotettavissa, että sähköautojen myyntiosuus on ennustettua suurempi ja autoja myydään ennustettua vähemmän.

Ajoneuvoveroa kertyi 1 108 miljoonaa euroa. Kertymä oli 26 miljoonaa euroa eli 2,3 prosenttia pienempi kuin vuonna 2021. Verokertymän pieneneminen johtui siitä, että autokanta oli edellisvuotta vähäpäästöisempi ja hiilidioksidipäästöjen perusteella määräytyvä perusveron kertymä pieneni. Verotuottoa kertyi neljä miljoonaa euroa vähemmän kuin vuoden 2022 talousarvioesityksessä odotettiin.

Verotuet

Verotuella tarkoitetaan kansalliseen määritelmään perustuvaa poikkeamaa verotuksen normaalista perusrakenteesta. Verotuen tavoitteena on tiettyjen toimintojen tai verovelvollisryhmien tukeminen vähennyksillä, verovapaudella, alennetuilla verokannoilla, veronhuojennuksilla tai veronmaksua lykkäävillä säännöksillä. Verotuet lasketaan pääsääntöisesti menetetyn verotulon periaatteella. Tuki aiheutuu normista poikkeavasta verosäännöksestä ja verotulon menetys lasketaan kaavamaisesti ja staattisesti siten, että muut säännökset pysyvät muuttumattomina. Koska käyttäytymisvaikutuksia

tai mahdollisia tukien päällekkäisyyksiä ei oteta huomioon, verotukien poistaminen ei todennäköisesti lisäisi verotuloja vastaavalla määrällä. Muun muassa näistä syistä tukien arvioinnissa ja tulkinnaissa sekä vuosien välisessä vertailussa tulee olla varovainen.

Vuonna 2022 verotukia tunnistettiin 197 kappaletta. Riittävän laajan ja luotettavan tietopohjan puuttuessa noin kolmasosalle havaituista verotuista ei pystytä esittämään euromääräistä arviota lainkaan ja osalle voidaan esittää vain suuruusluokka-arvio. Verotuen määrä kuvaa verotuottomenetystä kaikille veronsaajille. Seuraavassa taulukossa on esitetty arvioita eräiden verotukien euromääräistä verolajeittain vuonna 2022.

Taulukko 22. Arvio eräistä verotuista verolajeittain vuonna 2022, miljoonaa euroa.

Tuloverotus	
Laskennallisen asuntotulon verovapaus	5 000
Työtulovähennys	3 895
Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys	1 325
Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskelpoisuus	205
Eläkevakuutusmaksuvähennys	2 780
Työttömyysvakuutus- ja työttömyyskassamaksujen vähennyskelpoisuus	610
Oman asunnon myyntivoiton verovapaus	1 500
Kunnallisverotuksen eläketulovähennys	1 590
Valtionverotuksen eläketulovähennys	210
Kotitalousvähennys	460
Yrittäjävähennys	125
Elinkeinoverotus	
Elinkeinotoiminnan irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki (veroluoton korko)	149
Listamattomien yhtiöiden osinkojen markkinakorkoa suurempi tuotto prosentti	710
Käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus	269
Maatalous- ja metsäverotus	
Metsävähennys	77

Arvonlisäverotus ja vakuutusmaksuverotus

Elintarvikkeiden alennettu verokanta	1 518
Ravintola- ja ateriapalvelujen alennettu verokanta	574
Lääkkeiden alennettu verokanta	379
Joukkoliikenteen alennettu verokanta	206

Valmisteverotus

Dieselpolttoaineen alennettu verokanta (tuki 695 miljoonaa euroa) sekä henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron käyttövoimavero (sanktio 360 miljoonaa euroa)	335
Teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköveroluokka	759
Työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen alennettu verokanta	472
Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus	66
Puupohjaisten polttoaineiden verovapaus	480
Turpeen alennettu verokanta	98

Varainsiirtoverotus

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

Perintö- ja lahjaverotus

Yritysten sukupolvenvaihdoshuojennus	140
--------------------------------------	-----

Kiinteistöverotus

Vakituisten asuinrakennusten alennettu verokanta	841
--	-----

Vuonna 2022 verotukien kokonaislukumäärää kasvatti arvonlisäverotuksessa covid-19-kotitestien määräaikainen nollaverokanta sekä joulukuusta 2022 alkaen sovellettava määräaikainen sähköenergian 10 prosentin alennettu verokanta. Myös muiden verotukien euromäärät ovat voineet muuttua veropohjien muutosten ja verotuksen normaaliin perusrakenteeseen vaikuttaneiden veroperuste-
muutosten seurauksena. Lisätietoa verotuista löytyy [Valtiovarainministeriön verkkosivuilta](#). Tiedot voimassa olevista verotuista ovat erillisessä [verotukimuistiossa](#).

Verotukien vaikuttavuuden arviointi

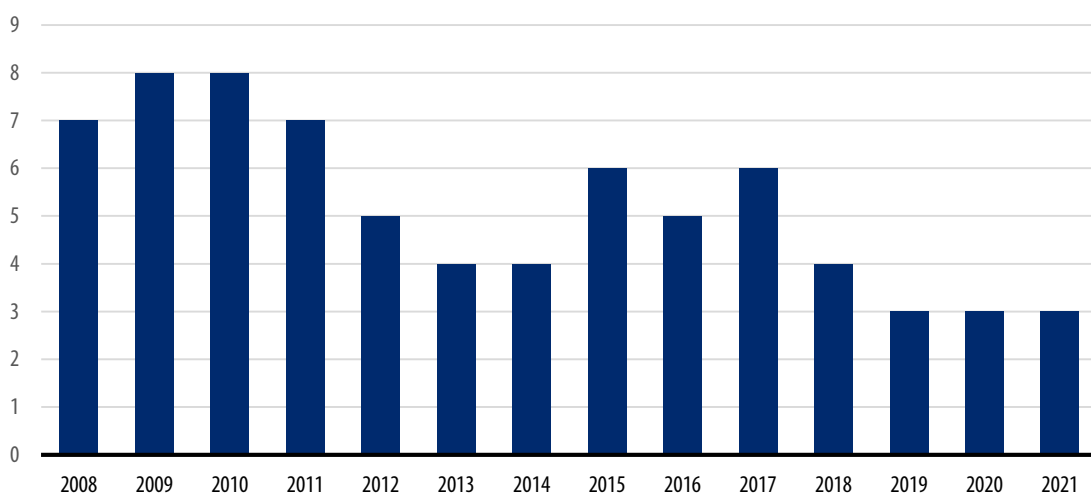
Verotukia on arvioitava suhteessa niiden erilaisiin tavoitteisiin ottaen huomioon verotuen mahdolliset haittavaikutukset muihin politiikkatavoitteisiin nähden. Keskeistä on myös arvioida, olisiko tavoitteita mahdollista saavuttaa tehokkaammin muilla keinoin.

Vuonna 2022 valtiovarainministeriön asettama verotukiraportoinnin ohjausryhmä jatkoi toimintaansa. Ohjausryhmän tehtävänä on päättää verotukilaskennan normijärjestelmän verotasojen ja rakenteiden muutoksista sekä veroperustemuutosten seurauksena syntyneistä uusista ja poistuneista verotuista. Ohjausryhmä muun muassa määritteli covid-19-kotitestiä arvonlisäveron alentamisen uudeksi verotueksi. Ohjausryhmän tekemät päätökset sekä ajankohtaista tietoa verotuista löytyy valtiovarainministeriön [verotukisivustolta](#).

Verovaje

Verohallinnossa on selvitetty arvonlisäveron verovajeen määrää vuodesta 2008 alkaen Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n kehittämällä menetelmällä, jossa laskenta pohjautuu Tilastokeskuksen tuottamiin kansantalouden tilinpidon tilastoihin ja verotustietoihin. Verohallinnossa on sittemmin kehitetty uusia verovalvonnan havaintoihin perustuvia menetelmiä, joilla arvonlisäverovajetta on arvioitu vuodesta 2019 alkaen. Selvitysten mukaan arvonlisäveron verovaje on Suomessa vaihdellut kolmen ja kahdeksan prosentin välillä lainmukaisesta verokertymästä ja oli vuonna 2021 kolme prosenttia verokertymästä.

Kuvio 22. Arvonlisäverovaje 2008–2021, prosenttia lainmukaisesta verokertymästä*.



* Vuosien 2008–2018 arviot on tehty IMF:n menetelmällä. Vuosien 2019–2021 arviot on tehty tammikuussa 2023 Verohallinnon kehittämällä, verovalvonnan tuloksiin pohjautuvalla menetelmällä.

Vuodesta 2015 alkaen on saatavilla myös Euroopan komission selvityksiä, joista tuorein koskee vuotta 2020. Euroopan komissio arvioi Suomen arvonlisäverovajeeksi 1,3 prosenttia vuonna 2020. Kansainvälisesti vertaillen arvonlisäverovaje on Suomessa suhteellisen alhainen. Komission selvityksen mukaan EU:n keskiarvo vuodelta 2020 on 9,1 prosenttia. EU:n komission ja Verohallinnon arviot on laadittu eri menetelmillä.

Verohallinnon menetelmällä ilmoitusvirheiden ja -puutteiden arvonlisäverovajetta voidaan arvioida liikevaihtoluokittain. Verovaje painottuu pieniin yrityksiin, mikä selittyy näiden yritysten suurella lukumäärällä ja pienten virheiden yleisyydellä. Estimoidusta verovajeesta noin 40 prosenttia kohdistuu yrityksiin, joilla liikevaihto on korkeintaan 300 000 euroa tai joille ei pystytty muodostamaan liikevaihtoa verohallinnon tiedoista. Tämä joukko muodostaa 95 prosenttia populaatiosta, jolle verovaje määritettiin. Mukana on varsinaisten yritysten lisäksi muita toimijoita, kuten toiminimiyrittäjiä, jotka maksavat tai joiden mahdollisesti pitäisi maksaa arvonlisäveroa. Toimialat, joilla arvonlisäverotus on poikkeava, esimerkiksi rahoitusalan ja terveydenhuollon toimijat, eivät ole mukana vajearviossa.

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö julkaisi marraskuussa 2022 [selvityskokonaisuuden](#), joka käsitteli pimeää työtä Suomessa ja erityisesti sen laajuutta ja vaikutusta verojen kertymiseen. Selvityksissä estimoitiin osakeyhtiöiden palkansaajille ja osakkaille maksamien pimeiden palkkojen määrää sekä elinkeinonharjoittajien tekemän pimeän työn arvoa usealla eri menetelmällä. Tehtyjen arvioiden mukaan Suomessa tehtiin pimeää työtä vuosittain noin 900–1 400 miljoonan euron edestä vuosina 2014–2020. Siitä aiheutui arviolta 300–480 miljoonan euron vuosittaiset verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen menetykset. Palkansaajien pimeiden palkkojen osuus oli alle prosentti heille maksetuista kaikista palkoista. Osakkailta vastaava osuus oli vajaa 10 prosenttia. Elinkeinonharjoittajilla pimeän työn osuus oli noin 10 prosenttia elinkeinotoiminnan tuloksesta.

Toimenpiteitä verovajeiden pienentämiseksi

Verohallinnon vuonna 2022 teettämän [asiakastutkimuksen](#) mukaan suomalaiset ovat erittäin veronmaksumyönteisiä ja verojen maksaminen koetaan tärkeäksi velvollisuudeksi, koska siten voidaan ylläpitää hyvinvointivaltiota. Kansalaiset myös kokevat, että Verohallinto valvoo tehokkaasti tulojen ilmoittamista ja verojen maksamista.

Vuonna 2021 Verohallintoon muodostettu keskitetty veroriskienhallintatoiminto on edelleen parantanut Verohallinnon toimenpiteiden osuvuutta merkittävimpiin verovajetta aiheuttaviin veroriskeihin. Toimenpidesuunnittelussa on keskitytty oikeiden ja riittävien toimenpiteiden suunnitteluun ottaen huomioon eri asiakasryhmät ja niissä esiintyvien veroriskien suuruus. Kevyiden ja ennakolta ohjaavien toimenpiteiden osuus on noussut niissä tapauksissa, joissa on havaittu olevan kyse ohjaustarpeesta tai veroriskit eivät ole merkittäviä. Virkailijoiden työaikaa on tämän seurauksena pystytty kohdentamaan aiempaa enemmän merkittävien veroriskien käsittelyyn.

Verohallinto havaitsi vuoden 2022 verovalvonnassaan 534 miljoonaa euroa ilmoittamatta jääneitä veroja, jotka se lisäsi toimenpiteillään asiakkaidensa verotukseen. Määrä nousi 143 miljoonaa euroa edellisestä vuodesta.

Verovalvontaa on kohdennettu merkittävimpiin veroriskialueisiin, minkä lisäksi valvontaa kohdennetaan uskottavan verovalvonnan ylläpitämiseksi yleisesti kaikkiin asiakasryhmiin ja verolajeihin. Vuonna 2022 verovalvonnan painopistealueita olivat muun muassa ulkomaisen varallisuuden ja siitä saatavien tuottojen valvonta, tuotonmaksut rajoitetusti verovelvollisille, rajat ylittävä alkoholin nettikauppa, digitalouden ilmiöt, identiteettien väärinkäytökset ja palautuspetokset, Verohallinnon rekistereiden ajantasaistaminen sekä taksialan ohjaus ja valvonta.

Siirtohinnoittelussa ja suuryritysten verovalvonnassa Verohallinto jatkoi ennakkollista menettelytapansa pyrkien tunnistamaan merkittävät veroriskit jo ennalta. Kaikki yhteisöasiakkaat voivat pyytää Verohallinnolta ennakkollista keskustelua haastavissa verokysymyksissä joustavana vaihtoehtona ennakkoratkaisuhakemukselle. Tarkoituksena on tarjota ennustettavuutta yhteisön verotukseen liittyen ja ohjata yhteisöä toimimaan oikein ennen kuin verotukseen liittyvät järjestelyt ovat tapahtuneet. Vuonna 2022 käytiin 209 ennakkollista keskustelua.

Harmaan talouden toimintaedellytyksiä on ehkäisty ennalta valvonnalla, yleiseen mielipiteeseen vaikuttavalla tiedottamisella ja kehittämällä verojen ilmoittamisen ja maksamisen menettelyjä. Harmaan talouden torjunnassa keskitytään vakavien veropetosten selvittämiseen ja torjuntaan. Verohallinto on edistänyt aktiivisesti kansallisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelman eri hankkeita. Ennalta estävää kaupunkiyhteistyötä on jatkettu yhdessä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa. Lisäksi Verohallinto on tarjonnut harmaan talouden ja korruption tunnistamiseen liittyvää koulutusta tilintarkastusalan ja finanssialan toimijoille.

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö edisti vuonna 2022 harmaan talouden torjuntaa julkaisemalla laajat pimeän työn määrää koskevat ilmiöselvitykset. Kokonaisuudessaan ilmiöselvityksiä ja muita tiedon tuottamistehtäviä valmistui vuoden aikana 150. Viranomaisten tehtävien tueksi tietopalveluna tuotettavan digitaalisen velvoitteidenhoitoselvityspalvelun kysyntä pysyi korkealla tasolla (700 000 pyyntöä). Lakimuutoksien seurauksena velvoitteidenhoitoselvityspalvelun käyttö laajeni edelleen tukemaan uusia viranomaistehtäviä. Vuoden lopussa palvelu tuki 36 viranomaistehtävää kasvaen edellisestä vuodesta seitsemällä uudella palvelun käyttäjällä. Selvitysyksikön koordinoima viranomaisten yhteinen harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuvatoiminto ylläpiti ajankohtaista tilannekuvaa julkaisemalla 59 tietotuotetta [Harmaa talous & talousrikollisuus -sivustolla](#).

Tulli varmistaa toiminnallaan rajat ylittävän tavarakaupan sujuvuutta ja lainmukaisuutta sekä turvaa tavaroiden maahantuontiin kohdistuvan verotuksen oikeellisuutta. Suomen verovajeen torjumisen ohella Tulli torjuu myös Euroopan unionin varoihin kohdistuvaa verovajetta.

Vuoden 2022 aikana Tullin toimintaympäristöön ja samalla Tullin valvonnallisten resurssien suuntaamiseen vaikuttivat erityisesti koronaviruspandemiaan liittyneiden matkustusrajoitusten asteittainen poistuminen sekä Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja sen johdosta käyttöön otetut laajat Venäjään kohdistuvat pakotteet ja maahantulorajoitukset. Nämä ovat heijastuneet merkittäväällä tavalla valtion rajat ylittäviin liikennevirtoihin ja kansainväliseen tavarakauppaan. Erityisesti pakotesäännösten valvonta on sitonut alkuvuodesta 2022 lähtien merkittävässä määrin Tullin valvonnan alaisia resursseja. Vuonna 2022 Tulli aloitti yhteistyössä Verohallinnon kanssa ulkomaisista verkkokaupoista tilattujen alkoholijuomien tuontiin kohdistuvan tehostetun valvonnan, jonka avulla torjutaan verosäännösten vastaisesta alkoholijuomien verkkokaupasta aiheutuvaa verovajetta. Tulli on jatkanut vuosille 2020–2023 ajoittuvan kansallisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelman hankkeiden toteutusta yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Vuoden 2022 aikana Tullin rikostutkinta kirjasi yhteensä 582 epäiltyä veropetosta, joista 122 oli tekemuodoltaan törkeitä veropetoksia, 113 perusmuotoisia veropetoksia ja 347 lieviä veropetoksia. Tullin talousrikostorjunnan laskennallinen euromääräinen vaikuttavuus oli noin 18,2 miljoonaa euroa. Tullin tekemien yritys-, asiakirja- ja varastotarkastusten perusteella esitettyjen toimenpiteiden toteutuma oli noin 4,7 miljoonaa euroa.

3.2.5 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat

Suomen valtiontalouden ja EU:n väliset rahavirrat

Vuosi 2022 oli EU:n monivuotisen rahoituskehyskauden 2021–2027 toinen vuosi. Valtiontalouden tasolla Suomi maksoi EU:n budjettiin 2,4 miljardia euroa ja sai 1,3 miljardia euroa vuonna 2022. Lisäksi Suomi maksoi Euroopan kehitysrahastoon 42 miljoonaa euroa. Valtion talousarviosta maksetut EU:n budjetin rahoituserät (arvonlisäveropohjaan, kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen ja bruttokansantuloon perustuvat jäsenmaksuosuudet) pienenevät 203 miljoonaa euroa (7,9 prosenttia) vuodesta 2021.

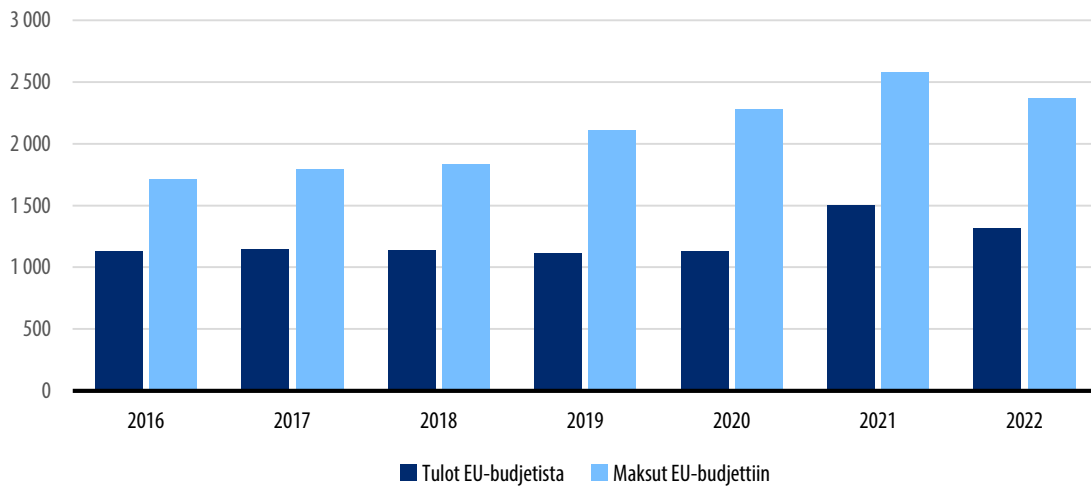
Valtion budjettitalouden tulot EU:lta pienenevät 184 miljoonaa euroa (12,2 prosenttia) vuodesta 2021. Vuoden 2021 tuloissa oli mukana 271 miljoonan euron ennakkomaksuosuus EU:n elpymis- ja palautumisvälineestä. Vuonna 2022 tuloja välineestä ei ollut, sillä tulevat tulot perustuvat kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman etenemiseen.

Suomen saamat rakennepoliittiset tuet kasvoivat 10 miljoonaa euroa (5,3 prosenttia) ja maataloustuet ja maaseudun kehittämistuet kasvoivat 37 miljoonaa euroa (3,9 prosenttia).

Vuonna 2022 Suomi keräsi EU:n puolesta 298 miljoonaa euroa tulleja ja sokerimaksuja. Näistä vain kantopalkkio, 75 miljoonaa euroa, sisältyy valtion tilinpäätökseen. EU:lle siirretty määrä oli 223 miljoonaa euroa.

Taulukko 23. Yhteenveto valtiontalouden EU-tuloista ja -menoista 2021–2022, miljoonaa euroa.

VALTIONTALOUDEN MENOT	2021	2022
Budjettitalous		
ALV-maksu	286	297
Muovimaksu	69	60
BKTL-maksu	2 221	2 016
EU-maksut yhteensä	2 576	2 373
Euroopan kehitysrahasto	57	42
Budjettitalous yhteensä	2 633	2 415
VALTIONTALOUDEN TULOT	2021	2022
Budjettitalous		
Maataloustuki	524	526
Maaseudun kehittäminen	425	460
Rakennepoliittinen tuki	200	210
Tullien yms. kantopalkkio	48	75
Elpymis- ja palautumistukivälineen tulot	271	0
Muut tulot (muun muassa sisäisen turvallisuuden rahastosta)	37	50
Budjettitalous yhteensä	1 505	1 321
Rahastotalous	0	0
Yhteensä	1 505	1 321

Kuvio 23. Tulot EU-budjetista ja maksut EU-budjettiin vuosina 2016–2022, miljoonaa euroa.

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

EU-tason toimet koronaviruskriisin taloudellisten seurausten helpottamiseksi

Euroryhmä laajennetussa kokoonpanossa sopi keväällä 2020 kolmiosaisesta rahoitusjärjestelystä helpottamaan koronaviruskriisin aiheuttamia taloudellisia menetyksiä ja turvaamaan rahoituksen saatavuutta.

Valtioiden rahoituksen turvaamiseksi luotiin Euroopan vakausmekanismiin (EVM) ennakkollisen rahoitustuen välineeseen perustuva, ehdoiltaan mukautettu pandemiakriisin rahoitustukiväline (PCS), johon oli varattu 240 miljardia euroa. Euro maiden oli mahdollista hakea välineestä lainaa koronaviruspandemiaan liittyviin terveydenhuollon, tarjottavan hoidon ja ennaltaehkäisemisen suoriin ja epäsuoriin kustannuksiin enintään kaksi prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tuki oli haettavissa vuoden 2022 loppuun asti, mutta yksikään jäsenmaa ei hakenut rahoitusta. EVM näkee tukivälineen kuitenkin olleen tärkeässä roolissa rahoitusmarkkinoiden rauhoittamisen kannalta.

Kansalaisten toimeentuloa turvaamaan luotiin eurooppalainen, hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämiseen kohdennettu tilapäinen SURE-tukiväline, joka oli suuruudeltaan 100 miljardia euroa. Välineestä myönnettiin jäsenvaltioille taloudellista apua lainoina, joilla kompensoitiin työpaikkojen säilyttämisestä johtuvaa julkisten menojen äkillistä kasvua. Välineen voimassaolo päättyi vuoden 2022 lopussa ja 19 jäsenmaata haki siitä tukea yhteensä 98,4 miljardia euroa. Suomi ei hakenut SURE-tukivälineen kautta lainaa.

Yritysten tukemiseksi luotiin vuonna 2020 Euroopan investointipankin yhteyteen Yleiseurooppalainen EU Covid-19 -takuurahasto, jonka turvin Euroopan investointipankki voi myöntää rahoitusta erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille rahastolle takuun myöntäneissä EU:n jäsenmaissa. Rahastolla tavoitellaan kaikkiaan noin 200 miljardin euron investointien liikkeelle saamista. Takuurahaston perustamiseen ja toimeenpanoon on osallistunut 22 EU-jäsenmaata. Rahoituksen hakemisen takarajaa siirrettiin vuoden 2021 lopusta vuoden 2022 loppuun. Rahastosta tehtyjen sijoitusten korkean riskin vuoksi rahastosta odotettiin takuuta myönnettäessä Suomen valtiolle noin 70 miljoonan euron takuutappiota rahaston elinkaaren aikana siten, että maksut ajoittuisivat toiminnan alkuvuosille. Käytännössä maksupyyntöjä on toistaiseksi tullut huomattavasti arvioitua vähemmän. Vuoden 2022 aikana takuun nojalla maksettiin takuukorvauksia noin 96 000 euroa.

EU:n elpymis- ja palautumistukiväline

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

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

Saadakseen tukea elpymis- ja palautumistukivälineestä jäsenmaiden oli laadittava kansallinen elpymis- ja palautumissuunnitelma. Suomen suunnitelma on laadittu osana [kestävän kasvun ohjelmaa](#). Suunnitelman hyväksyminen oli edellytys rahoituksen saamiselle EU:sta. Komissio arvioi kansalliset suunnitelmat ja Suomen suunnitelma hyväksyttiin EU-neuvostossa vuoden 2021 lopussa, minkä jälkeen Suomi sai ennakkomaksuosuuden 271 miljoonaa euroa (13 prosenttia suunnitelman kokonaismäärästä). Muuten maksatukset perustuvat kansallisten suunnitelmien etenemiseen ja siihen, kun ohjelmissa esitettyjen tavoitteiden on osoitettu toteutuneen suunnitelmien mukaisesti.

Suomen alustava elpymis- ja palautumissuunnitelman avustusmäärä oli 2,1 miljardia euroa, joka kuitenkin supistui odotetusti 1,8 miljardiin euroon ennustettua paremman talouskehityksen vuoksi. Kestävän kasvun ministerityöryhmä linjasi kesäkuussa 2022 suunnitelman päivittämisestä muutoksen vuoksi. Valtioneuvosto hyväksyi suunnitelman päivityksen, joka toimitettiin komissiolle tammikuussa 2023 ja jonka EU:n talous- ja rahoitusasioiden neuvosto hyväksyi maaliskuussa 2023. Maksupyyntöjen lähettäminen edellyttää sopimista komission kanssa menettelyistä ja asiakirjoista, joilla osoitetaan suunnitelman tavoitteiden saavuttaminen. Tämän jälkeen Suomi voi lähettää ensimmäisen maksupyyntönsä. Kansallisesti suunnitelman toimeenpano on käynnistynyt ja rahoitusta on kohdennettu suunnitelman investoinneille ja uudistuksille vuodesta 2021 lähtien. Laki

Taulukko 25. Valtion liikelaitosten liiketoiminta 2021 ja 2022.

	Metsähallituskonserni, liiketoiminta ja tytäryhtiöt		Senaatti-kiinteistöt -konserni	
	2021	2022	2021	2022
Liikevaihto, miljoonaa euroa	355	410	801	861
Liikevaihdon muutos, prosenttia	7,9	15,6	24,2	7,4
Liikevoitto/-tappio, miljoonaa euroa	134	166	44	72
Tilikauden tulos, miljoonaa euroa	120	151	46	65
Tuloutus valtion talousarvioon, miljoonaa euroa	120	110	35	35
Sijoitetun pääoman tuotto, prosenttia	5,2	6,4	1,9	2,8
Omavaraisuusaste, prosenttia	97	97	62	60
Taseen loppusumma, miljoonaa euroa	3 047	3 109	4 787	5 019
Henkilöstö	605	578	1 233	1 273

Taulukko 26. Valtion liikelaitoskonsernien liikevaihto, miljoonaa euroa.

	2018	2019	2020	2021	2022
Senaatti-kiinteistöt, konserni	642	653	645	801	861
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	355	356	329	355	410

Taulukko 27. Valtion liikelaitoskonsernien taseen loppusumma, miljoonaa euroa.

	2018	2019	2020	2021	2022
Senaatti-kiinteistöt, konserni	4 524	4 541	4 597	4 787	5 019
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	3 030	3 059	3 032	3 047	3 109

Rahastot

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

Taulukko 28. Talousarviosiirrot ja yhdystilisaamiset 2021 ja 2022, miljoonaa euroa.

	Talousarviosiirrot*		Yhdystilisaamiset	
	2021	2022	2021	2022
Huoltovarmuusrahasto	0	0	200	302
Maatalouden interventiorahasto	0,4	0,4	3,5	3,9
Maatilatalouden kehittämisrahasto	0	43,7	316	330
Palosuojelurahasto	0	0	23	25
Rahoitusvakauserahasto	0	0	779	919
Valtion asuntorahasto	-2,5	-1	2 983	3 179
Valtion eläkerahasto	-1 941	-1 982	0	0
Valtion televisio- ja radorahasto	543	557	7,7	7,4
Valtion ydinjätehuoltorahasto	0	0	6,2	38,6
Valtion takuurahasto	400	0	1 096	1 100
Öljysuojarahasto	4	4	13	9,1
Yhteensä	-996	-1 378	5 427	5 913

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

Maatilatalouden kehittämisrahaston talousarviosiirrot liittyvät huoltovarmuutta ja vihreää siirtymää tukevaan toimintaan sekä maksuvalmiuslainojen käyttöön.

Valtion asuntorahastosta tehty siirto vastaa valtion talousarviossa vuodelle 2022 päätettyä 1,0 miljoonan euron siirtoa Valtion asuntorahastosta talousarvioon. Valtion Eläkerahaston tuloista siirretään valtion talousarvioon vuosittain 40 prosenttia valtion vuotuisesta eläkemenosta. Valtion televisio- ja radorahastoon siirretään määräraha Yleisradio Oy:stä annetun lain mukaisen julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi.

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

Taulukko 29. Rahastotalouden tuotto- ja kululaskelma, miljoonaa euroa.

	2018	2019	2020	2021	2022
Toiminnan tuotot	2 071	2 465	2 442	3 364	2 625
Toiminnan kulut	395	-31	486	-13*	464
Rahoitustuotot	646	604	698	652	752
Rahoituskulut	275	304	206	249	535
Satunnaiset tuotot ja kulut	0	0	0	2	0
Siirtotalouden tuotot	29	-1	0	0	0
Siirtotalouden kulut	762	967	1 046	1 432	1 134
Tuotot ja kulut veroista ja pakollisista maksuista	75	73	66	61	62
Tilikauden tuotto-/kulujäämä	1 390	1 839	1 467	2 411	1 307

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

Vuonna 2022 toiminnan tuotoista 1,9 (2,7 vuonna 2021) miljardia euroa on Valtion Eläkerahaston tuottoja. Näistä 1,6 (1,5) miljardia euroa oli eläkemaksutuottoja ja 315 (1 169) miljoonaa euroa olivat osakkeiden ja osuuksien myyntivoittoja. Rahoitusvakauserahaston toiminnan tuotot kasvoivat edellisestä vuodesta 63 miljoonalla eurolla ja olivat 460 (397) miljoonaa euroa. Sen sijaan Huoltovarmuusrahaston maksullisen toiminnan tuotot pienenevät 5,5 miljoonalla eurolla verrattuna vuoteen 2021. Rahastotalouden kokonaisuudessa toiminnan tuotot pienenevät yhteensä 738 miljoonalla eurolla vuodesta 2021.

Rahastotalouden toiminnan kulujen suurimmat muutokset liittyivät Huoltovarmuusrahaston tilikauden ostoihin ja varastojen muutoksiin. Huoltovarmuusrahaston vaihto-omaisuuden arvo, suoritettujen kauppatoimien ja arvonalennusten jälkeen oli 1,4 (1,5) miljardia euroa, josta 1,2 miljardia euroa oli energiatuotteita. Huoltovarmuuskeskus toteutti tilikauden aikana vaihto-omaisuuden arvonalennuksia 127,4 miljoonalla eurolla suojainvälineiden tuoteryhmässä. Muilta osin Huoltovarmuusrahaston vaihto-omaisuus on arvostettu hankintahinnan mukaisena.

Rahoitustuotot ja -kulut yhteensä olivat pienentyneet vuoteen 2021 verrattuna 187 miljoonalla eurolla. Rahoitustuotot olivat kasvaneet 99 miljoonaa euroa ja ne olivat rahastotalouden kokonaisuudessa yhteensä 752 (653) miljoonaa euroa. Rahoituskuluissa oli kasvua 286 miljoonaa euroa ja ne olivat rahastotalouden kokonaisuudessa yhteensä 535 (249) miljoonaa euroa.

Siirtotalouden kuluissa suurimmat erät ovat siirrot valtion televisio- ja radiorahastosta 543 miljoonaa euroa, rahoitusvakauserahastosta 320 miljoonaa euroa sekä asuntorahaston avustukset 87 (112) miljoonaa euroa. Tuotot veroista ja pakollisista maksuista koostuivat huoltovarmuusmaksuista, ydinjätehuoltomaksuista ja palosuojelumaksuista.

Taulukko 30. Rahastotalouden tase-erät, miljoonaa euroa.

Vastaavaa	2018	2019	2020	2021	2022
Aineettomat hyödykkeet	1	1	1	0	0
Aineelliset hyödykkeet	36	28	39	43	53
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	19 921	19 700	19 061	19 451	19 961
Vaihto-omaisuus	1 135	1 284	1 161	1 532	1 412
Pitkäaikaiset saamiset	24	23	21	20	19
Lyhytaikaiset saamiset	2 234	2 166	2 267	2 317	2 095
Lyhytaikaiset sijoitukset	139	172	145	110	120
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	4 142	4 656	5 497	6 477	6 352
Vastaavaa yhteensä	27 633	28 031	28 193	29 950	30 011
Vastattavaa	2018	2019	2020	2021	2022
Rahastojen oma pääoma	27 543	27 954	28 090	29 499	29 415
Pitkäaikainen vieras pääoma	0	0	0	349	349
Lyhytaikainen vieras pääoma	90	76	103	102	248
Vastattavaa yhteensä	27 633	28 031	28 193	29 950	30 011

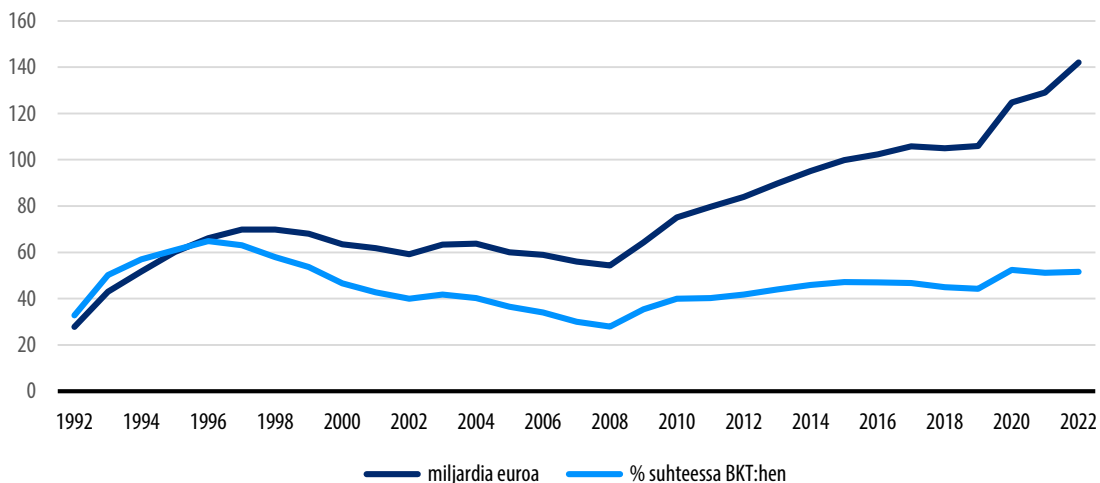
Rahastotalouden käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset olivat yhteensä 20,0 miljardia euroa, josta Valtion Eläkerahaston osake-, rahasto- ja muut sijoitukset olivat 16,2 miljardia euroa vuoden 2022 lopussa. Vaihto-omaisuus on pääosin Huoltovarmuusrahaston varmuusvarastoja. Lyhytaikaiset saamiset muodostuvat lähinnä Valtion ydinjätehuoltorahaston sekä Valtion asuntorahaston laina- ja siirtosaamisista ja Valtion eläkerahaston muista lyhytaikaisista saamisista ja siirtosaamisista. Rahoitusvaroihin sisältyvät yhdystilisaamiset valtion talousarviotaloudelta.

3.2.7 Valtionvelka

Valtion budjettitalouden velan määrä kasvoi vuonna 2022. Uutta lainaa otettiin nettomääräisesti 11,3 miljardia euroa (sisältäen emissiovoitot ja -tappiot) eli 7,3 miljardia euroa vähemmän kuin eduskunnan hyväksymät valtion talousarviot olisivat mahdollistaneet. Valtion maksuvalmius mahdollisti lainanoton toteuttamisen budjetoitua vähäisempänä. Valtion kassavarat olivat vuoden lopussa 3,7 miljardia euroa.

Valtion budjettitalouden velka oli vuoden 2022 päättyessä nimellisarvoltaan 140,6 miljardia euroa (sisältäen emissiotappiot ja -voitot), mikä oli 11,3 miljardia euroa (9 prosenttia) enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Velan korkomenot olivat yhteensä 0,8 miljardia euroa. Korkomenot kasvoivat edellisestä vuodesta.

Kuvio 24. Valtionvelka*, nimellisarvo miljardia euroa ja velan suhde bruttokansantuotteeseen prosenttia.



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

Lähde: Valtiokonttori.

Vuoden 2022 päättyessä 88 prosenttia velkakannasta oli pitkäaikaista ja 12 prosenttia lyhytaikaista (alle vuoden mittainen laina-aika). Yleisöobligaatiolainojen kanta vuoden lopussa oli 124,2 miljardia euroa, joka koostuu sarjaobligaatioista (122,6 miljardia euroa) ja muista yleisöobligaatioista (1,6 miljardia euroa). Vuoden lopussa velkasitoumuskanta oli 17,4 miljardia euroa.

Valtion velanhallinnan strategisena tavoitteena on lainatarpeen tyydyttäminen ja velasta aiheutuvien pitkän aikavälin kustannusten minimointi hyväksyttäväksi katsottavalla riskitasolla. Riskejä ovat markkinariskit, rahoitusriskit, luottoriskit, toiminnalliset ja oikeudelliset riskit sekä malliriskit. Jälle-rahoitusriskien välttämiseksi uudet lainat otetaan pääasiassa pitkäaikaisina lainoina siten, että

velan jälleerahoitus jakautuu mahdollisimman tasaisesti tuleville vuosille. Pitkäaikaista lainanottoa puoltaa myös hyvästä luottoriskiluokituksesta johtuva valtion suhteellinen kustannusetu pitkäaikaisten joukkolainojen markkinoilla.

Velan keskimääräinen vuotuinen efektiivinen kustannus oli 1,06 prosenttia vuonna 2022 eli 0,66 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuonna 2021. Velan kustannuksia pyritään minimoimaan pääasiassa velan korkoriskiaseman strategisella valinnalla.

Valtio laski liikkeeseen kolme uutta viitelainaa. Ensimmäinen emissio tapahtui helmikuussa, jolloin laskettiin liikkeeseen vuonna 2043 erääntyvä viitelaina arvoltaan 3,0 miljardia euroa. Toinen 3,0 miljardin euron vuonna 2032 erääntyvä viitelaina laskettiin liikkeeseen kesäkuussa. Kolmas 3,0 miljardin euron vuonna 2027 erääntyvä viitelaina laskettiin liikkeeseen elokuussa. Lisäksi toteutettiin kahdeksan huutokauppaa, joissa myytiin vuosina 2026, 2027, 2031, 2032, 2043, 2047 ja 2052 erääntyviä lainoja yhteensä 8,7 miljardin euron arvosta. Tähän sisältyi 650 miljoonan euron arvosta viitelainoja, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjä varten.

Valtion velkasitoumuksia laskettiin liikkeeseen 27,0 miljardia euroa. Tähän sisältyi 148 miljoonan euron arvosta velkasitoumuksia, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjä varten.

Vuonna 2022 ei laskettu liikkeeseen uusia valuuttamääräisiä obligaatioita. Valuuttamääräiset lainat on suojattu valuuttakurssiriskiä vastaan valuutanvaihtosopimuksilla. Valuuttamääräisiä lainoja ennen valuutanvaihtosopimuksia oli kertomusvuoden lopussa 5,5 miljardia euroa eli 3,9 prosenttia valtionvelasta.

Taulukko 31. Valtion budjettitalouden nettolainanotto, miljoonaa euroa.

	2018	2019	2020	2021	2022
Nostot	20 087	23 978	53 880	38 570	44 439
Kuolelutukset	20 966	22 579	35 565	34 887	31 764
Velanhallinnan erät	-107	394	647	624	-1 361
Nettolainanotto yhteensä	-986	1 793	18 962	4 307	11 314

Taulukko 32. Valtionvelan rakenne*, miljoonaa euroa.

	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022
Pitkäaikainen velka	100 645	100 399	106 745	116 868	124 218
Lyhytaikainen velka	4 328	5 969	18 088	11 829	17 411
Valtionvelka yhteensä	104 973	106 368	124 833	128 696	141 628
Budjettitalous	103 884	105 283	123 598	127 280	139 955
Rahastotalous	3	0	0	0	0
Liikelaitokset	1 086	1 085	1 235	1 416	1 673
Korjauseurät	0	0	0	0	0
Valtionvelka yhteensä	104 973	106 368	124 833	128 696	141 628

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

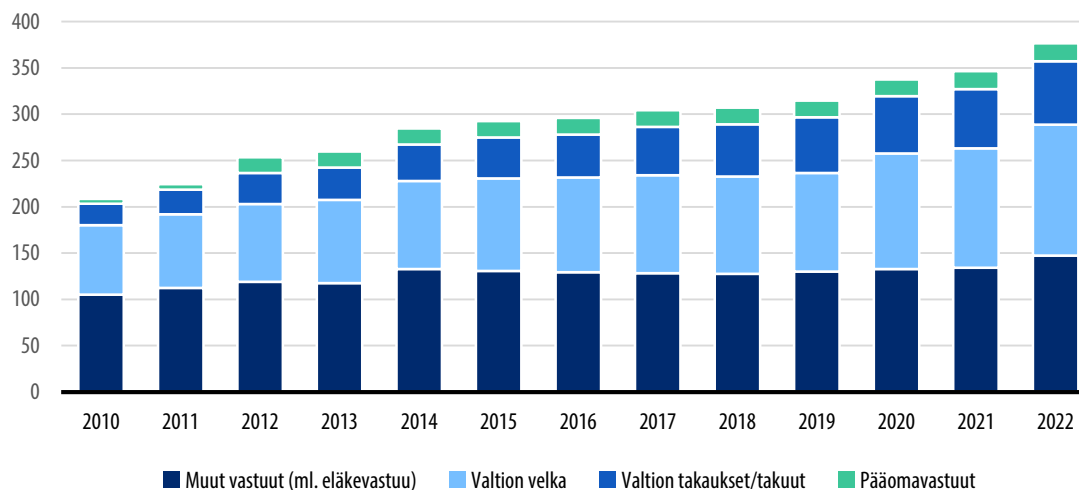
3.2.8 Valtiontalouden vastuut ja riskit

Valtion taloudelliset vastuut ja niihin liittyvät riskit voivat muodostua hajautetusti valtion talousarvion talouden, valtion rahastojen ja liikelaitosten piirissä. Valtion julkilausutut (eksplisiittiset) vastuut muodostuvat velan ja eläkevastuiden ohella lähinnä takauksista ja takuista. Julkilausutut vastuut perustuvat lakeihin tai sopimuksiin. Lisäksi valtiolle saattaa syntyä julkilausumattomia (implisiittisiä) vastuita esimerkiksi kuntien, valtionyhtiöiden tai rahoitusmarkkinoiden turvaamiseen liittyvissä asioissa. Tällöin valtiolle voi syntyä tarve ottaa tosiasiallinen vastuu jonkin yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta keskeisen asian turvaamisesta, vaikka laki tai sopimus ei siihen suoranaisesti valtiota velvoittaisikaan.

Yksityiskohtaisemmin valtiontalouden vastuita ja riskejä on käsitelty valtiovarainministeriön syksyn 2022 [katsauksessa valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin](#). Katsauksen mukaan valtion vastuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Seuraava katsaus julkaistaan syksyllä 2023.

Valtiontalouden vastuut

Valtion määriteltävissä olevia vastuita ovat valtion takaukset ja takuut, pääomavastuut, velat ja muut vastuut (mukaan lukien eläkevastuut). Seuraavassa kuviossa on koottu yhteen tiivistelmä pääosin valtion määriteltävissä olevien vastuiden kehityksestä. Eläkevastuu 97 miljardia euroa sisältyy kuviossa muihin vastuisiin.

Kuvio 25. Valtion vastuut, miljardia euroa.

Seuraavassa taulukossa on tiivistelmä valtion varoista ja tietyistä, määriteltävissä olevien vastuiden nimellisarvoista. Tiedot valtion reaali- ja rahoitusvarallisuudesta perustuvat rahoitustilinpitoon. Tilastokeskuksen valtion takauksia koskevat tilastot poikkeavat tässä esitetystä valtion takausten määrästä muun muassa virallisissa tilastoissa käytettävän sektoriluokituksen takia. Rahoitusvarallisuudesta on lisäksi kuvattu eräitä keskeisiä, julkisesti noteerattuja osakeomistuksia, joiden markkina-arvot vaihtelevat muun muassa suhdanteiden muuttuessa. Näiden lisäksi valtio omistaa joko kokonaan tai on osaomistajana useissa sellaisissa yrityksissä, joiden arvonmäärittely perustuu kirjanpitoarvoon.

Taulukko 33. Yhteenveto valtion varoista ja vastuista, miljardia euroa, prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

	2018	2019	2020	2021	2022
Varat					
Valtion reaali-varat ¹	58,7	59,4	58,6	61,1	
prosenttia suhteessa BKT:hen	25,1 %	24,8 %	24,6 %	24,4 %	
Valtion rahoitusvarallisuus ¹	80,4	89,2	106,9	101,8	93,0
prosenttia suhteessa BKT:hen, josta	34,4 %	37,2 %	44,9 %	40,6 %	34,9 %
Valtion kassa	2,1 %	2,3 %	7,6 %	4,8 %	3,7 %
Solidium Oy	6,8 %	7,5 %	7,6 %	9,0 %	7,9 %
Muut noteeratut osakeomistukset	15,5 %	19,0 %	26,0 %	25,0 %	19,7 %
Asuntorahaston saamiset ²	4,2 %	3,7 %	3,2 %	2,8 %	2,4 %
Vastuut					
Valtion velka	105,0	106,4	124,8	128,7	141,6
prosenttia suhteessa BKT:hen	44,9 %	44,3 %	52,4 %	51,4 %	53,1 %
Kuntien velka ³	26,4	29,7	31,7	32,7	32,8
prosenttia suhteessa BKT:hen	11,3 %	12,4 %	13,3 %	13,0 %	12,3 %
Valtion takaukset ja takuut ⁴	56,6	60,2	61,7	64,2	68,5
prosenttia suhteessa BKT:hen	24,2 %	25,1 %	25,9 %	25,4 %	25,7 %
Finnvera Oyj	30,3	32,6	31,6	32,1	35,1
Opintolainat	3,4	4,0	4,5	5,0	5,5
Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV)	7,0	7,0	6,8	6,6	6,7
Suomen Pankki	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8
Valtion rahastot	14,6	15,5	16,5	17,7	18,6
Covid-19-tukitoimet ⁵			1,0	1,4	1,4
Muut	0,8	0,5	0,7	0,7	0,5
Pääomavastuut ⁶	17,9	17,9	18,2	19,4	19,4
prosenttia suhteessa BKT:hen	7,6 %	7,4 %	7,6 %	7,7 %	7,3 %
Euroopan vakausmekanismi (EVM)	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1
Euroopan investointipankki (EIP)	3,1	3,1	3,1	3,7	3,4
Pohjoismaiden investointipankki (NIB)	1,1	1,1	1,1	1,5	1,5
Muut	2,5	2,6	2,8	3,1	3,4
Muut vastuut ⁷	127,6	130,0	132,9	134,3	147,2
prosenttia suhteessa BKT:hen	54,4 %	54,2 %	55,9 %	53,6 %	55,2 %
Talousarviotalous, josta	124,7	127,2	130,2	131,5	143,8
eläkevastuut	92,1	92,7	93,1	93,3	97,0
Rahastotalous	1,7	1,7	1,8	2,0	2,4
Liikelaitokset	1,2	1,1	0,9	0,8	1,0

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

Valtion talousarvionalouden, rahastojen ja liikelaitosten taseen ulkopuoliset vastuut ilman eliminoiteja olivat 31.12.2022 yhteensä 215,7 miljardia euroa. Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna on 17,1 miljardia euroa.

Taulukko 34. Taseen ulkopuoliset vastuut, talousarvionalous, rahastotalous ja valtion liikelaitokset, miljoonaa euroa.

	31.12.2021	31.12.2022	Muutos milj. euroa	Muutos %
Talousarvionalouden taseen ulkopuoliset vastuut	178 070	193 685	15 615	8,8
Valtion eläkevastuu	93 300	97 000	3 700	4,0
Talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet	10 863	20 530	9 667	89,0
Valtiontakaukset ja valtioneuvoston takaukset ¹	46 574	49 900	3 326	7,1
Muut monivuotiset vastuut	27 333	26 254	-1 079	-3,9
Rahastojen taseiden ulkopuoliset vastuut	19 644	20 933	1 289	6,6
Liikelaitosten taseiden ulkopuoliset vastuut	825	1 033	208	25,2
Yhteensä	198 540	215 651	17 111	8,6

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

Takaukset ja takuut

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

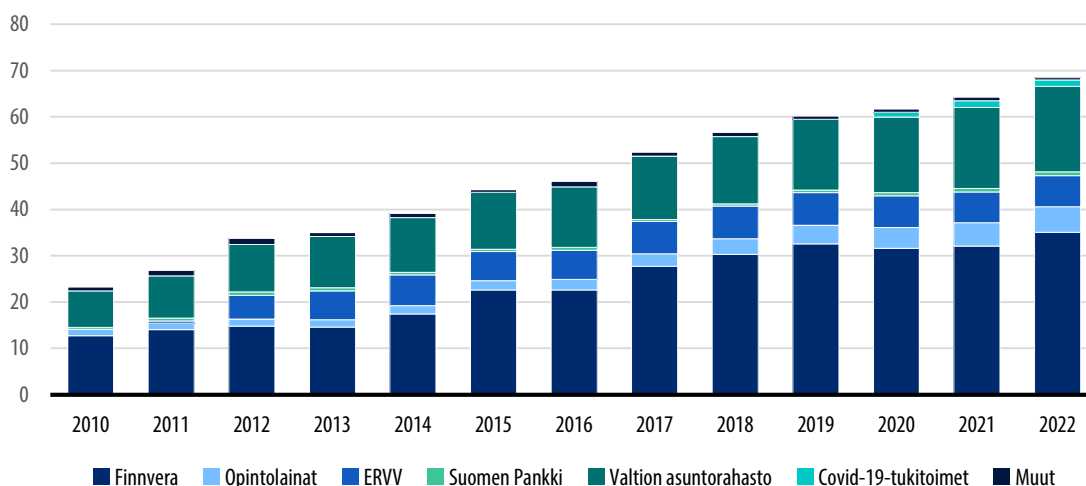
Valtioneuvoston takauksien ja -takuiden käytettävissä oleva enimmäismäärä oli vuoden 2022 lopussa 147,3 miljardia euroa. Vuoden 2022 aikana käytettävissä oleva enimmäismäärä kasvoi 11,9 miljardilla eurolla. Merkittävin kasvu enimmäismäärässä vuonna 2022 johtui energiayhtiöiden johdannaismarkkinoilla vaadittavien vakuuksien likviditeettilainoille annetun 10 miljardin euron laina- ja takausohjelman valtuudesta vuosille 2022–2023. Vuoden 2022 aikana ohjelmaan ei tullut hakemuksia, joten siihen liittyviä laina- tai takausvastuita ei ole voimassa. Aiemmin merkittävä käytettävissä olevan takausmäärän kasvu ajoittui vuoteen 2020, jolloin määrä nousi 106,5 miljardista eurosta 135,2 miljardiin euroon. Vuoden 2020 alussa Finnveran vienninrahoituksen ja varainhankinnan takausvaltuudet nousivat merkittävästi, minkä lisäksi vuoden 2020 kuluessa myönnettiin takausvaltuuksia koronavirustukitoimiin liittyen. Koronavirusepidemiaan liittyneisiin takausvaltuuksiin

kuuluvat Finnveran kotimaan rahoituksen takausvaltuuksien korottaminen 4,2 miljardista eurosta 12 miljardiin euroon, takausvaltuudet Finnair Oyj:lle (600 miljoonaa euroa) ja huoltovarmuuskriittisille varustamoille (600 miljoonaa euroa) sekä takausvaltuudet EU-alueen tukitoimille, joista Euroopan unionin komission eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäistä tukivälinettä (SURE) varten ottamien lainojen vakuudeksi annettavan takauksen osuus oli 432 miljoonaa euroa ja Euroopan Investointipankin covid-19-takuurahaston osuus 372 miljoonaa euroa. Lisäksi hyväksyttiin 300 miljoonan euron valtuus covid-19-rokotetakuulle.

Valtion takausten ja -takuiden voimassa oleva määrä oli vuoden 2022 lopussa 68,5 miljardia euroa. Voimassa olevat takaukset ja takuut kasvoivat vuoden 2022 aikana 6,6 prosenttia ja euromääräisesti 4,2 miljardia euroa. Valtion takaus- ja takuuvastuiden kasvu on yli kymmenen vuoden aikana painottunut erityisesti kahteen suurimpaan osa-alueeseen: Finnvera Oyj:n ja Valtion asuntorahaston takauksiin, joita tarkastellaan tarkemmin myöhemmin tässä luvussa.

Vuoden 2022 lopussa voimassa olevista takaus- ja takuuvastuista Finnveraan liittyvien takausten ja takuiden osuus oli 35,1 miljardia euroa, Valtion asuntorahaston osuus 18,4 miljardia euroa, Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) osuus 6,7 miljardia euroa ja opintolainojen osuus 5,5 miljardia euroa. Koronaepidemiaan liittyviin tukitoimiin liittyvien takausvastuiden voimassa oleva määrä oli vuoden lopussa 1,4 miljardia euroa, josta hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tukivälineen (SURE) takauksen osuus oli 432 miljoonaa euroa, Euroopan Investointipankin covid-19-takuurahaston osuus 318 miljoonaa euroa, Finnair Oyj:n lainatakauksen osuus 540 miljoonaa euroa ja huoltovarmuuskriittisten varustamoiden takausohjelman osuus 84 miljoonaa euroa ja covid-19-rokotteen vakuutustakuun osuus 29 miljoonaa euroa. Kaikkiaan voimassa olevien valtiontakausten ja -takuiden nimellisarvo oli vuoden 2022 lopussa 25,7 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Eniten voimassa olevista takauksista ja takuista kasvua oli vuonna 2022 Finnveraan liittyvissä vastuissa 3,0 miljardia euroa, Valtion asuntorahastoon liittyvissä takauksissa 0,9 miljardia euroa ja opintolainatakauksissa 0,5 miljardia euroa.

Kuvio 26. Valtion voimassa olevien takausten ja takuiden kehitys*, miljardia euroa.

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

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

Finnvera

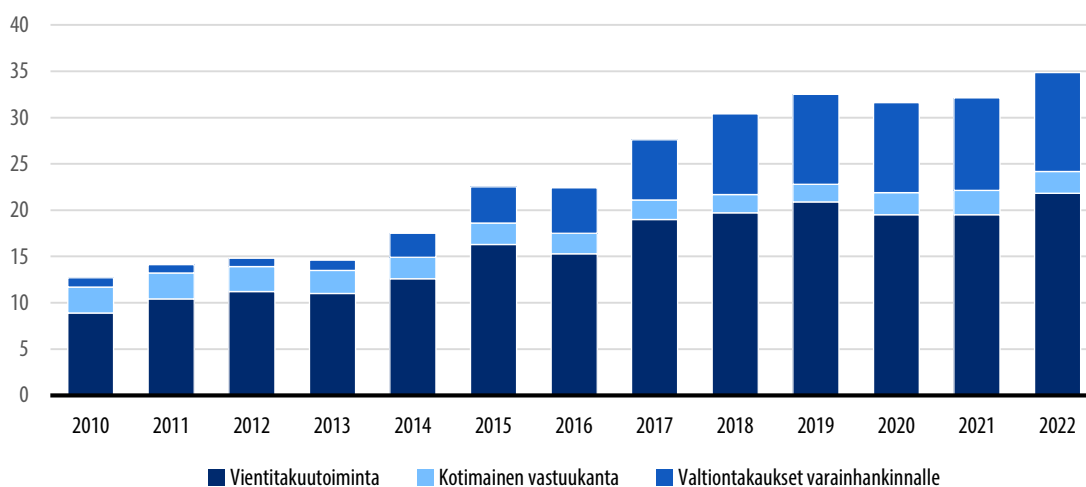
Valtion omistama erityisrahoitusyhtiö Finnvera edistää suomalaisten yritysten toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä tarjoamalla lainoja, takauksia ja vientitakuja. Finnvera-konserni muodostuu emoyhtiö Finnvera Oyj:stä ja sen tytäryhtiö Suomen Vientiluotto Oy:stä. Finnvera-konsernin toiminta muodostuu kotimaan ja viennin rahoituksesta. Finnvera palasi strategiassaan vuonna 2022 yritysten uuden kasvun, investointien ja kansainvälistymisen painottamiseen. Koronapandemia, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan, energiakriisi ja kiihtynyt inflaatio ovat muuttaneet globaaleja ja Suomen talousnäkyviä, mutta pitkällä tähtäimellä Finnveran rahoitustoiminnassa huomio on kestävän kasvun mahdollistamisessa. Finnveralla on noin 24 400 asiakasta, joista valtaosa on kotimaan rahoituksen asiakkaita. Finnveran kotimaan rahoituksen nostettujen lainojen ja takausten vastuukanta oli vuoden 2022 lopussa 2,3 miljardia euroa (vuoden 2021 lopussa 2,6 miljardia euroa). Euromääräisesti Finnveran suurimmat vastuut ovat viennin rahoituksessa.

Valtion tilinpäätösraportoinnin mukaiset Finnveran toimintaan liittyvät valtion takaus- ja takuu- vastuut olivat vuoden 2022 lopussa 35,1 miljardia euroa. Tilinpäätösraportoinnissa vientitakuu- ja erityistakausoiminnan valtiontakaukset ja -takuut sisältävät voimassa olevat nostetut ja

nostamattomat vastuut, mutta eivät tarjousvastuita. Siltä osin kuin Finnveran EMTN (Euro Medium Term Note) ja ECP (Euro Commercial Paper) -lainaohjelmien alla otettua valtion takaamaa varainhankintaa on käytetty vientiluottojen rahoittamiseen, valtion vastuu ei ole kahdenkertainen, mutta vastuut voivat realisoitua eri tekijöiden johdosta ja eri ajankohtana.

Finnveran toimintaan liittyvät valtion takaus- ja takuuvastuut ovat 2010-luvun alun jälkeen kasvaneet merkittävästi takauksien oltua vuoden 2010 lopussa 12,8 miljardia euroa. Vuoden 2022 lopussa voimassa olevista takauksista vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuukanta oli 22,0 miljardia euroa (19,5 miljardia euroa vuonna 2021), kotimainen laina- ja takausvastuukanta 2,3 miljardia euroa (2,6 miljardia euroa vuonna 2021) ja varainhankinnan takausvastuu 10,7 miljardia euroa (10,0 miljardia euroa vuonna 2021). Varainhankintaan liittyvistä takausvastuista EMTN-ohjelman osuus oli vuoden lopussa 10,1 miljardia euroa ja lyhytaikaisen ECP-varainhankinnan osuus 0,6 miljardia euroa.

Kuvio 27. Finnveran takaus- ja takuuvastuut *, miljardia euroa.



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

Vuoden 2022 lopussa vientitakuulain mukainen vastuu oli 19,6 miljardia euroa (vuoden 2021 lopussa 19,2 miljardia euroa). Vienninrahoituksessa vientitakuulain mukaiseen vastuukantaan lasketaan voimassa olevat kokonaisvastuut ja puolet tarjousvastuista päätöspäivän valuuttakursilla. Vuoden 2022 lopussa Finnveran vientitakuisiin ja erityistakauksiin liittyvä kokonaisvastuu oli

23,9 miljardia euroa (vuoden 2021 lopussa 22,6 miljardia euroa), josta nostettujen vastuiden osuus oli 14,1 miljardia euroa (vuoden 2021 lopussa 12,1 miljardia euroa). Vientitakuu- ja erityistakaustoinnin kokonaisvastuu kasvoi vuoden aikana 1,3 miljardia euroa.

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

Finnveran vienti- ja erityistakauksiin liittyy toimiala- ja asiakaskeskittymiä. Alus- ja telakkatoimialan osuus on 52 prosenttia (50 prosenttia vuonna 2021), teletoimialan 14 prosenttia (15 prosenttia) ja metsäteollisuustoimialan 17 prosenttia (16 prosenttia).

Voimassaolevista vientitakuu- ja erityistakaustusvastuista sekä tarjousvastuista vuoden 2022 lopussa kolmen suurimman ostajarahoituksen saajan osuus oli 39 prosenttia (40 prosenttia vuonna 2021), 10 suurimman 67 prosenttia (63 prosenttia) ja 20 suurimman 78 prosenttia (74 prosenttia). Laissa määriteltyjä viennin rahoituksen valtuuksia on korotettu vuosina 2014, 2016, 2017 ja 2020. Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa on linjattu, että Finnveran valtuuksien riittävyys varmistetaan ottaen huomioon riskienhallinnan tarpeet. Vuoden 2022 aikana ei tehty muutoksia valtuuksiin, joten voimassa ovat edelleen vuoden 2020 alussa voimaan astuneet valtuuskorotukset, joilla vientitakuuvaltuudet korotettiin 27 miljardista eurosta 38 miljardiin euroon, Finnveran varainhankintaa koskeva takausvaltuus 15 miljardista eurosta 20 miljardiin euroon, vientiluottojen rahoitusvaltuus 22 miljardista eurosta 33 miljardiin euroon ja korontasausvaltuus niin ikään 22 miljardista eurosta 33 miljardiin euroon.

Korotusten tavoitteena ovat olleet viennin rahoitusmahdollisuuksien säilyttäminen keskeisten kilpailijamaiden tasolla, yritysten toimintaedellytysten ja rahoitusmarkkinoiden toiminnan parantaminen ja Suomen talouden vahvistaminen. Vuoden 2020 alusta voimaan tulleet valtuuskorotukset perustuivat ennen koronaviruskriisin alkamista tehtyyn ennusteeseen vienninrahoituksen edelleen kasvavasta tarpeesta, johon aiempien valtuuksien ei arvioitu riittävän. Viime vuosina julkisen rahoittajan rooli on vienninrahoituksessa lisääntynyt, mikä on osaltaan kasvattanut vastuukantaa.

Vienninrahoituksen vastuiden merkittävä pitkäaikainen kasvu ja valtuuskorotuksien yhteydessä tehty arvio kasvun jatkumisesta ovat korostaneet vienninrahoituksen riskienhallinnan ja -seurannan ja edelleen kehittämisen tarvetta sekä riskipuskureiden merkitystä. Toimintaan ovat viime vuosina vaikuttaneet koronapandemia, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan sekä energiakriisi ja kiihtynyt inflaatio.

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

Yritysten rahoituksen turvaamiseksi koronapandemian aiheuttamissa poikkeuksellisissa olosuhteissa eduskunta korotti toukokuussa 2020 Finnveran kotimaan rahoituksen rahoitusvaltuuksia 4,2 miljardin euron enimmäismäärästä 12 miljardiin euroon. Kotimaan rahoituksen nostettu laina- ja takauskanta nousi vuoden 2020 aikana 1,9 miljardista 2,4 miljardiin euroon ja edelleen 2,6 miljardiin euroon vuonna 2021, mutta kääntyi sen jälkeen laskuun ollen vuoden 2022 lopussa 2,3 miljardia euroa.

Finnveran toiminnalle on asetettu itsekannattavuustavoite, jonka mukaan yhtiön tulee pitkällä aikavälillä kattaa toimintakulunsa sekä yhtiön vastuulla oleva osuus luotto-, takaus- ja takuutappioista liiketoiminnastaan saamalla tuloilla. Yhtiölle asetetun itsekannattavuustavoitteen tarkastelujakso on pk-rahoituksen osalta 10 vuotta ja viennin rahoituksen osalta 20 vuotta. Vuonna 2022 Finnvera-konsernin tulos oli 55 miljoonaa euroa. Edellisenä vuonna tulos oli 153 miljoonaa euroa. Vuonna 2020 Finnvera kirjasi koronaviruspandemian sekä IFRS 9 -standardin mukaisesti riskiluokitusten ja makrotalouden ennusteiden heikentymisen seurauksena vientitakuu- ja erityistakaustoiminnassa luottotappiovarauksia 1 222 miljoonaa euroa, josta alus- ja telakkatoimialan osuus oli noin 90 prosenttia. Vuonna 2022 vientitakuu- ja erityistakaustoiminnasta tehtyjä alus- ja telakkasektorin tappiovarauksia purettiin 150 miljoonalla eurolla. Risteilyvarustamoiden liiketoimintanäkymät ovat parantuneet ja Finnveran vastuiden luottoriskin arvioidaan pienentyneen, mutta merkittäviä riskejä on kuitenkin edelleen olemassa. Suomalaisten yritysten Venäjän liiketoimintaan liittyvät kokonaisvastuut pienenevät vuoden 2022 aikana tehtyjen järjestelyjen ja takaisinmaksujen vaikutuksesta 977 miljoonasta eurosta 422 miljoonaan euroon, mutta vastuiden luottoriskin ei kuitenkaan arvioida olennaisesti pienentyneen eikä alkuvuodesta tehtyjä 210 miljoonan euron tappiovarauksia purettu. Merkittäviä yksittäisiä lopullisia tappioita ei toteutunut viennin rahoituksessa vuonna 2022. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan odotettavissa olevat luottotappiot olivat vuoden 2022 lopussa 1,4 miljardia euroa.

Kotimaan toiminnan itsekannattavuus on toteutunut 10 vuoden jaksolla, kun tulos lasketaan kumulatiivisesti vuoden 2022 loppuun. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan itsekannattavuus on kumulatiivisesti toteutunut, jos tarkastelussa otetaan huomioon valtiontakuurahaston varat, jotka ovat kertyneet Finnveran edeltäjäorganisaatioiden toiminnasta. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan puskurivarat olivat vuoden 2022 lopussa 886 miljoonaa euroa (825 miljoonaa euroa vuonna 2021), kun vuoden 2022 erillistuloksen 56 miljoonaa euroa sekä vuoden 2021 erillistuloksen 79 miljoonaa euroa lisäksi otetaan huomioon valtiontakuurahaston varat 751 miljoonaa euroa (747 miljoonaa

euroa vuonna 2021). Valtiontakuurahaston varoihin sisältyy rahastoon vuonna 2021 valtion tekemä pääomitus 400 miljoonaa euroa. Finnvera on suojannut riskejään osin myös jälleenvakuutuksilla, joiden mahdollistama enimmäiskorvausmäärä oli vuoden 2022 lopussa 1,4 miljardia euroa eli 10 prosenttia nostetuista vastuista. Viime kädessä valtio vastaa Finnveran myöntämistä takauksista ja takuista.

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

Kotimaan toiminnan rahasto oli vuoden 2022 lopussa katsauskauden tulos huomioon ottaen 374 miljoonaa euroa (399 miljoonaa euroa vuonna 2021).

Finnveran vakavaraisuuden tulee olla riittävä yhtiön riskinkantokyvyn varmistamiseksi ja varainhankinnan kustannusten pitämiseksi kohtuullisina. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut Finnveralle kotimaan toiminnan vakavaraisuustavoitteeksi vähintään 15 prosenttia. Finnvera-konsernin kotimaan toiminnan Tier 1 -vakavaraisuussuhde oli Basel III standardimenetelmän laskentaperiaatteilla laskettuna vuoden 2022 lopussa 25,7 prosenttia (23,9 prosenttia vuonna 2021). Finnveran viennin rahoituksen vakavaraisuudelle ei ole kansainvälisen käytännön mukaan asetettu vaatimusta. Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa kuitenkin vastuu- ja riskiaseman sekä puskurivarojen kehitystä sekä muun muassa oman pääoman vakavaraisuusvaadetta, jossa otetaan huomioon toiminnan riskit, suurimpana riskinä luottoriskit. Luottoriskin pääomavaade perustuu VaR-menetelmään, jossa huomioidaan vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat ja valtiontakuurahasto. Vakavaraisuuslaskentaa viennin rahoituksen osalta kehitetään ICAAP-kehikon avulla. Viennin rahoituksen vakavaraisuus heikkeni vuonna 2020 tehtyjen luottotappiovarausten johdosta. Viennin rahoituksen vakavaraisuus oli vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat ja valtiontakuurahasto huomioiden vuoden 2022 lopussa 3,2 prosenttia (3,4 prosenttia vuonna 2021).

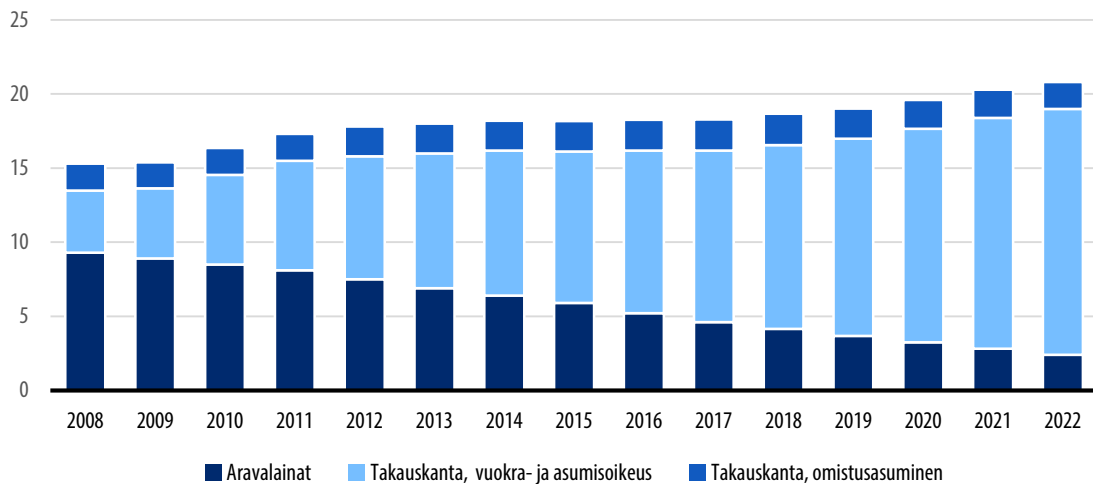
Valtion asuntorahasto

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

Valtion asuntorahaston taseessa saatavien pääosan muodostavat vuokratalo- ja asumisoikeustaloyhteisöille ennen vuotta 2008 myönnetyt pitkäaikaiset aravalainat, joiden kanta vuoden 2022 lopussa oli 2,4 miljardia euroa (2,8 miljardia euroa vuonna 2021). Tulonsa rahasto saa aravalainojen koroista, lyhennyksistä ja valtiontakauksiin liittyvistä takausmaksuista. Valtion asuntorahaston rahavarat (yhdistilisaatava valtiolta) olivat vuoden 2022 lopussa 3,18 miljardia euroa (2,98 miljardia euroa vuonna 2021). Rahastosta siirrettiin valtion talousarvioon 1,0 miljoonaa euroa (2,5 miljoonaa euroa vuonna 2021).

Valtion asuntorahaston takauskanta kaksinkertaistui 2010-luvun aikana. Asuntorahoituksen takauskanta oli vuoden 2022 lopussa 18,4 miljardia euroa, jossa oli kasvua edelliseen vuoteen 0,9 miljardia euroa. Asuntorahaston takauskannasta pääosan muodostavat vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöille myönnettyjen rakentamis- ja peruskorjauslainojen takaukset, joiden takauskanta oli vuoden lopussa kaikkiaan 16,6 miljardia euroa.

Kuvio 28. Asuntorahoituksen takauskanta ja aravalainakanta, miljardia euroa.



Sosiaalisen asuntorahoituksen takausvaltuuksien käyttö oli 2010-luvulla keskimäärin 1,2 miljardia euroa vuodessa. Viime vuosina myönnettyjen valtion täytetakuksen sisältävien lainojen määrät kasvoivat, mutta vuonna 2022 myönnetty määrä aleni 2010-luvun keskiarvon tasolle. Lainatakaus päätösten määrä oli 1,7 miljardia euroa vuonna 2020, vajaa 1,8 miljardia euroa vuonna 2021 ja noin 1,2 miljardia euroa vuonna 2022.

Vuokratiloyhteisöjen taloudelliset ongelmat ovat lisääntyneet viime vuosina. Riskienhallinnan näkökulmasta vuokratilo- ja asumisoikeustaloyhteisöjen laina- ja takauskannan suurimmat riskit aiheutuvat kiinteistöjen käyttöasteiden alenemisesta väestöltään vähenevillä alueilla. Tilastokeskuksen vuonna 2019 julkaisemat kuntakohtaiset väestöennusteet ennakoivat aiemmin arvioitua

nopeampaa väestön vähenemistä kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla, joten myös vuokratalorahoitukseen liittyvien ongelmien voidaan arvioida jatkossa lisääntyvän. Koronapandemian aikana syntyneiden uusien työskentelytapojen pitkäaikaisempaa vaikutusta alueiden väestökehitykseen on vaikea vielä arvioida tässä vaiheessa. Aleneva väestökehitys lisää käyttöastevajeita ja heikentää vakuuskiinteistöjen arvoja. Sosiaalisessa asuntorahoituksessa haasteita aiheuttavat myös väestörakenteen muutokset, pitkät laina-ajat (enintään 45 vuotta), takapainotteiset lyhennysohjelmat sekä korkea lainoitusaste (85–95 prosenttia).

Vuokratalorahoituksen riskejä minimoidaan muun muassa vapauttamalla kohteita rajoituksista sekä myöntämällä vuokrataloyhteisöille laeissa määriteltyjä tervehdyttämistoimia. Vuonna 2022 vapautettiin 3 682 asuntoa rajoituksista (4 554 asuntoa vuonna 2021). Purkuakordeja myönnettiin vuonna 2022 0,97 miljoonaa euroa (2,63 miljoonaa euroa vuonna 2021) ja purkuavustuksia myönnettiin 6,1 miljoonaa euroa (8,0 miljoonaa euroa vuonna 2021). Rajoitusakordeja myönnettiin vuonna 2022 0,34 miljoonaa euroa (0,26 miljoonaa euroa vuonna 2021).

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

Valtion asuntorahaston laina- ja takauskantaan liittyvästä riskienhallinnasta vastaavat Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA ja Valtiokonttori yhdessä. Riskienhallinnasta on voimassa Valtion asuntorahaston johtokunnan virastoille antama riskienhallintaohje, ja riskienhallintaa koordinoidaan ARAn ja Valtiokonttorin yhteisessä riskiryhmässä. Johtokunnan riskienhallintaohje päivitettiin vuonna 2021.

Vuokra- ja asumisoikeustalorahoituksen 2,4 miljardin euron aravalainakannasta 0,7 miljardia euroa (29,2 prosenttia) sijoittuu Valtiokonttorin kuntariskiluokituksen mukaisille riskillisille alueille (C: kohtalainen riski, D: suuri riski ja E: erittäin suuri riski). Vuokratalo- ja asumisoikeustalorahoituksen 16,6 miljardin euron takauskannasta 3,13 miljardia euroa (18,9 prosenttia) sijoittuu vastaaville riskillisille alueille.

Yksityishenkilöiden asuntolainojen valtioneuvoston takauskannan määrässä ei ole viime vuosina tapahtunut merkittäviä muutoksia. Henkilölainojen takauskanta oli vuodesta 2012 vuoteen 2020 noin 2,0–2,1 miljardin euron tasolla. Vuosina 2021–22 takauskanta on lievästi laskenut. Vuoden 2022 lopussa henkilölainojen takauskanta oli noin 1,8 miljardia euroa, jossa oli vähennystä edelliseen vuoteen 107 miljoonaa euroa.

Asuntorahaston korkotukilainoitukseen liittyvä sitoumuskanta oli vuoden 2022 lopussa 20,5 miljardia euroa, jossa oli kasvua edellisestä vuodesta 0,7 miljardia euroa. Korkotukilainoista yhteislainojen osuus oli vuoden 2022 lopussa 16,0 miljardia euroa ja yksityishenkilöiden

omistusasuntolainojen osuus 4,56 miljardia euroa. Korkotukia maksettiin matalasta korkotasosta johtuen vuonna 2022 vain 1,8 miljoonaa euroa. Korkotason yleinen kohoaminen tulee kuitenkin lisäämään seuraavina vuosina maksettavien korkotukien määrää.

Takausmaksut (takausprovisiot) ja takauskorvaukset

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

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvista valtioneuvoston takauksista ja -takuista kertyi vuonna 2022 takausmaksuja 10,7 miljoonaa euroa. Tuotot muodostuivat koronaviruskriisiin liittyvistä lainatakuuksista sekä valtion liikelaitosten ottamista lainoista ja liikelaitosten tytäryhtiöilleen myöntämistä takauksista perittävistä takausmaksuista. Takauskorvauksia hallinnonalalla maksettiin noin 96 000 euroa.

Valtion asuntorahastoon kertyi vuonna 2022 takausmaksuja 5,8 miljoonaa euroa. Tuotot koostuvat omistusasuntolainoihin sekä vuokra-asuntojen rakentamiseen ja asunto-osakeyhtiöiden perusparannukseen myönnettyjen lainojen valtioneuvoston takauksista perityistä maksuista. Yksityishenkilöiden asuntolainoihin liittyvistä takauksista maksettiin takauskorvauksia 0,4 miljoonaa euroa vuonna 2022 (1,0 miljoonaa euroa vuonna 2021). Yhteisölainojen takauksiin liittyviä takauskorvauksia maksettiin 7,8 miljoonaa euroa (9,0 miljoonaa euroa vuonna 2021).

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Finnvera perii myöntämistään takauksista ja -takuista provisioita. Finnveran palkkiotuottojen määrä vuonna 2022 oli vientitakuu- ja erityistakaus-toiminnan osalta 149,5 miljoonaa euroa ja kotimaan takausten osalta 45,4 miljoonaa euroa.

Valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain (445/1998) mukaan valtio korvaa Finnveran luotto- ja takaustoiminnasta mahdollisesti syntyneitä luotto- ja takaustappioita. Vuonna 2022 valtion tappiokorvaukset Finnveralle olivat suoriteperusteisesti 28,5 miljoonaa euroa (2021: 35,2 miljoonaa euroa). Kelan hallinnoimien opintolainojen valtioneuvoston takauksien perusteella maksettiin pankeille vuonna 2022 korvauksia 31,4 miljoonaa euroa. Takausseattavia perittiin takaisin 31,7 miljoonaa euroa. Maatilatalouden kehittämisrahastolle kertyi vuonna 2022 takausmaksuja 1,3 miljoonaa euroa. Rahasto maksoi takauskorvauksia 2,76 miljoonaa euroa.

Riskit

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

Makrotaloudelliset riskit

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

Vuoden 2020 alkupuoliskolla maailmanlaajuisesta koronaviruspandemiasta sekä 2022 alkaneesta Venäjän hyökkäyssodasta ja sitä seuranneesta energiamarkkinoiden epävakaudesta ovat seuranneet uudenlaiset makrotaloudelliset sokit, joiden vaikutukset ovat laaja-alaisia. Kriisit ovat vaikuttaneet negatiivisesti yhteiskuntaan ja talouselämään monilla osa-alueilla. Valtio on joutunut poikkeuksellisissa kriiseissä kasvattamaan menojaan ja toteuttamaan yhteiskunnan ja talouden eri osa-alueille erilaisia tukitoimia. Kriisien seurauksena valtion velkaan ja takausvastuisiin on kohdistunut kasvupaineita. Koronapandemia vaikutti yhteiskunnan ja talouselämän toimintaan edelleen osin vielä myös vuonna 2022. Vuoden 2022 pääasialliset haasteet ovat painottuneet Venäjän hyökkäyssotaan ja energiamarkkinoiden aiheuttamiin ongelmiin. Vuonna 2022 uusia uhkia taloudelle aiheutti myös kiihtynyt inflaatio ja nopeasti kohonnut korkotaso. Korkotason nousu tuo uusia kustannuspaineita sekä valtion velan korkokustannuksiin että korkotukilainojen korkotukimaksujen kasvuun.

Makrotaloudellista kehitystä tarkastellaan tämän kertomuksen luvussa 3.1.

Valtion taseeseen liittyvät riskit

Valtion taseeseen voi liittyä riskejä sekä velka- että varallisuuspuolella. Valtion velka on yli kaksinkertaistunut vuoden 2007 tasolta. Velan voimakas kasvu ja erityisesti viime kuukausina ripeästi nousseet korot ovat kasvattaneet tuntuvasti valtionvelan korkomenoja. Tämän hetken korko-odotusten perusteella arvioituna valtion korkomenot tulevat säilymään merkittävästi korkeammalla tasolla verrattuna viime vuosien tilanteeseen.

Korkoriskejä sisältyy valtion velkakirjoihin, kassavaroihin sekä muihin velanhallinnan instrumentteihin. Velanhallintaan liittyvää korkoriskeä voidaan analysoida niin sanotun budjettiriskin käsitteen kautta, jossa tarkastellaan korkomenojen muutosta yleisen korkotason noustessa pysyvästi yhden prosenttiyksikön verran. Tällainen nousu lisäisi valtion korkomenoja nykyisen velan uudelleenhinnoittelun kautta siten, että esimerkiksi vuonna 2025 vuotuiset velan korkomenot olisivat noin 622 miljoonaa euroa korkeammat kuin ilman korkojen yhden prosenttiyksikön nousua.

Valtion lainasaamisiin voi myös sisältyä riskiä. Valtion asuntorahaston lainasaamiset olivat vuoden lopussa 2,4 miljardia euroa. Vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöjen rahoitukseen sisältyy alueellisia riskejä, kun vuokratulojen käyttöasteet alenevat väestöltään vähenevillä alueilla. Business Finlandin lainasaamiset olivat vuoden lopussa 1,1 miljardia euroa. Lainakanta on pääosin vakuudetonta tuotekehitysrahoitusta, jonka riskit korreloivat nopeasti talouden suhdanteiden muuttuessa.

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

Ehdollisiin vastuisiin liittyvät riskit

Ehdollisiin vastuisiin kuuluvat eksplisiittiset takaus- ja takuuvastuut koostuvat pääosin velkasuhteisiin liittyvistä vastuista, jolloin takaaja kantaa luottoriskin saman tyyppisesti kuin suorassa antolainauksessa. Takausvastuiden kohdalla riskienhallintaa voidaan kuitenkin pitää haasteellisempänä kuin suorassa velkojaroolissa. Ehdollisen vastuun riskienhallinta edellyttää hyvää informaation välitystä luotto- ja takausuhteiden osapuolien kesken. Maksuvaikeustilanteissa takausvastuullisen kannalta on ongelmallista se, että luottosuhteen mahdolliset järjestelyt tehdään velallisen ja velkojan välillä. Takaaja kantaa luottoriskin, mutta ei välttämättä pysty vaikuttamaan joustavasti rahoituskellisiin saneeraustoimenpiteisiin esimerkiksi väliaikaisten maksuvaikeuksien tilanteissa.

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

Vuodesta 2020 alkaen takaus- ja takuuvastuisiin ovat kuuluneet koronaviruskriisin hoitoon tehdyt järjestelyt, joista Euroopan unionin komission eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) enimmäismäärä on 432 miljoonaa euroa

ja Euroopan Investointipankin covid-19-takuurahaston enimmäismäärä 372 miljoonaa euroa. Näiden lisäksi Euroopan unionissa on uuden omien varojen päätöksen osana tehty päätös elpymisvälineestä ja sen rahoituksesta. Elpymisvälineen takia otettavat lainat kasvattaisivat Euroopan unionin vastuita yhteensä 750 miljardilla eurolla (vuoden 2018 hinnoin ilmaistuna). Tästä Suomen laskennallisen osuuden arvioidaan olevan noin 13 miljardia euroa. Suomen vuoden 2027 jälkeen realisoituvat maksut liittyvät elpymisvälineen avustusmuotoiseen tukeen, josta Suomen osuus on arviolta yhteensä 6,6 miljardia euroa.

Yhteenveto riskeistä

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

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

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

Valtion vastuiden realisoitumisesta aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa merkittävän rasituksen kansantaloudelle. Tämä korostaa valtiota sitoviin taloudellisiin päätöksiin sekä vastuiden hallintoihin ja seurantaan liittyvän huolellisen riskien arvioinnin ja riskienhallinnan tärkeyttä. Riskienhallintaan liittyviä menettelyjä ja käytäntöjä, seuranta- ja raportointia pyritään jatkuvasti selvittämään ja kehittämään. Vuoden 2020 alkupuolella alkanut ja osin vielä vuonna 2022 jatkunut koronapandemia sekä helmikuussa 2022 käynnistynyt Venäjän hyökkäys Ukrainaan asettavat valtion vastuisiin liittyvälle riskienhallinnalle ja eri toimenpiteiden aiheuttamien rasitusten kokonaisarviointille entistäkin suuremmat vaatimukset.

Euroalueen vakauden hallintaan liittyvät vastuut ja riskit

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

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

Euroalueen maille kohdistettu uusi rahoitustuki toteutetaan ensisijaisesti Euroopan vakausmekanismin (EVM) kautta. Sen osalta yksittäiset rahoitustukipäätökset eivät lisää Suomen valtion vastuita ja EVM:ssä pääoman korottamisesta päätetään erikseen. Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV), Euroopan rahoituksen vakautusmekanismin (ERVM), EU:n maksutaseavun ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) rahoitustuen kautta Suomen valtiolle syntyy epäsuoria vastuita. Eduskunta hyväksyy Suomen osallistumisen näiden instituutioiden toimintaan ja niiden kautta myönnettäviin tukiohjelmiin. Tällä hetkellä euroalueella ei ole aktiivisia rahoitustukiohjelmia ERVV:stä tai EVM:stä.

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

Yhteenveto sitoumuksista, vastuista ja saatavista

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

Taulukko 35. Suomen valtion sitoumukset, vastuut ja saatavat Euroopan talous- ja velkakriisin hoidosta 31.12.2022, miljardia euroa.

Euroopan vakausmekanismi			Pääoma
Suomen osuus koko pääomasta			12,6
Maksettu pääomaosuus			1,4
Vaadittaessa maksettava osuus			11,1
EVM-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Espanja	Ohjelma päättynyt	20,1	0,36
Kypros	Ohjelma päättynyt	6,3	0,11
Kreikka	Ohjelma päättynyt	59,8	1,07
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	86,2	1,54
ERVV-varainhankintaohjelma	Ohjelma	Käytössä	Nettokorkoineen
Hyväksytty varainhankintaohjelma	241,0	193,2	217,2
Suomen osuus takauksista	4,65	3,73	4,19
Ylitakauksineen	-	5,98	6,72
ERVV-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Irlanti	Ohjelma päättynyt	17,7	0,34
Portugali	Ohjelma päättynyt	24,0	0,46
Kreikka	Ohjelma päättynyt	130,9	2,53
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	172,6	3,33
Vakuusjärjestelyt	Rahoitustuki	Tuen määrä	Vakuuden markkina-arvo
Kreikka	ERVV	130,9	0,88
Espanja	EVM	20,1	0,28
Yhteensä		151,0	1,17
Kahdenväliset lainat	Sitoumus	Saldo	Korkotuotto
Kreikka	Ohjelma päättynyt	0,85	0,077
ERVM-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Irlanti	Ohjelma päättynyt	22,5	0,36
Portugali	Ohjelma päättynyt	24,3	0,39
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	46,8	0,75
EU-maksutasetuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Latvia	Ohjelma päättynyt	0,2	0,003
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	0,2	0,003
IMF-rahoitustuki EU-maille*	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Kreikka**	Ohjelma päättynyt	0,0	0,00
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	0,0	0,00

Huom. Summat eivät pyöristyksistä ja valuuttakursseista johtuen välttämättä täsmää.

* Valtion antama takuu Suomen Pankin IMF-vastuulle on noin 7,5 miljardia euroa. Käytössä oleva (31.12.2022) kokonaismäärä on 0,84 miljardia euroa. Suomen laskennallinen osuus on Suomen kiintiöosuuden (noin 0,51 prosenttia) mukaan laskettu laskennallinen osuus IMF:n euroalueen valtioille antamista lainoista.

** Kreikka maksoi etuajassa takaisin jäljellä olevat IMF-lainansa maaliskuussa 2022, yhteensä noin 1,9 mrd. euroa.

Euroalueen vakausmekanismi (EVM)

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

EVM:n maksettu pääoma on 80,6 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 1,4 miljardia euroa. Vaadittaessa maksettava pääoma on 624,3 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 11,1 miljardia euroa. Kokonaispääoma on siten yhteensä 704,8 miljardia euroa, josta Suomen osuus on yhteensä 12,6 miljardia euroa.

EVM:llä ei ole ollut käynnissä olevia rahoitustukiohjelmia vuonna 2018 päättyneen Kreikan EVM-ohjelman jälkeen. EVM:n lainakapasiteetti on 500 miljardia euroa, josta oli 31.12.2022 käytössä 86,2 miljardia euroa Espanjan, Kyproksen ja Kreikan ohjelmiin. Suomen laskennallinen osuus käytetystä lainakapasiteetista on noin 1,5 miljardia euroa.

EVM:n lainakapasiteetista oli 31.12.2022 sidottu Kreikalle maksettuun rahoitustukeen 59,8 miljardia euroa, Kyprokselle maksettuun rahoitustukeen 6,3 miljardia euroa ja Espanjalle maksettuun rahoitustukeen 20,1 miljardia euroa. Espanja suoritti joulukuussa 2022 noin 3,6 miljardin euron lainapääoman lyhennyksen ja maa on maksanut takaisin yhteensä 21,2 miljardia euroa sille maksetusta 41,3 miljardin euron rahoitustuesta, josta 17,3 miljardia euroa etujassa.

Koronaviruskriisiin vastaamiseksi EVM:lle luotiin toukokuussa 2020 väliaikainen PCS-tukiväline (Pandemic Crisis Support, PCS) ennakkollisen rahoitustukivälineen ehtoja mukauttamalla. Välineen volyymiksi oli varattu 240 miljardia euroa, josta Suomen osuus olisi ollut noin 4,3 miljardia euroa. Tuki oli haettavissa vuoden 2022 loppuun mennessä, mutta mikään maa ei lopulta hakenut tukea ja välineen voimassaolo päättyi vuoden lopussa. Valtioneuvosto antoi asiassa toukokuussa eduskunnalle jatkoselvityksen E 7/2020 vp – E 26/2020 vp.

Kroatian liittyminen EVM:n jäseneksi

Kroatian liittyminen vuodenvaihteessa yhteisvaluutta euroon merkitsi samalla maan hakeutumista EVM:n jäseneksi. EVM:n hallintoneuvosto hyväksyi kokouksessaan 5.12.2022 Kroatian jäsenyyden ja sen edellyttämät muutokset EVM:n pääomaosuuksiin. Valtioneuvosto antoi asiassa eduskunnalle kirjelmän U 86/2022 vp.

Jotta Kroatian jäsenyys voitiin toteuttaa nopeasti, hallintoneuvosto päätti olla mukauttamatta EVM:n nykyisten jäsenten pääoman jakoperustetta vastaamaan EKP:n voimassa olevaa pääoma-avaimen jakoperustetta. Jakoperuste mukautetaan vasta, kun EVM:iin liittyy uusi jäsen tai viimeistään, kun Latviaan sovellettava peruspääoman jakoperusteen väliaikaisen korjauksen

voimassaolo päättyy 1.1.2026. Jakoperuste mukautetaan vastaamaan tuolloin voimassaolevaa EKP:n pääoma-avainta. Kroatian merkitsemän pääomaosuuden jakoperuste perustuu kuitenkin jo nyt EKP:n tällä hetkellä voimassa olevaan pääoma-avaimen.

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

Kroatian pääomaosuus on ensimmäisessä vaiheessa noin 0,52 prosenttia ja se merkitsee noin 3,7 miljardin euron pääomaosuuden EVM:n peruspääomasta. Maksetun pääoman osuus tästä on noin 419 miljoonaa euroa, joka maksetaan viidessä vuosittaisessa maksuerässä. EVM:n peruspääoma kasvaa Kroatian pääomaosuutta vastaavalla summalla, noin 708,5 miljardiin euroon. Vuonna 2035, Kroatian pääomaosuudelle myönnetyn väliaikaisen korjauksen päättyessä, Kroatian pääomaosuus nousee noin 0,8 prosenttiin ja se merkitsee lisää pääomaa noin 2,1 miljardilla eurolla. Maksetun pääoman osuus tästä lisäyksestä olisi 236 miljoonaa euroa.

EVM-sopimuksen muuttaminen

Joulukuussa 2017 euromaiden päämiehet antoivat euromaiden valtiovarainministereistä koostuvalle euroryhmälle mandaatin keskustella EVM:n kehittämisestä osana talous- ja rahaliiton syventämistä. Euroryhmä saavutti marraskuussa 2020 sovun EVM-sopimuksen muuttamisesta ja euroalueen jäsenvaltiot allekirjoittivat muutossopimuksen tammi-helmikuussa 2021. Valtioneuvosto antoi kesäkuussa 2021 hallituksen esityksen (HE 99/2021 vp) EVM-sopimukseen tehtävistä muutoksista. Eduskunta hyväksyi (EV 155/2021 vp) muutetun sopimuksen sekä lain, jolla saatetaan voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Muutettu sopimus tulee voimaan, kun kaikki euroalueen jäsenmaat ovat tallettaneet ratifioimis- tai hyväksymiskirjat. Maaliskuussa 2023 yksi euroalueen maa ei ole vielä ratifioinut muutossopimusta.

EVM-sopimukseen tehtävillä muutoksilla vahvistetaan muun muassa velan kestävyden vaatimusta EVM-tuen ehtona ja parannetaan velkakestävyden luotettavan arvioinnin edellytyksiä.

Velkajärjestelyjen edellytyksiä kehitetään euroalueella muun muassa ottamalla euromaiden velkakirjoissa käyttöön vahvistetut yhteistoimintalausekkeet. Lisäksi EVM:lle annetaan valtuudet arvioida jäsenvaltioiden talouteen ja rahoitusjärjestelmään kohdistuvia uhkia ja EVM:n ennakollisten välineiden ehtoja muutetaan euroryhmän vuonna 2019 sopimalla tavalla. EVM voi myös tarjota pankkien yhteiselle kriisinratkaisurahastolle yhteisen varautumisjärjestelyn, joka on osa pankkiunionin viimeistelyä.

Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV)

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

ERVV:stä ei ole myönnetty uusia ohjelmia vuoden 2013 jälkeen, eikä maksettu rahoitustukea vuoden 2014 jälkeen. ERVV:n varainhankinta kuitenkin jatkuu, kunnes sen ohjelmamaille maksama rahoitustuki on maksettu takaisin. Viimeiset lainaerät erääntyvät vuonna 2070 ja ERVV:n varainhankinnalle annettu valtiontakaus on voimassa vuoteen 2082 asti. ERVV:n lainasaatavat Kreikan ohjelmasta ovat 130,9 miljardia euroa, Irlannin ohjelmasta 17,7 miljardia euroa ja Portugalin ohjelmasta 24,0 miljardia euroa.

ERVV:n helmikuussa 2012 hyväksytyn varainhankintaohjelman 241 miljardin euron enimmäismäärästä oli joulukuussa käytössä pääomaltaan 193,2 miljardia euroa Kreikan, Irlannin ja Portugalin tukiohjelmien rahoitusta varten. Nettokorot mukaan lukien summa on 217,2 miljardia euroa. Suomen osuus käytetystä pääomamäärästä ja nettokoroista oli 4,19 miljardia euroa ja ylitakauksineen määrä oli 6,72 miljardia euroa. Verrattuna vuoden 2021 loppuun Suomen takausvastuun määrä kasvoi hieman.

Velkahuojennukset ERVV:stä

Kreikan, Irlannin ja Portugalin ERVV-ohjelmien lainaehtoihin on tarvittaessa tehty huojennuksia ohjelmien myöntämisen jälkeen. Vuosina 2011–2012 näiden ohjelmien osalta on sovittu 10 vuoden lyhennysvapaasta jaksosta. Lisäksi lainojen painotettuja keskimääräisiä laina-aikoja on pidennetty Irlannin ja Portugalin osalta 21 vuoteen ja Kreikan osalta 32,5 vuoteen. Kreikan lainojen lyhennykset alkavat vuonna 2023, Portugalin vuonna 2025 ja Irlannin vuonna 2029. Korot alennettiin vastamaan ERVV:n varainhankintakustannuksia.

Kreikan ohjelman osalta sovittiin vuonna 2012, että Kreikan ERVV-lainojen korot lisätään lainapääomaan ensimmäiset 10 vuotta lainaerän maksamisesta. Kreikan lainakorkojen pääomitus joudutaan kattamaan uudella varainhankinnalla, jolloin ERVV:n varainhankinnan tarve voi vielä lähivuosina kasvaa, vaikka uusia lainoja ei enää makseta. Alhainen korkotaso on kuitenkin hillinnyt varainhankinnan kasvua. Määrä alkaa pienentyä vasta, kun lainojen takaisinmaksut alkavat.

Kreikan kolmannen ohjelman yhteydessä euroryhmä sopi Kreikan ERVV-lainojen velkaehtoihin tehtävistä lisähuojennuksista, jos ne ovat tarpeen ja Kreikka on toteuttanut ohjelmaa sovitusti. Toimet oli jaettu lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin toimiin. Keskipitkän aikavälin toimet saatettiin päätökseen vuoden 2022 lopussa ja maa siirtyi pois tiukennetusta valvonnasta normaalin

ohjelmanjälkeisen valvonnan piiriin. Velkahelpotuksien vaikutuksia on käsitelty keväällä 2018 annetussa Kreikan ohjelman päättymistä käsittelevässä valtioneuvoston E-jatkoselvityksessä eduskunnalle (EJ 16/2018 vp).

Kreikan velkakestävyydelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi sovittiin erityisesti seuraavista toimista:

- ERVV-lainan yhdessä (11,3 miljardia euroa) lainaerässä oleva korotettu korkomarginaali (2 prosenttia) poistettiin puolivuositain, jos sille asetetut ehdot täyttyivät. Kreikan toteutettua keskipitkän aikavälin toimet sovitus, euroryhmä päätti joulukuussa 2022 poistaa korotetun korkomarginaalin pysyvästi.
- Euromaiden kansallisten keskuspankkien hallussa olevien Kreikan valtion velkakirjojen tuottojen tuloutusta Kreikalle ohjelman päätyttyä jatkettiin ja saatettiin muiden euromaiden osalta päätökseen etupainotteisesti vuoden 2022 loppuun mennessä. Suomi tulouttaa muista euromaista poiketen Suomen Pankille vielä kertyviä sijoitustuottoja vastaavan summan Kreikalle vasta vuosina 2023–2027 sitä mukaa, kun tuottoja tuloutetaan Suomen Pankille. Suomen osuus tuloutuksista vuosina 2019–2027 on 58,7 miljoonaa euroa.
- Vuonna 2018 Kreikan ERVV-lainojen keskimääräisiä laina-aikoja pidennettiin 42,5 vuoteen ja lainojen ja korkojen lyhennysvapaa pidennettiin 20 vuoteen. Toimet kohdistuivat 96,4 miljardin euron osuuteen Kreikan ERVV-lainojen 130,9 miljardin euron kokonaismäärästä. Kreikka aloittaa lainanlyhennykset järjestelyn ulkopuolelle jääneestä 34,6 miljardin euron erityislainaosuudesta vuonna 2023.

Suomen tavoitteena oli neuvotteluissa varmistaa, että Kreikan kahdenvälisen lainan takaisinmaksu toteutuu sovitus vuoteen 2041 mennessä ja että Suomen taloudelliset vastuut eivät kasva. Nämä tavoitteet saavutettiin.

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

Kahdenväliset lainat

Suomen kahdenvälisestä lainasta Kreikalle maksettiin 1,0 miljardia euroa. Kreikka aloitti kahdenvälisen lainan takaisinmaksun sovitus kesäkuussa 2020. Kreikka suoritti joulukuussa 2022 myös vuoden 2023 lainapääoman lyhennykset, yhteensä 50,3 miljoonaa euroa. Vuoden lopussa lainan ajantasainen saldo oli 852,6 miljoonaa euroa. Korkotuottoja on kertynyt yhteensä 72,3 miljoonaa euroa ja palkkioita 5,0 miljoonaa euroa. Viimeinen maksuerä erääntyy vuonna 2041.

Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi (ERVM)

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

EU:n maksutaseapu

EU voi antaa euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioilleen maksutaseapua. Vuoden 2008 jälkeen sitä on myönnetty Latvialle, Romanialle ja Unkarille. Latvian saamaa rahoitustukea oli 31.12.2022 maksumatkaa takaisin yhteensä 0,2 miljardia euroa. Suomen laskennallinen osuus käytössä olevasta maksutaseavusta on noin kolme miljoonaa euroa.

Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF)

Euroalueen maiden (Kreikka, Portugali, Irlanti, Kypros) IMF-ohjelmista vuosina 2010–2015 saama rahoitustuki on maksettu kokonaisuudessaan takaisin. Kreikka maksoi maaliskuussa 2022 etujassa takaisin loput sille maksetusta IMF-rahoitustuesta, yhteensä noin 1,9 miljardia euroa. Portugali, Irlanti ja Kypros maksoivat saamansa IMF-rahoitustuen etujassa takaisin jo aiemmin.

Euroalueen vakausmekanismeista aiheutuvien riskien hallinta

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

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

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

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

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

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

Espanjan ohjelman vakuuksien markkina-arvo oli vuoden lopussa 284,2 miljoonaa euroa ja Kreikan ohjelman vakuuksien markkina-arvo 882,9 miljoonaa euroa. Yhteensä Suomen valtion saamien vakuuksien markkina-arvo oli joulukuussa 2022 siis 1,17 miljardia euroa. Euromääräisinä maksuina saadut vakuudet on sijoitettu korkean luottokelpoisuuden omaavien eurovaltioiden velkakirjoihin ja käteiseen.

Euroalueen vakuusmekanismeista aiheutuvien riskien arviointi

EVM:lle, joka toimii omalla pääomalla, aiheutuvat mahdolliset tappiot katettaisiin ensisijaisesti vararahastosta, jossa oli joulukuun lopussa 3,2 miljardia euroa. Jos tämä ei riitä, tappioita katettaisiin maksetusta pääomasta. EVM:n maksettu 80,6 miljardin euron pääoma on sijoitettu käteiseen ja korkean luottoluokituksen arvopapereihin, joille kertyy aikaa myöten myös tuottoa, jota voidaan käyttää vararahaston kasvattamiseen. Jos nämä yhdessä eivät riitä, tappiot katetaan vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Jos tappioita on katettu maksetusta pääomasta, voidaan yksinkertaisella enemmistöllä päättää maksetun pääoman palauttamisesta aikaisemmalle tasolle.

ERVV:n rahoitusrakenne puolestaan perustuu euromaiden sen varainhankinnalle antamiin takauksiin. Jos rahoitustukea saanut valtio ei maksa sovitus ERVV:ltä samaansa rahoitustukea tai sen korja takaisin, myös Suomi voisi joutua maksamaan ERVV:lle takausosuutensa mukaisesti, jotta ERVV

voisi maksaa rahoittajilleen omien sitoumustensa mukaisesti. Lisäksi ERVV:n varainhankintastrategiaan liittyy operatiivisia riskejä sekä vastapuoli- ja markkinariskejä, jotka voivat toteutua osin myös riippumatta tuensaajavaltion maksukyvyistä.

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

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

Mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvon laskemiseksi täytyy tehdä yksinkertaistavia oletuksia esimerkiksi seuraavasti: 1) nykyisten ja mahdollisten tulevien kriisivaltioiden maksuhäiriön todennäköisyydeksi oletetaan keskimäärin 30 prosenttia, 2) maksukyvyttömyystilanteessa ERVV-rahoituksen alaskirjaukseksi oletetaan 40 prosenttia ja EVM:n osalta 10 prosenttia. IMF ei ole joutunut realisoimaan alaskirjauksia nousevien talouksien kriisirahoituksesta sen ensisijaisen velkoja-aseman vuoksi ja näin ollen EVM:n kohdalla voisi olettaa kaavamaisesti 10 prosentin alaskirjausprosentin.

Lisäksi 3) rahoitustuen kokonaismääräksi oletetaan Irlannin, Portugalin ja Kreikan ERVV-rahoitusohjelmien lisäksi koko EVM:n rahoituskapasiteetti eli yhteensä 700 miljardia euroa.

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

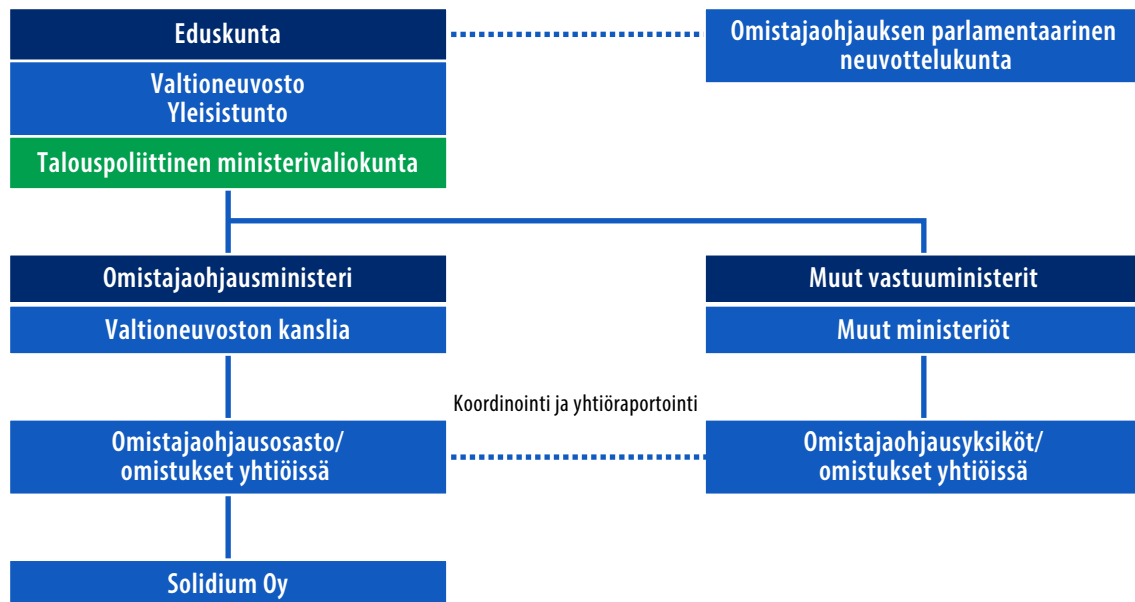
3.3 Valtion yhtiöomistus

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

Ylintä omistajapolitiittista päätöksentekovaltaa käyttää eduskunta. Maan hallitus puolestaan määrittelee omistajapolitiikan keskeiset periaatteet hallitusohjelmassaan. Valtion omistajaohjausta koskeva valtioneuvoston periaatepäätös linjaa tarkemmat strategiset suuntaviivat sekä kuvaa omistajaohjauksen toimintatavat.

Valtioneuvoston yleisistunto päättää yhtiöittämiset sekä ostot ja myynnit. Talouspoliittinen ministerivaliokunta ottaa kantaa omistajapolitiikkaan ja -ohjaukseen. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa omistajaohjauksen linjauksista koko valtion yhtiöomistussalkun osalta valtioneuvoston tasolla.

Kuvio 29. Valtion omistajaohjauksen hallintomalli.



Valtion yhtiöomistussalkku on osa valtiontaloutta. Vuoden 2022 lopussa valtiolla oli omistuksia 69 yhtiössä, jotka se omistaa kokonaan tai osittain muiden omistajien kanssa. Vuosittain valtion talousarvioon tuloutetaan osinkoja ja pääomanpalautuksia sekä mahdollisia osakemyyntituloja. Viime vuosina osingot ja pääomanpalautukset ovat vaihdelleet ajoittain voimakkaastikin. Tarvittaessa valtio voi perustaa osakeyhtiöitä valtioneuvoston päätöksellä ja pääomittaa niitä valtion budjetista.

Valtio tavoittelee yhtiöomistuksistaan mahdollisimman hyvää taloudellista ja yhteiskunnallista kokonaistulosta. Taloudellinen tulos muodostuu osingoista ja pääomanpalautuksista sekä mahdollisista osakkeiden myyntituloista. Yhteiskunnallisella tuloksella tarkoitetaan valtion vaatimusta yhtiöille toimia vastuullisesti hyvänä yrityskansalaisena. Näiden toteuttamiseksi valtio on jakanut

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

Valtio on aktiivinen omistaja, jonka toiminta perustuu lakiin ja hyvään hallintotapaan. Yhtiöiden tärkein päätöksentekuelin on yhtiökokous, jossa omistajat muun muassa nimittävät yhtiön hallituksen jäsenet. Kaupallisin perustein toimivien yhtiöiden omistajaohjaus ja niitä koskeva sääntely pidetään erillään. Keskeisiä omistajaohjauksen välineitä ovat hallitusvalinnat, omistajan panostukset yhtiöiden resursseihin, hyvän hallintotavan kehittäminen sekä itsenäinen yhtiöanalyysi ja omistajastrategian valmistelu, jossa huomioidaan myös vastuullinen liiketoiminta. Aktiivisella ja vastuullisella omistajapolitiikalla ja -ohjauksella tavoitellaan kestävästä omistaja-arvon kasvua. Tämä tarkoittaa pyrkimystä tasaiseen euromääräiseen tulovirtaan valtion budjettiin ja yhteiskunnallisesti tarkasteltuna kestävästä kokonaistulosta.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa pääosin kaupallisten yhtiöiden ja joidenkin erityistehtävayhtiöiden omistajaohjauksesta, ja muilla ministeriöillä on vastuullaan tiettyjen erityistehtävayhtiöiden omistajaohjaus. Valtion täysin omistama sijoitusyhtiö Solidium Oy vastaa 12 vähemmistöomistetun pörssiyhtiöomistuksen omistajaohjauksesta. Muut valtionyhtiöt, hallinnonalojen virastot ja liikelaitokset huolehtivat omistamiensa yhtiöiden omistajaohjauksesta.

Omistajaohjauksen parlamentaarinen neuvottelukunta muodostuu eduskuntaryhmien edustajista. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii omistajaohjauksesta vastaava ministeri. Neuvottelukunta kokoontuu neljä kertaa vuodessa. Kokouksissa käsitellään valtion yhtiöomistuksen raportointia, vastuullisuutta, palkitsemista ja yhtiöomistuksiin liittyviä toimialoja sekä neuvottelukunnan muita käsiteltäväkseen ottamia teemoja.

3.3.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja vuoden 2022 tapahtumia

Omistajapolitiikan lähtökohtana on pitkäjänteinen arvon kasvattaminen ja osinkovirta sekä yhteiskunnallisesti ja liiketaloudellisesti kestävä tulos. Valtio ei johda yrityksiä tai niiden liiketoimintaa. Omistajaohjauksessa toteutetaan [omistajapolitiisessa periaatepäätöksessä](#) vahvistettuja periaatteita.

Venäjän hyökkäyssota ja koko vuotta leimannut energiakriisi vaikuttivat monesta näkökulmasta valtio-omisteisten yhtiöiden toimintaympäristöön ja myös omistajaohjaustyöhön. Omistajaohjauksessa on keskitytty hyökkäyssodan sekä energiamarkkinoiden jakelu- ja hintahäiriöiden eri vaikutusten ennakointiin ja seurantaan. Poikkeuksellinen toimintaympäristö edellytti omistajaohjaukselta aktiivisia toimenpiteitä erityisesti energiayhtiöissä sekä liikenne- ja logistiikkayhtiöissä.

Fortum Oyj:lle omistajaohjaus järjesti erityistehtävayhtiö Solidiumin kautta 2,35 miljardin euron rahoituksen, jotta yhtiö pystyi turvaamaan energiamarkkinoiden häiriöttömät toimintaedellytykset sähköjohdannaisten markkinahintojen noustua poikkeuksellisen voimakkaasti. Fortum ja Saksan valtio sopivat joulukuussa Uniperin vakautuspaketin ehdoista, ja Fortum sai päätökseen Uniper-omistuksensa myynnin. Tällä onnistuttiin turvaamaan valtion strateginen intressi ja Fortumin pidemmän tähtäimen toiminta- ja investointikyky.

Venäjän hyökkäyssota ja energiakriisi on vaikuttanut myös Gasumin toimintaympäristöön merkittävästi. Gazprom Export keskeytti maakaasun toimitukset Gasum Oy:lle toukokuussa. Vuoden 2021 joulukuun lopussa valtio antoi Gasumille 200 miljoonan euron suuruisen pääomallainan maakaasun poikkeuksellisen hinnannousun seurauksena, jotta yhtiö pystyi varmistamaan toimintaedellytyksensä. Pääomallainan annettiin erityistehtävayhtiö Governian kautta, ja valtio hankki pääomallainasaa-tavan Governialta kesäkuussa 2022.

Poikkeuksellinen toimintaympäristö näkyi myös valtio-omisteisten liikenne- ja logistiikkayhtiöiden toiminnassa. VR-Yhtymä Oyj päätti lopettaa idän liikenteen, ja Finnair Oyj kärsi vaikeuksista toteuttaa Aasia-painotteista strategiaansa. Valtio konvertoi koronaviruksen johdosta Finnairille annetun hybridilainainstrumentin pääomallainaksi vahvistaakseen emoyhtiön omaa pääomaa ja jatkoi Finnairin TyEL-takaisinlainalle myönnetyn valtioneuvoston voimassaoloaika yhtiön maksuvalmiuden ylläpitämiseksi. Pääomallainan myöntäminen edellytti valtioneuvoston yleisistunnon hyväksyntää ja Euroopan komission valtioneuvoston päätöstä. Järjestelyä varten ei haettu uusia varoja valtion budjetista.

Omistajaohjauksessa jatkettiin aktiivista omistajaohjaustyötä, johon vastuullisuus on integroitu. Vastuullisuusanalyysit toteutettiin sekä jatkettiin aktiivista dialogia yhtiöiden kanssa omistajan odotuksista ja vastuullisuusanalyysien havainnoista. Tämän lisäksi omistajan vaikuttamistyössä on kertomusvuonna korostunut erityisesti valmistautuminen kasvavaan regulaatioon, hiilineutraalisuustavoitteiden ja -tiekarttojen tärkeys sekä päästöraportoinnin kattavuuden parantaminen. Yhtiöt raportoivat vuodelle 2022 asettamiensa tavoitteiden toteutumisesta sekä yritysraportteissaan että kevään 2023 yhtiökokouksissa.

Valtioneuvoston huhtikuussa 2020 hyväksymän omistajapolitiittisen periaatepäätöksen mukaan valtio-omisteisten yhtiöiden on integroitava vastuullisuusasiat osaksi johdon palkitsemisjärjestelmää. Omistajaohjaus teki keväällä 2022 valtio-omisteisille yhtiöille kyselyn, jossa selvitettiin, miten yhtiöt ovat sisällyttäneet vastuullisuuskannustimia johdon palkitsemiseen. Vastuullisuus on otettu käyttöön lähes kaikissa valtio-omisteisissä yhtiöissä osana palkitsemista. Tulosten mukaan vastuullisuusmittari muodostaa keskimäärin noin neljänneksen johdon tulospalkitsemisesta. Eniten tavoitellaan päästöjen pienentämistä ja henkilöstön tyytyväisyyttä.

Hallitusten monimuotoisuus on omistaja-arvon kasvattamisen kannalta tärkeää, ja valtion tavoitteena onkin tasa-arvoinen sukupuolijakauma hallituksissa. Kaikkien valtio-omisteisten yhtiöiden hallitusjäsenistä naisten osuus oli 47 (47) prosenttia. Hallitusten puheenjohtajista 26 (22) prosenttia

oli naisia. Valtio-omisteisissa yrityksissä johtoryhmissä naisten prosentuaalinen osuus nousi 41 (35) prosenttiin vuonna 2022. Nousua oli myös naistoimitusjohtajien määrässä: toimitusjohtajista 22 (14) prosenttia oli naisia vuoden 2022 päättyessä. Solidium Oy toimii aktiivisesti omien salkkuyhtiöidensä nimitystoimikunnissa eikä ole mukana edellä mainituissa luvuissa.

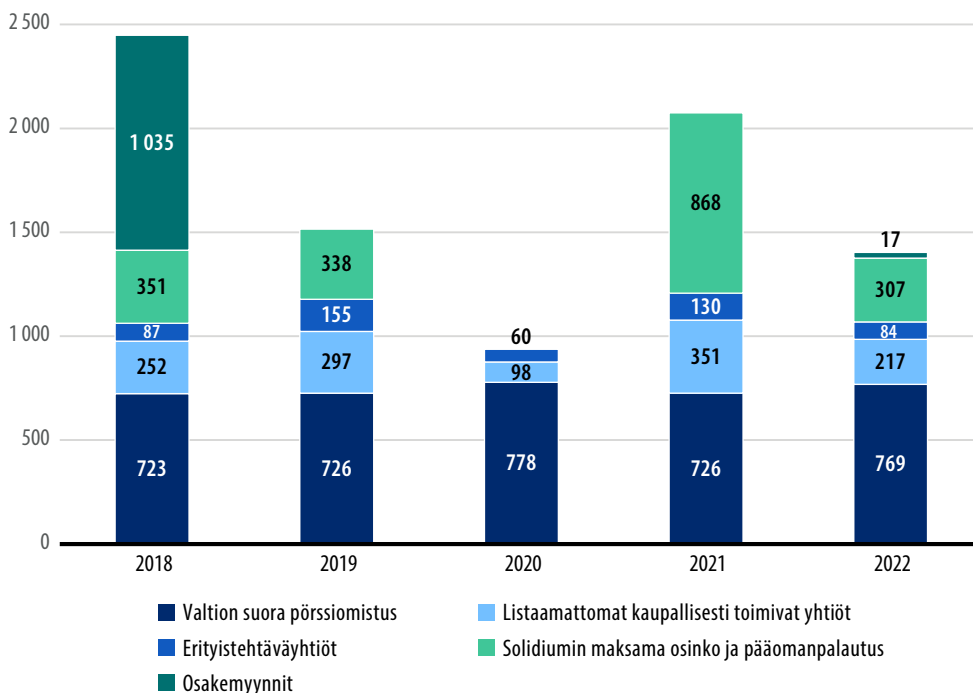
Valtioneuvoston kanslia antoi kertomusvuonna päivitetyn ohjeen valtio-omisteisille yhtiölle koskien veroraportointia. Ohjeella halutaan parantaa yhtiöiden verotietojen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Vuoden 2022 päättyessä valtiolla oli omistuksia 69 yhtiössä, joista 35 oli kaupallisin perustein toimivia yhtiötä ja 34 erityistehtäväyhtiötä. Valtion kaikkien yhtiöomistusten yhteenlaskettu arvo oli noin 41 (47) miljardia euroa vuoden 2022 lopussa. Merkittävin yksittäinen syy arvon muutoksen oli, että valtion omistamien Fortumin osakkeiden yhteenlaskettu markkina-arvo laski vuoden 2022 aikana noin 5 miljardia euroa. Valtion suoran pörssiomistuksen osuus oli 22,4 (27,7) miljardia euroa. Pörssiomistusten arvon lasku johtuu pääasiassa Fortumin osakekurssin laskusta.

Solidiumin omistuksien arvo oli 7,9 (9,0) miljardia euroa. Listaamattomien yhtiöomistusten yhteenlaskettu arvo omistajaohjauksen arvonmäärittelyksen mukaan vuoden lopussa oli noin 10,4 (9,8) miljardia euroa.

Vuonna 2022 valtio sai yhtiöomistuksistaan omaisuustuloja yhteensä 1,4 (2,1) miljardia euroa valtion talousarvioesityksen tavoitteen mukaisesti.

Kuvio 30. Valtion saama omaisuustulo kassaperusteisesti, milj. euroa.



Kaikkien valtio-omisteisten ja Solidium Oy:n omistamien yhtiöiden liikevaihto vuonna 2022 oli yhteensä noin 144 (221) miljardia euroa. Liikevaihdon laskussa näkyy se, että vuoden 2022 luvussa ei ole enää mukana Uniperin liikevaihtoa. Yhtiöiden liikevoitto nousi 5,3 prosentista 8,4 prosenttiin vuonna 2022. Valtionyhtiöt työllistivät yhteensä 299 (307) tuhatta työntekijää.

Tuottokehityksen kannalta vuosi oli haastava valtion pörssilistatuille yhtiöille etenkin Venäjän hyökkäyssodan vaikutusten takia. Kaikkien valtion pörssiomistusten tuotto oli –14,5 (2,9) prosenttia. Solidiumin salkun tuotto oli –9,0 (33,4) prosenttia ja valtion suoraan omistetun salkun –16,2 (–4,6) prosenttia, jota painoi erityisesti Fortumin heikko kehitys. Helsingin pörssin tuottoindeksi laski 12 prosenttia kertomusvuonna.

Uusia viime vuosina aloittaneita valtio-omisteisia yhtiöitä ovat Suomen rokotetutkimus Finvac Oy, Itärata Oy, Suomi-rata Oy, Turun tunnin juna Oy ja Työkanava Oy.

3.4 Hyvinvointialuetalous

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuu siirtyi hyvinvointialueille 1.1.2023. Hyvinvointialueille siirtyvää henkilöstöä oli kaikkiaan noin 220 000 (mukaan lukien Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö). Järjestämisvastuun siirron yhteydessä sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyivät yleisseuraantona hyvinvointialueille. Kunnista hyvinvointialueelle siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset sekä kuntien järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevien toimitilojen hallintaoikeus.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta annetun lain (616/2021) mukaisesti valtio vastasi hyvinvointialueiden rahoituksesta vuosina 2021–2022. Tämän perusteella hyvinvointialueille sekä Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymän toiminnan ja hallinnon valmisteluun myönnettiin yleisavustusta. Lisäksi valtio myönsi erityisavustusta uudistuksesta johtuviin ICT- ja tiedonhallinnan muutoksiin. Valtio myönsi vuosina 2021 ja 2022 uudistuksen alueelliseen valmisteluun ja toimeenpanoon valtionavustuksina yhteensä noin 558 miljoonaa euroa.

Vuoden 2023 alusta lukien on valtio alkanut maksaa hyvinvointialueille lakisääteisten tehtävien järjestämiseksi laskennallista rahoitusta, jonka käytöstä aluevaltuustot päättävät. Hyvinvointialueiden valtion rahoitus on siten yleiskatteista. Rahoitusmalli koostuu sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen tehtävien rahoitusmalleista.

Hyvinvointialueiden valtion rahoituksen taso vuonna 2023 perustuu talousarviotietojen mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen vuoden 2022 yhteenlaskettuihin kustannuksiin. Hyvinvointialueiden rahoituslain (617/2021) mukaisesti rahoituksen tasoa korotetaan vuosittain hyvinvointialueiden hintaindeksin ja palvelutarpeen kasvuvarvion mukaisesti. Lisäksi rahoituksen tasossa otetaan huomioon hyvinvointialueille kohdentuvat uudet ja laajentuvat tehtävät. Vuoden 2023 hyvinvointialueiden valtion yleiskatteisen rahoituksen yhteismäärä on noin 22,5 miljardia euroa. Vuoden 2023 rahoitus korjataan jälkikäteen vastaamaan kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen mukaisia sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannuksia.

Hyvinvointialueiden maksuvalmiuden turvaamiseksi vuoden 2023 rahoituksen ensimmäinen erä 1,86 miljardia euroa (momentti 28.89.31) maksettiin rahoituslain mukaisesti hyvinvointialueille joulukuussa 2022. Hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoituksen lopullinen taso määräytyi valtion vuoden 2023 talousarviossa, jonka yhteydessä rahoitus tarkistettiin syksyn 2022 ennusteen mukaisen vuoden 2023 hyvinvointialueen hintaindeksin perusteella.

Hyvinvointialueiden rahoituslainsäädäntöön valmisteltiin useita muutoksia vuonna 2022. Muutoksilla muun muassa varmistettiin, etteivät poikkeuksellisten koronavuosien 2020 ja 2021 tiedot yksinään vaikuttaneet rahoituksen määräytymiseen. Eduskunta vahvisti, että hyvinvointialuekohtainen vuoden 2023 rahoitus korjataan kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella jälkikäteen kertakorvauksena. Lisäksi lakiin lisättiin yliopistosairaalalisä uudeksi rahoituksen määräytymistekijäksi vuodesta 2024 lukien. Tällä huomioidaan yliopistollisista sairaaloista niitä ylläpitäville hyvinvointialueille aiheutuvia muita alueita korkeampia kustannuksia.

Hyvinvointialueiden investointien määrää ohjataan muun muassa investointisuunnitelman laadintaa koskevilla velvoitteilla. Hyvinvointialue voi ottaa investointia varten pitkäaikaisen lainan vain valtioneuvoston myöntämän lainanottovaltuuden puitteissa. Kesäkuussa 2022 valtioneuvosto päätti hyvinvointialueiden laskennallisista lainanottovaltuuksista vuodelle 2023.

Taulukko 36. Hyvinvointialueiden valmisteluun kohdennetut avustukset 2021–2022.

Hyvinvointialue	miljoonaa euroa
Etelä-Karjalan hyvinvointialue	9,6
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue	24,0
Etelä-Savon hyvinvointialue	16,7
Helsingin kaupunki	6,4
HUS sairaanhoitopiiri/yhdyminen	14,7
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue	19,3
Kainuun hyvinvointialue	8,1
Kanta-Hämeen hyvinvointialue	24,7
Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue	8,0
Keski-Suomen hyvinvointialue	36,4
Keski-Uudenmaan hyvinvointialue	10,4
Kymenlaakson hyvinvointialue	10,7
Lapin hyvinvointialue	33,7
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue	61,5
Pirkanmaan hyvinvointialue	48,9
Pohjanmaan hyvinvointialue	16,9
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue	9,6
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue	46,6
Pohjois-Savon hyvinvointialue	31,9
Päijät-Hämeen hyvinvointialue	16,7
Satakunnan hyvinvointialue	23,2
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue	27,0
Varsinais-Suomen hyvinvointialue	52,7
YHTEENSÄ	557,7

3.5 Kuntatalous

3.5.1 Kuntatalouden ohjaus

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

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

Hallitus asetti syksyllä 2019 ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa kuntataloudelle rahoitusasematavoitteen kansantalouden tilinpidon käsittein. Rahoitusasematavoitteen mukaan paikallishallinnon (kuntatalouden) alijäämä saa olla korkeintaan 0,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon (BKT) vuonna 2023.

Paikallishallinnon rahoitusasematavoitteen lisäksi julkisen talouden suunnitelmaa koskeva kansallinen säännöstö edellytti, että hallitus päätti ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa kuntatalouden menorajoitteesta. Menorajoite oli euromääräinen raja valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvalle toimintamenojen muutokselle. Syksyllä 2019 hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2023 kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 miljoonaa euroa lisäävä verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Kuntatalouden menorajoitteen seuraamisesta kuitenkin luovuttiin julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022–2025, koska sote-uudistuksesta ja hyvinvointialueiden perustamisesta johtuen menorajoitteen seuranta ei ollut enää alkuperäisessä muodossaan mahdollista. Julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen päivityksessä keväällä 2022 kuntatalouden menorajoitetta koskeva säännös kumottiin. Keskeinen syy tähän oli se, että menorajoitesäännöksen merkitys kuntien rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta oli valtionosuustehtävien 100-prosenttisesta rahoituksesta johtuen olennaisesti vähäisempi kuin säännöksen säätämisaikana vuonna 2014.

Tilastokeskuksen julkaisemien kansantalouden tilinpidon ennakkotietojen mukaan paikallishallinnon rahoitusasema oli vuonna 2022 noin 760 miljoonaa euroa alijäämäinen. Rahoitusasema paranisi näin ollen noin 100 miljoonalla eurolla verrattuna vuoteen 2021, jolloin paikallishallinnon rahoitusasema oli lähes 860 miljoonaa euroa alijäämäinen. Valtiovarainministeriön maaliskuun ennusteen mukaan kuntahallinnon alijäämä suhteessa kokonaistuotantoon (BKT) olisi vuonna 2023 noin 0,2 prosenttia.

Kuntien tehtäviä ja velvoitteita on lisätty hallituskauden aikana merkittävästi muun muassa hallitusohjelmassa päätetyistä toimenpiteistä johtuen. Tehtävien ja velvoitteiden lisääminen ei kuitenkaan ole muuttanut merkittävästi paikallishallinnon rahoitusasemaa, koska valtio kantaa voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuuksissa. Kuntien rahoitusaseman turvaaminen ja valtion rahoitusvastuun täysimääräinen toteutuminen edellyttää kuitenkin sitä, että uusien ja laajenevien tehtävien vaikutukset kuntatalouteen arvioidaan realistisesti.

Valtiovarainministeriö asetti joulukuussa 2021 hankkeen kehittämään julkisen talouden ohjausta. Hankkeen yhteydessä tarkasteltiin myös kuntatalouden ohjauksen nykytilaa ja sen kehittämistarpeita. [Hankkeen loppuraportissa](#) ei ehdoteta kuntatalouden ohjaukseen merkittäviä muutoksia. Raportissa kuitenkin todetaan, että valtion kuntiin kohdistamassa ohjauksessa tulisi huomioida paremmin kuntien eriytymiskehitys. Jatkossa huomiota tulisi kohdentaa entistä enemmän vaikutusten ja rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointiin erilaisten kuntien tai kuntaryhmien osalta. Lisäksi raportissa kiinnitetään huomiota muun muassa valtionavustustoiminnan, yksittäistä kuntaa koskevan talouden ohjauksen sekä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyn kehittämistarpeisiin.

3.5.2 Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino

Kuntatalouden tilaa kuvaavat luvut perustuvat alustaviin tilinpäätösarvioihin (10.2.2023) ja aineistoa on täydennetty niiden kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2021 tilinpäätöstiedoilla, jotka aineistosta vielä puuttuivat.

Kuntatalouden (kunnat ja kuntayhtymät) taloustilanne heikkeni hieman vuodesta 2021. Vuonna 2022 toimintakate heikkeni noin 7,1 prosenttia, kun vuonna 2021 toimintakate heikkeni 3,7 prosentilla. Verotulot kasvoivat noin 1,4 miljardilla eurolla ja valtionosuudet kasvoivat noin 700 miljoonalla eurolla vuoden 2021 tasosta. Tämä johtui muun muassa hallitusohjelman mukaisista tehtävänlaajennuksista, valtionosuuksien tason korotuksesta ja indeksitarkistuksesta. Valtio korvasi jälleen kunnille ja kuntayhtymille koronaepidemiasta aiheutuneet välittömät kustannukset, mutta muuten epidemiaan liittyvät tukitoimet pienenevät huomattavasti edeltäneen vuoden tasosta.

Taulukko 37. Kuntatalouden keskeisiä tunnuslukuja ja muutos vuosina 2021–2022, miljardia euroa.

	Tilinpäätös 2021	Tilinpäätösarvio 2022	Muutos, miljardia euroa	Muutos, prosenttia
Toimintakate	-31,4	-33,6	-2,2	7,1
Verotulot	25,4	26,8	1,4	5,3
Valtionosuudet, käyttötalous	10,1	10,7	0,7	6,6
Verorahoitus yhteensä	35,5	37,5	2,0	5,7
Rahoituserät, netto	0,5	0,3	-0,2	-47,4
Vuosikate	4,6	4,2	-0,4	-9,8
Poistot	3,1	3,1	0,0	1,6
Vuosikate – poistot	1,5	1,0	-0,5	
Nettoinvestoinnit	-4,1	-3,8	-0,3	-7,9
Vuosikate – nettoinvestoinnit	0,5	0,4	-0,1	
Lainakanta	24,1	24,5	0,4	1,6
Rahavarat	8,1	8,8	0,6	7,9
Veroprosentti, painotettu	20,02	20,02		0,0

Koko kuntatalouden tasolla vuosikate laski noin 4,2 miljardiin euroon. Tilikauden tulos heikkeni hie-
man, mutta oli kolmatta vuotta perätysten selvästi positiivinen. Heikkeneminen johtui suurelta osin
toimintakatteen verorahoitusta suuremmasta kasvusta.

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta kasvoi noin 400 miljoonalla eurolla noin 24,5 miljardiin
euroon.

Nettoinvestoinnit laskivat noin 300 miljoonalla eurolla ja olivat yhteensä 3,8 miljardia euroa. Näin
ollen vuosikate riitti kattamaan myös nettoinvestoinnit noin 400 miljoonalla eurolla, mikä on varsin
poikkeuksellista. Nettoinvestointien vähenemiseen vaikuttivat poikkeuksellisen suuret investointi-
hyödykkeiden luovutusvoitot. Bruttoinvestoinnit puolestaan kasvoivat 5,8 miljardiin euroon.

Kuntatalouden sisällä kuntien toimintakate heikkeni noin 2,0 miljardia euroa. Kuntien valtionosu-
det kasvoivat noin 630 miljoonalla eurolla. Kuntien verotulot kasvoivat selvästi vuodesta 2021.
Tilinpäätösarvioiden perusteella kunnallisveron tuotto kasvoi 5,1 prosenttia ja osuus yhteisöveron
tuotosta 6,5 prosenttia. Kuntien yhteisövero-osuutta korotettiin 10 prosenttiyksiköllä verovuosille
2020 ja 2021, ja näiltä vuosilta verotuloja tilitettiin kunnille vielä noin 200 miljoonaa euroa vuonna
2022. Kiinteistöveron tuotto kasvoi myös selvästi (6,2 prosenttia).

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä jatkoi kasvuaan vuodesta 2020, jolloin niitä oli vain kaksi. Vuonna 2021 tällaisia kuntia oli 8 ja vuoden 2022 tilinpäätösarvion perusteella 14. Määrä on kuitenkin yhä huomattavasti alle vuoden 2019 tason (65 kuntaa). Vuoden 2022 negatiivisen vuosikatteen kunnista 10 oli alle 6 000 asukkaan kuntaa.

Vaikka negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä kasvoi hieman vuodesta 2021, arvioidaan, että konsernikriteerien johdosta ei olisi tulossa uusia kuntia kriisikuntamenettelyyn. Sen sijaan kuntien taseen kertyneen alijäämän kattamisen epäonnistuminen kuntalaissa annetussa määrättyssä ajassa olisi tuomassa kaksi kuntaa menettelyyn.

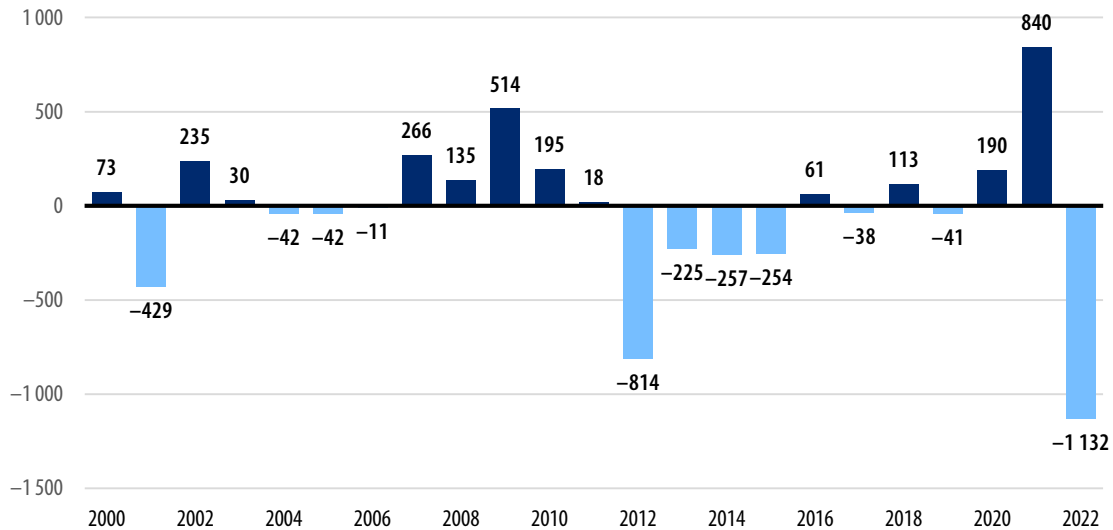
3.5.3 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet

Vuoden 2022 varsinaisen talousarvion mukaan kuntien valtionavut olivat yhteensä 13,1 miljardia euroa, mikä oli noin 1,0 miljardia euroa vähemmän kuin vuoden 2021 varsinaisessa talousarviossa. On kuitenkin syytä huomioida, että vuoden 2021 varsinainen talousarvio sisälsi merkittävän määrän koronatilanteesta johtuvia valtionapuja.

Valtion toimenpiteiden vaikutus oli vuoden 2022 varsinaisen talousarvion mukaan yhteensä noin 1,2 miljardia euroa kuntataloutta heikentävä verrattuna vuoden 2021 varsinaiseen talousarvioon. Muutosta selittää ennen kaikkea koronaepidemiasta johtuneen yhteisöveron kuntien jako-osuuden määräaikaisen korotuksen päättymisen, jonka seurauksena kuntien tulojen arvioitiin pienenevän vuonna 2022 noin 0,6 miljardilla eurolla edellisvuoteen verrattuna. Lisäksi muutosta selittää kustannustenjaon tarkistuksen valtionosuusvaikutuksen neutralisointi (564 miljoonaa euroa). Toisaalta on syytä huomioida, että vuonna 2021 kuntatalouteen kohdistui poikkeuksellisia kertaluonteisia koronatukia, jotka päättyivät vuonna 2022.

Seuraavassa kuviossa on havainnollistettu valtion toimenpiteiden arvioitua vaikutusta kuntatalouteen vuosina 2000–2022. Kuviossa vertailu on varsinaisten talousarvioiden välillä. Näin ollen kuviossa ei ole huomioitu valtion vuoden 2020 lisätalousarvioissa kuntatalouteen koronavirusepidemian johdosta kohdistamia noin kolmen miljardin euron tukia.

Kuvio 31. Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen 2000–2022 verrattuna edellisen vuoden talousarvioon, miljoonaa euroa.



Kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin kohdennettiin vuoden 2022 varsinaisessa talousarviossa noin 8,0 miljardia euroa. Verrattuna vuoden 2021 varsinaiseen talousarvioon valtionosuuksien määrä kasvoi noin 0,3 miljardilla eurolla. Korvaus kunnille valtion päättämistä veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä oli vuonna 2022 noin 2,65 miljardia euroa. Tästä vuoden 2022 lisäys oli noin 230 miljoonaa euroa.

Valtionosuusprosentti vuonna 2022 oli 23,59 ja se aleni edellisvuodesta 2,08 prosenttiyksikköä. Muutos sisälsi sekä lisäyksiä että vähennyksiä. Lisäyksenä otettiin huomioon 0,30 prosenttiyksikköä liittyen uusien ja laajenevien tehtävien toteuttamiseen siten, että valtionosuus on 100 prosenttia sekä 0,80 prosenttiyksikköä vuonna 2022 tehdyn erillisen valtionosuuskorotuksen johdosta. Vähennyksenä otettiin huomioon 1,87 prosenttiyksikköä liittyen kuntien ja valtion välisen vuoden 2022 kustannustenjaon tarkistuksen neutralisointiin sekä 0,55 prosenttiyksikköä vuosien 2016, 2018 ja 2019 indeksileikkauksiin liittyvien vähennysten ja 0,76 prosenttiyksikköä kilpailukyky sopimukseen liittyvän vähennyksen muuttamisesta määräaikaisten vähennyksistä pysyviksi vähennyksiksi.

Taulukko 38. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut 2019–2022, miljoonaa euroa.

	2019	2020 varsinainen talousarvio	2020 varsinainen talousarvio ja lisätalousarviot	2021 varsinainen talousarvio	2022 varsinainen talousarvio
Laskennalliset valtionosuudet	9 656	8 098	9 701	8 755	9 100
Valtiovarainministeriö, peruspalvelujen valtionosuus	8 729	7 074	8 652	7 698	7 985
Opetus- ja kulttuuriministeriö siitä kuntayhtymät	928	1 024	1 049	1 057	1 115
Valtiovarainministeriö, valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä*		2 269	2 383	2 360	2 652
Muut valtionavustukset hallinnonaloittain yhteensä	1 003	1 216	2 423	2 889	1 313
Oikeusministeriö	20	0	0	0	11
Sisäministeriö	5	5	6	0	0
Valtiovarainministeriö	43	110	490	20	30
Opetus- ja kulttuuriministeriö	215	231	405	286	264
Maa- ja metsätalousministeriö	6	6	7	4	4
Liikenne- ja viestintäministeriö	60	49	311	42	45
Työ- ja elinkeinoministeriö	219	196	211	247	211
Sosiaali- ja terveysministeriö	405	538	877	2 229	690
Ympäristöministeriö	30	81	116	61	57
Valtionavut yhteensä	10 659	11 583	14 507	14 004	13 065

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

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuu siirtyi hyvinvointialueille 1.1.2023. Hyvinvointialuetaloutta on käsitelty hallituksen vuosikertomuksen luvussa 3.4.

3.6 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkelaitokset, muun muassa yksityiset eläkeyhtiöt, Keva ja Valtion Eläkerahasto ovat osa julkista taloutta ja ne huolehtivat työeläketurvan rahoittamisesta. Eläketurvakeskuksen arvion mukaan eläkeväestöiden suuruus vuonna 2021 oli 771,1 miljardia euroa. (Karttuneet eläkeoikeudet: summa laskettuna reaalisella diskonttokorolla 2,5 prosenttia vuoteen 2031 asti ja 3,5 prosenttia vuodesta 2032 alkaen).

Työeläkelaitokset ovat varautuneet tulevien eläkkeiden maksuun kumulatiivisilla ylijäämillä, jotta pitkällä aikavälillä niiden talous olisi kestäväällä pohjalla. Työeläkelaitosten talouteen vaikuttavat pitkällä aikavälillä väestön, työllisyyden, ansiotason ja sijoitustuottojen kehitys. Työeläkemenot ovat olleet nopeassa kasvussa, sillä eläkeläisten määrä kasvaa. Eläkemenoja kasvattavat lisäksi indeksikorotukset ja keskimääräisen eläketason nousu, koska alkavat eläkkeet ovat maksussa olevia eläkkeitä suurempia.

Vuonna 2022 työeläkelaitosten ylijäämä oli edellisen vuoden tasolla eli 0,9 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vuonna 2022 yksityisten työnantajien työeläkemaksua korotettiin määräaikaisesti ja työllisyys kasvoi, mikä paransi maksutulon. Työeläkelaitosten ylijäämä on supistunut merkittävästi 2010-luvun alkuun nähden, mikä johtuu ennen kaikkea eläkemenojen kasvusta.

Muut sosiaaliturvarahastot sisältävät lähinnä perussosiaaliturvasta vastaavan Kelan ja ansiosidonnaisesta työttömyysvakuutuksesta vastaavan Työllisyysrahaston. Kelan menot rahoitetaan valtion talousarviosta, työnantajilta ja työntekijöiltä perittävistä sosiaalivakuutusmaksuista sekä vähäiseltä osin kunnilta saatavin tulonsiirroin. Ansiosidonnainen työttömyysvakuutus rahoitetaan palkansaa-jilta ja työnantajilta perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtionosuuksilla sekä pieneltä osin työttömyyskassojen jäsenmaksuilla.

Vuonna 2022 muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema kohentui ja oli 0,2 prosenttia ylijäämäisen suhteessa bruttokansantuotteeseen. Koheneminen johtui saatujen maksutuottojen kasvusta sekä etuusmenojen supistumisesta.

Sosiaaliturvaetuudet, -avustukset ja sairaanhoitokorvaukset kasvoivat noin kolme prosenttia ja olivat noin 18,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2022, kun ennen finanssikriisiä vuonna 2007 suhdeluku oli noin 15 prosenttia. Rasituksen kasvu johtuu muun muassa väestön ikääntymisestä aiheutuvasta eläkemenojen kasvusta.

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

Lausuman tarkoitus ja oikeudellinen perusta

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

Valtiovarain controller -toiminto antaa tietojen arvioinnin ja varmistuksen johdosta sisäisen valvonnan menettelyihin kuuluvan lausuman vuodelta 2022 annettavasta hallituksen vuosikertomuksesta. Hallituksen vuosikertomuksen sisältämien tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä on arvioitu 12.4.2017 annetun valtiovarain controller -toiminnon ohjeen (VM/778/00.00.00/2017) mukaisesti.

Valtion tilinpäätöstä, valtiontaloutta ja valtion taloudenhoitoa koskevat tiedot

Hallituksen vuosikertomuksen 2022 ja sen liitteiden 1 ja 2 arvioidaan antavan oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta sekä valtion taloudenhoidosta.

Valtiovarain controller -toiminnon käytettävissä ovat olleet valtiontalouden tarkastusviraston suorittamien kirjanpitoyksiköiden tarkastusten ja valtion tilinpäätöksen tarkastuksen alustavat havainnot. Alustavien havaintojen mukaan valtion tilinpäätös on laadittu säännösten ja määräysten mukaisesti eikä se sisällä olennaisia virheitä tai puutteita. Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa myöhemmin erillisen kertomuksen valtion vuoden 2022 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.

Valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset ovat vahvistettuja ja ulkoisten tilintarkastajien tarkastamia. Tilinpäätöstietojen oikeellisuuteen ja riittävyteen ei ole tilintarkastuksissa esitetty huomautuksia. Liikelaitosten ja rahastojen tuloksellisuudesta esitetyt tiedot antavat pääasiassa oikean ja riittävän kuvan liikelaitosten ja rahastojen tuloksellisuudesta toiminnan luonne huomioon ottaen.

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

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

Tuloksellisuutta koskevat tiedot

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

Hallituksen vuosikertomuksessa ja liitteessä 1 esitetyt tiedot antavat kokonaisuutena riittävän kattavat tiedot vuoden 2022 talousarviossa esitettyjen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta. Raportointi talousarviossa myönnettyjen määrärahojen käytöstä on kehittynyt, mutta on edelleen tarpeen kiinnittää enemmän huomiota määrärahojen ja tavoitteiden väliseen parempaan kytkentään vaikuttavuusanalyseissä.

Kaikki ministeriöt ovat raportoineet talousarvion pääluokkaperustelujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta neliportaista arvosana-asteikkoa käyttäen. Ministeriöt ovat tehneet arvioinnin itsearviointina, joten arviointi on subjektiivista ja arvosana-asteikon soveltaminen vaihtelee. Arvioinnit kuvaavat ministeriöiden käsitystä oman hallinnonalan suoriutumisesta eivätkä ne ole vertailukelpoisia ministeriöiden välillä.

Siltä osin kuin talousarviossa on esitetty tavoitteiden toteutumista kuvaavat mittarit, raportointi perustuu ilmoitettuihin mittareihin. Kaikkia vuoden 2022 toteumatietoja ei vielä ole ollut käytettävissä, joten tuloksellisuuden raportointi ja vaikuttavuuden arviointi on perustunut osin ennakkotietoihin.

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

virastojen tilinpäätökset. Keskeisistä yhteiskunnallista vaikuttavuutta tukevista tiedoista, kuten toiminnallisen tuloksellisuuden tiedot ja toteutettujen arviointien keskeiset tulokset, tulisi kuitenkin raportoida vuosikertomuksessa.

Kaikki ministeriöt ovat tunnistaneeet keskeisimmät toimintaympäristönsä ja toimialansa riskit. Riskitarkastelua on kytkeyty yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja tuloksellisuuden toteutumisen saavuttamiseen ja arvioitu osana organisaation toimintaa. Riskien ja riskienhallinnan kuvaamiseen systemaattisesti tulee edelleen kiinnittää huomiota.

Helsingissä 25. päivänä huhtikuuta 2023

Valtioneuvoston controller

Jaana Kuusisto

Valtioneuvoston apulaiscontroller

Esko Mustonen

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

ISBN: 978-952-383-632-7 PDF
ISBN: 978-952-383-616-7 nid.
ISSN: 2490-0966 PDF
ISSN: 2490-0613 nid.