

JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA VUOSILLE 2023—2026

SISÄLLYSLUETTELO

1. Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja	4
2. Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt.....	8
3. Taloudelliset lähtökohdat	11
3.1. Talouden näkymät	11
3.2. Julkisen talouden näkymät.....	12
3.3. Talouden rakennemuutos, väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys	14
4. Valtion taloudelliset vastuut ja riskit.....	15
5. Valtiontalous	18
5.1. Valtiontalouden kehysääntö	18
5.2. Budjettitalouden menokehitys ja määrärahakehitys	20
5.3. Budjettitalouden linjaukset 2023—2026	23
5.3.1. Hallinnonalakohtaiset linjaukset.....	27
5.3.2. Valtion keskeiset tietojärjestelmähankkeet ja hallinto.....	40
5.4. Budjettitalouden tulot	42
5.5. Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka.....	46
5.6. Budjetin ulkopuolinen valtiontalous.....	47
5.7. Kestävä kehitys.....	49
6. Hyvinvointialueiden talous	51
6.1. Hyvinvointialueiden rahoitus ja valtion toimenpiteet.....	51
6.2. Hyvinvointialueiden investoinnit ja lainanottovaltuus	56
6.3. Hyvinvointialueiden laina- ja rahoitussopimusvastuut.....	57
6.4. Arvio hyvinvointialueiden tuloista ja menoista	58
7. Kuntatalous	59
7.1. Kuntataloutta koskevat linjaukset.....	59
7.2. Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet	60

7.3. Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta.....	63
8. Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot.....	65
9. Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla	66
9.1. Toimenpiteiden kokonaismittaluokka ja ajoitus	67
9.2. Julkisen talouden menoihin kohdistuvat toimet.....	71
9.3. Julkisen talouden tuloihin kohdistuvat toimet	72
10. Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista	73
LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset	76
LIITE 2 Valtiontalouden kehityksen hinta- ja kustannustasotarkistukset	78
LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan	83
LIITE 4 Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen	84
LIITE 5 Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen.....	86
LIITE 6 Vakausohjelma	87
Taulukot 1.—3.....	93
Taulukot 4.—9.....	96

13.4.2022

Jakelussa mainitut

JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA VUOSILLE 2023—2026

Julkisen talouden suunnitelma sisältää samalla Suomen vakausohjelman sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta. Julkisen talouden suunnitelma perustuu EU-asetuksen 473/2013 artiklan 4 mukaisesti valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan makrotalouden ja julkisen talouden ennusteeseen. Vakausohjelmaan liittyvät erityiset tiedot on esitetty liitteessä 6.

Valtioneuvosto on tänään asian oltua valmistelevasti raha-asiainvaliokunnan käsiteltävänä antanut julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen (120/2014) 2 §:n, valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 1 §:n ja valtionalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista 24 päivänä huhtikuuta 2003 annetun valtioneuvoston päätöksen nojalla julkisen talouden suunnitelman ja siihen sisältyvän valtionalouden kehyspäätöksen seuraavasti:

1. Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelman talouspolitiikan päämääränä on hyvinvoinnin lisääminen. Tällä tarkoitetaan ekologisesti ja sosiaalisesti kestävästä talouskasvusta, korkeaa työllisyyttä ja kestävästä julkista taloutta. Hallitusohjelmassa hallitus asetti keskeisiksi talouspolitiikan tavoitteiksi:

- normaalin kansainvälisen ja siitä heijastuvan kotimaisen talouskehityksen oloissa työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin ja työllisten määrä vahvistuu vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä
- normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa v. 2023
- hallituksen päätöksillä eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät
- hallituksen päätöksillä Suomi kulkee kohti hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä.

Koronaviruksen aiheuttama kriisi loi tarpeen täsmentää hallitusohjelman julkista taloutta ja työllisyyskehitystä koskevia tavoitteita. Hallitus asetti keväällä 2021 taloudellisen kestävyysden tiekartassaan tavoitteeksi:

- taittaa julkisen talouden velkasuhteen kasvu 2020-luvun puolivälissä

— nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä ja kasvattaa työllisten määrää hallituksen työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä.

Julkista taloutta ovat viime vuosikymmenen aikana heikentäneet väestön ikääntyminen sekä talouskasvun vaimeneminen. Ilman julkista taloutta vahvistavia toimia velkaantuminen jatkuu edelleen. Julkisen talouden menoja lisää ikääntyneen väestön määrän kasvu, mikä kasvattaa erityisesti hoivamenoja, mutta myös eläke- ja terveysmenoja. Samaan aikaan työikäisen väestön määrän supistuminen heikentää talouden kasvumahdollisuuksia ja julkisen talouden rahoitus pohjaa. Näistä syistä julkisessa taloudessa on pitkällä aikavälillä kestävyysvaje, joka valtiovarainministeriön arvion mukaan on n. 2,5 % suhteessa BKT:hen eli n. 7 mrd. euroa vuoden 2026 tasolla.

Talouden kasvun ja kestävyiden tiekartta

Hallituksen kestävyystiekartassa asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi on tunnistettu julkisen talouden vahvistamisen näkökulmasta potentiaalisina toimenpidekokonaisuuksina:

- työllisyyden lisääminen ja työttömyyden vähentäminen
- kestävä talouskasvun edellytysten vahvistaminen
- julkisen hallinnon tuottavuuden kasvattaminen ja kustannusvaikuttavuutta tukevat toimet
- sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä sote-palveluiden kustannusvaikuttavuutta kohentavat toimet.

Hallitus on arvioinut talouden kasvun ja kestävyiden tiekartan valmistelussa mahdollisuuksia vahvistaa julkista taloutta kunkin toimenpidekokonaisuuden osalta ja tekee toimenpiteitä koskevia päätöksiä erikseen.

Hallitus on sitoutunut pitkäjänteiseen työhön työllisyysasteen nostamiseksi tekemällä päätöksiä, joilla voidaan saavuttaa arviolta 80 000 lisätyöllistä. Työllisyysasteen nousu on hallitusohjelmassa tulopohjan keskeisin yksittäinen elementti. Viimeisimpänä hallitus teki 11.2.2022 päätökset työllisyystoimista, jotka vahvistavat julkista taloutta 110 milj. eurolla. Yhteensä hallitus on viimeisimmät päätökset mukaan lukien tähän mennessä päättänyt työllisyyttä vahvistavista toimista, jotka vuoden 2029 tasolla arvioituna vahvistavat julkista taloutta 560 milj. eurolla huomioiden toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset ja työllisyyden vahvistumisesta syntyvät säästöt. Merkittävimmät toimenpidekokonaisuudet ovat työttömyysturvan lisäpäivistä luopuminen, pohjoismainen työnhakumalli, työ- ja elinkeinopalveluiden kuntasiirtoon liittyvä rahoitusuudistus, työttömyysturvan työssäoloehdon euroistaminen, sekä oppivelvollisuuden laajennus.

Suomen tavoitteena on nostaa tutkimus- ja kehittämismenot 4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2030 mennessä hallitusohjelman, tutkimuksen, kehittämisen ja innovaatioiden tiekartan (TKI-tiekartta) sekä parlamentaarisen tki-työryhmän mukaisesti. Vuoden 2023 valtion T&K-panosten kokonaisuutta on korotettu 344 milj. eurolla edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna ja verotuloarvioissa on huomioitu tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys, jonka verotuottoa alentavaksi vaikutukseksi on arvioitu vuositasolla 100 milj. euroa.

Suomeen on 1.7.2021 muodostettu 21 hyvinvointialuetta, joille siirretään 1.1.2023 alkaen nykyisin kuntien ja kuntayhtymien vastuulle kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen järjestäminen ja näiden kustannukset. Hyvinvointialueet rahoittavat toimintansa pääosin valtion rahoituksella.

Tavoitteena hiilineutraalius v. 2035

Hallitusohjelman mukaan Suomi on hiilineutraali v. 2035 ja hiilinegatiivinen nopeasti sen jälkeen. Hallitus on sitoutunut päättämään tarvittavat lisätoimet, jotta hiilineutraalius 2035 toteutuu. Ilmastotoimien riittävyysanalyysin perusteella suunnitelma, päätökset tai toimeenpano puuttuu n. 11 Mt päästövähennysten osalta. Lisäksi tulee päättää lisätoimista, joilla hallituksen linjaus hiilinielujen vahvistamisesta 3 miljoonalla tonnilla toteutuu.

Ilmastopolitiikan vaikuttavuuden ja julkiseen talouteen kohdistuvien paineiden takia toimenpiteiden tulee olla vaikuttavia ja kustannustehokkaita. Samalla on huolehdittava siitä, ettei niistä synny kohtuuttomia vaikutuksia eri väestöryhmille. Hiilineutraalisuuden saavuttaminen edellyttää myös lisäpanostuksia vähäpäästöisiin teknologioihin ja ratkaisuihin.

Kiristynyt geopoliittinen tilanne ja energian hintojen nousu ovat nostaneet esiin toimitus- ja huoltovarmuuden sekä energiajärjestelmän kustannustehokkuuden tärkeyden ilmastonäkökulman rinnalle. Fossiilisista polttoaineista irtautumisella ja uusiutuvan energian osuuden kasvattamisella voidaan edistää ilmastotavoitteita, vähentää riippuvuutta fossiilisten polttoaineiden tuonnista ja suojautua hintashokeilta.

Hallitus on päättänyt merkittävistä vihreän siirtymän toimista osana Suomen kestävän kasvun ohjelmaa sekä Venäjän hyökkäyssodan aloituksen jälkeen linjatun poikkeuslausekkeen puitteissa. Energiaomavaraisuuden ja huoltovarmuuden vahvistamiseksi on päätetty toimenpidekokonaisuudesta, jonka tavoitteena on nopeuttaa merkittävällä tavalla irtautumista fossiilisesta energiasta sekä tukea uuden teknologian käyttöönottoa. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy myös vihreän siirtymän investointien vauhdittamiseksi lisäyksiä lupa- ja muihin hallinnollisiin menettelyihin ja digitalisaatioon. Suuri osa näistä menoista kohdentuu kuluvaan vuoteen mutta edelleen kehyskaudelle kohdistuu 1,2 mrd. euron lisäykset em. kokonaisuuksiin.

Luvussa 5.7 tarkastellaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien hiilineutraaliutta edistävien toimenpiteiden kokonaisuutta.

Finanssipolitiikan linja

Pääministeri Marinin hallitus toteuttaa aktiivista ja vastuullista finanssipolitiikkaa, joka mitoitetaan suhdannetilanteen edellyttämällä tavalla. Finanssipolitiikka oli taantumassa voimakkaasti elvyttävää. Hallitus päätti koronavirustilanteen aikana laajoista toimista, joilla turvattiin työpaikkoja ja ihmisten toimeentuloa sekä helpotettiin yritysten taloustilannetta koronavirustilanteesta aiheutuissa vaikeuksissa.

Helmikuussa 2022 Venäjän hyökkäys Ukrainaan langetti varjon maailmantalouden ylle. Sotaan liittyvä epävarmuus heikentää kuluttajien ja yritysten luottamusta ja kiihdyttää inflaatiota energia-alan ollessa myllerryksessä. Suomessa inflaatio on kivunnut lähes 5 prosenttiin vuoden 2022 ensimmäisinä kuukausina. Hintojen nousu on suurimmalta osalta seurausta energian hinnan noususta.

Venäjän hyökkäyssodan vaikutukset ulottuvat myös Suomen julkiseen talouteen. Talouskasvun hidastuminen heikentää verotulojen kasvua keskipitkällä aikavälillä. Samalla Venäjän aloittama hyökkäyssota ja geopoliittisten jännitteiden kasvu vahvistavat tarvetta varautumiseen, mikä luo menopaineita lyhyellä aikavälillä. Suurelta osin hallitus vastaa näihin akuutteihin menopaineisiin kuluvan vuoden lisätalousarvioesityksessään, mutta joiltain osin varautumisen vaikutukset ulottuvat myös julkisen talouden suunnitelman kaudelle 2023—2026.

Julkisen talouden suunnitelmassa osoitetaan merkittäviä panostuksia maanpuolustukseen, kyber- ja rajaturvallisuuteen sekä sotaa Ukrainasta pakenevien auttamiseksi. Puolustusvoimien toimintamenoihin osoitetaan kehyskaudella vuotuinen n. 130—200 milj. euron korotus ja puolustusmateriaalihankintoihin yhteensä n. 1,5 mrd. euron lisäys. Rajavartiolaitoksen uusien valvontalentokoneiden hankintaan varaudutaan 163 milj. eurolla ja Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin kohdennetaan merkittäviä lisäyksiä. Kyberturvallisuuden parantamiseksi ja yhteiskunnan kriittisten tietojärjestelmien toiminnan vahvistamiseksi tehdään useita erilaisia toimia. Maahanmuuton lisämenoihin varataan kehyskaudelle n. 0,8—0,3 mrd. euroa vuodessa.

Jo aiemmin hallitusohjelmassa päätetyn mukaisesti hallitus on kohdentanut pysyviä lisäpanostuksia mm. sosiaaliturvaan ja sosiaali- ja terveystalouteen, varhaiskasvatukseen, koulutukseen ja tutkimukseen sekä ympäristönsuojeluun ja ilmastopoliittisiin toimiin. Hallitusohjelman mukaiset pysyvät lisäpanostukset, jotka tehtiin hallituskauden alussa, ovat vuoden 2023 tasolla n. 1,4 mrd. euroa verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Pysyvät menolisäykset katetaan pääosin päätösperäisin pysyvin lisätuloin ja uudelleenkohdennuksin sekä työllisteen määrää lisäävin päätöksin.

Muut pysyvät lisäpanostukset kuin em. hallitusohjelman mukaiset lisäykset ovat n. 0,8 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla ja n. 1,6 mrd. euroa vuoden 2026 tasolla. Lisäykset sisältävät mm. seuraavat kaksi kokonaisuutta: Rahapelituotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uuden parlamentaarisesti linjatun rahoitusmallin mukaisesti kyseiset menot siirretään rahoituslähteestä riippumatta kehykseen kuuluvaksi menoksi vuodesta 2023 lukien. Parlamentaarisesti sovittuun rahoitustasoon pääsemiseksi on kohdennettu määrärahalisäyksiä kehyskaudelle. Parlamentaarisesti on linjattu myös tutkimus- ja kehitysmenojen (ns. T&K-menojen) BKT-suhteen nostamisesta 4 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Tähän liittyen on korotettu valtion T&K-panosten kokonaisuutta.

Viime kevään julkisen talouden suunnitelmassa päätetyn 370 milj. euron pysyvien säästöjen kokonaisuus toteutetaan kehystasoa alentamalla sekä kohdentamalla säästöjä 328 milj. euron osalta hallinnonaloittain.

Hallitus päätti vuosien 2023—2026 julkisen talouden suunnitelmassa kehyspoikkeuksesta vakavassa ja merkittävästi muuttuneessa koko Eurooppaa koskevassa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa. Muun muassa tilanteeseen välittömästi liittyvät maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden sekä kyberturvallisuuden välttämättömät menolisäykset lasketaan kehyksen poikkeuslauseen piiriin. (ks. luku 5.1 tarkemmin.)

Verotusta koskevilla ratkaisulla hallitus on pyrkinyt edistämään sekä ilmastotavoitteita että vahvistamaan talouskasvua. Tutkimus- ja kehittämistoimintaa tuetaan vuodesta 2023 alkaen voimaantulevalla lisävähennyksellä. Investointeihin kannustetaan väliaikaisesti voimassaolevalla irtaimen käyttöomaisuuden korotetuilla poisto-oikeuksilla. Hallitus tiivistää veropohjaa ja korottaa välillisiä veroja. Vuonna 2023 tupakkaveroa korotetaan ja parafiinisen dieselin verotuki poistetaan. Välillisiin veroihin kohdistuvien muutosten kompensoimiseksi pieni- ja keskituloisten ansiotuloverotusta kevennettiin vuoden 2020 alussa. Hyvinvointialueiden perustamisen myötä kuntien verotuloja siirretään valtiolle kuntien kustannus- ja tehtävätaakan merkittävästi vähentyessä. Valtion verotulot kasvavat uudistuksen myötä 14,6 mrd. euroa v. 2023. Verotulojen siirron yhteydessä ansiotulon verotusta kevennetään 0,3 mrd. euroa, jotta uudistus ei johtaisi verotuksen kiristymiseen minkään tulonsaajaryhmän osalta.

Huhtikuun 2022 ennusteen valossa julkisen talouden alijäämä tulee alittamaan EU:n perussopimuksen 3 prosentin alijäämäviitearvon v. 2023. Lisäksi julkisen talouden rakenteellinen rahoitusasema kohenee 0,2 prosenttiyksiköllä v. 2022. Julkisen talouden rahoitusasemaa koskevat tavoitteet esitetään luvussa 2.

Hallitus seuraa taloustilannetta sekä talouspolitiikan tavoitteiden toteutumista jatkuvasti ja reagoi tilanteen edellyttämällä tavalla. Hallitus on sitoutunut tarkastelemaan hallitusohjelman toimenpiteitä uudelleen, mikäli niiden toteuttaminen vaarantaisi julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.

2. Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt

Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Suunnitelma sisältää valtiontaloutta, hyvinvointialueiden taloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä.

Poikkeukselliset olosuhteet

Maaliskuussa 2020 käyttöön otettu vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke on voimassa edelleen v. 2022. Komissio on todennut 2.3.2022 julkaistussa finanssipolitiikan ohjauksen vuotta 2023 koskevassa tiedonannossaan¹, että yleisen poikkeuslausekkeen voimassaolo päättyisi suunnitellusti v. 2023, mutta ottaen huomioon vallitseva epävarmuus asiaa arvioidaan vielä komission kevätennusteen perusteella. 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.

Vuosien 2020 ja 2021 julkisen talouden suunnitelmissa katsottiin yleisen poikkeuslausekkeen voimassaolon tarkoittavan myös kotimaisen finanssipoliittisen lainsäädännön (finanssipoliittinen laki, 869/2012² ja julkisen talouden suunnitelmaa koskeva asetus, 120/2014) mukaisten poikkeuksellisten olosuhteiden olevan voimassa, mikä tarkoitti, että monivuotisten ja sektorikohtaisten tavoitteiden asettamisen ei tarvitse johtaa keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen.³ Poikkeuksellisten olosuhteiden voidaan katsoa jatkuvan v. 2022. Vuoden 2023 osalta ei voida tässä kohdin poissulkea poikkeuksellisten olosuhteiden olemassaoloa. Vaikka yleinen poikkeuslauseke ei olisi enää voimassa v. 2023, on mahdollista, että Suomen kohdalla voitaisiin katsoa olevan kyseessä sellainen epätavallinen tapahtuma, johon Suomi ei voi vaikuttaa ja jolla on merkittävä vaikutus julkisen talouden rahoitusasemaan.⁴

Finanssipoliittisen lainsäädännön muutostarvetta poikkeuksellisten olosuhteiden määrittelyn osalta on arvioitu kuluvin vuoden aikana julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen päivityksen yhteydessä. Päivitetty asetus on tarkoitus antaa huhtikuun loppuun mennessä. Siihen sisältyy

¹ Komission tiedonanto 2.3.2022 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com_2022_85_1_en_act_en.pdf

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

³ Myös VTV on todennut, että on perusteltua tulkita, että EU-menettelyihin luotu jousto sisältyy myös kansallisiin vaatimuksiin. (Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020.)

⁴ 1466/97 artiklan 5 kohdan 1 mukaan jäsenvaltioiden voidaan sallia tilapäisesti poiketa keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta sellaisen epätavallisen tapahtuman vuoksi, johon kyseinen jäsenvaltio ei voi vaikuttaa ja jolla on merkittävää vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan, tai euroalueen tai koko unionin talouden vakavassa taantumassa, edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkistalouden keskipitkän aikavälin kestävyttä.

siirtymäsäännös, jonka mukaan muuttunutta 3 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2023—2026.

Keskipitkän aikavälin tavoite

Valtioneuvosto vahvistaa, että syksyllä 2019 asetettu finanssipoliittisen lain (869/2012) 2 § mukainen keskipitkän aikavälin tavoite (Medium-Term Objective, MTO) -0,5 % suhteessa BKT:hen julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle on voimassa. Tämä on se minimitaso, johon Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa⁵ sitoutunut. Keskipitkän aikavälin tavoitteeseen liittyviä vaatimuksia kuvaillaan ja sen saavuttamista arvioidaan vakausohjelmassa (ks. liite 6), jossa myös esitetään finanssipoliittisen lain mukainen valtioneuvoston arvio edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta.

Muut finanssipoliittiset tavoitteet

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

Vallitsevan taloudellisen epävarmuuden valossa ja huomioden yhtäältä poikkeuksellisten olosuhteiden voimassaolon v. 2022 ja toisaalta, että vuosi 2023 on hallituskauden viimeinen vuosi, pidetään keväällä 2021 asetettu koko julkista taloutta koskeva nimellisen alijäämän tavoite vuodelle 2023 ennallaan. Tämän tavoitteenasettelun voidaan katsoa olevan linjassa neuvoston Suomelle kesäkuussa 2021 hyväksymien finanssipoliittisten suositusten sekä komission maaliskuussa 2022 antaman finanssipoliittisen ohjauksen kanssa, joiden mukaan finanssipolitiikan virityksen tulee olla kasvua tukevaa v. 2022 ja neutraalia v. 2023, ottaen huomioon elpymis- ja palautumistukivälineen käyttö. Tavoitteenasettelu kunnioittaa perussopimuksen 3 prosentin alijäämäviitearvoa. Koska v. 2023 on hallituskauden viimeinen, myöhempiä vuosia koskevat tavoitteet perustuvat ns. muuttumattomaan politiikkaan ja esitetään riippumattoman ennusteen mukaisina. Vuoden 2023 nimellisen alijäämän käyttöä tavoitteenasettelun pohjana puoltaa myös rakenteellisen jäämän arviointiin liittyvät epävarmuudet talouden voimakkaassa suhdannekääntymässä. Myöskään EU-suositukset tai -ohjaus ei ole ollut numeerista rakenteellisen jäämän muutoksen termein määriteltyä, kuten ennen kriisiä.

Koko julkista taloutta koskevat monivuotiset tavoitteet vuosille 2022—2025 esitetään taulukossa 1 ja tavoitteita käsitellään tarkemmin liitteessä 6 Vakausohjelma.

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

	2022	2023	2024	2025
Julkisyhteisöjen nimellinen rahoitusasema	-2,2	-1,7	-1,4	-1,8
Julkisyhteisöjen menot	54,1	53,6	53,0	53,1
Julkisyhteisöjen bruttovelka	66,2	66,9	68,0	69,1

⁵ Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta sekä laki julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista, joka astui voimaan 1.1.2013.

Julkisen talouden sektoreittaiset nimelliset rahoitusasematavoitteet vuodelle 2023 pidetään ennallaan:

- valtiontalouden alijäämä noin 2 1/4 % suhteessa BKT:hen
- paikallishallinnon alijäämä noin 1/2 % suhteessa BKT:hen
- hyvinvointialueiden rahoitusasema lähellä tasapainoa
- työeläkelaitosten ylijäämä noin 1 % suhteessa BKT:hen
- muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema lähellä tasapainoa.

Luvussa 3.2 esitetään arvio siitä, miten pääministeri Marinin hallituksen asettamat finanssipoliittiset tavoitteet toteutuvat valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattoman ennusteen valossa. Toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi kuvataan alasektoreittain luvuissa 5—8. Luvussa 9 tarkastellaan toimenpiteiden kokonaisvaikutusta julkiseen talouteen. Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista arvioidaan liitteessä 6 Vakausohjelma.

Valtiontalouden kehys

Hallitus on sitoutunut valtiontalouden kehysmenettelyyn, joka rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Menosäännöllä varmistetaan valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka. Säännön tarkoituksena on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää.

Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän n. 85 prosentille valtion talousarviomenoista. Valtiontalouden kehyksen ulkopuolelle jäävät mm. suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, valtionvelan korkomenot ja finanssisijoitukset. Vuosittaisissa kehyspäätöksissä hallinnonaloille annetaan kehykset, mutta vain vaalikauden kokonaiskehys on sitova. Vaalikauden kehyksen ja hallinnonalakohtaisten kehysten väliin jää lisätalousarviovarauksen ohella myöhemmin kohdennettavaksi ns. jakamaton varaus. Hallitusohjelman mukaisia ja muita toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin, kuin se on kehyksen puitteissa mahdollista.

Vaalikauden kehyksestä vuosille 2020—2023 päätettiin osana hallituksen ensimmäistä julkisen talouden suunnitelmaa 7.10.2019. Muun muassa koronavirustilanteen myötä Suomen talouden ja finanssipoliittisten tarpeiden kokonaiskuva muuttui vaalikauden alkupuoliskolla merkittävästi siitä, mikä tilanne oli syksyllä 2019. Poikkeamista suhteessa alkuperäiseen kehyspäätökseen päätettiin mm. osana puoliväliriihen ratkaisuja, jolloin hallitus päätti korottaa vaalikauden kehystä, vuoden 2022 kehystä 900 milj. eurolla ja vuoden 2023 kehystä 500 milj. eurolla. Vuoden 2023 kehyskorotustarvetta pienensi se, että kehysmenoja uudelleenkohdennettiin pysyvästi 370 milj. eurolla vuodesta 2023 alkaen.

Hallitus päätti vuosien 2023—2026 julkisen talouden suunnitelmassa kehyspoikkeuksesta vakavassa ja merkittävästi muuttuneessa koko Eurooppaa koskevassa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa. Muun muassa tilanteeseen välittömästi liittyvät maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden sekä kyberturvallisuuden välttämättömät menolisäykset lasketaan kehyksen poikkeuslauseen piiriin. (ks. luku 5.1 tarkemmin).

Valtiovarainministeriö on asettanut hankkeen kehittämään julkisen talouden ohjausta ottaen huomioon kuluneen vaalikauden ja aiempien vaalikausien kokemukset sekä EU-sääntöjen uudistamistyön ja sen vaikutuksen kansalliseen kehikkoon.

Luvussa 5.1 käsitellään tarkemmin valtiontalouden kehysääntöä.

3. Taloudelliset lähtökohdat

Julkisen talouden suunnitelma perustuu EU-asetuksen 473/2013 artiklan 4 mukaisesti valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan makrotalouden ja julkisen talouden ennusteeseen. Tässä luvussa esitetään riippumattoman ennusteen mukaiset makrotalouden ja julkisen talouden näkymät. Ennustetta on kuvattu tarkemmin valtiovarainministeriön Taloudellisessa katsauksessa.

3.1. Talouden näkymät

Talouden suhdannenäkymät 2022—2024

Bruttokansantuotteen (BKT) arvioidaan kasvavan 1,5 % v. 2022 ja 1,7 % v. 2023. Reaktiona Venäjän hyökkäykselle Ukrainaan EU, Yhdysvallat sekä muut länsimaat ovat asettaneet talouspakotteita Venäjälle. Asetettujen pakotteiden seurauksena Suomen ulkomaankauppa Venäjän kanssa käytännöllisesti katsoen loppuu, mikä leikkaa Suomen talouskasvua eniten viennin ja teollisuustuotannon kautta. Energiahintojen nousun seurauksena inflaatio kiihtyy 4 prosenttiin v. 2022, mutta hintojen nousu maltillistuu seuraavina vuosina. Kuluttajahintojen nousu heikentää kotitalouksien ostovoimaa, mikä hidastaa yksityisen kulutuksen ja BKT:n kasvua. Lisääntynyt epävarmuus siirtää investointeja tulevaisuuteen.

Ennusteessa oletetaan, että nyt olemassa olevat pakotteet jäävät voimaan puolin ja toisin. Keskeinen oletus talouden kannalta on, että raaka-aineiden ja energian saatavuus Venäjältä Eurooppaan häiriintyy, mutta ei keskeydy. Koronavirus ei ole poistumassa ja tartuntamäärien nousua voi tapahtua myös tulevaisuudessa. Ennusteessa ei kuitenkaan oleteta koronaviruksen leviämisen estämiseksi tehtäviä uusia rajoituksia, joilla olisi talousvaikutuksia.

Keskipitkän aikavälin näkymät

Talouskasvu hidastuu talouden lähestyessä normaalikapasiteettiaan koronapandemian jäljiltä. Talouskasvun arvioidaan olevan hiukan yli prosentin vuosina 2025 ja 2026. Talouden ja väestörakenteen jo vuosia käynnissä ollut rakennemuutos vaikuttaa myös talouden pidemmän aikavälin kasvunäkymiin.

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

Kokonaistuottavuuden kasvu on ollut keskeinen talouskasvun lähde viime vuosikymmenet, mutta sen kehitys jatkuu edelleen historiaan nähden heikkona. Heikkomman kasvun taustalla ovat olleet sekä suhdanneluontoiset että rakenteelliset tekijät. Korkean tuottavuuden toimialojen tuotanto on supistunut merkittävästi ja koko talouden rakenne on palveluvaltaistunut.

Kokonaistuottavuuden arvioidaan keskipitkällä aikavälillä kasvavan vuosittain hieman alle prosentin, kun 2000-luvun alkupuolella kasvu ylsi keskimäärin yli kahteen prosenttiin vuodessa. Tuottavuuskasvu on kuitenkin hieman nopeampaa kuin 2010-luvulla keskimäärin.

Työpanoksen ja kokonaistuottavuuden lisäksi talouden pitkän aikavälin tuotantoedellytyksiin vaikuttaa pääomakanta. Koronapandemia ei aiheuttanut investointeihin juuri hidastumista ja pääomakannan vaikutus tuotannon kasvuun on noin puoli prosenttia vuosittain.

Taulukko 2. Kansantalouden kehitys

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
BKT:n arvo, mrd. euroa	238,0	252,9	265,4	275,9	285,0	293,8	303,2
BKT, määrän muutos, %	-2,3	3,5	1,5	1,7	1,5	1,3	1,2
Työttömyysaste, %	7,7	7,7	7,2	6,8	6,6	6,5	6,4
Työllisyysaste, %	70,7	72,2	73,0	73,6	74,0	74,3	74,5
Kuluttajahintaindeksi i, muutos-%	0,3	2,2	4,0	2,1	1,7	1,9	1,9
Pitkä korko, 10 v, %	-0,2	-0,1	0,4	0,6	0,7	0,8	0,9

3.2. Julkisen talouden näkymät

Julkisen talouden alijäämä pieneni voimakkaasti v. 2021. Julkista taloutta vahvisti erityisesti talouskasvun ja työllisyyden kohenemisen tuottama ripeä vero- ja sosiaaliturvamaksutulojen kasvu. Lisäksi talouden taantumasta väistyminen vähensi elvytys- ja tukitoimien tarvetta.

Talouskasvu hidastuu v. 2022, mutta julkinen talous kohenee vielä noususuhdanteen jälkilämmössä. Monet veropohjat kasvavat kohtuullisesti ja koronaviruspandemian vuoksi tehtävien tukitoimien määrä pienenee entisestään. Julkisen talouden rahoitusaseman koheneminen kuitenkin pysähtyy ja alijäämä alkaa jälleen kasvaa. Julkisen talouden menot ja tulot ovat rakenteellisesti epätasapainossa mm. väestön ikääntymisen johdosta, ja siksi pidemmällä aikavälillä julkinen talous ei ole kestävällä pohjalla.

Julkisen velkasuhteen kasvu taittui hetkellisesti v. 2021. Vahva BKT:n kasvu vaikutti suotuisasti velkasuhteen kehitykseen. Velkasuhteen aleneminen pysähtyi viime vuoteen ja velkasuhde alkaa kasvaa uudelleen v. 2022. Julkinen velkasuhde on jäämässä korkeammalle tasolle kuin ennen koronaviruspandemiaa.

Valtionhallinnon rahoitusasema koheni v. 2021 selkeästi. Suhdannevaihtelut heijastuvat selvimmin valtiontalouteen erityisesti verotulojen suuren suhdanneherkkyyden vuoksi. Vuosina 2022–2023 valtiontaloutta vahvistavat koronavirustukitoimien väheneminen sekä hallituskauden määräaikaisten toimien päättymisen v. 2023. Alijäämä pysyy kuitenkin mittavana, sillä sota Ukrainassa lisää varautumistarvetta myös Suomessa ja siten panostukset mm. sotilaalliseen maanpuolustukseen, rajaturvallisuuteen ja kyberturvallisuuteen puolestaan lisäävät valtion menoja. Myöhemmin alijäämä kasvaa verotulojen kasvun hidastuessa ja hävittäjähankintojen⁶ myötä. Ennusteissa oletetaan, että uusia hävittäjäkoneita luovutetaan Suomelle vuodesta 2025 alkaen.

Paikallishallinnon rahoitusasema heikkeni aavistuksen v. 2021 mutta oli kuitenkin vain hieman alijäämäinen. Erityisesti kulutusmenojen kasvu oli nopeaa. Vuodesta 2023 lähtien Suomen julkisyhteisöjen rakenne muuttuu, kun sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirretään kunnilta hyvinvointialueille. Tämä helpottaa kuntien rakenteellisia, väestön ikääntymisestä johtuvia menopaineita, mutta silti paikallishallinto jää painelaskelmassa alijäämäiseksi.

⁶ Hankinnat kirjautuvat kansantalouden tilinpidon alijäämään suoriteperusteisesti eli hankintojen toimitusajankohtana. Valtion velassa hankintojen rahoitus näkyy jo vuodesta 2022 alkaen.

Hyvinvointialueet aloittavat toimintansa lievästi alijäämäisenä. Alijäämä johtuu mittavista investoinneista.

Työeläkelaitosten ylijäämä on palautunut lähelle yhtä prosenttia suhteessa BKT:hen vahvan maksutulo- ja omaisuustulokehityksen johdosta. Ylijäämää jää tulevana vuosina kuitenkin maltilliseksi, koska eläkemenojen kasvu jatkuu, ja aikaisempaan historiaan verrattuna vielä verrattain alhainen korkotaso hidastaa työeläkelaitosten omaisuustulojen kasvua. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema oli hieman ylijäämäinen v. 2021. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa vahvistaa kehyskaudella työttömyystilanteen helpottuminen ja sosiaaliturvarahastot pysyvät lievästi ylijäämäisinä.

Julkisen talouden merkittävimmät riskit linkittyvät yleiseen talouskehitykseen. Venäjän hyökkäys Ukrainaan sekä siitä seuranneiden pakotteiden ja hintapaineiden vaikutukset heijastuvat julkiseen talouteen niin yleisen talouskehityksen kuin myös tilanteen vaatiman varautumisen kautta. Myös koronaviruksen mahdolliset uudet aallot sekä kertynyt hoitovelka voivat rasittaa julkista taloutta.

Julkisen talouden ehdolliset vastuut ja erityisesti takausten huomattava kasvu muodostavat riskin julkiseen talouteen. Takaustavastuiden keskittyminen tietyille toimialoille ja yrityksille lisää takauksvastuisiin liittyviä riskejä. Vastuiden mittava laukeaminen kasvattaisi julkisia menoja ja nopeuttaisi velkasuhteen kasvua. Myös mahdollisesti ennakoitua nopeampi korkotason nousu kasvattaisi julkisen talouden velkaantumisen riskiä. Mitä korkeammalle tasolle velkasuhde on matalien korkojen aikana noussut, sitä enemmän nousevat korot alkavat rasittaa velanhoitokustannuksia pidemmällä aikavälillä.

Taulukko 3. Julkisen talouden keskeisiä tunnuslukuja kansantalouden tilinpidon mukaan, suhteutettuna bruttokansantuotteeseen (%)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Verot ja sosiaaliturvamaksut	41,8	42,7	42,1	41,7	41,4	41,3	41,0
Julkisyhteisöjen menot	57,1	54,9	54,1	53,6	53,0	53,1	52,8
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto	-5,5	-2,6	-2,2	-1,7	-1,4	-1,8	-1,8
— Valtionhallinto	-5,5	-3,2	-2,9	-2,4	-2,2	-2,6	-2,6
— Paikallishallinto	-0,1	-0,3	-0,6	-0,5	-0,4	-0,4	-0,5
—							
Hyvinvointialueet				-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
— Työeläkelaitokset	0,1	0,9	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
— Muut							
sosiaaliturvarahastot	-0,1	0,1	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Perusjäämä	-4,8	-2,1	-1,7	-1,2	-1,0	-1,3	-1,4
Rakenteellinen jäämä	-3,5	-1,9	-1,6	-1,4	-1,3	-1,7	-1,8
Julkisyhteisöjen bruttovelka	69,0	65,8	66,2	66,9	68,0	69,1	69,9
Valtionvelka	52,5	50,9	51,4	52,2	53,2	54,0	54,6

Finanssipoliittisten sääntöjen ja tavoitteiden noudattaminen

Monivuotiset tavoitteet julkisen talouden nimelliselle rahoitusasemalle sekä julkisen velan ja menojen suhteelle bruttokansantuotteesta ovat valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen valossa pitkälti toteutumassa (ks. vakaushjelman taulukko A liitteessä 6). Moni vuodelle 2023 asetetuista

alasektorikohtaisista tavoitteista saavutetaan. Paikallishallinnon rahoitusasema ylittää tavoitteeseen (n. ½ prosentin alijäämä) ja hyvinvointialueiden rahoitusasema on tavoitteen mukaisesti lähellä tasapainoa. Työeläkelaitosten rahoitusaseman arvioidaan ylittävän hieman tavoitellun 1 prosentin ylijäämän ja muut sosiaaliturvarahastot ovat hieman ylijäämäisiä ja siis tavoitellun mukaisesti lähellä tasapainoa. Valtionhallinnon alijäämä ylittää hieman sille asetetun tavoitteen v. 2023. Julkinen velka suhteessa BKT:hen kasvaa koko ennustejakson ja siihen perustuvan pitkän aikavälin arvion mukaan koko 2020-luvun ajan. Tulevien vuosien aikana velkasuhdetta kasvattavat erityisesti valtion ja paikallishallinnon perusalijäämät sekä hiipuva talouskasvu. Vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämä- ja velkakriteerien noudattamista sekä lähentymistä kohti rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettua keskipitkän aikavälin tavoitetta arvioidaan vakausohjelmassa (liite 6).

Julkisyhteisöjen rahoitusasema ja velka jaoteltuna ydinsektoreiden sekä ydinsektoreiden ulkopuolisten yksiköiden rahoitusasemaan ja velkaan

Julkisyhteisöjen rahoitusasema kohenee hieman v. 2022, mutta säilyy edelleen alijäämäisenä. Valtionhallinnon ydinsektori, budjettitalous, on edelleen alijäämäisin osa julkista taloutta. Paikallishallinto jatkaa edelleen hieman alijäämäisenä. Sosiaaliturvarahastojen ylijäämä kohenee edelleen v. 2022. Ydinsektoreiden ulkopuolisten yksiköiden yhteenlaskettu alijäämä on n. 0,2 % suhteessa BKT:hen.

Julkisyhteisöjen velka suhteessa BKT:hen jatkaa kasvuaan. Velasta suurin osa on valtion budjettitalouden velkaa. Myös kuntien ja kuntayhtymien velan määrä on merkittävä. Ydinsektoreiden ulkopuolisista yksiköistä lähinnä kiinteistöyhtiöillä ja muutamilla muilla yksiköillä on velkaa. Ydinsektoreiden ulkopuolisten yksiköiden velka kasvaa hitaasti yksiköiden alijäämän verran vuosittain. Julkisyhteisöjen alasektoreihin kuuluvista yksiköistä löytyy lista Tilastokeskuksen verkkosivuilta⁷.

Taulukko 4. Julkisyhteisöjen rahoitusasema ja velka suhteessa BKT:hen jaoteltuna ydinsektoreihin ja ydinsektoreiden ulkopuolisiin yksiköihin (%)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Julkisyhteisöt yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-5,5	-2,6	-2,2	-1,7	-1,4	-1,8	-1,8
Velka suhteessa BKT:hen	69,0	65,8	66,2	66,9	68,0	69,1	69,9
Ydinsektorit yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-5,3	-2,3	-2,0	-1,5	-1,2	-1,6	-1,6
Velka suhteessa BKT:hen	66,5	63,7	63,9	64,6	65,5	66,4	67,1
Ulkopuoliset yksiköt yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Velka suhteessa BKT:hen	2,5	2,1	2,2	2,4	2,5	2,6	2,7

3.3. Talouden rakennemuutos, väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys

Suomen talous on kärsinyt vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen teollisuuden rakennemuutoksesta, joka on heikentänyt talouden kasvumahdollisuuksia. Suomen BKT ylitti finanssikriisiä edeltäneen tason vasta v. 2017. Suomen tuottavuuskasvu on edelleen heikkoa ja tulevien vuosien kasvumahdollisuuksia

⁷ https://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/_linkki/soveltamisp.html

heikentää myös työikäisen väestön määrän supistuminen. Julkisen talouden heikkoon tilaan on vuosikymmenen hitaan talouskasvun lisäksi osaltaan vaikuttanut eläkeläisten määrän ripeä kasvu. Muun muassa eläkemenojen kasvu selittää sitä, että julkinen talous ei ole pystynyt kipuamaan ylijäämäiseksi koronakriisiä edeltäneen suotuisan suhdannevaiheen aikana.

Suurten ikäluokkien jääminen eläkkeelle on vasta alkua niissä väestökehitykseen liittyvissä haasteissa, joita Suomella on edessään tulevana vuosikymmeninä. Vuodesta 2010 huoltosuhde on heikentynyt n. 50 huollettavasta (alle 15- ja yli 65-vuotiaita) yli 60 huollettavaan 100 työikäistä kohden. Väestöennusteen mukaan huoltosuhteen heikkeneminen on jatkumassa ainakin seuraavien 50 vuoden ajan. Vuonna 2070 Suomessa ennustetaan olevan yli 80 huollettavaa 100 työikäistä kohden.

Julkisessa taloudessa on edelleen mittava kestävyysvaje eli pitkällä aikavälillä julkisen talouden tulot eivät riitä menojen katteeksi. Vanhusväestön määrän kasvu lisää erityisesti terveys- ja hoivamenoja. Ilman tehokkaita toimia, jotka hidastaisivat menojen kasvua, nykyinen kokonaisveroaste ei riitä rahoittamaan menoja tulevaisuudessa. Samanaikaisesti työikäinen väestö, joka veroilla rahoittaa hyvinvointipalvelut ja sosiaaliturvan, supistuu. Julkisen talouden tulojen ja menojen välinen pysyvä epätasapaino uhkaa kasvattaa velkaantumisen hallitsemattomaksi pitkällä aikavälillä. Tämän välttämiseksi julkista taloutta tulisi vahvistaa esimerkiksi rakenteellisin uudistuksin, jotka kohentavat työllisyyttä ja talouskasvua tai hillitsevät julkisten menojen kasvua tulevaisuudessa.

Valtiovarainministeriö arvioi kestävyysvajeen olevan n. 2,5 % suhteessa BKT:hen eli n. 7 mrd. euroa vuoden 2026 tasossa. Kestävyysvajearvioon liittyy merkittävää epävarmuutta ja se on herkkä käytetyille oletuksille tulevasta kehityksestä. Epävarmuudesta huolimatta laskelma tarjoaa johdonmukaisen tavan tarkastella julkisen talouden edessä olevia haasteita ja keinoja niiden ratkaisemiseksi.

4. Valtion taloudelliset vastuut ja riskit

Valtion vastuut voidaan jakaa suoriin vastuisiin ja ehdollisiin vastuisiin, jolloin esimerkiksi valtion antaman takauksen tai takuun kautta syntyy maksuvelvollisuus. Valtion taloudelliset vastuut ja niihin liittyvät riskit voivat muodostua hajautetusti valtion talousarviotalouden, valtion rahastojen ja liikelaitosten piirissä. Lisäksi valtiolle voi syntyä tosiasiallista vastuuta esimerkiksi yhteiskunnan toimintojen jatkuvuuden turvaamisesta, vaikka laki tai sopimus ei siihen suoranaisesti valtiota velvoittaisikaan. Tarvetta valtion vastuun selvittämiseen voi erilaisissa kriisitilanteissa syntyä esimerkiksi paikallis- ja aluehallinnon, valtionyhtiöiden tai rahoitusmarkkinoiden piiristä tai laajasti yhteiskunnan normaaliin toimintaan vaikuttavista ulkoisista uhkista kuten vuonna 2020 alkanut koronapandemia. Pandemian ehkäisytoimiin liittyneitä terveydenhuollon lisäkustannuksia sekä rajoitusten vaikutuksia yritystoimintaan on jouduttu osin kompensoimaan valtion tukitoimilla.

Taulukossa on koottu yhteen tietoa valtion varoista ja tietyistä, määriteltävissä olevien vastuiden nimellisarvoista. Vastuisiin liittyvien riskien yksiselitteinen arviointi on vaikeaa, minkä vuoksi tarkastelussa on selkeyden vuoksi käytetty vastuiden nimellisarvoja. Tiedot valtion reaali- ja rahoitusvarallisuudesta perustuvat rahoitustilinpitoon. Rahoitusvarallisuuden osalta taulukossa on lisäksi kuvattu eräitä keskeisiä, julkisesti noteerattuja osakeomistuksia. Näiden lisäksi valtio omistaa joko kokonaan tai on osaomistajana useissa yrityksissä, joiden arvonmäärittely perustuu kirjanpitoarvoon.

Valtion rahoitusomaisuudessa yhtiöomistusten arvot voivat mm. suhdanteista johtuen vaihdella merkittävästikin. Valtio on saanut v. 2010—2021 omistuksistaan osinkotuloja 0,8—2,0 mrd. euroa vuosittain. Vuonna 2021 valtion saamat osinkotulot olivat n. 1,7 mrd. euroa.

Taulukko 5. Yhteenveto valtion varoista ja vastuista, mrd. euroa

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Varat								
Valtion reaalivarat	57,5	56,7	56,8	57,9	58,7	57,4	58,4	
% BKT:sta	27,8	26,8	26,1	25,6	25,1	23,9	24,5	
Valtion rahoitusvarallisuus	67,6	69,6	70,5	70,9	73,3	81,5	98,4	92,2
% BKT:sta	32,7	32,9	32,4	31,3	31,4	34	41,3	36,5
— josta								
Valtion kassa	3,1	4,4	3,1	3	2,1	2,3	7,6	4,8
Solidium	7,6	6,8	7,8	8,6	6,8	7,5	7,6	9,0
Muut noteeratut osakeomistukset	10,9	10,2	11,5	15,2	15,5	19	26	25
Asuntorahaston saamiset	6,4	5,9	5,2	4,6	4,2	3,7	3,2	2,8
Vastuut								
Valtion velka	95,1	99,8	102,3	105,8	105	106,4	124,8	128,7
% BKT:sta	46	47,2	47	46,8	44,9	44,3	52,4	50,9 ¹
Kuntien velka	16,8	18	19	19,2	21,0	23,8	25,8	26,1
% BKT:sta	8,1	8,5	8,7	8,5	9,0	9,9	10,8	10,3 ¹
Valtion takaukset ja takuut²	39,2	44,2	46,1	52,3	56,6	60,2	61,7	64,2
% BKT:sta	18,9	20,9	21,2	23,1	24,2	25,1	25,9	25,4 ¹
— Finnvera	17,5	22,6	22,6	27,7	30,3	32,6	31,6	32,1
— Opintolainat	1,8	2	2,3	2,7	3,4	4	4,5	5
— ERVV	6,6	6,2	6,3	7	7	7	6,8	6,6
— Suomen Pankki	0,6	0,5	0,6	0,4	0,5	0,6	0,6	0,8
— Valtion rahastot	11,8	12,3	13,2	13,8	14,6	15,5	16,5	17,7
— Covid 19 -tukitoimet ³							1	1,4
— Muut	0,9	0,6	1,1	0,6	0,8	0,5	0,7	0,7
Pääomavastuut	17,2	17,8	18	17,9	17,9	17,9	18,2	19,4
% BKT:sta	8,3	8,4	8,3	7,9	7,6	7,4	7,7	7,7 ¹
Muut vastuut	132,9	130,8	129,5	128,3	127,6	130	132,9	134,3
% BKT:sta	64,2	61,9	59,5	56,8	54,4	54,1	55,9	53,1 ¹
— Talousarviotalous ⁴	130,4	128,3	126,9	125,5	124,7	127,2	131,6	131,5
— Rahastotalous	0,7	0,9	1,2	1,6	1,7	1,7	1,8	2
— Liikelaitokset	1,8	1,6	1,4	1,2	1,2	1,1	0,9	0,8

¹⁾ Ennakkotieto²⁾ Valtiontakaukset ja -takuut esitetty tarkemmin valtion tilinpäätöksen liitteessä 12.³⁾ Sisältää takaukset huoltovarmuuskriittisille varustamoille, Finnairille sekä EU:n SURE-tukivälineen lainoille ja EIB:n Covid 19-takurahastolle sekä Covid-19-rokotetakuun.⁴⁾ Sisältää eläkevastuun. Eläkevastuun määrä vuoden 2021 lopussa oli 93,3 mrd. euroa.

Valtion vastuiden suurimmat osa-alueet ovat valtionvelka, eläkevastuut sekä valtiontakaukset ja -takuut. Eläkevastuun määräksi vuoden 2021 lopussa on laskettu 93,3 mrd. euroa. Suurin kasvu viimeisten 10 vuoden aikana on tapahtunut valtionvelan sekä valtiontakauksien ja -takuiden määrässä. Valtionvelka on vuodesta 2010 kasvanut 75,2 mrd. eurosta 128,7 mrd. euroon v. 2021. Valtiontakauksien ja -takuiden

voimassa oleva kanta on vuodesta 2010 kasvanut 23,2 mrd. eurosta 64,2 mrd. euroon vuoden 2021 lopussa.

Erityisesti Finnveraan ja valtion rahastoihin liittyvien takauksien kanta on ollut pitkään kasvu-uralla. Rahastojen 17,7 mrd. euron takauskannasta pääosan muodostavat Valtion asuntorahaston kautta annetut takaukset, joiden kokonaismäärä vuoden 2021 lopussa oli 17,5 mrd. euroa. Finnveran takausten kasvu on kohdistunut vientitakuihin ja Finnveran varainhankintaan. Vientitakuiden osuus vuoden 2021 lopussa oli 19,5 mrd. euroa, josta nostettujen vastuiden määrä oli 12,1 mrd. euroa. Vienninrahoituksessa tyypillistä on takausvastuiden keskittyminen tietyille toimialoille ja suuriin asiakaskokonaisuuksiin. Koronapandemian vaikutukset ovat lisänneet erityisesti varustamotoimialaan liittyviä riskejä, joihin liittyen Finnvera kirjasi vuoden 2020 tilinpäätökseen luottotappiovarauksia, joita ei ole toistaiseksi voitu purkaa. Vuonna 2021 Finnveraan liittyvien voimassa olevien takausten ja takuiden kokonaismäärä kasvoi 0,5 mrd. eurolla.

Valtion asuntorahaston takauskannan kasvu on painottunut valtion takaamaan vuokratalo- ja asumisoikeustalorahoitukseen, johon kohdistuva takauskanta oli vuoden 2021 lopussa 15,6 mrd. euroa. Yksityishenkilöiden asuntolainoihin kohdistuva takauskanta oli vuoden 2021 lopussa 1,9 mrd. euroa. Vuokra- ja asumisoikeustalorahoituksessa keskeinen riski liittyy valtion lainoittamiin ja takaamiin kohteisiin, jotka sijaitsevat väestöltään vähenevillä alueilla, joilla käyttöasteet alenevat ja kiinteistöjen arvot laskevat. Takausvastuiden lisäksi merkittävään osaan valtion takaamasta asuntorahoituksesta sisältyy valtion korkotuki, johon korkotasojen noustessa sisältyy riski valtion maksuvelvoitteen kasvamisesta.

Vuosina 2020—2021 on syntynyt uusia takausvastuita koronapandemian tukitoimiin liittyen mm. huoltovarmuuskriittisille varustamoille ja Finnairille annetuista takauksista sekä Covid-19-rokotetakuusta, Euroopan unionin komission eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäistä tukivälinettä (SURE) varten ottamien lainojen vakuudeksi annettavasta takauksesta ja Euroopan Investointipankin Covid-19-takuurahastolle annetusta takuusta.

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

Ehdollisiin vastuisiin kuuluvat myös kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavat pääomavastuut, joiden määrä oli n. 19,4 mrd. euroa vuoden 2021 lopussa. Pääosan pääomavastuista on vuodesta 2012 alkaen muodostanut Euroopan vakausmekanismiin (EVM) liittyvä pääomavastuu 11,1 mrd. euroa.

Vuoden 2023 alusta kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle siirtyviä laina- ja rahoitusvastuita käsitellään luvussa 6.

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

olla merkittäviä. Koronapandemian aiheuttama poikkeuksellinen tilanne on koskenut laajasti koko yhteiskuntaa, ja siihen liittyvät tukitoimet ovat kasvattaneet nopeasti sekä valtion velkaa että takausvastuita. Kriisitalanteissa myös riski olemassa olevien takausvastuiden realisoitumisesta yleensä kasvaa. Myös verokertymät tyypillisesti pienentyvät huonon talouskehityksen tai kriisien oloissa.

Venäjän helmikuussa 2022 aloittamat sotatoimet Ukrainassa ovat tuomassa uusia ja vaikeasti ennakoitavia uhkia ja riskejä kansantalouden ja valtiontalouden kehitykselle.

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

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

5. Valtiontalous

5.1. Valtiontalouden kehysääntö

Valtiontalouden kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaaliseseen vaalikauden kokonaiskehykseen, johon tehdään vuosittain tarvittavat hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakennekorjaukset. Kehysjärjestelmä perustuu ex ante -tarkasteluun, eli se rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää.

Menosäännön tarkoituksena on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Tarkoituksena on varmistaa valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka.

Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän n. 85 prosentille valtion talousarviomenoista. Valtiontalouden kehysten ulkopuolelle jäävät suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, kuten työttömyysturvamenot, palkkaturva, asumistuki sekä toimeentulotukimenot. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehysten piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta. Lisäksi kehysten ulkopuolelle jäävät mm. valtionvelan korkomenot, arvonlisäveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä. Kehys ei myöskään kata valtion budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja eikä muuta budjettivaltion ulkopuolista valtiontaloutta.

Myös lisätalousarviot sisältyvät kehykseen, ja niille on varattu kehyksestä tietty osuus, ns. lisätalousarviovaraus. Vuosittaisissa kehyspäätöksissä asetetaan myös hallinnonalakohtaiset menokehys, mutta vain vaalikauden kokonaiskehys, eli menokatto, on sitova. Uudelleenkohdennuksia voidaan tehdä hallinnonalojen välillä. Vaalikauden kehysten ja hallinnonalakohtaisten kehysten väliin jää lisätalousarviovarauksen ohella myöhemmin kohdennettavaksi ns. jakamaton varaus. Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehysten estämättä.

Vaalikauden kehyksestä vuosille 2020–2023 päätettiin osana hallituksen ensimmäistä julkisen talouden suunnitelmaa 7.10.2019. Keväällä 2021 Suomen talouden ja finanssipoliittisten tarpeiden kokonaiskuva poikkesi mm. koronavirustilanteen myötä merkittävästi siitä, mikä tilanne oli syksyllä

2019 vaalikauden kehystä asetettaessa. Osana kevään 2021 puoliväliriihen ratkaisuja hallitus päätti korottaa vuoden 2022 kehystä 900 milj. eurolla ja vuoden 2023 kehystä 500 milj. eurolla. Vuoden 2023 kehyskorotustarvetta pienensi se, että kehysmenoja uudelleenkohdennetaan pysyvästi 370 milj. eurolla vuodesta 2023 alkaen.

Tätä julkisen talouden suunnitelmaa laadittaessa Euroopassa on sota. Tässä vakavassa ja merkittävästi muuttuneessa koko Eurooppaa koskevassa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa hallitus tekee seuraavan kehyspoikkeuksen:

Tilanteeseen välittömästi liittyvät maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden, kyberturvallisuuden välttämättömät menolisäykset katetaan kehyksen ulkopuolisina.

Samoin Ukrainaan annettu apu, sotaa pakenevien ukrainalaisten auttaminen ja sotaan liittyvien pakotteiden välittömät vaikutukset valtion toiminnalle katetaan kehyksen ulkopuolisina.

Kehyksen ulkopuolisina rahoitetaan myös vuosien 2022—2023 määräaikaaisia huoltovarmuuden kannalta välttämättömiä toimia, erityisesti investointeja, jotka samanaikaisesti sekä lisäävät kotimaista energiantuotantoa että tukevat uuden fossiilista energiaa korvaavan teknologian hyödyntämistä. Samoin näihin rinnastettavat äkillisen energiahintojen nousun takia tehtävät vuoden 2022 yksittäiset toimet sopeutumisen siirtymäajalla katetaan kehyksen ulkopuolelta.

Myös Euroopan unionin tasolla kiinnitetään huomiota Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan johtuviin toimiin Ukrainan tukemiseksi ja sotaa pakenevien pakolaisten auttamiseksi sekä muihin sodasta aiheutuviin seurauksiin. Samoin energian hinnan nousu herättää huolta unionin tasolla. Kansallisia toimia toteutetaan ottaen huomioon myös unionin tason linjaukset ja toimet.

Em. kehyspoikkeus otetaan huomioon kehystason rakennekorjauksena, eli vaalikauden kehystä nostetaan menoja vastaavasti, jolloin ao. menot tulevat katettua kehyksen ulkopuolisena. Rakennekorjaus on 1 998 milj. euroa vuotta 2023 koskien (kyberturvallisuus 54 milj. euroa, rajaturvallisuus ja maanpuolustus 996 milj. euroa, maahanmuutto 723 milj. euroa, huoltovarmuutta / vihreä siirtymää tukevat toimet 217 milj. euroa, energiahintojen nousun takia tehtävät toimet 8 milj. euroa).

Viime keväänä linjatusta 370 milj. euron pysyvästä säästöstä 100 milj. euroa kohdentui sellaisiin puolustusministeriön hallinnonalan, sisäministeriön hallinnonalan ja T&K-menojen kokonaisuuksiin, joihin julkisen talouden suunnitelmassa 2023—2026 on päätetty lisäpanostuksia. Näin ollen tämän säästön korvaamiseksi hallitus linjasi 100 milj. euron uudelleenkohdennuksen kokonaisuuden, joka vuoden 2023 tasolla jakautuu s.e. T&K-säästön purkautumista vastaava osuus (58 milj. euroa) on kohdennettu uudelleen muille määrärahamomenteille. Lisäksi vaalikauden kehystasoa alennetaan 42 milj. eurolla vuodelta 2023, jolloin hallituksen liikkumatila uusille menoja aiheuttaville lisäyksille kaventuu vastaavasti.

Rahapelituotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uuden parlamentaarisesti linjatun rahoitusmallin mukaisesti em. menot siirretään rahoituslähteestä riippumatta ja hallitusohjelmassa linjatusta kehysäännöstä poiketen kehykseen kuuluvaksi menoksi vuodesta 2023 lukien. Vaalikauden kehystä korotetaan koko tason osalta, ei vain rahapelituotoilla nykyisin rahoitettavilta osin. Julkisen talouden suunnitelmassa vuoden 2023 rahoitustaso (990 milj. euroa) vastaa parlamentaarisen linjauksen mukaista vuoden 2024 rahoitustasoa.

Lisäksi koronavirustilanteen johdosta vaalikauden kehykseen on tehty seuraavat poikkeukset:

- Kehys ei rajoittanut menoja v. 2020. Hallitus linjasi asiasta vuoden 2020 lisätalousarvioesityksen yhteydessä.
- Vuoden 2021 talousarvioesityksessä otettiin käyttöön ylimääräinen kehysvaraus käytettäväksi kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin. Alun perin 500 milj. euron suuruista varausta korotettiin vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarvioesityksessä 1 350 milj. eurolla yhteensä 1 850 milj. euron tasolle.
- Omikron-variantin myötä koronavirustilanne oli myös vuoden 2022 alussa vaikea. Eduskunta oli myös lausumissaan edellyttänyt, että valtio maksaisi koronavirustilanteen takia päätetyistä julkisoikeudellisista rajoitustoimista toimien kohteena oleville yrityksille ja elinkeinonharjoittajille kohtuullista korvausta. Hallitus linjasi vuoden 2022 lisätalousarvioesityksen yhteydessä, että koronavirustilanteen takia päätettyjen julkisoikeudellisten rajoitustoimien ajanjaksolta toimijoille maksettavat korvaukset sekä työttömyysturvaa koskevat väliaikaiset muutokset katetaan kehysten ulkopuolisina menoina v. 2022, samoin kuin viranomaisten rajoitustoimista ja rajoitustoimista aiheutuvien korvausten toimeenpanosta aiheutuvat menot.
- Koronaan liittyvät välittömät kustannukset kuten testaukseen ja testauskapasiteetin nostamiseen, jäljittämiseen, karanteeneihin, potilaiden hoitoon, matkustamisen terveysturvallisuuteen sekä rokotteeseen liittyvät menot katetaan kehysten ulkopuolisina menoina vuosina 2021–2023.
- Kevään 2020 kehyspäätöksessä luokiteltiin poikkeuksellisesti kehysten ulkopuolelle kaksi yritysrahoituksen menokokonaisuutta: Arvio tappiokorvausmenoista liittyen Finnveran Oyj:n kotimaan rahoitusvaltuuksien nostoon, sekä pk-yritysten tukien myöntämisvaltuuksien korotusten (vain vuoden 2020 ensimmäinen ja toinen lisätalousarvio) määräraha-vaikutukset jatkovuosille.
- Poikkeusolojen mekanismi on ollut käytössä vuosina 2021 ja 2022 mahdollistaen 500 milj. euroa per vuosi kertaluonteisiin menoihin. Mahdollisuus poikkeusolojen mekanismiin sisältyi jo hallitusohjelman kehysääntöön.

Vaalikauden kehys vuodelle 2023 (vuoden 2023 hinnoin), milj. euroa

	2023
Kehyspäätös 12.5.2021	65 011
Hinta- ja kustannusarvotarkistukset	1 831
Rakenteelliset tarkistukset	2 094
Tarkistettu vaalikauden kehystaso (ml. lisätalousarviovaraus)	68 936

5.2. Budjettitalouden menokehitys ja määräraha-kehitys

Budjettitalouden menojen kehitys 2023–2026

Vuonna 2023 budjettitalouden menojen arvioidaan olevan n. 79,7 mrd. euroa, mikä on n. 14,1 mrd. euroa enemmän kuin mitä vuodelle 2022 on budjetoitu (ml. ensimmäinen lisätalousarvio). Menotason kasvu johtuu ennen kaikkea sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta, joka muuttaa julkisten menojen rakennetta. Uudistuksen seurauksena budjettitalouden menojen taso nousee vuodesta 2023 alkaen n. 13,9 mrd. eurolla. Lisäksi vertailua hankaloittaa se, että Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen perusteella päätetyt menolisäykset näkyvät vuoden 2023 menoarviossa, mutta ne huomioidaan vuoden 2022 menoarviossa vasta toisen lisätalousarvion yhteydessä. Ilman näitä tekijöitä budjettitalouden menot laskisivat v. 2023 muun muassa, koska koronaviruspandemiaan ja työttömyyteen liittyvät menot pienenevät ja osa hallituksen päättämistä määräaikaista menolisäyksistä päättyy.

Vuosina 2023—2026 budjettitalouden menojen arvioidaan olevan keskimäärin n. 80,0 mrd. euroa vuoden 2023 hintatasossa. Vuosina 2023—2026 budjettitalouden menot kasvavat yhteensä n. 280 milj. eurolla. Yhtäältä hyvinvointialueille annettu rahoitus kasvaa n. 1,7 mrd. eurolla, tutkimus- ja kehitysinvestoinnit yli 400 milj. eurolla, ja EU-jäsenmaksut n. 350 milj. eurolla. Toisaalta menotaso pienenee vuodesta 2023 vuoteen 2026 yli 1,2 mrd. eurolla, koska Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen perusteella päätetyt lisämenot ovat etupainotteisia. Lisäksi kehyksen ulkopuoliset menot, joiden kehitystä on kuvattu tarkemmin seuraavassa osiossa, alenevat.

Kehyksen ulkopuoliset menot

Kehyksen ulkopuolisten menojen arvioidaan olevan n. 11,0 mrd. euroa v. 2023, mikä on lähes 1,2 mrd. euroa vähemmän kuin vuodelle 2022 on budjetoitu (ml. ensimmäinen lisätalousarvio). Kehyksen ulkopuoliset menot alenevat rakenteellisen muutoksen vuoksi n. 700 milj. eurolla, kun aiemmin rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitetut menot siirretään menokehyksen piiriin. Lisäksi kehyksen ulkopuoliset verokompensaatiot kunnille alenevat n. 450 milj. euroa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvänä teknisenä seikkana. Muutoin kehyksen ulkopuolisista menoista alenevat merkittävästi suhdanneluonteiset menot sekä koronaviruspandemiaan ja EU:n elpymisvälineeseen liittyvät menot. Toisaalta velan korkomenojen arvioidaan kasvavan v. 2023 selvästi.

Vuosina 2023—2026 kehyksen ulkopuoliset menot laskevat keskimäärin yli 2 prosentilla vuodessa. Laskua selittää erityisesti EU:n elpymisvälineestä rahoitettavien menojen väheneminen yli 540 milj. eurolla vuodesta 2023 vuoteen 2026. Lisäksi suhdanneluonteisten menojen arvioidaan alenevan jonkin verran. Muut muutokset ovat likimain toisensa kumoavat.

Vuosina 2023—2025 kehyksen ulkopuoliset menot ovat keskimäärin n. 230 milj. euroa suuremmat kuin edellisessä kehyspäätöksessä. Kehyksen ulkopuolisia menoja kasvattaa erityisesti se, että edelliseen kehyspäätökseen nähden korkomenojen arvioidaan kasvavan keskimäärin n. 760 milj. eurolla vuodessa. Toisaalta kehyksen ulkopuolisia menoja pienentää edellä mainittu rakenteellinen muutos, jonka myötä aiemmin rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitetut menot siirretään menokehyksen piiriin.

Kehyksen ulkopuoliset menot, mrd. euroa vuoden 2023 hinta- ja kustannustasossa (v. 2022 käyvin hinnoin)⁸

	2022	2023	2024	2025	2026
Suhdanneluonteiset menot	5,0	4,7	4,6	4,6	4,5
Veroperustemuutosten kompensatiot kunnille	0,7	0,2	0,3	0,3	0,3
EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot	1,3	1,4	1,2	1,3	1,3
Rahapelitoiminnan voittovarojen tuottoa vastaavat menot	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Korkomenot	0,5	1,1	1,2	1,2	1,1
Finanssisijoitukset	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3
Tekniset läpivirtaukset	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Arvonlisäveromäärärahat	1,7	1,8	1,7	1,8	1,7
Siirto valtion televisio- ja radiorahastoon	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6

⁸ Taulukkoon eivät sisälly uusi kehyspoikkeus, joka tehtiin vakavassa ja merkittävästi muuttuneessa koko Eurooppaa koskevassa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa. Ao. menot on budjetoitu hajautuvien lukuisille momenteille ja kokonaisuudet on käsitelty kehyksen rakennekorjauksena ks. liite 2.

Poikkeusolojen vaikutukset ja koronavirustilanteen terveysturvallisuus	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
EU-elpymisvälineen tuloilla rahoitettavat menot	0,7	0,6	0,4	0,2	0,1
Yhteensä	12,1	11,0	10,8	10,5	10,3

Hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakenteelliset tarkistukset

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

Taulukko 6. Valtiontalouden kehykset hallinnonaloittain sekä arvio kehyksen ulkopuolisista menoista vuosina 2023—2026, milj. euroa vuoden 2023 hinta- ja kustannustasossa

	2023	2024	2025	2026
23. Valtioneuvoston kanslia	199	199	200	200
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	25	25	25	25
Yhteensä	224	224	224	224
24. Ulkoministeriö	1 141	1 164	1 207	1 243
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	158	156	154	154
Yhteensä	1 299	1 321	1 361	1 397
25. Oikeusministeriö	1 016	1 051	1 012	1 012
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	51	52	52	52
Yhteensä	1 067	1 103	1 063	1 063
26. Sisäministeriö	2 127	1 647	1 476	1 477
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	163	165	158	157
Yhteensä	2 290	1 812	1 635	1 634
27. Puolustusministeriö	4 843	4 778	4 883	4 478
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	847	700	745	733
Yhteensä	5 690	5 478	5 628	5 211
28. Valtiovarainministeriö	33 960	35 512	35 822	36 281
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	729	776	825	853
Yhteensä	34 689	36 289	36 647	37 133
29. Opetus- ja kulttuuriministeriö	7 435	7 313	7 287	7 306
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	99	80	54	42
Yhteensä	7 534	7 393	7 341	7 348
30. Maa- ja metsätalousministeriö	1 687	1 642	1 635	1 632
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	1 005	933	929	927
Yhteensä	2 692	2 575	2 565	2 559
31. Liikenne- ja viestintäministeriö	2 208	2 191	2 166	2 160
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	1 037	1 081	1 080	1 080
Yhteensä	3 245	3 272	3 246	3 239
32. Työ- ja elinkeinoministeriö	2 702	2 710	2 643	2 525
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	1 001	836	737	660
Yhteensä	3 703	3 546	3 380	3 184
33. Sosiaali- ja terveysministeriö	10 853	10 864	10 878	10 940
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	4 796	4 713	4 602	4 502
Yhteensä	15 649	15 577	15 480	15 442
35. Ympäristöministeriö	283	204	204	204
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	35	12	12	12
Yhteensä	318	216	216	216

36. Valtionvelan korot	-	-	-	-
Arvio kehysten ulkopuolisista menoista	1 085	1 210	1 159	1 135
Yhteensä	1 085	1 210	1 159	1 135
Hallinnonalojen kehykset yhteensä¹	68 614	69 441	69 577	69 600
Arvio kehysten ulkopuolisista menoista yhteensä	11 047	10 754	10 547	10 340
Pääluokat yhteensä	79 660	80 195	80 124	79 940
Vaalikauden kehys	68 936	-	-	-
— Hallinnonalojen kehykset yhteensä ¹	68 614	69 441	69 577	69 600
— Lisätalousarviovaraus	100	-	-	-
— Jakamaton varaus	222	-	-	-

¹⁾ Pääluokat 21 ja 22 sisältyvät loppusummaan.

5.3. Budjettitalouden linjaukset 2023—2026

Venäjän hyökkäyksen seurauksena huomioitua määrärahamuutokset

Suomen ja Euroopan turvallisuusympäristö on muuttunut Venäjän aloittaman hyökkäyssodan myötä. Julkisen talouden suunnitelmassa osoitetaan merkittäviä panostuksia maanpuolustukseen, kyber- ja rajaturvallisuuteen sekä sotaa Ukrainasta pakenevien auttamiseksi.

Puolustusvoimien toimintamenoihin osoitetaan kehyskaudella vuotuinen n. 130—200 milj. euron korotus ja puolustusmateriaalihankintoihin yhteensä n. 1,5 mrd. euron lisäys. Rajavartiolaitoksen uusien valvontalentokoneiden hankintaan varaudutaan 163 milj. eurolla ja Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin kohdennetaan merkittäviä lisäyksiä. Kyberturvallisuuden parantamiseksi ja yhteiskunnan kriittisten tietojärjestelmien toiminnan vahvistamiseksi tehdään useita erilaisia toimia. Vuosittainen lisärahoitus kyberturvallisuuden parantamiseen on n. 40—56 milj. euron välillä kehyskaudella, ja se jakautuu lukuisille eri hallinnonaloille. Suurimpia kokonaisuuksia ovat hallinnon yhteisen perusinfrastruktuurin parantaminen, turvaluokitellun aineiston käsittely-ympäristöjen laajentaminen, turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn nosto sekä Kelan etuusjärjestelmien kehittäminen. Rahoitus sisältää erilaisia laitehankintoja sekä henkilöstöllisiä.

Huhtikuun 7. päivään mennessä n. 17 000 Ukrainan kansalaista on hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua Venäjän hyökkäyksen jälkeen. Maahanmuuton lisämenoihin varataan kehyskaudelle n. 0,8—0,3 mrd. euroa vuodessa mm. vastaanoton menoihin ja asiakkaille maksettaviin tukiin sekä Maahanmuuttoviraston toimintamenoihin, perusopetukseen valmistavaan opetukseen ja varhaiskasvatukseen. Lisäksi määrärahaa varataan kotoutumiskoulutukseen, valtion korvauksiin kotoutumisesta, etuusmenoihin sekä oikeusministeriölle turvapaikanhakijoiden oikeusturvan ja perheen yhdistämisen menoihin. Menoihin liittyy suurta epävarmuutta. Määrärahatarve on riippuvainen mm. tulijoiden toteutuvasta lukumäärästä ja heidän työllistymisestään. Määrärahatarve perustuu arvioon, jonka mukaan v. 2022 jätettäisiin 60 000 tilapäisen suojelun hakemusta ja 6 000 turvapaikkahakemusta. Vuosina 2023—2026 turvapaikkahakemusten lukumääräksi arvioidaan 5 000—5 500 vuodessa.

Toimet omavaraisuuden vahvistamiseksi, fossiilisesta energiasta luopumiseksi ja investointien vauhdittamiseksi sekä maatalouden toimet

Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen vaikutuksiin varautumiseksi varautumisen ministerityöryhmä on linjannut energiaomavaraisuuden ja huoltovarmuuden vahvistamiseksi toimenpidekokonaisuudesta kohdistuen vuosille 2022—2023, jonka tavoitteena on nopeuttaa merkittäväällä tavalla irtautumista fossiilisesta energiasta sekä tukea uuden teknologian käyttöönottoa (vihreä siirtymä).

Toimiin kuuluvat energiainvestointien vauhdittaminen, fossiilisista polttoaineista irtautuminen liikenteessä sekä pientalojen ja muiden asuinrakennusten lämmitysratkaisut.

Hyökkäyksen vuoksi pahentuneen maatalouden kustannuskriisin helpottamiseksi ja huoltovarmuuden turvaamiseksi on päätetty toimia, jotka lisäävät tukea kotimaiselle ruoantuotannolle akuutissa tilanteessa. Kokonaisuus sisältää nopeavaikutteisia tukimuotoja tilojen maksuvalmiuden tukemiseksi sekä toimia, joilla vauhditetaan energiaomavaraisuuden kasvattamista ja siirtymää pois fossiilisista tuotantopanoksista.

Edellä mainittujen toimenpiteiden kokonaisuus on kehyskaudella seuraava:

- Investointituki mm. biokaasumädätteiden kehittyneille käsittelytekniikoille 7,5 milj. euroa
- Maaseutuyritysten energiainvestoinnit (biokaasuinvestoinnit) 10 milj. euroa
- Ravinteiden kierrätyksen kokeiluohjelman lisärahoitus 6 milj. euroa
- Kosteikkoviljelyn tukeminen 30 milj. euroa
- Teiden ja siltojen kuntokartoitus ja aktivointitoimenpiteet 2,5 milj. euroa
- Yksityistieavustukset huoltovarmuuden ja kotimaisen puun saatavuuden varmistamiseksi 10 milj. euroa
- Hankintatuki täyssähköautoille 3,5 milj. euroa
- Hankintatuki sähkö- ja kaasukäyttöisille pakettiautoille 1,5 milj. euroa
- Hankintatuki sähkö- ja kaasukäyttöisille kuorma-autoille 1 milj. euroa
- Pientalojen öljylämmityksestä luopumisen avustusten käsittelyyn tarvittavat ELY:n resurssit 3 milj. euroa
- Energiatuki 100 milj. euroa valtuus v. 2023
- Vetyhankeet 100 milj. euron valtuus v. 2023
- Akkustrategian mukaiset investoinnit 25 milj. euron valtuus v. 2023
- Liikennesähkön ja kaasun julkisen jakeluinfran tuki 6,5 milj. euroa
- Ravinne- ja energiavaraisuuden parantaminen ravinteita kierrättämällä, investointituki 18 milj. euroa
- Ravinne- ja energiavaraisuuden parantaminen ravinteita kierrättämällä: T&K-osuus 12 milj. euroa
- Yksityisen latausinfra tuki taloyhtiöille 10 milj. euroa
- Avustukset asuinrakennusten öljy- ja kaasulämmityksestä luopumiseksi ja kaukolämpöön liittymiseksi 32 milj. euroa

Näiden toimien määräraha-vaikutukset kehyskaudella ovat 204 milj. euroa v. 2023, 140 milj. euroa v. 2024, 115 milj. euroa v. 2025 sekä 45 milj. euroa v. 2026, ja ne on huomioitu valtiontalouden kehyspäätöksessä kehyksen ulkopuolisina menoina. Valtuuksilla budjetoitavien kokonaisuuksien osalta määräraha-vaikutus ajoittuu useammalle vuodelle.

Tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoitus

Suomen tavoitteena on nostaa tutkimus- ja kehittämismenot 4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2030 mennessä sekä hallitusohjelman, tutkimuksen, kehittämisen ja innovaatioiden tiekartan (TKI-tiekartta) että parlamentaarisen tki-työryhmän mukaisesti. Vuoden 2023 valtion T&K-panosten kokonaisuutta korotetaan 344 milj. eurolla edelliseen kehykseen verrattuna. Lisäysten määräraha-vaikutus on n. 50 milj. euroa v. 2023 ja nousee n. 212 milj. euroon vuoteen 2026

mennessä. Lisäksi verotuloarvioissa on huomioitu tutkimus- ja kehittämistoiminnan kertymävaikutukseltaan 100 milj. euron suuruinen lisävähennys (ks. luku. 5.4). Ravinnekierrätyksen T&K-kokonaisuuteen (joka on osa yllä mainittuja maatalouden toimia) kohdistetaan 12 milj. euroa v. 2023.

Business Finlandin TKI-avustusvaltuutta korotetaan pysyvästi 63 milj. eurolla, minkä lisäksi vuoden 2023 valtuuksiin tehdään veturiyritysrahoitukseen kohdennettu kertaluonteinen 60 milj. euron korotus sekä otetaan käyttöön 10 milj. euron valtuus uuteen alueellisen TKI-rahoituksen instrumenttiin.

Suomen Akatemian tutkimushankevaltuutta korotetaan pysyvästi 146,5 milj. euroa, minkä lisäksi vuodelle 2023 osoitetaan kertaluonteinen 10 milj. euron valtuus EuroHPC-toiminnan kansalliseen vastinrahoitukseen. Strategisen tutkimuksen myöntövaltuutta korotetaan 25 milj. euroa edelliseen kehikseen verrattuna ja CSC:n tutkimusinfrastruktuurin rahoitukseen osoitetaan 7,5 milj. euroa v. 2023, 12 milj. euroa v. 2024 ja 15 milj. euroa vuodesta 2025 lähtien. Ammattikorkeakoulujen T&K-toiminnan vahvistamiseen osoitetaan pysyvä 5 milj. euron korotus. Lisäksi STM:n hallinnonalalle osoitetaan pysyvä 5 milj. euron korotus valtion rahoitukseen terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoiseen tutkimukseen sekä sosiaalityön yliopistotasoiseen tutkimukseen vuodesta 2023 alkaen.

T&K-menojen nostamiseksi parlamentaarisen linjauksen mukaisesti neljään prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen ja tämän edellyttämiin valtion T&K-panosten lisäämiseen on kehysmenojen tasossa varattu määrärahaa yhteensä 50 milj. euroa v. 2024, 150 milj. euroa v. 2025 ja 300 milj. euroa v. 2026. Rahoituksen kohdentamisesta tullaan linjaamaan myöhemmin tulevien talousarvioiden ja julkisen talouden suunnitelmien yhteydessä, jolloin tarkistetaan myös toimista aiheutuvat vaikutukset valtuuksiin ja määrärahoihin.

Rahapelitoiminnan tuotot

Rahapelituotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uuden parlamentaarisesti linjatun rahoitusmallin mukaisesti em. menot siirretään rahoituslähteestä riippumatta ja hallitusohjelmassa linjatusta kehysäännöstä poiketen kehikseen kuuluvaksi menoksi vuodesta 2023 lukien. Vaalikauden kehystä korotetaan vastaavasti koko tason osalta, ei vain rahapelituotoilla nykyisin rahoitettavilta osin.

Vuodesta 2024 alkaen on parlamentaarisesti linjatun mukaisesti tarkoituksena katkaista Veikkaus Oy:n tulouttaman tuoton ja valtionavustusministeriöiden (OKM, STM, MMM) arpajaislaissa säädettyjen käyttötarkoitusten välinen yhteys. Vuodesta 2024 lukien yleishyödyllisten toimintojen rahoitus on tästä syystä siirretty kokonaisuudessaan yleiskatteisesti rahoitettavaksi. Rahoitusmallin kokonaisuus ja vaikutukset hallinnonalojen budjetointiin täsmentyvät vielä lopulliseen muotoonsa uudistusta koskevan hallituksen esityksen valmistelun edetessä.

Parlamentaarisen linjauksen mukaan vuodelle 2024 kohdennettava avustustoiminnan kokonaisrahoitustaso on 990 milj. euroa ja se perustuu vuosien 2013—2022 valtionavustusrahoituksen kymmenen vuoden reaaliiseen keskiarvoon, johon on lisätty veteraaneille v. 2022 kohdennettu rahoitus. Vuosina 2025—2026 kokonaisrahoitustason määrittelyssä on huomioitu vuosittainen veteraanien rahoituksen alentuminen.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuoden 2023 rahoitustaso vastaa vuodelle 2024 linjattua rahoitustasoa. Hallitus päätti jo edellisessä vuosia 2022—2025 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassaan kompensoida rahapelitoiminnan tuottojen tuloutuksen laskua edunsaajille v. 2023 yhteensä 305 milj. eurolla. 990 milj. euron rahoitustasoon pääsemiseksi tarkoitukseen kohdennetaan nyt n. 38 milj. euron lisäkompensaatio. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla vuoden 2023 kompensaatiosta 50 milj. euroa toteutetaan purkamalla jakamattomia voittovaroja.

Kehysmenojen uudelleenkohdennus vuodesta 2023 alkaen

Viime kevään julkisen talouden suunnitelmassa päätetystä 370 milj. euron pysyvien säästöjen kokonaisuudesta 100 milj. euroa kohdentui sellaisiin puolustusministeriön ja sisäministeriön hallinnonalan sekä T&K-menojen kokonaisuuksiin, joihin julkisen talouden suunnitelmassa 2023—2026 on päätetty lisäpanostuksia. Hallitus on päättänyt, että 370 milj. euron säästökokonaisuus toteutetaan kehystasoa alentamalla puolustus- ja sisäministeriön hallinnonaloille edellisessä julkisen talouden suunnitelmassa kohdistettujen säästöjen osalta (42 milj. euroa) sekä kohdentamalla loppuosa säästöistä (328 milj. euroa) hallinnonaloille. Hallinnonaloittain säästöt kohdentuvat seuraavasti:

- Valtioneuvoston kanslia 2 milj. euroa
- Ulkoministeriö 40 milj. euroa
- Valtiovarainministeriö 48 milj. euroa
- Maa- ja metsätalousministeriö 40 milj. euroa
- Liikenne- ja viestintäministeriö 127 milj. euroa
- Työ- ja elinkeinoministeriö 29,5 milj. euroa
- Ympäristöministeriö 6,5 milj. euroa
- Muut yhteensä 35 milj. euroa (digitalisaation tuoma matkustussäästö 20 milj. euroa, toimistotilasäästö 10 milj. euroa ja asumisneuvonnan varauksen pienentäminen 5 milj. euroa).

Työllisyystoimet

Hallitus päätti 11.2.2022 työllisyystoimista, jotka vahvistavat julkista taloutta 110 milj. eurolla. Toimien vaikutukset valtion menoihin kehyskaudella on huomioitu. Suurin menolisäys liittyy opiskelijan omien tulojen korottamiseen 50 %:lla pysyvästi 1.1.2023 lukien, jonka menoja lisäävä vaikutus nousee 23,9 milj. euroon v. 2026. Sen sijaan 100 % palkkatuen käytön rajoittaminen suurimpien taloudellista toimintaa harjoittavien yhteisöjen osalta 1.1.2023 lukien alentaa julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden määrärahaa 10 milj. euroa vuodesta 2023 lähtien.

Suomen kestävä kasvun ohjelma

Suomi toimitti 27.5.2021 komissiolle EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) rahoituksen hyödyntämiseksi kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman (RRP) joka on osa Suomen kestävä kasvun ohjelmaa. Komissio antoi 14.10.2021 arvionsa Suomen suunnitelmasta ja täytäntöönpanopäätös hyväksyttiin EU-neuvostossa lokakuussa 2021.

Suomen toimittamassa suunnitelmassa investointiehdotusten yhteissumma oli yhteensä 2,084 mrd. euroa, jonka lisäksi myöhemmin toimitettiin komissiolle 10 milj. euron lisäys suunnitelmaan liittyen valvonta- ja tarkastuskustannuksiin.

Vuosien 2023—2026 julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy elpymis- ja palautumissuunnitelman määrärahat elpymis- ja palautumissuunnitelman kokonaismäärärahojen mukaan mutta huomioiden vuoden 2022 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä päätettyjen valtuuksien ajoitusmuutokset ja näistä aiheutuvat määräraha-vaikutukset. Tieto Suomen lopullisesta saannosta varmistuu heinäkuussa 2022, jonka jälkeen tullaan päättämään mahdollisesta investointitoimenpiteiden määrärahojen alentamisesta verrattuna suunnitelmassa esitettyyn. Maksatukset EU:sta Suomen valtiolle tulevat perustumaan kansallisen suunnitelman etenemiseen ja siinä esitettyjen välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen.

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy 619 milj. euroa v. 2023, 421 milj. euroa v. 2024, 197 milj. euroa v. 2025 ja 75 milj. euroa v. 2026 elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyviä menoja. Tuloarvio EU:lta maksatusten osalta on 0,5 mrd. euroa v. 2023 ja 0,4 mrd. euroa vuosittain v. 2024—2026.

Valtion uusi virka- ja työehtosopimus

Valtion virka- ja työehtosopimuksesta ajanjaksolle 1.3.2022—29.2.2024 saavutettiin neuvottelutulos 28.2.2022. Uuden sopimuksen määrärahoja korottava vaikutus on 83 milj. euroa mikä on huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa.

5.3.1. Hallinnonalakohtaiset linjaukset

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslian pääluokan määrärahojen taso v. 2023—2026 on keskimäärin 224 milj. euroa vuodessa. Valtioneuvoston kanslian toimintamenojen määrärahataso on suunnittelukaudella keskimäärin 138 milj. euroa vuodessa.

Turvallisuusympäristön muutos Euroopassa edellyttää valtioneuvoston kriisijohtamisen ja kyberturvallisuuden vahvistamista. Valtioneuvoston kanslialle osoitetaan valtioneuvoston kokonaisjohtamiseen ja siihen sisältyvään kriisijohtamiseen 1,0 milj. euroa vuodessa sekä valtioneuvoston kyberturvallisuushkiin varautumiseen keskimäärin 2,7 milj. euroa vuodessa.

Valtioneuvoston toimitilasuunnitelman mukaisesti on tarkoitus toteuttaa valtioneuvoston toimitilojen peruskorjaus ja uudisrakennushankkeet valtioneuvoston linnan korttelissa ja valtioneuvostokorttelissa v. 2023—2028. Hankkeesta vuosille 2023—2026 kohdentuvat vuokramenot on otettu huomioon valtioneuvoston kanslian toimintamenoissa.

Valtioneuvoston kanslialle osoitetaan Valtion vierastalon peruskorjauksesta aiheutuvaan investointiin 0,8 milj. euroa v. 2023 ja vuodesta 2026 eteenpäin peruskorjauksen jälkeiseen vuokraan pysyvä 0,99 milj. euron lisäys.

Ulkoasiainhallinnon edustustoverkoston kokoustekniikkaan jatkuvan palvelun menoihin sekä muiden muutosten ja mahdollisten pieninvestointien rahoitukseen varataan vuosittain 0,45 milj. euroa.

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskukselle maksettava Suomen maksuosuus nousee 0,12 milj. eurolla vuodessa.

Ulkoministeriön hallinnonala

Ulkoministeriön pääluokan määrärahat ovat kehyskaudella vuosittain 1,3—1,4 mrd. euron tasolla.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka perustuu hyviin kahdenvälisiin suhteisiin, yhteistoimintaan ja vaikuttamiseen Euroopan unionissa sekä sääntöpohjaiseen kansainväliseen järjestelmään ja kansainväliseen oikeuteen nojaavaan monenkeskiseen yhteistyöhön. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärä on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata valtion itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, vahvistaa Suomen turvallisuutta ja hyvinvointia sekä ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta.

Ulkoasiainhallinnon toiminta nojaa kattavaan edustustoverkkoon. Hallituskaudella on tavoitteena ollut vahvistaa edustustoverkkoa toiminnan kannalta kriittisissä kohteissa. Maahantuloasioiden käsittelyn

vahvistamista ministeriössä ja edustoissa jatketaan edelleen, painopisteenä erityisesti työperäinen maahanmuutto.

Suomi toimii Barentsin euroarktisen neuvoston (BEAC) puheenjohtajana v. 2021—2023, Itämeren maiden neuvoston (CBSS) v. 2024—2025, Etyj-puheenjohtajana v. 2025 ja Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajana v. 2026. Lisäksi Suomi toimii YK:n ihmisoikeusneuvostossa v. 2022—2024 ja on ehdolla YK:n turvallisuusneuvostoon kaudelle 2029—2030. Etyj-puheenjohtajuuskauden menojen kattamiseen on varattu yhteensä 21,5 milj. euroa v. 2023—2026.

Hallitus tähtää pitkällä aikavälillä YK-sitoumuksen mukaiseen tavoitteeseen käyttää 0,7 % bruttokansantulosta kehitysyhteistyöhön. Varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahat nousevat lähes 800 milj. euroon v. 2026. Kehyskaudella kehitysyhteistyömäärärahat ovat n. 0,45 % suhteessa bruttokansantuloon vuosittain.

Kriisinhallinnan määrärahoissa on otettu huomioon hallitusohjelman linjaukset, ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (2020), siviilikriisinhallintastrategia (2014) ja rauhanvälityksen toimenpideohjelma (2011). Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat ovat kehyskaudella ulkoministeriön pääluokassa 53 milj. euroa vuodessa. Määrärahoissa on otettu huomioon ne operaatiot, joihin Suomi on osallistumassa. Siviilikriisinhallinnan määrärahat ovat kehyskaudella n. 19 milj. euroa vuodessa, mikä mahdollistaa n. 150 asiantuntijan tason.

Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyöhön osoitetaan 3,0 milj. euroa vuosittain v. 2023—2026. Alueelliseen yhteistyöhön osallistuminen on Suomelle tärkeä keino edistää vakautta, turvallisuutta, kestävä kehitystä ja taloudellisia yhteistyömahdollisuuksia Itämeren, Barentsin ja arktisella alueella.

Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskaudella n. 1,1 mrd. euroa vuosittain.

Tavoitteena on, että Suomi on avoin ja aktiivinen yhteiskunta ja turvallinen oikeusvaltio, jossa perus- ja ihmisoikeudet ja oikeusturva toteutuvat yhdenvertaisesti.

Hallitusohjelman mukaan toteutetaan seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistus, jossa lähtökohtina ovat koskemattomuus ja seksuaalinen itsemääräämisoikeus. Uudistuksen myötä poliisin tutkittaviksi sekä syyttäjän ja tuomioistuimen käsiteltäviksi tulisi uusia rikosasioita. Rangaistusasteikkojen ankaroittamisen ja esityksessä arvioidun rikostapausten määrä lisäisi vankilukua. Seksuaalirikoslainsäädännön uudistukseen kohdennetaan oikeusministeriön hallinnonalalle v. 2023 1,87 milj. euroa ja vuodesta 2024 lukien pysyvä 6,03 milj. euron lisäys.

Hallitusohjelman tavoitteen mukaisesti oikeudenhoidon riittävät resurssit turvataan ja oikeudenkäyntien kokonaiskestoa lyhennetään. Syyteharkinnan ja oikeudenkäyntien käsittelyaikojen lyhentämiseen tehdään 4 milj. euron vuotuinen tasokorotus vuoden 2022 korotusta vastaavasti. Syyttäjälaitoksen toimintamenoihin tasokorotus on 0,45 milj. euroa ja muiden tuomioistuinten toimintamenoihin tasokorotus on 3,55 milj. euroa. Hallinto-oikeuksien ympäristö-, maankäyttö- ja rakennusasioiden käsittelyaikojen lyhentämiseen osoitetaan vuosittainen 3 milj. euron lisämääräraha vuosille 2023—2026. Turvapaikanhakijoiden oikeusturvan parantamiseksi korkeimman hallinto-oikeuden resursseja vahvistetaan vuosittain 1 milj. euroa ja muiden tuomioistuinten resursseja 2,5 milj. euroa. Tuomioistuinten määrärahoissa huomioidaan myös hyvinvointialueiden vaikutus 2,5 milj. euroa vuodelle 2023. Lisäksi oikeudenhoidon turvaamiseen kohdistetaan eri viranomaisille jakautuva 12 milj. euron vuosittainen lisäys.

Vaalitietojärjestelmän uudistamiseen kohdennetaan yhteensä 14,8 milj. euroa v. 2023—2026.

Suomen talousosaamisen edistämisen strategian tavoitteena on, että mahdollisimman moni ihminen ymmärtää talousosaamisen merkityksen ja toimii omassa taloudessaan kestäväällä tavalla. Talousosaamisen edistämisen toimintoon varataan 1,0 milj. euron vuosittainen lisäraha vuoden 2022 määrärahaa vastaavasti.

Vankiloiden turvallisuudesta huolehditaan ja naisvankien erityistarpeet otetaan paremmin huomioon. Rikosseuraamuslaitoksen toimintamenoihin kohdennetaan 2 milj. euron vuosittainen lisäys.

Sisäministeriön hallinnonala

Sisäministeriön pääluokan määrärahat ovat kehyskaudella n. 2,29 mrd. euroa v. 2023, josta määrärahataso alenee kehyskaudella 1,81 mrd. euroon v. 2024 ja 1,63 mrd. euroon vuodesta 2025 alkaen. Ukrainaan kohdistuneesta hyökkäyksestä ja turvallisuusympäristön heikentymisestä aiheutuen määrärahoja on lisätty erityisesti maahanmuuttoon sekä rajaturvallisuuteen.

Tavoitteena on turvallinen oikeusvaltio Suomi, turvallisuuden tunteen vahvistuminen ja turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn varmistaminen. Kehyskaudella varaudutaan osin myös sisäisen turvallisuuden selonteon toimeenpanon mukaisiin määrärahalisäyksiin.

Sisäministeriöön kohdistetaan pysyvää resurssia hyvinvointialueiden pelastustoimien ohjaukseen sekä siviilitiedustelutoiminnan ohjaukseen ja Suojelupoliisin laillisuusvalvontaan.

Suomen kriisinhallintapolitiikan kehittämistä jatketaan toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi. Nykyinen kehystaso ylläpidetään asiantuntijoiden määrän ja kriisinhallintakoulutuksen resurssien turvaamiseksi (tavoitteena 150 asiantuntijaa).

Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyötä jatketaan. Turvallisuusviranomaisten hallinnollista yhteistyötä kehitetään ja syvennetään.

Poliisin määrärahakehyksellä varmistetaan poliisin operatiivinen toiminta ja turvataan 7 500 poliisi-henkilötyövuoden tavoitetason ylläpito. Edelliseen kehyspäätökseen nähden poliisin toimintamenojen määrärahaa lisätään n. 31,2 milj. euroa v. 2023, 30,5 milj. euroa v. 2024 ja 28,9 milj. euroa vuodesta 2025 alkaen. Poliisi pyrkii toiminnallaan erityisesti vähentämään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia, erityisesti lapsiin kohdistuvia rikoksia sekä lähisuhdeväkivaltaa ja yhteiskunnalle haitallisimpia rikoksia. Lähiöpoliisitoimintaa, raskaan liikenteen valvontaa sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatoimia jatketaan. Poliisin, pelastustoimen, sosiaali- ja terveystoimen, Rajavartiolaitoksen, puolustusvoimien sekä Tullin yhteisen kenttäjärjestelmän (KEJO) jatkokehittämiseen ja käyttöönottoon varataan 6,85 milj. euroa.

Suojelupoliisin toiminnan kehittämistä kansalliseksi tiedustelupalveluksi jatketaan tavoitellusti. Toiminnalle varatulla määrärahalla rahoitetaan kehitettyjen suorituskykyjen ylläpitäminen sekä uusiin toimitiloihin siirtyminen. Uuden tiedustelulainsäädännön tehokas ja asianmukainen soveltaminen varmistetaan. Muuttuneen turvallisuustilanteen johdosta määrärahatasoon tehdään n. 5 milj. euron korotus.

Rajavartiolaitoksen kahden uuden ulkovartiolaivan hankintaan lisätään suunniteltu rahoitus vuodelle 2026. Rajavartijamäärän kasvattamiseksi sekä operatiivisen suorituskyvyn vahvistamiseksi kohdistetaan merkittävää lisäresursointia. Valvontalentokoneiden hankintaan osoitetaan 163 milj. euroa ja tekniseen valvontajärjestelmään 27 milj. euroa.

Pelastustoimea uudistetaan osana hyvinvointialueiden perustamista. Uudistuksessa vahvistetaan valtion ohjausta pelastustoimessa, mikä mahdollistaa entistä yhdenmukaisempien ja yhdenvertaisempien pelastustoimen palveluiden tuottamisen koko maassa. Uudistuksessa kehitetään pelastustoimea valtakunnallisena järjestelmänä.

Hallitusohjelman mukaisesti Häätäkeskuslaitoksen toiminta ja suorituskyky turvataan. Häätäkeskuslaitoksen toimintaan osoitetaan lisäystä n. 6,0 milj. euroa v. 2023, 6,4 milj. euroa v. 2024 ja 3,5 milj. euroa vuodesta 2025 alkaen mm. hätäviestijärjestelmän uudistamiseen sekä keskuksen toiminnan tason turvaamiseen.

Ukrainasta saapuvien pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon varataan yhteensä n. 592 milj. euroa kehyskaudella, Ukrainasta tulevien vastaanoton asiakkaiden tukiin varataan vastaavasti kehyskaudella 118 milj. euroa. Tästä aiheutuvaan hakemusten käsittelyyn Maahanmuuttoviraston resursointia lisätään v. 2023.

Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriön hallinnonalan määrärahataso kasvaa n. 5,7 mrd. euroon v. 2023, ja se laskee n. 479 milj. eurolla 5,2 mrd. euroon v. 2026. Suomen sotilaallisessa toimintaympäristössä tapahtunut muutos edellyttää pitkäjänteistä puolustuskyvyn vahvistamista sekä nopeaa lyhyen ja keskipitkän aikavälin lisäresursointia Puolustusvoimien määrärahoihin. Venäjän Ukrainaan tekemän hyökkäyksen vaikutukset tulevat olemaan pitkäaikaisia, ja turvallisuustilanne tulee jatkumaan jännitteisenä ja vaikeasti ennakoitavana. Kehyksen piiriin kuuluvat määrärahat sisältävät v. 2023—2026 Ilmavoimien hävittäjähankkeen osuutta yhteensä 4,8 mrd. euroa ja Merivoimien Laivue 2020 -hankkeen osuutta yhteensä 648 milj. euroa. Nämä hankkeet ovat kehyskaudella toimeenpanovaiheessa. Aiemmin etupainoinen monitoimihävittäjien hankinnan rahoitusprofiili on muutettu vastaamaan hankintapäätöstä. Laivue 2020 -hankkeen laskeva rahoitustaso on otettu huomioon kehysvuosina 2024—2026.

Suomi pitää huolta uskottavasta kansallisesta puolustuksestaan ja sen riittävästä resursoinnista. Asevelvollisuus, koulutettu reservi, koko maan puolustaminen ja korkea maanpuolustustahto ovat Suomen puolustuksen perustana jatkossakin. Suomen puolustusta kehitetään pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti yhtenä kokonaisuutena. Ylläpidon ja kehittämisen painopisteitä ovat puolustusvalmiuden ylläpito ja materiaallisen valmiuden kehittäminen; strategisten hankkeiden toimeenpano ja uusien suorituskykyjen käyttöönoton aloittaminen; maapuolustuksen ja puolustusjärjestelmän muiden osien ylläpito strategisten hankkeiden toimeenpanon aikana sekä paikallispuolustuksen ja paikallisjoukkojen kehittäminen. Puolustuksen kehittämisessä varmistetaan kyky valvoa kaikkia toimintaympäristöjä — maa, meri, ilma, kyber- ja informaatioympäristö sekä avaruus. Puolustuksen resursointia tarkastellaan suhteessa tapahtuneeseen toimintaympäristön muutokseen ja mahdollisiin tilannekehityksiin.

Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen taso säilyy kehyskaudella lähes nykyisellään. Käynnissä olevien operaatioiden lisäksi Suomi vahvistaa osallistumistaan kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, mukaan lukien YK-operaatiot ja operaatiot Afrikassa.

Vapaaehtoinen maanpuolustuskoulutus tukee erityisesti paikallispuolustusta ja on siten merkittävä lisä Puolustusvoimien joukkojen suorituskyvyn kehittämisessä. Maanpuolustusjärjestöjen tukemiseen tarkoitettua vuotuista valtionavustusta lisätään n. 3,2 milj. eurolla yhteensä n. 8 milj. euroon, jotta voidaan vastata kansalaisten tarpeeseen osallistua aikaisempaa enemmän vapaaehtoiseen maanpuolustustyöhön ja koulutukseen.

Puolustusvoimien toimintamenojen (pl. henkilöstömenot), puolustusmateriaalihankintojen ja sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen määrärahoihin (pl. henkilöstömenot) tehdään vuosittain vakiintuneen käytännön mukaiset kustannustasotarkistukset sekä hävittäjähankintaan sopimuksen mukaiset indeksikorjaukset ja ostovoimatarkistukset sen vuosittain sitomatta olevaan tilausvaltuuden osaan sekä muuhun käytettävissä olevaan monitoimihävittäjähankinnan siirtomäärärahaan.

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriön pääluokan vuotuinen määrärahataso kasvaa kehyskauden aikana 34,7 mrd. eurosta n. 37,1 mrd. euroon. Määrärahatasoa nostaa vuodesta 2023 lukien etenkin sote-uudistukseen liittyvä hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän rahoitus.

Verohallinnon toimintamenot ovat vuosittain 389—394 milj. euroa. Hallitusohjelman mukaisen positiivisen luottotietorekisterin toteutukseen ja toimintaan sekä kansallisen tulorekisterin toimintaan osoitetaan 89 milj. euroa v. 2023—2026. Summasta puuttuu vuosien 2024—2026 positiivisen luottotietorekisterin toteutuksen ja toiminnan rahoitus, joihin on varauduttu, mutta joiden tarkemmat määrärahatarpeet vielä tarkentuvat.

Tullin toimintamenoihin osoitetaan vuosittain 185—170 milj. euroa. Tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen on tarkoitus valmistua kehyskaudella ja investointirahoituksen poistuminen pienentää toimintamenoja kehyskauden lopussa.

Valtiovarainministeriölle osoitetaan kehyskaudelle n. 7 milj. euroa digitaalisen henkilöllisyyden kehittämiseen.

Data-analyysitoiminnan pilotointiin vuosien 2023—2025 aikana sekä kuntien tilatietohankkeeseen varataan kehyskaudella yhteensä 8,8 milj. euroa.

Digi- ja väestötietoviraston toimintamenoihin osoitetaan Kansalaisen oikeusturvan vahvistaminen digitalisaation avulla -kehittämishjelmaan 8 milj. euron määräraha vuosille 2023—2026. Osa hankkeen rahoituksesta on arvioitavissa tuottavuusmomentin kautta. Ulkomaalaisten nopeutettuun rekisteröintiin osoitetaan vuosina 2023—2024 yhteensä 3,7 milj. euroa ja Suomi.fi -palvelujen tukeen sote-sektorille osoitetaan vuosina 2023—2025 yhteensä 6 milj. euroa.

Kyberturvallisuuden parantamiseksi ja yhteiskunnan kriittisten tietojärjestelmien toiminnan vahvistamiseksi hallinnonalalle osoitetaan kehyskaudella n. 15 milj. euroa. Em. sisältää vuoden 2023 keskitetyn valtionhallinnon tietoturvapalveluiden oston Valtorilta (n. 5,5 milj. euroa). Vuodesta 2024 lukien näiden palveluiden rahoitukseen on myös varauduttu, ja rahoitus on tarkoitus kohdentaa ao. virastoille ns. teknisen kehyspäätöksen yhteydessä.

Eläkkeiden ja vahingonkorvausten määrärahataso valtiovarainministeriön pääluokassa on vuosittain keskimäärin 5,6 mrd. euroa, josta vahingonkorvaukset ovat 37 milj. euroa.

Suomen EU-jäsenmaksun ennakoidaan nousevan kehyskauden alun 2,5 mrd. eurosta 2,7 mrd. euroon v. 2026.

Hyvinvointialueiden tukeminen

Hyvinvointialueiden valtion rahoitus on n. 21,4 mrd. euroa v. 2023. Hyvinvointialueiden rahoituksen taso nousee v. 2023 edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna n. 315 milj. euroa. Nousua selittää ensisijaisesti kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon ja

pelastustoimen kustannuksia koskevan arvion kasvu n. 600 milj. eurolla. Yhteensä kunnilta ja kuntayhtymiltä siirtyy sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen liittyviä kustannuksia 21,2 mrd. euroa vuoden 2022 tasossa. Hyvinvointialueiden rahoituksen tasoa nostavat siirtyviä kustannuksia koskevan arvion muutoksen lisäksi indeksitarkistus, palvelutarpeen kasvuarvion muutos sekä uusiin ja laajeneviin tehtäviin liittyvä rahoitus.

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 37 § mukaisesti hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoituksen tammikuun 2023 maksuerästä puolet maksetaan hyvinvointialueelle vuoden 2022 joulukuun 1. päivänä. Tämän johdosta hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoituksesta on vähennetty n. 880 milj. euroa.

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

Kuntien tukeminen

Kuntien peruspalvelujen valtionosuus on n. 2,7 mrd. euroa v. 2023. Kevään 2021 julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna valtionosuuksien taso nousee n. 400 milj. eurolla. Muutosta selittää pääasiassa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan liittyvä valtionosuuden korjaus (n. 344 milj. euroa). Valtionosuuden tasoa nostaa myös vuoden 2023 indeksikorotus, joka on 2,5 prosenttia ja siitä aiheutuva valtionosuuden lisäys n. 59 milj. euroa. Lisäksi valtionosuutta nostaa v. 2023 n. 22 milj. eurolla perustoimeentulotuen kuntien rahoitusosuuden muutos (vuoden 2021 toteutuma). Valtionosuutta toisaalta alentavat hallituksen sopimat 370 milj. euron kokonaisuuden uudelleenkohdennukset.

Valtionosuuden tasossa on huomioitu myös tarkentunut arvio hyvinvointialueille siirtyvästä valtionosuudesta, jonka johdosta valtionosuuksia siirretään hyvinvointialueille n. 15 milj. euroa enemmän kuin edellisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Yhteensä peruspalvelujen valtionosuudesta siirretään sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen (ns. sote-uudistukseen) liittyen vuodesta 2023 alkaen n. 5,36 mrd. euroa hyvinvointialueiden rahoitukseen, ks. tarkemmin luku 6.

Sote-uudistuksesta johtuen aikaisemmin kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistunut lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan rahoitusosuuteen liittyvä n. 22,5 milj. euron vähennys poistuu vuodesta 2023 alkaen.

Vuonna 2023 kunnille varataan verotulomenetysten korvauksia 806 milj. euroa, jossa on lisäystä n. 12 milj. euroa suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan. Korvausten tasossa on huomioitu tarkentunut arvio hyvinvointialueiden rahoitukseen siirtyvistä korvauksista. Yhteensä kunnille maksettavia verotulomenetysten korvauksia siirretään sote-uudistukseen liittyen vuodesta 2023 alkaen n. 1,94 mrd. euroa hyvinvointialueiden rahoitukseen. Hyvinvointialueiden rahoitukseen siirrettävien verotulomenetysten korvausten määrä kasvaa 104 milj. eurolla suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Kuntien järjestämiin peruspalveluihin ja niiden rahoitukseen liittyviä asioita käsitellään kokonaisuutena luvussa 7. Kuntatalous.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskaudella keskimäärin 7,4 mrd. euroa vuodessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja sen hallinnonalan virastojen menot ovat viime vuosina kasvaneet ja sopeutustoimista huolimatta toimintamenot ovat olleet alijäämäisiä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on

käynnistänyt konsernihankkeen hallinnonalan palvelujen laadun ja saatavuuden varmistamiseksi. Hallinnonalan hallintomenojen sopeuttaminen kohti tulevaa määrärahasoa edellyttää myös hallinnonalan virastorakenteen uudistamista tuottavuuden lisäämiseksi. Lisäksi ministeriön toimintaedellytysten turvaamiseen osoitetaan kehyskaudella 0,5 milj. euron määrärahalisäys v. 2023 ja 0,8 milj. euron lisäystä vuodesta 2024 lukien.

Varhaiskasvatuksen tuen malliin osoitetaan aiempien päätösten mukaisesti vuosittain 15 milj. euroa pysyvää rahoitusta. Esi- ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän ja oppimistulosarviointijärjestelmän ylläpitoon osoitetaan kehyskaudella 1 milj. euron määrärahalisäys. Sitouttavan kouluyhteisötyön toimintamallin vakinaistamista valmistellaan.

Aiempien päätösten mukaisesti oppivelvollisuuden laajentamisen ja maksuttoman toisen asteen toimeenpanoon varataan 102 milj. euroa v. 2023 ja 129 milj. euroa vuodesta 2024 lukien. Oppilas- ja opiskelijahuollon palvelujen vahvistamista jatketaan.

Ammatillisen koulutuksen rahoituspohjan vahvistamiseen osoitetaan 50 milj. euroa vuodesta 2023 lukien.

Oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvauksen uudistamista koskevaan kokeiluun osoitetaan aiempien päätösten mukaisesti vuosina 2023—2024 vuosittain 5 milj. euroa. Hoitajamitoituksen muutokseen vastaamiseksi uusien lähihoitajien koulutukseen varataan jo aiemmin tehdyn päätöksen mukaisesti 30 milj. euroa v. 2023 ja 16,5 milj. euroa v. 2024.

Opintorahan osalta opiskelijoiden omia tulorajoja nostetaan 50 prosentilla vuodesta 2023 lukien, mikä lisää määrärahasoa 23,9 milj. eurolla vuoteen 2026 mennessä.

Kansallismuseon uudistilojen varustamiseen ja kalustamiseen osoitetaan 5,8 milj. euroa v. 2024. Museoviraston toimintojen keskittämisestä aiheutuvaan vuokranlisäykseen osoitetaan 80 000 euroa v. 2025 ja 270 000 euroa v. 2026.

Valtio varautuu rahoittamaan Euroopan kulttuuripääkaupunki 2026 -hanketta kehyskaudella yhteensä 14,4 milj. eurolla.

Yksityisen kopioinnin hyvityksen määrärahasoa nostetaan 4 milj. eurolla 11 milj. euroon v. 2023—2026.

Liikuntapoliittisen selonteon toimeenpanoa toteutetaan aiemman kehyspäätöksen mukaisesti. Nuorten työpajatoiminnan tukemiseen osoitetaan kehyskaudella aiempien päätösten mukaisesti vuosittain lisäystä 2 milj. euroa.

Rahapelituotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uuden parlamentaarisesti linjatun rahoitusmallin mukaisesti em. menot siirretään rahoituslähteestä riippumatta ja hallitusohjelmassa linjatusta kehyssäännöstä poiketen kehykseen kuuluvaksi menoksi ja siirto tehdään jo vuodesta 2023 lukien. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla rahapelitoiminnan edunsaajille osoitetaan kompensaaorahoitusta jo aiemmin päätetyn 118,3 milj. euron lisäksi 20,2 milj. euroa v. 2023. Lisäksi osana kompensaaorahoituksen kokonaisuutta arpajaisveroa alennetaan, jonka vaikutus opetus- ja kulttuuritoimen pääluokassa on 42,4 milj. euroa.

Suomen kestävä kasvun ohjelman mukaista rahoitusta opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokasta kohdennetaan vuosina 2023—2026 Suomen Akatemian tutkimusvaltuuteen paikallisten ja kansallisten infrastruktuurien toteuttamiseen, vihreää siirtymää tukevaan TKI-toimintaan sekä avainalojen

vauhdittamiseen ja osaamisen vahvistamiseen, korkeakoulujen aloituspaikkojen lisäämiseen, jatkuvan oppimisen uudistamiseen ja jatkuvan oppimisen digitalisaatio-ohjelman toteuttamiseen sekä kulttuuri- ja taidealojen rakennetukeen.

Osana valtion T&K-panosten kokonaisuutta Suomen Akatemian tutkimushankevaltuutta korotetaan 146,5 milj. euroa vuodesta 2023 lähtien. Lisäksi vuodelle 2023 osoitetaan 10 milj. euron valtuus EuroHPC-toiminnan kansalliseen vastinrahoitukseen. STN-valtuutta korotetaan 25 milj. euroa edelliseen kehykseen verrattuna. CSC:n tutkimusinfrastruktuurin rahoitukseen osoitetaan 7,5 milj. euroa v. 2023, 12 milj. euroa v. 2024 ja 15 milj. euroa vuodesta 2025 lähtien. Ammattikorkeakoulujen T&K-toiminnan vahvistamiseen osoitetaan 5 milj. euroa vuodesta 2023 lähtien.

Ukrainasta saapuvien pakolaisten auttamiseksi varataan varhaiskasvatuksen järjestämisestä kunnille aiheutuvien kustannusten korvaamiseen 60 milj. euroa v. 2023 sekä perusopetuksen valmistavaan opetukseen 120 milj. euroa v. 2023 ja 48 milj. euroa v. 2024. Lisäksi suomen ja ruotsin kielen koulutukseen varataan kehyskaudella vuosittain 2,5 milj. euroa sekä kotoutumiskoulutukseen 5 milj. euroa v. 2023, 4 milj. euroa v. 2024 ja 3 milj. euroa v. 2025. Ukrainalaisten pakolaisten auttamiseen kohdistuviin menoihin liittyy suurta epävarmuutta. Määräraharake on riippuvainen mm. tulijoiden lukumäärästä sekä heidän iästään ja palvelutarpeistaan. Määrärahat tarkentuvat talousarvioprosessissa.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriön pääluokan määrärahat ovat kehyskaudella keskimäärin n. 2,6 mrd. euroa vuosittain.

Kehyskaudella jatketaan hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä, joista keskeisimmät liittyvät maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteisiin, ilmastokestävään ruokapolitiikkaan, luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen, vesistökuormituksen vähentämiseen, vesienhallintaan ja tulvasuojeluun. Vuodelle 2023 kohdentuu, osana hallituksen panostuksia huoltovarmuuteen ja energian omavaraisuuteen määrärahoja, joiden tavoitteena on vähentää riippuvuutta fossiilisesta energiasta ja muista tuontipainoksista.

Hallituksen sopimat kehysmenojen uudelleenkohdennukset pienentävät maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan määrärahasoa vuodesta 2023 alkaen 40 milj. eurolla. Säästöt tullaan kohdistamaan useisiin eri menokohtiin. Ruoantuotantoon kohdistuvien viljelijätukien tasoon säästöillä ei ole vaikutusta.

Vuoden 2023 alusta otetaan käyttöön Suomen CAP-suunnitelman mukainen maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukijärjestelmä vuosille 2023—2027. Tukijärjestelmä on laadittu ottaen huomioon EU:n yhteisen maatalous- ja maaseutupolitiikan tavoitteet, hallitusohjelman painotukset sekä käytettävissä olevan rahoituksen mahdollisimman tehokas ja tarkoituksenmukainen kohdentaminen. Euroopan unionin komission hyväksyntää Suomen CAP-suunnitelmalle odotetaan vuoden 2022 syksyn aikana.

Uuden ilmastolain mukaisiin lisätehtäviin osoitetaan vuotuinen 1,5 milj. euron rahoitus.

Huoneistotietojärjestelmän kehittämistä jatketaan edelleen. Strategiset kehittämishankkeet painottuvat kehyskaudella digitaalisiin palveluihin.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tutkimusta vahvistetaan erityisesti maankäyttösektorin ilmastopolitiikkaa tukevilla teemoilla. Jatketaan aktiivista osallistumista EU:n tutkimuspuiteohjelman toimeenpanon valmisteluun ja hyödynnetään kansainvälisen tutkimusyhteistyön mahdollisuuksia.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan määrärahat ovat kehyskaudella 2023—2026 keskimäärin 3,3 mrd. euroa vuodessa.

Liikenne- ja viestintäministeriön toimintamenoihin osoitetaan EU:n elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisia määrärahoja, kyberturvallisuuden harjoitustoimintaan 1 milj. euroa vuodessa vuosille 2023—2025 sekä kyberturvallisuuden tutkimukseen yhteensä 2 milj. euroa vuosille 2023—2024. Lisäksi osana kyberturvallisuuden kokonaisuutta ministeriölle osoitetaan lisärahoitusta vuosille 2023—2025 3,4 milj. euroa ja 0,4 milj. euroa vuodelle 2026.

Liikenne- ja viestintäviraston toimintamenoihin kohdennetaan lisäystä kaikille kehysvuosille korotuksen ollessa v. 2023 n. 8,1 milj. euroa ja v. 2026 n. 9,8 milj. euroa. Viraston vuosittaisesta lisärahoituksesta n. 4 milj. euroa on kyberturvallisuuden parantamiseen liittyvää korotusta.

Ilmatieteenlaitokselle osoitetaan 0,25 milj. euroa avaruuden tilannekuvan perustamiseen.

Väylänpidossa painotetaan liikenneverkon päivittäisen liikennöitävyyden vaatimia toimia sekä korjausvelan kasvun pysäyttämistä ja sen vähentämistä. Liikenneverkon ylläpitoa ja kehittämistä tehostetaan mm. tiedon paremmalla hyödyntämisellä, uusien liikenneverkon kuntoa kartoittavien menetelmien hyödyntämisellä ja tietomallintamisen täysimääräisellä käyttöönottolla. Liikenneverkon suunnittelua kehitetään Liikenne 12 -suunnitelman mukaisesti ottamalla huomioon digitalisaation ja automatisaation vaikutukset tulevaisuuden liikennejärjestelmään ja liikennemääriin.

Yksityisteiden avustuksia korotetaan 10 milj. eurolla v. 2023 huoltovarmuuden turvaamiseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala palvelee yhteiskuntaa mahdollistamalla uusien digitaalisten palvelujen toimintaympäristön. Liikenteen ja viestinnän digitaalisille palveluille luodaan toimiva markkinaympäristö siten, että syntyy uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja vientiä sekä lisää monipuolisempia palveluja. Uudet palvelut ja ansaintalogiikat, liikenteen automatisoituminen sekä muuttuvat asiakastarpeet edellyttävät uudenlaisia joustavia verkkoratkaisuja.

Digitalisaation hyödyntämistä edistetään sääntelyä sujuvoittamalla ja uudistamalla sekä luomalla puitteita liikenteen palvelujen kehittymiselle ja automaatiolle.

Sähköautojen hankinta- ja konversiotukiin vuodelle 2023 osoitetaan hallituksen energian omavaraisuus ja huoltovarmuus kokonaisuuteen liittyen yhteensä 6 milj. euroa, josta 1,5 milj. euroa pakettiautoille ja 1 milj. euroa kuorma-autoille logistiikka-alan tukipaketin linjausten mukaisesti. Loppuosuus 3,5 milj. euroa osoitetaan henkilöautoille. Lisäksi EU:n elpymis- ja palautumissuunnitelmasta osoitetaan 2,5 milj. euroa, josta osa osoitetaan sähköautojen hankintatukeen henkilö- ja kuorma-autoille ja osa konversiotukeen henkilöautoille, kuorma-autoille ja pakettiautoille.

Sanomalehtien määräaikaiseen jakelutukeen osoitetaan 15 milj. euroa vuodessa.

Siirto valtion TV- ja radiorahastoon on kehyskaudella 569 milj. euroa vuodessa.

Hallinnonalalle kohdistuu vuositason säästöä vuoden 2022—2025 julkisen talouden suunnitelmassa päätetyn 110 milj. euron lisäksi 17 milj. euroa, jonka tarkemmasta kohdentamisesta päätetään vuoden 2023 talousarvion yhteydessä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso on 3,7 mrd. euroa v. 2023 laskien kehyskaudella 3,2 mrd. euroon v. 2026.

ELY-keskusten toimintamenoja lisätään pysyvästi vuodesta 2023 lähtien 4,5 milj. eurolla. Lisäyksestä 1,2 milj. euroa aiheutuu ilmastolain toimeenpanosta maankäyttösektorin ja sopeutumisen osalta, 1,7 milj. euroa CAP27-uudistuksen edellyttämästä monitoroinnista ja 1,575 milj. euroa luonnonsuojelulain uudistamisesta johtuvista lisätehtävistä. Lisäksi toimintamenoja lisätään kertaluonteisesti 1,6 milj. euroa v. 2023 ja 2024 ympäristösopimuksiin liittyviin sopimuskäsittelyihin sekä 4,1 milj. euroa v. 2023—2025 ympäristöllisten lupamenettelyjen voimavarojen lisäämiseen.

Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoihin siirretään 2,1 milj. euroa v. 2023—2024 työllisyyden kuntakokeilujen jatkamisesta aiheutuviin menoihin.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston toimintamenoja lisätään 0,98 milj. euroa vuodesta 2023 lähtien ympäristönsuojelun ja romuajoneuvodirektiivin mukaisesti markkinavalvontatehtäviin liittyen sekä sujuvan luvituksen varmistamiseen.

Digitalisaation kehittäminen -momentille siirretään kertaluonteisesti hallinnonalan virastojen toimintamenoista 10,7 milj. euroa v. 2023 ja 7,7 milj. euroa v. 2024. Siirroilla rahoitetaan hallinnonalan keskeisiä digitalisaatiota edistäviä tietojärjestelmä uudistuksia ja digitaalisten palvelujen kehittämisen digitalisaatiohankkeita. Lisäksi julkisista työvoima- ja yrityspalveluista siirretään kertaluonteisesti 20 milj. euroa vuosina 2023—2024 TE-digihankkeen rahoitukseen. Luvat ja valvonta -hankkeen kehittämiseen kohdennetaan kertaluonteisesti 1,5 milj. euroa v. 2023.

Business Finlandin toimintamenoja lisätään kertaluonteisesti kehyskaudella yhteensä n. 30 milj. eurolla EU:n elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanoon.

Energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian käytön edistäminen -momentille siirretään 1,9 milj. euroa energiatuesta maakunnalliseen energianeuvonnan ja EU:n vuoden 2030 tiukentuvan energiatehokkuustavoitteen neuvonnan jatkamiseen.

Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukemisen valtuus on 474 milj. euroa v. 2023 ja jatkuvuosina 380 milj. euroa. Osana valtion T&K-rahoituksen kokonaisuutta valtuuteen tehdään 63 milj. euron pysyvä lisäys ja vuodelle 2023 kertaluonteinen 60 milj. euron lisäys veturiyritystoimintaan. Valtuuden lisäyksestä 34 milj. euroa v. 2023 aiheutuu EU:n elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanosta.

Energiatuen myöntämisvaltuus on 315 milj. euroa v. 2023 ja 28 milj. euroa v. 2024—2026. Vuoden 2023 valtuuteen sisältyy 62 milj. euroa Suomen kestävä kasvun ohjelman rahoitusta kohdistuen investointeihin energia-infrastruktuureihin, uuteen energiateknologiaan, vähähiiliseen vetyyn sekä teollisuuden sähköistämiseen ja vähähiilistämiseen. Vuoden 2023 valtuutta korottaa 225 milj. eurolla energiaomavaraisuuden ja huoltovarmuuden vahvistamiseksi tehdyt panostukset.

Uusiutuvan energian tuotantotuen arviomäärärahan taso on n. 310 milj. euroa v. 2023 alentuen 46 milj. eurolla kehyskauden aikana aiheutuen tuulivoiman poistuvasta kapasiteetista.

Energiaintensiivisten yritysten sähköistämistuki on 150 milj. euroa vuodessa ja siinä on lisäystä 37—28 milj. euroa vuodessa verrattuna edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan päästöoikeuden hinnannoususta johtuen.

Julkisen latausinfrastruktuuriin ja kaasutankkausverkon tukemiseen on varattu 12,9 milj. euroa, josta 6,4 milj. euroa v. 2023 on EU:n elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaista rahoitusta.

Osana työllisyystoimia palkkatukeen tehdään EU:n valtiontukisäätelyn edellyttämät muutokset ja 100 prosenttista palkkatuen käyttöä rajoitettaisiin suurimpien taloudellista toimintaa harjoittavien yhteisöjen osalta, mikä vähentää julkisen työvoima- ja yrityspalvelun määrärahan tarvetta 10 milj. euroa vuodesta 2023 alkaen.

Määrärahoja kohdennetaan 55 vuotta täyttäneiden työllisyyden edistämiseen. Vuodesta 2023 lähtien otetaan käyttöön muutosturvakoulutus ja 55 vuotta täyttäneiden työhön paluun tuki. Lisäksi momentille budjetoitaisiin kuntien velvoitetyöllistämisen ajalle maksetut tuet palkkakustannuksiin, mikä on nykyisin osa palkkatuen menoja. Yhteensä edellä mainittuihin käyttötarkoituksiin varataan 58,5 milj. euroa v. 2023 ja v. 2024 sekä 60,6 milj. euroa v. 2025 ja 62,8 milj. euroa v. 2026. Vuodesta 2025 alkava menojen kasvu aiheutuu lisäpäivien poistumisesta, joka lisää asteittain velvoitetyöllistämisen menoja vuosina 2025—2029. Muutosturvakoulutuksen (22 milj. euroa) rahoittaa työllisyysrahasto, josta saatavat tulot on huomioitu työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan tulomomentilla 12.32.99. Muu osa kokonaisuuden rahoituksesta on siirtoa määrärahamomenteilta 32.30.51, 33.20.50 ja 33.20.52.

EU:n rakennerahastojen arviomäärärahaan on tehty ohjelmakauden 2014—2020 purkaantuvien valtuuksien uudelleenbudjetoinnin maksatuksista, REACT-EU -rahoituksesta ja ohjelmakauden 2021—2027 tarkentuneisiin laskelmiin perustuen arviomäärärahan lisäys 68 milj. euroa v. 2023, 26 milj. euroa v. 2024, 36 milj. euroa v. 2025 ja 36 milj. euroa v. 2026. Rakennerahastojen myöntämisvaltuus on 531,9 milj. euroa v. 2023, 389,5 milj. euroa v. 2024, 386,5 milj. euroa v. 2025 ja 381,5 milj. euroa v. 2026.

Finnveran tappiokorvaukset on vuosittain keskimäärin 66 milj. euroa. Tappiokorvauksiin varattua määrärahaa on laskettu 126 milj. euroa v. 2023 ja 112 milj. euroa vuosina 2024—2026 koronapandemian johdosta lisättyjen tappiokorvausvarausten vähentymisestä johtuen.

Maahanmuuttajien kotoutumiseen ja työvoiman maahanmuuton edistämiseen kohdistetaan kehyskauden alussa 5,9 milj. euroa, josta rahoitus nousee asteittain 18,6 milj. euroon v. 2026. Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapisteiden sekä kuntien moniammatillisen osaamiskeskustoiminnan rahoitusta jatketaan. Kotoutumislain kokonaisuudistuksen lisäehdotuksiin varataan 1,7 milj. euroa v. 2024 ja 10,7 milj. euroa vuodesta 2025 alkaen.

Valtion korvauksiin kotouttamisesta varatut vuosittaiset määrarahat ovat kehyskaudella n. 170—190 milj. euron tasolla. Tämä on n. 20—45 milj. euroa enemmän kuin edellisessä kehyspäätöksessä. Määrärahatarvetta kasvattaa etenkin turvapaikanhakijoiden arvioidun määrän kasvu. Lisäksi määrärahatarvetta kasvattavat vuoden 2022 pakolaiskiintiön nosto 1 500 henkilöön ja Afganistanista evakuoitujen henkilöiden kustannukset, joiden yhteisvaikutus on vuosittain n. 4—10 milj. euroa.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskauden alussa n. 15,6 mrd. euroa, alentuen kehyskauden lopussa n. 15,4 mrd. euroon. Edelliseen kehyspäätökseen verrattuna määrärahataso nousee 200 milj. euroa kehyskauden alussa ja n. 300 milj. euroa kehyskauden lopussa. Määrärahatasoon vaikuttavat suhdanneluonteiset tekijät sekä mm. kyberturvallisuuteen liittyvät kehittämistoimenpiteet.

Sosiaali- ja terveysministeriölle osoitetaan kehyskaudella yhteensä 4 milj. euron määrärahalisäys hyvinvointialueiden ohjaukseen sekä 2 milj. euron määrärahalisäys sosiaaliturvauudistuksen valmisteluun.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisten sähköisten asiakastietojärjestelmien palveluiden jatkuvaan palveluun ja kehittämiseen osoitetaan kehyskaudelle yhteensä 32 milj. euron lisäystä. Lisäyksestä n. 16 milj. euroa aiheutuu kyberturvallisuuden parantamiseen tähtäävistä toimista.

Sosiaali- ja terveystietolupaviranomaiselle osoitetaan kehyskaudelle yhteensä 2 milj. euron määrärahalisäystä, jolla turvataan viranomaisen toiminta ja sen kehittäminen. Pysyväksi määrärahasoksi osoitetaan 2,2 milj. euroa.

Osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli otetaan käyttöön vuoden 2025 alussa. Mallissa osatyökyvyttömyyseläke pienenee vähitellen työansioden ylitettyä suojaosan. Mallin arvioidaan lisäävän valtion rahoittamia Kelan menoja vuosittain n. 8 milj. eurolla.

Sairauspäivärahaa pitkään saavien kuntoutustarpeen selvittämistä tehostetaan. Kuntoutustarve selvitetään jatkossa myös silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu 150 ja 230 päivää. Uusia kuntoutuspäätöksen saajia arvioidaan tulevan vuosittain n. 500, joka lisää kustannuksia 0,5 milj. eurolla vuosittain.

Sotilasavustuksessa on otettu käyttöön 300 euron kuukausittainen suojaosa. Vaikutus etuusmenoihin on 0,3 milj. euroa vuodessa.

Osana hallituksen työllisyystoimenpiteitä tekijänoikeuskorvausten sovittelusta luovutaan arvioitaessa oikeutta työttömyysturvaan. Tämä lisää valtion työttömyysturvakustannuksia arviolta n. 1 milj. eurolla.

Kelan toimintakuluihin osoitetaan n. 510 milj. euroa vuodessa. Lisärahoituksesta n. 55 milj. euroa sisältyy etuusjärjestelmien ja asiointipalvelun kehittämiseen osana kyberturvallisuuden kokonaisuutta.

Rintamaveteraanien kuntoutusmäärärahan taso on edelleen määritelty siten, että kuntoutukseen vuosittain käytettävissä olevan määrärahan taso turvaa veteraanien vanhuudenhuollon palvelut. Veteraanien määrän vähenemisen vuoksi määrärahatarve laskee kehyskauden alun 156,8 milj. eurosta 122,8 milj. euroon kehyskauden lopussa.

EU:n elpymis- ja palautumissuunnitelman rahoitusta osoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon hoito-, kuntoutus- ja palveluvelan purkuun sekä hoitoon pääsyn nopeuttamiseen 110 milj. euroa v. 2023, 90 milj. euroa v. 2024 ja 30 milj. euroa v. 2025. Lisäksi työkyvyn tuen palveluihin sekä mielenterveyttä ja työkykyä vahvistaviin toimiin osoitetaan elpymis- ja palautumissuunnitelman rahoitusta 8,5 milj. euroa v. 2023 ja 6,5 milj. euroa v. 2024.

Valtion rahoitukseen terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoiseen tutkimukseen sekä sosiaalityön yliopistotasoiseen tutkimukseen osoitetaan 5 milj. euron tasokorotus vuodesta 2023 alkaen ja valtion korvaukseen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön erikoistumiskoulutukseen 96 milj. euron vuotuinen määräraha.

Turvakotien rahoitukseen osoitetaan 24,6 milj. euroa. Lastenasiointitoimintamallin vakiinnuttamiseen osoitetaan 2,8 milj. euroa vuosittain 2023—2025.

Lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan hallinnointiyksikön FinnHEMS Oy:n hallinnointi- ja lentotoiminnan menoihin osoitetaan valtionavustusta 36,6 milj. euroa vuosittain.

Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiölle osoitetaan 1,1 milj. euroa hoitotakuun tiukennuksen toimeenpanoon v. 2023 sekä mielenterveyspalvelujen vahvistamiseen opiskelijoiden jaksamisen ja opiskelukyvyn parantamiseksi 1 milj. euroa vuosittain 2023—2026.

Rahapelituotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uuden parlamentaarisesti linjatun rahoitusmallin mukaisesti em. menot siirretään rahoituslähteestä riippumatta ja hallitusohjelmassa linjatusta kehysäännöstä poiketen kehukseen kuuluvaksi menoksi ja siirto tehdään jo vuodesta 2023 lukien. Avustuksiin yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen osoitetaan ns. budjettikompensaationa kevään 2021 kehyspäättöksen mukaisesti 47,6 milj. euroa ja lisäksi 16,7 milj. euroa vuodelle 2023.

Hallinnonalan virastoille ja laitoksille osoitetaan lisämäärärahaa kehyskaudelle. Niillä vahvistetaan mm. hyvinvointialueiden ohjauksen, varautumisen ja valmiuden resursseja. Lisäyksiä on huomioitu kehyskaudelle esimerkiksi kansalliseen laaturekisteritoimintaan yhteensä 5,6 milj. euroa, Valviralle valvontatehtäviin yhteensä n. 1,8 milj. euroa, Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle kyberhyökkäysten ja häiriötilanteiden havainnointiin ja infrastruktuurin modernisoitiin yhteensä n. 4,5 milj. euroa ja Findatalle lakisääteisen perustoiminnan turvaamiseen yhteensä n. 2 milj. euroa.

Hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta käsitellään kokonaisuutena luvussa 6. Hyvinvointialueiden talous. Kuntien järjestämiin peruspalveluihin ja niiden rahoitukseen liittyviä asioita käsitellään kokonaisuutena luvussa 7. Kuntatalous.

Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso on 318 milj. euroa v. 2023 ja 216 milj. euroa vuodessa v. 2024—2026. Ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluu valtion budjettitalouden määrärahojen ohella Valtion asuntorahasto ja Öljysuojarahasto, jotka ovat talousarvion ulkopuolisia rahastoja.

Luonnonsuojelun määrärahoja suunnataan etenkin METSO- ja Helmi-ohjelmien toteutukseen sekä EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteisiin. Laajasti tarkasteltuna luonnonsuojeluun suunnataan määrärahoja n. 98 milj. euroa vuodessa kehyskauden aikana. Itämeren ja vesien suojelussa jatketaan vesien- ja merenhoidon toimenpideohjelmien sekä ravinteiden kierrätysohjelman toimeenpanoa. EU-rahoitusta suunnataan peltojen kipsikäsitelyyn ja ravinnekierrätykseen yhteensä 6 milj. euroa v. 2023. Lisäksi osana maatalouden huoltovarmuuspakettia ravinnekierrätykseen kohdennetaan 30 milj. euroa v. 2023.

Ilmastolain toteuttamiseen suunnataan ympäristöministeriön hallinnonalalla 0,5 milj. euroa vuodessa kehyskaudella. Ilmastolain kuntien roolia koskevaan muutokseen varaudutaan määrärahalta: ilmastotoimiin kohdennetaan vuosittain 3 milj. euroa lisärahoitusta kehyskaudella. Ympäristövahinkojen ehkäisemiseen ja jälkihoitoon suunnataan kehyskaudella vuosittain n. 2,3 milj. euroa, josta Hituran kaivoksen ympäristövahinkojen ehkäisemiseen käytetään 0,9 milj. euroa vuodessa. Ympäristövahinkorahaston perustamiseen liittyviin toimeenpanotehtäviin varataan 0,68 milj. euroa v. 2023 ja 0,17 milj. euroa vuodessa jatkovuosina. Materiaalitorin ylläpitoa rahoitetaan 0,11 milj. eurolla vuodessa v. 2023—2025, minä aikana arvioidaan uudelleen mahdollisuutta rahoittaa ylläpitoa maksutuloilla. Jätelakien toimeenpanon edellyttämiin viranomaisresursseihin lisätään n. 0,7 milj. euroa v. 2023 ja 0,6 milj. euroa vuodessa v. 2024—2026. Jäte- ja tuotetietojärjestelmän toteuttamiseen varataan lisärahoitusta yhteensä 1,05 milj. euroa v. 2023—2025. Valvonnan ja kuormituksen tietojärjestelmää varaudutaan kehittämään ensisijaisesti tuottavuusrahoituksen kautta. Purkumateriaalin jätereisterin perustamiseen kohdennetaan vuosittain 0,3 milj. euroa kehyskaudella. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmään kohdennetaan 2,3 milj. euroa rahoitusta v. 2023.

Valtion asuntorahastosta varaudutaan kohdentamaan maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksiin liittyviin kunnallistekniikka-avustuksiin enintään 25 milj. euroa v. 2023 ja valtion tukemaan asuntorakentamiseen tarkoitettuihin käynnistysavustuksiin enintään 39 milj. euroa v. 2023.

Erityisryhmien investointiavustuksilla tuetaan heikoimpien ryhmien asuntotarjonnan parantamista 90 milj. eurolla vuodessa Valtion asuntorahastosta.

Ikääntyneiden kotona asumista, kuntotutkimuksia ja hissien jälkiasennuksia tuetaan korjausavustuksilla, joihin varataan Valtion asuntorahastosta ja talousarviosta yhteensä 16,1 milj. euroa v. 2023. Vuodesta 2024 alkaen korjausavustuksiin varataan 14,6 milj. euroa ja se rahoitetaan kokonaisuudessaan talousarviosta. Asumisneuvonnan lakisääteistämiseen varaudutaan vuosittaisella 4,3 milj. euron määrärahalla. Energiatehokkuuden ja matalalämpöiseen kaukolämpöön siirtymisen edistämiseen kohdennetaan asuinrakennusten energia-avustuksia yhteensä 70 milj. euroa v. 2023 Valtion asuntorahastosta.

Sähköautojen latausinfraan tukiin asuinrakennuksissa suunnataan 11 milj. euroa v. 2023 ja työpaikoilla 1,5 milj. euroa v. 2023. Määrärahoista osa rahoitetaan EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä. Pientalojen fossiilisesta öljylämmityksestä luopumisen avustuksiin suunnataan sekä EU-rahoitusta että kansallista rahoitusta yhteensä 41,8 milj. euroa v. 2023. Avustusta laajennetaan kattamaan maakaasusta luopuminen lämmitysratkaisuna ja mahdollistetaan avustuksen saaminen myös kaukolämpöön siirryttäessä. Vähähiilisen rakennetun ympäristön ohjelmaan suunnataan EU-rahoitusta 2 milj. euroa v. 2023.

5.3.2. Valtion keskeiset tietojärjestelmähankkeet ja hallinto

Keskeiset tietojärjestelmähankkeet

Venäjän hyökkäyssodasta johtuen julkisen talouden suunnitelmassa osoitetaan lisäpanostuksia mm. kyberturvallisuuteen. Näitä määrärahalisäyksiä on käsitelty luvussa 5.3. sekä hallinnonaloittain luvussa 5.3.1.

Kehyksessä on varattu n. 10 milj. euroa vuosille 2023—2026 hallinnonalojen keskeisiä tietojärjestelmä- ja tietohallintahankkeita sekä muita tuottavuushankkeita varten.

Meneillään olevia keskeisiä tietojärjestelmähankkeita ovat Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke, Oikeushallinnon asianhallintajärjestelmä uudistus, Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpanojärjestelmä, Ruokaviraston sähköisen asiointin kehittäminen elintarvikeketjussa –hanke ja CAP27-uudistuksen tietojärjestelmät. Hallinnonalakohtaisia hankkeita ja linjauksia käsitellään myös luvussa 5.3.1. ja hyvinvointialueisiin liittyviä kokonaisuuksia luvussa 6.

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

Kehyksessä on varattu vuosille 2023—2026 yhteensä n. 74 milj. euroa nykyisen viranomaisradioverkkopalvelu VIRVEN korvaavan uuden viestintäpalveluratkaisun kehittämiseen ja vaiheittaiseen käyttöönottoon sekä 8 milj. euroa vuodessa vuosille 2023—2026 sähköiseen tunnistautumiseen.

Talous- ja henkilöstöhallinto

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuutta parannetaan jatkamalla tehtävien keskittämistä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen Palkeisiin sekä kehittämällä toimintatapoja ja valtionhallinnon yhteisiä talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiä. Ministeriöt, virastot ja laitokset tekevät edelleen talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuuskehitystä tukevia muutoksia ja lisäävät Palkeiden tarjoamien palveluiden käyttöä. Lisäksi valtiovarainministeriö määrää palkansaajan neuvontapalvelun peruspalveluksi v. 2023 annettavalla asetuksella.

Palkeiden tuotantoprosessien kehittämistä ja automatisointia jatketaan mm. ohjelmistorobotiikan käyttöä laajentamalla ja uusien palveluiden käyttöönotolla. Kaikissa valtion virastoissa ja laitoksissa käyttöönotetun Handi-ratkaisun hyödyt realisoidaan tehostamalla tilauksesta maksuun -prosessia. Virastot ja Palkeet jatkavat valtion henkilöstöhallinnon määrätietoista kehittämistä. Tavoitteena on valtion henkilöstöhallinnon tehostaminen vuoden 2018 tasosta 304 henkilötyövuodella vuoteen 2029 mennessä. Palkeet kehittää edelleen Kieku-tietojärjestelmän käytettävyyttä ja toiminnallisuuksia valmistautuen Palkeiden kehittämisen tiekartan mukaiseen tasonostoon. Kehyskaudella toteutetaan Kieku-tietojärjestelmään merkittävä ja välttämätön (SAP-järjestelmän) teknologiauudistus. Kieku-järjestelmää uusitaan järjestelmäarkkitehtuurin kehittämissuunnitelman mukaisesti. Lisäksi valtion rekrytointipalvelualusta ja henkilöstötutkimuspalvelu uudistetaan.

Julkisten hankintojen kehittäminen

Hankinta-Suomi -ohjelmassa on laadittu kansallinen julkisten hankintojen strategia, joka ohjaa valtion hankintojen kehittämistä. Kehittämistoimet kattavat kaikki julkisen sektorin hankinnat. Ministeriöt, virastot ja liikelaitokset toteuttavat hallinnonaloilla laadittuja toimintasuunnitelmia. Hallinnonalat tunnistavat julkisten hankintojen strategisen merkityksen ja roolin hallitusohjelmatavoitteiden toteutuksessa ja hyödyntävät soveltuvin osin tulosoajasta ohjausmekanismina. Julkisten hankintojen strategian tavoitteet koskevat myös uusia hyvinvointialueita. Hyvinvointialueita tuetaan hankintatoimen rakentamisessa ja kehittämisessä, erityisesti tiedolla johtamisen ja vaikuttavuuden kehittämisen näkökulmasta tarjoten dataa hankintojen strategisen johtamisen tueksi.

Hansel Oy, Valtori ja Senaatti-kiinteistöt sisällyttävät kansallisen hankintastrategian tavoitteet keskitettyihin hankintoihin sekä puitejärjestelyihin.

Hankintayksiköt arvioivat omaa osaamistaan julkisen sektorin yhteisellä osaamisen arviointityökalulla, jonka avulla osaamisen systemaattinen kehittäminen on mahdollista organisaation strategisia tavoitteita tukien. Julkisten hankintojen strategian toteutumista mitataan säännöllisesti strategisella vaikuttavuusmittaristolla ja uusia kehittämistoimia suunnataan sen pohjalta. Suomen julkisista hankinnoista on ajantasainen tilannekuva sekä kansallinen tietoarkkitehtuuri, joka tukee hankintojen vaikuttavuuden analyysia ja kehittämistä kansallisella tasolla. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteiset verkostot tukevat julkisten hankintojen potentiaalin ja mahdollisuuksien hyödyntämistä ja parhaiden käytäntöjen jakamista.

Valtion toimitilainvestoinnit

Valtion uudet kiinteistö- ja toimitilastrategiat hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksinä joulukuussa 2021. Kiinteistöstrategian lähtökohtana on valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla, kestäväällä ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla, jossa huomioidaan mm. kulttuuriperintö ja kokonaisturvallisuus. Valtion omaisuuden myynissä noudatetaan avoimia ja syrjimättömiä menettelyjä. Myytävä kiinteistöomaisuus on pääasiassa valtion omista käyttötarpeista vapautunutta omaisuutta. Valtion kiinteistötoimijat asettavat tavoitteet ilmastokuormituksensa vähentämiseksi ja ilmastomuutokseen sopeutumiseksi.

Toimitilastrategian tavoitteena on, että tilat tukevat tuloksellista toimintaa. Tilojen kehittämisellä edistetään työnteon ja asioinnin sujuvuutta ja parannetaan kustannusvaikuttavuutta. Tilaratkaisuissa varmistetaan sosiaalinen, ekologinen ja taloudellinen kestävyys. Etätyön ja monipaikkaisen työn lisääntyminen vaikuttavat tilan käyttöön ja tilatarpeisiin. Vuosikymmenen loppuun mennessä tavoitellaan laajaa tilojen yhteiskäyttöä, jossa eri virastojen henkilöstö voi työskennellä samoissa tiloissa. Yhteiskäyttöä lisätään myös julkisen sektorin kesken erityisesti yhteisissä asiakaspalvelupisteissä.

Aiemmalla hallituskaudella päätettyä valtionhallinnon tilankäytön tehostamisen ohjelmaa jatketaan suunnitelmien mukaisesti vuoteen 2029 asti tavoitteena 150 milj. euron kokonaissäästö. Toimitilastrategian mukaisesti tavoitteena on mahdollisuuksien mukaan myös vaikuttaa toimitilakustannuksia alentavasti. Toimitilainvestointien tasoa nostavat kehyskaudella puolestaan useat suuret perusparannus- ja uudisrakentamishankkeet, kuten uusien monitoimihävittäjien hankinnan edellyttämä rakentaminen sekä turvallisuusviranomaisten toimitilahankkeet.

Senaatti-konsernin liikelaitosten investointivaltuuden tasosta linjataan talousarvioesitysten valmistelun yhteydessä.

Yhteistyötä palveluissa ja toimitiloissa -hankekokonaisuus

Valtion alueellista läsnäoloa, palvelu- ja toimitilaverkon uudistamista, monipaikkaista työtä ja toimitilastrategiaa edistetään hallitusohjelman tavoitteiden suuntaisesti yhtenä strategisena hankekokonaisuutena. Uudistukset toteuttavat osaltaan Julkisen hallinnon strategiaa sekä alueellisen läsnäolon lainsäädäntöä ja valtioneuvoston periaatepäätöstä valtion toimitilastrategiasta. Palvelu- ja toimitilaverkon uudistamisessa kantavina periaatteina ovat mm. digitaalisen kanavan ensisijaisuus sen ollessa mahdollista, valtion eri viranomaisten käyntiasiointipalveluiden kokoaminen julkisen hallinnon yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin yhteistyössä Kelan ja kuntien kanssa, palveluiden tarjonnan nykyistä joustavampi järjestäminen ajan ja paikan suhteen todellista asiakastarvetta vastaavasti sekä joustavien ja monipaikkaisten työskentelymahdollisuuksien vahvistaminen mm. lisäämällä etätyöhön tarkoitettuja yhteiskäyttötiloja eri puolilla Suomea. Muutoksilla tavoitellaan palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden vahvistamista kansalaisten perusoikeudet ja kielelliset oikeudet turvaten. Valtioneuvosto vahvistaa linjaukset keväällä 2022 hyväksyttävässä valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen perusteista annettavassa lakisäätöisessä suunnitelmassa.

Hallintomenoihin kohdistuvat säästöt

Osana puoliväliriihen ratkaisuja matkustus- ja toimistotilamenoihin kohdistuu säästöjä kaikilla hallinnonaloilla. Matkustusmenoihin kohdistuva säästö on vuosittain 20 milj. euroa ja toimistotilamenojen vuosittainen säästö 10 milj. euroa. Edellä mainittua säästökokonaisuutta on käsitelty myös luvussa 5.3.

Valtion toiminnan digitalisaation ja tuottavuuden kehittämiseen perustuen valtion kaikkia toimintamenoja on vähennetty vuodesta 2020 alkaen. Vuonna 2023 toimintamenojen vähennys on 73 milj. euroa. Vähennyksiä ei jatketa vuoden 2023 jälkeen.

5.4. Budjettitalouden tulot

Vuonna 2023 budjettitalouden tulojen arvioidaan olevan 72,2 mrd. euroa. Verotulojen osuus budjettitalouden varsinaisista tuloista nousee 90 prosenttiin kehyskauden lopulla. Verotuloennuste perustuu keskipitkän aikavälin arvioon kokonaistaloudellisesta kehityksestä. Tuloarvioissa on huomioitu hallitusohjelmassa päätetyt veroperustemuutokset. Budjettitalouden varsinaisia tuloja samoin

kuin verotuloja kasvattaa hyvinvointialueiden perustaminen v. 2023. Valtion verotulot kasvavat vuosina 2023—2026 arviolta lähes 3 % vuodessa pois lukien hyvinvointialueiden perustamisen vaikutukset.

Veroperustemuutokset

Pääministeri Marinin hallitusohjelman veropoliittisista toimenpiteistä on tässä vaiheessa vaalikautta toteutettu jo valtaosa, mutta eräitä toimia toteutetaan vielä v. 2023. Hallitus on lisäksi tehnyt hallitusohjelman ulkopuolisia veroperustemuutoksia, kuten ottanut käyttöön irtaimen käyttöomaisuuden korotetut poistot vuosiksi 2020—2025.

Merkittävin kehyskauden verotuottoihin vaikuttava veroperustemuutos on v. 2023 voimaan tuleva sote-uudistus. Uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille ja niiden rahoitusvastuu kunnilta valtiolle. Kuntien tuloja pienennetään siirtyviä kustannuksia vastaavasti alentamalla valtionosuuksia, verotulomenetysten kompensatioita, kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta sekä kunnallisveroa. Valtion osuus yhteisöveron tuotosta kasvaa ja valtion ansiotuloverotusta kiristetään kunnallisveron keventämistä vastaavasti. Kaiken kaikkiaan kuntien verotuloja leikataan v. 2023 n. 14,9 mrd. euroa ja valtion verotuloja kasvatetaan n. 14,6 mrd. euroa. Jotta ansiotuloverotus ei kiristyisi sote-verouudistuksen takia, valtion ansiotuloverotusta kevennetään n. 0,3 mrd. euroa. Koronapandemian aikana taloudellisen tilanteen helpottamiseksi toteutettiin tilapäinen verotuksen maksujärjestelymenettelyn huojentaminen, jonka seurauksena verokertymiä siirtyy vuosilta 2020 ja 2021 vuosille 2022 ja 2023. Toimenpiteen arvioidaan kasvattavan valtion verokertymiä yhteensä n. 130 milj. euroa v. 2023.

Muita julkisen talouden suunnitelmaan sisältyviä veroperustemuutoksia ovat muun muassa tutkimus- ja kehitystoiminnan lisävähennys sekä ikäihmisten korotettu työtulovähennys, jotka molemmat tulevat voimaan vuodesta 2023 alkaen.

Alla olevassa taulukossa esitetään arvio keskeisten veroperustemuutosten vaikutuksesta valtion verotuloihin vuositasolla. Perustemuutosten vaikutukset kunkin vuoden kassaperusteiseen verokertymään riippuvat muutosten voimaantulon tarkasta ajoituksesta ja kertymäviiveen suuruudesta. Veroperustemuutosten vaikutus valtion tulojen kassakertymään muodostuu voimaantulovuotena siten vuositasen arviota pienemmäksi. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutukset kompensoidaan nettomääräisesti kunnille.

Taulukko 7. Keskeisten veroperustemuutosten ja maksujärjestelyhuojennuksen vaikutus valtion verotuottoon vuositasolla, milj. euroa

	2023	2024	2025	2026
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus	-388	-403	-419	-434
Ikääntyneiden korotettu työtulovähennys	-78			
Kotitalousvähennyksen määräaikainen korottaminen kotitalous-, hoiva- ja hoitotyön osalta (2022—2023)	-40 ¹			
Ns. solidaarisuusveron poistuminen		-103		
Valtionverotuksen invalidivähennyksen poistaminen	11			
Sote-uudistuksen vaikutus ansio- ja pääomatuloveron tuottoon	13 688			
Valtion ansiotuloverotuksen sote-verokevennys	-297			
Arvonnousuvero	25			
Tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys	-100			
Irtaimen käyttöomaisuuden korotettujen poistojen (2020—2025) päätyminen (arvio)				397

	2023	2024	2025	2026
Sote-uudistuksen vaikutus valtion yhteisöveron tuottoon	854			
Tupakkaveron korotus	59			
Parafiinisen dieselin verotuen poistaminen	43			
Arpajaisveron alentaminen (2022—2023)	16	73		
Kiinteistösisjoitusten voittojen verotus	15			
Kaivosvero	10			
Maksujärjestelyjen vaikutus kertymiin	130			

¹⁾ Määräaikainen, poistuu vuonna 2024.

Verotulojen kehitys 2023—2026

Ansio- ja pääomatuloveron veropohjan arvioidaan kasvaneen 4,9 % v. 2021. Vuonna 2022 veropohjan arvioidaan kasvavan 2,5 % ja vuodesta 2023 alkaen kehyskaudella keskimäärin 3,1 % vuodessa. Palkkatulojen arvioidaan kasvavan 3,6 % v. 2022 ja 3,3 % v. 2023, minkä jälkeen palkkatulojen kasvu hidastuu hieman työllisyyden kasvun hidastuessa, ollen keskimäärin 3,0 % vuodessa kehyskaudella. Eläketulot kasvavat kehyskaudella hieman palkkatuloja nopeammin eläkeläisten lukumäärän kasvun ja eläkejärjestelmän kypsymisen myötä. Pääomatulojen arvioidaan kasvaneen 17,2 % v. 2021. Vuonna 2022 pääomatulojen arvioidaan supistuvan 2,8 % Ukrainan sodan aiheuttaman epävarmuuden seurauksena. Vuonna 2023 pääomatulojen arvioidaan kasvavan 2,8 % ja siitä eteenpäin kehyskaudella 2,7 % vuodessa. Ansio- ja pääomatuloveron kertymäärviössä on huomioitu pääministeri Marinin hallituksen ohjelman kirjaukset, mukaan lukien sote-uudistukseen liittyvä verouudistus v. 2023, sekä muut tiedossa olevat veroperustemuutokset. Hallitus on linjannut, että v. 2023 tulee voimaan ikääntyneiden korotettu työtulovähennys. Kehyskauden verotuottoihin vaikuttavat myös aikaisemmin voimaan tulleet määräaikaiset muutokset. Vuosien 2024—2026 verotuottoarviointiin sisältyy teknisenä oletuksena ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus.

Yhteisöveron maksuunpanon mukaisen kokonaistuoton arvioidaan kasvavan v. 2023—2026 pääosin kansantalouden tilinpidon mukaista toimintaylijäämää vastaavasti, keskimäärin 4,9 % vuodessa. Yhteisöveron kertymäärviössä on huomioitu pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjaukset, mukaan lukien sote-uudistukseen liittyvä verouudistus v. 2023 sekä muut tiedossa olevat veroperustemuutokset. Kertymäärviöön sisältyy vuodesta 2023 alkaen tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys, jonka verotuottoa alentavaksi vaikutukseksi on tässä vaiheessa arvioitu vuositasolla 100 milj. euroa. Edellä mainittujen muutosten lisäksi korkovähennysrajoitusta on päätetty edelleen kiristää. Tämän muutoksen verotuottoja lisäävät vaikutukset on tässä vaiheessa arvioitu pieniksi. Konsernien globaalia minimiverotaso koskevan direktiiviehdotuksen mukaisten säännösten arvioidaan kasvattavan verotuloja kehyskaudella. Vaikutuksen suuruudesta ei vielä ole arviota.

Arvonlisäveron tuoton arvioidaan kasvavan v. 2023—2026 keskimäärin 3,0 %. Arvonlisäverojen tuotto kasvaa v. 2023 arviolta 3,1 %. Tämän jälkeen verotuoton ennustetaan kasvavan n. 2—4 % vuosittain. Arvonlisäveron tuoton kasvuennuste perustuu pääosin kotitalouksien kulutusmenojen kehitykseen. Vuosina 2020 ja 2021 erääntyneisiin veroihin liittyneen huojennetun maksujärjestelyn arvioidaan kasvattavan valtion arvonlisäverokertymää 105 milj. euroa v. 2023.

Valmisteverojen tuoton arvioidaan kokonaisuudessaan laskevan vuosina 2023—2026 keskimäärin 1,6 % vuodessa. Laskua selittää energiaverotuottojen pieneneminen, joka on keskimäärin 3 % vuodessa. Valmisteverojen tuottoa kehyskaudella nostaa tupakkaveron korotukset ja parafiinisen dieselin verotuen poistaminen. Valmisteverojen tuottoa nostaa myös jakeluvälvoitteen määrääikainen laskeminen. Valmisteverotuottoja alentaa verollisen kulutuksen väheneminen sekä energiaverotuksen osalta myös esimerkiksi kevyemmin verotettujen biopolttoainesten ja sähkön osuuden kasvaminen.

Autoveron tuoton arvioidaan alenevan keskimäärin 14,3 % vuodessa. Autoveron tuoton alenemiseen vaikuttaa ennen kaikkea sähköautojen myyntiosuuden odotettu kasvu kehyskaudella. Autoveron määrä riippuu ajoneuvon yleisestä vähittäismyynti- ja hiilidioksidipäästöarvosta, jolloin vähäpäästöisten autojen myyntiosuuden kasvu pienentää keskimääräistä autoveroa.

Ajoneuvoveroon sisältyy hiilidioksidipäästöjen perusteella kannettava perusvero sekä käyttövoimavero, jota kannetaan muilta kuin bensiinikäyttöisiltä henkilö- ja pakettiautoilta sekä kuorma-autoilta. Ajoneuvoveron tuoton arvioidaan alenevan keskimäärin 3,5 % vuodessa johtuen pitkälti autokannan keskimääräisen hiilidioksidipäästöarvon laskusta.

Arpajaisveroa kertyy pääasiassa yksinoikeudella toimeenpannuista arpajaisista. Rahapelitoiminnan tuottojen tuloutuksen laskua kompensoidaan edunsaajille alentamalla arpajaisveroa v. 2023. Tämän seurauksena veroa arvioidaan kertyvän 58 milj. euroa v. 2023 ja tämän jälkeen 140—150 milj. euroa vuodessa.

Muut budjettitalouden tulot

Valtion saamien sekalaisten tulojen suurin yksittäinen erä on eläkemenojen rahoittamiseksi valtion eläkerahastosta tehtävät siirrot. Kehyskauden aikana siirrolla rahoitettava osuus eläkemenoista nousee nykyisestä 40 prosentista 43 prosenttiin (HE 1/2022) rahastolle asetetun rahastointitavoitteen täytyttyä. Sekalaisia tuloihin sisältyy EU:lta saatavat tulot. EU:n elpymisvälineestä oletetaan kertyvän tuloa kehyskauden aikana v. 2023—2026 keskimäärin lähes 0,4 mrd. euroa eli yhteensä 1,5 mrd. euroa.

Vuoden 2022 osalta budjetoituihin omaisuustuloihin sisältyy osinkoja, pääomanpalautuksia ja omaisuuden myynnistä saatavia tuloja noin 2,4 mrd. euroa. Tästä osinkojen osuudeksi arvioidaan n. 1,4 mrd. euroa. Budjetoituihin omaisuustuloihin sisältyy omaisuuden myynnistä saatavia tuloja noin miljardi euroa v. 2022 ja 0,4 mrd. euroa v. 2023. Omaisuuden myynnit liittyvät aiemmin toteutettujen ns. tulevaisuusinvestointien rahoittamiseen ja yleiseen velanottotarpeen pienentämiseen. Myyntien toteutukseen vaikuttaa vallitseva markkinatilanne. Vuoteen 2022 verrattuna osinkotulojen ennakoidaan supistuvan ja jäävän kehyskaudella noin miljardiin euroon vuodessa.

Taulukko 8. Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden varsinaisista tuloista vuosina 2022—2026, mrd. euroa

	2022	2023	2024	2025	2026	2023—2026 keskim. vuosimuutos, %
	budjetoitu					
Verotulot yhteensä	48,7	63,8	66,5	68,5	70,4	9,7
— ansio- ja pääomatuloverot	10,9	24,0	25,9	26,9	27,9	32,6
— yhteisövero	3,8	5,6	6,0	6,2	6,5	8,0
— arvonlisävero	21,5	22,0	22,5	23,3	24,1	3,0
— valmisteverot	7,5	7,4	7,3	7,1	6,9	-1,6
— muut verotulot	5,0	4,8	4,9	5,0	5,0	0,9
Sekalaiset tulot	6,4	6,5	6,3	6,5	6,6	0,8

Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	2,7	1,7	1,3	1,3	1,3	-14,9
— Osinkotulot ja osakkeiden myyntitulot	2,4	1,4	1,0	1,0	1,0	-17,3
Tulot yhteensä¹	57,9	72,2	74,3	76,4	78,4	7,8

¹⁾ Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut.

5.5. Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka

Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka

Valtion budjettitalouden arvioidaan olevan 7,5 mrd. euroa alijäämäinen v. 2023, mikä on 0,1 mrd. euroa vähemmän kuin v. 2022 (ml. ensimmäinen lisätalousarvio). Kehyskaudella alijäämä on suurimmillaan v. 2024, jolloin se on 7,6 mrd. euroa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus muuttaa julkisten menojen rakennetta nostaen valtion budjettitalouden menojen tasoa merkittävästi vuodesta 2023 alkaen. Hyvinvointialueiden rahoitus muodostuu siirroista kuntien valtionrahoituksesta sekä kuntien verotuloista. Tämän vuoksi vuonna 2023 sekä valtion menot että tulot kasvavat merkittävästi vuoteen 2022 verrattuna.

Vuosina 2023—2026 budjettitalouden alijäämä on keskimäärin 7,2 mrd. euroa, kun vuosittainen alijäämä edellisessä kehyspäätyksessä oli keskimäärin 7,6 mrd. euroa. Verrattuna edelliseen kehyspäätykseen alijäämä on keskimäärin 0,4 mrd. euroa pienempi vuosittain. Alijäämää pienentävät erityisesti kasvaneet verotuloarviot, sillä vuosien 2023—2025 verotuloarviot ovat keskimäärin 3,5 mrd. euroa korkeammat kuin edellisessä kehyspäätyksessä. Erityisesti ansio- ja pääomatuloverojen, arvonlisäveron sekä yhteisöveron tuottoarvioita on nostettu verrattuna edelliseen kehyspäätykseen. Muutos selittyy ennakoitua paremmalla taloudellisella kehityksellä.

Valtionvelan määrän arvioidaan olevan n. 144 mrd. euroa v. 2023, mikä on n. 52 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtionvelan määrän arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 7,2 mrd. eurolla tai 4,9 prosentilla vuodessa. Vuonna 2026 valtionvelan arvioidaan olevan n. 165 mrd. euroa, mikä on n. 54,5 % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Valtiontalouden sekä koko julkisen talouden jäämä- ja velkakehitystä tarkastellaan kansantalouden tilinpidon näkökulmasta luvussa 3.2.

Taulukko 9. Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden tasapainosta vuosina 2022—2026, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	TA+LTA				
	2022	2023	2024	2025	2026
Budjettitalouden arvioidut tulot yhteensä ¹	57,9	72,2	74,3	76,4	78,4
Budjettitalouden arvioidut menot yhteensä, käyvin hinnoin ²	65,6	79,7	81,9	83,5	85,1
Arvio budjettitalouden tasapainosta	-7,6	-7,5	-7,6	-7,1	-6,7
Valtionvelka suhteessa BKT:hen, %	51½	52	53	54	54½

¹⁾ Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut.

²⁾ Menot on muutettu käypähintaiseksi valtiovarainministeriön valtionmenojen hintaindeksiennusteella, joka antaa suuntaa antavan arvion hintakehityksestä kehyskaudella.

5.6. Budjetin ulkopuolinen valtiontalous

Valtio kansantalouden tilinpidossa

Kansantalouden tilinpidossa valtiosektoriin luetaan kuuluvaksi valtion budjettitalouden ohella budjettitalouden ulkopuolella olevat valtion rahastot (pl. Valtion Eläkerahasto, joka luokitellaan kansantalouden tilinpidossa työeläkelaitosten sektoriin) sekä yliopistot, yliopistokiinteistöyhtiöt, Business Finland Oy, Business Finland Venture Capital Oy, DigiFinland Oy, Finlogic Oy, FinnHems Oy, Fintraffic Meriliikenteenohjaus Oy, Fintraffic Raide Oy, Fintraffic Tie Oy, Gasonia Oy, Governia Oy, Hansel Oy, HAUS Kehittämiskeskus Oy, Ilmastorahasto Oy, Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö sr, Kansallisgalleria, Leijona Catering Oy, Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy, Maakuntien tilakeskus Oy, Senaatti-kiinteistöt, Solidium Oy, Suomen Malmijalostus Oy, Suomen Teollisuussijoitus Oy, Suomi-rata Oy, Tapio Oy, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Turun tunnin juna Oy, Työterveyslaitos, Yleisradio Oy sekä Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö YTHS.

Kansantalouden tilinpidossa valtiolla on kymmenen talousarvion ulkopuolista rahastoa. Valtion rahastoja ovat Valtion asuntorahasto (VAR), Maatilatalouden kehittämisrahasto (MAKERA), Valtion ydinjätehuoltorahasto, Huoltovarmuusrahasto, Valtiontakuurahasto, Rahoitusvakausrahasto, Valtion televisio- ja radiorahasto, Maatalouden interventiorahasto (MIRA), Palosuojelurahasto ja Öljysuojarahasto (ÖSRA). Yliopistojen kokonaisrahoitus muodostuu valtion talousarviossa yliopistoille osoitetuista määrärahoista ja tätä täydentävästä rahoituksesta, joka sisältää mm. tulot maksullisesta toiminnasta, lahjoitukset ja sponsorirahoituksen. Yleisradio Oy:n valtionrahoitus on perustunut vuoden 2013 alusta lukien yleisradioverolla katettuihin määrärahasiirtoihin Valtion televisio- ja radiorahastoon ja edelleen Yleisradio Oy:lle. Kehyksen ulkopuolinen määräraha on n. 569 milj. euron tasolla kehyskaudella 2023—2026.

Valtion sijoitusyhtiö Solidium Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jonka tehtävänä on vahvistaa ja vakauttaa kotimaista omistusta kansallisesti tärkeissä yrityksissä. Yhtiön osakesalkussa on kaksitoista pörssilistattua yhtiötä, joissa Solidium on vähemmistöomistaja. Solidiumin hallitus tekee sijoituspäätökset itsenäisesti johdon valmistelemien analyysien ja esitysten perusteella. Solidiumin osakeomistusten tuotto oli 33,5 prosenttia kalenterivuonna 2021. Solidium jakaa osinkoa Suomen valtiolle yhteensä 368 milj. euroa tilikaudelta 2020—2021 ja osakemyyntien avulla rahoitettua pääoman palautusta 500 milj. euroa. Osingonjako oli poikkeuksellisen suuri, koska vuoden 2021 osinkojen (200 milj. euroa) lisäksi maksettiin myös vuodelta 2020 eteenpäin lykätty osingot (168 milj. euroa). Tämän lisäksi Solidiumin kaikki SSAB AB:n osakkeet, eli n. 271 milj. euron arvosta osakkeita, siirrettiin Suomen valtiolle pääoman palautuksena. Katsauskauden aikana Suomen valtion kaikki Anora Group Oyj:n osakkeet, eli n. 143 milj. euron arvosta osakkeita, siirrettiin Solidiumille. Solidium Oy:n omistusten arvo oli viime vuoden lopussa n. 9,3 mrd. euroa.

Vuoden 2021 aikana perustettiin Suomi-Rata Oy sekä Turun tunnin juna Oy ja asetettiin selvitystilaan Pohjolan Rautatiet Oy.

Muilta osin valtion omistajapolitiikasta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto, jonka vastuulle on keskitetty kaupallisiin perustein toimivien yhtiöiden omistajaohjaus. Lisäksi osaston vastuulla on valmistella yleiset valtion omistajapolitiikkaa koskevat linjaukset, omistajaohjauskäytännöt sekä koordinoita ministeriöiden yhteistyötä koskien omistajaohjausta.

Budjetin ulkopuolinen rahastotalous

Valtion eläkerahaston keräämät eläkemaksut muodostavat yhden merkittävimmistä rahastojen tuloeristä. Muihin veroluonteisiin tuloihin sisältyy mm. energiatuotteiden ja sähkön valmisteverotuksen yhteydessä kannettavat huoltovarmuusmaksut sekä Rahoitusvakausrahaston pankeilta keräämät maksut.

Veroluontoiset tulot ja maksut alenevat vuodesta 2023 vuoteen 2025 yhteensä arviolta 500 milj. eurolla, kun Rahoitusvakausrahastoon sisältyvät Kriisinratkaisurahasto ja Talletussuojarahasto saavuttavat niille asetetun tavoitetason, jonka jälkeen pankeilta ei enää peritä maksuja rahastoon.

Siirrot valtion talousarvioon liittyvät lähinnä eläkemenojen rahoittamiseen. Vuoteen 2023 asti maksetuista eläkkeistä 40 % katetaan valtion rahastosta tehtävällä tuloutuksella. Vuodesta 2024 alkaen tuloutus kasvaa asteittain yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa, kunnes se on 45 % vuodesta 2028 lähtien. Vuoden 2026 tasolla tämä merkitsee talousarviosiirron kasvua n. 150 milj. eurolla.

Rahastojen myöntämistä lainoista ja niiden takaisinmaksuista saatavista tuloista suurin osa liittyy Ydinjätehuoltorahaston toimintaan. Jätehuoltovelvollisilla on oikeus saada turvaavia vakuuksia vastaan lainaa määrääjäksi. Asuntorahasto ei ole myöntänyt uusia lainoja enää vuoden 2007 jälkeen, minkä seurauksena sen myöntämien lainojen takaisinmaksujen supistuminen jatkuu. Talousarvion ulkopuolisten rahastojen alijäämän arvioidaan olevan kehyskaudella keskimäärin n. 300 milj. euroa vuodessa ja ilman rahoitustaloustoimia alijäämä on keskimäärin n. 590 milj. euroa vuodessa.

Vuosina 2022—2023 Öljysuojarahastoon siirretään vuodessa 4 milj. euroa valtion talousarviosta kattamaan öljyntorjunnan ylläpidosta ja mahdollisista öljyvahingoista aiheutuvia kustannuksia. Öljysuojarahaston pääomarajan ylityttyä on öljysuojamaksun keräämisestä luovuttu ja EU-oikeudellisten ongelmien vuoksi maksun keräämistä ei oleteta aloitettavan uudelleen. Sen sijaan valmisteilla olevan hallituksen esityksen mukaan Öljysuojarahasto lakkautettaisiin ja sen tehtävät siirrettäisiin perustettavalle ympäristövahinkorahastolle.

Valtiontakuurahaston ennakoivassa rahoituslaskelmassa on varauduttu v. 2023 ja 2024 Finnvera Oyj:n vientitakuu- ja erityisrahoitustoiminnasta mahdollisesti syntyvän tappiollisen erillistuloksen kattamiseen. Finnvera Oyj:n valtion vastuulla oleva vientitakuu- ja erityistakauskannan riskisyys on kasvanut koronaviruspandemian seurauksena.

Taulukko 10. Budjetin ulkopuoliset valtion rahastot, milj. euroa

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Verot ja veroluonteiset tulot yhteensä	460	521	520	200	61	61
Sekalaiset tulot	98	113	108	103	102	104
Eläkemaksut	1 547	1 583	1 571	1 574	1 572	1 558
Korkotulot ja voiton tuloutukset	615	416	418	421	420	418
Siirrot talousarviosta	948	569	573	569	569	569
Tulot pl. rahoitustaloustoimet	3 668	3 202	3 190	2 867	2 723	2 710
Myönnettyjen lainojen takaisinmaksut	1 978	1 964	1 893	1 861	1 858	1 863
Tulot yhteensä	5 645	5 166	5 083	4 728	4 581	4 572
Kulutusmenot	177	224	222	216	209	200
Siirtomenot	1 109	1 178	1 209	1 098	1 046	899
Korkomenot	16	17	17	17	17	17
Siirrot talousarvioon	1 943	1 999	2 078	2 133	2 185	2 238
Muut menot	20	28	12	10	10	10
Menot pl. rahoitustaloustoimet	3 265	3 446	3 538	3 473	3 467	3 364
Myönnetyt lainat ja muut finanssisijoitukset	1 637	1 920	1 555	1 570	1 580	1 603
Menot yhteensä	4 902	5 366	5 093	5 049	5 047	4 967
Nettoyli- tai alijäämä	743	-200	-10	-315	-465	-395

Liikelaitokset

Metsähallitus on valtion liikelaitos, jonka tehtävänä on käyttää, hoitaa ja suojella hallinnassaan olevaa valtion suoraan omistamaa rakentamatonta maa- ja vesiomaisuutta. Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa ja hoitaa budjettivaroin laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä. Metsätaloutta ja muuta markkinaehtoista liiketoimintaa Metsähallitus harjoittaa omistamiensa tytäryhtiöiden kautta. Metsähallituksen metsätalousliiketoiminta on yhtiötetty valtion kokonaan omistamaan Metsähallitus Metsätalous Oy:öön. Metsähallitus maksaa voiton tuloutusta valtiolle käyttöoikeuskorvausten ja osinkojen perusteella. Metsähallituksen hallinnassa on n. 12,6 milj. hehtaaria valtion omistamia maa- ja vesialueita, joiden tasearvo on n. 3,9 mrd. euroa. Tästä tuottovaatimuksen alaista peruspääomaa on n. 2,6 mrd. euroa. Metsähallituksen tuloutus vaihtelee 105—120 milj. euron välillä vuosina 2023—2026, mikä vastaa aiempien vuosien tasoa.

Senaatti-konserniin kuuluvat Senaatti-kiinteistöt ja vuoden 2021 alusta toimintansa aloittanut Puolustuskiinteistöt. Tehtävänä on valtion toimitilastrategian tavoitteiden mukaisten työympäristöratkaisujen tuottaminen asiakkaille ja organisaatioiden suorituskyvyn nostaminen valtionhallinnossa. Liiketoiminta perustuu työympäristöjen ja kiinteistövarallisuuden kehittämiseen, toimitilojen vuokraukseen sekä toimitiloihin liittyvien palvelujen tarjoamiseen asiakkaille. Palveluja voidaan tuottaa myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalla. Senaatti-konserni toimii liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Konserni tulouttaa vuosittain valtion talousarvioon 38 milj. euroa v. 2023—2026. Konsernin vuokrauksesta saaman tuloksen arvioidaan pysyvän 18 milj. euron tasolla. Vuosien 2023—2026 kiinteistömyynneissä pyritään yltämään 100 milj. euroon vuodessa.

5.7. Kestävä kehitys

Globaali kestävä kehityksen toimintaohjelma, Agenda 2030, asettaa yhteiset tavoitteet kestävä kehityksen toteuttamiseksi kaikille YK:n jäsenmaille. Agenda 2030 pyrkii kestäväan kehitykseen niin talouden, ihmisten hyvinvoinnin kuin ympäristönkin kannalta.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman tavoitteena on luoda Suomesta sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä kehityksen yhteiskunta vuoteen 2030 mennessä.

Hiilineutraali Suomi julkisen talouden suunnitelmassa 2023—2026

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy määrärahoja, joiden voidaan arvioida olevan hallitusohjelman hiilineutraaliuden tavoitteita edistäviä. Määrärahoilla edistetään mm. ympäristön ja luonnon hyvinvointia sekä luonnon monimuotoisuutta esimerkiksi luonnonsuojelualueiden hankinnalla ja kehitysyhteistyömäärärahoilla. Päästöjä pyritään vähentämään mm. tukemalla uusiutuvaa energiaa sekä edistämällä joukkoliikennettä. Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiohankkeilla edistetään biotalousratkaisuja sekä kehitetään Suomea kohti vähähiilistä yhteiskuntaa. EU:n viherryttämistuella, ympäristökorvauksilla sekä luonnonmukaisen tuotannon edistämällä on merkittävä rooli maatalouden kehittämisessä ympäristön kannalta kestäväan suuntaan. Määrärahat kohdentuvat etenkin työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, ympäristöministeriön sekä ulkoministeriön hallinnonaloille.

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien hiilineutraaliutta edistävien määrärahojen lajittelussa on käytetty hallitusohjelman mukaisten strategisten kokonaisuuksien jakoa.

Julkisen talouden suunnitelmassa hiilineutraaliuteen liittyviä tavoitteita edistetään yhteensä n. 2,7 mrd. eurolla v. 2023 alentan n. 2,1 mrd. euroon v. 2026.

Vuoden 2023 määrärahasoaa korottaa merkittävästi Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaiset rahoitukset. Suomen enimmäissaannoksi arvioidaan nykyennusteiden valossa 2,085 mrd. euroa, josta vihreään siirtymään kohdennetaan noin puolet. Vihreän siirtymän osalta määrärahalisäyksiä kohdistuu mm. investointeihin puhtaaseen energiantuotantoon, vähäpäästöisiin innovaatioihin, rakennusalan ympäristöratkaisuihin sekä sähköisen liikenteen latausinfrastruktuurin tukemiseen korottaen vuoden 2023 määrärahasoaa.

Lisäksi vuoden 2023 määrärahasoaa korottavat varautumisen ministerityöryhmän linjausten pohjalta tehdyt päätökset energiaomavaraisuutta ja huoltovarmuutta vahvistavasta toimenpidekokonaisuudesta, jonka tavoitteena on nopeuttaa merkittäväällä tavalla irtautumista fossiilisesta energiasta sekä tukea uuden teknologian käyttöönottoa. Lisäykset ovat laaja-alaisia kohdistuen liikenteeseen, energiaan, asumiseen sekä maatalouden pitkävaikutteisiin toimiin.

Vihreän siirtymän investointien vauhdittamiseksi sisältyy julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2023—2026 yhteensä 36,8 milj. euroa lisäyksiä lupa- ja muihin hallinnollisiin menettelyihin ja digitalisaatioon. Alla olevan taulukon lukuihin ei sisälly toimintamenoja, eivätkä nämä lisäykset siksi näy taulukossa.

Hiilineutraliutta edistävien määrärahojen tason alenemiseen kehyskaudella vaikuttaa elpymis- ja palautumissuunnitelman ja varautumisministerityöryhmän linjaaman rahoituksen alenemisen lisäksi mm. uusiutuvan energian tuotantotuen aleneminen. Sen sijaan uuden rakennerahastokauden seurauksena rakennerahastojen rahoituksesta kasvava osuus kohdistuu vähähiilisyteen.

Edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna hiilineutraaliutta edistävien määrärahojen taso on noussut selvästi johtuen etenkin siitä, että elpymis- ja palautumissuunnitelman toimenpiteitä ei vielä edellisessä julkisen talouden suunnitelmassa oltu huomioitu taulukon luvuissa, koska kansallinen suunnitelma ei vielä viime keväänä ollut valmis. Lisäksi toimet energiaomavaraisuuden ja huoltovarmuuden vahvistumiseksi painottuvat kehyskauden alkupuolelle.

Taulukko 11. Hiilineutraali Suomi, keskeiset toimenpiteet vuosina 2023—2026 (milj. euroa)

	2023	2024	2025	2026
3.1 Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi	1083	948	785	626
3.2 Suomi kokoaan suurempi maailmalla	364	366	361	408
3.4 Elinvoimainen Suomi	296	286	278	271
3.4.1 Liikenneverkon kehittäminen ja ylläpitäminen	254	220	204	197
3.4.2 Maatalous	718	615	614	614
Yhteensä	2 716	2 435	2 242	2 116

Verot

Veroja, joiden voidaan katsoa edistävän hiilineutraaliuden tavoitteita, on useita. Näitä ovat erityisesti energiaverot, ajoneuvovero, autovero, eräiden juomapakkausten valmistevero sekä jätevero. Vaikka niitä voidaan kokonaisuutena pitää hiilineutraaliustavoitteiden mukaisina veroina, niihin voi sisältyä tavoitteen vastaisia yksittäisiä verotusrakenteita.

Hallitusohjelman mukaisesti v. 2020—2023 valmistellaan kestävän kehityksen verouudistus, jonka tavoitteena on edistää siirtymistä kohti hiilineutraaliutta. Kestävän kehityksen verouudistus koostuu energiaverotuksen uudistuksesta, liikenteen verotuksen uudistuksesta, kiertotalouden edistämisestä verokeinoin sekä päästöperusteisen kulutusveron selvittämisestä.

Suurin osa hallitusohjelman veropoliittisista toimenpiteistä on jo toteutettu vaalikauden alkuvuosina. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy kuitenkin joitain muutoksia energiaverotukseen, joiden voidaan katsoa edistävän hiilineutraaliutta. Näitä ovat aiempina vuosina pienennetyn parafiinisen dieselin verotuen poistaminen vuonna 2023, energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen asteittaisen poistamisen jatkaminen vuosina 2023—2025.

Lisäksi vähäpäästöisten työsuhdeautojen verotusarvo on alennettu vuosille 2023—2025.

Biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen alentaminen (7,5 prosenttiyksiköllä) varautumisministerityöryhmän linjauksen mukaisesti kasvattaa energiaverotuottoa 74 milj. eurolla v. 2023 ja 12 milj. euroa v. 2024.

Verotuksen ympäristöohjauksen kokonaisuutta tarkastellaan lähemmin vuoden 2022 talousarvioesityksen yleisperustelujen luvussa 6.

6. Hyvinvointialueiden talous

6.1. Hyvinvointialueiden rahoitus ja valtion toimenpiteet

Hyvinvointialueiden talous

Hyvinvointialueiden taloutta, sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuun siirtoa (ns. sote-uudistus) sekä hyvinvointialueiden valtion rahoitusta käsitellään julkisen talouden suunnitelmassa kokonaisuutena. Hyvinvointialueita koskien on asetettu myös rahoitusasemataavoite (ks. luku 2). Tässä julkisen talouden suunnitelmassa on otettu huomioon uudistuksen keskeiset vaikutukset myös valtion- ja kuntatalouteen. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuun siirto ja rahoitusjärjestelmää koskevat muutokset toteutuvat 1.1.2023.

Suomeen on 1.7.2021 lukien muodostettu 21 hyvinvointialuetta, joille siirretään 1.1.2023 nykyisin kuntien ja kuntayhtymien vastuulle kuuluva sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen ja näiden kustannukset. Hyvinvointialueiden toimintaa johtavat aluevaltuustot, jotka ovat aloittaneet toimintansa 1.3.2022. Lisäksi uusi HUS-yhtymä vastaa 1.1.2023 lukien erikoissairaanhoidon järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa. Lainsäädännössä vahvistetun mukaisesti Helsingin kaupunki ainoana poikkeuksena vastaa kuntana myös vuodesta 2023 lukien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä. Tässä osiossa hyvinvointialueiden taloutta käsiteltäessä mukaan luetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen osalta myös Helsingin kaupunki.

Taulukko 12. Hyvinvointialueiden rahoitus, siirtyvät valtionavustukset sekä uudistuksen muutos- ja valmistelukustannukset, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2023 hintatasossa

	TA 2022	2023	2024	2025	2026
Valtion yleiskatteinen rahoitus ¹					
VM	880,5	21 444,8	22 675,3	22 923,5	23 149,0
Muutos- ja valmistelukustannukset					
OM ²	13,3				
VM (ICT-muutuskustannukset)	175,3	4,2	104,2	0,0	0,0

	TA 2022	2023	2024	2025	2026
VM (muu valmistelurahoitus) ³	202,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Useita pääluokkia	8,3	9,4	4,6	4,0	4,0
Valtionavustukset					
SM		4,0	4,0	3,0	3,0
TEM		10,0	10,0	10,0	10,0
STM		423,5	372,8	294,3	253,5
Kaikki yhteensä	1 280,3	21 895,9	23 170,9	23 234,8	23 419,5

¹⁾ Sisältää kunnilta siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannukset sekä kehyskauden aikana voimaantulevat uudet tehtävät. Lukemissa on mukana hoitotakuun laajentamiseen liittyen myös kehysvaraukset vuodesta 2024.

²⁾ Kehyskaudella alue- ja kuntavaaleihin ja näiden vaalien vaalitietojärjestelmän tarpeisiin on varauduttu seuraavin kustannuksin: v. 2024 0,85 milj. euroa sekä v. 2025 6,34 milj. euroa.

³⁾ Momentin määrärahassa huomioitu vuoden 2022 lisätalousarviossa tehty lisäys 155,75 milj. euroa.

Hyvinvointialueiden rahoitus

Hyvinvointialueet rahoittavat toimintansa pääosin valtion rahoituksella, eikä niillä ole verotusoikeutta. Hyvinvointialueiden yleiskatteinen valtionrahoitus on yhteensä n. 22,3 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla, josta n. 880 milj. euroa maksetaan alueille vuoden 2022 joulukuussa. Lisäksi hyvinvointialueet saavat asiakasmaksuja ja muita toimintatuloja sekä rahoitustuottoja.

Hyvinvointialueiden rahoitus ja siihen liittyvät siirrot sisältyivät jo edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan. Tässä julkisen talouden suunnitelmassa rahoituksen määrä on tarkistettu kuntien vuoden 2022 talousarviotietojen ja viimeisimpien ennusteiden mukaiseksi. Rahoituksen tasossa on edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna otettu lisäyksenä huomioon 599 milj. euroa. Yhteensä kunnilta ja kuntayhtymiltä siirtyy sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen liittyviä kustannuksia 21,2 mrd. euroa vuoden 2022 tasossa.

Hyvinvointialueiden rahoituksen taso nousee v. 2023 edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna n. 315 milj. euroa. Nousua selittää mm. edellä mainittu kunnilta siirtyviä kustannuksia koskevan arvion muutos, indeksikorotus sekä uusiin ja laajeneviin tehtäviin liittyvä rahoitus. Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain mukaisesti hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoituksen tammikuun maksuerästä puolet maksetaan jo 1.12.2022. Tämän johdosta hyvinvointialueiden v. 2023 rahoituksesta on aikaistettu vuodelle 2022 n. 880 milj. euroa suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Siirtyviä kustannuksia koskevat laskelmat tarkistetaan kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella vuoden 2023 aikana. Hyvinvointialueiden rahoitus korjataan vuodesta 2024 alkaen siten, että se vastaa kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2022 lopullisia siirtyviä kustannuksia.

Hyvinvointialueiden rahoitus muodostuu pääasiallisesti siirroista, jotka tehdään kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta (n. 5,36 mrd. euroa) ja kuntien verotulomenetysten korvauksista (n. 1,94 mrd. euroa) sekä lisäyksestä, joka vastaa valtion tuloverojen sekä yhteisöveron tuoton kasvua uudistuksen veroperustemuutosten seurauksena. Kuntien tehtävien ja rahoitustarpeen vähentyessä kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan 12,64 prosenttiyksiköllä ja kuntien osuutta yhteisöverosta supistetaan, ja vastaava verotuotto kerätään valtion verotuloina. Verotuksen muutokset toteutetaan siten, että ansiotuloverotus ei kiristy uudistuksen seurauksena. Rahoituksen siirto kuntien verotuloista on n. 13,93 mrd. euroa, josta kunnallisveron osuus on n. 13,11 mrd. euroa ja yhteisöveron n. 0,82 mrd. euroa. Hyvinvointialueiden rahoituksessa on otettu lisäyksenä huomioon edellä mainitut tarkentuneet arviot. Suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan siirto kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta

kasvaa n. 15 milj. euroa, siirto kuntien verotulomenetysten korvauksista n. 104 milj. euroa sekä siirto kunnallisverosta ja yhteisöverosta n. 479 milj. euroa. Kuntien järjestämiin peruspalveluihin ja niiden rahoitukseen liittyviä asioita käsitellään kokonaisuutena luvussa 7. Kuntatalous.

Valtion hyvinvointialueille myöntämän sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen rahoituksen tasoa korotetaan vuodesta 2023 lukien vuosittain koko maan tasolla huomioimalla ennakoitu palvelutarpeen kasvu, kustannustason nousu sekä tehtävämuutokset. Rahoituksen taso tarkistetaan myös jälkikäteen vastaamaan koko maan tasolla tilinpäätöstietojen mukaisia toteutuneita kustannuksia seuraavan tilikauden rahoitukseen. Väestön sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen arvioituun vuosittaiseen kasvuun perustuvaa rahoitusosuutta korotetaan mm. siirtymävaiheen kustannusten vuoksi 0,2 prosenttiyksiköllä vuosina 2023—2029. Palvelutarpeen kasvu (mukaan lukien 0,2 prosenttiyksikön korotus) huomioidaan vuosina 2023 ja 2024 täysimääräisesti. Vuodesta 2025 lähtien palvelutarpeen kasvusta huomioidaan 80 %. Palvelutarpeen kasvun arvioidaan lisäävän rahoitusta kehyskaudella n. 253 milj. euroa v. 2023, n. 269 milj. euroa v. 2024, n. 226 milj. euroa v. 2025 ja n. 225 milj. euroa v. 2026 eli rahoituksen taso palvelutarpeen kasvusta johtuen kasvaa n. 1 mrd. eurolla vuoden 2026 tasossa. Rahoituksen indeksitarkistus vuodelle 2023 on 2,48 %, ja se kasvattaa rahoituksen määrää 533 milj. eurolla.

Vuodesta 2023 lukien valtion talousarvioon lisätään myös erillinen arviomäärärahmomentti, joka teknisesti mahdollistaa vuoden aikana mahdollisesti syntyvien lisärahoitustarpeiden budjettikäsittelyn.

Muutos- ja valmistelukustannukset

Sote-uudistuksesta aiheutuu kehyskaudella muutuskustannuksia, ja rahoitus niihin on keskitetty pääosin valtiovarainministeriön pääluokkaan.

Uudistuksesta johtuvien suurimpien muutuskustannuserien on arvioitu aiheutuvan ICT-kokonaisuudesta, joka sisältää lainsäädännön täytäntöönpanosta aiheutuvia kustannuksia sekä uudistuksen tavoitteita tukevan toiminnan kehittämisen kustannuksia. Uudistuksesta aiheutuviin välttämättömiin kertaluonteisiin ICT-muutuskustannuksiin valtio osoittaa erillismäärärahaa (mom. 28.70.05). Hyvinvointialueet rahoittavat laajemman ICT-kehittämisen ja ylläpidon kustannukset itsehallinnollisen päätöksenteon mukaisesti yleiskatteellisesta rahoituksesta (mom. 28.89.31) ja lainanottovaltuutensa puitteissa.

Vuoden 2022 ensimmäisessä lisätalousarviossa siirrettiin 96 milj. euroa ICT-muutuskustannuksiin varattua määrärahaa vuoden 2023 kehyksestä hyvinvointialueiden valmistelukustannuksiin. Julkisen talouden suunnitelmassa varaudutaan siihen, että ICT-muutuskustannuksiin annettavasta 100 milj. euron valtuudesta aiheutuu määrärahavaikutuksia kehyskaudella. Lisäksi pelastustoimen tietohallinnon ja tiedonhallinnon kehittämiseen on varattu vuosina 2023—2024 yhteensä 8,4 milj. euroa.

Pienemmän mittaluokan muutuskustannustarpeita aiheutuu mm. eri ministeriöiden ja virastojen toimintamenoihin. Virastojen muutuskustannus ym. -tarpeisiin on varauduttu 9,4 milj. eurolla v. 2023, 4,6 milj. eurolla v. 2024, 4 milj. eurolla v. 2025 ja 4 milj. eurolla v. 2026.

Sote-uudistukseen liittyen, ja osin siitä riippumatta, hyvinvointialueilla tulee olemaan merkittäviä palkkaharmonisointikustannuksia, joiden kustannusvaikutus ja ajoittuminen tulee riippumaan mm. hyvinvointialueille muodostettavista palkkausjärjestelmistä. Palkkaharmonisoinnin myötä kohoavat palkkakustannukset tullaan kattamaan hyvinvointialueiden rahoitusmallin puitteissa, ja viime kädessä ne tulevat otetuksi huomioon rahoituksen jälkikäteisessä kustannustason tarkastuksessa. Hyvinvointialueiden rahoitukseen palvelutarpeen arvioituun kasvuun vuosina 2023—2029 tehtävällä 0,2 prosenttiyksikön korotuksella voidaan kattaa mm. palkkaharmonisaation kustannuksia.

Hyvinvointialueiden toimintaan ja rahoitukseen vaikuttavat lakisäätöiset uudistukset ja muut toimet

Hyvinvointialueisiin kohdistuu sekä sellaisia päätösperäisiä uudistuksia, jotka ovat tulleet voimaan ennen järjestämisvastuun siirtoa, että sellaisia uudistuksia, jotka tulevat voimaan tai laajenevat vuoden 2023 jälkeisenä aikana tai sen jälkeen. Vuonna 2022 voimassa olevat uudistukset vaikuttavat kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen nettokustannuksiin v. 2022 ja siten siirtolaskelman loppusummaan eli hyvinvointialueiden yleiskatteiseen rahoitukseen.

Arvio pysyvien päätösperäisten hyvinvointialueille siirtyvien ja vuosina 2019—2022 voimaantulleiden uudistusten euromäärästä on vuoden 2022 tasossa n. 195 milj. euroa. Näistä suurimpia ovat vanhuspalvelujen henkilöstömitoitus 96,5 milj. euroa, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksu-uudistus 45,0 milj. euroa ja lastensuojelun jälkihuollon laajennus 36,0 milj. euroa. Nämä uudistukset vaikuttavat siirtolaskelman loppusummaa kasvattaen joko kustannuksia lisäävästi tai asiakasmaksuja vähentävästi.

Vuonna 2023 uudistukset kasvattavat hyvinvointialueiden rahoitusta vuoteen 2022 verrattuna nettona (eli vähennykset mukaan laskettuna) n. 260 milj. eurolla. Vuonna 2026, kun kaikki kuluvalle hallituskaudella linjatut päätösperäiset muutokset ovat voimassa, kustannusvaikutus hyvinvointialueiden rahoitukseen on nettona n. 610 milj. euroa vuodessa.

Hyvinvointialueiden rahoitusta lisätään oppilas- ja opiskelijahuoltolain muutosten johdosta 8,6 milj. euroa v. 2023 ja 20,8 milj. euroa vuodesta 2024 alkaen. Kaikkiaan valtionrahoituksen lisäys on lain muutosten johdosta 29,2 milj. euroa vuoden 2024 tasossa. Suolisto- ja kohdunkaulasyövän seulonnat laajenevat uusiin ikäluokkiin, minkä vuoksi vuodelle 2025 lisätään 1,75 milj. euroa ja 2,05 milj. euroa vuodelle 2026. Kaikkiaan valtionrahoituksen lisäys on lakimuutosten johdosta 12,05 milj. euroa vuoden 2026 tasossa.

Hyvinvointialueiden rahoitusta lisäävät v. 2023 myös sellaiset uudistukset, joiden voimaantulo jaksottuu osin vuodelle 2023. Esimerkki tällaisesta uudistuksesta on vanhuspalvelulain henkilöstömitoitus. Lain voimaantulon siirtymäaika päättyy 1.4.2023, jolloin henkilöstömitoitus (vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti) tulee täysimääräisesti voimaan. Henkilöstömitoituksen kiristymiseen on varattu 224,7 milj. euroa v. 2023 ja 265,8 milj. euroa vuodesta 2024 lukien. Laskenta perustuu siihen oletukseen, että velvoite on aiheuttanut kunnille hallituksen esityksen vaikutusarvion mukaisen kustannuksen v. 2022, ja joka osana siirtolaskelmaa siirtyy hyvinvointialueiden rahoitukseen. Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti lastensuojelun henkilöstömitoitusta vahvistetaan edelleen v. 2024. Asteittain kiristyvään henkilöstömitoitukseen on varattu 9 milj. euroa v. 2023 ja 21,7 milj. euroa vuodesta 2024 alkaen.

Valmisteilla olevat uudistukset

Yhtäaikaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen kanssa vuodelle 2023 valmistellaan muita uudistuksia, joihin liittyen kehykseen on varattu lisärahoitusta ja jotka voimaan tullessaan vaikuttavat hyvinvointialueiden yleiskatteeseen rahoitukseen. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan osalta näitä ovat mm. kotihoidon kehittäminen (44,8 milj. euroa), vammaispalvelujen kokonaisuudistus (22 milj. euroa) sekä mielenterveys- ja päihdepalveluja koskevan lainsäädännön uudistaminen (18 milj. euroa).

Hallitus jatkaa seitsemän päivän hoitotakuun toteuttamista. Hoitotakuun kiristämiseen on varattu 95 milj. euroa vuodelle 2023. Määrärahavaraus kasvaa kehyskaudella 130 milj. euroon. Yksityiskohdat täsmentyvät hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

Muita muutoksia

Hyvinvointialueiden rahoitusta pienentävät digitalisaatioon sekä ostopalveluihin ja kilpailuttamiseen liittyvät jo aiemmin sovitut vähennyserät, yhteensä 40 milj. euroa. Lisäksi hyvinvointialueiden rahoituksessa on otettu vähennyksenä huomioon kotihoidon turva-auttamispalveluista hyvinvointialueille aiheutuva muutos asiakasmaksuissa 1,1 milj. euroa.

Hyvinvointialueille siirtyvät valtionavustukset

Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan osalta valtionavustuksia siirtyy hyvinvointialueille yhteensä n. 423,5 milj. eurolla v. 2023. Avustukset pienenevät asteittain kehyskauden loppuun mennessä, jolloin siirtyviä valtionavustuksia on yhteensä 261,5 milj. euroa. Merkittävin yksittäinen Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla oleva avustuskokonaisuus liittyy Suomen kestävän kasvun ohjelman pilariin 4. Pilarin kokonaisrahoitus ohjelmakaudella on vuosina 2021—2026 400 milj. euroa, josta n. 310 milj. euroa kohdentuu kunnille v. 2022 ja edelleen hyvinvointialueille vuodesta 2023 lukien. Toimenpiteiden tavoitteena on mm. purkaa koronavirustilanteen aiheuttamaa sosiaali- ja terveydenhuollon hoito- kuntoutus- ja palveluvelkaa, nopeuttaa hoitoon pääsyä, edistää sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toteutumista, vahvistaa ennaltaehkäisyä ja ongelmien varhaista tunnistamista sekä vahvistaa kustannusvaikuttavuutta tukevaa tietopohjaa ja vaikuttavuusperusteista ohjausta ja kehittää digitalisaatiota. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön valmisteluvastuulla on tietyiltä osin pilari 3, jonka toimenpiteisiin on varattu ohjelmakaudelle yhteensä 25,5 milj. euroa, josta arviolta puolet kohdentuu hyvinvointialueille. Pilarin 3 investointien tavoitteena on vauhdittaa työllisyysasteen nostoa hallitusohjelman mukaisesti.

Palkkatukea myönnetään nykyisin sellaisiin tehtäviin, jotka siirtyvät hyvinvointialueiden vastuulle vuodesta 2023 alkaen. Karkeasti arvioiden noin kolmasosa nykyisestä kuntien palkkatuesta voisi kohdentua jatkossa hyvinvointialueille. Työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön pääluokissa palkkatukea koskevaa avustusta siirtyy hyvinvointialueille v. 2023 arviolta yhteensä 35 milj. euroa.

Sisäministeriön hallinnonalalta hyvinvointialueille siirtyvät Palosuojelurahastosta myönnettävät avustukset. Hallituksen esityksessä HE 56/2021 palosuojelurahastolakea ehdotetaan muutettavaksi siten, että vuoden 2023 alusta lukien rahastosta voidaan myöntää yleisavustusta ja erityisavustuksia pelastusalan järjestöille ja muille vastaaville yhteisöille sekä erityisavustuksia kunnille, hyvinvointialueille ja sopimuspalokunnille. Palosuojelurahaston avustukset ovat myös jatkossa harkinnanvaraisia. Rahastosta jaettavat avustukset ovat kehyskauden alussa n. 4 milj. euroa ja kehyskauden lopussa n. 3 milj. euroa.

Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntavastuut siirtyivät v. 2019 sisäministeriön hallinnonalalle ja vahinkojen torjunnasta tuli pelastuslaissa säädettyä pelastustoimintaa. Kunnallisella pelastustoimella on oikeus saada öljyvahinkojen torjuntasuunnitelman (osa pelastustoimen suunnitelmaa) mukaisista kalustohankintojen ja torjuntavalmiuden ylläpidon kustannuksista korvaus Öljysuojarahastosta. Kun pelastustoimi siirtyy osaksi hyvinvointialueiden toimintaa, joka rahoitetaan valtion talousarviosta, ei Öljysuojarahastosta myönnettäville edellä mainituille korvauksille ole enää perustetta. Öljysuojarahastosta korvataan kuitenkin hyvinvointialueiden pelastustoimelle öljyvahinkojen torjunnasta aiheutuneet kustannukset tilanteissa, joissa kustannuksia ei saada perityksi vahingosta vastuussa olevalta taholta. Korvaukset ovat yhteensä n. 0,3 milj. euroa vuodessa. Ympäristöministeriössä on parhaillaan käynnissä lainsäädäntöhanke, jossa on tarkoitus uudistaa ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä eli myös Öljysuojarahastoa. Lakiluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi harkinnanvaraisesta avustuksesta alueellisille viranomaisille ympäristövahinkojen torjunnan kalustohankinnoista.

6.2. Hyvinvointialueiden investoinnit ja lainanottovaltuus

Hyvinvointialueen on vuosittain laadittava investointisuunnitelma seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista investoinneista ja investointeja vastaavista sopimuksista sekä niiden rahoituksesta. Investointisuunnitelmaa koskeva esitys on toimitettava valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle kalenterivuoden loppuun mennessä. Investointisuunnitelmaa koskevan esityksen hyväksymisestä tai hyväksymättä jättämisestä päätetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 26 §:n ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 11 §:n mukaisesti.

Perinteisen, omaan taseeseen tehtävän investoinnin lisäksi toimitiloja on mahdollista hankkia myös erilaisilla vuokramalleilla, kuten kiinteistöleasing-sopimuksilla ja yhteistyömalleilla kuten niin kutsutuilla elinkaarimalleilla. Nämä rinnastetaan investointien ohjausta ja investointisuunnitelmaa koskevassa sääntelyssä investointeihin. Valtioneuvosto päättää hyvinvointialueelle laskennallisesti lainanhoitokykyyn perustuen valtuuden pitkäaikaisten lainojen nostamiseen investointien rahoittamiseksi (lainanottovaltuus) hyvinvointialueesta annetun lain 15 §:n mukaisesti. Investointeja voidaan rahoittaa pitkäaikaisten lainojen lisäksi tulorahoituksella, kertyneillä rahavaroilla sekä pysyvien vastaavien luovutustuloilla. Lainanottovaltuuden laskenta perustuu hyvinvointialueen talousarvion mukaiseen vuosikatteeseen, jota voidaan oikaista talouden seurannan tiedoilla. Investointisuunnitelma ei saa olla ristiriidassa 15 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa.

Hyvinvointialueiden rahoituksessa, investoinneissa ja lainanottovaltuudessa huomioidaan julkisen talouden reunaehdot. Valtioneuvoston päätös lainanottovaltuudesta perustuu julkisen talouden suunnitelmaan sekä hyvinvointialueen laskennalliseen lainanottovaltuuteen. Jos julkisen talouden, valtiontalouden tai hyvinvointialueen rahoitusasema heikentyy merkittävästi ja poikkeuksellisesti, hyvinvointialueen lainanottovaltuus voidaan vahvistaa laskennallista lainanottovaltuutta pienemmäksi.

Valtioneuvosto päättää lainanottovaltuuden muuttamisesta, jos investointi on välttämätön hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi, eikä investointitarvetta voida kattaa muulla tavoin. Lainanottovaltuuden muuttamisesta voidaan päättää hyvinvointialueen hakemuksesta tai valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön tai sisäministeriön aloitteesta. Arviointi perustuu hyvinvointialueen taloutta ja toimintaa koskevan tiedon perusteella tehtyyn kokonaisarvioon.

Valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksena toimivan Maakuntien tilakeskus Oy:n tehtävänä on ylläpitää hyvinvointialueiden yhteistä tilatietojärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja sekä antaa vuosittain hyvinvointialueille ja valtioneuvostolle selvitys hyvinvointialueiden tekemistä toimitiloja koskevista investointipäätöksistä ja niiden vaikutuksista hyvinvointialueiden talouteen. Ministeriöillä on oikeus saada osaamiskeskukselta tarpeellisiksi katsomansa tiedot hyvinvointialueiden ohjausta, rahoitusta ja valvontaa varten.

Tiedot hyvinvointialueiden investoinneista ja lainanottovaltuudesta

Hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän on toimitettava ensimmäistä — hyvinvointialueesta annetun lain mukaista — investointisuunnitelmaa koskeva esitys valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle sekä sisäministeriölle viimeistään 1.10.2022. Ensimmäinen investointisuunnitelma koskee tilikausia 2023—2026. Investointisuunnitelmiin perustuvia tietoja hyvinvointialueiden investoinneista vuodelta 2023—2026 ei siten ole käytettävissä laadittaessa julkisen talouden suunnitelmaa keväällä 2022. Tietoja ei ole esitetty myöskään sairaanhoitopiirien eikä erityishuoltopiirien talousarviossa ja -suunnitelmissa, koska näiden kuntayhtymien toiminta lakkaa vuoden 2022 lopussa.

Hyvinvointialueen ensimmäisestä investointisuunnitelmasta ja lainanottovaltuudesta päätetään voimaanpanolain 61 §:n mukaisesti. Hyvinvointialueen lainanottovaltuus vuodelle 2023 määritellään hyvinvointialueelle siirtyvien sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymien vuoden 2021 tilinpäätöksen tietojen ja vuoden 2022 talousarvion tietojen perusteella. HUS-yhtymän lainanottovaltuus määritellään vastaavilla tiedoilla. Lainanottovaltuuksia koskeva päätös on mahdollista tehdä aikaisintaan toukokuussa 2023 sen jälkeen, kun sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien tilinpäätöksistä on saatu tiedot.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 241/2020) on todettu, että sairaanhoitopiirien vuosia 2019 ja 2020 koskevien talouden tietojen perusteella kuudella hyvinvointialueella arvioidaan todennäköisesti olevan heikko lainanhoitokyky. Arviot hyvinvointialueiden valtion rahoituksesta ja hyvinvointialueille siirtyvistä vieraan pääoman eristä ovat päivittyneet. Käsitys siitä, että joillakin hyvinvointialueilla lainanottovaltuus muodostuisi pieneksi tai lainanottovaltuutta ei olisi, on vahvistunut. Tähän ovat syynä alueilla jo tehty investoinnit, jotka toisaalta pienentävät näiden alueiden lähitulevaisuuden isoja investointitarpeita.

Sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymien ennakoitu lainakanta vuoden 2022 lopussa on kuntayhtymien toimittamien talousarviotietojen mukaan n. 5,1 mrd. euroa. Tämän lainamäärän ja arvioidun valtion rahoituksen mukaan laskettu vuoden 2023 lainanottovaltuus hyvinvointialueille olisi n. 3,1 mrd. euroa. Lainanottovaltuus kohdistuu kaikkien vuoden aikana aloitettavien investointien määrään, vaikka ne ajoittuisivat useamman vuoden ajalle. Vuoden 2023 lainanottovaltuutta vastaavien pitkäaikaisten lainojen nostot ajoittuvat siten osin myöhemmille vuosille.

Maakuntien tilakeskus Oy on kerännyt vuoden 2022 toteutetulla kyselyllä tietoja sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien toimitilainvestoinneista. Vuosina 2023—2026 aloitettavien hankkeiden määrä on selvityksen mukaan n. 2,2 mrd. euroa. Myös osa vuosina 2021—2022 aloitettavien hankkeiden menoista ajoittuu aloitusvuotta myöhemmille vuosille.

6.3. Hyvinvointialueiden laina- ja rahoitus sopimusvastuut

Hyvinvointialueille siirtyvät 1.1.2023 sote-uudistuksen ns. voimaanpanolain (616/2021) 4 luvun mukaan nykyiset sairaanhoitopiirit ja kehitysvammaisten erityishuoltopiirit varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen. Hyvinvointialueille siirretään myös sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvä kuntien irtain omaisuus, sopimukset ja vastuut. Hyvinvointialueiden on viimeistään 30.4.2022 ilmoitettava vastuulleen siirtyvistä veloista, vastuista ja sopimuksista velkojille ja sopimuspuolille. Laina- ja rahoitusvastuiden määrät voivat muuttua siirtohetkeen mennessä uusien nostojen ja lyhennysten myötä.

Laina- ja rahoitus sopimuksissa muutos tarkoittaa velallisen vaihtumista. Finanssivalvonta on tammikuussa 2022 julkaisemassaan määräyksessä luokitellut saamiset hyvinvointialueilta vastaavaan nollariskiluokkaan kuuluviksi kuin saamiset valtiolta, kunnilta ja kuntayhtymiltä.

Hyvinvointialueiden laina- ja muut rahoitus sopimusvastuut ovat euromääräisesti merkittäviä. Ennakoivien tietokartoitusten perusteella siirtyvät vastuut ovat n. 5 mrd. euron suuruusluokassa. Vastuut voivat koostua mm. velkakirjalainoista, luottolimiiteistä, kuntatodistuksista, leasing-sopimuksista sekä rahoitus sopimukseen liittyvistä johdannais sopimuksista, joihin voi kuulua koronvaihtosopimuksia, korkolattiasopimuksia, korkokattosopimuksia ja valuutanvaihtosopimuksia. Lisäksi hyvinvointialueiden vastuulle siirtyy rahoitus sopimukseen liittyviä takausvastuita.

Vuodesta 2023 alkaen hyvinvointialueille voi siirtyvien lainavastuiden lisäksi syntyä myös uusia laina- ja rahoitusvastuita ottaen huomioon säädösten asettamat rajoitteet.

Valtio ei anna talouspoliittisen ministerivaliokunnan 1.3.2022 tekemän linjauksen mukaisesti hyvinvointialueille siirtyville laina- ja rahoitusvastuulle valtiontakauksia. Lähtökohtaisesti takauksia ei anneta myöskään myöhemmin mahdollisesti otettaville uusille lainoille. Hyvinvointialueiden rahoitus pohjautuu valtion rahoitukseen, säästösten puitteissa tapahtuvaan lainanottoon sekä asiakasmaksuihin, muihin toimintatuloihin ja rahoitustuottoihin. Viime kädessä valtion tulee turvata hyvinvointialueiden vastuulle kuuluvien peruspalveluiden saatavuus.

Valtiolla ei tule olemaan eksplisiittistä vastuuta hyvinvointialueiden laina- ja rahoitusvastuista eikä vastuita kirjata valtion tilinpäätöksen liitteen 12 takausvastuisiin. Valtiolla voidaan katsoa olevan viimekätinen implisiittinen vastuu hyvinvointialueiden palveluiden turvaamisesta ja tämän seurauksena myös hyvinvointialueiden rahoituksesta lainsäädännössä asetetuin periaattein. Hyvinvointialueita ei voida konkurssilain 3 pykälän mukaan asettaa konkurssiin, joten mahdollisissa maksuvaikeustilanteissa alueiden lainavastuiden hoitaminen tulee turvattavaksi ottaen huomioon mm. säädöksissä määritelty arviointimenettely.

6.4. Arvio hyvinvointialueiden tuloista ja menoista

Tässä osassa kuvataan hyvinvointialueiden talouden kehitysarvio kirjanpidon käsittein. Ennuste on laadittu valtiovarainministeriön kansatalousosastolla.

Hyvinvointialueiden tuloksen arvioidaan olevan lähellä tasapainoa vuosina 2023—2026. Korkealla tasolla olevista investoinneista johtuen toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen ja hyvinvointialueet velkaantuvat. Ennusteessa ei tehdä oletuksia mahdollisesta lisärahoituksesta tai jälkikätestarkistuksista.

Hyvinvointialueiden menot koostuvat lähinnä palvelujen tuotantokustannuksista, eli henkilöstökustannuksista sekä tavaroiden ja palvelujen ostomenoista. Ennusteessa menojen kasvun oletetaan johtuvan palvelutarpeen kasvusta ja kustannustason noususta. Hyvinvointialueiden toimintakatteen arvioidaan heikkenevän hieman alle 4 % vuosittain. Ensimmäisinä toimintavuosina resursseja käytetään jonkin verran väliaikaisesti siirtymäkustannuksiin ja näiden kulujen pieneneminen hidastaa menojen kasvua.

Hyvinvointialueiden investointimenojen arvioidaan olevan normaalia korkeammalla tasolla toiminnan alkaessa, jolloin ne ovat n. 0,9 mrd. euroa. Tämä johtuu monista meneillään olevista suurista hankkeista. Investointiennuste tarkentuu, kun hyvinvointialueet laativat ensimmäiset investointisuunnitelmansa.

Hyvinvointialueiden toimintatuotot kasvavat menoja hitaammin, koska valtion erillisrahoituksen määrän arvioidaan supistuvan. Valtion yleiskatteellinen rahoitus kasvaa keskimäärin vähän alle 4 prosentin vuosivauhtia. Vuoden 2022 lopulla maksettava n. 0,9 mrd. euron maksuerä kirjataan hyvinvointialueiden kirjanpidossa vuoden 2023 tuloksi.

Hyvinvointialueille arvioidaan siirtyvän lainoja ja velkoja n. 5 mrd. euron verran vuoden 2023 alussa. Seuraavina vuosina velan määrä kasvaa lähelle 8 mrd. euroa.

Taulukko 13. Arvio hyvinvointialueiden tuloista ja menoista 2023—2026, mrd. euroa

	2023	2024	2025	2026
Toimintakulut	25,2	25,9	26,8	27,7
muutos, %		2,7 %	3,3 %	3,4 %
Toimintatuotot	3,3	3,1	3,1	3,1
muutos, %		-5,7 %	-0,8 %	0,6 %
Toimintakate	-22,0	-22,9	-23,7	-24,6
muutos, %		4,0 %	3,8 %	3,8 %
Valtionrahoitus	22,2	23,1	23,9	24,8
Rahoitustuotot ja -kulut	-0,0	-0,0	-0,0	-0,1
Vuosikate	0,2	0,2	0,1	0,1
Poistot	0,3	0,4	0,4	0,4
Satunnaiset erät	-	-	-	-
Tilikauden tulos	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3
Tulorahoituksen korjauserät	-	-	-	-
Käyttöomaisuusinvestoinnit	0,9	0,9	0,8	0,8
Rahoitusosuudet ja myyntitulot	-	-	-	-
Toiminnan ja investointien rahavirta	-0,7	-0,6	-0,7	-0,7
Lainakanta	5,7	6,3	7,0	7,7

7. Kuntatalous

7.1. Kuntataloutta koskevat linjaukset

Hallitus asetti ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan syksyllä 2019 tavoitteen, että paikallishallinnon rahoitusasema saa olla v. 2023 n. ½ % alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon. Rahoitusasemataavoitteita ei asetettu eikä seurattu poikkeuksellisessa kevään 2020 julkisen talouden suunnitelmassa. Hallituksen kevään 2022 julkisen talouden suunnitelmassa asettaman paikallishallinnon rahoitusasemataavoitteen mukaan alijäämä saa olla enintään n. 0,5 % v. 2023. Paikallishallinnon (pl. hyvinvointialueet ja Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi) rahoitusasema on painelaskelman mukaan 0,5 % alijäämäinen v. 2023.

Hallitusohjelman mukaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet sekä kuntatalouteen vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja/tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita. Hallitusohjelman mukaisesti veroperusteisiin tehtävät muutokset kompensoidaan kunnille (ks. tarkemmin luku 7.2).

Julkisen talouden suunnitelmaa koskevaan asetukseen (120/2014) on sisältynyt kuntatalouden rahoitusasemalle asetetun tavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Kuntatalouden menorajoitetta koskeva säännös on kuitenkin tarkoitus kumota julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen päivityksen yhteydessä keväällä 2022. Keskeinen tähän vaikuttanut tekijä on se, että menorajoitesäännöksen merkitys kuntien rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta on valtionosuustehtävien nykyisestä 100-prosenttisestä rahoituksesta johtuen olennaisesti vähäisempi kuin säännöksen säätämisaikana v. 2014. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan uusissa ja laajentuissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 %, mikä on parantanut rahoitusperiaatteen toteutumista koko kuntatalouden tasolla. Paikallishallinnon rahoitusasema ei muutu

valtion kantaessa uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuuksien kautta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä suuri osa kuntien valtionosuustehtävistä siirtyy hyvinvointialueille. Lisäksi monet vaalikauden aikana linjatuista tehtävien ja velvoitteiden laajennuksista kohdentuvat jatkossa hyvinvointialueille. Uudistuksen myötä väestön ikääntymisestä aiheutuva merkittävä menojen kasvupaine poistuu kuntataloudesta. Kuntataloudessa vallitsee kuitenkin edelleen tulojen ja menojen rakenteellinen epätasapaino. Valtio ei voi pelkästään omilla toimenpiteillään taata paikallishallinnon rahoitusasematavoitteen saavuttamista. Kunnilla on laaja itsehallinto, joten myös niiden omilla tuottavuutta lisäävillä uudistuksilla ja elinvoimaa vahvistavilla toimilla on suuri merkitys.

7.2. Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet

Kuntien valtionavut ovat 5,4 mrd. euroa v. 2023 (taulukko 14). Laskennalliset valtionosuudet ovat 4,0 mrd. euroa, kuntien veromenetysten korvaukset 0,8 mrd. euroa ja muut valtionavut 0,6 mrd. euroa. Kehyskauden lopussa v. 2026 valtionavut ovat n. 5,3 mrd. euroa, josta laskennalliset valtionosuudet ovat 3,9 mrd. euroa. Kuntien valtionapuihin vaikuttaa hallitusohjelman määräaikaisten lisäysten päättyminen ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jonka myötä peruspalvelujen valtionosuutta ja verotulomenetysten korvauksia vähennetään. Lisäksi osa aiemmin kunnille suunnatuista valtionavustuksista kohdentuu jatkossa hyvinvointialueille.

Peruspalvelujen valtionosuus on 2,7 mrd. euroa v. 2023. Sen taso laskee n. 5,3 mrd. euroa edellisen vuoden varsinaiseen talousarvioon verrattuna sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen seurauksena. Uudistuksessa hyvinvointialueiden rahoitukseen siirretään peruspalvelujen valtionosuutta ja veromenetysten korvauksia alennetaan siirtyviä valtionosuustehtäviä vastaavasti. Lisäksi kuntien kunnallis- ja yhteisöverotuloa alennetaan siten, että siirrettävien tulojen yhteismäärä vastaa siirtyvien tehtävien kustannusten yhteismäärää koko maan tasolla. Sote-uudistuksen vaikutukset huomioitiin jo edellisessä julkisen talouden suunnitelmassa ja tässä julkisen talouden suunnitelmassa vaikutukset tarkennetaan päivitetyn siirtolaskelman mukaiseksi. Uudistuksen siirtolaskelma kuvataan tarkemmin luvussa 6. Hyvinvointialueiden talous.

Peruspalvelujen valtionosuuden määrärahan tasoa korjataan 344 milj. eurolla edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan nähden. Lisäksi sote-uudistukseen liittyvän siirron tarkentuminen vähentää valtionosuutta 14,9 milj. euroa aiempaan arvioon verrattuna. Vuoden 2023 indeksikorotus (2,5 %) lisää valtionosuutta 59 milj. euroa. Oppilas- ja opiskeluhoitolakiin liittyvät muutokset, alueelliset oppilashuollon yhteistyöryhmät ja opiskeluhoitosuunnitelmat, kasvattavat valtionosuutta 0,33 milj. euroa. Valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistusta ei oteta huomioon v. 2023, sillä sote-uudistuksen yhteydessä peruspalvelujen valtionosuuslakiin tehdyn siirtymäsäännöksen mukaan kustannustenjaon tarkistus tehdään seuraavan kerran vasta valtion vuoden 2025 talousarvion yhteydessä. Osana hallituksen sopimia 370 milj. euron uudelleenkohdennuksia kuntien valtionosuuksien tasoa alennetaan 24 milj. eurolla ja yhdistymisavustuksien tasoa 9 milj. eurolla vuodesta 2023 lähtien. Lisäksi kuntien digitalisaation edistämiseen ei osoiteta rahoitusta v. 2023. Uudelleenkohdennukset vähentävät peruspalvelujen valtionosuutta 43 milj. euroa v. 2023 ja 33 milj. euroa vuodesta 2024 lähtien.

Arviota sote-uudistuksen vaikutuksista kuntien ICT-kustannuksiin on tarkennettu. Valtiovarainministeriön tekemän selvityksen perusteella kuntien tilanteissa on eroa, mutta koko maan tasolla arvioidut säästöt ylittävät arvioidut muutuskustannukset vuosina 2023—2025. Tästä johtuen kunnille ei osoiteta rahoitusta ICT-muutuskustannuksiin. Lisäksi sote-uudistukseen liittyen kunnille voi aiheutua vuodesta 2026 tai 2027 lukien kustannuksia tyhjenevistä kiinteistöistä, mutta asiasta ei ole mahdollista esittää euromääriä arviota.

Kuntien verotulomenetysten korvaukset ovat 806 milj. euroa v. 2023 ja 880 milj. euroa v. 2026. Mitoituksessa on otettu huomioon sote-uudistukseen liittyvän siirron tarkentuminen. Vuoden 2022 varsinaiseen talousarvioon verrattuna verotulomenetysten korvaukset laskevat n. 1,8 mrd. euroa johtuen siirrosta hyvinvointialueiden rahoitukseen.

Arvio opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kunnille myönnettävistä valtionosuuksista ja ammatillisen koulutuksen rahoituksesta on n. 1,3 mrd. euroa v. 2023 ja 1,1—1,2 mrd. euroa vuosina 2024—2026. Vuoden 2023 indeksikorotus kasvattaa kunnille suunnattuja valtionosuuksia ja ammatillisen koulutuksen rahoitusta yhteensä n. 34 milj. euroa. Valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistusta ei tehdä myöskään opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla v. 2023. Vuosien 2021—2024 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehdyn hallituksen linjauksen mukaisesti opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia muutetaan siten, että koronaepidemiasta johtuvat toiminnan volyymin ja kustannusten pientyminen eivät vaikuta alentavasti tulevien vuosien rahoitustasoon ja jakautumiseen. Ammatillisen koulutuksen rahoituspohjaa vahvistetaan ja siitä arvioidaan kohdistuvan kunnille vuosittain 37 milj. euroa vuodesta 2023 lähtien.

Varhaiskasvatuksen tuen malliin osoitetaan aiempien päätösten mukaisesti vuosittain 15 milj. euroa pysyvää rahoitusta. Aiempien päätösten mukaisesti oppivelvollisuuden laajentamisen ja maksuttoman toisen asteen toimeenpanoon varataan 102 milj. euroa v. 2023 ja 129 milj. euroa vuodesta 2024 lukien.

Julkisen talouden suunnitelmassa on varauduttu korvaamaan kunnille tilapäisen suojelun piirissä olevista pakolaisista aiheutuvia kustannuksia muun muassa majoitukseen, varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen valmistavaan opetukseen sekä kotoutumiseen liittyen. Menoihin liittyy suurta epävarmuutta ja on riippuvainen mm. tulijoiden toteutuvasta lukumäärästä. Arviona on, että v. 2022 jätettäisiin 60 000 tilapäisen suojelun hakemusta ja 6 000 turvapaikkahakemusta. Vuosina 2023—2026 turvapaikkahakemusten lukumääräksi arvioidaan 5 000—5 500 vuodessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla kuntien osaamiskeskustoiminnan ja maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluiden rahoitusta jatketaan. Kotoutumislain kokonaisuudistuksen lisäpanostuksista osa kohdistuu kunnille. Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukemisen avustusta (Talent Hub -toimintamalli) vähennetään 2 milj. euroa, jolloin tasoksi jää 1 milj. euroa vuosittain.

Työllisyyden kuntakokeilut ovat käynnissä 1.3.2021—30.6.2023. Hallitus on antanut eduskunnalle helmikuussa 2022 esityksen (HE 17/2022), jolla kuntakokeilulain voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi 31.12.2024 asti. Hallitus valmistelee työ- ja elinkeinopalveluiden siirtoa kuntiin, ja siirron on tarkoitus toteutua vuoden 2024 aikana. Uudistuksen taloudelliset vaikutukset sisällytetään julkisen talouden suunnitelmaan sen jälkeen, kun asiaa koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle.

Taulukko 14. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2023 hintatasossa

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Laskennalliset valtionosuudet	8 755	9 099	3 988	3 929	3 880	3 889
VM, peruspalvelujen valtionosuus	7 698	7 983	2 706	2 736	2 746	2 756
OKM ¹	1 057	1 115	1 282	1 192	1 134	1 132
—siitä kuntayhtymät	1 036	1 053	1 058	1 052	1 040	1 040
Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä	2 360	2 648	806	836	870	880

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Muut valtionavut						
hallinnonaloittain,						
yhteensä	2 880	1 285	565	546	520	511
OM	1	11	11	32	-	-
VM	20	30	11	11	11	11
OKM	286	234	213	177	173	173
MMM	4	4	4	4	4	4
LVM	42	45	41	41	41	41
TEM	234	208	171	191	201	201
STM ²	2 232	695	71	71	71	71
YM	62	57	42	18	18	9
Valtionavut yhteensä	13 995	13 031	5 359	5 310	5 270	5 280

¹⁾ Kuntien laskennallinen osuus on arvioitu OKM:n hallinnonalan (ml. yksityiset) kokonaisuudesta.

²⁾ Sote-uudistuksen myötä suurin osa STM:n hallinnonalan valtionavuista siirtyy hyvinvointialueille v. 2023.

Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen on kehyskaudella lähellä neutraalia. Hallitusohjelman keskeiset kuntiin vaikuttavat uudistukset on tehty jo aikaisempina vuosina. Kehyskauden vuosista suuri osa on tulevan vaalikauden ns. teknisen kehyksen vuosia, joihin ei juuri kohdistu päätösperäisiä toimia. Kuntien uusiin ja laajeneviin tehtäviin osoitetaan täysi valtionosuus ja valtion päättämät veroperustemuutokset kompensoidaan kunnille. Valtionosuuksiin kohdistuu pieni vähennys osana hallituksen päättämiä uudelleenkohdennuksia.

Veroperustemuutokset

Veroperustemuutosten vaikutus kuntien verotuottoon kompensoidaan nettomääräisesti kunnille. Yhteisöveron osalta kompensoinnit toteutetaan verojärjestelmän sisällä jako-osuutta muuttamalla. Hyvinvointialueiden perustamiseen ja siihen liittyvään sote-verouudistuksen yhteydessä kuntien verotuloihin tulee merkittäviä muutoksia, kun kunnallisveron sekä yhteisöveron tuotto alenevat.

Taulukko 15. Keskeisten veroperustemuutosten vaikutus kuntien verotuottoon vuositasolla, milj. euroa

	2023	2024	2025	2026
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus ¹	-30	-31	-32	-34
Asuntolainan korkovähennysoikeuden rajaaminen	1	0	0	0
Ikäihmisten korotettu työtulovähennys	-2	0	0	0
Kotitalousvähennyksen laajentaminen öljylämmityksestä luopumisen osalta sekä määräaikainen korottaminen				
kotitalous-, hoito- ja hoivatyön osalta	11	1	0	0
Liikenteen työsuhde-etujen laajennukset	0	-2	-3	11,5
Perhevapaalla olleen matkakuluvähennyksen omavastuun huojentaminen	-1	0	0	0
Kunnallisverotuksen invalidivähennyksen poistaminen	11	0	0	0
Irtaimen käyttöomaisuuden korotetut poistot sekä pienten kertapoisto- ja menojäätönsrajojen korotukset	15	2	1	12
Henkilöstöanteja koskeva verokannustin	-1	0	0	0
Kaivosvero	15	0	0	0
Sote-uudistuksen vaikutus kunnallisveron tuottoon	-13 985	0	0	0
Sote-uudistuksen vaikutus kuntien yhteisöveron tuottoon	-854	0	0	0

¹⁾ Tekninen oletus vuosille 2024—2026

7.3. Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta

Kuntatalouden menot kehyskaudella

Vuosi 2023 on hyvin poikkeuksellinen kuntataloudessa niin menojen kuin tulojenkin kehityksen osalta, sillä sote-uudistuksen seurauksena kuntien toiminnan kustannukset vähenevät ja käyttötalousmenoista siirtyy pois noin puolet. Sote-uudistukseen liittyvät laskelmat on päivitetty viimeisimpien tietojen mukaisiksi. Siirtyvä kustannus ja kunnista siirtyvät tulot ovat kasvaneet kevään 2021 laskelmista. Ostoissa on huomioitu sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöjen ylläpidosta kunnille aiheutuvat kustannukset, joiden suuruudeksi on oletettu n. 700 milj. euroa. Toimintamenojen arvioidaan alenevan 54 % v. 2023. Toimintamenojen laskua kiihdyttää sote- ja pelastustehtävien poistumisen lisäksi hallituskauden päättyminen, jonka seurauksena useita määräaikaista toimia päättyy. Toisaalta lisämenoja syntyy maahanmuutosta mm. varhaiskasvatukseen, perusopetukseen valmistavaan opetukseen sekä kotouttamiseen liittyen.

Vuosina 2024—2026 kuntatalouden toimintamenot kasvavat keskimäärin 2,3 % vuodessa. Toimintamenojen kasvu aiheutuu pääasiassa hintojen noususta. Kuntien kustannuskehitystä kuvaavan peruspalvelujen hintaindeksin muutos on keskimäärin 2,6 % vuodessa. Sote-uudistuksen jälkeen kuntatalouden jäljelle jäävistä kustannuksista suurin osa syntyy varhaiskasvatuksen sekä koulutuksen järjestämisestä. Koko 2010-luvun jatkunut syntyvyyden aleneminen on kuitenkin kääntänyt koulutuksen (mukaan lukien varhaiskasvatus) palvelutarpeen laskuun. Jotta palvelutarpeen pieneneminen toteutuisi menosäästönä, kunnissa tulisi olla valmiutta sopeuttaa palvelutuotantoaan palvelutarpeen muuttuessa. Pienissä kunnissa kouluverkko on monin paikoin supistettu jo niin, ettei sen kaventaminen ole mahdollista lopettamatta palvelua kokonaan. Siksi palvelutarpeen laskua on pehmennetty kehitysarviossa.

Kuntataloudesta siirtyy hyvinvointialueille investointeja arviolta 950 milj. euron edestä. Investointien nopeimman kasvuvaiheen arvioidaan olevan jo takanapäin, mutta kasvukeskusten investointipaineet ja koko maanlaajuinen korjausvelka pitävät investoinnit korkealla tasolla. On kuitenkin mahdollista, että investointeja lykkääntyy tai jopa keskeytyy Venäjän hyökkäyksen ja siitä seuranneiden pakotteiden aiheuttaman epävarmuuden ja korkeiden hintojen vuoksi.

Kuntatalouden tulot kehyskaudella

Vuonna 2023 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen siirtyminen hyvinvointialueiden vastuulle vaikuttaa myös kuntatalouden rahoitukseen. Kuntien tuloja vähennetään koko maan tasolla niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Kuntatalouden toimintatulojen arvioidaan laskevan n. 30 % v. 2023. Toimintatulojen laskua hidastaa kuntien sote-kiinteistöistä saamat vuokratulot, joiden suuruudeksi on oletettu kehitysarviossa 700 milj. euroa v. 2023. Lisäksi julkisen talouden suunnitelmassa on varauduttu korvaamaan kunnille Ukrainasta sotaa pakenevien maahanmuutosta aiheutuvia kustannuksia.

Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, kunnallisveroprosentteja alennetaan kaikissa kunnissa yhtä suurella prosenttiyksiköllä sote-uudistuksen voimaantulovuonna. Lisäksi yhteisöverotulojen jako-osuutta pienennetään kolmanneksella ja valtion jako-osuutta kasvatetaan vastaavasti. Koska kunnat ovat jatkossakin ainoa kiinteistöveron saaja, sen painoarvo kuntien tulonlähteenä kasvaa. Kehitysarvioon on sisällytetty myös kaivosvero, jonka käyttöönoton arvioidaan lisäävän kuntien verotuloja vuodesta 2023 alkaen n. 15 milj. euroa vuodessa. Kuntien verotulojen arvioidaan laskevan 48 % v. 2023. Kuntien verotulokertymä jää v. 2023 poikkeuksellisesti normaalia korkeammalle tasolle, sillä kunnallis- ja yhteisöverotuloja kertyy ja tilitetään vielä aikaisemmilta verovuosilta korkeampien jako-osuuksien mukaisesti.

Myös kuntien valtionosuuksista vähennetään hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien rahoitus. Hyvinvointialueille siirtyvän rahoituksen lisäksi kuntien valtionosuuksia pienentää 24 milj. euron pysyvä sopeutus vuodesta 2023 alkaen, joka oli osa hallituksen puoliväliriihipäätöstä kehysmenojen alentamiseksi. Kuntien valtionosuuksien arvioidaan laskevat 65 % v. 2023. Kuntien valtionosuudet kasvavat 2024—2026 keskimäärin 1,7 % vuodessa, mikä selittyy suurimmaksi osaksi indeksitarkistuksilla.

Toimintatulot kasvavat painelaskelmassa keskimäärin 1,5 % vuodessa vuosina 2024—2026. Verotulot laskevat 5,6 % v. 2024, mikä on seurausta siitä, että sote-uudistuksen vaikutus näkyy kuntien verotuloissa viiveellä verovuoden verojen kertyessä useamman kalenterivuoden aikana. Verorahoitus kasvaa keskimäärin 2,1 % vuodessa vuosina 2025—2026.

Kuntatalouden menojen ja tulojen välillä säilyy rakenteellinen epätasapaino

Kuntatalouden menot pysyvät koko tarkastelujaksolla 2022—2026 hieman tuloja suurempina lukuun ottamatta vuotta 2023, jolloin sote-uudistuksen kuntien verotuloja leikkaava vaikutus ei näy vielä täysimääräisesti kunnallis- ja yhteisöverotuloissa. Vuosikate riittää kattamaan poistot kaikkina tarkasteluvuosina painelaskelmassa. Kuntatalouden tilanne helpottuu sote-uudistuksen myötä nopeimmin kasvavien menojen siirtyessä pois kuntien vastuulta. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että kuntatalouden rakenteelliset ongelmat olisi täysin selätetty. Kuntataloudessa tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävien rakenteellisten uudistusten tarve säilyy sote-uudistuksen jälkeenkin, sillä menojen ja tulojen välillä on rakenteellinen epätasapaino. Sote- ja pelastustoimen palveluiden siirtyessä hyvinvointialueille kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan menoja sopeuttamalla kaventuvat. Samanaikaisesti investointitarpeet pysyvät kuitenkin mm. muuttoliikkeen ja rakennuskannan iän vuoksi mittavina.

Vuonna 2023 kuntatalouden lainoista siirtyy arviolta 5,1 mrd. euroa pois sote-uudistuksen myötä. Tämän jälkeen kuntatalouden lainakannan kasvuvauhti hidastuu selkeästi viime vuosikymmenen keskimääräiseen kasvuvauhtiin verrattuna. Kuntatalouden lainakanta kasvaa tarkastelujakson lopussa 21,4 mrd. euroon. Korkotaso on pysynyt jo pitkään poikkeuksellisen matalalla tasolla, mutta korkoympäristön odotetaan normalisoituvan lähivuosina jo useamman vuoden vallinneesta epätavallisesta tilanteesta, jossa nimelliskorot ovat olleet negatiivisia. Tämä kiristää myös kuntataloutta.

Taulukko 16. Kuntatalouden kehitys vuoteen 2026, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-31,8	-33,2	-12,8	-13,1	-13,4	-13,9
2. Verotulot	25,5	26,1	13,7	12,9	13,2	13,5
3. Valtionosuudet, käyttötalous	10,1	10,8	3,8	3,8	3,9	4,0
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
5. Vuosikate	4,4	4,1	5,1	4,1	4,0	4,0
6. Poistot	-3,1	-3,1	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2
7. Satunnaiset erät, netto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
8. Tilikauden tulos	1,4	1,1	2,3	1,2	1,1	0,9
Rahoitus						
9. Vuosikate	4,4	4,1	5,1	4,1	4,0	4,0
10. Satunnaiset erät	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Tulorahoituksen korjauserät	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
12. Tulorahoitus, netto	3,8	3,6	4,6	3,6	3,5	3,5

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-5,3	-5,7	-4,6	-4,7	-4,9	-5,0
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,2	1,9	1,1	1,1	1,1	1,1
15. Investoinnit, netto	-4,1	-3,8	-3,5	-3,7	-3,8	-4,0
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-0,3	-0,2	1,1	-0,1	-0,3	-0,5
17. Lainakanta	24,2	25,3	19,4	19,9	20,6	21,4
18. Kassavarat	8,2	8,2	7,9	7,9	7,9	7,9
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	16,0	17,1	11,6	12,1	12,7	13,6

8. Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkejärjestelmä

Suomen työeläkejärjestelmä muodostuu useasta eri eläkelaista, joissa eläkkeet kuitenkin määräytyvät pääsääntöisesti samoin perustein. Eläkemenojen rahoitus vaihtelee eläkeläittäin, minkä vuoksi työeläkesektorin rahoitusperusteita ei voida kuvata yhdellä säännöllä. Rahoitusperusteita voidaan kuitenkin tarkastella katsomalla erikseen merkittävimpiä eläkelajeja. Suomen työeläkejärjestelmä on osittain rahastoiva, sillä osa työeläkkeiden rahoituksesta tulee etukäteen rahastoiduista eläkevaroista ja niiden tuotosta. Työeläkkeet rahoitetaan kuitenkin pääosin vuosittain työntekijöiltä ja työnantajilta perittävillä työeläkemaksuilla. Lisäksi valtion työntekijöiden sekä yrittäjien, maatalousyrittäjien ja merimiesten eläkkeistä osa rahoitetaan valtion budjetista. Työntekijöiden eläkemaksu on saman suuruinen kaikissa eläkelaeissa. Eläkkeet karttuvat kaikissa eläkelaeissa lähes samalla tavalla koko työuran aikaisista ansioista. Alkavia vanhuuseläkkeitä pienennetään elinajanodotteen kasvun huomioivalla elinaikakertoimella. Maksussa olevia eläkkeitä korotetaan vuosittain työeläkeindeksillä, jossa kuluttajahintojen muutoksella on 80 % paino ja ansiotason muutoksella 20 % paino.

Yksityisen sektorin työntekijän eläkelain (TyEL) piiriin kuuluu liki 2/3 työvoimasta. TyEL:n mukaisista työeläkemaksuista osa rahastoidaan yksilöllisesti ja loput maksusta menee nykyisten eläkkeiden rahoittamiseen jakojärjestelmänä. Eläkemaksujen tulee olla tasolla, joka takaa eläkkeiden maksun sekä lainsäädännön edellyttämän rahastoinnin. TyEL-järjestelmän rahastointiaste eli eläkevarojen suhde eläkevastuuseen oli n. 30,6 % vuoden 2017 lopussa (laskelman reaaliinen diskonttokorko on 2,5 % vuoteen 2028 asti ja 3,5 % vuodesta 2029 alkaen). Työmarkkinakeskusjärjestöt ovat sopineet TyEL-järjestelmän ns. EMU-puskurista. EMU-puskurin tavoitetasoksi on sovittu määrä, joka vastaa 2,5 % yksityisen sektorin vuotuisesta palkkasummasta. Puskurin ajatuksena on tietyn ehdoin mahdollistaa työeläkemaksujen laskeminen väliaikaisesti heikossa suhdannetilanteessa. Puskurin käytöstä sovittaessa on sovittava vastaavasti työeläkemaksun myöhemmästä korottamisesta, jotta puskuri palautuu ennalleen. Puskurin mahdollistama alennus otettiin käyttöön v. 2020, jolloin työnantajan maksua alennettiin. Maksua korotetaan v. 2022—2025, jotta puskuri saadaan kerrytettyä entiselle tasolle.

Yrittäjien (osuus vakuutetuista n. 9 %), maatalousyrittäjien ja merimiesten eläkemenot rahoitetaan maksutuloista sekä ylimenevältä osin valtion budjetista.

Kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä on runsaat 20 % vakuutetuista. Kunnallisessa eläkejärjestelmässä eläkemaksu on pyritty asettamaan siten, että eläkejärjestelmä on kestävällä pohjalla ja eläkemaksutaso pysyy vakaana tulevaisuudessa.

Valtion eläkejärjestelmän piirissä vakuutetut työntekijät (n. 6 % vakuutetuista) ja valtion työnantajat maksavat eläkemaksunsa Valtion Eläkerahastoon (VER). Valtion Eläkerahastosta siirretään valtion talousarvioon vuosittain varoja valtion eläkemenojen katteeksi. Siirrettävä määrä on ollut 40 % valtion

eläkkeistä aiheutuvista menoista, ja loput eläkemenosta katetaan suoraan valtion budjetista. Vuodesta 2024 alkaen tuloutus kasvaa yhdellä prosenttiyksiköllä vuosittain, kunnes se on 45 % vuodesta 2028 alkaen (HE 1/2022).

Eläkkeiden etukäteisrahastoinnin ansiosta työeläkesektori on ollut historiassa voimakkaasti ylijäämäinen. Eläkeikäisen väestön määrän lisäys kasvattaa eläkemenoja, mikä on johtanut työeläkelaitosten ylijäämän supistumiseen. Etukäteisrahastoinnin ansiosta omaisuustulot ovat kuitenkin huomattavia, jolloin eläkerahastot eivät ala nimellisesti purkautua, vaikka eläkemenot ylittävätkin maksutulot. Kokonaisuutena työeläkelaitosten ylijäämä on supistunut 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen keskimäärin runsaasta kolmesta prosentista suhteessa BKT:hen 0,9 prosenttiin v. 2021. Myös yksityisen sektorin työeläkelaitokset luetaan kansantalouden tilinpidossa julkiseen talouteen ja niiden varallisuus julkisen talouden varallisuudeksi.

Työeläkesektorin ylijäämä parani v. 2021 n. 0,9 % suhteessa BKT:hen väliaikaisen maksualennuksen päättyessä sekä palkkasumman kasvaessa. Sektorin omaisuustulot kääntyvät jälleen maltilliseen kasvuun v. 2021. Seuraavina vuosina sektorin ylijäämä paranee määräaikaisen maksukorotuksen tullessa voimaan ja omaisuustulojen kasvaessa. Sektorin ylijäämä on hieman yli prosentin suhteessa BKT:hen. Vuosina 2022—2025 työnantajan työeläkemaksu on korkeampi vuoden 2020 alennuksen kompensoimiseksi.

Muut sosiaaliturvarahastot

Muut sosiaaliturvarahastot sisältävät muita julkiselle vallalle määriteltyjä sosiaaliturvan tehtäviä toteuttavat yksiköt. Näitä ovat mm. Kansaneläkelaitos (Kela) sekä ansiosidonnaista työttömyysvakuutusjärjestelmää hoitavat yksiköt. Kelan toiminta rahoitetaan lakisääteisesti vakuutettujen ja työnantajien sairausvakuutusmaksuilla sekä julkisen sektorin osuuksilla. Valtion osuus Kelan rahoituksesta v. 2021 oli n. 72 %, vakuutusmaksujen osuus n. 23 % ja kuntien osuus n. 5 %. Vuonna 2021 Kelan kokonaiskulut olivat n. 16,7 mrd. euroa. Kelan etuusrahastot ovat kansaneläkerahasto, sairausvakuutusrahasto ja sosiaaliturvan yleisrahasto.

Ansiosidonnaisen työttömyysvakuutusjärjestelmän hoidosta vastaavat Työllisyysrahasto ja työttömyyskassat. Ansiosidonnaiset työttömyysmenot rahoitetaan työntekijöiltä ja työnantajilta perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla (n. 55 %), valtion osuuksilla (n. 40 %) ja työttömyyskassojen jäsenmaksuilla (n. 5 %). Vuonna 2021 työttömyyskassojen maksamat etuudet olivat yhteensä 2,5 mrd. euroa. Työllisyysrahastolla on suhdannepuskuri, jonka nettovelka tai nettovarallisuus saa olla korkeintaan määrän, joka vastaa 6 % työttömyysasteesta aiheutuvia vuotuisia menoja.

Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema parani v. 2021 hieman ylijäämäiseksi talouden kasvaessa. Sektorin rahoitusasema on v. 2022 ylijäämäinen. Keskipitkällä aikavälillä sektori on hieman ylijäämäinen, mutta rahoitustasapaino voi vaihdella hieman vuosittain puskurirahastojen joustaessa. 2000-luvulla muut sosiaaliturvarahastot ovat poikenneet tasapainosta vuosittain korkeintaan 0,4 % suhteessa BKT:hen.

9. Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla

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

9.1. Toimenpiteiden kokonaismittaluokka ja ajoitus

Seuraavaan taulukkoon on koottu pääministeri Marinin hallituksen tuloja ja menoja koskevien päätösten kumulatiivinen vaikutus julkiseen talouteen vuosina 2019—2026. Julkisen talouden tasapainoa heikentävät toimenpiteet on esitetty miinusmerkkisinä ja vahvistavat toimenpiteet plusmerkkisinä. Vaikutukset on esitetty suhteessa edellisen vaalikauden viimeiseen julkisen talouden suunnitelmaan, toisin sanoen 4.4.2019 tehtyyn tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Taulukossa huomioon otettujen päätösperäisten toimenpiteiden lisäksi hallitus pyrkii nostamaan työllisyysastetta ja työllisten määrää työllisyyttä vahvistavilla uudistuksilla. Lisäksi toteutetaan julkisen talouden tuottavuutta ja kustannusvaikuttavuutta kohentavia toimia.

Koronavirustilanteeseen liittyvät toimet

Hallitus on päättänyt vuosien 2020—2022 aikana lukuisista määräaikaista ja kohdennetuista toimenpiteistä mm. koronaviruksen terveydellisten ja taloudellisten vaikutusten torjuntaan sekä taloutta elvyttäviin toimiin. Valtion budjettitalouden määrärahoina tämä tarkoittaa yhteensä n. 16,4 mrd. euron päätösperäisiä panostuksia v. 2020—2026. Budjetin määrärahoista finanssisijoitukset eivät pääsääntöisesti sisälly alla olevan taulukon lukuihin, sillä niillä ei lähtökohtaisesti ole vaikutusta kansantalouden tilinpidon mukaiseen valtiontalouden rahoitusasemaan.

Suurimmat erät muodostuvat yritysten tukemiseen liittyvistä toimista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon resursseista ja varustehankinnoista. Työttömyysturvaan ja muihin sosiaalietuuksiin on myös tehty väliaikaisia laajennuksia.

Yrityksiä on tuettu mittavasti avustuksilla ja muilla suorilla tuilla. Yritysten mahdollisuuksia selvittää poikkeusolojen yli on tuettu myös kasvattamalla takaus- ja lainavaltuuksia ja parantamalla yritysten maksuvalmiutta monin tukitoimin. Lomautettujen ja työttömäksi jääneiden tilannetta on pyritty tukemaan mm. poistamalla työttömyysturvan omavastuupäivät ja sujuvoittamalla työttömyysturvan maksamista. Myös muuta sosiaaliturvaa on laajennettu mm. ottamalla käyttöön tuki niille, jotka joutuvat olemaan epidemian vuoksi palkatta pois töistä.

Hallitus on osoittanut lisäpanostuksia mm. sairaanhoitopiireille sekä testaukseen, rokotetutkimukseen ja rokotteisiin. Tilanne on edellyttänyt myös lisäresursseja poliisille ja rajavaltuutaan.

Kuntataloutta on myös tuettu mittavasti kriisin johdosta mm. yleiskatteisin valtionosuuksin. Tukitoimilla on paikattu verotulojen pienenemistä ja siten tuettu peruspalvelujen järjestämistä. Lisäksi kuntien valtionosuuksia on korotettu lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointia tukeviin palveluihin tarkoitettulla lisärahoituksella. Myös iäkkäille poikkeusoloista aiheutunutta haittaa pyrittiin lieventämään korottamalla kuntien valtionosuutta iäkkäiden palveluiden toimivuuden varmistamiseksi.

Keväällä 2020 vallinneiden poikkeusolojen ja koulujen etäopetusjakson haitallisia vaikutuksia lasten ja nuorten hyvinvointiin ja oppimiseen on pyritty paikkaamaan lisäämällä panostuksia mm. varhaiskasvatukseen, perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen, opinto-ohjaukseen ja nuorisotyöhön. Myös joukkoliikenteen järjestämiseen on osoitettu tukea koronavirustilanteen pienennettyä lipputuloja.

Taloutta elvytetään julkisilla investoinneilla, kuten infrastruktuurihankkeilla, sekä lisäämällä panostuksia tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan, korkeakoulutukseen, osaamisen kehittämiseen ja työvoimapalveluihin. Taloutta elvyttävien toimien valinnassa on pyritty huomioimaan hallituksen ympäristö- ja ilmastotavoitteet.

Koronapandemian aikana taloudellista tilannetta on helpotettu huojennetulla verojen maksujärjestelyillä vuosien 2020 ja 2021 osalta. Järjestely on mahdollistanut veronmaksun lykkäämisen ja sen seurauksena verotuloja siirtyy vuoteen 2023 n. 0,2 mrd. euroa. Valtio kompensoi kunnille verotulomenetykset. Yrittäjien sosiaaliturvaetuuksiin ja yritysten sosiaaliturvamaksuihin liittyvät väliaikaiset järjestelyt heikentävät lisäksi sosiaaliturvarahastojen taloutta. Seuraavassa on yksityiskohtaisempaa tietoa tehdyistä päätöksistä.

Verojen maksujärjestelyihin kuuluville veroille laskettavaa viivästyskorkoa alennettiin määräajaisesti seitsemästä prosentista kahteen ja puoleen prosenttiin sekä keväällä 2020 että uudelleen keväällä 2021. Arvonlisäveron osalta huojennus koski myös vuoden 2020 tammi—maaliskuun tilityksiä. Samalla Verohallinto on helpottanut maksujärjestelymenettelyn ehtoja. On hyvä huomioida, että näiden toimenpiteiden vaikutukset eivät näy alla esitetyssä taulukossa, sillä taulukko mukailee kansantalouden tilinpidon mukaisia kirjauskäytäntöjä.

Yksityisen sektorin työeläkemaksua alennettiin aikavälille 1.5.—31.12.2020. Rahoitus katettiin työeläkejärjestelmän EMU-puskurista. Puskuria kartutetaan uudelleen korottamalla työeläkemaksua vuosiksi 2022—2025.

Hallituksen pysyvät lisäpanostukset

Hallitusohjelman mukaiset pysyvät lisäpanostukset ovat n. 1,4 mrd. euroa verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Pysyvät menolisäykset kohdennetaan mm. osaamisen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistamiseen sekä ilmastopoliittisiin toimiin. Pieni osa menolisäyksistä rahoitetaan siten, että valtion budjettitalouden menoja ja tuloja uudelleen kohdennetaan mm. alentamalla eräiden siirtomäärärahojen tasoa.

Muut pysyvät menolisäykset kuin em. hallitusohjelman mukaiset lisäpanostukset ovat n. 0,8 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla ja n. 1,6 mrd. euroa vuoden 2026 tasolla. Tämä sisältää uusina toimina ns. Veikkaus-kokonaisuuden parlamentaarisesti linjatun tason sekä T&K-kokonaisuuden määrärahavaikutukset.

Viime kevään julkisen talouden suunnitelmassa päätettiin 370 milj. euron pysyvien säästöjen kokonaisuudesta. Kokonaisuus toteutetaan kehystasoa alentamalla sekä kohdentamalla säästöt 328 milj. euron osalta hallinnonaloittain. Puolustus- ja sisäministeriöön edellisessä julkisen talouden suunnitelmassa kohdistetut säästöt, yhteensä 42 milj. euroa toteutetaan kehystasoa alentamalla.

Venäjän aloittaman hyökkäyssodan myötä päätetyt muutokset

Julkisen talouden suunnitelmassa osoitetaan merkittäviä panostuksia maanpuolustukseen, kyber- ja rajaturvallisuuteen, huoltovarmuutta / vihreää siirtymää tukeviin toimiin sekä sotaa Ukrainasta pakenevien auttamiseksi. Panostuksista arviolta n. 0,2 mrd. euroa on pysyvää menolisäystä, ja myös tämä sisältyy edellä esitettyihin yhteissummiin. (Ks. tarkemmin luku 5.3)

Määräaikaiset tulevaisuusinvestoinnit vuosille 2020—2022

Hallitus on kohdentanut vuosille 2020—2022 yhteensä n. 2,0 mrd. euroa kertaluonteisiin ns. tulevaisuusinvestointeihin. Kokonaisuudesta n. 0,7 mrd. euroa on kohdistunut opetus- ja kulttuuriministeriölle, mm. opetuksen ja koulutuksen toimiin. Toiseksi eniten määrärahaa, 0,4 mrd. euroa, on kohdentunut työ- ja elinkeinoministeriölle, mm. uudistumisen ja vähähiilisyiden tukiin.

Lisäksi valtion asuntorahastosta (VAR) kohdennetaan yhteensä yli 200 milj. euron panostukset v. 2020—2022. Hallitusohjelman mukaisesti tulevaisuusinvestoinnit on tarkoitus rahoittaa pääosin omaisuustuloilla siten, että ne eivät johda lisävelkaantumiseen v. 2023.

Hyvinvointialueet

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Hyvinvointialueiden tehtäviin liittyvät, menoja ja tuloja koskevat hallituksen päätökset (sisältäen lakisääteisiä uudistuksia, hyvinvointialueille siirtyviä valtionavustuksia sekä uudistukseen liittyvät muutos- ja valmistelukustannukset ja hyvinvointialueiden rahoituslain 36 § mukainen palvelutarpeen arvioon tehty määräaikainen korotus 0,2 %) sisältyvät taulukossa hyvinvointialuetalouden osioon.

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

Veroperustemuutokset

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa on huomioitu ilmastonmuutoksen ja teknologisen kehityksen tuomat muutospaineet. Teknologiseen kehitykseen liittyvät mm. robotisaatio, digitalisaatio, alustatalous ja tekoäly. Tavoitteena on Suomen veropohjan turvaaminen kansainvälistyneessä ja digitalisoituvassa taloudessa. Lisäksi hallitusohjelmassa halutaan edistää työllisyyttä ja kannustaa yrittäjyyteen.

Hallituskauden aikana verotusta kiristävät toimenpiteet on pääosin kohdennettu välillisiin veroihin, kuten mm. tupakkaan, alkoholijuomiin, virvoitusjuomiin, liikenne-, työkone- ja lämmityspolttoaineisiin. Osana energiantensiivisten yritysten veronpalautuksista luopumista sähköveroa on alennettu luokan II osalta EU:n minimiin. Hallitusohjelman veropoliittisista toimenpiteistä suurin osa on jo toteutettu vaalikauden alkuvuosina. Ansiotuloveroperusteisiin oletetaan tehtävän vuosittain indeksitarkistukset, jotta verotus ei kiristyisi yleisen ansiotason nousun myötä. Hyvinvointialueiden perustamisen myötä kuntien verotuloja siirretään valtiolle paikallishallinnon tehtävien vähentyessä. Verotulojen siirron yhteydessä ansiotulon verotusta kevennetään vuositason 297 milj. euroa v. 2023, jotta uudistus ei johtaisi verotuksen kiristymiseen minkään tulonsaajaryhmän osalta. Verotuksen avulla edistetään tutkimus- ja kehitysmenoja sekä investointeja. Tutkimus- ja kehittämistoimintaa tuetaan vuodesta 2023 alkaen voimaantulevalla lisävähennyksellä. Investointeihin kannustetaan väliaikaisesti voimassaolevalla irtaimen käyttöomaisuuden korotetuilla poisto-oikeuksilla. Hallitus tiivistää veropohjaa ja korottaa välillisiä veroja.

Hallitusohjelman mukaisesti veroperusteisiin tehtyjen muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille. Verotusta koskevia muutoksia käsitellään yksityiskohtaisemmin valtiontalouden osalta luvussa 5.4 ja kuntatalouden osalta luvussa 7.2 sekä koko julkisen talouden osalta luvussa 9.3.

Sosiaaliturvamaksut

Työttömyysvakuutusmaksuja korotettiin v. 2022 alusta, jonka jälkeen ne pysyvät ennallaan. Sairausvakuutusmaksut alenivat v. 2022 alusta. Vuonna 2023 niitä arvioidaan korotettavan jälleen hieman.

Yksityisen sektorin työnantajan työeläkemaksua alennettiin v. 2020. Vuonna 2021 maksu nousi normaalille tasolle. Maksualennus kompensoidaan korottamalla työeläkemaksua vuosiksi 2022—2025.

Julkisen sektorin tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden parantaminen

Hallitusohjelmaa valmisteltaessa arvioitiin, että julkisen talouden tasapainoa voidaan kohentaa julkisen hallinnon tuottavuustoimien kautta vajaalla 300 milj. eurolla vaalikauden loppuun mennessä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää tuottavuutta kohentavia toimenpiteitä sekä kaikilla hallinnonaloilla että poikkihallinnollisesti.

Lisäksi hallitus jatkaa jo edellisellä vaalikaudella käynnistyneitä tuottavuutta edistäviä toimenpiteitä, kuten valtion toiminnan digitalisaation ja tuottavuuden kehittämistä ja valtionhallinnon toimitilojen tehostamisohjelmaa. Näistä kerrotaan tarkemmin luvussa 5.3.2.

Taulukko 17. Tuloja ja menoja koskevien päätösten vaikutus julkiseen talouteen yhteensä, kumulatiivinen, mrd. euroa

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Valtion määrärahoja alentavat päätökset	0,0	0,1	0,1	0,2	0,6	0,5	0,5	0,5
Valtion määrärahoja lisäävät päätökset	-0,4	-1,3	-2,4	-2,7	-2,7	-2,9	-2,9	-3,0
Tulevaisuusinvestoinnit (ml. VAR)	0,0	-0,8	-0,9	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Koronavirustilanteesta johtuvat määrärahalisäykset	0,0	-8,4	-4,9	-0,8	-0,1	0,0	0,0	0,0
Poikkeuslausekkeen määrärahalisäykset (Venäjän hyökkäys Ukraina)					-2,0	-1,2	-1,0	-0,8
Veroperusteiden muutosten kompensatio kunnille	0,0	-0,4	-0,2	-0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Valtion verotuloja lisäävät päätökset	0,0	0,5	0,8	1,0	1,2	1,2	1,2	1,2
Valtion verotuloja alentavat päätökset (pl. ansiotuloverotuksen ati/khi-tarkistukset)	0,0	-0,7	-1,1	-0,7	-1,0	-1,0	-1,0	-0,7
Muut valtion tuloja lisäävät päätökset	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vaikutus valtiontalouden rahoitusasemaan, netto	-0,4	-11,0	-8,5	-3,8	-4,0	-3,4	-3,2	-2,7
Hyvinvointialueiden tuloja lisäävät hallituksen toimenpiteet					0,4	0,5	0,5	0,5
Hyvinvointialueiden menoja lisäävät hallituksen toimenpiteet					-0,4	-0,5	-0,5	-0,5
Vaikutus hyvinvointialueiden rahoitusasemaan, netto					0,0	0,0	0,0	0,0
Kuntien tuloja lisäävät hallituksen toimenpiteet	0,2	2,6	1,0	0,6	0,6	0,4	0,4	0,3
Kuntien menoja lisäävät hallituksen toimenpiteet	0,0	-0,9	-0,7	-0,6	-0,6	-0,4	-0,3	-0,3
Tulevaisuusinvestointien vaikutus kuntatalouteen (netto)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Valtion toimenpiteiden nettovaikutus kuntien verotuloihin (pl. ansiotuloverotuksen ati/khi-tarkistukset)	0,0	-0,4	-0,2	-0,3	0,1	0,0	0,0	0,0

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Veroperusteiden muutosten kompensaatio kunnille	0,0	0,4	0,2	0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
Muiden valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen ¹⁾	0,0	0,5	0,6	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Kuntien veroprosenttien korotukset	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vaikutus kuntatalouden rahoitusasemaan, netto	0,2	2,2	1,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Muutokset sosiaaliturvamaksuissa (ml. väliaikainen TyEL- maksualennus)	-0,5	-0,8	1,5	-0,1	0,5	-0,2	0,0	-0,3
Menojen muutokset	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vaikutus sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaan, netto	-0,5	-0,2	1,4	-0,1	0,5	-0,2	0,0	-0,3
Vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, netto	-0,7	-9,0	-6,0	-3,8	-3,3	-3,4	-2,9	-2,8
Suhteessa kokonaistuotantoon	-0,3 %	-3,8 %	-2,4 %	-1,4 %	-1,2 %	-1,2 %	-1,0 %	-0,9 %

¹⁾ Ei sisällä valtion ja kuntien yhteisrahoitteisten liikennehankkeiden kuntatalousvaikutuksia.

9.2. Julkisen talouden menoihin kohdistuvat toimet

Alla olevassa taulukossa esitetään pääministeri Marinin hallituksen päättämien, julkisen talouden menoihin 2019—2026 vaikuttavien toimenpiteiden vuotuinen muutos nettona¹⁾. Tarkastelu ei pääsääntöisesti sisällä ns. finanssisijoitusmenoja, jotka eivät myöskään sisälly julkisen talouden menoihin kansantalouden tilinpidon mukaisissa tarkasteluissa.

Julkisen talouden menot kasvoivat merkittävästi v. 2020, mihin vaikuttivat varsinkin koronavirustilanteeseen liittyvät toimet, mutta myös hallituksen pysyvät lisäpanostukset ja kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit. Vastaavasti menot alenevat vuosina 2021 ja 2022. Vuonna 2023 julkisen talouden menoja (vuoteen 2022 verrattuna) kasvattavat varsinkin menolisäykset, jotka liittyvät Venäjän hyökkäykseen Ukraina ja käyttöön otettuun kehyksen poikkeuslausekkeeseen.

Siirtomenot kotitalouksille kasvoivat v. 2020 hallituksen päättämien etuusparannusten sekä koronavirustilanteeseen liittyvien määräaikaisten etuusmuutosten myötä. Siirtomenot elinkeinoelämälle kasvoivat erityisesti v. 2020, kun yrityksille maksettiin tukia koronavirustilanteen vuoksi. Vuodesta 2022 lukien siirtomenoja elinkeinoelämälle pienentää energiaveron palautusjärjestelmää koskeva muutos. Muut siirtomenot kasvavat kehyskauden lopulla johtuen uudesta T&K-kokonaisuudesta.

Reaalisijoitusmenoissa on otettu huomioon myös perusväylänpitoon kohdistetut lisäykset — niin hallituksen päättämät lisäpanostukset kuin ns. parlamentaarisen työryhmän esittämä tasokorotus, joka oli huomioitu jo teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa vuodesta 2022 lukien.

Taulukko 18. Julkisen talouden menoihin vaikuttavat toimenpiteet, vuotuinen muutos, netto, mrd. euroa

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Kulutusmenot	0,1	2,4	1,1	-1,8	0,9	-0,6	-0,3	-0,1
Siirtomenot elinkeinoelämälle	0,0	2,8	-1,6	-0,5	-0,4	0,1	0,0	-0,2
Siirtomenot kotitalouksille	0,0	1,3	-0,6	-0,3	0,0	0,1	0,0	0,0
Muut siirtomenot	0,0	1,1	-0,2	-0,3	-0,1	0,0	0,1	0,2
Reaalisijoitusmenot ¹⁾	0,1	0,5	0,0	-0,1	0,0	-0,2	0,0	0,0
Muut menot	0,0	0,2	0,5	-0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteensä	0,2	8,4	-0,8	-3,7	0,5	-0,6	-0,3	-0,1
Edellisen vaalikauden harkinnanvaraiset toimenpiteet	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

¹⁾ Ei sisällä valtion ja kuntien yhteisrahoitteisten liikennehankkeiden kuntatalousvaikutuksia.

9.3. Julkisen talouden tuloihin kohdistuvat toimet

Oheisessa taulukossa esitetään tietoja julkisen talouden tuloihin v. 2020—2026 vaikuttavien päätösperäisten toimien ajoituksesta nettona. Netolla tarkoitetaan tuloja lisäävien ja vähentävien toimien yhteenlaskettua vaikutusta. Taulukossa on otettu huomioon myös edellisellä vaalikaudella päätettyjä veroperustemuutoksia, ansiotuloveroperusteisiin tehtävät indeksitarkistukset sekä kertaluonteiset verotuksen ajoittumisen muuttumiseen vaikuttavat tekijät. Ansiotuloveroa alentaa vuosittain tehtävät indeksitarkistukset sekä ns. solidaarisuusveron poistuminen v. 2024 alusta lukien. Yhteisöverokertymää kasvattaa kehyskauden loppupuolella määräaikaisen irtaimen käyttöomaisuuden korotettujen poistojen alennuksen päätyminen.

Veroperustemuutosten lisäksi taulukossa on esitetty koronavirustilanteeseen liittyvän maksujärjestelyn arvioitu vaikutus verotuloihin. Koronavirusepidemian vuoksi maksuvaikeuksiin joutuneiden yritysten tilannetta helpotettiin tekemällä väliaikaisia muutoksia verojen maksujärjestelyihin ja alentamalla verojen viivästyskorkoa. Järjestelyn myötä vuosilta 2020 ja 2021 siirtyy verotuloja n. 0,7 mrd. euroa vuosille 2021—2023. Suurin osa veronmaksun lykkäämisestä koskee arvonlisäveroja.

Pääministeri Marinin hallituksen verotusta koskevat muutokset jakautuvat koko hallituskaudelle. Välillisen verotuksen kiristyminen kasvattaa kertymää, mutta samalla ansiotuloihin vuosittain tehtävät indeksitarkistukset osaltaan pienentävät verotuloja. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyt luvut pitävät sisällään päätetyt toimenpiteet ja niiden arvioidut taloudelliset vaikutukset. Suunnitellut toimenpiteet eivät ole mukana.

Taulukko 19. Julkisen talouden tuloihin vaikuttavat toimenpiteet, vuotuinen muutos, netto, mrd. euroa

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ansiotuloverot	-0,5	-0,4	-0,7	-0,7	-0,5	-0,5	-0,4
Pääomatuloverot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteisöverot	-0,2	0,0	0,1	-0,1	0,1	0,0	0,3
Muut välittömät verot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Arvonlisäverot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Muut välilliset verot	0,3	-0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Työnantajan maksamat sosiaaliturvamaksut	-1,0	1,3	0,1	0,2	-0,1	0,0	0,0

Vakuutettujen maksamat sosiaaliturvamaksut	0,1	0,2	-0,2	0,3	-0,1	0,0	-0,3
Veronmaksun lykkäämiseen liittyvä maksujärjestely	-0,8	0,2	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0
Yhteensä	-2,0	1,2	-0,4	0,1	-0,6	-0,5	-0,4

10. Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista

Taulukko 20. Valtionhallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2021*	2022**	2023**	2024**	2025**	2026**
Välittömät verot	16,2	17,2	32,1	33,2	34,3	35,6
Tuotannon ja tuonnin verot	34,8	36,0	36,9	37,3	38,1	38,8
Sosiaaliturvamaksut	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Verot ja sosiaaliturvamaksut yhteensä 2)	51,8	54,0	69,9	71,3	73,2	75,3
Muut tulot 3)	9,6	9,8	9,9	9,9	9,8	9,8
siitä korkotulot	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Tulot yhteensä	61,4	63,9	79,8	81,2	83,0	85,1
Kulutusmenot	15,6	17,3	17,6	17,8	18,1	18,5
Tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	46,9	46,2	60,6	62,0	63,1	64,6
siitä muille julkisyhteisöille	32,6	32,9	47,5	48,6	49,7	51,0
Korkomenot	1,1	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0
Pääomamenot 4)	5,9	6,8	7,0	6,7	8,5	8,6
Menot yhteensä	69,5	71,5	86,3	87,5	90,7	92,8
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-8,1	-7,6	-6,5	-6,4	-7,7	-7,8

Taulukko 21. Paikallishallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2021*	2022**	2023**	2024**	2025**	2026**
Verot ja sosiaaliturvamaksut	25,8	26,1	12,2	12,8	13,2	13,5
siitä kunnallisvero	20,8	21,4	8,4	9,0	9,2	9,5
yhteisövero	3,0	2,6	1,8	1,7	1,8	1,8
kiinteistövero	2,0	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2
Muut tulot2)	23,5	24,2	13,9	14,2	14,5	14,9
siitä korkotulot	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
siitä tulonsiirrot valtiolta	17,6	18,0	7,9	8,1	8,2	8,3
Tulot yhteensä	49,3	50,3	26,1	27,1	27,7	28,4
Kulutusmenot	41,3	42,5	19,8	20,3	20,9	21,5
siitä palkansaajakorvaukset	23,4	23,8	12,3	12,5	12,8	13,2
Tulonsiirrot	2,7	2,7	2,0	2,0	2,1	2,1
siitä sosiaalietuudet ja -avustukset	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
korkomenot	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Pääomamenot3)	6,1	6,5	5,7	5,8	6,0	6,2
Menot yhteensä	50,1	51,8	27,5	28,2	28,9	29,8
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-0,8	-1,5	-1,4	-1,1	-1,2	-1,4

Taulukko 22. Hyvinvointialueet

	2021*	2022**	2023**	2024**	2025**	2026**
Valtion rahoitus			24,5	25,1	25,8	26,7
Muut tulot			2,6	2,7	2,8	2,9
Kokonaistulot			27,1	27,8	28,6	29,6
Kulutusmenot			23,7	24,3	25,1	26,1
Tulonsiirrot ja muut menot			0,8	0,8	0,8	0,9
Investoinnit			1,1	1,1	1,0	1,0
Kokonaismenot			27,7	28,4	29,2	30,3
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)			-0,6	-0,6	-0,7	-0,7

Taulukko 23. Työeläkelaitokset

	2021*	2022**	2023**	2024**	2025**	2026**
Sijoitustulot	3,7	4,8	5,7	6,2	6,7	7,3
Sosiaaliturvamaksut	24,1	25,2	26,1	26,9	27,6	28,1
siitä työnantajien maksut	16,2	17,1	17,6	18,2	18,7	19,3
vakuutettujen maksut	7,9	8,2	8,4	8,7	8,9	8,9
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	2,8	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1
Muut tulot	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Tulot yhteensä	30,9	33,1	34,9	36,3	37,6	38,8
Kulutusmenot	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Sosiaalietuudet ja -avustukset	25,9	27,0	28,6	29,8	30,8	31,8
Muut menot	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7
Menot yhteensä	28,7	30,0	31,7	32,9	34,0	35,2
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	2,2	3,1	3,2	3,3	3,6	3,6

Taulukko 24. Muut sosiaaliturvarahastot

	2021*	2022**	2023**	2024**	2025**	2026**
Sijoitustulot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Sosiaaliturvamaksut	6,4	6,2	6,9	7,0	7,2	7,4
siitä työnantajien maksut	2,6	2,6	2,9	2,9	3,0	3,1
vakuutettujen maksut	3,7	3,6	4,0	4,1	4,2	4,3
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	13,9	13,7	13,6	14,0	14,2	14,4
Muut tulot	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulot yhteensä	20,4	20,0	20,6	21,0	21,5	21,9
Kulutusmenot	3,4	3,5	3,5	3,6	3,8	3,9
Sosiaalietuudet ja -avustukset	15,4	15,2	15,2	15,5	15,7	15,9
Muut menot	1,4	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4
Menot yhteensä	20,2	20,0	20,0	20,4	20,8	21,2
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	0,2	0,0	0,7	0,6	0,7	0,7

Julkisen talouden ennuste muuttumattoman politiikan vallitessa

Taulukko 25. Muuttumattoman politiikan tulot ja menot

	2021* taso, mrd. euroa	2021* % BKT:sta	2022**	2023**	2024**	2025**	2026**
Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	132,4	52,4	51,9	52,0	51,5	51,3	51,0
Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	139,0	54,9	54,1	53,6	53,0	53,1	52,8

Valtiovarainministeri

Annika Saarikko

Budjettineuvos apulaishallinnollisena Annika Klimenko

LIITE 1	Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset
LIITE 2	Valtiontalouden kehityksen hinta- ja kustannustasotarkistukset
LIITE 3	Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan
LIITE 4	Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen
LIITE 5	Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen
LIITE 6	Vakausohjelma
JAKELU	Eduskunnan keskuskanslia Tasavallan presidentin kanslia Ministeriöt
TIEDOKSI	Valtiovarainvaliokunnan sihteeristö Eduskunnan tilitoimisto Valtiontalouden tarkastusvirasto

LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset

Julkisen talouden suunnitelman meno- ja tuloarviot sekä hinta- ja kustannustasotarkistukset perustuvat alla olevaan valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan ennusteeseen.

Käytetyt ennusteet ja oletukset

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
BKT, määrän muutos	-2,3	3,5	1,5	1,7	1,5	1,3	1,2
BKT, hinnan muutos	1,6	2,7	3,4	2,2	1,8	1,8	2,0
BKT, arvo, milj. euroa	237 995	252 934	265 418	275 851	284 979	293 803	303 179
BKTL, arvo, milj. euroa	242 030	257 217	268 896	279 024	287 797	296 789	306 165
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	0,3	2,2	4,0	2,1	1,7	1,9	1,9
Ansiotasoindeksi, muutos-%	1,9	2,3	2,6	2,5	2,6	2,7	2,8
Rakennuskustannusindeksi, muutos-%	-0,3	5,5	7,1	2,3	2,3	2,4	2,4
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi, muutos-%	-3,3	9,0	14,4	2,2	2,3	2,3	2,5
Työttömyysaste, %	7,7	7,7	7,2	6,8	6,6	6,5	6,4
Palkkasumma, muutos-%	-0,3	5,0	3,6	3,3	3,1	2,9	3,1
Lyhyt korko, 3 kk, %	-0,4	-0,5	-0,4	0,1	0,3	0,3	0,4
Pitkä korko, 10 v, %	-0,2	-0,1	0,4	0,6	0,7	0,8	0,9
TyEL-indeksi	2617	2631	2691	2791	2852	2901	2961
KEL-indeksi	1633	1639	1674	1741	1778	1804	1838
Peruspalvelujen hintaindeksi, ennuste	0,9	2,6	3,2	2,5	2,4	2,5	2,8
TAEssa käytettävä kustannustason muutos (vos-indeksi)	2,4	2,4	2,5	2,5	2,4	2,5	2,8
— indeksin korjaus	0,0						
VOS-indeksi ilman 2016—2019 jäädytystä	2,4	2,4	2,5	2,5	2,4	2,5	2,8
Yliopistoindeksi (budjetoinnissa käytetty ennuste)	0,8	3,3	4,6	2,4	2,4	2,5	2,6
Ammatillisen koulutuksen indeksi	0,5	3,8	5,5	2,4	2,4	2,5	2,6
YLE-indeksi	1,4	2,3	3,1	2,4	2,3	2,4	2,5
HV-indeksi				2,48	2,29	2,47	2,70
Työttömyysvakuutusmaksu							
— työnantaja, keskimäärin	1,26	1,43	1,51	1,51	1,51	1,51	1,51
— työntekijä	1,25	1,40	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
TyEL-maksu	22,7	24,4	24,9	24,9	24,9	24,9	24,4
— työnantaja	15,2	17,0	17,4	17,4	17,4	17,4	17,3
— työntekijä alle/= 53 v.	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15
— työntekijä yli 53 v.	8,65	8,65	8,65	8,65	8,65	8,65	7,15
— palkkakerroin	1,446	1,465	1,501	1,544	1,581	1,619	1,660

Vakuutetun sairausvakuutusmaksut							
— palkansaajien päivärahamaksu	1,18	1,36	1,18	1,38	1,31	1,32	1,31
— palkansaajien ja yrittäjien sairaanhoitomaksu	0,68	0,68	0,53	0,58	0,57	0,58	0,59
— eläkeläisten sairaanhoitomaksu	1,65	1,65	1,50	1,55	1,54	1,55	1,56
Valtion työnantajamaksut	18,0	18,2	18,5	18,7	18,6	18,6	18,7
— savamaksu	1,34	1,53	1,34	1,56	1,47	1,49	1,47
— eläkemaksu (VaEL)	16,69	16,68	17,13	17,13	17,13	17,13	17,25
Kuntien työnantajamaksut	24,5	24,7	24,3	24,5	24,4	24,4	24,8
— savamaksu	1,34	1,53	1,34	1,56	1,47	1,49	1,47
— muut sosiaalivakuutusmaksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
— työttömyysvakuutusmaksu	1,63	1,83	1,97	1,90	1,90	1,90	1,90
— eläkemaksu (KuEL)	20,8	20,6	20,3	20,3	20,3	20,3	20,8

LIITE 2 Valtiontalouden kehityksen hinta- ja kustannustasotarkistukset

Rakennemuutokset

Vuoden 2023 kehystaso nousee 2 094 milj. eurolla 12.5.2021 kehyspäätökseen verrattuna johtuen vuoden 2021 neljännen lisätalousarvion, vuoden 2022 talousarvion ja lisätalousarvion sekä tämän kehyspäätöksen rakennemuutoksista.

Alla olevassa taulukossa on esitetty tarkempi kuvaus edellisen kehyspäätöksen jälkeen tapahtuneista rakennemuutoksista ja niiden vaikutuksesta vaalikauden kehystasoon.

Kehityksen rakennemuutokset, milj. euroa

Momentti	Asia	2021	2022	2023
LTAE 3 2021				
23.01.26	Vuoden 2019 määrärahan uudelleenbudjetointi.	1,4		
24.30.66,	Suomen covid-19-rokotelahjoitukset. Tehdään kehyskorjaus,			
33.70.20	jotta lahjoitukset eivät rasittaisi kehystä.	10,0		
27.10.18	Ajoitusmuutos muiden puolustusmateriaalihankintojen vuosiosuuksissa	-81,5	36,3	
30.10.64	Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan liittyvä uudelleenbudjetointi.	54,0		
30.40.22	Bioinnovaatio-ohjelman rahoituksen osittainen uudelleenbudjetointi	0,7		
30.40.62	EMKR:n 2014—2020 ohjelmakauden rahoitukseen liittyvä uudelleenbudjetointi.	6,9		
31.10.77	EU TEN -tukea vastaava määräraha. Läpivirtauserä.	2,2		
32.30.30,	Yksinyrittäjien kustannustukeen vuonna 2020 budjetoidusta määrärahasta peruutetaan 169 milj. euroa. Vastaava lisäys tehdään yritysten kustannustuen momentille 32.40.43.	168,9		
32.40.43				
33.20.50,	Työttömyysturvan suojaosan korottaminen ajalle 1.7.—			
33.20.52	30.9.2021. Perustemuutos kehityksen ulkopuolisilla momenteilla.	-13,0		
33.20.52	Yrittäjien oikeus työmarkkinatukeen ajalta 1.7.—30.9.2021. Perustemuutos kehityksen ulkopuolisella momentilla.	-48,0		
	Kehysvaraus kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin	1 350,0		
TAE 2022				
28.89.31	Ajoitusmuutos hyvinvointialueiden rahoituksessa		880,5	-880,5
32.20.46	Ajoitusmuutos laivanrakennuksen innovaatiotuen maksatuksissa		-2,8	
	Kehityksen ajoitusmuutos hoitoon pääsyn nopeuttamisen rahoituksen osalta		-50,0	50,0
LTAE 4 2021				
24.01.74	Kahteen toimitilahankkeeseen liittyvä uudelleenbudjetointi	3,0		
24.30.66,	Suomen covid-19-rokotelahjoitukset. Tehdään kehyskorjaus,			
33.70.20	jotta lahjoitukset eivät rasittaisi kehystä.	12,6		
26.20.70	Kahden helikopterin ja niiden varaosavaraston yhdenmukaistamiseen liittyvä uudelleenbudjetointi	1,0		
27.10.01	Ajoitusmuutos liittyen ilmavoimien tukikohtien kehittämiseen (LTAE 2021)	-11,8		11,8
27.10.01	Uudelleenbudjetointi liittyen kunnossapitohankintojen viivästymiseen	6,4		

Momentti	Asia	2021	2022	2023
28.70.05	Aiemmin budjetoidun ja käyttämättä jääneen, sote-uudistuksen valmisteluun ja tuottavuustoimiin varatun rahoituksen budjetointi uudelleen käytettäväksi	22,6		
28.90.32	Uudelleenbudjetointi liittyen vuonna 2019 aloitettujen hankkeiden loppuun saattamiseen	7,0		
29.80.50	Paimion parantolan hallinnointiin ja hoitoon myönnetyn avustuksen uudelleenbudjetointi	1,5		
30.10.63	Uudelleenbudjetointi liittyen HAMA-kehittämisen rahoitukseen	3,5		
31.10.77	Uudelleenbudjetointi liittyen Helsinki—Tampere-pääradan kehittämisen suunnitteluun	8,4		
31.10.78	Uudelleenbudjetointi liittyen Fennovoiman tieyhteyteen ja Tampereen rantaväylään	7,6		
31.20.52	Hankinta- ja konversiotukeen myönnetyn määrärahan uudelleenbudjetointi	7,1		
32.20.45	Ajoitusmuutos LNG-termiinalihankkeen tuen maksatuksissa	-5,5	5,5	
32.30.51	Vuoden 2020 määrärahan osittainen uudelleenbudjetointi johtuen viivästyksestä määrärahan maksatuksissa	20,0		
32.30.64	Ajoitusmuutos johtuen EU:n ohjelmakauden 2021—2027 käynnistymisen viivästyisestä	-48,5		
33.03.25	Uudelleenbudjetointi liittyen kansallisten osaamiskeskusten perustamishankkeiden viivästymiseen	3,0		
33.20.50,	Työttömyysturvan koronapoikkeusten jatkaminen 30.11.2021			
33.20.52	saakka. Perustemuutos kehyksen ulkopuolisilla momenteilla.	-9,0		
33.20.52	Yrittäjien oikeutta työmarkkinatukeen jatketaan 30.11.2021 saakka. Perustemuutos kehyksen ulkopuolisella momentilla. Rahapelituottojen laskun kompensointia vastaava kehystason alentaminen, MMM:n (1,6 milj. euroa) ja STM:n (17,2 milj. euroa) hallinnonala	-20,0		
		-18,8		
TAET 2022				
31.10.77	EU CEF -tukea vastaava määräraha. Läpivirtauserä, vastaava tulo momentilla 12.31.10.		1,3	
31.10.77	Ajoitusmuutos liikennehankkeiden hankevarauksen käytössä	-8,8		8,8
32.01.41	Ajoitusmuutos kvanttitietokoneen maksatuksissa		1,3	
35.10.20	Hituran kaivoksen ympäristövahinkojen torjuntaan liittyvä uudelleenbudjetointi		1,0	0,9
LTA 2022				
28.89.30	Ajoitusmuutos liittyen hyvinvointialueiden perustamisen kustannuksiin, mm. ICT-muutuskustannuksiin.		96,0	-96,0
28.70.05,	Vuoden 2021 määrärahan peruuttaminen momentilta 28.70.05			
28.89.30	ja uudelleenbudjetointi sote-uudistuksen täytäntöönpanoon momentille 28.89.30.		2,8	
33.20.50,	Omavastuuajalta maksettava työttömyysturva ajalla 1.1.—			
33.20.52	28.2.2022. Perustemuutos kehyksen ulkopuolisilla momenteilla.		-5,6	
33.20.52	Yrittäjien oikeus työmarkkinatukeen ajalla 1.1.-28.2.2022. Perustemuutos kehyksen ulkopuolisella momentilla.		-24,4	
	Koronavirustilanteesta aiheutuvat, erikseen rajatut menot katetaan kehyksen ulkopuolisina menoina v. 2022. Menoista tehdään vastaavan suuruinen kehystason rakennekorjaus. Menot on yksilöity lisätalousarvioesityksen yleisperusteluissa. (LTAE 304 milj. euroa, täydentävä esitys 30 milj. euroa)		334,0	

JTS 2023— 2026		
26.10.02	Ajoitusmuutos ICT-varustamisen menoihin muuton viivästyistä johtuen.	-15,5
27.10.18	Vuoden 2021 kolmanteen lisätalousarvioon sisältyneet menoajoitusmuutokset.	20,4
27.10.19	Hankintapäätöksen mukainen muutos monitoimihävittäjien maksuprofiiliin.	-518,9
28.89.31	Tekninen muutos. Rahoituksen siirto kuntien verotuloista hyvinvointialueille. JTS 2022—2025 tehdyn siirron tarkentuminen.	479,5
28.89.31, 28.90.35	Tekninen muutos. Kehyksen ulkopuolisten kuntien verotulokompensaatioden siirto hyvinvointialueille. JTS 2022—2025 tehdyn siirron tarkentuminen.	39,1
32.20.46	Ajoitusmuutos laivanrakennuksen innovaatiotuen maksatuksissa.	2,6
32.30.42	Valtuuden siirrosta johtuva maksatusaikataulun muutos (TAET 2022).	0,8
32.30.55	Muutosturvakoulutus rahoitetaan vuosittaisella siirrolla Työllisyysrahastosta. Läpivirtauserä, vastaava tulo momentilla 12.32.99.	22,0
32.30.55, 33.20.50, 33.20.52	Velvoitetöyöllistettyjen palkkatuen tekninen siirto TEM:n uudelle momentille. Siirto kehyksen ulkopuolisilta momenteilta kehykseen luettavalle momentille.	25,7
32.30.64	Ohjelmakauden 2014—2020 purkautuvien valtuuksien uudelleenbudjetoinnin (LTAE 4 2021) maksatukset.	3,7
33.20.50, 33.20.52	Tekijänoikeuskorvauksien sovittelusta luopuminen työttömyysturvassa, perustemuutos kehyksen ulkopuolisilla momenteilla.	-1,0
33.20.50, 33.20.52	Työttömyysturvalain opintoja koskevien säännösten muutos. Perustemuutos kehyksen ulkopuolisilla momenteilla. Rahapelituotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uuden parlamentaarisesti linjatun rahoitusmallin mukaisesti em. menot siirretään rahoituslähteestä riippumatta ja hallitusohjelmassa linjatusta kehyssäännöstä poiketen kehykseen kuuluvaksi menoksi vuodesta 2023 lukien. Vaalikauden kehystä korotetaan koko tason osalta, ei vain rahapelituotoilla nykyisin rahoitettavilta osin. Julkisen talouden suunnitelmassa vuoden 2023 rahoitustaso (990 milj. euroa) vastaa parlamentaarisen linjauksen mukaista vuoden 2024 rahoitustasoa.	990,0
	Vakavassa ja merkittävästi muuttuneessa koko Eurooppaa koskevassa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa hallitus tekee kehyspoikkeuksen. Rajatut menot katetaan kehyksen ulkopuolisina menoina ja menoista tehdään vastaavan suuruinen kehystason rakennekorjaus. Vuosi 2023, yhteensä 1 997,8 milj. euroa: Kyberturvallisuus 54,2 milj. euroa, rajaturvallisuus ja maanpuolustus 995,8 milj. euroa, maahanmuutto 722,7 milj. euroa, huoltovarmuutta / vihreää siirtymää tukevat toimet 217,1 milj. euroa, energiahintojen nousun takia tehtävät toimet 8,0 milj. euroa.	1 997,8
	Kehystason alennus liittyen linjattuun 370 milj. euron pysyvään säästöön.	-42,0
Yhteensä		1 441,6 1 267,1 2 094,1

Hinta- ja kustannustasotarkistukset

Valtiontalouden kehyspäättös vuosille 2023—2026 laaditaan vuoden 2023 hinta- ja kustannustasossa. Osa menoista, kuten kehitysyhteistyömenot ja EU:n rakennerahasto-osuuksia vastaavat valtion rahoitusosuudet arvioidaan käyvin hinnoin, jolloin niihin sisältyy arvio kauden aikana tapahtuvan hintatason nousun vaikutuksesta määrärahaan. Muilta osin menotasoa tarkistetaan vuosittain arvioidun hinta- ja kustannustason nousun perusteella.

Hinta- ja kustannustasotarkistukset edelliseen kehyspäättökseen nähden ovat yhteensä 1 734 milj. euroa vuodelle 2023, kun huomioidaan vuoden 2023 hinta- ja kustannustasoon siirtymisen vaikutus. Edellisen kehyspäättökseen jälkeen myös vuoden 2022 hinta- ja kustannustasoon siirtymisen vaikutus on tarkentunut. Tästä syystä luvun 5.1 taulukon hinta- ja kustannustasotarkistusten luku on eri kuin 1 734 milj. euroa.

Tarkistukset vuoden 2023 hinta- ja kustannustasoon kehyspäättökseen 12.5.2021 verrattuna, milj. euroa

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukaillen	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon		Tarkistus kehystasoon
		Lakisääteinen indeksikorjaus	Sopimusperusteinen hintakorjaus	Muiden kehysmenojen kust.tasotarkistus
15-17 Eläkkeet	Työeläkeindeksi (TyEL)	186,3		
18-19 Puolustusmateriaalin hankkiminen	Ennakollinen korotus 1,5 %		148,9 ¹	
01-14 Palkat sekä sosiaaliturvamaksut	Sopimuskorotukset		157,9	
Liikenneverkon menot	Rakennuskustannusindeksi (RKI)			43,4
01-14, 20-28 Muut toiminta- ja kulutusmenot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			70,5
30-39 Laskennalliset valtionavut kunnille ja kuntayhtymille ym.	Valtionosuusindeksi (VOS)	83,1		
31 Hyvinvointialueiden rahoitus	Hyvinvointialueiden indeksi (HVA)	532,9		
30-39 Muut valtionavut kunnille ja kuntayhtymille	Valtionosuusindeksi (VOS)			20,7
30 Valtionrahoitus ammatilliseen koulutukseen	Ammatillisen koulutuksen indeksi	21,8		
40-49 Valtionavut elinkeinoelämälle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			52,4
50-59 Lakisääteisesti indeksoitavat valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kansaneläkeindeksi (KEL), Työeläkeindeksi (TyEL), Kuluttajahintaindeksi (KHI)	70,0		
51-52 Valtionrahoitus ev.-lut. kirkolle ja avustus ortodoksiselle kirkolle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)	2,6		

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukaillen	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon		Tarkistus kehystasoon
		Lakisääteinen indeksikorjaus	Sopimusperusteinen hintakorjaus	Muiden kehysmenojen kust.tasotarkistus
50-59 Ei-indeksoitavat valtionavut kotitalouksille	Kansaneläkeindeksi (KEL)			68,8
50 Valtionrahoitus yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintaan	Yliopistoindeksi	62,0		
50-59 Muut valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			24,8
60 Siirrot talousarvion ulkopuolisiin valtion rahastoihin	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			9,6
60 Siirrot Kansaneläkelaitokselle	Kansaneläkeindeksi (KEL)	152,0		
60 Valtionosuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista	Kansaneläkeindeksi (KEL)	14,5		78,2
61-65 EU:n rakennerahasto-osuuksia vastaavat valtion rahoitusosuudet ja muut siirrot kotimaahan	Sisältyy ohjelmakehyksiin			
66-68 Siirrot ulkomaille	Käyvin hinnoin			
69 Siirrot EU:lle	EU:n BKT:n hintaindeksi			
70-79 Reaalisijoitukset	Rakennuskustannusindeksi (RKI)			0,9
90-99 Muut menot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			1,6
Lisätalousarviovaraus ja jakamaton varaus	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			5,3
Yhteensä vuonna 2023		1 125,2	232,3	376,2

¹⁾ Puolustusvoimien toimintamenojen (pl. palkkausmenot), puolustusmateriaalihankintojen, monitoimihävittäjien hankinnan sekä sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen määrärahasoihin tehdään ennakollinen 1,5 prosentin hinta- ja kustannustasotarkistus. Monitoimihävittäjien hankinta 2021 -tilausvaltuuden sitomattomaan osuuteen tehdään ennakollinen 1,5 % kustannustasotarkistus. Monitoimihävittäjien hankinnan muun rahoituksen käyttämättä olevaan osuuteen tehdään ostovoimakorjaus 1,5 %, joka jälkikäteen tarkistetaan toteuman mukaisina indeksiyhdistelmällä (rakennuskustannusindeksi 70 % ja palvelujen tuottajahintaindeksi 30 %). Laivue 2020 -hankkeen indeksimenot tarkistetaan jälkikäteen sopimuksissa yksilöityjen indeksien toteuman mukaisina. Monitoimihävittäjien indeksit käsitellään valtioneuvoston hankintapäätöksen mukaisesti. Muiden määrärahojen taso tarkistetaan jälkikäteen vastaamaan kuluttajahintaindeksin osoittamaa hintatason muutosta (indeksimuutoksen vuosikeskiarvo) puolustusvoimien toimintamenojen ja sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen osalta sekä teollisuuden tuottajahintaindeksin alaindeksin C28 (Muiden koneiden ja laitteiden valmistus) muutosta (kuukaudet yhteensä/vuosimuutos) puolustusmateriaalihankintojen osalta.

LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan

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

	2022	2023	2024	2025
Julkisen talouden rahoitusasema, kevät 2021	-2,9	-2,2	-1,7	-1,6
Valtio:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	1,8	1,8	1,8	1,8
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	-1,2	-1,0	-0,9	-0,8
Muiden tekijöiden vaikutus*	-0,3	-0,7	-1,0	-1,6
Paikallishallinto:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	0,0	0,0	0,0
Muiden tekijöiden vaikutus	0,3	0,1	0,1	0,0
Työeläkerahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,1	0,0	0,0	0,0
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0
Muiden tekijöiden vaikutus	0,5	0,6	0,7	0,7
Muut sosiaaliturvarahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	-0,1	0,0	0,0
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	0,1	0,0	0,1
Muiden tekijöiden vaikutus	0,0	0,1	0,1	0,1
Julkisen talouden rahoitusasema, kevät 2022	-2,2	-1,7	-1,4	-1,8

¹⁾ Pyörityksistä johtuen luvut eivät välttämättä summaudu yhteen.

LIITE 4 Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen

Julkisen talouden suunnitelman perusura perustuu vuosien 2022—2024 osalta valtiovarainministeriön kansantalousosaston huhtikuun 2022 riippumattomaan suhdanne-ennusteeseen. Vuodet 2025 ja 2026 on perusurassa arvioitu mm. potentiaalisen tuotannon kasvuarvioon nojautuen. Perusuran julkisen talouden rahoitusasema perustuu suhdanne-ennusteen lisäksi pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelmaan, hallituksen syyskuussa 2019 hyväksymään julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2021—2023, hallituksen huhtikuussa 2020 hyväksymään julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2021—2024, hallituksen huhtikuussa 2021 hyväksymään julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2022—2025, julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2023—2026 sekä vuoden 2020, 2021 ja 2022 talousarvioihin ja lisätalousarvioihin.

Perusuran mukaan Suomen talous kasvaa keskimäärin 1,4 % vuodessa vuosina 2022—2026. Ennusteen *kansainväliset* riskit ovat alasuuntaisia ja suuria. Keskeinen riski on sotatilanteen tai kansainvälisten suhteiden kiristyminen ja kansainvälisen kaupan vakava häiriintyminen.

Kotimaiset riskit liittyvät Venäjän aloittaman sodan seurauksiin. Venäjän laajempi eristyminen ja suuremmat vastatoimet voivat heikentää luottamusta ja kiihdyttää inflaatiota edelleen. Lisäksi riskinä on edelleen covid-19 epidemian kiihtyminen ja siitä johtuvien rajoitustoimien lisääminen. Riskinä on myös inflaation jatkuminen nopeana pidempään.

Investointiympäristön epävarmat näkymät voivat lykätä investointeja tai estää niiden toteutumisen. Positiivisena riskinä voidaan nähdä elpymis- ja palautumistukivälineen mahdollisesti katalysoimat yksityiset investoinnit oletettua suurempina. Energiasektorin vihreisiin investointihankkeisiin liittyy positiivinen riski, jos tavoitellaan riippumattomuutta venäläisistä fossiilisista polttoaineista nopeammalla aikataululla. Positiivinen riski on myös siinä, että Venäjän sotatoimet Ukrainassa loppuvat ja saavutetaan aselepo tai rauha ja mahdollisesti ainakin joistakin pakotteista luopuminen.

Oheisessa taulukossa on esitetty perusuraa hitaamman ja nopeamman kasvun vaikutuksia työttömyyteen sekä julkisen talouden rahoitusasemaan ja velkaan. Laskelmat ovat pelkistettyjä ja niissä on oletettu, että tuotannon vuotuinen kasvu poikkeaa yhden prosenttiyksikön molempiin suuntiin perusuraan nähden tarkasteluajanjaksolla.

Hitaamman kasvun vaihtoehdossa kokonaistuotannon kasvu olisi vaimeampaa v. 2022—2026. Työttömyysaste kasvaisi prosenttiyksikön perusuraan verrattuna. Julkisen talouden alijäämä olisi koko tarkasteluperiodin ajan syvä ja velkasuhde kasvaisi lähes 80 prosenttiin. Julkinen talous olisi entistä haavoittuvaisempi erinäisille negatiivisille sokeille.

Perusuraa nopeampi kasvu riittäisi kääntämään julkisyhteisöjen velkasuhteen nopeaan laskuun ohjelmakaudella. Julkisyhteisöjen rahoitusasema kääntyisi ylijäämäiseksi. Työttömyysaste kääntyisi suhteellisen nopeaan laskuun. Perusuraa suotuisamman talouskasvun toteutuminen edellyttäisi hyvää kansainvälisen talouden virettä ja odotettua nopeampaa talouskasvua teollisuusmaissa.

Alhaisen korkotason vaikutus Suomen julkisyhteisöjen rahoitusasemaan vaikuttaa sekä alijäämää lisäävästi että vähentävästi. Poikkeuksellisen alhainen korkotaso merkitsee sitä, että julkisyhteisöjen korkomenot ovat laskeneet alle 1 % suhteessa BKT:hen. Toisaalta julkiseen talouteen luettavien työeläkerahastojen saamat korkotulot ovat pienentyneet merkittävästi. Työeläkerahastojen omaisuustulot riippuvat myös niiden omistusten allokaatiosta.

Karkean arvion mukaan korkotason nousu 1 prosenttiyksiköllä kasvattaisi julkisyhteisöjen korkomenoja n. ½ mrd. euroa vuonna 2022 ja vuoteen 2026 mennessä korot kasvaisivat hieman alle puolitoista

miljardia euroa. Koron nousu vastaavasti lisäisi työeläkerahastojen sekä kuntien ja valtionhallinnon korkotuloja. Julkinen velkasuhde kuitenkin nousisi, sillä työeläkelaitosten ylijäämällä ei voida kattaa muiden sektoreiden alijäämiä.

Herkkyystarkastelu

Perusura	2021	2022	2023	2024	2025	2026
BKT, muutos, %	3,5	1,5	1,7	1,5	1,3	1,2
Työttömyysaste, %	7,7	7,2	6,8	6,6	6,5	6,4
Rahoitusasema, % BKT:sta	-2,6	-2,2	-1,7	-1,4	-1,8	-1,8
Julkinen velka, % BKT:sta	65,8	66,2	66,9	68,0	69,1	69,9
Hidas kasvu - 1kk pidemmät rajoitustoimet						
BKT, muutos, %	3,5	0,5	0,7	0,5	0,3	0,2
Työttömyysaste, %	7,7	7,7	7,5	7,4	7,4	7,3
Rahoitusasema, % BKT:sta	-2,6	-2,7	-2,7	-3,0	-3,8	-4,4
Julkinen velka, % BKT:sta	65,8	67,2	69,4	72,3	75,6	79,0
Nopea kasvu - 1kk lyhyemmät rajoitustoimet						
BKT, muutos, %	3,5	2,5	2,7	2,5	2,3	2,2
Työttömyysaste, %	7,7	6,7	6,2	5,7	5,2	4,8
Rahoitusasema, % BKT:sta	-2,6	-1,7	-0,7	0,1	0,2	0,7
Julkinen velka, % BKT:sta	65,8	65,2	64,5	63,9	62,7	61,0
Korkomenojen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta						
Korkotulojen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta	0,0	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4
Alijäämän muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta	0,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Velanottotarpeen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Velanottotarpeen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2

LIITE 5 Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen

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

Vertailu komission edelliseen ennusteeseen

	Komission ennuste			VM ennuste		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
BKT, muutos, % ¹	3,5	3	2	3,5	1,5	1,7
Kuluttajahintaindeksi, muutos, % ¹	2,1	2,6	1,9	0,3	1,4	1,5
Työttömyysaste, % ²	7,7	6,9	6,5	7,7	7,2	6,8
Julkisyhteisöjen rahoitusasema, % BKT:sta ²	-3,8	-2,4	-1,1	-2,6	-2,2	-1,7
Rakenteellinen jäämä, % BKT:sta ²	-2,8	-2	-1,1	-1,9	-1,6	-1,4
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta ²	71,2	71,2	71	65,8	66,2	66,9

¹⁾ Komission talviennuste helmikuu 2022

²⁾ Komission syysennuste marraskuu 2021

LIITE 6 Vakausohjelma

Suomen vakausohjelma on osa Julkisen talouden suunnitelmaa. Julkisen talouden suunnitelma vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013).

Vakausohjelman taulukoissa olevat luvut⁹ ovat vuoden 2021 osalta toteumatietoja¹⁰. Vuosien 2022—2023 osalta esitetään valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan suhdanneennusteeseen ja hallitusohjelman tavoitteisiin, kestävän kasvun ohjelmaan sekä hallituksen neuvottelussaan julkisen talouden suunnitelmasta sekä muissa yhteyksissä tekemiin päätöksiin perustuva vakausohjelman julkisen talouden tavoiteskenaario. Koska riippumattomassa ennusteessa on tällä kertaa pystytty huomioimaan kaikki hallituksen neuvottelussaan julkisen talouden suunnitelmasta päättämät toimet ja muut tiedossa olevat toimet, ovat tavoiteskenaario ja riippumaton ennuste tällä kertaa yhteneväiset. Suomessa järjestetään eduskuntavaalit keväällä 2023, joten ensi kevään vakausohjelma tehdään muuttumattomaan politiikkaan pohjautuen ja varsinainen vakausohjelma syksyllä 2023.

Finanssipoliittiset tavoitteet

Poikkeukselliset olosuhteet

Maaliskuussa 2020 käyttöön otettu vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke on voimassa edelleen v. 2022. Komissio on todennut 2.3.2022 julkaistussa finanssipoliittikan ohjausta v. 2023 koskevassa tiedonannossaan¹¹, että yleisen poikkeuslausekkeen voimassaolo päättyisi suunnitellusti v. 2023, mutta ottaen huomioon vallitsevan epävarmuuden asiaa arvioidaan vielä komission kevätennusteen perusteella. Yleinen poikkeuslauseke, samoin kuin yksittäisiä maita kohtaavat epätavalliset tapahtumat, antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa tilapäisesti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä.

Vuosien 2020 ja 2021 julkisen talouden suunnitelmissa katsottiin yleisen poikkeuslausekkeen voimassaolon tarkoittavan myös kotimaisen finanssipoliittisen lainsäädännön (finanssipoliittinen laki, 869/2012¹² ja julkisen talouden suunnitelmaa koskeva asetus, 120/2014) mukaisten poikkeuksellisten olosuhteiden olevan voimassa, mikä tarkoitti, että monivuotisten ja sektorikohtaisten tavoitteiden asettamisen ei tarvitse johtaa keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen¹³. Poikkeuksellisten olosuhteiden voidaan katsoa jatkuvan v. 2022. Vuoden 2023 osalta ei voida tässä kohdin poissulkea poikkeuksellisten olosuhteiden olemassaoloa. Vaikka yleinen poikkeuslauseke ei olisi enää voimassa v. 2023, on mahdollista, että Suomen kohdalla voitaisiin katsoa olevan kyseessä sellainen epätavallinen

⁹ Asetuksen 473/2013 4 artiklan 4 kohdan mukaan ”kansallisten keskipitkän aikavälin finanssipoliittisten suunnitelmien ja talousarvioesitysten on perustuttava riippumattomiin makrotalouden ennusteisiin, ja niissä on ilmoitettava, onko julkisen talouden ennusteet laatinut tai vahvistanut riippumaton elin”, kun taas asetuksen 1466/97 3 artiklan 2a kohdan mukaan ”vakausohjelman suunnittelun on perustuttava makrotalouden ja finanssipoliittikan kaikkein todennäköisimpään skenaarioon tai varovaisempaan skenaarioon”.

¹⁰ Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen 15.3.2022 julkaisemaan kansantalouden tilinpitoon.

¹¹ Communication on fiscal policy guidance 2023, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com_2022_85_1_en_act_en.pdf

¹² 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.

¹³ Myös VTV on todennut, että on perusteltua tulkita, että EU-menettelyihin luotu jousto sisältyy myös kansallisiin vaatimuksiin. (Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipoliittikan valvonnan raportti 2020.)

tapahtuma, johon Suomi ei voi vaikuttaa ja jolla on merkittävä vaikutus julkisen talouden rahoitusasemaan¹⁴.

Keskipitkän aikavälin tavoite

Kuten luvussa 2 todetaan, valtioneuvosto vahvistaa, että keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) on edelleen syksyn 2019 vakaushjelmassa asetettu -0,5 prosenttia suhteessa BKT:seen rakenteelliselle rahoitusasemalle. Tämä on se minimitaso, johon Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa sitoutunut¹⁵.

Muut finanssipoliittiset tavoitteet

Monivuotiset tavoitteet julkisen talouden alijäämälle, velalle ja menoille on esitetty taulukossa 1. Niiden asettamista on käsitelty tarkemmin Julkisen talouden suunnitelman luvussa 2. Ne ovat pitkälti linjassa vakaushjelmassa esitetyn tavoiteskenaariion kanssa.

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

	2022	2023	2024	2025
Julkisyhteisöjen nimellinen rahoitusasema	-2,2	-1,7	-1,4	-1,8
Julkisyhteisöjen menot	54,1	53,6	53,0	53,1
Julkisyhteisöjen bruttovelka	66,2	66,9	68,0	69,1

Hallituksen toimet finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi

Hallitus toteuttaa aktiivista ja vastuullista finanssipolitiikkaa, joka mitoitetaan suhdannetilanteen edellyttämällä tavalla. Finanssipolitiikka oli taantumassa voimakkaasti elvyttävää. Hallitus päätti koronavirustilanteen aikana laajoista toimista, joilla turvattiin työpaikkoja ja ihmisten toimeentuloa sekä helpotettiin yritysten taloustilannetta koronavirustilanteesta aiheutuissa vaikeuksissa.

Helmikuussa 2022 Venäjän hyökkäys Ukrainaun langetti varjon maailmantalouden ylle. Venäjän hyökkäyssodan vaikutukset ulottuvat myös Suomen julkiseen talouteen. Talouskasvun hidastuminen heikentää verotulojen kasvua keskipitkällä aikavälillä. Samalla Venäjän aloittama hyökkäyssota ja geopoliittisten jännitteiden kasvu vahvistavat tarvetta varautumiseen, mikä luo menopaineita lyhyellä aikavälillä. Suurelta osin hallitus vastaa näihin akuutteihin menopaineisiin kuluvan vuoden lisätalousarvioesityksessään, mutta joiltain osin varautumisen vaikutukset ulottuvat myös julkisen talouden suunnitelman kaudelle 2023—2026.

Julkisen talouden suunnitelmassa osoitetaan merkittäviä panostuksia maanpuolustukseen, kyber- ja rajaturvallisuuteen sekä sotaa Ukrainasta pakenevien auttamiseksi. Puolustusvoimien toimintamenoihin osoitetaan kehyskaudella vuotuinen n. 130—200 milj. euron korotus ja puolustusmateriaalihankintoihin yhteensä n. 1,5 mrd. euron lisäys. Rajavartiolaitoksen uusien valvontalentokoneiden hankintaan varaudutaan 163 milj. eurolla ja Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin kohdennetaan merkittäviä

¹⁴ 1466/97 artiklan 5 kohdan 1 mukaan jäsenvaltioiden voidaan sallia tilapäisesti poiketa keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta sellaisen epätavallisen tapahtuman vuoksi, johon kyseinen jäsenvaltio ei voi vaikuttaa ja jolla on merkittävää vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan, tai euroalueen tai koko unionin talouden vakavassa taantumassa, edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkistalouden keskipitkän aikavälin kestävyyttä.

¹⁵ Sopimus talous- ja rahaliiton vakauksesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta sekä laki julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista, joka astui voimaan 1.1.2013.

lisäyksiä. Kyberturvallisuuden parantamiseksi ja yhteiskunnan kriittisten tietojärjestelmien toiminnan vahvistamiseksi tehdään useita erilaisia toimia. Maahanmuuton lisämenoihin varataan kehyskaudelle n. 0,3—0,8 mrd. euroa vuodessa.

Jo aiemmin hallitusohjelmassa päätetyn mukaisesti hallitus on kohdentanut pysyviä lisäpanostuksia mm. sosiaaliturvaan ja sosiaali- ja terveystalouteen, varhaiskasvatukseen, koulutukseen ja tutkimukseen sekä ympäristönsuojeluun ja ilmastopoliittisiin toimiin. Hallitusohjelman mukaiset pysyvät lisäpanostukset, jotka tehtiin hallituskauden alussa, ovat kehyskaudella n. 1,4 mrd. euroa verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Pysyvät menolisäykset katetaan pääosin päätösperäisin pysyvin lisätuloin ja uudelleenkohdennuksin sekä työllisteen määrää lisäävin päätöksin.

Muut pysyvät lisäpanostukset kuin em. hallitusohjelman mukaiset lisäykset ovat n. 0,5 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla ja n. 1,3 mrd. euroa vuoden 2026 tasolla. Lisäykset sisältävät mm. seuraavat kaksi kokonaisuutta: Rahapelituotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uuden parlamentaarisesti linjatun rahoitusmallin mukaisesti kyseiset menot siirretään rahoituslähteestä riippumatta kehykseen kuuluvaksi menoksi vuodesta 2023 lukien. Parlamentaarisesti sovittuun rahoitustasoon pääsemiseksi on kohdennettu määrärahalisäyksiä kehyskaudelle. Parlamentaarisesti on linjattu myös tutkimus- ja kehitysmenojen (ns. T&K-menojen) BKT-suhteen nostamisesta 4 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Tähän liittyen on korotettu valtion T&K-panosten kokonaisuutta.

Viime kevään julkisen talouden suunnitelmassa päätetyn 370 milj. euron pysyvien säästöjen kokonaisuus toteutetaan kehystasoa alentamalla sekä kohdentamalla ne 328 milj. euron osalta hallinnonaloittain.

Hallitus päätti vuosien 2023—2026 julkisen talouden suunnitelmassa kehyspoikkeuksesta vakavassa ja merkittävästi muuttuneessa koko Eurooppaa koskevassa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa. Muun muassa tilanteeseen välittömästi liittyvät maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden sekä kyberturvallisuuden välttämättömät menolisäykset lasketaan kehyksen poikkeuslauseen piiriin.

Verotusta koskevilla ratkaisilla hallitus on pyrkinyt edistämään sekä ilmastotavoitteita että vahvistamaan talouskasvua. Tutkimus- ja kehittämistoimintaa tuetaan vuodesta 2023 alkaen voimaantulevalla lisävähennyksellä. Investointeihin kannustetaan väliaikaisesti voimassaolevalla irtaimen käyttöomaisuuden korotetuilla poisto-oikeuksilla. Hallitus tiivistää veropohjaa ja korottaa välillisiä veroja. Vuonna 2023 tupakkaveroa korotetaan ja parafiinisen dieselin verotuki poistetaan. Välillisiin veroihin kohdistuvien muutosten kompensoimiseksi pieni- ja keskituloisten ansiotuloverotusta kevennettiin vuoden 2020 alussa. Hyvinvointialueiden perustamisen myötä kuntien verotuloja siirretään valtiolle kuntien kustannus- ja tehtävätaakan merkittävästi vähentyessä. Valtion verotulot kasvavat uudistuksen myötä 14,6 mrd. euroa v. 2023. Verotulojen siirron yhteydessä ansiotulon verotusta kevennetään 0,3 mrd. euroa, jotta uudistus ei johtaisi verotuksen kiristymiseen minkään tulonsaajaryhmän osalta.

Hallitus seuraa taloustilannetta sekä talouspolitiikan tavoitteiden toteutumista jatkuvasti ja reagoi tilanteen edellyttämällä tavalla. Hallitus on sitoutunut tarkastelemaan hallitusohjelman toimenpiteitä uudelleen, mikäli niiden toteuttaminen vaarantaisi julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.

Perussopimuksen alijäämä- ja velkakriteerien noudattaminen

Komissio totesi finanssipoliittista ohjausta käsittelevässä tiedonannossaan, että se ei aio avata uusia liiallisen alijäämän menettelyjä keväällä 2022 johtuen sekä pandemian että geopoliittisen tilanteen

aiheuttamasta poikkeuksellisesta epävarmuudesta. Komissio arvioi uudelleen menettelyjen avaamisen tarpeellisuutta syksyllä 2022.

Komissio korostaa tiedonannossaan kuitenkin, että jäsenvaltioiden, joiden alijäämä ylittää 3 prosentin alijäämäviitearvon vuonna 2023, tulee esittää politiikkatoimia, joilla alijäämä saadaan alle tavoitearvon, jotta tämä voidaan ottaa huomioon arvioitaessa alijäämäkriteerin täyttymistä. Komission mukaan niiden jäsenmaiden kohdalla, joilla velka-aste ylittää 60 prosentin viitearvon, komissio ottaa huomioon tarkastellessaan velkakriteerin täyttymistä, että velan alentamista koskevan säännön noudattaminen aiheuttaisi liian vaativan etupainotteisen finanssipoliittisen sopeuttamisen, joka vaarantaisi kasvun. Tästä syystä komissio on sitä mieltä, että velan alentamissäännön noudattaminen ei ole tarkoituksenmukaista tämänhetkisissä poikkeuksellisissa olosuhteissa. Komissio kuitenkin jatkaa velka- ja alijäämäkehityksen seuraamista.

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

Suomen julkisen talouden alijäämä oli 2,6 % suhteessa BKT:hen v. 2021. Vielä keväällä 2021 tehdyssä komission artiklan 126 kohdan 3 mukaisessa raportissa alijäämäkriteerin arvioitiin rikkoutuvan v. 2021. Riippumattoman ennusteen mukaan alijäämä pienenee v. 2022 ja pysyy viitearvon alapuolella koko vakausohjelmakauden ajan ollen 1,7 % v. 2023, 1,4 % v. 2024 ja 1,8 % v. 2025. Näin ollen vuoden 2020 viitearvon ylitys oli poikkeuksellinen ja väliaikainen. Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi noudattaa alijäämäkriteeriä.

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

Suomen julkinen velka laski 65,8 prosenttiin suhteessa BKT:seen v. 2021 vuoden 2020 69,5 prosentista suhteessa BKT:hen. Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomen voitaisiin katsoa noudattavan velkakriteeriä v. 2021 suhdannetilanne huomioiden, mutta myös tähän laskentaan liittyy epävarmuuksia.¹⁶ Komissio arvioi kevään 2021 raportissaan velkakriteerin rikkoutuvan v. 2021, mutta, kuten yllä todettiin, komissio on kuitenkin jo ilmoittanut, että velanalentamissäännön noudattaminen ei ole tarkoituksenmukaista tämänhetkisissä poikkeuksellisissa olosuhteissa. Riippumattoman ennusteen mukaan velkasuhde kasvaa 66,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen v. 2022, 66,9 prosenttiin v. 2023, 68,0 prosenttiin v. 2024 ja 69,1 prosenttiin v. 2025.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan ja muiden finanssipoliittisten suositusten noudattaminen

Suomi on edelleen vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osassa ja sitä koskevat ennaltaehkäisevän osan mukaiset vaatimukset, jotka liittyvät edistymiseen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista tai edistymistä sitä kohti arvioidaan kahden pilarin, rakenteellisen jäämän ja menosäännön, avulla peilaamalla niitä maakohtaisissa suosituksissa määriteltyihin vaatimuksiin nähden.

Huomioiden vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeuslausekkeen voimassaolon vuosina 2021 ja 2022 sekä neuvoston finanssipoliittikkaa koskevat suositukset vuosina 2020 ja 2021, joihin ei sisältynyt numeerista finanssipoliittista suositusta menosäännön tai rakenteellisen jäämän käsittein, valtiovarainministeriön

¹⁶ Valtiovarainministeriön arvion mukaan velanalentamissääntö täyttyy ns. suhdannekorjatussa muodossa.

arvion mukaan rakenteellisen jäämän tai menosäännön tarkastelu v. 2021 tai 2022 tai kumulatiivisesti 2020—2021 tai 2021—2022 ei ole tarkoituksenmukaista tässä kohdin. On hyvä myös huomioda, että rakenteellisen jäämän arviointiin liittyy epävarmuuksia talouden voimakkaassa suhdannekääntymässä, jossa tuotantokuilun arviointi on vaikeaa ja todennäköisesti arvio suhdannetilanteesta tarkentuu myöhemmissä ennusteissa.

Kesällä 2020 hyväksytyjen maakohtaisten suositusten mukaan Suomen tulisi vuosina 2020 ja 2021 ”toteuttaa vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen huomioon ottaen kaikki tarvittavat toimenpiteet covid-19-pandemian torjumiseksi, talouden ylläpitämiseksi ja alkavan elpymisen tukemiseksi; harjoittaa taloustilanteen salliessa finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä ja varmistaa velkakestävyys, samalla kun lisätään investointeja”.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi on noudattanut näitä suosituksia vuosina 2020—2021. Komissio arvioi kevään vakausohjelma-arviossaan, että Suomi on noudattanut sille annettuja neuvoston suosituksia vuosina 2020 ja 2021.

Komissio ei keväällä 2021 antanut lainkaan suosituksia maakohtaisiksi suosituksiksi. Tämän sijaan finanssipolitiikkaa koskevia suosituksia annettiin vakausohjelman arviossa. Näissä neuvoston kesäkuussa 2021 hyväksymissä suosituksissa Suomelle annettiin ohjeeksi tehdä seuraavia toimia:

- 1) varmistaa, että finanssipolitiikan viritys on vuonna 2022 edelleen kasvua tukeva, elpymis- ja palautumistukivälineen tarjoama sysäys mukaan lukien, ja jatkaa kansallisesti rahoitettuja investointeja;
- 2) 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;
- 3) 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 kestävyyttä, muun muassa tarvittaessa vahvistamalla terveydenhuolto- ja sosiaaliturvajärjestelmien kattavuutta, riittävyyttä ja kestävyyttä kaikkia varten.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi noudattaa neuvoston sille kesäkuussa 2021 hyväksymiä suosituksia vuonna 2022 ylläpitäen kasvua tukevaa finanssipolitiikan viritystä, vaikka valtaosa pandemian aikaisista tukitoimista lopetetaan. Suomi kohdistaa merkittävän osan elpymis- ja palautumistukivälineen suunnitelmastaan kaksoissiirtymän edistämiseen.

Julkisen talouden alijäämä ylitti 3 prosentin rajan v. 2020, mutta palautui jo v. 2021 merkittävästi alle viitearvon ja pandemian vaikutukset pitkän aikavälin velkaantumiseen ja kestävyYTEEN jäivät näin ollen maltillisiksi.

Hallituksen kestävyystiekartassa keskeiset julkisen talouden kestävyYTEttä vahvistavat toimenpiteet ovat työllisyyden lisääminen ja työttömyyden vähentäminen, talouskasvun edellytysten vahvistaminen,

julkisen hallinnon tuottavuuden kasvattaminen ja kustannusvaikuttavuutta tukevat toimet sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus¹⁷.

Pääoman bruttomuodostuminen on Suomessa historiallisen korkealla tasolla. Alustavan talousarviosuunnitelman¹⁸ mukaan v. 2021 se oli 4,9 % BKT:sta ja sen ennakoidaan säilyvän lähes samalla tasolla, 4,8 prosentissa, v. 2022. Kestäviä ja kasvua tukevia investointeja on priorisoitu kansallista elpymis- ja palautumissuunnitelmaa tehtäessä. Suunnitelman allokaatiosta 50 % on kohdistettu vihreän siirtymän toimiin ja 27 % digitalisaation edistämiseen.

Näin ollen Suomi vastaa hyvin sille kohdistettuihin finanssipoliittisiin suosituksiin v. 2022.

Valtioneuvoston arvio edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta

Valtioneuvosto yhtyy yllä esitettyyn arvioon edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Suomi on noudattanut saamaansa julkista taloutta koskevaa maakohtaista suositusta v. 2021. Finanssipoliittisen lain (869/2012) 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ryhtyy tarpeellisiksi katsomiinsa julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa sen arvion mukaan on keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama. Valtioneuvosto arvioi asiaa julkisen talouden tilaa koskevan seurannan ja kokonaisarviointin yhteydessä tai Euroopan unionin neuvoston kiinnitettyä asiaan huomiota Suomen vakausohjelmasta antamassaan lausunnossa.

Arvio edistymisestä vuoden 2020 maakohtaisissa suosituksissa

Kesällä 2020 hyväksytyjen maakohtaisten suositusten mukaan Suomen tulisi vuosina 2020 ja 2021

1) toteuttaa vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen huomioon ottaen kaikki tarvittavat toimenpiteet covid-19-pandemian torjumiseksi, talouden ylläpitämiseksi ja alkavan elpymisen tukemiseksi; harjoittaa taloustilanteen salliessa finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä ja varmistaa velkakestävyys samalla kun lisätään investointeja; puuttuu terveydenhuollon henkilöstöpulaan terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvyn parantamiseksi ja parantaa sosiaali- ja terveystalouden saatavuutta;

2) vahvistaa toimenpiteitä, joilla tuetaan työllisyyttä, ja lujittaa aktiivista työvoimapolitiikkaa;

3) toteuttaa toimenpiteitä reaalitalouden, erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten, likviditeetin lisäämiseksi; aikaistaa toteutusvalmiita julkisia investointihankkeita ja edistää yksityisiä investointeja talouden elpymisen vaalimiseksi; keskittää investoinnit vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen, erityisesti puhtaaseen ja tehokkaaseen energian tuotantoon ja käyttöön, kestäväan ja tehokkaaseen infrastruktuuriin sekä tutkimukseen ja innovointiin;

4) varmistaa rahanpesun torjuntasäännösten tuloksellisen valvonnan ja noudattamisen.

¹⁷ Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusta koskeva lainsäädäntö astui voimaan 1.7.2021 ja vastuu järjestämisestä siirtyy uusille hyvinvointialueille 1.1.2023. Uudistuksen odotetaan turvaavan yhdenvertaiset ja laadukkaat palvelut, parantaa niiden saatavuutta, vastaamaan ikääntymisen ja syntyvyyden laskun aiheuttamiin haasteisiin ja hillitsemään kustannusten kasvua.

¹⁸ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163549>

Edistymistä v. 2020 annetussa finanssipolitiikkaa koskevassa suosituksessa on arvioitu yllä. Edistymistä muissa Suomelle annetuissa maakohtaisissa suosituksissa on käsitelty kansallisessa uudistusohjelmassa (EU2020-ohjelma).

Vertailu muihin ennusteisiin ja herkkyysanalyysi

Hallituksen asettamien tavoitteiden vertailu komission viimeisimpään julkisen talouden ennusteeseen on esitetty alla olevassa taulukossa ja herkkyysanalyysi JTS:n liitteessä 4. Komission uusimmat BKT- ja inflaatioluvut ovat helmikuulta 2022 ja julkisen talouden luvut marraskuulta 2021. Toisin kuin komission talviennusteessa, valtiovarainministeriöllä oli käytössään tuoreet ennakkotiedot vuodelta 2021.

Taulukot 1.—3.

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

	2021	2022	2023	2024	2025
Rakenteellinen jäämä					
— tavoite			-1,4	-1,3	-1,7
— ennuste	-1,9	-1,6	-1,4	-1,3	-1,7
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto					
— tavoite			-1,7	-1,4	-1,8
— ennuste	-2,6	-2,2	-1,7	-1,4	-1,8
Julkisyhteisöjen bruttovelka					
— tavoite			66,9	68,0	69,1
— ennuste	65,8	66,2	66,9	68,0	69,1
Julkisyhteisöjen menot					
— tavoite			53,6	53,0	53,1
— ennuste	54,9	54,1	53,6	53,0	53,1

Taulukko B. Vertailu komission edelliseen ennusteeseen

	Komission ennuste			VM ennuste		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
BKT, muutos, % ¹	3,5	3	2	3,5	1,5	1,7
Kuluttajahintaindeksi, muutos, % ¹	2,1	2,6	1,9	0,3	1,4	1,5
Työttömyysaste, % ²	7,7	6,9	6,5	7,7	7,2	6,8
Julkisyhteisöjen rahoitusasema, % BKT:sta ²	-3,8	-2,4	-1,1	-2,6	-2,2	-1,7
Rakenteellinen jäämä, % BKT:sta ²	-2,8	-2	-1,1	-1,9	-1,6	-1,4
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta ²	71,2	71,2	71	65,8	66,2	66,9

¹⁾ Komission talviennuste helmikuu 2022

²⁾ Komission syysennuste marraskuu 2021

Taulukko 1a. Makrotalouden näkymät

	2021 mrd. euroa	2021	2022	2023	2024	2025
		vuosimuutos				
1. BKT:n määrä	232,1	3,5	1,5	1,7	1,5	1,3
2. BKT käyvin hinnoin	252,9	6,3	4,9	3,9	3,3	3,1
BKT:n määrän komponentit						
3. Yksityiset kulutusmenot	120,4	3,1	2,0	1,7	1,5	1,5
4. Julkiset kulutusmenot	56,1	3,2	2,2	-1,8	-0,2	0,1
5. Pääoman muodostus	52,8	1,2	1,4	2,4	2,0	4,4
6. Varastojen muutos (% BKT:sta)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Tavaroiden ja palvelusten vienti	88,7	4,7	2,0	4,4	5,1	4,2
8. Tavaroiden ja palvelusten tuonti	89,3	5,3	2,0	3,0	4,6	5,5
Laskennallinen vaikutus BKT:n kasvuun						
9. Kotimainen lopputuotekasvu	231,9	2,7	1,5	1,1	1,2	1,9
10. Varastojen muutos	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Nettovienti	-0,5	-0,2	0,0	0,6	0,2	-0,6

Taulukko 1b. Hintaindeksien kehitys

	2021	2022	2023	2024	2025
	vuosimuutos				
1. BKT:n hinta	2,7	3,4	2,2	1,8	1,8
2. Yksityisen kulutuksen hinta	2,0	3,8	2,1	1,7	1,8
3. Harmonisoitu kuluttajahintaindeksi	2,1	4,2	2,3	1,8	1,9
4. Julkisen kulutuksen hinta	2,1	3,2	2,5	2,5	2,5
5. Investointien hinta	1,4	3,2	2,0	1,8	1,7
6. Vientihintaindeksi	10,6	14,5	1,9	2,3	2,2
7. Tuontihintaindeksi	9,9	15,0	1,9	2,4	2,2

Taulukko 1c. Työmarkkinoiden kehitys

	2021 taso	2021	2022	2023	2024	2025
1. Työllisyys, 1 000 henkeä	2 553	2,4	1,0	0,8	0,5	0,4
2. Työllisyys, 1 000 työtuntia	419 970	1,3	1,3	0,7	0,4	0,2
3. Työttömyysaste (%)	212	7,7	7,2	6,8	6,6	6,5
4. Työn tuottavuus, henkeä	93,1	1,1	0,5	0,9	1,0	0,9
5. Työn tuottavuus, tehdyt työtunnit	552,7	2,1	0,2	1,0	1,0	1,1
6. Palkansaaajakorvaukset	117,3	6,1	4,0	3,5	3,0	2,9
7. Palkansaaajakorvaukset työntekijää kohden	45,9	3,7	3,0	2,7	2,5	2,6

Taulukko 1d. Sektorikohtaiset taseet, % BKT:sta

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Suomen nettoluotonanto ulkomaille	0,8	0,8	0,0	0,2	0,4	0,0
josta:						
— Tavaroiden ja palvelujen tase	0,2	0,2	-0,2	0,1	0,4	-0,2
— Tuotannontekijäkorvausten ja tulonsiirtojen tase	0,5	0,5	0,2	0,0	-0,1	0,0
— Pääomansiirrot, netto	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
2. Yksityisen sektorin nettoluotonanto	6,2	4,2	2,3	1,8	2,0	2,0
3. Julkistalouden nettoluotonanto	-5,5	-2,6	-2,2	-1,7	-1,4	-1,8
4. Tilastollinen ero	-0,1	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7

Taulukko 2a. Julkisyhteisöjen näkymät

	2021 milj. euroa	2021	2022	2023	2024	2025
			% BKT:sta			
Nettoluotonanto alasektoreittain (EDP B.9)						
1. Julkisyhteisöt yhteensä	-6 528	-2,6	-2,2	-1,7	-1,4	-1,8
2. Valtio	-8 104	-3,2	-2,9	-2,4	-2,2	-2,6
3. Maakuntahallinto		0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,2
4. Paikallishallinto	-844	-0,3	-0,6	-0,5	-0,4	-0,4
5. Sosiaaliturvarahastot	2 420	1,0	1,2	1,4	1,4	1,5
Julkisyhteisöt (S13)						
6. Tulot yhteensä	138 962	52,4	51,9	52,0	51,5	51,3
7. Menot yhteensä	138 962	54,9	54,1	53,6	53,0	53,1
8. Nettoluotonanto	0	-2,6	-2,2	-1,7	-1,4	-1,8
9. Korkomenot	1 227	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
10. Perusjäämä	-5 301	-2,1	-1,7	-1,2	-1,0	-1,3
11. Kertaluonteiset toimet	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulolajit						
12. Verotulot (12=12a+12b+12c)	77 567	30,7	30,2	29,8	29,5	29,4
12a. Tuotannon ja tuonnin verot	34 791	13,8	13,6	13,4	13,1	13,0
12b. Tuloverot	41 950	16,6	16,3	16,1	16,1	16,1
12c. Pääomaverot	826	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
13. Sosiaaliturvamaksut	30 507	12,1	11,9	12,0	11,9	11,9
14. Omaisuustulot	6 988	2,8	3,0	3,2	3,3	3,4
15. Muut tulot (15=16-12-13-14)	23 900	6,9	6,9	7,0	6,8	6,7
16. = 6. Tulot yhteensä	138 962	52,4	51,9	52,0	51,5	51,3
josta: Veroaste (D2+D.5+D.61+D.91-D.995)	108 074	42,7	42,1	41,7	41,4	41,3
Menolajit						
17. Palkansaajakorvaukset + välituotekäyttö	60 063	23,7	23,7	23,6	23,2	23,0
17a. Palkansaajakorvaukset (eli palkat + työnantajan sotumaksut)	31 812	12,6	12,5	12,4	12,2	12,1
17b. Välituotekäyttö	28 251	11,2	11,2	11,2	11,0	10,9
18. Sosiaaliset tulonsiirrot (18=18a+18b)	54 789	21,7	21,2	21,1	21,1	21,0
josta työttömyyskorvaukset	4 371	2,0	1,7	1,6	1,5	1,5
18a. Luontoismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot	8 241	3,3	3,3	3,2	3,2	3,3
18b. Rahamääräiset sosiaalietuudet	46 548	18,4	17,9	17,9	17,8	17,7
19. = 9. Korkomenot	1 227	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
20. Tukipalkkiot	4 024	1,6	1,2	1,0	1,0	1,0
21. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	10 479	4,1	4,4	4,6	4,4	4,9
22. Pääomansiirrot	1 204	0,5	0,6	0,4	0,3	0,3

	2021 milj. euroa	2021	2022	2023	2024	2025
			% BKT:sta			
23. Muut menot (23 = 24-17-18-19-20-21)	7 176	2,8	2,6	2,5	2,4	2,4
24. = 7. Menot yhteensä	138 962	54,9	54,1	53,6	53,0	53,1
josta: Julkinen kulutus	60 913	24,1	24,1	23,7	23,4	23,3

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

	2021 milj. euroa	2021	2022	2023	2024	2025
1. Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	138 962	52,4	51,9	52,0	51,5	51,3
2. Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	138 962	54,9	54,1	53,6	53,0	53,1

Taulukko 2c. Menosäännön ulkopuolisia menoja, % BKT:sta

	2021 milj. euroa	2021	2022	2023	2024	2025
1. EU:n ohjemien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	545	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3
1.a josta investoinnit, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	100	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1
2. Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	636	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
3. Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	1 551	0,6	0,0	0,1	0,0	0,0
4. Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	77	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Taulukot 4.—9.

Taulukko 4. Julkisyhteisöjen velkakehitys, % BKT:sta

	2021	2022	2023	2024	2025
1. Bruttovelan taso, % BKT:sta	65,8	66,2	66,9	68,0	69,1
2. Bruttovelan muutos, %-yks.	-3,2	0,4	0,7	1,1	1,0
Bruttovelan muutokseen vaikuttavat tekijät, %-yks.					
3. Perusjäämä	2,1	1,7	1,2	1,0	1,3
4. Korkomenot	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
5. Virta-varantokorjauserät	-5,8	-1,8	-0,9	-0,3	-0,8
josta:					
— Erot kassa- ja suoriteperusteisessa tilastoinnissa	0,1	0,3	0,6	0,6	-0,1
— Rahoitusvarojen nettohankinta	0,1	0,8	1,1	1,2	1,3
— josta: yksityistämistulot	-0,2	-0,4	-0,1	0,0	0,0
— Muut (ml. bkt:n kasvun vaikutus)	-5,9	-2,9	-2,5	-2,1	-1,9
Velan implisiittinen korko (= sulautetut korkomenot per edellisvuoden velkataso * 100)	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7
Muut relevantit muuttujat					
6. Likvidi rahoitusvarallisuus (AF1, AF2, AF3, AF5)	115,1				
7. Nettorahoitusvelka (7=1-6)	-49,3				

	2021	2022	2023	2024	2025
8. Valtion velkojen kuolelutukset (olemassaolevat velkakirjat)	13,8				
9. Valuuttamääräisen velan osuus	0				
10. Valtion velkojen keskimääräinen maturiteetti	7,4				

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

	2021	2022	2023	2024	2025
1. BKT:n määrän %-muutos	3,5	1,5	1,7	1,5	1,3
2. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä	-2,6	-2,2	-1,7	-1,4	-1,8
3. Korkomenot	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
4. Kertaluonteiset toimet	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
kertaluonteiset toimet julkisyhteisöjen tulopuolella					
kertaluonteiset toimet julkisyhteisöjen menopuolella					
5. Potentiaalinen BKT, %-muutos	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1
kontribuutiot:					
— työpanos	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
— pääomapanos	0,3	0,4	0,2	0,1	0,0
— kokonaistuottavuus	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
6. Tuotantokuilu	-1,2	-1,0	-0,5	-0,3	-0,1
7. Rahoitusjäämän suhdannekomponentti	-0,7	-0,6	-0,3	-0,2	-0,1
8. Suhdannekorjattu rahoitusjäämä (2-7)	-1,9	-1,6	-1,4	-1,3	-1,7
9. Suhdannekorjattu perusjäämä (8+3)	-1,4	-1,1	-0,9	-0,8	-1,3
10. Rakenteellinen jäämä (8-4)	-1,9	-1,6	-1,4	-1,3	-1,7

Taulukko 6. Erot edelliseen vakaushjelmaan nähden

	2021	2022	2023	2024	2025
BKT:n kasvu (%)					
VO-2021 toukokuu	2,6	2,5	1,5	1,4	
VO-2022 huhtikuu	3,5	1,5	1,7	1,5	1,3
Ero, %-yks.	0,9	-1,0	0,2	0,1	
Julkistalouden rahoitusjäämä, % BKT:sta					
VO-2021 toukokuu	-4,7	-2,9	-2,2	-1,7	
VO-2022 huhtikuu	-2,6	-2,2	-1,7	-1,4	-1,8
Ero, %-yks.*	2,1	0,7	0,5	0,3	
Julkisyhteisöjen bruttovelka, % BKT:sta					
VO-2021 toukokuu	71,6	72,4	73,9	74,7	
VO-2022 huhtikuu	65,8	66,2	66,9	68,0	69,1
Ero, %-yks.*	-5,8	-6,2	-7,0	-6,7	

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

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Kokonaismenot	46,6	53,9	57,1	52,7	54,9	56,2	58,6
Josta: ikäsidonnaiset menot			31,2	29,7	29,6	29,3	30,1
Kokonaistulot	51,7	51,4	51,2	51,5	53,0	54,3	56,4

Taulukko 7a. Ehdolliset vastuut, % BKT:sta

	2020	2021
Valtion takuut	25,6	25,1
joista rahoituslaitoksille	4,3	4,3

Taulukko 8. Ennusteen taustaoletukset¹

	2021	2022	2023	2024
3kk EURIBOR-korko	-0,5	-0,4	0,1	0,3
Obligaatiokorko 10v.	-0,1	0,4	0,6	0,7
USD/EUR-valuuttakurssi	1,2	1,1	1,1	1,1
Nimellinen efektiivinen valuuttakurssi	1,4	-0,9	-0,1	
Maailman (poislukien EU) BKT-kasvu	6,3	3,4	3,2	3,1
EU-28 BKT-kasvu	5,2	3,2	2,2	1,8
Tärkeimpien vientimarkkinoiden BKT-kasvu	11,6	5,2	4,3	5,0
Maailmankaupan kasvu	10,8	4,6	4,3	4,6
Raakaöljy (USD/barreli)	70,7	99,2	89,7	81,6

¹⁾ Keskipitkän aikavälin laskelman taustaksi ei ole määritelty tarkkoja taustaoletuksia, vaan laskelmat perustuvat yleisempiin arvioihin toimintaympäristön kehityksestä.

Taulukko 9. Elpymis- ja palautumisvälineen (RRF) vaikutus vakausohjelman ennusteisiin - avustukset

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
RRF avustukset, jotka sisältyvät tuloennusteisiin		0,01	0,24	0,23	0,15	0,08	0,04
RRF avustusten maksatukset EU:lta		0,11	0,13	0,19	0,15	0,14	0,14
RRF-avustuksilla rahoitetut menot (% suhteessa BKT:hen)							
Palkansaajakorvaukset D.1		0,00	0,05	0,02	0,01	0,01	0,01
Välituotekäyttö P.2		0,00	0,05	0,04	0,02	0,01	0,00
Sotu-maksut D.62+D.632							
Korkomenot D.41							
Tukipalkkiot D.3		0,00	0,02	0,03	0,02	0,02	0,01
Muut tulonsiirrot D.7							
MENOT YHTEENSÄ		0,01	0,24	0,23	0,15	0,08	0,04
Kiinteän pääoman bruttomuodostus P.51g		0,02	0,06	0,03	0,02	0,01	0,00
Pääoman siirrot D.9		0,02	0,06	0,03	0,02	0,01	0,00
Investoinnit ja pääomansiirrot yhteensä		0,04	0,12	0,07	0,04	0,01	0,00
RRF-avustuksilla rahoitetut muut menot (% suhteessa BKT:hen) ¹							
Menetettyt verotulot							
Muut tuloihin vaikuttavat toimet							
Rahoitustaloustoimet							

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