VNS 3/2021 vp

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASTA VUOSILLE 2022—2025

Sisällysluettelo

1. Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja 5

2. Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt 9

3. Taloudelliset lähtökohdat 12

3.1. Talouden näkymät 12

3.2. Julkisen talouden näkymät 13

3.3. Talouden rakennemuutos, väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys 16

4. Valtion taloudelliset vastuut ja riskit 17

5. Valtiontalous 19

5.1. Valtiontalouden kehyssääntö 19

5.2. Budjettitalouden menokehitys ja määrärahakehys 21

5.3. Budjettitalouden linjaukset 2022—2025 24

5.3.1. Hallinnonalakohtaiset linjaukset 27

5.3.2. Valtion yhteiset tietojärjestelmähankkeet ja hallinto 39

5.4. Budjettitalouden tulot 41

5.5. Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka 44

5.6. Budjetin ulkopuolinen valtiontalous 45

5.7. Kestävä kehitys 47

6. Hyvinvointialueiden talous 49

7. Kuntatalous 51

7.1. Kuntataloutta koskevat linjaukset 51

7.2. Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet 52

7.3. Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta 56

8. Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot 58

9. Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla 60

9.1. Toimenpiteiden kokonaismittaluokka ja ajoitus 60

9.2. Julkisen talouden menoihin kohdistuvat toimet 64

9.3. Julkisen talouden tuloihin kohdistuvat toimet 64

10. Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista 65

LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset 69

LIITE 2 Valtiontalouden kehyksen hinta- ja kustannustasotarkistukset 71

LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan 75

LIITE 4 Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen 76

LIITE 5 Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen 78

LIITE 6 Vakausohjelma 79

Taulukot 1.—3. 83

Taulukot 4.—8. 86

Valtioneuvosto on antanut julkisen talouden suunnitelman vuosille 2022—2025

JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA VUOSILLE 2022—2025

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 valtiontalouden kehysehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista 24 päivänä huhtikuuta 2003 annetun valtioneuvoston päätöksen nojalla julkisen talouden suunnitelman ja siihen sisältyvän valtiontalouden kehyspäätöksen seuraavasti:

1. Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelman talouspolitiikan päämääränä on hyvinvoinnin lisääminen. Tällä tarkoitetaan ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää talouskasvua, korkeaa työllisyyttä ja kestävää 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 taloudellisen kestävyyden 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 myös koronakriisin jälkeen. 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 rahoituspohjaa. Näistä syistä julkisessa taloudessa on pitkällä aikavälillä kestävyysvaje, joka valtiovarainministeriön arvion mukaan on n. 3 % suhteessa BKT:hen eli n. 8 mrd. euroa vuoden 2025 tasolla.

Taloudellisen kestävyyden tiekartta

Hallitus on linjannut taloudellisen kestävyyden tiekartassa toimista, joilla julkisen talouden kestävyyttä vahvistetaan. Hallitus tavoittelee julkisen talouden velkasuhteen kasvun taittumista vuosikymmenen puolivälissä. Velkasuhde taittuu laskevalle uralle, jos julkisen talouden rahoitusasema vahvistuu nettomääräisesti n. 2—2,5 mrd. eurolla. Hallitus on myös sitoutunut pitkäjänteiseen työhön työllisyysasteen nostamiseksi tekemällä päätöksiä, joilla voidaan saavuttaa arviolta 80 000 lisätyöllistä 2020-luvun loppuun mennessä. Tavoitteena on, että työllisyysaste on 75 % vuosikymmenen puolivälissä ja hyvää pohjoismaista tasoa vuosikymmenen lopussa.

Tiekartassa keskeisiksi julkisen talouden kestävyyttä vahvistaviksi toimenpidekokonaisuuksiksi on määritelty:

— työllisyyden lisääminen ja työttömyyden vähentäminen
— talouskasvun edellytysten vahvistaminen
— julkisen hallinnon tuottavuuden kasvattaminen ja kustannusvaikuttavuutta tukevat toimet
— sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus.

Hallitus on arvioinut taloudellisen kestävyyden tiekartassa mahdollisuuksia vahvistaa julkista taloutta kunkin toimenpidekokonaisuuden osalta ja tekee toimenpiteitä koskevia päätöksiä erikseen. Jos valmisteltavat rakenteelliset uudistukset ja kasvua vauhdittavat uudistukset eivät riitä vahvistamaan julkista taloutta tavoitellusti, hallitus on sitoutunut toteuttamaan uusia toimenpiteitä tai turvautumaan myös julkisiin tuloihin ja menoihin nopeasti vaikuttaviin toimiin.

Työllisyys

Hallituksen finanssi- ja kasvupolitiikka tavoittelee tilannetta, jossa työn riittämätön kysyntä ei rajoita työllisyyden kasvua. Siksi tarvitaan paitsi aktiivista ja suhdannetilanteeseen oikein mitoitettua finanssipolitiikkaa, myös työn tarjontaa vahvistavia uudistuksia.

Työllisyystavoitteen saavuttamiseksi hallitus päätti puoliväliriihessä toimenpiteistä, joilla tavoitellaan 40 000—44 500 lisätyöllistä. Merkittävimpiä toimenpiteitä ovat mm. työ- ja elinkeinopalvelujen siirto kuntiin sekä siirron yhteydessä luotava rahoitusmalli, joka kannustaa kuntia kehittämään toimintaansa työllisyyttä edistäväksi, työkykyohjelman laajennus ja palkkatukiuudistus sekä jatkuvan oppimisen uudistus. Valtiovarainministeriön alustavan ennakkoarvion mukaan toimet vahvistavat julkista taloutta n. 150 milj. euroa. Lisäksi hallitus tekee hallituskauden loppuun mennessä päätökset työllisyystoimista, jotka vahvistavat julkista taloutta 110 milj. eurolla.

Jo aiemmin hallitus on tehnyt päätöksiä rakenteellisista työllisyyttä vahvistavista toimista valtiovarainministeriön arvion mukaan n. 31 000—33 000 työllisen yhteisvaikutuksen verran vuoteen

2029 mennessä. Merkittävimpiä yksittäisiä toimenpiteitä ovat oppivelvollisuuden laajennus, työttömyysturvan lisäpäivistä luopuminen sekä pohjoismainen työvoimamalli, varhaiskasvatusmaksujen alennus, työllisyyden kuntakokeilut, palkkatuen uudistus ja osatyökykyisten työllisyyttä vahvistavat toimet. Vuoden 2029 tasossa arvioituna työllisyystoimet vahvistaisivat julkista taloutta valtiovarainministeriön arvion mukaan n. 300 milj. eurolla, kun huomioidaan myös työllisyystoimista aiheutuneet kustannukset.

Talouskasvun edellytykset

Hallitus on päättänyt vahvistaa talouskasvun edellytyksiä hallitusohjelmassa linjatuilla talous-, finanssi-, elinkeino- ja kasvupoliittisilla pysyvillä ja väliaikaisilla toimilla (hallitusohjelman mukaiset pysyvät menolisäykset ja kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit). Lisäksi koronavirustilanteen vaikutusten hillitsemiseksi on päätetty väliaikaisista toimista. Tukemalla talouden kokonaiskysyntää julkisen rahankäytön lisäys on estänyt tuotantoa supistumasta, yrityksiä ajautumasta konkurssiin, työllisyyttä heikkenemästä, taitoja ja osaamista häviämästä sekä tuotantokapasiteettia tuhoutumasta. Tällä tavoin hallitus on pyrkinyt estämään sitä, että taloutta kohdannut isku heikentäisi talouden kasvupotentiaalia pitkäkestoisesti. Kokonaistaloudellisen arvion mukaan hallituksen vuosien 2020—2021 talouspolitiikka ylläpitää työllisyyttä usealla kymmenellä tuhannella hengellä vuosina 2020—2021. Väliaikaisten toimien vaikutus talouden tuotantoon ja työllisyyteen hiipuu, kun toimet erääntyvät. Osa vaikutuksesta jää hyvin pitkäaikaiseksi.

Julkisen talouden pysyvä vahvistaminen talouskasvua tukevin toimin edellyttää taloudelta nykyistä parempaa suorituskykyä. Hallitus on valmistellut kokonaisuuden kasvua tukevista toimista. Toimenpiteillä turvataan pitkäjänteinen T&K-rahoitus, vahvistetaan Suomea investointiympäristönä, lisätään yritysten investointikykyä ja vahvistetaan kotimaista omistajuutta sekä varmistetaan osaavan työvoiman saantia työperäistä maahanmuuttoa vauhdittamalla.

Hallituksen tavoitteena on nostaa Suomen tutkimus- ja kehittämismenot 4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen ja lisätä työperäistä maahanmuuttoa kumulatiivisesti vähintään 50 000 hengellä vuoteen 2030 mennessä. Julkisten tutkimus- ja kehittämismenojen kasvattaminen T&K-menoja koskevan tavoitteen saavuttamiseksi lisäisi julkista velkaa ja kasvattaisi velkasuhteen taittamista laskevalle uralle koskevan tavoitteen edellyttämän julkisen talouden vahvistamistarpeen n. 4 mrd. euroon.

Kasvutoimille perustan luo EU:n kertaluonteisesta elpymisvälineen (Next Generation EU), erityisesti sen elpymis- ja palautumistukivälineen, rahoituksella toteutettava Suomen kestävän kasvun ohjelma. Suomen kestävän kasvun ohjelmalla hallitus tukee hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävää kasvua. Suomen lopullinen elpymis- ja palautumissuunnitelma toimitetaan komissiolle toukokuussa 2021. Tarkoituksena on vauhdittaa kilpailukykyä, investointeja ja uudistuksia, osaamistason nostoa sekä tutkimusta, kehitystä ja innovaatioita sekä hoitoonpääsyn nopeutumista ja kasvihuonekaasupäästöjen vähenemistä. Suunnitelma rakentuu neljälle pilarille: 1) vihreä siirtymä tukee talouden rakennemuutosta ja hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa, 2) digitalisaation ja datatalouden avulla vahvistetaan tuottavuutta ja tuodaan palvelut kaikkien saataville, 3) työllisyysasteen ja osaamistason nostaminen kestävän kasvun vauhdittamiseksi sekä 4) sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden vahvistaminen ja kustannusvaikuttavuuden lisääminen.

Julkisen hallinnon kustannusvaikuttavuus sekä sote-uudistus

Julkisen hallinnon tuottavuutta ja kustannusvaikuttavuutta kohentavien toimien tavoitteena on luoda edellytyksiä koko julkisen sektorin kustannusvaikuttavuuden strategiselle kehittämiselle. Tavoitteena on kehittää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluprosesseja jo ennen sote-uudistuksen voimaantuloa.

Julkisen hallinnon kustannusvaikuttavuutta ja tuottavuutta pyritään kohentamaan myös tehostamalla kuntien ja valtion tilahallintoa ja hankintatoimea sekä hyödyntämällä digitalisaatiota. Valtiovarainministeriöön perustettu osaamiskeskus edistää kustannusvaikuttavuustyötä yhdessä muiden toimijoiden kanssa ja raportoi kustannusvaikuttavuutta vahvistavien toimien toteutumisesta säännöllisesti julkisen hallinnon uudistamisen poliittiselle johtoryhmälle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta (ns. sote-uudistusta) koskeva lakiesitys annettiin eduskunnalle 8. joulukuuta 2020. Hallituksen tavoite on toteuttaa uudistus siten, että se tulee voimaan 1.1.2023.

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 11 Mt päästövähennysten osalta.

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

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 on ollut taantumassa voimakkaasti elvyttävää. Hallitus on päättänyt laajoista toimista, joilla turvataan työpaikkoja ja ihmisten toimeentuloa sekä helpotetaan yritysten taloustilannetta koronavirustilanteesta aiheutuvissa vaikeuksissa.

Toisaalta hallitusohjelman mukaiset toimet (pysyvät lisäpanostukset ja ns. tulevaisuusinvestoinnit), hallitusohjelman mukaisen ns. poikkeusolojen mekanismin käyttöönotto vuosille 2021—2022, hallituksen puoliväliriihessä päättämä valtion menokehysten tason korotus sekä Suomen kestävän kasvun ohjelman toimeenpano tukevat talouden aktiviteettia kehyskaudella. Finanssipolitiikan linja rakentuu siten että menotaso asteittain alenee poikkeuksellisen korkealta vuosien 2020—2021 tasolta. Tätä tukee päätös 370 milj. euron pysyvistä uudelleenkohdennuksista vuodesta 2023 lukien. Lisäksi syksyn 2021 budjettiriihen yhteydessä tullaan päättämään 100—150 milj. euron valtiontaloutta vahvistavasta veroratkaisusta. Valtiovarainministeriön toukokuun 2021 ennusteen valossa julkisen talouden alijäämä tulee jälleen alittamaan EU:n perussopimuksen 3 prosentin alijäämäviitearvon v. 2022. Lisäksi julkisen talouden rakenteellinen rahoitusasema kohenee ½ prosenttiyksiköllä v. 2023. Julkisen talouden rahoitusasemaa koskevat tavoitteet esitetään luvussa 2.

Jo aiemmin hallitusohjelmassa päätetyn mukaisesti hallitus kohdentaa pysyviä lisäpanostuksia mm. sosiaaliturvaan ja sosiaali- ja terveyspalveluihin, varhaiskasvatukseen, koulutukseen ja tutkimukseen sekä ympäristönsuojeluun ja ilmastopoliittisiin toimiin. Hallitusohjelman mukaiset pysyvät lisäpanostukset ovat 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.

Verotusta koskevilla ratkaisuilla pyritään edistämään myös ilmastotavoitteita. Hallitus tiivistää veropohjaa ja korottaa välillisiä veroja. Välillisiin veroihin kohdistuvien muutosten kompensoimiseksi pieni- ja keskituloisten ansiotuloverotusta kevennettiin vuoden 2020 alussa.

Hallitus on kohdentanut yhteensä n. 2,0 mrd. euroa kertaluonteisiin ns. tulevaisuusinvestointeihin. Lokakuun 2019 julkisen talouden suunnitelmassa ja vuoden 2020 talousarviossa kohdennettiin vuosille 2020—2022 yhteensä n. 1,4 mrd. euron tulevaisuusinvestoinnit. Vuoden 2021 talousarvioesityksen täydennys sisälsi vielä 356 milj. euron tulevaisuusinvestoinnit ja tässä julkisen talouden suunnitelmassa kohdennetaan 303 milj. euron tulevaisuusinvestoinnit vuodelle 2022. 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.

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 käyttöönotettu vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke on voimassa edelleen v. 2021 ja todennäköisesti myös v. 2022. Yleinen poikkeuslauseke antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa tilapäisesti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä. Yleisen poikkeuslausekkeen voimassaolon on katsottu tarkoittavan myös kotimaisen finanssipoliittisen lainsäädännön (finanssipoliittinen laki, 869/2012[1] ja julkisen talouden suunnitelmaa koskeva asetus, 120/2014) mukaisten poikkeuksellisten olosuhteiden olevan voimassa, mikä tarkoittaa, että monivuotisten ja sektorikohtaisten tavoitteiden asettamisen ei tarvitse johtaa keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen.[2]

Finanssipoliittisen lainsäädännön muutostarvetta poikkeuksellisten olosuhteiden määrittelyn osalta arvioidaan kuluvan vuoden aikana julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen päivityksen yhteydessä.

[1] 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.

[2] 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.)

Keskipitkän aikavälin tavoite

Valtioneuvosto asetti syksyllä 2019 finanssipoliittisen lain (869/2012) 2 § mukaisesti keskipitkän aikavälin tavoitteen (Medium-Term Objective, MTO) -0,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle. Tämä on se minimitaso, johon Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa[3] 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 osa-alueelle. 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.

Koska Suomi ylitti v. 2020 perussopimuksen alijäämäviitearvon, 3 % suhteessa BKT:hen, tavoitteenasettelussa on ensisijaisesti lähdetty siitä, että tavoitteena on saada nimellinen alijäämä 3 prosentin alijäämäviitearvon alle v. 2022 ja näin mahdollisuuksien mukaan välttää liiallisen alijäämän menettely (EDP). Liiallisen alijäämän menettelyn käynnistäminen on mahdollista myös yleisen poikkeuslausekkeen voimassaollessa. Kun poikkeuslausekkeen voimassaolo ja sen sallimat poikkeukset tavoitteenasettelussa päättyvät — tämänhetkisen arvion mukaan v. 2023 — tavoitteenasettelu palautetaan MTO:n saavuttamiseen. Vakaus- ja kasvusopimuksen sekä kotimaisen lainsäädännön mukaan rakenteellista jäämää tulisi parantaa 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen v. 2023. Koko julkista taloutta koskevat monivuotiset tavoitteet vuosille 2022—2024 esitetään taulukossa 1 ja tavoitteita käsitellään tarkemmin liitteessä 6 Vakausohjelma.

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

	2021	2022	2023	2024
Julkisyhteisöjen nimellinen rahoitusasema	-4,7	-2,9	-2,1	-1,7
Julkisyhteisöjen menot	56,3	54,0	53,1	52,3
Julkisyhteisöjen bruttovelka	71,6	72,4	73,9	74,7

Julkisen talouden sektoreittaiset nimelliset rahoitusasematavoitteet vuodelle 2023 ovat:

— valtiontalouden alijäämä noin 2¼ % suhteessa BKT:hen

— paikallishallinnon alijäämä noin 1/2 % suhteessa BKT:hen

— hyvinvointialueiden rahoitusasema lähellä tasapainoa

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

— 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. 80 prosentille valtion talousarviomenoista. Valtiontalouden kehyksen ulkopuolelle jäävät mm. suhdanteiden ja rahoitusautomatiikan 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.

Suomen talouden ja finanssipoliittisten tarpeiden kokonaiskuva poikkeaa muun muassa koronavirustilanteen myötä merkittävästi siitä, mikä tilanne oli syksyllä 2019 vaalikauden kehystä asetettaessa. Hallitus on harjoittanut poikkeuksellisen elvyttävää finanssipolitiikkaa, joka on tukenut kasvua ja työllisyyttä ja nostanut tilapäisesti kehyksen piiriin kuuluvia menoja. Vaalikauden kehyksen osalta hallitus on tilanteessa, jossa kehyksen liikkumatila ei mahdollista ennakoimattomien menomuutosten huomioon ottamista sekä kaikkien hallituksen tarpeelliseksi katsomien uudistusten toteuttamista.

Näin ollen osana puoliväliriihen ratkaisuja hallitus on päättänyt korottaa vaalikauden kehystä vuosille 2022—2023. Linjana on vaalikauden loppua kohden asteittain laskeva menoura siten että menotaso jatkaisi laskua edelleen vaalikauden päättymisen jälkeenkin. Kehystä korotetaan 900 milj. euroa vuodelle 2022 ja 500 milj. euroa vuodelle 2023.

Lisäksi hallitusohjelman mukaiseen kehyssääntöön sisältyvä poikkeusolojen mekanismi on käytössä vuosina 2021 ja 2022 mahdollistaen 500 milj. euroa / vuosi kertaluonteisiin menoihin. Mekanismin tarkoituksena on osaltaan turvata talouspolitiikan kykyä reagoida taloustilanteen edellyttämällä tavalla. Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi toukokuussa 2020 valtioneuvostolle poikkeusolojen mekanismin käyttöönottoa, jonka seurauksena menokehyksen taso on vuosina 2021—2022 määräaikaisesti 500 milj. euroa alkuperäistä suurempi.

Koronaan liittyvät välittömät ns. terveysturvallisuuden kustannukset (kuten testauksen sekä rokottamisen menot) katetaan kehyksen ulkopuolisina menoina kaikkina vuosina 2021—2023.

Valtiontalouden kehystä käsitellään luvussa 5.

Kuntatalouden menorajoite

Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta edellyttää, että hallitus asettaa julkisen talouden suunnitelmassa kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukaisen euromääräisen rajoitteen valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Vuonna 2023 sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi siirtyvät hyvinvointialueille, jolloin kuntien tehtäväkenttä pienenee merkittävästi ja monet vaalikauden aikana linjatuista tehtävien ja velvoitteiden laajennuksista kohdentuvat hyvinvointialueille. Hyvinvointialueiden perustamisesta johtuen menorajoitteen seuranta ei enää v. 2023 ole mielekästä. Kuntatalouden ja hyvinvointialueiden ohjausmekanismeja arvioidaan kuluvan vuoden aikana mm. julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen päivityksen yhteydessä.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Näin ollen menorajoitteesta luopuminen ei heikennä paikallishallinnon rahoitusasemaa valtion kantaessa uusien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuuksissa.

Valtion toimenpiteiden vaikutusta kuntatalouteen käsitellään luvussa 7.

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 2021—2023

Bruttokansantuotteen arvioidaan kasvavan 2,6 % v. 2021, 2,5 % v. 2022 ja 1,5 % v. 2023. Talouskasvu jää koronavirusepidemian seurauksena hitaaksi vuoden 2021 alussa, mutta alkaa vähitellen nopeutua kesän aikana.

Ennuste perustuu oletukselle, että koronavirusepidemiaan liittyvien tautitapausten ilmaantuvuus painuu matalalle tasolle kesään 2021 mennessä rajoitusten, rokotusohjelman edistymisen sekä taudin kulkuun liittyvän kausivaihtelun seurauksena. Vakaa epidemiatilanne mahdollistaa rajoitusten lieventämisen ja purkamisen.

Yksityinen kulutus kasvaa nopeammin kuin ostovoima säästämisen purkautuessa kulutukseen. Vienti ja investoinnit elpyvät maailmantalouden kohentuneiden kasvunäkymien johdosta, mutta asuinrakennusinvestointien lasku hidastaa investointien kasvua v. 2021.

Työllisten määrän ennustetaan kääntyvän kasvuun aktiviteetin vetämänä, mutta palveluiden hidas toipuminen pitää työllisten määrän kasvua hitaana. Työllisten määrä ylittää vuoden 2019 tason vasta v. 2023 ja työllisyysaste nousee runsaaseen 73 prosenttiin v. 2023.

Ansioiden nousun ja työllisyyden kasvun myötä palkkasumman ennakoidaan kääntyvän yli 3 prosentin vuosittaiseen nousuun. Palkkojen nousu välittyy vähitellen erityisesti palveluiden hintoihin. Lisäksi taloudellisen aktiviteetin koheneminen kiihdyttää inflaatiota lähemmäksi 2 % vuodessa.

Keskipitkän aikavälin näkymät

Talouskasvun arvioidaan olevan hieman yli prosentin vuosina 2024 ja 2025. Talouden ja väestörakenteen jo vuosia käynnissä ollut rakennemuutos vaikuttaa myös talouden pidemmän aikavälin kasvunäkymiin.

Työikäisen väestön supistuminen vähentää työpanosta, vaikka rakenteellinen työttömyys ja osallistumisaste paranevat.

Kokonaistuottavuuden kasvu on ollut keskeinen talouskasvun lähde viime vuosikymmenet, mutta sen kehitys jatkuu edelleen historiaan nähden heikkona. Heikomman 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. Investointiaste supistui väliaikaisesti pandemian vuoksi, mutta toipuu hiljalleen kasvattaen pääomakantaa ja talouskasvua.

Taulukko 2. Kansantalouden kehitys

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BKT:n arvo, mrd. euroa	240,3	237,5	247,8	258,3	267,1	275,6	284,2
BKT, määrän muutos, %	1,3	-2,8	2,6	2,5	1,5	1,4	1,2
Työttömyysaste, %	6,7	7,8	7,8	7,2	6,9	6,7	6,5
Työllisyysaste, %	72,5	71,6	71,7	72,6	73,2	73,6	73,8
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	1,0	0,3	1,4	1,5	1,7	1,7	1,8
Pitkä korko, 10 v, %	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,1

3.2. Julkisen talouden näkymät

Julkisen talouden alijäämä kasvoi v. 2020 mittavaksi koronavirustilanteen vuoksi. Julkista taloutta heikensivät talouden taantuma sekä monet koronavirustilanteen vuoksi toteutetut tukitoimet. Talous elpyy v. 2021, mutta julkisen talouden alijäämä pysyy mittavana. Päätösperäinen finanssipolitiikka on myös kuluvana vuonna kasvua tukevaa. Lähivuosien talouskasvu vahvistaa julkista taloutta, mutta julkinen talous jää kriisiä edeltänyttä aikaa alijäämäisemmäksi. Julkisessa taloudessa vallitsee rakenteellinen menojen ja tulojen välinen epätasapaino.

Julkinen velka kasvoi voimakkaasti vuoden 2020 aikana. Velkasuhde nousi lähes 10 prosenttiyksikköä korkeammalle tasolle kuin ennen kriisiä. Tulevina vuosina velkasuhteen kasvu hidastuu, mutta jatkuu edelleen nousten yli 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä. Velkasuhteen kasvun arvioidaan jatkuvan myös vuoden 2025 jälkeen.

Julkisen talouden ennuste sisältää elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) panostukset. Menolisäykset ovat julkisen talouden rahoitusaseman kannalta neutraaleja, sillä ennusteessa on oletettu menoja vastaavat tulot.

Valtionhallinto on kantanut suurimman osan koronavirustilanteen vuoksi päätettyjen tukitoimien kustannuksista. Valtiovalta on tukenut kuntia ja sosiaaliturvarahastoja epidemiasta koituvien haittojen lieventämiseksi. Valtionhallinto olikin viime vuonna julkisen talouden alasektoreista kaikkein alijäämäisin. Valtion toteuttama aktiivinen finanssipolitiikka elvytti taloutta v. 2020 ja ylläpitää taloudellista aktiviteettia myös v. 2021. Valtionhallinnon alijäämä pienenee hieman talouskasvun siivittämänä, mutta jää kuitenkin suureksi.

Paikallishallinnon rahoitusasema kääntyi ylijäämäiseksi v. 2020. Tämä johtui pitkälti valtion mittavista tukitoimista sekä osaltaan syntyneistä säästöistä. Vuonna 2022 paikallishallinnon alijäämä kasvaa jälleen. Vuonna 2023 Suomen julkisyhteisöjen rakenne muuttuu, kun sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestäminen siirretään kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle. Tämä helpottaa kuntien rakenteellisia väestön ikääntymisestä johtuvia menopaineita. Hyvinvointialueet aloittavat toimintansa lievästi alijäämäisenä. Alijäämä johtuu mittavista investoinneista.

Työeläkelaitosten ylijäämä supistui v. 2020 merkittävästi väliaikaisen työeläkemaksun alennuksen sekä pienentyneiden maksu- ja omaisuustulojen vuoksi. Työeläkelaitosten rahoitusasema kohenee, mutta ylijäämä jää tulevina vuosina melko maltilliseksi, kun eläkemenojen kasvu jatkuu ja hyvin alhainen korkotaso hidastaa työeläkelaitosten omaisuustulojen kasvua.

Muut sosiaaliturvarahastot kääntyivät alijäämäiseksi v. 2020. Rahoitusasemaa heikensivät runsaat lomautukset, työttömyyden lisääntyminen ja työttömyysturvaan tehdyt väliaikaiset laajennukset. Muiden sosiaaliturvarahastojen tilannetta helpottaa v. 2021 työttömyysvakuutusmaksun korottaminen sekä lomautettujen määrän aleneminen. Ennustejaksolla myös työttömyys alenee, mikä vahvistaa muita sosiaaliturvarahastoja.

Julkisyhteisöjen menoaste eli menojen suhde BKT:hen nousi v. 2020 nopeasti. Menoaste alenee ennustejaksolla, kun määräaikaiset tukitoimet päättyvät ja työttömyyteen liittyvät menot pienenevät. Veroaste eli verojen ja veroluonteisten maksujen suhde BKT:hen laski viime vuonna ja veroaste nousee taas kuluvana vuonna, kun verotulot kasvavat taantumasta toipuessa nopeammin kuin BKT. Ennustejaksolle sisältyy niin veronkorotuksia kuin myös veronalennuksia, mutta etenkin välilliset verotulot kasvavat BKT:ta hitaammin, joten veroaste alenee.

Julkisen talouden merkittävimmät riskit linkittyvät edelleen yleiseen talouskehitykseen. Epidemian uudet aallot sekä mahdollisesti jälleen kiristettävät sulkutoimet voivat hidastaa talouden toipumista ja heikentää julkista taloutta niin hidastuneen talouskasvun kuin myös mahdollisten uusien tukitoimien myötä.

Julkisen talouden ehdolliset vastuut ja erityisesti takausten huomattava kasvu muodostavat riskin julkiseen talouteen. Takausvastuiden keskittyminen tietyille toimialoille ja yrityksille lisää takausvastuisiin liittyviä riskejä. Takausvaltuuksia on myös kasvatettu v. 2020 osana yrityksille kohdistettuja tukitoimia. Vastuiden mittava laukeaminen kasvattaisi julkisia menoja ja nopeuttaisi entisestään velkasuhteen kasvua.

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

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Verot ja sosiaaliturvamaksut	42,2	41,7	42,3	41,6	41,2	41,1	40,9
Julkisyhteisöjen menot	53,2	56,7	56,3	54,0	53,1	52,3	51,9
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto	-1,0	-5,4	-4,7	-2,9	-2,2	-1,7	-1,6
— Valtionhallinto	-1,1	-5,6	-5,0	-2,9	-2,3	-1,9	-1,8
— Paikallishallinto	-1,3	0,1	-0,3	-0,8	-0,6	-0,4	-0,4
— Hyvinvointialueet					-0,2	-0,2	-0,2
— Työeläkelaitokset	1,1	0,2	0,6	0,8	0,8	0,7	0,8
— Muut sosiaaliturvarahastot	0,3	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Perusjäämä	-0,2	-4,8	-4,2	-2,5	-1,8	-1,4	-1,4
Rakenteellinen jäämä	-1,3	-3,4	-3,5	-2,4	-1,8	-1,6	-1,6
Julkisyhteisöjen bruttovelka	59,5	69,2	71,6	72,4	73,9	74,8	75,6
Valtionvelka[1]	44,3	52,6	55,3	56,1	57,6	58,4	59,0

[1)] VM:n kansantalousosaston arvio valtion velasta eroaa budjetoidun perusteella arvioidusta mm. päivitettyjen tuloennusteiden vuoksi.

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. vakausohjelman taulukko A liitteessä 6). Ennusteen mukaan julkisen talouden alijäämä on ainoastaan v. 2023 hieman taulukossa 1 esitettyä tavoitetta suurempi.

Myös moni vuodelle 2023 asetetuista sektoreittaisista tavoitteista on ennusteen valossa toteutumassa. Valtionhallinnon alijäämä on asetetun tavoitteen (n. 2¼ %) mukainen, ja paikallishallinnon rahoitusasema yltää likimain tavoitteeseen (n. ½ prosentin alijäämä). Myös hyvinvointialueiden rahoitusasema on tavoitteen mukaisesti lähellä tasapainoa. Työeläkelaitosten rahoitusaseman arvioidaan jäävän hieman tavoitellusta 1 prosentin ylijäämästä, mutta muut sosiaaliturvarahastot ovat hieman ylijäämäisiä ja siis tavoitellun mukaisesti lähellä tasapainoa.

Julkinen velka suhteessa BKT:hen kasvaa ennusteen ja siihen perustuvan pitkän aikavälin arvion mukaan koko 2020-luvun ajan. Velkasuhdetta kasvattavat erityisesti valtion ja paikallishallinnon perusalijäämät sekä laskelmissa 2020-luvun loppupuolella vähitellen kasvavat velanhoitokustannukset.

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 on v. 2021 edelleen hyvin alijäämäinen. Valtionhallinnon ydinsektori, budjettitalous, on alijäämäisin. Valtionhallinto säilyy syvästi alijäämäisenä myös vuosina 2022—2025. Paikallishallinnon ydinsektori, kunnat ja kuntayhtymät (ml. hyvinvointialueet vuodesta 2023 alkaen), palaa poikkeusvuoden 2020 jälkeen alijäämäiseksi. Sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema kohenee v. 2021 ja sektori on sen jälkeen hieman ylijäämäinen. Ydinsektoreiden ulkopuolisten yksiköiden yhteenlaskettu alijäämä on n. 0,2 % suhteessa BKT:hen. Julkisyhteisöjen sulautettu EDP-velka suhteessa BKT:hen kasvaa nopeasti v. 2021, mutta kasvu hidastuu seuraavina vuosina. 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 yksiköitä löytyy lista Tilastokeskuksen verkkosivuilta[4].

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

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Julkisyhteisöt yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-1,0	-5,4	-4,7	-2,9	-2,2	-1,7	-1,6
Velka suhteessa BKT:hen	59,5	69,2	71,6	72,4	73,9	74,8	75,6
Ydinsektorit yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-0,6	-5,2	-4,5	-2,7	-2,0	-1,5	-1,4
Velka suhteessa BKT:hen	57,0	66,7	69,0	69,7	71,1	71,9	72,6
Ulkopuoliset yksiköt yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Velka suhteessa BKT:hen	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0

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 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 pystynyt kipuamaan ylijäämäiseksi koronakriisiä edeltäneen suotuisan suhdannevaiheen aikana.

Suurten ikäluokkien jääminen eläkkeelle on vasta alkua niissä väestökehitykseen liittyvissä haasteissa, joita Suomella on edessään tulevina 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 tai hillitsevät julkisten menojen kasvua tulevaisuudessa.

Valtiovarainministeriö arvioi kestävyysvajeen olevan n. 3 % suhteessa BKT:hen eli n. 8 mrd. euroa vuoden 2025 tasossa. Kestävyysvajearvioon liittyy merkittävää epävarmuutta ja se on herkkä käytetyille

[4] https://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/_linkki/soveltamisp.html

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 kuntien, valtionyhtiöiden tai rahoitusmarkkinoiden piiristä tai laajasti yhteiskunnan normaaliin toimintaan vaikuttavista ulkoisista uhkista kuten v. 2020 alkanut koronaviruspandemia. Pandemian ehkäisytoimiin liittyneitä terveydenhuollon lisäkustannuksia sekä rajoitusten vaikutuksia yritystoimintaan on jouduttu osin kompensoimaan valtion tukitoimilla.

Taulukossa 5 on koottu yhteen tietoa valtion varoista ja tietyistä, määriteltävissä olevien vastuiden nimellisarvoista. 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—2020 omistuksistaan osinkotuloja 0,8—2,0 mrd. euroa vuosittain. Vuonna 2020 valtion saamat osinkotulot olivat n. 1,1 mrd. euroa.

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Varat							
Valtion reaalivarat	57,5	56,7	56,8	57,9	58,7	57,9	
% BKT:sta	*27,8*	*26,8*	*26,1*	*25,6*	*25,1*	24,1	
Valtion rahoitusvarallisuus	67,6	69,6	70,5	70,9	73,3	81,8	98,8
% BKT:sta	*32,7*	*32,9*	*32,4*	*31,3*	*31,3*	*34,0*	*41,7*[1]
— josta							
Valtion kassa	3,1	4,4	3,1	3,0	2,1	2,3	7,6
Solidium	7,6	6,8	7,8	8,6	6,8	7,5	7,6
Muut noteeratut osakeomistukset	10,9	10,2	11,5	15,2	15,5	19,0	26,0
Asuntorahaston saamiset	6,4	5,9	5,2	4,6	4,2	3,7	3,2
Vastuut							
Valtion velka	95,1	99,8	102,3	105,8	105,0	106,4	124,8
% BKT:sta	*46,0*	*47,2*	*47,0*	*46,8*	*44,9*	*44,3*	*52,6*[1)]
Kuntien velka	16,8	18,0	19,0	19,2	20,1	23,5	24,6
% BKT:sta	*8,1*	*8,5*	*8,7*	*8,5*	*8,6*	*9,8*	*10,4*[1)]
Valtion takaukset[2]	39,2	44,2	46,1	52,3	56,6	60,2	62,0
% BKT:sta	*18,9*	*20,9*	*21,2*	*23,1*	*24,2*	*25,1*	*26,1*[1)]
— Finnvera	17,5	22,6	22,6	27,7	30,3	32,6	31,6

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
— Opintolainat	1,8	2,0	2,3	2,7	3,4	4,0	4,5
— ERVV	6,6	6,2	6,3	7,0	7,0	7,0	6,8
— Suomen Pankki	0,6	0,5	0,6	0,4	0,5	0,6	0,6
— Valtion rahastot	11,8	12,3	13,2	13,8	14,6	15,5	16,5
— Covid-19-tukitoimet[3]							1,4
— Muut	0,9	0,6	1,1	0,6	0,8	0,5	0,7
Pääomavastuut	17,2	17,8	18,0	17,9	17,9	17,9	18,2
% BKT:sta	*8,3*	*8,4*	*8,3*	*7,9*	*7,6*	*7,4*	*7,7*[1)]
Muut vastuut	132,9	130,8	129,5	128,3	127,6	130,0	134,5
% BKT:sta	*64,2*	*61,9*	*59,5*	*56,8*	*54,4*	*54,1*	*56,7*[1)]
— Talousarviotalous[4]	130,4	128,3	126,9	125,5	124,7	127,2	131,6
— Rahastotalous	0,7	0,9	1,2	1,6	1,7	1,7	1,8
— Liikelaitokset	1,8	1,6	1,4	1,2	1,2	1,1	1,1

[1)] Ennakkotieto

[2)] Valtiontakaukset ja -takuut on esitetty tarkemmin valtion tilinpäätöksen liitteessä 12.

[3)] Sisältää takaukset huoltovarmuuskriittisille varustamoille, Finnairille sekä EU:n SURE-tukivälineen lainoille ja EIB:n Covid-19-takuurahastolle.

[4)] Sisältää eläkevastuun. Eläkevastuun määrä vuoden 2020 lopussa oli 93,1 mrd. euroa.

Valtion vastuiden suurimmat osa-alueet ovat valtionvelka, eläkevastuut sekä valtiontakaukset ja -takuut. Eläkevastuun määräksi vuoden 2020 lopussa on laskettu 93,1 mrd. euroa. Suurin kasvu viimeisten 10 vuoden aikana on tapahtunut valtionvelan sekä valtiontakauksien ja -takuiden määrässä. Valtionvelka on vuodesta 2008 kasvanut 54 mrd. eurosta 124,8 mrd. euroon v. 2020. Valtiontakausten ja -takuiden voimassa oleva kanta on vuodesta 2010 kasvanut 23,2 mrd. eurosta 62 mrd. euroon vuoden 2020 lopussa.

Erityisesti Finnveraan ja valtion rahastoihin liittyvien takauksien kanta on ollut pitkään kasvu-uralla. Rahastojen 16,5 mrd. euron takauskannasta pääosan muodostavat Valtion asuntorahaston kautta annetut takaukset, joiden kokonaismäärä vuoden 2020 lopussa oli 16,4 mrd. euroa. Finnveran takausten kasvu on kohdistunut vientitakuisiin ja Finnveran varainhankintaan. Vientitakuiden osuus vuoden 2020 lopussa oli 19,5 mrd. euroa, josta nostettujen vastuiden määrä oli 11,8 mrd. euroa. Vienninrahoituksessa tyypillistä on takausvastuiden keskittyminen tietyille toimialoille ja suuriin asiakaskokonaisuuksiin. Koronaviruspandemian vaikutukset ovat lisänneet erityisesti varustamotoimialaan liittyviä riskejä, joihin liittyen Finnvera kirjasi vuoden 2020 tilinpäätökseen luottotappiovarauksia. Vuonna 2020 Finnveraan liittyvien voimassa olevien takausten ja takuiden kokonaismäärä aleni vajaalla miljardilla eurolla, vaikka Finnveraan liittyviä takausvaltuuksia korotettiin vienninrahoituksen ja varainhankinnan osalta vuoden 2020 alussa ja kotimaan rahoituksen osalta osana koronaviruspandemian tukitoimia.

Valtion asuntorahaston takauskannan kasvu on painottunut valtion takaamaan vuokratalo- ja asumisoikeustalorahoitukseen, johon kohdistuva takauskanta oli vuoden 2020 lopussa 14,4 mrd. euroa. Yksityishenkilöiden asuntolainoihin kohdistuva takauskanta oli vuoden 2020 lopussa 1,96 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, joka korkotasojen noustessa kasvattaa valtion maksuvelvoitetta.

Vuonna 2020 uusia takausvastuita syntyi koronaviruspandemian tukitoimiin liittyen mm. huoltovarmuuskriittisille varustamoille ja Finnairille annetuista takauksista sekä Euroopan unionin komission eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäistä

tukivälinettä (SURE) varten ottamien lainojen vakuudeksi annettavasta takauksesta ja Euroopan Investointipankin Covid-19-takuurahastolle annetusta takauksesta.

Koronaviruspandemiaan liittyen Euroopan unionissa on uuden omien varojen päätöksen osana tehty päätös elpymisvälineestä (Next Generation EU) 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 päätöksentekoelinten hyväksyntää.

Kansainvälisesti tarkasteltuna Suomen julkisen sektorin takausvastuut ovat korkealla tasolla. Maiden välisten takausten nimellisarvojen vertailua vaikeuttavat mm. eri maiden erilaiset raportointikäytännöt. Saatavilla olevan Eurostatin keräämän aineiston mukaan Suomessa koko julkisen talouden takaukset suhteessa kokonaistuotantoon olivat v. 2019 EU-maiden korkeimmat. Myös valtiontakausten osalta Suomen takaustaso on EU-maiden korkein. Valtiontakauskannan kasvu oli Suomessa v. 2014—2019 EU-alueen toiseksi nopeinta.

Ehdollisiin vastuisiin kuuluvat myös kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavat pääomavastuut, joiden määrä oli n. 18,2 mrd. euroa vuoden 2020 lopussa. Pääosan pääomavastuista on vuodesta 2012 alkaen muodostanut Euroopan vakausmekanismiin (EVM) liittyvä pääomavastuu 11,1 mrd. euroa.

Julkisen talouden toimintaan liittyvät riskit ovat yleensä monin tavoin sidoksissa yleiseen taloudelliseen kehitykseen. Poikkeuksellisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa julkisen talouden asema voi heikentyä samanaikaisesti usean eri tekijän vaikutuksesta. Makrokehitykseen, julkiseen velkaan, julkisen sektorin omistuksiin, myönnettyihin takauksiin ja takuisiin sekä julkisen vallan muihin vastuisiin liittyvät riskit ovat keskenään korreloituneita. Normaalin suhdannevaihtelun oloissa yleensä vain osa riskeistä realisoituu, mutta laajemman ulkoisen sokin tilanteessa riskit valtiontaloudelle voivat olla merkittäviä. Koronaviruspandemian aiheuttama poikkeuksellinen tilanne on koskenut laajasti koko yhteiskuntaa, ja siihen liittyvät tukitoimet ovat kasvattaneet nopeasti sekä valtion velkaa että takausvastuita. Kriisitilanteessa myös riski olemassa olevien takausvastuiden realisoitumisesta on kasvanut. Samaan aikaan myös verokertymät ovat pienentyneet.

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 kriisitilanteissa.

Valtion taloudellisia vastuita ja niihin liittyviä riskejä käsitellään tarkemmin valtiovarainministeriön julkaisemassa riskikatsauksessa.

5. Valtiontalous

5.1. Valtiontalouden kehyssääntö

Hallitus on sitoutunut valtiontalouden kehysmenettelyyn, joka rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Valtiontalouden kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaaliseen vaalikauden kokonaiskehykseen, johon tehdään vuosittain vain

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. 80 prosentille valtion talousarviomenoista. Valtiontalouden kehyksen ulkopuolelle jäävät suhdanteiden ja rahoitusautomatiikan mukaisesti muuttuvat menot, kuten työttömyysturvamenot, palkkaturva, asumistuki sekä toimeentulotukimenot. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehyksen piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta. Lisäksi kehyksen 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, joille on varattu kehyksestä tietty osuus, ns. lisätalousarviovaraus. Vuosittaisissa kehyspäätöksissä asetetaan myös hallinnonalakohtaiset menokehykset mutta vain vaalikauden kokonaiskehys, eli menokatto, on sitova. Uudelleenkohdennuksia voidaan tehdä hallinnonalojen välillä. Vaalikauden kehyksen 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 kehyksen estämättä.

Vaalikauden kehyksestä vuosille 2020—2023 päätettiin osana hallituksen ensimmäistä julkisen talouden suunnitelmaa 7.10.2019. Suomen talouden ja finanssipoliittisten tarpeiden kokonaiskuva poikkeaa muun muassa koronavirustilanteen myötä merkittävästi siitä, mikä tilanne oli syksyllä 2019 vaalikauden kehystä asetettaessa. Osana puoliväliriihen ratkaisuja hallitus on päättänyt korottaa vaalikauden kehystä vuosille 2022—2023. Linjana on vaalikauden loppua kohden asteittain laskeva menoura siten että menotaso jatkaisi laskua edelleen vaalikauden päättymisen jälkeenkin. Kehystä korotetaan 900 milj. euroa vuodelle 2022 ja 500 milj. euroa vuodelle 2023. Vuoden 2023 kehyskorotustarvetta pienentää se, että kehysmenoja uudelleenkohdennetaan pysyvästi 370 milj. eurolla vuodesta 2023 alkaen.

Koronaan liittyvät välittömät kustannukset kuten testaukseen ja testauskapasiteetin nostamiseen, jäljittämiseen, karanteeneihin, potilaiden hoitoon, matkustamisen terveysturvallisuuteen sekä rokotteeseen liittyvät menot katetaan kehyksen ulkopuolisina menoina vuosina 2021—2023.

Hallitusohjelman mukaiseen kehyssääntöön sisältyvä poikkeusolojen mekanismi on käytössä vuosina 2021 ja 2022 mahdollistaen 500 milj. euroa per vuosi kertaluonteisiin menoihin. Lisäksi tilanteen epävarmuuden takia vuodelle 2021 on varattu myös ylimääräinen 500 milj. euroa käytettäväksi kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin. Jos edellä mainittuja menoja aiheutuu vähemmän kuin mihin kehyksessä on varauduttu, erotusta ei käytetä muiden menojen lisäämiseen.

Poikkeuksena kehyssääntöön luokiteltiin kevään 2020 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä kehyksen ulkopuolelle kaksi menokokonaisuutta. Finnvera Oyj:n kotimaan rahoitusvaltuuksia nostettiin 12 mrd. euroon, minkä johdosta momentin 32.40.47 arviota tappiokorvausmenoista korotettiin merkittävästi. Lisäksi momenteilta 32.20.40 ja 32.30.42 rahoitettavien pk-yritysten tukien myöntämisvaltuuksia korotettiin huomattavasti vuoden 2020 lisätalousarvioissa. Keväällä 2020 vallinneen merkittävän epävarmuuden ja poikkeusolojen myötä käytössä olleen valmiuslain johdosta

valtuuksien nostoon liittyvä osuus menoista päätettiin luokitella kehyksen ulkopuoliseksi tietoisena poikkeuksena hallituksen kehyssääntöön. Pk-yritysten tukien osalta kehyspoikkeus koskee vain vuoden 2020 ensimmäisessä ja toisessa lisätalousarviossa korotettuja myöntämisvaltuuksia. Arvio edellä mainittujen kehyspoikkeusten määrärahavaikutuksesta on 176 milj. euroa v. 2022 ja 155 milj. euroa v. 2023.

Kevään 2020 julkisen talouden suunnitelman jälkeen oli ns. tulevaisuusinvestoinneille tarkoitettua kehysvarausta jäljellä 824 milj. euroa vuodelle 2021 ja 830 milj. euroa vuodelle 2022. Vuoden 2021 talousarvioesityksen yhteydessä varauksen käyttötarkoitusta laajennettiin varaukseksi tulevaisuusinvestointeihin ja muihin rakenne- ja suhdannepoliittisesti vaikuttaviin kokonaisuuksiin. Vuoden 2021 varaus (824 milj. euroa) käytettiin talousarvioesityksen ja täydentävän talousarvioesityksen yhteydessä. Vuoden 2022 varauksesta (830 milj. euroa) siirrettiin vuoden 2021 täydentävän talousarvioesityksen yhteydessä ajoitusmuutoksena 49 milj. euroa vuodelle 2021. Myös vuoden 2021 lisätalousarvioesityksen yhteydessä siirrettiin ajoitusmuutoksena 56 milj. euroa vuodelle 2021. Loppuosa vuoden 2022 varauksesta on purettu julkisen talouden suunnitelman 2022—2025 yhteydessä: osa on käytetty vuoden 2022 tulevaisuusinvestointeihin ja muihin vuoden 2022 menoihin ja osa on siirretty ajoitusmuutoksena kattamaan vuoden 2023 menoja.

Vaalikauden kehys vuosille 2022—2023 (vuoden 2022 hinnoin), milj. euroa

	2022	2023
Kehyspäätös 16.4.2020	50 471	49 254
Hinta- ja kustannustasotarkistukset	806	793
Rakenteelliset tarkistukset	67	14 463
josta: Poikkeusolojen mekanismi	500	
Kehystason korotus	900	500
Tarkistettu vaalikauden kehystaso (ml. lisätalousarviovaraus)	52 243	65 011

5.2. Budjettitalouden menokehitys ja määrärahakehys

Budjettitalouden menojen kehitys 2022—2025

Vuonna 2022 budjettitalouden menojen arvioidaan olevan 63,8 mrd. euroa, mikä on n. 2,1 mrd. euroa vähemmän kuin mitä vuodelle 2021 on budjetoitu (ml. toinen lisätalousarvioesitys). Menotason laskuun verrattuna edelliseen vuoteen vaikuttaa erityisesti koronavirustilanteesta johtuvien menojen vähentyminen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus muuttaa julkisten menojen rakennetta. Uudistuksen tuoman rakenteisen muutoksen seurauksena budjettitalouden menojen taso nousee vuodesta 2023 alkaen n. 13,4 mrd. eurolla. Vuosina 2023—2025 budjettitalouden menojen arvioidaan olevan keskimäärin n. 75 mrd. euroa ja v. 2025 budjettitalouden menot ovat n. 74,4 mrd. euroa vuoden 2022 hintatasossa. On hyvä huomata, että sote-uudistukseen liittyvät laskelmat ovat vielä alustavia ja ne tulevat tarkentumaan julkisen talouden suunnitelman 2023—2026 valmistelun yhteydessä.

Budjettitalouden menot pois lukien edellä mainittu sote-uudistuksen rakenteinen muutos ovat kehyskaudella keskimäärin 62,1 mrd. euroa vuoden 2022 hintatasossa ja ne laskevat keskimäärin 1,5 % tai 926 milj. euroa vuodessa v. 2023—2025. Kokonaismenotason lasku selittyy erityisesti sillä, että kehysmenojen taso on poikkeuksellisen korkea kauden alussa, mistä ne asteittain alenevat. Myös kehyksen ulkopuoliset menot alenevat kehyskaudella.

Budjettitalouden menokehitykseen v. 2022—2025 vaikuttaa mm. kertaluonteisten tulevaisuusinvestointien ja elvytystoimien päättyminen, mutta myös muut tekijät, kuten puolustusvoimien hankintojen menovaikutusten ajoitus. Vuonna 2025 budjettitalouden menot kokonaisuudessaan, pois lukien sote-uudistuksen rakenteellinen vaikutus, ovat arviolta 61 mrd. euroa vuoden 2022 hintatasossa, mikä on n. 2,8 mrd. euroa vähemmän kuin v. 2022.

Kehyksen ulkopuoliset menot

Kehyksen ulkopuolisten menojen arvioidaan olevan n. 12,0 mrd. euroa v. 2022, mikä on 2,2 mrd. euroa vähemmän kuin vuodelle 2021 on budjetoitu (ml. toinen lisätalousarvioesitys). Merkittävimmät erot syntyvät koronavirustilanteen aiheuttamista terveysturvallisuuden menoista, joita on budjetoitu n. 1,7 mrd. euroa vuodelle 2021, mutta vain 50 milj. euroa vuodelle 2022. Myös finanssisijoitukset sekä rahapelitoiminnan tuottoa vastaavat menot alenevat. Vastaavasti veroperustemuutosten kompensaatiot kunnille sekä arvonlisäveromenot kasvavat verrattuna vuoteen 2021.

Vuosina 2023—2025 kehyksen ulkopuoliset menot laskevat keskimäärin 6 prosentilla vuodessa. Vuonna 2023 kehyksen ulkopuoliset menot ovat n. 11,2 mrd. euroa ja v. 2025 n. 10,1 mrd. euroa. Laskua selittävät erityisesti suhdanneluonteisten menojen vähentyminen 255 milj. eurolla, arvonlisäverojen vähentyminen 234 milj. eurolla sekä valtion korkomenojen vähentyminen 147 milj. eurolla v. 2025 verrattuna vuoteen 2023. Suhdanneluonteisten menojen lasku johtuu ennen kaikkea työttömyysasteen ennakoidusta alentumisesta. Arvonlisäveromäärärahojen lasku johtuu ennen kaikkea hävittäjähankintoihin liittyvien määrärahojen vähentymisestä ja korkomenojen lasku korkotaso-oletusten alentumisesta.

Kehyksen ulkopuoliset menot ovat keskimäärin 11,2 mrd. euroa v. 2022—2024, mikä on 500 milj. euroa vähemmän kuin edellisessä kehyspäätöksessä. Sote-uudistuksesta johtuen kehyksen ulkopuoliset veroperustemuutosten kompensaatiot alenevat keskimäärin 441 milj. eurolla v. 2022—2024 edellisestä kehyspäätöksestä. Lisäksi merkittävää eroa on rahapelitoiminnan tuloja vastaavissa menoissa, jotka laskevat keskimäärin 294 milj. eurolla, valtion korkomenoissa, jotka laskevat keskimäärin 361 milj. eurolla, ja suhdanneluonteisissa menoissa, jotka laskevat keskimäärin 128 milj. eurolla v. 2022—2024 edelliseen kehyspäätökseen verrattuna. Vastaavasti uutena kokonaisuutena verrattuna edelliseen kehyspäätökseen kehysten ulkopuolisten menojen kokonaistasoa kasvattaa Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukiväline.

Kehyksen ulkopuoliset menot, mrd. euroa

	2022	2023	2024	2025
Suhdanneluonteiset menot	5,1	4,8	4,7	4,6
Veroperustemuutosten kompensaatiot kunnille	0,6	0,2	0,2	0,2
EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot	1,3	1,3	1,2	1,3
Rahapelitoiminnan voittovarojen tuottoa vastaavat menot	0,7	0,7	0,6	0,6
Korkomenot	0,6	0,5	0,4	0,3
Finanssisijoitukset	0,5	0,3	0,3	0,3
Tekniset läpivirtaukset	0,3	0,4	0,4	0,4
Arvonlisäveromäärärahat	1,7	1,7	1,6	1,5
Siirto valtion televisio- ja radiorahastoon	0,6	0,6	0,6	0,6
Poikkeusolojen vaikutukset ja koronavirustilanteen terveysturvallisuus	0,2	0,2	0,1	0,1
EU-elpymisvälineen tuloilla rahoitettavat menot	0,5	0,5	0,4	0,3
Yhteensä	**12,0**	**11,2**	**10,4**	**10,1**

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 2022—2025, milj. euroa vuoden 2022 hinta- ja kustannustasossa

	2022	2023	2024	2025
23. Valtioneuvoston kanslia	197	193	193	193
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	25	25	25	25
Yhteensä	**221**	**217**	**218**	**218**
24. Ulkoministeriö	1 150	1 128	1 152	1 189
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	154	154	154	154
Yhteensä	**1 304**	**1 282**	**1 305**	**1 343**
25. Oikeusministeriö	970	969	1 002	963
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	50	51	52	52
Yhteensä	**1 020**	**1 020**	**1 054**	**1 015**
26. Sisäministeriö	1 382	1 378	1 378	1 368
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	155	154	154	154
Yhteensä	**1 537**	**1 531**	**1 532**	**1 522**
27. Puolustusministeriö	4 355	4 364	3 892	3 677
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	724	736	627	577
Yhteensä	**5 079**	**5 100**	**4 519**	**4 254**
28. Valtiovarainministeriö	19 269	33 207	33 476	34 337
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	1 607	1 142	1 052	979
Yhteensä	**20 876**	**34 350**	**34 528**	**34 689**
29. Opetus- ja kulttuuriministeriö	6 923	6 640	6 508	6 468
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	463	387	353	366
Yhteensä	**7 386**	**7 027**	**6 861**	**6 835**
30. Maa- ja metsätalousministeriö	1 645	1 592	1 599	1 595
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	1 054	1 037	961	951
Yhteensä	**2 699**	**2 629**	**2 560**	**2 545**
31. Liikenne- ja viestintäministeriö	2 471	2 162	2 171	2 148
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	1 028	1 058	988	984
Yhteensä	**3 499**	**3 220**	**3 159**	**3 132**
32. Työ- ja elinkeinoministeriö	2 497	2 497	2 422	2 347
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	747	738	684	716
Yhteensä	**3 244**	**2 236**	**3 106**	**3 063**
33. Sosiaali- ja terveysministeriö	10 480	10 260	10 236	10 287
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	5 459	5 185	4 905	4 830
Yhteensä	**15 939**	**15 445**	**15 142**	**15 117**
35. Ympäristöministeriö	240	197	196	196
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	12	12	12	12
Yhteensä	**253**	**209**	**209**	**209**
36. Valtionvelan korot	-	-	-	-
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	551	467	378	320
Yhteensä	**551**	**467**	**378**	**320**
Hallinnonalojen kehykset yhteensä[1]	**51 727**	**64 743**	**64 388**	**64 305**
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista yhteensä	12 039	11 161	10 359	10 132
Pääluokat yhteensä	**63 766**	**75 903**	**74 748**	**74 437**
Vaalikauden kehys	**52 243**	**65 011**	**-**	**-**

	2022	2023	2024	2025
— Hallinnonalojen kehykset yhteensä[1]	51 727	64 743	64 388	64 305
— Lisätalousarviovaraus	300	100	-	-
— Jakamaton varaus	216	168	-	-

[1)] Pääluokat 21 ja 22 sisältyvät loppusummaan.

5.3. Budjettitalouden linjaukset 2022—2025

Suomen kansallinen elpymis- ja palautumissuunnitelma

Suomi on 15.3.2021 toimittanut komissiolle alustavan kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman, joka linjaa EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) rahoituksen käyttöä Suomessa. Lopullinen suunnitelma toimitetaan komissiolle toukokuussa 2021. Komissio arvioi Suomen suunnitelman ja se hyväksyttäneen EU-neuvostossa loppukesästä 2021.

Suomen enimmäissaannon arvioidaan nykyennusteiden valossa olevan 2,085 mrd. euroa. Suomen enimmäissaanto vahvistuu kuitenkin vasta kesällä 2022. Kestävän kasvun ohjelmaa toteutetaan Suomen enimmäissaannon puitteissa. Ohjelman toteutus on myös ehdollinen EU-neuvoston hyväksynnälle.

Vuosien 2022—2025 julkisen talouden suunnitelmassa rahoituskohdennukset Suomen kestävän kasvun ohjelmaan on käsitelty erillisenä menokokonaisuutena asiaan vielä liittyvien epävarmuuksien takia. Kokonaisuus puretaan asianomaisille menomomenteille myöhemmin talousarvioesitysten yhteydessä. Julkisen talouden suunnitelmassa on huomioitu elpymis- ja palautumissuunnitelman osalta 522 milj. euroa v. 2022, 522 milj. euroa v. 2023, 417 milj. euroa v. 2024 sekä 313 milj. euroa v. 2025 valtion menoissa ja vastaavasti 272 milj. euroa v. 2022, 454 milj. euroa v. 2023, 454 milj. euroa v. 2024 sekä 363 milj. euroa v. 2025 valtion tuloissa.

Kun Suomi on toimittanut lopullisen suunnitelman komissiolle, voi Suomi samalla hakea 13 prosentin ennakkomaksua. Vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarvioesityksessä on tarkoitus huomioida vastaava määrä investointeja. Loput maksatuksista perustuvat kansallisten suunnitelman etenemiseen, kun esitettyjen tavoitteiden on osoitettu toteutuneen.

Koronavirustilanteeseen ja vuonna 2020 päätettyihin lisätalousarvioihin liittyvät määrärahat

Hallitus on koronavirustilanteesta johtuen päättänyt vuoden 2020 lisätalousarvioissa merkittävistä toimenpiteistä mm. talouden elpymisen tukemiseksi. Toimilla on heijastevaikutuksia myös kehysvuosille.

Kehyskaudelle kohdistuvat heijastevaikutukset ovat yhteensä n. 900 milj. euroa, painottuen vuosiin 2022 ja 2023. Suurin osa vaikutuksista sisältyi jo edelliseen kehyspäätökseen. Summasta n. 733 milj. euroa kohdistuu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle sisältäen mm. yritysten kehittämishankkeiden maksatuksia suorina tukina ja lainoina sekä arvion Finnvera Oyj:lle maksettavista tappiokorvauksista.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla vuoden 2020 lisätalousarvioiden määrärahatasoa korottava vaikutus on kehyskaudella n. 99 milj. euroa kohdistuen väylähankkeisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla vuoden 2020 lisätalousarviot kasvattavat Suomen Akatemian tutkimusmäärärahojen maksatuksia n. 26 milj. eurolla vuosina 2022 ja 2023.

Luvussa 9 tarkastellaan laajemmin koronavirustilanteeseen liittyvien toimenpiteiden vaikutuksia koko julkisen talouden tasolla.

Hallituksen taloudellisen kestävyyden tiekartan toimeenpanoon liittyvät määrärahojen lisäykset

Kehyspäätökseen sisältyy taloudellisen kestävyyden tiekartan toimeenpanoon ja työllisyystoimiin liittyviä uusia määrärahalisäyksiä. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimeenpanoon lisätään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle 70 milj. euroa vuodesta 2023 alkaen. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin arvioitu vaikutus etuusmenojen tasoon on myös otettu huomioon kehyspäätöksessä.

Maahanmuuttajien kotouttamiskoulutukseen lisätään vuosittainen 5 milj. euroa. Valtionavustukseen osatyökykyisten työllistämisen edistämiseen perustettavalle erityistehtäväyhtiölle varataan 10 milj. euroa vuodessa. Oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvauksen uudistamisen kokeiluun kohdistetaan 5 milj. euroa v. 2022—2024. Työperäiseen maahanmuuttoon liittyen lisätään 2,7 milj. euroa vuosille 2022 ja 2023 Work in Finland -rakenteen perustamiseen.

Sote-uudistukseen liittyviä kustannuksia käsitellään kokonaisuudessaan luvussa 6. Hyvinvointialueiden talous.

Rahapelitoiminnan tuotot

Viime vuosiin verrattuna Veikkaus Oy:n tuloutuksen arvioidaan jäävän selvästi aiempaa tasoa alhaisemmaksi. Kehitykseen vaikuttavat pelihaittojen torjuntaan liittyvät toimet sekä Veikkaus Oy:n markkinaosuuden supistuminen, jonka taustalla on kilpailun kiristyminen digitaalisen pelaamisen osalta. Kehyskauden lopulla tuloutuksen arvioidaan olevan yhteensä 624 milj. euroa. Veikkausvoittovarat kohdennetaan arpajaislaissa määritellyn mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön (53 %), maa- ja metsätalousministeriön (4 %) ja sosiaali- ja terveysministeriön (43 %) kesken.

Vuosien 2022 ja 2023 osalta rahapelitoiminnan tuottojen tuloutuksen laskua kompensoidaan edunsaajille. Kompensaatio on 330 milj. euroa v. 2022 ja 305 milj. euroa v. 2023. Arpajaisveron alentamisen vaikutusta tässä kokonaisuudessa on n. 80 milj. euroa vuodessa.

Rahapelitoiminnan tuottojen alenemista kompensoidaan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla v. 2022 yhteensä 174 milj. eurolla ja v. 2023 yhteensä 161 milj. eurolla.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla kompensaatio on yhteensä n. 143 milj. euroa v. 2022 ja 132 milj. euroa v. 2023. Tässä on vuosittain huomioitu 50 milj. euron verran jakamattomien voittovarojen käyttöä.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla rahapelitoiminnan tuottojen alenemista kompensoidaan v. 2022 yhteensä 13 milj. eurolla ja v. 2023 yhteensä 12 milj. eurolla.

Kehysmenojen uudelleenkohdennus vuodesta 2023 alkaen

Kehystason nostamisen yhteydessä hallitus päätti menojen uudelleenkohdennuksesta, jossa eräitä kehysmenoja alennetaan pysyvästi 370 milj. eurolla vuodesta 2023 alkaen. Tämän kokonaisuuden kohdennus hallinnonaloittain on esitetty ao. taulukossa. Kukin hallinnonala on itse laatinut oman säästönsä alustavan kohdennuksen. Lopullinen kohdennus tehdään julkisen talouden suunnitelman 2023—2026 valmistelun yhteydessä. Sikäli kun säästö kohdistuu menoihin, jotka määräytyvät valtuusbudjetoinnin kautta, säästö toteutuu määrärahoissa täysimääräisesti vasta vuoden 2023 jälkeen.

Kehysmenojen uudelleenkohdennus vuodesta 2023 alkaen, milj. euroa

	2023
VNK	2
UM	35
OM	-
SM	7
PLM	35
VM1	5
VM2	24
OKM1	-
OKM2	35
MMM	35
LVM	110
TEM1	10
TEM2	32
STM1	-
STM2	-
YM	5
Matkustussäästö	20
Toimistotilasäästö	10
Asumisneuvonta	5
Yhteensä	**370**

Osana 370 milj. euron kokonaisuutta on 20 milj. euron matkakuluihin kohdistuva säästö. Säästö pohjautuu siihen, että koronavirustilanteen myötä valtionhallinnon matkustusmenot ovat alentuneet merkittävästi koronavirustilanteen alkua edeltävältä tasolta. Oletuksena on, että toimintatapojen muutoksen ja digitaalisten ratkaisujen käyttöönoton myötä valtion henkilöstön matkustusmenot tulisivat jäämään pysyvästi aiempaa alemmalle tasolle. Asiaan liittyvä 20 milj. euron säästö on toistaiseksi kohdennettu hallinnonaloittain toimintamenoihin perustuvan laskennallisen matkakulusäästöarvion pohjalta (ks. taulukko). Kohdennus täsmentyy julkisen talouden suunnitelman 2023—2026 valmistelun yhteydessä.

Matkakuluihin kohdistuva säästö vuodesta 2023 alkaen, milj. euroa

	2023
VNK	0,3
UM	2
OM	2
SM	2
PLM	2
VM	3
OKM	1
MMM	1
LVM	2
TEM	3
STM	1
YM	1
Yhteensä	**20**

Osana uudelleenkohdennuksia tehdään myös toimistojen vuokramenoihin 10 milj. euron pysyvä säästö, jonka ajatellaan syntyvän uusien toimintatapojen myötä. Säästön kohdennuksesta päätetään jatkovalmistelun jälkeen julkisen talouden suunnitelman 2023—2026 valmistelun yhteydessä.

Kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit

Hallitus on kohdentanut vuosille 2020—2022 yhteensä n. 2,0 mrd. euroa kertaluonteisiin ns. tulevaisuusinvestointeihin. Vuodelle 2022 kohdistuu tulevaisuusinvestointeja yhteensä 478 milj. euroa, josta 175 milj. euroa on kohdennettu syksyn 2019 kehyspäätöksessä ja 303 milj. euroa tässä kehyspäätöksessä.

Vuoden 2022 kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit hallinnonaloittain kokonaisuutena, milj. euroa

Hallinnonala	JTS 2020—2023	JTS 2022—2025
UM		12,0
OM	3,0	0,3
OKM	120,0	129,5
MMM	19,1	10,2
LVM		26,0
TEM	7,2	59,0
STM	26,0	29,5
YM		36,7
Yhteensä	**175,3**	**303,1**

EU:n monivuotinen rahoituskehys 2021—2027

Marraskuussa 2020 neuvosto ja Euroopan parlamentti pääsivät alustavaan poliittiseen sopuun vuosien 2021—2027 unionin rahoituskehyksestä, uudesta elpymisvälineestä unionin jäsenvaltioiden talouksien elvyttämiseksi koronaviruspandemian jälkeen, sekä uudesta unionin rahoitusjärjestelmästä eli omien varojen järjestelmästä. Lopullisesti Eurooppa-neuvoston kokouksessa joulukuussa 2020 löydettiin sopu elpymispaketin viimeisistä ehdollisuutta koskevista avoimista kysymyksistä.

Myös neuvoston päätös Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä hyväksyttiin 14.12.2020, jonka jälkeen päätös meni ratifioitavaksi jäsenvaltioiden kansallisiin päätöksentekoelimiin. Ratifioinnin arvellaan kestävän koko vuoden 2021 alkupuoliskon.

Suomen EU-maksuja ja eri hallinnonaloille kohdistuvaa EU-rahoitusta käsitellään hallinnonalakohtaisissa teksteissä luvussa 5.3.1.

5.3.1. Hallinnonalakohtaiset linjaukset

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslian pääluokan vuotuinen määrärahataso on kehyskaudella 217—221 milj. euroa.

Valtioneuvoston kanslian toimintamenojen määrärahataso on kehyskaudella keskimäärin n. 132 milj. euroa.

Presidentti Koiviston hautamuistomerkin toteutukseen varataan 910 000 euroa vuodelle 2022. Vuoden 2021 talousarviossa on tätä ennen myönnetty 500 000 euroa hankkeen projekti- ja järjestelykustannuksiin sekä suunnittelukilpailun kustannuksiin.

Ahvenanmaan itsehallinnon 100-vuotisjuhlavuoden koordinaatioon varataan 85 000 euroa v. 2022 ja lainsäädännön arviointineuvoston vahvistamiseen 105 000 euroa vuodessa.

Valtioneuvoston viestintäteknisten välineiden uudistamiseen ja käytön laajentamiseen kohdistetaan vuosittain 400 000 euroa. Valtioneuvoston yhteisten tilojen tilaparannuksiin kohdistetaan 569 000 euroa vuodelle 2022 ja 294 000 euroa vuodesta 2023 alkaen.

Ulkoministeriön hallinnonala

Ulkoministeriön pääluokan vuosittaiset määrärahat nousevat kehyskaudella 1,30 mrd. eurosta 1,34 mrd. euroon. Vuoden 2022 määrärahoihin sisältyy 12 milj. euroa hallituksen kertaluonteista tulevaisuusinvestointirahoitusta kohdistuen ulkoasianhallinnon toimintamenoihin, talonrakennusmomentille, rauhanvälitykseen sekä Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyöhön.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikallaan Suomi tuottaa turvallisuutta, vastaa globaaleihin haasteisiin ja toimii turvallisen ja oikeudenmukaisen maailman puolesta tarkastellen turvallisuutta laajasta näkökulmasta. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärä on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, parantaa Suomen ja suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia sekä ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta.

Ulkoasiainhallinnon toiminta nojaa kattavaan edustustoverkkoon. Vuonna 2022 edustustoverkkoa on tarkoitus vahvistaa kahdella uudella edustustolla. Suomen viennin edellytysten lisäämiseksi koronaviruspandemian myötä muuttuneessa globaalitaloudessa ja kiristyneessä kansainvälisessä kilpailussa edustustoverkkoa vahvistetaan 20 Team Finland -asiantuntijalla v. 2021—2023. Maahantuloasioiden käsittelyn vahvistamista ministeriössä ja edustoissa jatketaan edelleen, painopisteenä erityisesti työperäinen maahanmuutto.

Suomi toimii Pohjoismaiden neuvoston puheenjohtajana v. 2022, Barentsin euroarktisen neuvoston (BEAC) puheenjohtajana v. 2021—2023 ja Itämeren valtioiden neuvoston puheenjohtajana (CBSS) v. 2024—2025.

Hallitus tähtää pitkällä aikavälillä YK-sitoumuksen mukaiseen tavoitteeseen käyttää 0,7 % bruttokansantulosta kehitysyhteistyöhön. Varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahat nousevat n. 760 milj. euroon v. 2025. Kehyskaudella kehitysyhteistyömäärärahat ovat keskimäärin n. 0,46 % suhteessa bruttokansantuloon vuosittain. Varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoista on siirretty Euroopan kehitysrahastoa varten budjetoidut määrärahat EU:n uusien rahoituskehysten mukaisiin rahoitusosuuksiin NDICI-instrumenttiin valtiovarainministeriön pääluokkaan ja Euroopan rauhanrahastoon ulkoministeriön pääluokkaan momentille 24.90.66. Siirroissa on otettu huomioon Euroopan kehitysrahastosta vielä maksettavana olevat rahoitusosuudet vuosina 2022—2025. Kehitysyhteistyön finanssisijoituksiin varataan vuosittain n. 130 milj. euroa. Osana hallituksen uudelleenkohdennuksia on kehitysyhteistyömäärärahojen tasoa alennettu 35 milj. euroa vuodesta 2023 lähtien.

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 nousevat 19,4 milj. euroon v. 2023, mikä mahdollistaa hallitusohjelman mukaisen 150 asiantuntijan tason.

Rauhanvälitys on osa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ja Suomen ulkopolitiikan vahvistuva painopiste. Rauhanvälitykseen varataan 4,5 milj. euroa v. 2022 ja 2 milj. euroa vuodessa v. 2023—2025.

Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyöhön osoitetaan 4,8 milj. euroa v. 2022 ja 3 milj. euroa vuosittain v. 2023—2025. Alueelliseen yhteistyöhön osallistuminen on Suomelle tärkeä keino edistää vakautta, turvallisuutta, kestävää kehitystä ja taloudellisia yhteistyömahdollisuuksia Itämeren, Barentsin ja arktisella alueella.

Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön pääluokan vuotuiset määrärahat ovat kehyskaudella n. 1 mrd. euroa.

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

Hallitusohjelman tavoitteen mukaisesti oikeudenhoidon riittävät resurssit turvataan ja oikeudenkäyntien kokonaiskestoa lyhennetään. Rikosprosessin käsittelyn oikeasuhtaisuuden toteutumiseksi lisätään tuomioistuinten, oikeusapu- ja edunvalvontapiirien, Syyttäjälaitoksen ja Rikosseuraamuslaitoksen voimavaroja vuosittain yhteensä 2,8 milj. eurolla. Oikeusprosessien keventämiseen videoneuvottelulaitteiden määrää lisäämällä osoitetaan kehyskaudella vuotuinen 1,8 milj. euron lisäys, joka kohdentuu tuomioistuimille, Syyttäjälaitokselle ja Rikosseuraamuslaitokselle.

Väestön ikääntymisen vuoksi tarve yleisen edunvalvonnan palveluille on merkittävä. Yleiseen edunvalvontaan kohdennettua, edunvalvonnan päämiesmäärän kasvuun perustuvaa 1,9 milj. euron vuotuista lisärahoitusta jatketaan kehyskaudella.

Tarve talous- ja velkaneuvonnan palveluille on edelleen ajankohtainen. Talous- ja velkaneuvonnan toiminnan turvaamiseen osoitettua 0,6 milj. euron vuotuista lisäystä jatketaan kehyskaudella.

Sisäministeriön hallinnonala

Sisäministeriön pääluokan vuotuiset määrärahat ovat kehyskaudella runsaan 1,5 mrd. euron tasolla.

Tavoitteena on turvallinen oikeusvaltio Suomi, turvallisuudentunteen vahvistuminen ja turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn varmistaminen. Sisäministeriön hallinnonalalla erityistä huomiota kiinnitetään ihmisten turvallisuuden paranemiseen, uusiin turvallisuusuhkiin varautumiseen ja arjen turvallisuuden kokemuksen vahvistamiseen. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta huolehditaan ja ihmisiin kohdistuvia oikeudenloukkauksia torjutaan.

Suomen kriisinhallintapolitiikan kehittämistä jatketaan toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi. Korotettu kehystaso ylläpidetään asiantuntijoiden määrän ja kriisinhallintakoulutuksen resurssien turvaamiseksi.

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

Poliisi pyrkii toiminnallaan erityisesti vähentämään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia, erityisesti lapsiin kohdistuvia rikoksia sekä lähisuhdeväkivaltaa ja yhteiskunnalle haitallisimpia rikoksia. Radikalisaation ehkäisyä jatketaan viranomaisten ja järjestöjen yhteistyöllä. Lähiöpoliisitoimintaa, raskaan liikenteen valvontaa sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatoimia jatketaan. Poliisin määrärahakehyksellä varmistetaan poliisin operatiivinen toiminta sekä hallitusohjelmassa asetetun 7 500

poliisihenkilötyövuoden tavoitetason saavuttaminen. Senaatti-kiinteistöjen investointikehyksen mukaisten Poliisin toimitilahankkeiden vuokravaikutuksiin varaudutaan lisärahoituksella.

Suojelupoliisin toiminnan kehittämistä kansalliseksi tiedustelupalveluksi jatketaan tavoitellusti. Toiminnalle varatulla määrärahalla rahoitetaan kehitettyjen suorituskykyjen ylläpitäminen, toimintaa tukevat ICT-järjestelmät sekä uusiin toimitiloihin siirtyminen v. 2024. Uuden tiedustelulainsäädännön tehokas ja asianmukainen soveltaminen varmistetaan.

Rajavartiolaitoksen suorituskykyä kehitetään muuttuvassa toimintaympäristössä ja Rajavartiolaitoksen toimintamenot ovat kehyskaudella edellisvuosia korkeammalla tasolla aiempien kehyspäätösten mukaisesti. Immolassa, Ivalossa ja Onttolassa olevia toimitiloja peruskorjataan ja uudistetaan kehyskaudella. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyviin joukkoihin varattavien suomalaisjoukkojen vahvuutta kasvatetaan edelleen vuosina 2024 ja 2025.

Pelastustoimea uudistetaan osana sote-uudistusta, jonka mukaisesti pelastustoimen järjestäminen siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille. Uudistuksessa vahvistetaan valtion ohjausta pelastustoimessa, mikä mahdollistaa entistä yhdenmukaisempien ja yhdenvertaisempien pelastustoimen palveluiden tuottamisen koko maassa. Hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta käsitellään kokonaisuutena luvussa 6. Hyvinvointialueiden talous.

Hallitusohjelman mukaisesti Hätäkeskuslaitoksen toiminta ja suorituskyky turvataan. Hätäkeskuslaitoksen toiminnan turvaamiseksi varataan vuosittain 4,7 milj. euroa hätäkeskustietojärjestelmä Erican ylläpitoon ja kehittämiseen.

Maahanmuuttoviraston toiminnan painopisteinä ovat hakemusten käsittely lakisääteisissä ja hallitusohjelman mukaisissa käsittelyajoissa sekä työperäisen maahanmuuton lisääminen. Sujuvat maahantuloprosessit ovat edellytys Suomen yritys- ja innovaatiotoiminnan kansainvälistymiselle ja investointien saamiselle Suomeen. Turvapaikkahakemukset tulee käsitellä yksilöllisessä ja oikeusturvan takaavassa menettelyssä tavoitteena kuuden kuukauden käsittelyaika. Lupaprosessien ja ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmän kehittämistyötä jatketaan.

Suomen kiintiöpakolaisten määräksi on oletettu 850 henkilöä/vuosi koko kehyskaudelle. Tästä poikkeavasta tasosta päätetään talousarviovalmistelussa. Vastaanottotoimintaan varattua määrärahaa on alennettu perustuen tarkistettuun tarvearvioon.

Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriön hallinnonalan määrärahataso on n. 5 mrd. euroa vuosina 2022 ja 2023. Määrärahataso alenee 4,5 mrd. euroon v. 2024 ja 4,3 mrd. euroon v. 2025. Muutos aiheutuu Puolustusvoimien monitoimihävittäjähankkeen (HX-hanke) rahoitukseen varattujen vuosiosuuksien muutoksista.

Suomi ylläpitää vahvaa ja uskottavaa kansallista puolustuskykyä, joka muodostuu puolustusjärjestelmän sotilaallisista suorituskyvyistä sekä kansallisesta viranomaisyhteistyöstä ja kansainvälisestä puolustusyhteistyöstä. Sen perustana ovat yleinen asevelvollisuus, koulutettu reservi, koko maan puolustaminen ja korkea maanpuolustustahto. Ensisijaisena päämääränä on muodostaa ennaltaehkäisevä kynnys sotilaallisen voiman käytölle ja sillä uhkaamiselle. Puolustuksen resursoinnin lähtökohtana on vuoden 2017 puolustusselonteko.

Kehyskaudella toimeenpannaan meri- ja ilmapuolustuksen pääjärjestelmien hankkeet, joissa korvataan merivoimien vanheneva taistelualuskalusto ja ilmavoimien Hornet-hävittäjäkaluston suorituskyky. Kehyksen piiriin kuuluvat määrärahat sisältävät HX-hankkeen arvioitua rahoitusta yhteensä 4,8 mrd.

euroa (1,5 mrd. euroa/vuosi v. 2022—2023, 1,0 mrd. euroa v. 2024 ja 0,8 mrd. euroa v. 2025) ja Laivue 2020 -hankkeen menoja yhteensä 811 milj. euroa (pl. indeksitarkistukset).

Puolustusmateriaalihankintamäärärahoihin, monitoimihävittäjien hankintamäärärahoihin, Puolustusvoimien toimintamenomäärärahoihin (pl. henkilöstömenot) ja sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoihin (pl. henkilöstömenot) tehdään vuosittain vakiintuneen käytännön mukaiset kustannustasotarkistukset. Hävittäjähankintaan tehdään lisäksi ostovoimakorjaus sen vuosittain sitomatta olevaan tilausvaltuuden osaan sekä muuhun käytettävissä olevaan monitoimihävittäjähankinnan siirtomäärärahaan.

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriön pääluokan vuotuinen määrärahataso kasvaa kehyskauden aikana 20,9 mrd. eurosta n. 34,7 mrd. euroon. Määrärahatasoa nostaa vuodesta 2023 lukien etenkin sote-uudistukseen liittyvä hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän rahoitus, joka on n. 21,1 mrd. euroa v. 2023 tasossa.

Tullin toimintamenoihin osoitetaan tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen jatkamiseen yhteensä 53,6 milj. euroa v. 2022—2025 sekä arvonlisäverodirektiivin muutoksesta johtuviin kustannuksiin 3,5 milj. euron vuotuinen lisäys. Hallitusohjelman mukaisen positiivisen luottotietorekisterin toteutukseen osoitetaan 29,2 milj. euroa v. 2022—2024. Sähköisen tunnistautumisen määrän kasvuun varataan 3 milj. euron vuotuinen lisäys.

Senaatti-konsernin liikelaitosten investointivaltuuden tasosta linjataan talousarvioesitysten valmistelun yhteydessä.

Eläkkeiden ja vahingonkorvausten määrärahataso valtiovarainministeriön pääluokassa on vuosittain 5,3 mrd. euroa.

Suomen EU-maksuja koskeva kehysarvio perustuu EU:n toimielimien 10.11.2020 saavuttamaan sopuun tulevasta rahoituskehyksestä ja omien varojen järjestelmästä. Jäsenmaksun ennakoidaan nousevan kehyskauden alun 2,5 mrd. eurosta 2,7 mrd. euroon v. 2025. Kehyskauden alussa jäsenmaksu on yli 200 milj. euroa korkeampi verrattuna viime keväänä ennakoituun. Tarkastelujakson loppua kohden ero kuitenkin pienenee selvästi.

Kuntien ja hyvinvointialueiden tukeminen

Kuntien peruspalvelujen valtionosuus on 7,9 mrd. euroa v. 2022. Muutos kevään 2020 kehyspäätökseen verrattuna on n. 550 milj. euroa. Suurimmat muutokset kuntien peruspalvelujen valtionosuudessa aiheutuvat indeksikorotuksesta (165 milj. euroa) sekä valtionosuuden lisäyksestä (246 milj. euroa). Kuntien talouden ennustettavuuden parantamiseksi kustannustenjaon tarkistuksen menettelyä tarkennetaan, mutta v. 2022 kustannustenjaon tarkistuksen valtionosuusvaikutusta ei huomioida. Lisäksi laskentatekijöiden tarkentumisesta johtuen valtionosuuksia nostetaan n. 43 milj. euroa. Vuodesta 2023 alkaen peruspalvelujen valtionosuudesta siirretään n. 5,3 mrd. euroa sote-uudistukseen liittyen hyvinvointialueiden rahoitukseen, ks. tarkemmin luku 6. Hyvinvointialueiden talous. On hyvä huomata, että sote-uudistukseen liittyvät laskelmat ovat vielä alustavia ja ne tulevat tarkentumaan julkisen talouden suunnitelman 2023—2026 valmistelun yhteydessä.

Eduskunta on hyväksynyt hoivahenkilöstön vähimmäismitoituksen muuttamiseen liittyvän vanhuspalvelulain muutoksen v. 2020. Tähän liittyen peruspalvelujen valtionosuutta lisätään vuoden 2022 tasossa n. 97 milj. euroa, josta lisäystä edelliseen kehyspäätökseen verrattuna on 61,5 milj. euroa. Kaikkiaan valtionrahoitus kyseiseen tehtävään on n. 266 milj. euroa vuoden 2024 tasolla.

Peruspalvelujen kehittämistä jatketaan v. 2022. Tuolloin hallitusohjelman mukaisesti valtionosuus sisältää 10 milj. euroa seulontaohjelman laajennukseen ja 4,8 milj. euroa lastensuojelun henkilöstömitoituksen parantamiseen. Varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon tukemiseen liittyen lisätään kuntien peruspalvelujen valtionosuutta v. 2022 n. 6,3 milj. euroa ja vuodesta 2023 eteenpäin 15 milj. euroa.

Vuosille 2023—2024 ajoittuvat hallitusohjelman mukaiset sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukset näkyvät hyvinvointialueiden rahoituksessa.

Eduskunta on hyväksynyt kuntarakennelain muutoksen niin, että kunnille voidaan maksaa harkinnanvaraista yhdistymisavustusta. Tähän liittyen peruspalvelujen valtionosuudesta siirretään 10 milj. euroa kuntien yhdistymisavustuksiin. Jo aiemmissa kehyspäätöksissä on peruspalvelujen valtionosuuksista siirretty 10 milj. euroa kriisikuntien tai kriisiytymässä olevien kuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen.

Vuonna 2022 kunnille maksetaan verotulomenetysten kompensaatioita 2 601 milj. euroa, jossa on lisäystä vuoden 2021 tasoon 241 milj. euroa. Vuonna 2023 kompensaatioita siirretään sote-uudistukseen liittyen n. 1,8 mrd. euroa hyvinvointialueiden rahoitukseen.

Kehyspäätökseen sisältyy sote-uudistuksen ICT-muutoskustannukset vuosien 2022—2025 osalta. ICT-muutoskustannuksiin kohdistetaan yhteensä n. 410 milj. euroa. Kuntien ICT-toiminnan sopeuttamisesta aiheutuvat muutoskustannukset käsitellään vuosia 2023—2026 koskevan JTS-valmistelun yhteydessä keväällä 2022. Lähtökohtana on, että kunnille sote-uudistuksesta aiheutuvat muutoskustannukset korvataan kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän kautta.

Hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta käsitellään kokonaisuutena luvussa 6. Hyvinvointialueiden talous. 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 mrd. euroa vuodessa.

Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman toteuttamista jatketaan kehyskaudella aiempien päätösten mukaisesti. Perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan osoitetaan 60 milj. euroa ja varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan osoitetaan yhteensä 80 milj. euroa v. 2022, kun otetaan huomioon hallituksen tulevaisuusinvestointeihin liittyvä 30 milj. euron lisäys. Varhaiskasvatukseen sopivaa tuen mallia kehitetään ja tukeen on varattu 15 milj. euroa pysyvää rahoitusta vuodesta 2022 lukien.

Vapaassa sivistystyössä maahanmuuttajien kotouttamiskoulutukseen kohdennetaan kehyskaudella lisäystä 5 milj. euroa vuosittain.

Oppivelvollisuuden laajentamisen ja maksuttoman toisen asteen toimeenpanoa jatketaan. Uudistukseen kohdistetaan 65 milj. euroa v. 2022, 102 milj. euroa v. 2023 ja 129 milj. euroa vuodesta 2024 lukien. Oppilas- ja opiskelijahuollon palvelujen vahvistamista jatketaan.

Osana hallituksen tulevaisuusinvestointeja lukiokoulutuksen laatu- ja saavutettavuusohjelmaan osoitetaan 10 milj. euroa v. 2022.

Ammatillisen koulutuksen uudistuksen toimeenpanoa jatketaan. Opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen osoitetaan osana hallituksen tulevaisuusinvestointeja 70 milj. euron lisärahoitus vuodelle 2022. Oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvauksen uudistamista koskevaan kokeiluun osoitetaan vuosina 2022–2024 vuosittain 5 milj. euroa. Hoitajamitoituksen muutokseen vastaamiseksi uusien lähihoitajien koulutukseen varataan jo aiemmin tehdyn päätöksen mukaisesti 43 milj. euroa v. 2022, 30 milj. euroa v. 2023 ja 16,5 milj. euroa v. 2024.

Sitran lahjoitukseen perustuen yliopistoja pääomitetaan 67 milj. eurolla v. 2022. Pääomittaminen toteutetaan yliopistojen varainhankinnan perusteella.

Esittävän taiteen valtionosuusjärjestelmää uudistetaan ja uudistukseen kohdennetaan aiempien päätösten mukaisesti jo toteutettujen lisäysten lisäksi 7 milj. euron lisärahoitus vuodesta 2022 lähtien.

Luovia aloja ja kulttuuritoimintaa tukevan rahaston pääomittamiseen osoitetaan osana hallituksen tulevaisuusinvestointeja 15 milj. euron valtion vastinrahoitus v. 2022 edellyttäen, että vastaava rahoitus saadaan muista lähteistä.

Arkkitehtuuri- ja designmuseon hankevalmisteluun, suunnitteluun sekä toiminnan valmisteluun ja käynnistämiseen kohdennetaan kehyskaudella yhteensä 1,9 milj. euroa.

Valtio varautuu rahoittamaan Euroopan kulttuuripääkaupunki 2026 -hanketta enintään 7 milj. eurolla, josta kehyskaudelle kohdistuu 5 milj. euroa.

Liikuntapoliittisen selonteon toimeenpanoa toteutetaan aiemman kehyspäätöksen mukaisesti. Nuorten työpajatoiminnan tukemiseen osoitetaan kehyskaudella aiempien päätösten mukaisesti vuosittain lisäystä 2 milj. euroa. Osana hallituksen tulevaisuusinvestointeja kohdennetaan etsivän nuorisotyön laajentamiseen 4,5 milj. euroa v. 2022.

Osana puoliväliriihen uudelleenkohdennuksia strategisen tutkimusrahoituksen valtuutta alennetaan edelliseen kehyspäätökseen verrattuna pysyvästi 25 milj. euroa ja Suomen Akatemian tutkimushankkeiden myöntämisvaltuutta 10 milj. euroa vuodesta 2023 lähtien. Suomen Akatemian myöntämisvaltuutta laskee myös rahapelitoiminnan tuottoarvion aleneminen ja määräaikaisen kompensaation päättyminen vuonna 2024. Rahapelitoiminnan tuottojen alenemisen kompensaatiota käsitellään luvussa 5.3.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriön pääluokan vuotuiset määrärahat vaihtelevat kehyskaudella 2,5—2,7 mrd. euron välillä.

Kehyskaudella jatketaan hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä, joista keskeisimmät liittyvät maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteisiin, ilmastokestävään ruokapolitiikkaan, luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen, vesistökuormituksen vähentämiseen, vesienhallintaan ja tulvasuojeluun.

Hallituksen puoliväliriihessä sovitut kehysmenojen uudelleenkohdennukset pienentävät maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan määrärahatasoa vuodesta 2023 alkaen 35 milj. eurolla. Säästöt tullaan kohdistamaan useisiin eri menokohtiin. Viljelijätukien tasoon säästöillä ei ole vaikutusta.

Eurooppa-neuvosto pääsi 21.7.2020 sopimukseen EU:n tulevasta rahoituskehyksestä vuosille 2021—2027 ja elpymisrahoituksesta, joka maaseuturahaston osalta ajoittuu vuosille 2021—2022. Maatalouden

ja maaseudun EU:n rahoituskehyksen mukainen rahoituksen määrä kasvaa n. 157 milj. eurolla. Suomen osuuden EU:n elpymisvaroista arvioidaan olevan yhteensä n. 208 milj. euroa käyvin hinnoin.

Hallitus päätti vuoden 2020 talousarvioesitystä koskevan neuvottelun yhteydessä varata rahoituskauden 2021—2027 maatalouden ja maaseudun kehittämisen kansalliseen rahoitukseen yhteensä 7 788 milj. euroa. Tästä 65 milj. euroa on aikaisempiin päätöksiin perustuvaa rahoitusta maatilatalouden kehittämisrahastosta. Tehdyillä EU-tason ja kansallisilla päätöksillä voidaan turvata maatalouden ja maaseudun kehittämisen rahoituksen tason säilyminen vähintään nykytasolla.

Siirtymäkaudella 2021—2022 on mahdollista jatkaa rahoituskauden 2014—2020 toimenpiteiden toimeenpanoa rahoituskauden 2021—2027 määrärahoin. Uudistuva maatalous- ja maaseudun kehittämispolitiikka otetaan käyttöön siirtymäkauden jälkeen vuodesta 2023 alkaen. Maa- ja metsätalousministeriö valmistelee Suomen kansallisista tarpeista lähtevää ns. CAP-suunnitelmaa vuosille 2023—2027. Ehdotus käyttöön otettavista tukijärjestelmistä laaditaan ottaen huomioon EU:n yhteisen maatalous- ja maaseutupolitiikan tavoitteet, hallitusohjelman painotukset sekä käytettävissä olevan rahoituksen mahdollisimman tehokas ja tarkoituksenmukainen kohdentaminen. Valmistelutilanteesta johtuen kaikkien tukimomenttien EU- ja kansalliset määrärahat on tässä vaiheessa teknisesti budjetoitu vuotuiseksi määrärahaksi vuosina 2023—2025.

EU:n viivästyneen aikataulun johdosta kehyksissä ei ole voitu vielä huomioida Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta (EMKR) osaksi rahoitettavan Suomen toimintaohjelman rahoituskauden 2021—2027 todellisia määrärahatarpeita. Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät ole vielä hyväksyneet Euroopan meri- ja kalatalousrahaston ohjelmakautta 2021—2027 koskevaa asetusta. Myöskään vuosia 2021—2027 koskevan meri- ja kalatalousrahaston toimintaohjelman eri jäsenvaltioiden EU-rahoitusosuuksia ei ole hyväksytty. Kehyksiin on tässä vaiheessa teknisesti budjetoitu määräraha, joka vastaa rahoituskauden 2014—2020 tasoa.

Paikkatietopoliittisen selonteon toimeenpanoa jatketaan ja huoneistotietojärjestelmää kehitetään edelleen. Strategiset kehittämishankkeet painottuvat kehyskaudella digitaalisiin palveluihin.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan määrärahat ovat kehyskaudella keskimäärin 3,25 mrd. euroa vuodessa.

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 käyttöönotolla. Liikenneverkon suunnittelua kehitetään ottamalla huomioon digitalisaation ja automatisaation vaikutukset tulevaisuuden liikennejärjestelmään ja liikennemääriin.

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.

Perusväylänpidon vuotuinen määräraha on kehyskaudella keskimäärin 1,3 mrd. euroa. Tavoitteena on korjausvelan kasvun pysäyttäminen ja sen vähentäminen. Perusväylänpidon määrärahojen mitoituksessa on huomioitu vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarviossa esitettävä 50 milj. euron aikaistus vuodesta 2022 vuodelle 2021. Väyläverkon kehittämisen vuotuinen määräraha on keskimäärin 344 milj. euroa. Määrärahassa on huomioitu hallinnonalalle kohdennettu 110 milj. euron säästö vuodesta 2023 eteenpäin.

Julkisen henkilöliikenteen tuesta osoitetaan 20 milj. euron vuodessa ilmastoperusteisiin toimenpiteisiin.

Siirto valtion TV- ja radiorahastoon on kehyskaudella 555,2 milj. euroa vuodessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso on 3,2 mrd. euroa v. 2022. Pääluokan määrärahat laskevat kehyskaudella 3,1 mrd. euroon v. 2025.

Hallintoon osoitettavat määrärahat nousevat kehyskaudella 815 milj. eurosta 850 milj. euroon. Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoihin lisätään pysyvästi 70 milj. euroa vuodesta 2023 alkaen pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimeenpanoon.

Nuorille matalan kynnyksen mielen hyvinvointia tarjoavat palvelut vakiinnutetaan Ohjaamoihin. Toiminnan vakiintuminen rahoitetaan 2,5 milj. euron määrärahasiirrolla julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden momentilta TE-toimistojen toimintamenoihin.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kohdentuu lukuisia toimintamenojen tarkistuksia. Work in Finland -rakenteen perustamiseen työvoiman maahanmuuton edistämiseksi kohdennetaan TE-toimistojen ja Business Finlandin toimintamenoihin yhteensä 2,725 milj. euroa vuosina 2022 ja 2023. ELY-keskusten toimintamenoja lisätään vuodesta 2023 lähtien 1 milj. eurolla maahanmuuttajien kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistämiseen liittyvien tehtävien vakinaistamiseen, jolla nopeutetaan maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä. ELY-keskusten toimintamenoihin osoitetaan vuodesta 2023 lähtien 160 000 euroa jätelain muutoksesta aiheutuviin tuottajavastuun valvontaan ja raportointiin liittyviin lisätehtäviin.

Osana hallituksen ns. tulevaisuusinvestointeja Business Finlandin toimintamenoja lisätään 0,5 milj. eurolla v. 2022 audiovisuaalisen tuotantokannustimen myöntämiseen liittyviin tehtäviin. Business Finlandin avustusvaltuuksiin tehdään 9,5 milj. euron kertaluonteinen lisäys audiovisuaaliseen tuotantokannustimeen.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintamenoja lisätään EU:n yhteistyöasetuksen toimeenpanoon 0,65 milj. eurolla vuodesta 2023 eteenpäin. Patentti- ja rekisterihallituksen toimintamenoja lisätään 2,2—3,2 milj. eurolla vuosittain, mikä aiheutuu yhdistysasioiden kustannusvastaavuuden alijäämän kattamisesta ja kaupparekisterin maksuttoman tietopalvelun tulokompensaatiosta. Turvallisuus- ja kemikaaliviraston toimintamenoihin siirretään pysyvästi 0,33 milj. euroa vuodesta 2022 lähtien ympäristönsuojelun markkinavalvontatehtäviin.

Lisäksi Energiaviraston toimintamenoihin osoitetaan vuosittain 0,79—1,09 milj. euron lisäys. Lisäyksestä 0,69 milj. euroa aiheutuu puhtaan energian paketin sähkömarkkinasäädösten täytäntöönpanoon ja tehoreserviin liittyvän hallituksen esityksen sisältämistä lisätehtävistä, sähkön ja maakaasun vähittäismyyjien ja datahubien valvonnan lisäämisestä sekä kasvaneista kirjaamotehtävistä. Sähkömarkkinadirektiivin säännösten toimeenpanoon energiaverkkojen sijaintipalveluiden rahoittamiseen ja energiaverkkojen sijaintipalveluihin osoitetaan 0,1 milj. euroa v. 2022 ja 0,4 milj.

euroa vuodesta 2023 lähtien. Sähkö- ja maakaasuverkkomaksuja on tarkoitus korottaa v. 2022, tulokertymän arvioitu nousu on 1,09 milj. euroa.

Uudistumiseen ja vähähiilisyyteen osoitettavat määrärahat laskevat kehyskaudella 1 053 milj. eurosta 809 milj. euroon kertaluonteisten lisäysten poistumisesta johtuen. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukemisen valtuutta vähennetään vuodesta 2023 alkaen 23 milj. eurolla. Lisäksi energiatuen valtuutta vähennetään 5 milj. eurolla vuodesta 2023 alkaen.

Uusiutuvan energian tuotantotuen arviomäärärahan vuosittainen taso on n. 310 milj. euroa v. 2022—2024 ja n. 291 milj. euroa v. 2025. Määrärahaa on lisätty 23,7 milj. euroa v. 2022, 24,9 milj. euroa v. 2023—2024 ja 7,3 milj. euroa v. 2025. Lisäys aiheutuu tuulivoimaloiden tuotantoarvion kasvusta.

Hallitus on päättänyt ottaa käyttöön energiaintensiivisten yritysten sähköistämistuen. Sähköistämistuen tuki-intensiteetiksi on linjattu 25 % ja katoksi 150 milj. euroa vuodessa. Investointien osuus sähköistämistuesta on 50 %. Sähköistämistukeen on varattu 87 milj. euroa v. 2022, 113 milj. euroa v. 2023, 119 milj. euroa v. 2024 sekä 122 milj. euroa v. 2025.

Perustetaan osatyökykyisten työllistämisen edistämiseen erityistehtäväyhtiö, jolle maksettavaan valtionavustukseen varataan 10 milj. euroa vuodessa. Varataan 10 milj. euron määräraha, jolla tuetaan turvealan sopeutumista nopeaan rakennemuutokseen ja oikeudenmukaista siirtymää. Osana hallituksen ns. tulevaisuusinvestointeja kohdennetaan v. 2022 alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukemisen rahoitukseen yhteensä 23 milj. euroa mm. sopimusperusteisen toiminnan rahoittamiseen ja 4 milj. euroa innovatiivisten hankintojen KEINO-osaamiskeskuksen toimintaan. Lisäksi äkillisiin rakennemuutostilanteisiin varaudutaan 18 milj. euron määrärahalla.

EU:n rakennerahastojen arviomäärärahaan on tehty ohjelmakauden 2014—2020 osarahoitussuhteen päivityksestä ja maksatusaikataulujen muutoksesta sekä ohjelmakauden 2021—2027 tarkentuneisiin laskelmiin perustuen arviomäärärahan lisäys 36,4 milj. euroa v. 2022, 198,5 milj. euroa v. 2023, 116,2 milj. euroa v. 2024 ja 161,1 milj. euroa v. 2025.

Kotoutumiseen ja työvoiman maahanmuuton edistämiseen kohdistetaan 8,5 milj. euroa v. 2022. Vuonna 2023 määrärahataso laskee 3,9 milj. euroon, kun maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapisteisiin sekä kuntien moniammatillisen osaamiskeskustoiminnan laajentamiseen tehdyt määräaikaiset lisäykset päättyvät. Työperusteisten oleskelulupien käsittelyä nopeutetaan ja sujuvoitetaan ulkomaalaislainsäädäntöä ja lupamenettelyjä kehittämällä.

Valtion korvauksiin kotouttamisesta varatut vuosittaiset määrärahat ovat kehyskaudella n. 150 milj. euron tasolla. Edelliseen kehyspäätökseen verrattuna vuosittaiset määrärahat ovat n. 25—30 milj. euroa alemmat, mikä johtuu mm. päivittyneistä arvioista liittyen oleskeluluvan saaviin turvapaikanhakijoihin.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan määrärahataso laskee kehyskaudella 15,9 mrd. eurosta 15,1 mrd. euroon. Edelliseen kehyspäätökseen verrattuna määrärahataso nousee 200 milj. euroa kehyskauden alussa ja laskee n. 90 milj. euroa kehyskauden lopussa. Määrärahatasoon vaikuttavat suhdanneluonteiset tekijät sekä kehittämistoimenpiteet.

Kansainvälisen tasa-arvopalkinnon valmistelu- ja koordinaatiotyö siirtyi valtioneuvoston kanslialta sosiaali- ja terveysministeriölle vuodesta 2020 alkaen. Tähän liittyen on joka toinen vuosi jaettavaan palkintoon ja sen valmisteluun varattu toimintamenoihin 0,5 milj. euroa vuosille 2023 ja 2025.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisten sähköisten asiakastietojärjestelmien palveluiden jatkuvuuden turvaamiseen ja palvelujen kehittämiseen osoitetaan kehyskaudelle yhteensä 49,8 milj. euron määrärahalisäys. Tämä sisältää mm. Kanta-palvelujen kehittämisen ja tiedontuotannon uudistamisen sekä DigiFinland Oy:n pääoman palautuksen 15 milj. euroa vuosina 2022 ja 2023.

Sosiaali- ja terveysalan tietolupaviranomaiselle kohdistetaan kehyskaudelle yhteensä 2,8 milj. euron lisäys, jolla turvataan viranomaisen toiminta ja sen kehittäminen.

Osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarisessa mallissa osatyökyvyttömyyseläke ja ansiotulot sovitetaan yhteen niin, että eläke pienenee vähitellen työansioiden ylitettyä suojaosan. Osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli ehdotetaan otettavaksi käyttöön vuoden 2023 alussa. Mallin arvioidaan lisäävän valtion rahoittamia Kelan menoja n. 8 milj. eurolla vuodesta 2023 alkaen.

Perhe-eläkeuudistuksen arvioitu voimaantulo olisi vuoden 2022 alussa. Uudistus lisäisi valtion menoja 0,3 milj. euroa voimaantulovuonna ja 1,0 milj. euroa kehyskauden lopussa.

Perhevapaauudistuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2022. Uudistuksen arvioidaan lisäävän julkisen talouden menoja vuositasolla n. 80 milj. euroa. Valtion etuusmenojen arvioidaan lisääntyvän uudistuksen voimaantulovuonna 1 milj. eurolla ja kehyskauden lopussa 8,5 milj. eurolla. Uudistuksen toimeenpanosta aiheutuu lisäksi Kelan etuusjärjestelmiin muutostarpeita, jotka lisäävät v. 2022 valtion osuutta toimeenpanon kustannuksista 2,3 milj. euroa.

Kelan toimintakuluihin osoitetaan n. 483 milj. euroa, jossa on huomioitu mm. edellä mainitun perhevapaauudistuksen toimeenpanon edellyttämät muutokset.

Veteraanien määrän vähenemisen vuoksi palveluihin ja etuuksiin kohdennettu määrärahatarve laskee kehyskauden alun n. 196 milj. eurosta n. 123 milj. euroon kehyskauden lopussa. Määrärahoissa on huomioitu 1.11.2019 voimaan tullut uudistus, jossa sotaveteraanit saavat samat kotiin vietävät palvelut kuin sotainvalidit.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kehittämiseen on varattu 132,9 milj. euron määräraha v. 2022. Tästä 3 milj. euroa kohdentuu lisäyksenä Toimiva kuntoutus sosiaali- ja terveydenhuollossa -hankkeeseen. Kehittämishankkeiden tavoitteena on esimerkiksi saatavuuden parantaminen. Kehittämishankkeet kohdentuvat mm:

— Peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseen
— Ikäihmisten kotihoidon ja omaishoidon parantamiseen
— Kansallisen poikkihallinnollisen mielenterveysstrategian valmisteluun
— Perhepalvelujen kehittämiseen
— Kuntoutuksen kehittämiseen.

Terveydenhuollon kasvustrategian rahoitukseen on varattu 1,5 milj. euroa v. 2022. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaan kohdennetaan 15 milj. euron ja päihteitä käyttävien äitien hoitoon 3 milj. euron määräraha v. 2022.

Maatalousyrittäjien jaksamista tukeva Välitä viljelijästä -hanke jatkuu v. 2022 saakka, jolloin siihen varataan 2 milj. euron määräraha.

Koronavirusrokotteiden hankintaan on varattu 50 milj. euroa v. 2022 ja 35 milj. euroa v. 2023.

Rahapelitoiminnan tuottojen alenemisen kompensaatiota käsitellään luvussa 5.3.

Toimenpiteiden vaikutus kuntien ja hyvinvointialueiden talouteen

Vuodesta 2023 alkaen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus siirretään uudelle momentille 28.89.31 Hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän rahoitus sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoitus.

Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan valtionavut kunnille ja kuntayhtymille v. 2022 ovat n. 720 milj. euroa ja laskevat kehyskauden loppuun mennessä hieman yli 463 milj. euroon.

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 alenee kehyskaudella 253 milj. eurosta 209 milj. euroon. Ympäristöministeriön hallinnonalaan kuulu valtion budjettitalouden määrärahojen ohella Valtion asuntorahasto ja Öljysuojarahasto, jotka ovat talousarvion ulkopuolisia rahastoja.

Valtion asuntorahastosta varaudutaan kohdentamaan maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksiin liittyviin kunnallistekniikka-avustuksiin enintään 25 milj. euroa vuodessa v. 2022—2023 ja valtion tukemaan asuntorakentamiseen tarkoitettuihin käynnistysavustuksiin enintään 39 milj. euroa vuodessa v. 2022—2023. Erityisryhmien investointiavustuksilla tuetaan heikoimpien ryhmien asuntotarjonnan parantamista kokonaisuudessaan 90 milj. eurolla vuodessa Valtion asuntorahastosta.

Ikääntyneiden kotona asumista, kuntotutkimuksia ja hissien jälkiasennuksia tuetaan korjausavustuksilla, joihin varataan Valtion asuntorahastosta ja talousarviosta yhteensä 36,5 milj. euroa v. 2022 sekä 20,95 milj. euroa vuosina 2023—2025. Vuodesta 2024 alkaen korjausavustukset rahoitetaan kokonaisuudessaan talousarviosta. Rakennusperintöavustuksiin varataan 1,7 milj. euroa vuodessa kehyskaudella. Valtion asuntorahastosta rahoitetaan lähiöohjelmaa 8 milj. eurolla v. 2022. Taloyhtiöiden energia-avustuksiin käytetään 40 milj. euroa v. 2022. Valtion tukemien ARA-asuntojen kunnostamista avustetaan 10 milj. eurolla v. 2022, jotta ne soveltuisivat paremmin ikääntyneille. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle kohdennetaan vuosittainen 0,175 milj. euron lisämääräraha asumisoikeuslainsäädännöstä aiheutuviin lisävelvoitteisiin.

Valmisteltavan strategisen kiertotalouden edistämisohjelman toteuttamiseen varataan aiemman päätöksen mukaisesti ympäristöministeriön hallinnonalalla yhteensä 1,8 milj. euroa vuosina 2022 ja 2023. Määrärahalla toteutetaan kiertotaloutta edistävää kehittämistyötä ja hankkeita. Öljysuojarahastolle siirretään talousarviosta 4 milj. euroa vuodessa vuosina 2022 ja 2023 pelastuslaitosten lakisääteisten velvoitteiden rahoittamiseksi. Jätelain toimeenpanoon ja EU-säädösten valvonta-, raportointi- ja seurantavelvoitteiden täyttämiseen varataan vuosittain Suomen ympäristökeskukselle 0,32 milj. euroa ja Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle 0,24 milj. euroa.

Järjestöavustuksiin kohdennetaan vuosittain 2,13 milj. euroa. Itämeren ja vesien suojelussa jatketaan vesien- ja merenhoidon toimenpideohjelmien sekä ravinteiden kierrätysohjelman toimeenpanoa ja suunnataan resursseja edelleen ravinteiden ja haitallisten aineiden kuormituksen vähentämiseen sekä pohjavesien suojeluun. Vuonna 2019 aloitetun vesiensuojelun tehostamisohjelman toteuttamiseen varataan yhteensä 30 milj. euroa vuosina 2022 ja 2023. Hallitusohjelman mukaan Suomen tulee saavuttaa YK:n biodiversiteettisopimuksen tavoitteet eli pysäyttää luonnon monimuotoisuuden kato. Tämän vuoksi luonnonsuojelun rahoitusta on päätetty kasvattaa hallituskaudella merkittävästi. Lisäys

ympäristöministeriön hallinnonalalla on kehyskaudella n. 51 milj. euroa vuodessa verrattuna kevään 2019 tekniseen kehyspäätökseen.

5.3.2. Valtion yhteiset tietojärjestelmähankkeet ja hallinto

Keskeiset tietojärjestelmähankkeet

Kehyksessä on varattu n. 43 milj. euroa vuodelle 2022 ja n. 10 milj. euroa vuosille 2023—2025 hallinnonalojen keskeisiä tietojärjestelmä- ja tietohallintohankkeita sekä muita tuottavuushankkeita varten.

Meneillään olevia keskeisiä tietojärjestelmähankkeita ovat Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke, Oikeusrekisterikeskuksen viranomaistoiminnan tietojärjestelmä, hallinto- ja erityistuomioistuinten sekä syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmät sekä Digi- ja väestötietoviraston väestötietojärjestelmän uudistus. Hallinnonalakohtaisia hankkeita ja linjauksia käsitellään laajemmin luvussa 5.3.1. ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen 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.

Hallitusohjelman digitalisaatiohankkeita, kuten esim. digitaalisen identiteetin ja sähköisen tunnistusratkaisun kehittämistä jatketaan kehyskaudella. Kehyksessä on lisäksi varattu vuosille 2023—2025 yhteensä n. 55 milj. euroa nykyisen viranomaisradioverkkopalvelu VIRVEn korvaavan uuden viestintäpalveluratkaisun kehittämiseen ja vaiheittaiseen käyttöönottoon sekä 8 milj. euroa vuodessa vuosille 2022—2025 sähköiseen tunnistautumiseen.

Talous- ja henkilöstöhallinto

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuutta parannetaan jatkamalla tehtävien vapaaehtoista keskittämistä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen Palkeisiin sekä kehittämällä toimintatapoja ja valtionhallinnon yhteisiä talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiä. Ministeriöt, virastot ja laitokset jatkavat talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuuskehitystä tukevien muutosten toteuttamista ja Palkeiden tarjoamien palveluiden käytön lisäämistä.

Talous- ja henkilöstöhallinnon toimintatapoja tehostetaan ottamalla käyttöön uusia palveluja sekä automatisoimalla jo olemassa olevia Palkeiden palveluja. Tuotantoprosessien kehittämistä ja automatisointia jatketaan mm. ohjelmistorobotiikan käyttöä laajentamalla. Kaikissa valtion virastoissa ja laitoksissa käyttöönotetun Handi-ratkaisun hyödyt realisoidaan tehostamalla tilauksesta maksuun -prosessia. Virastot ja Palkeet jatkavat valtion henkilöstöhallinnon kehittämistä. Tavoitteena on valtion HR-toimintojen tehostaminen 304 henkilötyövuodella vuoteen 2029 mennessä (JTS-tavoite). 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.

Valtion hankintojen kehittäminen

Hankinta-Suomi-ohjelmassa on laadittu kansallinen julkisten hankintojen strategia, joka ohjaa valtion hankintojen kehittämistä. Kehittämistoimia suunnataan aiempaa laajemmin kattamaan kaikki julkisen sektorin hankinnat. Ministeriöt laativat toimintasuunnitelman hallinnonaloilleen siitä, miten strategian tavoitteita edistetään koko hallinnonalan hankinnoissa. Hankinnat otetaan myös mukaan virastojen tulosohjaukseen.

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

Yhteistyötä palveluissa ja toimitiloissa -hankekokonaisuus

Valtion alueellista läsnäoloa, palvelu- ja toimitilaverkon uudistamista, monipaikkaista työtä ja toimitilastrategiaa edistetään hallitusohjelman tavoitteiden suunnassa yhtenä strategisena hankekokonaisuutena. Uudistukset toimeenpanevat osaltaan Julkisen hallinnon strategiaa sekä alueellisen läsnäolon lainsäädäntöä. Palvelu- ja toimitilaverkon uudistamisessa kantavina periaatteina ovat mm. digitaalisen kanavan ensisijaisuus sen ollessa mahdollista, eri viranomaisten palveluiden yhdistäminen samoihin asiointikokonaisuuksiin yhteistyössä 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. Koronavirustilanteen tuomien uusien toimintatapojen hyödyntämiseksi valtioneuvosto tekee vuoden 2022 alussa periaatepäätöksen alueellisesta läsnäolosta ja monipaikkaisuudesta.

Julkisten hankintojen strategian, palvelu- ja toimitilaverkkohankkeen sekä julkisen hallinnon strategian hankkeita selvitetään rahoitettavaksi mm. tuottavuusmäärärahojen momentilta erikseen sovittavalla tavalla.

Valtion toimitilainvestoinnit

Valtion tiloissa tavoitellaan sisäolosuhdeongelmien nollatoleranssia. Senaatti-kiinteistöjen investoinneissa keskitytään erityisesti sisäolosuhteisiin tehtäviin panostuksiin. Tilojen yhteiskäyttöisyyttä ja mm. valtion hiilineutraalisuustavoitetta tuetaan valtion kiinteistö- ja toimitilastrategioiden päivittämisellä vuoden 2021 aikana. Toimitilastrategian uudistamisessa huomioidaan myös lisääntyvän etätyön vaikutukset. Senaatti-kiinteistöjen omakustannusperusteinen vuokrajärjestelmä ulotetaan kehyskaudella virastotasolle siten, että virastojen toimitiloista aiheutuvat kustannukset ja vuokrat vastaavat nykyistä paremmin toisiaan.

Aiemmalla hallituskaudella päätettyä valtionhallinnon tilankäytön tehostamisen ohjelmaa jatketaan suunnitelmien mukaisesti vuoteen 2029 asti tavoitteena 150 milj. euron kokonaissäästö. Toimitilainvestointien tasoa nostavat kehyskaudella puolestaan useat suuret perusparannus- ja uudisrakentamishankkeet, kuten uusien monitoimihävittäjien hankinnan edellyttämä rakentaminen, Suojelupoliisin uusi rakennus sekä poliisitaloverkoston korjaukset.

Digitalisaation ja tuottavuuden vaikutukset valtionhallinnon toimintamenoihin

Valtion toiminnan digitalisaation ja tuottavuuden kehittämiseen perustuen valtion kaikkia toimintamenoja vähennetään vuodesta 2020 alkaen 0,5 % vuosittain perustuen hallinnonalakohtaisiin toimintamenoihin vähennettynä toimitilamenoilla. Oikeusministeriön, sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonaloja sekä Tullin toimintamenoja koskee 0,3 prosentin tavoite. Valtion

toimintamenojen vähennys nousee 18 milj. eurosta v. 2020 73 milj. euroon v. 2023. Vähennyksiä ei jatketa vuoden 2023 jälkeen.

Muut hallintomenoihin kohdistuvat säästöt

Osana puoliväliriihen ratkaisuja matkustus- ja toimistotilamenoihin kohdistuu säästöjä kaikilla hallinnonaloilla. Matkustusmenoihin kohdistuva säästö on vuosittain 20 milj. euroa v. 2023—2025 ja toimistotilamenojen vuosittainen säästö 10 milj. euroa v. 2023—2025. Edellä mainittua säästökokonaisuutta on käsitelty laajemmin luvussa 5.3.

5.4. Budjettitalouden tulot

Vuonna 2022 budjettitalouden tulojen arvioidaan olevan 56,2 mrd. euroa. Verotulojen osuus budjettitalouden varsinaisista tuloista nousee 90 prosenttiin kehyskauden lopulla. Verotuloennuste perustuu keskipitkän aikavälin arvioon kokonaistaloudellisesta kehityksestä. Talouskasvun hidastuminen kehyskauden loppua kohden näkyy myös verotuloissa. Verotulojen kasvu on nopeinta tarkastelujakson alussa mutta se jää vain runsaaseen kahteen prosenttiin kehyskauden lopussa. Tuloarvioissa on huomioitu hallitusohjelmassa päätetyt veroperustemuutokset. Budjettitalouden varsinaisia tuloja samoin kuin verotuloja kasvattaa hyvinvointialueiden perustaminen v. 2023. Ilman uudistuksen vaikutusta valtion verotulot lisääntyisivät v. 2021—2025 keskimäärin 2,7 % vuodessa.

Veroperustemuutokset

Pääministeri Marinin hallitusohjelman veropoliittisista toimenpiteistä on jo vaalikauden ensimmäisinä vuosina toteutettu suuri osa. Esimerkiksi välillisen verotuksen muutokset on pääosin toteutettu jo ennen nyt käsillä olevan kehyskauden alkua. Osa toimenpiteistä toteutetaan asteittain hallituskauden aikana.

Merkittävin kehyskauden verotuottoihin vaikuttava veroperustemuutos on v. 2023 voimaan tuleva sote-uudistus. Uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialuille ja niiden rahoitusvastuu kunnilta valtiolle. Kuntien tuloja pienennetään siirtyviä kustannuksia vastaavasti alentamalla valtionosuuksia, kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta sekä kunnallisveroa. Valtion osuus yhteisöveron tuotosta kasvaa ja valtion ansiotuloverotusta kiristetään kunnallisveron keventämistä vastaavasti. Kaiken kaikkiaan kunnilta valtiolle siirtyy verotuloja tämänhetkisen arvion mukaan vuositasolla n. 14,2 mrd. euroa. Verotuksen maksujärjestelymenettelyn huojentaminen siirtää verokertymiä vuosilta 2020 ja 2021 vuosille 2022 ja 2023. Toimenpiteen arvioidaan kasvattavan valtion verokertymiä yhteensä n. 305 milj. euroa vuonna 2022 ja n. 90 milj. euroa v. 2023.

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 vuositason arviota pienemmäksi. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille.

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

	2022	2023	2024	2025
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus	-223	-450	-450	-450
Kotitalousvähennyksen laajentaminen öljylämmityksestä luopumisen osalta	-6	-1		
Liikenteen työsuhde-etujen laajennukset[1]	-6,5	-10	-11,5	-15,5
Sote-uudistuksen vaikutus ansio- ja pääomatuloveron tuottoon		13 225		
Sote-uudistuksen vaikutus yhteisöveron tuottoon		690		
Irtaimen käyttöomaisuuden korotetut poistot 2020—2023	6	16	283	-36
Pienten kertapoisto- ja menojäännösrajojen korotukset	9	5		
Tupakkaveron korotus (tekninen oletus)	50	50		
Kaivostoiminnan siirtäminen sähköveroluokkaan I (tekninen oletus)	10			
Parafiinisen dieselin verotuen poistaminen	44	43		
Kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavat lämpöpumput ja konesalit sähköveroluokkaan II	-7			
Kierrätysteollisuus sähköveroluokkaan II	-2			
Turpeen verottoman käytön laajentaminen kaikille laitoksille ja verottomuuden rajan nostaminen[2]	-7			
Arpajaisveron alentaminen (2022—2023)	-89		89	
Maksujärjestelyjen huojennuksen vaikutus kertymiin	305	90		

[1)] Sisältää aiemmin tehdyt päätökset

[2)] Toimenpide pienentää energiaveropalautusten määrärahoja 1 milj. euroa, joten nettomääräinen vaikutus on - 6 milj. euroa.

Verotulojen kehitys 2022—2025

Ansio- ja pääomatuloveron veropohjan kasvun arvioidaan jääneen alle prosenttiin v. 2020 koronavirustilanteen seurauksena. Vuonna 2021 veropohjan arvioidaan kasvavan 2,8 % ja vuodesta 2022 alkaen kehyskaudella keskimäärin 2,9 % vuodessa. Veropohjan kasvu hidastuu kehyskauden loppua kohden. Palkkatulojen arvioidaan kasvavan 3,0 % v. 2021 ja 3,7 % v. 2022, minkä jälkeen palkkatulojen kasvu hidastuu hieman vuosittain, ollen 2,7 % v. 2025. Eläketulot kasvavat kehyskaudella hieman palkkatuloja nopeammin eläkeläisten lukumäärän kasvun ja eläkejärjestelmän kypsymisen myötä. Pääomatulojen arvioidaan kasvavan 7,5 % v. 2021 ja vuodesta 2022 alkaen keskimäärin 2,8 % vuodessa kehyskaudella. Ansio- ja pääomatuloveron kertymäarviossa on huomioitu pääministeri Marinin hallituksen ohjelman kirjaukset, mukaan lukien sote-uudistukseen liittyvä verouudistus v. 2023, sekä muut tiedossa olevat veroperustemuutokset. Vuosien 2024—2025 verotuottoarvioihin sisältyy teknisenä oletuksena ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus. Puoliväliriihessä hallitus päätti alentaa vähäpäästöisten työsuhdenautojen verotusarvoa 85 eurolla kuukaudessa vuosille 2022—2025. Hallitus päätti myös korottaa kotitalousvähennystä öljylämmityksestä luopumisen osalta vuosiksi 2022—2027.

Yhteisöveron maksuunpanon mukaisen kokonaistuoton arvioidaan kasvavan vuosina 2022—2025 pääosin kansantalouden tilinpidon mukaista toimintaylijäämää vastaavasti, keskimäärin 4,7 % vuodessa. Yhteisöveron kertymäarviossa on huomioitu pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjaukset, mukaan lukien sote-uudistukseen liittyvä verouudistus v. 2023 sekä muut tiedossa olevat veroperustemuutokset. Kehyskaudella yhteisöveron tuottoa alentaa verovuosina 2021—2025 voimassa oleva tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys. Kehyskauden puolivälissä verotuottoja nostaa vuosina 2020—2023 voimassaolevien irtaimen käyttömaisuuden korotettujen poistojen

määräaikaisuuden päättyminen. Vuonna 2022 voimaan tulevan rajat ylittävien käänteisten hybridijärjestelyjen verotusta koskevan direktiiviin perustuvan muutoksen vaikutukset on tässä vaiheessa arvioitu vähäisiksi. Muutokset suhdannekehityksessä voivat aiheuttaa merkittäviä muutoksia yhteisöveron kertymään.

Arvonlisäveron tuoton arvioidaan kasvavan vuosina 2022—2025 keskimäärin 2,6 %. Arvonlisäverojen tuotto kasvaa v. 2022 arviolta 3,7 %. Tämän jälkeen verotuoton ennustetaan kasvavan n. 1—3 % vuosittain. Arvonlisäveron tuoton kasvuennuste perustuu pääosin kotitalouksien kulutusmenojen kehitykseen. Vuosina 2020 ja 2021 erääntyneisiin veroihin liittyneen huojennetun maksujärjestelyn arvioidaan kasvattavan valtion arvonlisäverokertymää 277 milj. euroa v. 2022 ja 78 milj. euroa v. 2023.

Valmisteverojen tuoton arvioidaan kokonaisuudessaan kasvavan vuosina 2022—2025 keskimäärin 1,1 % vuodessa. Verotuottojen kasvua selittää verotuoton kertaluontoinen aleneminen v. 2021 veronmaksun eräpäivän myöhentämisen seurauksena. Ilman eräpäivän myöhentämistä valmisteverojen tuoton arvioidaan laskevan keskimäärin 0,9 prosenttia vuodessa. Valmisteverojen tuottoa kehyskaudella nostaa tupakkaveron korotukset ja parafiinisen dieselin verotuen poistaminen. Valmisteverotuottoja alentaa verollisten polttoaineiden kulutuksen väheneminen sekä kevyemmin verotettujen biopolttoaineiden osuuden kasvaminen biopolttoaineiden jakeluvelvoitteiden myötä. Kierrätysteollisuuden siirtäminen sähköveroluokkaan II ja turpeen verottoman käytön laajentaminen kaikille laitoksille ja verottomuuden rajan nostaminen vähentävät energiaverotuottoja hieman vuoden 2022 alusta alkaen.

Autoveron tuoton arvioidaan alenevan keskimäärin 2,8 % vuodessa. Kehyskaudella uusien henkilöautojen myynnin määrän ennustetaan elpyvän vuoden 2020 alhaisesta tasosta siten, että tarkastelujakson lopulla uusia autoja myydään 119 000. Autoveron tuoton alenemiseen vaikuttaa ennen kaikkea sähköautojen ja lataushybridien 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 1,6 % vuodessa johtuen pitkälti autokannan keskimääräisen hiilidioksidipäästöarvon laskusta.

Arpajaisveroa kertyy pääasiassa yksinoikeudella toimeenpannuista arpajaisista. Rahapelitoiminnan tuottojen tuloutuksen laskua kompensoidaan edunsaajille alentamalla arpajaisveroa vuosina 2022 ja 2023. Tämän seurauksena veroa arvioidaan kertyvän vuosittain näinä vuosina 66-70 milj. euroa ja kehyskauden lopussa n. 150 milj. euroa vuodessa.

Muut budjettitalouden tulot

Valtion saamien sekalaisten tulojen kehitystä heikentää rahapelitoimintaan liittyvien tuloutusten aleneminen Veikkaus Oy:n markkinaosuuden pienenemisen ja pelihaittojen torjumiseen liittyvien toimenpiteiden seurauksena. Tarkastelujakson lopulla rahapelitoiminnasta saatava tulo jää n. 300 milj. euroa pienemmäksi verrattuna aiemmin vallinneeseen tasoon. Sekalaisia tuloja kasvattaa EU:lta saatavat tulot. EU:n elpymisvälineestä oletetaan kertyvän tuloa kehyskauden aikana vuosina 2022—2025 keskimäärin lähes 0,4 mrd. euroa eli yhteensä 1,5 mrd. euroa.

Osinkotuloja ennakoidaan kertyvän kullekin vuodelle hieman yli miljardi euroa. Vuosina 2022—2023 valtion velanottotarvetta pienennetään myymällä vuosittain valtion omaisuutta 400 milj. eurolla. Tämän lisäksi hallitusohjelman mukaisesti tulevaisuusinvestoinnit rahoitetaan osakkeiden myyntituloilla.

Tulevaisuusinvestointeihin liittyvä tuloutustarve on yhteensä 2,0 mrd. euroa ja se jakaantuu tasan vuosille 2021—2022.

Taulukko 8. Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden varsinaisista tuloista vuosina 2021—2025, mrd. euroa

	2021 budjetoitu	2022	2023	2024	2025	2022—2025 keskim. vuosimuutos, %
Verotulot yhteensä	45,3	47,2	60,5	63,0	64,7	9,3
— ansio- ja pääomatuloverot	9,9	10,2	22,4	24,0	24,9	25,8
— yhteisövero	3,4	3,9	4,5	5,0	5,2	12,7
— arvonlisävero	20,2	20,9	21,2	21,7	22,3	2,5
— valmisteverot	6,9	7,4	7,4	7,3	7,2	1,1
— muut verotulot	4,9	4,9	5,0	5,1	5,2	0,5
Sekalaiset tulot	5,8	6,0	6,1	6,1	6,1	1,4
Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	2,7	2,7	1,7	1,3	1,3	-16,7
— Osinkotulot ja osakkeiden myyntitulot	2,4	2,4	1,4	1,0	1,0	-19,3
Tulot yhteensä[1]	53,9	56,2	68,4	70,6	72,3	7,6

[1)] Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut.

5.5. Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka

Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka

Valtion budjettitalouden arvioidaan olevan 7,6 mrd. euroa alijäämäinen v. 2022, mikä on 4,4 mrd. euroa vähemmän kuin v. 2021 (ml. toinen lisätalousarvioesitys). Vuonna 2022 koronavirustilanteesta johtuvat menot laskevat ja verotulot elpyvät n. 1,9 mrd. eurolla. Nämä tekijät parantavat julkisen talouden tasapainoa edelliseen vuoteen verrattuna. Kehyskaudella alijäämä on suurimmillaan v. 2023, jolloin se on 8,9 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. Verotulojen tilitykseen liittyvän viiveen vuoksi em. veroperustemuutoksen vaikutukset eivät näy täysimääräisesti uudistuksen voimaantulovuotena 2023, mikä kasvattaa budjettitalouden alijäämää tilapäisesti v. 2023. Alustava arvio vuoden 2023 alijäämästä pois lukien sote-uudistuksen vaikutus on n. 7,6 mrd. euroa.

Vuosina 2022—2025 budjettitalouden alijäämä on keskimäärin 7,6 mrd. euroa, kun se edellisessä kehyspäätöksessä oli keskimäärin 7,3 mrd. euroa. Verrattuna edelliseen kehyspäätökseen alijäämä on keskimäärin 0,3 mrd. euroa suurempi vuosittain mm. edellä mainitusta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta johtuen.

Valtionvelan määrän arvioidaan olevan n. 145 mrd. euroa v. 2022, mikä on n. 56 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtionvelan määrän arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 7,6 mrd. eurolla tai 5,2 prosentilla vuodessa. Vuonna 2025 valtionvelan arvioidaan olevan n. 167 mrd. euroa, mikä on n. 59 % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

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

Taulukko 9. Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden tasapainosta vuosina 2021—2025, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	TA+LTA E2 2021	2022	2023	2024	2025
Budjettitalouden arvioidut tulot yhteensä[1]	53,9	56,2	68,4	70,6	72,3
Budjettitalouden arvioidut menot yhteensä, käyvin hinnoin[2]	65,9	63,8	77,3	77,7	79,0
Arvio budjettitalouden tasapainosta	-12,0	-7,6	-8,9	-7,1	-6,7
Valtionvelka suhteessa BKT:hen, %	55	56	57½	58	59

[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, Finnhems Oy, Fintraffic Meriliikenteenohjaus Oy, Fintraffic Raide Oy, Fintraffic Tie Oy, Gasonia Oy, Governia Oy, Hansel Oy, HAUS Kehittämiskeskus Oy, Ilmastorahasto Oy, Leijona Catering Oy, Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy, Maakuntien tilakeskus Oy, Pohjolan Rautatiet Oy, Senaatti-kiinteistöt, Solidium Oy, Suomen kaasuverkko Oy, Suomen Malmijalostus Oy, Suomen Teollisuussijoitus Oy, Tapio Oy, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Työterveyslaitos sekä Yleisradio Oy.

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. 555 milj. euron tasolla kehyskaudella 2022—2025.

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 5,6 prosenttia kalenterivuonna 2020. Vuonna 2020 Solidium ei tulouttanut valtiolle varoja. Solidium Oy:n omistusten arvo oli viime vuoden lopussa 7,8 mrd. euroa.

Vuonna 2016 perustettu Valtion kehitysyhtiö Vake Oy muuttui vuoden 2020 lopulla Ilmastorahasto Oy:ksi, jonka toiminta keskittyy ilmastonmuutoksen torjumiseen, teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamiseen ja digitalisaation edistämiseen.

Sotedigi Oy ja Maakuntien ICT-palvelukeskus Oy yhdistyivät DigiFinlandiksi syksyllä 2020. Valtion erityistehtäväyhtiö kehittää valtakunnallisia asiakas- ja potilastietojärjestelmäratkaisuja sekä muita sosiaali- ja terveydenhuollon digitaalisia ratkaisuja.

Muilta osin valtion omistajapolitiikasta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto, jonka vastuulle on keskitetty kaupallisin perustein toimivien yhtiöiden omistajaohjaus. Lisäksi osaston vastuulla on valmistella yleiset valtion omistajapolitiikkaa koskevat linjaukset, omistajaohjauskäytännöt sekä koordinoida 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 kehyskauden lopulla Rahoitusvakausrahastoon sisältyvän Kriisinratkaisurahaston saavuttaessa sille asetetun tavoitetason v. 2024, jonka vuoksi pankeilta perittävä vakausmaksu poistuu.

Siirrot valtion talousarvioon liittyvät lähinnä eläkemenojen rahoittamiseen. Maksetuista eläkkeistä 40 % katetaan valtion rahastosta tehtävällä tuloutuksella. Rahastojen myöntämistä lainoista ja niiden takaisinmaksuista saatavista tuloista suurin osa liittyy Ydinjätehuoltorahaston toimintaan. Jätehuoltovelvollisilla on oikeus saada turvaavia vakuuksia vastaan lainaa määräajaksi. Asuntorahasto ei ole myöntänyt uusia lainoja enää vuoden 2007 jälkeen, minkä seurauksena sen myöntämien lainojen takaisinmaksujen supistuminen jatkuu. Ilman rahoitustaloustoimia talousarvion ulkopuolisten rahastojen rahoitusasema jäisi keskipitkällä aikavälillä lievästi alijäämäiseksi.

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. Talousarviosiirrolla katetaan rahaston lakisääteisiä velvoitteita väliaikaisesti. Valtiontakuurahaston ennakoivassa rahoituslaskelmassa on varauduttu vuosina 2022 ja 2023 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

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Verot ja veroluonteiset tulot yhteensä	408	469	469	470	190	63
Sekalaiset tulot	185	107	89	79	68	60
Eläkemaksut	1 500	1 506	1 530	1 524	1 530	1 553
Korkotulot ja voiton tuloutukset	707	425	421	418	414	414
Siirrot talousarviosta	701	544	548	548	544	544
Tulot pl. rahoitustaloustoimet	3 501	3 051	3 057	3 038	2 746	2 633
Myönnettyjen lainojen takaisinmaksut	1 884	1 979	2 339	1 866	1 843	1 842
Tulot yhteensä	**5 385**	**5 030**	**5 396**	**4 904**	**4 589**	**4 475**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Kulutusmenot	332	178	130	128	125	110
Siirtomenot	1 109	1 112	1 343	1 395	760	827
Korkomenot	18	17	18	18	18	19
Siirrot talousarvioon	1 937	1 947	1 988	1 994	2 053	2 082
Muut menot	20	20	20	18	16	15
Menot pl. rahoitustaloustoimet	3 417	3 274	3 500	3 552	2 972	3 054
Myönnetyt lainat ja muut finanssisijoitukset	1 601	1 966	1 525	1 535	1 550	1 570
Menot yhteensä	**5 018**	**5 240**	**5 025**	**5 087**	**4 522**	**4 624**
Nettoyli- tai alijäämä	**367**	**-210**	**372**	**-183**	**67**	**-149**

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 yhtiöitetty valtion kokonaan omistamaan Metsähallitus Metsätalous Oy:öön. Metsähallitus maksaa voiton tuloutusta valtiolle käyttöoikeuskorvausten ja osinkojen perusteella. Metsähallituksen hallinnassa on n. 12,5 milj. hehtaaria valtion omistamia maa- ja vesialueita, joiden tasearvo on n. 3,8 mrd. euroa. Tästä tuottovaatimuksen alaista peruspääomaa on n. 2,6 mrd. euroa. Metsähallituksen tuloutus jää kehyskaudella hieman viime vuosina toteutunutta pienemmäksi siten, että kehyskauden lopulla vuosittaiseksi tuloutukseksi arvioidaan 114 milj. euroa.

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 35 milj. euroa v. 2022—2025. Konsernin vuokrauksesta saaman tuloksen arvioidaan säilyvän 20 milj. euron tasolla. Vuosien 2022—2025 kiinteistömyynnit ovat yhteensä 360 milj. euroa.

5.7. Kestävä kehitys

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

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

Hiilineutraali Suomi julkisen talouden suunnitelmassa 2022—2025

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 edistämisellä on merkittävä rooli maatalouden kehittämisessä ympäristön kannalta kestävään 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 mrd. eurolla v. 2022 alentuen n. 1,7 mrd. euroon v. 2025.

Vuoden 2022 määrärahatasoa korottaa länsimetron ja eräiden muiden määräaikaisten raidehankkeiden avustusten ajoittuminen. Hallitusohjelman mukaiset, määräaikaiset tulevaisuusinvestoinnit päättyvät v. 2022. Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi -kokonaisuudessa määrärahojen tason alenemiseen kehyskauden aikana vaikuttaa mm. uusiutuvan energian tuotantotuen aleneminen. Lisäksi julkisen talouden suunnitelmassa päätetyt säästöt vuodesta 2023 alkaen kohdistuvat osittain hiilineutraliuutta edistäviin määrärahoihin.

Edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna hiilineutraaliutta edistävien määrärahojen taso on noussut etenkin kehyskauden alkuvuosina aiheutuen mm. v. 2020 päätettyjen elvytystoimenpiteiden maksatusvaikutuksista. Myös tiettyjä volyymimuutoksia on tapahtunut. Toisaalta maatalouteen liittyvien määrärahojen osalta on tehty tarkempien kriteerien arviointia, minkä vuoksi nimenomaan hiilineutraaliuteen vaikuttavien menojen määrä on alentunut. Vuonna 2023 alkavalla CAP-suunnitelmakaudella vähintään 30 % maaseuturahasto-osuudesta tulee kohdistua ympäristö- ja ilmastotoimiin. Arvio tarkentuu myöhemmin. Toisaalta osa aiemmin rahoitetuista toimenpiteistä muuttuu ekojärjestelmän myötä lakisääteiseksi, eikä niihin enää voida myöntää rahoitusta.

Suomen kansallinen elpymis- ja palautumissuunnitelma

Suomi toimittaa komissiolle keväällä 2021 kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman, joka linjaa EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksen käyttöä Suomessa. Suomen enimmäissaannoksi arvioidaan nykyennusteiden valossa 2,085 mrd. euroa, josta vihreään siirtymään kohdennetaan noin puolet. Vihreän siirtymän osalta on suunniteltu investointeja mm. puhtaaseen energiantuotantoon, kiertotalousratkaisuihin ja vähäpäästöisiin innovaatioihin, rakennusalan ympäristöratkaisuihin, sähköisen liikenteen latausinfrastruktuurin tukemiseen sekä esimerkiksi peltojen kipsikäsittelyyn. Suunnitelman toimenpiteitä ei kuitenkaan ole huomioitu alla olevan taulukon luvuissa.

Taulukko 11. Hiilineutraali Suomi, keskeiset toimenpiteet vuosina 2022—2025 (milj. euroa)

	2022	2023	2024	2025
3.1 Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi	683	672	651	599
3.2 Suomi kokoaan suurempi maailmalla	277	274	281	291
3.4 Elinvoimainen Suomi	220	220	216	224
3.4.1 Liikenneverkon kehittäminen ja ylläpitäminen	215	181	179	173
3.4.2 Maatalous	608	431	390	389
Yhteensä	**2 003**	**1 778**	**1 717**	**1 675**

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.

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy muutoksia energiaverotukseen, joiden voidaan katsoa edistävän hiilineutraaliutta. Näitä ovat parafiinisen dieselin verotuen asteittaisen poistamisen jatkaminen vuosina 2022 ja 2023, energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen asteittaisen poistamisen jatkaminen vuosina 2022—2025, kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavien lämpöpumppujen ja konesalien siirtäminen sähköveroluokkaan II v. 2022 sekä kaivostoiminnan siirtäminen sähköveroluokkaan I ja poistaminen energiaveronpalautusten piiristä. Lisäksi kierrätysteollisuus siirretään sähköveroluokkaan II.

Vuoden 2022 alusta otetaan käyttöön turpeen lattiahintamekanismi sekä turpeen verottoman käytön raja laajennetaan kaikille laitoksille ja verottomuuden raja korotetaan 10 000 megawattituntiin. Hallitus päättää turpeen veromuutosten aiheuttamaa päästöjen lisäystä vastaavista päästövähen-nyksistä KAISU-suunnitelman ja ilmasto- ja energia-strategian hyväksymisen yhteydessä budjettiriihessä 2021.

Energiaveromuutosten lisäksi kotitalousvähennystä öljylämmityksestä luopumisen osalta korotetaan vuosiksi 2022—2027. Aiemmin päätetyn täyssähköautojen verotusarvon alentamisen lisäksi alennetaan myös vähäpäästöisten työsuhdeautojen verotusarvoa vuosille 2022—2025.

Ympäristölle haitallisten tukien kokonaisuutta tarkastellaan lähemmin vuoden 2021 talousarvioesityksen yleisperustelujen luvussa 6.

6. Hyvinvointialueiden talous

Eduskunnassa käsiteltävänä olevaa esitystä hyvinvointialueiden perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta (ns. sote-uudistus) koskevaksi lainsäädännöksi sekä valtion rahoitusta hyvinvointialueille ja hyvinvointialueiden taloutta käsitellään julkisen talouden suunnitelmassa kokonaisuutena. Hyvinvointialueita koskien on asetettu myös rahoitusasematavoite (ks. luku 2).

Tässä julkisen talouden suunnitelmassa on myös pyritty ottamaan huomioon uudistuksen keskeiset vaikutukset valtion- ja kuntatalouteen. On hyvä huomata, että sote-uudistukseen liittyvät laskelmat ovat vielä alustavia ja ne tulevat tarkentumaan julkisen talouden suunnitelman 2023—2026 valmistelun yhteydessä.

Uudistuksen valmistelu

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä koskeva hallituksen esitys (241/2020 vp) on annettu eduskunnalle 8.12.2020. Esityksen mukaan Suomeen muodostettaisiin 21 hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin nykyisin kuntien ja kuntayhtymien vastuulle kuuluva sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen ja näiden kustannukset. Lisäksi Helsingin kaupunki vastaisi kaupunkina sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä.

Uudistukseen liittyvät lait tulisivat voimaan vaiheittain. Voimaanpanolain, jolla hyvinvointialueet perustettaisiin, olisi tarkoitus tulla voimaan 1.7.2021. Järjestämistehtävät siirtyisivät hyvinvointialueille 1.1.2023. Ensi vaiheessa hyvinvointialueiden väliaikainen valmistelutoimielin ja alkuvuoden 2022 aluevaalien jälkeen hyvinvointialueet valmistelisivat hyvinvointialueiden tehtävien ja toiminnan organisoinnin sekä mm. henkilöstö- ja omaisuussiirrot yhdessä kuntien ja kuntayhtymien kanssa.

Hyvinvointialueiden rahoitus

Hyvinvointialueilla ei ole toiminnan käynnistyessä ja järjestämisvastuun siirtyessä verotusoikeutta ja ne rahoittavat toimintansa pääosin valtion rahoituksella. Hyvinvointialueiden yleiskatteinen rahoitus on yhteensä n. 21,1 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla. Rahoitus sisältää kunnilta ja kuntayhtymiltä siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien rahoituksen.

Hyvinvointialueiden rahoitus muodostuu pääasiallisesti siirroista, jotka tehdään kuntien peruspalvelujen valtionosuuden (arviona n. 5,3 mrd. euroa) ja kuntien verotulomenetysten kompensaation (arviona n. 1,8 mrd. euroa) momenteilta sekä lisäyksestä, joka vastaa valtion tuloverojen sekä yhteisöveron tuoton kasvua uudistuksen veroperustemuutosten seurauksena. Rahoituksen siirto kuntien verotuloista on arviolta n. 13,4 mrd. euroa, josta kunnallisveron osuus on n. 12,8 mrd. euroa ja yhteisöveron n. 0,7 mrd. euroa.

Valtion hyvinvointialueille myöntämän sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen rahoituksen tasoa korotetaan vuosittain koko maan tasolla huomioimalla ennakoitu palvelutarpeen kasvu, kustannustason nousu sekä tehtävämuutokset. Jälkikäteen rahoitus tarkistetaan koko maan tasolla vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Palvelutarpeen arvioitua vuosittaista kasvua korotettaisiin mm. siirtymävaiheen kustannusten vuoksi 0,2 prosenttiyksiköllä vuosina 2023–2029. Palveluntarpeen kasvu (mukaan lukien 0,2 prosenttiyksikön korotus) huomioitaisiin vuosina 2023 ja 2024 kokonaisuudessaan. Vuodesta 2025 lähtien palvelutarpeen kasvu ja 0,2 prosenttiyksikön korostus otettaisiin huomioon 80-prosenttisesti. Alustavasti palvelutarpeen kasvun kustannusarvio kehyskaudella arvioidaan olevan 249 milj. euroa v. 2023, 500 milj. euroa v. 2024 ja 710 milj. euroa v. 2025.

Kuten yllä todettu, sote-uudistukseen liittyy kuntien rahoituksen aleneminen arviolta n. 7,1 mrd. eurolla vuodesta 2023 alkaen, kun sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille ja HUS-yhtymälle. Kuntien tehtävien ja rahoitustarpeen vähentyessä myös kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan ja kuntien osuutta yhteisöverosta supistetaan, ja vastaava verotuotto kerätään valtion verotuloina. Verotuksen muutokset toteutetaan siten, että ansiotuloverotus ei kiristy uudistuksen seurauksena. Kuntien järjestämiin peruspalveluihin ja niiden rahoitukseen liittyviä asioita käsitellään kokonaisuutena luvussa 7. Kuntatalous.

Hyvinvointialueiden valmistelun ja toimeenpanon rahoitus

Sote-uudistuksesta aiheutuu merkittäviä muutoskustannuksia ja kyseiset kustannukset on keskitetty pääosin valtiovarainministeriön pääluokkaan.

Hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän toiminnan käynnistymiseen on varattu n. 47 milj. euroa v. 2022.

Uudistuksesta johtuvien suurimpien muutoskustannuserien on arvioitu aiheutuvan ICT-kokonaisuudesta, joka sisältää lainsäädännön täytäntöönpanosta aiheutuvia kustannuksia sekä uudistuksen tavoitteita tukevan toiminnan kehittämisen kustannuksia. Kehyskaudella hyvinvointialueille ICT-muutoskustannuksiin on varattu rahoitusta seuraavasti: 175,3 milj. euroa v. 2022, 99,9 milj. euroa v. 2023, 90 milj. euroa v. 2024 ja 45,2 milj. euroa v. 2025.

Myös kunnille on arvioitu aiheutuvan ICT-muutoskustannuksia mutta niitä ei toistaiseksi ole ollut mahdollista arvioida riittävällä tarkkuudella. Kuntien ICT-toiminnan sopeuttamisesta aiheutuvat muutoskustannukset käsitellään vuosia 2023—2026 koskevan JTS-valmistelun yhteydessä keväällä 2022.

Kehyskaudella aluevaaleihin ja vaalitietojärjestelmän tarpeisiin on varauduttu seuraavin kustannuksin: v. 2022 yhteensä 13,3 milj. euroa, v. 2023 0,38 milj. euroa, v. 2024 0,52 milj. euroa sekä v. 2025 4,47 milj. euroa.

Pienemmän mittaluokan muutoskustannustarpeita aiheutuu mm. eri ministeriöiden ja virastojen toimintamenoihin. Virastojen muutoskustannus ym. -tarpeisiin on varauduttu 6,1 milj. eurolla v. 2022, 7,1 milj. eurolla v. 2023, 4,1 milj. eurolla v. 2024 ja 4,1 milj. eurolla v. 2025.

Sote-uudistukseen liittyen, ja osin siitä riippumatta, hyvinvointialueilla tulee olemaan merkittäviä palkkaharmonisointikustannuksia, joiden kustannusvaikutus ja ajoittuminen tulee riippumaan mm. hyvinvointialueidelle rakennettavasta palkkausjärjestelmästä. Palkkaharmonisoinnin myötä kohoavat palkkakustannukset tullaan kattamaan hyvinvointialueiden rahoitusmallin puitteissa, ja viime kädessä ne tulevat kustannustason tarkastuksen myötä osaksi hyvinvointialueiden rahoitusta. Palvelutarpeen arvioitua vuosittaista kasvua korotetaan mm. siirtymävaiheen kustannusten vuoksi 0,2 prosenttiyksiköllä vuosina 2023—2029, minkä arvioidaan kattavan mm. palkkaharmonisaation kustannuksia. Palkkaharmonisaatioon liittyen ei ole varattu kehykseen erillisrahoitusta.

Muut hyvinvointialueille kohdistuvat muutokset

Yhtäaikaisesti sote-uudistuksen kanssa vuodelle 2023 valmistellaan muita uudistuksia, joihin liittyen kehykseen on varattu lisärahoitusta. Näitä ovat koti- ja omaishoidon kehittäminen (45 milj. euroa), vammaispalvelujen kokonaisuudistus (22 milj. euroa) sekä kansallinen mielenterveysstrategia (18 milj. euroa). Lisäksi hyvinvointialueiden rahoitusta lisäävät v. 2023 sellaiset uudistukset, esimerkiksi vanhuspalvelulain mukainen 0,7 henkilöstömitoitus, joiden voimaantulo jaksottuu osin vuodelle 2023. Lisäksi hallituksen linjauksen mukaisesti perusterveydenhuollon hoitotakuuta tiukennetaan v. 2023 aikana ja hallitusohjelman mukaisesti lastensuojelun henkilöstömitoitusta edelleen vahvistetaan v. 2024.

Sairaanhoitovakuutuksen yksityislääkärien palkkioista sekä tutkimuksesta ja hoidosta leikkaamisen arvioidaan lisäävän julkisten palvelujen kysyntää 10 milj. eurolla, joka kompensoidaan täysimääräisesti. Hyvinvointialueiden rahoitusta pienentävät digitalisaatioon sekä ostopalveluihin ja kilpailuttamiseen liittyvät vähennyserät, yhteensä n. 40 milj. euroa.

7. Kuntatalous

7.1. Kuntataloutta koskevat linjaukset

Hallitus asetti ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan syksyllä 2019 tavoitteen, että paikallishallinnon rahoitusasema saa olla v. 2023 korkeintaan ½ prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon. Rahoitusasematavoitteita ei asetettu tai seurattu poikkeuksellisessa kevään 2020 julkisen talouden suunnitelmassa. Hallituksen asettama paikallishallinnon rahoitusasematavoite on tässä julkisen talouden suunnitelmassa sama kuin vuoden 2019 syksyllä eli alijäämä saa olla korkeintaan ½ prosenttia v. 2023. Paikallishallinnon rahoitusasema on nykyisten painelaskelmien mukaan 0,6 % 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.

Kuntatalouden menorajoite

Valtioneuvoston asetuksen (120/2014) mukaisesti julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Menorajoitteeseen sisällytetään vain toimintamenoihin vaikuttavat päätösperäiset toimet. Syksyllä 2019 hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on v. 2023 kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 milj. euroa lisäävä verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Keväällä 2020 laaditussa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2021—2024 todettiin, että menorajoite on ylittynyt. Vuonna 2023 sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi siirtyvät hyvinvointialueille, jolloin kuntien tehtäväkenttä pienenee merkittävästi ja monet vaalikauden aikana linjatuista tehtävien ja velvoitteiden laajennuksista kohdentuu näin ollen hyvinvointialueille. Hyvinvointialueiden perustamisesta johtuen menorajoitteen seuranta ei enää v. 2023 ole mielekästä. Kuntien ja hyvinvointialueiden ohjausmekanismeja arvioidaan kuluvan vuoden aikana mm. julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen päivityksen yhteydessä.

Keskeistä on, että voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Näin ollen paikallishallinnon rahoitusasemaa ei muutu valtion kantaessa uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuuksissa. Uusien ja laajenevien tehtävien vaikutukset kuntatalouteen tulee kuitenkin arvioida realistisesti, jotta niitä vastaava valtionosuuden kasvu vastaa täysimääräisesti tehtävien aiheuttamaa kustannusten kasvua. Luvussa 7.2 kerrotaan kuntatalouden uusista tai laajenevista tehtävistä ja velvoitteista.

Muut kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet

Veroperusteisiin tehtävät muutokset kompensoidaan kunnille (ks. tarkemmin luku 7.2).

Kuntatalouden tila on ollut jo vuosia heikko. Paikallishallinnon tulojen ja menojen epätasapainon taustalla on erityisesti väestön vanhenemisen aiheuttamat rakenteelliset haasteet. Jo aiemmin mainittu sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen uudistus pienentää väestön ikääntymisestä kuntatalouteen aiheutuvaa menopainetta, mutta ei poista tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävien muiden rakenteellisten uudistusten tarvetta. Koronakriisin väistyttyä kuntatalouden kestävyyden turvaaminen pitkällä aikavälillä nousee entistä tärkeämmäksi.

Kunnilla on laaja itsehallinto, eikä valtio voi pelkästään omilla toimillaan taata kuntatalouden tasapainottumista. Näin ollen myös kunnilla on suuri vastuu taloutensa tasapainottamisesta mm. rakenteellisia uudistuksia toteuttamalla ja tuottavuutta nostamalla.

7.2. Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet

Valtionavut ja kuntien tehtävät kehyskaudella

Kuntien valtionavut ovat 13,1 mrd. euroa v. 2022, josta peruspalvelujen valtionosuus on 7,9 mrd. euroa. Vuonna 2022 peruspalvelujen valtionosuuden taso on lähes 240 milj. euroa suurempi kuin edellisenä vuonna varsinaisessa talousarviossa. Vertailussa on kuitenkin otettava huomioon, että vuoden 2021 valtionosuuksiin sisältyi kertaluonteinen 300 milj. euron korotus. Indeksikorotuksen vaikutus on 165 milj. euroa v. 2022.

Kehyskauden lopulla v. 2025 valtionavut ovat 4,7 mrd. euroa ja peruspalvelujen valtionosuus 2,3 mrd. euroa. Peruspalvelujen valtionosuuden aleneminen johtuu v. 2023 toteutettavasta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta. Uudistuksessa hyvinvointialueiden rahoitukseen siirretään peruspalvelujen valtionosuutta sekä kunnallis- ja yhteisöverotuloa siten, että siirrettävä yhteismäärä vastaa siirtyvien tehtävien kustannusten yhteismäärää. On hyvä huomata, että sote-uudistukseen liittyvät laskelmat ovat vielä alustavia ja ne tulevat tarkentumaan julkisen talouden suunnitelman 2023—2026 valmistelun yhteydessä.

Kuntien talouden ennustettavuuden parantamiseksi kustannustenjaon tarkistuksen menettelyä tarkennetaan. Laskentatavan tarkennus tehdään, jotta kustannustenjaon tarkistuksen suuret vuosittaiset vaihtelut saadaan minimoitua. Laskentatavan muutos täsmennetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin syksyllä 2021. Vuoden 2022 talousarvion yhteydessä vuoden 2019 toteutuneiden kustannusten ja valtionosuuden perustana olevien laskennallisten kustannusten erotuksen perusteella tehtävä valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus olisi em. uudella laskentatavalla 562 milj. euroa. Tarkasteluvuonna laskennalliset kustannukset kasvoivat hyvin maltillisesti johtuen mm. pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaisista säästötoimista, jotka eivät lopulta kuitenkaan tuottaneet odotetun suuruisia säästöjä. Samana vuonna kuntien todelliset kustannukset kasvoivat aikaisempia vuosia nopeammin ja erotus laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten välillä kasvoi.

Johtuen siitä, että kuntataloutta on tuettu erittäin voimakkaasti v. 2020 ja koronasta aiheutuvat välittömät kustannukset kompensoidaan myös 2021, yllä todettua vuoden 2022 kustannustenjaon tarkistuksen valtionosuusvaikutusta ei huomioida. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuksien tasoa nostetaan n. 246 milj. euroa v. 2022. Vuoden 2023 tasolla lisäys on noin 50 milj. euroa. Tässä on huomioitu myös vuodesta 2023 alkava pysyvä 24 milj. euron sopeutus, joka on osa hallituksen kaikkiaan 370 milj. euron uudelleenkohdennuksia.

Vuonna 2022 jatketaan hallitusohjelman mukaisia uudistuksia. Uusina toimenpiteinä valtionosuutta kohdennetaan seulontaohjelman laajennukseen 10 milj. euroa sekä lastensuojeluun 4,8 milj. euroa. Lisäksi varhaiskasvatuksen uudistuksen tukeen osoitetaan peruspalvelujen valtionosuuden lisäystä 6,25 milj. euroa ja opetus- ja kulttuuriministeriön kautta 8,8 milj. euroa v. 2022. Vuodesta 2023 alkaen varhaiskasvatuksen tuki 15 milj. euroa kohdennetaan kokonaisuudessaan osana peruspalvelujen valtionosuutta. Vanhuspalvelulakia on muutettu 1.8.2020 alkaen siten, että ympärivuorokautisen hoivan yksiköissä hoitohenkilöstön vähimmäismitoitus nousee portaittain vuosina 2020—2023 ja siirtymäajan päätyttyä 1.4.2023 mitoituksen tulee olla vähintään 0,7. Tähän liittyen peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan 96,5 milj. euroa v. 2022. Uudistuksen vuositason kustannukseksi on arvioitu 265,8 milj. euroa v. 2024. Vuodesta 2023 alkaen kunnat eivät kuitenkaan enää vastaa sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisesta, vaan ne on siirretty hyvinvointialueille.

Kuntien verotulomenetysten korvaukset ovat v. 2022 n. 2,6 mrd. euroa ja v. 2025 n. 800 milj. euroa. Alenema johtuu siitä, että v. 2023 korvauksia siirretään n. 1,8 mrd. euroa hyvinvointialueiden rahoitukseen. Hallitus on esittänyt keväällä 2021 maksujärjestelyjen kohteena olevien verojen viivästyskoron määräaikaisesta alentamista, mikä alentaa kuntien verotuloja v. 2021. Vuosina 2022—2023 kuntien verokertymä vastaavasti kasvaisi. Kunnille maksujärjestelyistä aiheutuvat verotuottomenetykset on tarkoitus kompensoida nettomääräisesti. Tästä on tarkoitus antaa erillinen esitys myöhemmin vuoden 2021 aikana sen jälkeen, kun uusiin huojennettuihin maksujärjestelyihin tulevien verojen määrästä on saatu tarkempaa tietoa.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet ovat n. 1,1 mrd. euroa koko kehyskauden ajan. Vuoden 2022 indeksikorotus on 2,2 % ja siitä aiheutuva valtionosuuden ja ammatillisen koulutuksen rahoituksen lisäys on yhteensä n. 28,9 milj. euroa. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus lisää valtionosuutta 12,1 milj. euroa.

Oppivelvollisuuden laajennus tulee voimaan ikäluokka kerrallaan 1.8.2021 alkaen ja se koskee ensimmäisen kerran perusopetuksen keväällä 2021 päättäviä. Oppivelvollisuuden laajentamiseen kohdennetaan 22 milj. euroa v. 2021, 65 milj. euroa v. 2022, ja 107 milj. euroa v. 2023 ja 129 milj. euroa v. 2024 eteenpäin. Oppilas- ja opiskelijahuollon palvelujen vahvistamiseen perusopetuksessa ja toisella asteella kohdennetaan 20 milj. euroa v. 2022 ja 29 milj. euroa v. 2023. Toimenpiteen kuntatalousvaikutukset täsmentyvät valmistelun edetessä.

Perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan kohdennetaan 60 milj. euroa ja varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan 80 milj. euroa v. 2022. Varhaiskasvatuksen osalta kehitetään mm. kolmiportaisen tuen mallia varhaiskasvatukseen ja pilotoidaan kaksivuotista esiopetusta. Lukiokoulutuksen laatu ja saavutettavuusohjelmaan kohdennetaan kertaluonteisesti 9 milj. euroa v. 2022. Ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen sekä opetuksen ja ohjauksen tukitoimiin osoitetaan 51,8 milj. euroa v. 2022.

Maahanmuuttajien kotouttamiskoulutukseen lisätään 1,4 milj. euroa vuosittain koko kehyskaudelle ja oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvauksen määräytymisperusteiden uudistamisen kokeiluun 3,7 milj. euroa vuosittain v. 2022—2024. Etsivän nuorisotyön laajennuksen resursseja vahvistetaan kertaluonteisella 4,5 milj. euron lisäyksellä v. 2022. Lisäksi kunnille korvataan aiemmin veikkausvoittovaroilla rahoitetun toiminnan osalta 6,6 milj. euroa v. 2022 ja 5,9 milj. euroa v. 2023 sekä arpajaisverotuoton aleneman vaikutuksia 2,1 milj. euroa v. 2021—2022.

Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittämiseen sekä perhevapailla olevien luku- ja kirjoitustaidon ja perustaitojen parantamiseen kohdennetaan 2 milj. euroa v. 2022 ja 12 milj. euroa vuosina 2023—2024, josta kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan 1,4 milj. euroa v. 2022 ja 5,6 milj. euroa vuosina 2023—2024. Maahanmuuttajien osaamiskeskustoimintaan kohdistetaan 2,5 milj. euroa v. 2022.

Hoivahenkilöstön sitovan vähimmäismitoituksen säätämisestä johtuen lähihoitajien koulutukseen varataan lisärahoitusta 43 milj. euroa v. 2022, 30 milj. euroa v. 2023 ja 16,5 milj. euroa v. 2024. Tästä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan n. 30 milj. euroa v. 2022, 21 milj. euroa v. 2023 ja 11,5 milj. euroa v. 2024.

Liikuntaa ja huippu-urheilua edistäviin toimiin osoitetaan vuosittain 4,5 milj. euroa v. 2022—2025, josta kuntiin kohdistuu arviolta 0,9 milj. euroa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen ja sote-keskusten voimaantuloon valmistaudutaan palvelurakennetta kehittämällä. Tarkoitukseen on varattu 132,9 milj. euroa v. 2022. Määrärahoista valtaosa kohdentuu tulevaisuuden sote-keskuksen, vanhuspalveluiden kehittämisen, kansallisen mielenterveysstrategian, kuntoutuksen kehittämisen ja peruspalveluiden saatavuuden parantamisen kokonaisuuksien kehittämiseen ennen niiden siirtymistä pysyviksi tulevien hyvinvointialueiden menoiksi. Hallitusohjelman mukaan laaditaan aiempaa valmistelua hyödyntäen mielenterveysstrategia, jonka tavoitteena on hoitoon pääsyn nopeuttaminen sekä palvelujen oikea-aikaisuus ja laatu. Tavoitteen toteuttamiseen on varattu yhteensä 50 milj. euroa vuosille 2021—2022 ja 18 milj. euroa vuodelle 2023 osana hyvinvointialueiden rahoitusta. Sote-uudistusta ja sen muutoskustannuksia käsitellään luvussa 6. Hyvinvointialueiden talous.

Hallitusohjelman mukaisesti kuntien vastuuta TE-palveluissa on tarkoitus kasvattaa. Ensimmäisenä toimenpiteenä käynnistettiin työllisyyden kuntakokeilut ajalle 1.3.2021—30.6.2023. Valtiolta siirtyy kuntien työnjohdon alle henkilöstöresursseja sekä päätösoikeutta työllisyysmäärärahojen käyttöön. Hallitus päätti puoliväliriihessä jatkaa valmistelua TE-palvelujen siirtämiseksi kunnille. Hallituksen esitys on tarkoitus valmistella siten, että tehtävät siirtyisivät vuoden 2024 aikana. Siirron taloudelliset

vaikutukset tarkentuvat valmistelun edetessä ja sisällytetään julkisen talouden suunnitelmaan vasta myöhemmin.

Kuntien roolia kotouttamisessa vahvistetaan myöntämällä avustuksia kuntien osaamiskeskustoimintaan ja maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluihin 6 milj. euroa v. 2022. Tämän lisäksi vuosina 2022—2023 kotouttamiseen kohdennetaan 3,3 milj. euroa v. 2024, 2,7 milj. euroa ja v. 2025 1,1 milj. euroa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla aluekehittämistä koskevien tavoitteiden tukemiseen osoitetaan vuodelle 2022 yhteensä 38 milj. euroa tulevaisuusinvestointeihin varattua rahoitusta. Rahoituksen kohteena ovat mm. alueiden kestävää kasvua ja elinkeinojen uudistamista tukevat toimenpiteet (24 milj. euroa), valtion sopimuksellinen yhteistyö kaupunkien ja alueiden kanssa (7,7 milj. euroa), rakennemuutoksien ennakointi ja hallinta sekä maakuntien omaehtoinen kehittäminen (6,3 milj. euroa).

Ympäristöministeriön hallinnonalla kohdennetaan 3 milj. euroa avustuksia asunnottomuuden poistamiseen v. 2022. MAL-sopimukset kaudelle 2020—2031 on solmittu ja konkreettiset toimenpiteet koskevat vuosia 2020—2023. Asuntotuotannon tukemiseksi valtio osoittaa kunnallistekniikka-avustuksia MAL-sopimusseuduille 25 milj. euroa vuodessa ja käynnistysavustusten kokonaisvaltuuteen osoitetaan 39 milj. euroa vuodessa v. 2020—2023. Näistä kuntien yhtiöille arvioidaan kohdistuvan 70 %.

Liikenne- ja viestintäministeriö avustaa kaupunkiseutujen raideliikennehankkeita MAL-sopimusten mukaisesti yhteensä 154 milj. eurolla, josta v. 2022—2025 kohdistuu 60,6 milj. euroa.

Taulukko 12. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2022 hintatasossa

	2020	2020 TA+LTA:t	2021 TA	2022	2023	2024	2025
Laskennalliset valtionosuudet	**8 106**	**9 701**	**8 754**	**9 052**	**3 370**	**3 408**	**3 403**
VM, peruspalvelujen valtionosuus	7 074	8 652	7 697	7 934	2 282	2 312	2 322
OKM [1]	1 032	1 049	1 057	1 118	1 088	1 096	1 081
—siitä kuntayhtymät	1 041	1 478	1 522	1 541	1 488	1 483	1 467
Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä	**2 269**	**2 383**	**2 360**	**2 601**	**794**	**793**	**806**
Muut valtionavut hallinnonaloittain, yhteensä	**1 101**	**2 304**	**2 924**	**1 401**	**554**	**518**	**486**
OM	-	-	1	11	11	32	-
VM	40	420	37	253	30	20	20
OKM	238	405	285	205	157	159	161
MMM	6	7	6	6	6	6	6
LVM	43	243	43	43	43	43	43
TEM	196	230	247	204	158	160	159
STM [2]	517	900	2 243	565	88	88	88
YM	57	94	57	52	32	11	10
Valtionavut yhteensä	**11 419**	**14 388**	**14 037**	**13 054**	**4 718**	**4 719**	**4 696**

[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.

Veroperustemuutokset

Veroperustemuutokset kompensoidaan kunnille. Yhteisöveron jako-osuuden määräaikainen korotus päättyy vuoden 2021 lopussa. Hyvinvointialueiden perustamiseen yhteydessä kuntien verotuloihin tulee merkittäviä muutoksia, kun kunnallisveron tuotto sekä yhteisöveron tuotto alenevat.

Taulukko 13. Keskeisten veroperustemuutosten vaikutus kuntien verotuottoon vuositasolla, milj. eur

	2022	2023	2024	2025
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus[1]	-173	-8	-8	-8
Kotitalousvähennyksen laajentaminen öljylämmityksestä luopumisen osalta	-2	1	0	0
Liikenteen työsuhde-etujen laajennukset[2]	-6	-0,5	-2,5	-2
Sote-uudistuksen vaikutus kunnallisveron tuottoon	0	-13 460	0	0
Sote-uudistuksen vaikutus kuntien yhteisöveron tuottoon	0	-690	0	0
Irtaimen käyttöomaisuuden korotetut poistot	1	1	13	-2

[1)] Tekninen oletus vuosille 2024—2025

[2)] Sisältää aikaisemmin tehdyt päätökset

7.3. Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta

Kuntatalouden menot kehyskaudella

Kuntatalouden toimintamenojen kasvun arvioidaan hidastuvan 2,4 prosenttiin v. 2022, kun koronavirustilanteen hoitoon kohdennetut lisäpanostukset poistuvat suurimmaksi osaksi. On kuitenkin todennäköistä, että kuluvalta vuodelta siirtyy vuodelle 2022 hoito- ja palveluvelkaa, jonka suuruutta ei pystytä vielä täysin arvioimaan. Kehitysarviossa on otettu huomioon EU:n elpymisvälineen rahoituksesta hoitovelan purkamiseen suunniteltu rahoitus ja sitä vastaavat kustannukset.

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. Ostoissa on huomioitu sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöjen ylläpidosta kunnille aiheutuvat kustannukset, joiden suuruudeksi on oletettu n. 700 milj. euroa. Toimintamenojen laskuksi on arvioitu 54,4 % v. 2023. Sote- ja pelastustehtävien siirtymisen lisäksi toimintamenoja laskee mm. tulevaisuusinvestointien päättyminen.

Vuosina 2024—2025 kuntatalouden toimintamenot kasvavat 1,6 % vuodessa. Toimintamenojen kasvu v. 2023—2025 aiheutuu pääasiassa hintojen noususta. Kuntien kustannuskehitystä kuvaavan peruspalvelujen hintaindeksin muutos on kehysvuosina keskimäärin 2,3 %. Sote-uudistuksen jälkeen kuntatalouden jäljelle jäävistä kustannuksista suurin osa syntyy varhaiskasvatuksen sekä koulutuksen järjestämisestä. Syntyvyyden lasku 2010-luvulla on kääntänyt varhaiskasvatuksen- ja koulutuksen palvelutarpeen laskuun. Jotta palvelutarpeen pieneneminen toteutuisi menosäästönä, kunnissa on oltava 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. Jatkossa laadukkaan opetuksen turvaaminen kohtuukustannuksin vaatii kuntien välistä yhteistyötä ja uudenlaisia ratkaisuja.

Kuntatalouden investoinnit ovat historialliseen kehitykseensä nähden varsin korkealla tasolla. Kuntataloudesta siirtyy hyvinvointialueiden perustamisen myötä investointeja arviolta 950 milj. euron edestä. Vaikka investointien nopeimman kasvuvaiheen arvioidaan olevan jo takanapäin, oletetaan

investointien pysyvän korkealla tasolla koko kehyskauden ajan. Kuntatalouden investointipaineet pysyvät mittavina mm. rakennuskannan iän ja väestön muuttoliikkeen vuoksi.

Kuntatalouden tulot kehyskaudella

Kuntatalouden toimintatulojen arvioidaan laskevat n. 8,3 % v. 2022. Merkittävin vaikutus toimintatulojen romahtamiseen aiheutuu mm. koronavirustestaukseen budjetoidun rahoituksen ja korona-avustusten päättymisestä. Koronavirustilanteen aiheuttamien häiriöiden arvioidaan poistuvan maksu- ja myyntituloista, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksu-uudistus pienentää maksutuottoja n. 45 milj. eurolla. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään tätä vastaava lisäys.

Kuntien saamien verotulojen kasvun arvioidaan hidastuvan 1,2 prosenttiin v. 2022. Kasvua hidastaa etenkin yhteisöverotulojen jako-osuuden määräaikaisen korotuksen päättyminen. Valtionosuudet sen sijaan kasvavat mm. hallitusohjelman mukaisten tehtävälaajennusten, valtionosuuden tason korotuksen ja indeksitarkistusten vuoksi 5,2 %.

Vuonna 2023 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen siirtyminen hyvinvointialueiden vastuulle vaikuttaa myös kuntatalouden rahoitukseen. Rahoitusvastuun siirtyessä kunnilta valtiolle, on valtion tuloja lisättävä ja kuntien tuloja vastaavasti vähennettävä niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Kuntatalouden toimintatulojen arvioidaan laskevan n. 32,0 % v. 2023. Toimintatulojen laskua hidastaa kuntien sote-kiinteistöistä saamat vuokratulot, joiden suuruudeksi on oletettu kehitysarviossa 700 milj. euroa v. 2023.

Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, kunnallisveroprosentteja alennetaan kaikissa kunnissa yhtä suurella prosenttiyksiköllä sote-uudistuksen voimaantulovuonna. Lisäksi yhteisöverotulojen jako-osuutta pienennetään yhdellä kolmasosalla ja valtion jako-osuutta kasvatetaan vastaavasti. Kuntien valtionosuuksista vähennetään hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien rahoitus. Kuntien verotulojen arvioidaan laskevan 47,2 % ja valtionosuuksien 70,3 % v. 2023.

Toimintatulot kasvavat vuosina 2024—2025 keskimärin 1,1 % vuodessa. Vuonna 2024 verotulot laskevat 4,4 %, mikä on seurausta siitä, että kuntien vuoden 2023 verotulokertymään vaikuttaa osin vielä aiempien verovuosien korkeammilla kunnallisveroprosenteilla maksuunpannut verot. Ilmiö näkyy myös yhteisöverojen puolella. Valtionosuudet kasvavat v. 2024 2,8 % pääasiassa indeksitarkistusten vuoksi. Vuonna 2025 verotulot kasvavat 2,0 % ja valtionosuudet 2,2 %.

Kuntatalouden menot pysyvät koko kehyskaudella tuloja suurempina. Kuntataloutta rasittavat rakenteelliset ongelmat, jotka helpottuvat sote-uudistuksen myötä nopeimmin kasvavien menojen siirtyessä pois kuntien vastuulta. Silti kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta pysyy painelaskelman mukaan n. 1 mrd. euroa negatiivisena vuosina 2024—2025.

Vuonna 2023 kuntatalouden lainoista siirtyy arviolta 4,6 mrd. euroa pois sote-uudistuksen myötä. Tämän jälkeen kuntatalouden lainakannan kasvuvauhti hidastuu selkeästi viime vuosikymmenen keskimääräiseen kasvuvauhtiin verrattuna.

Taulukko 14. Kuntatalouden kehitys vuoteen 2025, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-30,8	-31,2	-33,0	-12,9	-13,1	-13,3
2. Verotulot	23,9	25,1	25,4	13,4	12,8	13,1

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
3. Valtionosuudet, käyttötalous	11,0	10,0	10,5	3,1	3,2	3,3
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
5. Vuosikate	4,6	4,4	3,3	4,1	3,4	3,5
6. Poistot	-3,0	-3,1	-3,2	-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	1,6	1,4	0,2	1,2	0,4	0,3
Rahoitus						
9. Vuosikate	4,6	4,4	3,3	4,1	3,4	3,5
10. Satunnaiset erät	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Tulorahoituksen korjauserät	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
12. Tulorahoitus, netto	4,2	4,0	2,9	3,8	3,0	3,1
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-5,7	-5,7	-5,7	-4,8	-4,9	-5,0
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
15. Investoinnit, netto	-4,7	-4,8	-4,8	-3,9	-4,0	-4,1
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-0,5	-0,7	-1,9	-0,2	-0,9	-1,0
17. Lainakanta	23,5	24,2	26,0	21,5	22,4	23,4
18. Kassavarat	7,9	7,9	7,9	7,4	7,4	7,4
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	15,6	16,3	18,1	14,2	15,1	16,0

8. Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkejärjestelmä

Suomen työeläkejärjestelmä muodostuu useasta eri eläkelaista, joissa eläkkeet kuitenkin määräytyvät pääsääntöisesti samoin perustein. Eläkemenojen rahoitus vaihtelee eläkelaeittain, minkä vuoksi työeläkesektorin rahoitusperusteita ei voida kuvata yhdellä säännöllä. Rahoitusperusteita voidaan kuitenkin tarkastella katsomalla erikseen merkittävimpiä eläkelakeja. 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 reaalinen 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 tietyin 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

alennetaan viimeistään kesäkuun alusta 2,6 %. Maksua korotetaan v. 2022—2025, jotta puskuri saadaan kerrytettyä entiselle tasolleen.

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 nykyisin 40 % valtion eläkkeistä aiheutuvista menoista, ja loput eläkemenoista katetaan suoraan valtion budjetista.

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 0,2 prosenttiin v. 2020. Myös yksityisen sektorin työeläkelaitokset luetaan kansantalouden tilinpidossa julkiseen talouteen ja niiden varallisuus julkisen talouden varallisuudeksi.

Työeläkesektorin ylijäämä paranee v. 2021 n. 0,6 % suhteessa BKT:hen väliaikaisen maksualennuksen päättyessä sekä palkkasumman kasvaessa. Sektorin omaisuustulot kääntyvät jälleen kasvuun v. 2021. Seuraavina vuosina sektorin ylijäämä paranee määräaikaisen maksukorotuksen tullessa voimaan. Vuosina 2022—2025 työnantajan työeläkemaksua korotetaan 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. 2019 oli n. 77 %, vakuutusmaksujen osuus n. 16 % ja kuntien osuus n. 5 %. Vuonna 2020 Kelan etuusrahastojen kokonaiskulut olivat n. 16,4 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 2,7 mrd. euroa. Työllisyysrahastolla on suhdannepuskuri, jonka nettovelka tai nettovarallisuus saa olla korkeintaan määrän, joka vastaa 6 % työttömyysasteesta aiheutuvia vuotuisia menoja.

Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema kääntyi v. 2020 hieman alijäämäiseksi koronaviruskriisin aiheuttaman työttömyysmenojen nopean kasvun takia. Valtion tuki työllisyysrahastolle paransi sektorin rahoitusasemaa. Sektori palaa v. 2021 lähellä tasapainoa mm. työttömyysvakuutusmaksun korotuksen ansiosta. Seuraavina vuosina työttömyyden alentuessa, sektorin rahoitusasema paranee hieman

ylijäämäiseksi. Keskipitkällä aikavälillä sektori on lähes tasapainossa, 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—2025. 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 ja 2021 aikana lukuisista määräaikaisista ja kohdennetuista toimenpiteistä mm. koronaviruksen terveydellisten ja taloudellisten vaikutusten torjuntaan sekä taloutta elvyttäviin toimiin. Valtion budjettitalouden määrärahoina tämä tarkoittaa yhteensä n. 14,8 mrd. euron (ml. vuoden 2021 toinen lisätalousarvioesitys) päätösperäisiä panostuksia v. 2020—2025. 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 selvitä 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 rajavalvontaan.

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 tarkoitetulla 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.

Huojennetut verojen maksujärjestelyt heikensivät valtion taloutta vajaalla 0,8 mrd. eurolla v. 2020, sillä valtio kompensoi myös kuntien verotulomenetykset, ja vahvistavat valtiontaloutta vastaavasti vuosien 2021—2023 aikana. 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 määräaikaisesti 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.

Julkisen talouden suunnitelma sisältää uusia pysyviä menoja mm. sote-uudistukseen liittyvään palvelutarpeen kasvuun (ks. tarkemmin luku 6) sekä työllisyystoimiin (ks. tarkemmin luku 5.3.1).

Määräaikaiset tulevaisuusinvestoinnit vuosille 2020—2022

Hallitus on kohdentanut yhteensä n. 2,0 mrd. euroa kertaluonteisiin ns. tulevaisuusinvestointeihin. Lokakuun 2019 julkisen talouden suunnitelmassa ja vuoden 2020 talousarviossa kohdennettiin vuosille 2020—2022 yhteensä n. 1,4 mrd. euron tulevaisuusinvestoinnit. Vuoden 2021 talousarvioesityksen täydennys sisälsi vielä 356 milj. euron tulevaisuusinvestoinnit ja tässä julkisen talouden suunnitelmassa kohdennetaan 303 milj. euron tulevaisuusinvestoinnit vuodelle 2022. 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

Hyvinvointialueiden on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2023 alussa. Hyvinvointialueiden tehtäviin liittyvät, menoja ja tuloja koskevat hallituksen päätökset sisältyvät taulukossa valtiontalouden osioon. Uudistuksen yhteydessä verotuloja siirretään kunnilta valtiolle ja valtio rahoittaa pääosin hyvinvointialueiden toiminnan.

Hyvinvointialueiden valmisteluun ja toimeenpanoon kohdistuu rahoitusta mm. toiminnan käynnistämistä varten, ICT-muutoskustannuksiin ja muihin kuluihin. Lisäksi verotus kevenee uudistuksen yhteydessä yhteensä n. 185 milj. euroa.

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 energiaintensiivisten 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 vuositasolla 185 milj. euroa v. 2023, jotta uudistus ei johtaisi verotuksen kiristymiseen minkään tulonsaajaryhmän osalta.

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

Sosiaaliturvamaksut

Työttömyysvakuutusmaksuja korotettiin v. 2021 alusta, jonka jälkeen ne pysyvät ennallaan.

Yksityisen sektorin työnantajan työeläkemaksua alennettiin v. 2020. Vuonna 2021 maksu nousee normaalille tasolleen. 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. Julkisen talouden kustannusvaikuttavuus paranee esimerkiksi palvelujen vaikuttavuuden, saatavuuden, saavutettavuuden ja oikea-aikaisuuden lisääntymisen kautta. Toimenpiteet tuottavuuden edistämiseksi kohdistuvat esimerkiksi julkisen hallinnon tila-asioihin, hankintoihin sekä kuntien toiminnan ja rakenteiden kehittämiseen. Edellytys näille kehittämistoimille on ICT:n laajamittainen hyödyntäminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla pyritään tunnistamaan uusia ja laajentamaan jo kustannusvaikuttaviksi havaittuja käytäntöjä valtakunnallisiksi.

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

Taulukko 15. Tuloja ja menoja koskevien päätösten vaikutus julkiseen talouteen yhteensä, kumulatiivinen, mrd. euroa

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Valtion määrärahoja alentavat päätökset	0,0	0,1	0,1	0,2	0,7	0,6	0,6
Valtion määrärahoja lisäävät päätökset	-0,4	-1,3	-2,1	-2,3	-2,6	-2,6	-2,6
Tulevaisuusinvestoinnit (ml. VAR)	0,0	-0,8	-0,9	-0,6	0,0	0,0	0,0
Koronavirustilanteesta johtuvat määrärahalisäykset	0,0	-8,5	-4,0	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1
Veroperusteiden muutosten kompensaatio kunnille	0,0	-0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Valtion verotuloja lisäävät päätökset	0,0	0,5	0,8	1,0	1,2	1,3	1,3
Valtion verotuloja alentavat päätökset (pl. ansiotuloverotuksen ati/khi-tarkistukset)	0,0	-0,7	-1,1	-0,5	-0,7	-0,8	-0,9
Muut valtion tuloja lisäävät päätökset	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vaikutus valtiontalouden rahoitusasemaan, netto	**-0,4**	**-11,1**	**-7,3**	**-2,6**	**-1,7**	**-1,7**	**-1,7**
Kuntien tuloja lisäävät hallituksen toimenpiteet	0,2	2,6	1,0	0,6	0,3	0,2	0,2
Kuntien menoja lisäävät hallituksen toimenpiteet	0,0	-0,9	-0,7	-0,6	-0,4	-0,3	-0,2
Tulevaisuusinvestointien vaikutus kuntatalouteen (netto)	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	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Veroperusteiden muutosten kompensaatio kunnille	0,0	0,4	0,1	0,0	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
Kuntien veroprosenttien korotukset	0,0	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**
Muutokset sosiaaliturvamaksuissa (ml. väliaikainen TyEL-maksualennus)	-0,5	-1,3	0,4	0,1	0,3	0,4	0,4
Menojen muutokset	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vaikutus sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaan, netto	**-0,5**	**-0,7**	**0,3**	**0,1**	**0,3**	**0,4**	**0,4**
Vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, netto	**-0,7**	**-9,5**	**-5,9**	**-2,4**	**-1,3**	**-1,1**	**-1,2**
Suhteessa kokonaistuotantoon	-0,3 %	-4,0 %	-2,4 %	-0,9 %	-0,5 %	-0,4 %	-0,4 %

[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—2025 vaikuttavien toimenpiteiden vuotuinen muutos nettona[1)]. Tarkastelu ei sisällä ns. finanssisijoitusmenoja, jotka eivät myöskään sisälly julkisen talouden lukuihin 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 asteittain vaalikauden loppua kohden.

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

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Kulutusmenot	0,1	2,4	0,5	-1,4	-0,4	0,2	0,1
Siirtomenot elinkeinoelämälle	0,0	2,8	-1,9	-0,5	-0,1	0,0	0,0
Siirtomenot kotitalouksille	0,0	1,3	-0,6	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Muut siirtomenot	0,0	1,1	-0,3	-0,5	-0,2	-0,1	0,0
Reaalisijoitusmenot[1]	0,1	0,5	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Muut menot	0,0	0,2	0,5	-0,8	0,0	0,0	0,0
Yhteensä	**0,2**	**8,4**	**-1,9**	**-3,3**	**-0,9**	**0,1**	**0,0**
Edellisen vaalikauden harkinnanvaraiset toimenpiteet	-0,5	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 vuosina 2020—2025 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.

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 arviolta lähes 0,9 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 17. Julkisen talouden tuloihin vaikuttavat toimenpiteet, vuotuinen muutos, netto, mrd. euroa

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ansiotuloverot	-0,5	-0,4	-0,4	-0,7	-0,5	-0,5
Pääomatuloverot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteisöverot	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
Muut välittömät verot	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
Muut välilliset verot	0,3	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0
Työnantajan maksamat sosiaaliturvamaksut	-1,1	1,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Vakuutettujen maksamat sosiaaliturvamaksut	0,4	0,3	-0,4	0,2	0,0	0,0
Veronmaksun lykkäämiseen liittyvä maksujärjestely	-0,8	0,2	0,4	0,1	0,0	0,0
Yhteensä	-1,8	1,4	-0,2	0,0	-0,1	-0,5

10. Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista

Taulukko 18. Valtionhallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2020*	2021**	2022**	2023**	2024**	2025**
Välittömät verot	13,2	14,1	15,2	29,3	30,3	31,3
Tuotannon ja tuonnin verot	32,9	34,5	35,0	35,7	36,3	37,0
Sosiaaliturvamaksut	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Verot ja sosiaaliturvamaksut yhteensä 2)	46,9	49,5	51,1	65,9	67,5	69,2
Muut tulot 3)	9,3	9,2	9,8	9,9	9,8	9,6
siitä korkotulot	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
Tulot yhteensä	56,2	58,7	60,9	75,7	77,3	78,8
Kulutusmenot	15,7	16,5	16,7	16,5	16,7	16,9
Tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	47,5	47,2	45,1	59,1	60,1	61,2
siitä muille julkisyhteisöille	33,1	32,9	32,1	46,0	47,0	47,9
Korkomenot	1,5	1,1	0,9	0,7	0,6	0,4
Pääomamenot 4)	4,9	6,3	5,7	5,4	5,3	5,6
Menot yhteensä	69,6	71,1	68,4	81,8	82,6	84,1
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-13,4	-12,4	-7,4	-6,0	-5,3	-5,2

Taulukko 19. Paikallishallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2020*	2021**	2022**	2023**	2024**	2025**
Verot ja sosiaaliturvamaksut	24,5	25,1	25,4	12,1	12,8	13,1
siitä kunnallisvero	20,5	20,6	21,3	8,7	9,3	9,6

	2020*	2021**	2022**	2023**	2024**	2025**
yhteisövero	2,1	2,6	2,0	1,4	1,4	1,5
kiinteistövero	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1
Muut tulot 2)	23,2	23,8	23,4	13,3	13,6	13,9
siitä korkotulot	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
siitä tulonsiirrot valtiolta	17,5	18,0	17,3	7,5	7,6	7,6
Tulot yhteensä	47,7	48,9	48,8	25,4	26,3	27,0
Kulutusmenot	38,5	40,4	41,4	19,3	19,8	20,3
siitä palkansaajakorvaukset	22,3	23,0	24,0	12,3	12,6	12,9
Tulonsiirrot	2,6	2,7	2,8	2,1	2,1	2,2
siitä sosiaalietuudet ja -avustukset	0,8	0,8	0,8	0,2	0,2	0,2
tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
korkomenot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Pääomamenot 3)	6,4	6,6	6,6	5,5	5,6	5,7
Menot yhteensä	47,5	49,7	50,9	26,9	27,5	28,2
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	0,2	-0,8	-2,0	-1,5	-1,2	-1,2

Taulukko 20. Hyvinvointialueet

	2020*	2021**	2022**	2023**	2024**	2025**
Valtion rahoitus				23,7	24,5	25,2
Muut tulot				2,8	2,8	2,9
Kokonaistulot				26,4	27,3	28,1
Kulutusmenot				22,8	23,7	24,5
Tulonsiirrot ja muut menot				0,7	0,7	0,7
Investoinnit				1,2	1,1	1,1
Kokonaismenot				27,0	27,9	28,7
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)				-0,6	-0,6	-0,6

Taulukko 21. Työeläkelaitokset

	2020*	2021**	2022**	2023**	2024**	2025**
Sijoitustulot	3,5	3,7	4,1	4,4	4,7	5,0
Sosiaaliturvamaksut	22,0	23,7	24,9	25,7	26,4	27,2
siitä työnantajien maksut	14,3	15,8	16,7	17,2	17,7	18,2
vakuutettujen maksut	7,7	7,9	8,2	8,5	8,7	8,9
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	2,8	2,7	2,6	2,7	2,8	2,9
Muut tulot	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Tulot yhteensä	28,7	30,5	32,0	33,2	34,2	35,5
Kulutusmenot	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
Sosiaalietuudet ja -avustukset	25,3	26,0	27,0	28,0	29,0	30,0
Muut menot	2,2	2,3	2,4	2,4	2,5	2,5
Menot yhteensä	28,2	29,0	30,0	31,1	32,2	33,3
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	0,4	1,5	2,0	2,1	2,0	2,2

Taulukko 22. Muut sosiaaliturvarahastot

	2020*	2021**	2022**	2023**	2024**	2025**
Sijoitustulot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Sosiaaliturvamaksut	5,6	6,4	6,0	6,5	6,8	6,9
siitä työnantajien maksut	2,2	2,6	2,5	2,7	2,8	2,8
vakuutettujen maksut	3,4	3,8	3,5	3,8	4,0	4,1
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	14,4	13,8	13,6	13,5	13,6	13,7
Muut tulot	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulot yhteensä	20,1	20,3	19,7	20,1	20,4	20,7
Kulutusmenot	3,2	3,4	3,5	3,5	3,6	3,7
Sosiaalietuudet ja -avustukset	15,7	15,5	15,1	15,1	15,3	15,5
Muut menot	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3
Menot yhteensä	20,3	20,3	19,8	19,8	20,1	20,4
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-0,2	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3

Julkisen talouden ennuste muuttumattoman politiikan vallitessa

Taulukko 23. Muuttumattoman politiikan tulot ja menot

	2020*	2020*	2021**	2022**	2023**	2024**	2025**
	taso, mrd. euroa		% BKT:sta				
Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	121,7	51,2	51,6	51,1	50,9	50,6	50,3
Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	134,6	56,7	56,3	54,0	53,1	52,3	51,9

LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset
LIITE 2 Valtiontalouden kehyksen 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

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

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BKT, määrän muutos	1,3	-2,8	2,6	2,5	1,5	1,4	1,2
BKT, hinnan muutos	1,5	1,7	1,7	1,7	1,9	1,8	1,9
BKT, arvo, milj. euroa	240 261	237 467	247 804	258 302	267 072	275 626	284 167
BKTL, arvo, milj. euroa	241 399	240 061	249 298	259 496	268 166	276 720	285 261
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	1,0	0,3	1,4	1,5	1,7	1,7	1,8
Ansiotasoindeksi, muutos-%	2,1	1,8	2,7	2,5	2,5	2,5	2,5
Rakennuskustannusindeksi, muutos-%	1,0	-0,3	1,7	1,8	2,1	2,3	2,4
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi, muutos-%	1,0	-3,3	2,7	1,9	2,2	2,2	2,3
Työttömyysaste, %	6,7	7,8	7,8	7,2	6,9	6,7	6,5
Palkkasumma, muutos-%	3,5	-0,4	3,0	3,7	3,1	2,8	2,7
Lyhyt korko, 3 kk, %	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3
Pitkä korko, 10 v, %	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,1
TyEL-indeksi	2585	2617	2631	2675	2718	2769	2820
KEL-indeksi	1617	1633	1639	1662	1685	1714	1743
Peruspalvelujen hintaindeksi, ennuste	1,3	0,7	2,5	2,2	2,3	2,3	2,3
TAEssa käytettävä kustannustason muutos (vos-indeksi)	0,0	2,4	2,4	2,2	2,3	2,3	2,3
— indeksin korjaus	0,0	0,0					
VOS-indeksi ilman 2016—2019 jäädytystä	1,3	2,4	2,4	2,2	2,3	2,3	2,3
Yliopistoindeksi (budjetoinnissa käytetty ennuste)	1,7	0,7	2,4	2,2	2,3	2,3	2,3
Ammatillisen koulutuksen indeksi	1,7	0,4	2,5	2,2	2,3	2,3	2,3
YLE-indeksi	1,7	1,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,3
Työttömyysvakuutusmaksu							
— työnantaja, keskimäärin	1,50	1,26	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43
— työntekijä	1,50	1,25	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40
TyEL-maksu	24,4	22,7	24,4	24,8	24,8	24,8	24,9
— työnantaja	17,4	15,2	17,0	17,4	17,4	17,4	17,5
— työntekijä alle/= 53 v.	6,75	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15
— työntekijä yli 53 v.	8,25	8,65	8,65	8,65	8,65	8,65	8,65
— palkkakerroin	1,417	1,446	1,465	1,501	1,535	1,571	1,608
Vakuutetun sairausvakuutusmaksut							
— palkansaajien päivärahamaksu	1,54	1,18	1,36	1,19	1,28	1,31	1,30
— palkansaajien ja yrittäjien sairaanhoitomaksu	0,00	0,68	0,68	0,49	0,58	0,59	0,59
— eläkeläisten sairaanhoitomaksu	1,61	1,65	1,65	1,46	1,55	1,56	1,56
Valtion työnantajamaksut	17,9	18,0	18,2	18,4	18,5	18,6	18,6
— savamaksu	0,77	1,34	1,53	1,35	1,44	1,48	1,45

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
— eläkemaksu (VaEL)	17,10	16,69	16,69	17,09	17,09	17,09	17,19
Kuntien työnantajamaksut	24,6	24,5	24,8	24,6	24,6	24,7	24,6
— savamaksu	0,77	1,34	1,53	1,35	1,44	1,48	1,45
— muut sosiaalivakuutusmaksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
— työttömyysvakuutusmaksu	1,96	1,63	1,83	1,83	1,77	1,77	1,77
— eläkemaksu (KuEL)	21,2	20,8	20,7	20,7	20,7	20,7	20,7

LIITE 2 Valtiontalouden kehyksen hinta- ja kustannustasotarkistukset

Rakennemuutokset

Vuoden 2022 kehystaso nousee 67 milj. eurolla 16.4.2020 kehyspäätökseen verrattuna johtuen vuoden 2020 neljännen lisätalousarvion, vuoden 2021 talousarvion ja lisätalousarvion sekä tämän kehyspäätöksen rakennemuutoksista.

Alla olevassa taulukossa on esitetty tarkempi kuvaus edellisen kehyspäätöksen jälkeen tapahtuneista rakennemuutoksista ja niiden vaikutuksesta vaalikauden kehystasoon. Vuonna 2020 ei vaalikauden kehys poikkeuksellisesti ollut voimassa. Taulukossa esitetään vuoden 2020 osalta vain ne rakennemuutokset, jotka aiheutuvat muihin vuosiin kohdistuvista rakennemuutoksista.

Kehyksen rakennemuutokset, milj. euroa

Momentti	Asia	2020	2021	2022	2023
LTAE 4 2020					
27.10.18	Ajoitusmuutos sanomaverkon tuotteistuksessa	1,2	-1,2		
31.10.20	Liikenteenohjausyhtiön (TMFG) Väylävirastolta lunastaman liikenteenohjauksen ja -hallinnan omaisuuden poistot ja pääomakulut (v. 2020—2037). Läpivirtauserä, vastaava tulo kertyy momentille 12.31.30 v. 2020—2023.	2,7	2,7	8,1	8,3
32.01.03	Ajoitusmuutos ONNI-hankkeessa	1,5		-1,5	
TAE 2021					
24.30.66	Kehitysyhteistyön yhteishankkeet. Läpivirtauserä, vastaavat tulot momentilla 12.24.99.		1,9		
30.70.40	Ajoitusmuutos käynnissä olevien tilusjärjestelyhankkeiden toimeenpanossa		1,0	-1,0	
31.10.30	Ajoitusmuutos Länsimetron ja Tampereen raitiotien 2. vaiheen valtionavustuksissa		-21,3	16,3	1,6
32.20.41	Ajoitusmuutos energiatuen myöntämisvaltuuden kohdentumisessa.			6,0	6,0
32.20.45	Ajoitusmuutos investointitukien maksatuksiin liittyen	-5,5	5,5		
32.20.49	Kolmeen investointihankkeeseen liittyvä uudelleenbudjetointi		4,2		
33.20.50, 33.20.52	Työttömyysturvan jatkaminen 31.12.2020 asti ja starttirahan kauden jatkaminen. Perustemuutos kehyksen ulkopuolisilla momenteilla.		-10,5	-1,9	
33.10.54	Opiskelupaikkojen lisääminen toisella asteella vanhuspalvelulain hoitajamitoitukseen liittyen, sekä korkeakoulujen opiskelijapaikkojen lisäys (LTA IV 2020). Vaikutus asumistukeen, perustemuutos kehyksen ulkopuolisella momentilla.		-20,0	-24,2	-12,0
	Poikkeusolojen mekanismi		500,0		
	Kehysvaraus kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin		500,0		
TAET 2021					
28.70.05, 28.89.90	Aiemmin budjetoidun ja käyttämättä jääneen, sote-uudistuksen valmisteluun varatun rahoituksen budjetointi uudelleen käytettäväksi		16,9		
29.20.30, 29.20.35	Ajoitusmuutos liittyen oppivelvollisuuden laajentamisen vuosikohtaisten kustannusten jakautumiseen		4,8		-4,8

Momentti	Asia	2020	2021	2022	2023
31.10.20	Merikartoitushankintaan liittyvä uudelleenbudjetointi		1,4		
31.10.77	EU TEN -tukea vastaava määräraha. Läpivirtauserä, vastaava tulo momentilla 12.31.10.		1,5		
31.10.77, 31.10.79	Hailuodon kiinteä yhteys -hankkeen muuttaminen elinkaarihankkeesta rakentamisaikaisesti rahoitettavaksi	-4,0	-3,0	17,0	20,0
32.20.46	Ajoitusmuutos laivanrakennuksen innovaatiotuen maksatuksissa		-8,1		
32.30.31	Ajoitusmuutos ravitsemisyrittäjien tuessa	-10,0	10,0		
13.03.01, 33.01.25	DigiFinland Oy:n tuloutetun pääoman budjetointi vastaaviin menoihin		20,0		
32.30.51, 33.20.50, 33.20.52	Perustemuutos kehyksen ulkopuolisilla momenteilla. Korkeakoulututkintoon johtavien opintojen hankkiminen tietyin edellytyksin työvoimakoulutuksena		-0,4		
33.20.50, 33.20.52	Perustemuutos kehyksen ulkopuolisilla momenteilla. Työttömyysturvan suojaosan korottaminen 300 eurosta 500 euroon / kk		-8,7		
33.20.52	Perustemuutos kehyksen ulkopuolisella momentilla. Yrittäjien oikeus työttömyysturvaan		-47,7		
	Ajoitusmuutos tulevaisuusinvestointeja ja muita rakenne- ja suhdannepoliittisesti vaikuttavia kokonaisuuksia varten olevan varauksen käytössä		49,3	-49,3	
LTAE 2021					
32.40.43, 29.80.01, 29.80.05	Yritysten kustannustukeen v. 2020 myönnetystä määrärahasta peruutetaan 20 milj. euroa. Vastaava lisäys tehdään momenteille 29.80.01 ja 29.80.50.		20,0		
32.20.49	Ajoitusmuutos investointihankkeiden maksatuksissa.		6,8		
33.20.50, 33.20.52	Perustemuutos kehyksen ulkopuolisilla momenteilla. Työttömyysturvan suojaosan korottaminen ajalle 1.4.—30.6.2021.		-13,0		
33.20.52	Perustemuutos kehyksen ulkopuolisella momentilla. Yrittäjien oikeus työmarkkinatukeen ajalla 1.4.—30.6.2021.		-48,0		
	Ajoitusmuutos tulevaisuusinvestointeja ja muita rakenne- ja suhdannepoliittisesti vaikuttavia kokonaisuuksia varten olevan varauksen käytössä.		55,7	-55,7	
JTS 2022—2025					
27.10.18	Ajoitusmuutos Laivue 2020 -hankkeen vuosiosuuksissa		-190,0	-8,0	52,0
13.03.01, 26.30.01, 28.70.01, 33.01.35	DigiFinland Oy:n tuloutetun pääoman budjetointi vastaaviin menoihin			22,0	21,0
28.70.05, 28.89.90	Aiemmin budjetoidun ja käyttämättä jääneen, sote-uudistuksen valmisteluun varatun rahoituksen budjetointi uudelleen käytettäväksi			52,4	3,9
28.40.01, 11.19.09	Siirtyminen nettobudjetointiin Aluehallintovirastojen maksujen osalta.			-0,9	-0,9
28.89.31	Tekninen muutos. Rahoituksen siirto kuntien verotuloista hyvinvointialueille.				13 449,0
28.89.31, 28.90.35	Tekninen muutos. Kehyksen ulkopuolisten kuntien verotulokompensaatioiden siirto hyvinvointialueille.				514,2
28.91.41	Energiaveron palautusjärjestelmän (ns. energiaveroleikkuri) poistamisen vaikutusten tarkentuminen.			-45,0	50,0
32.01.02, 32.30.51	Ajoitusmuutos pk-yritysten rekrytukikokeilun maksatuksissa		-12,1	12,1	

Momentti	Asia	2020	2021	2022	2023
32.20.46	Ajoitusmuutos laivanrakennuksen innovaatiotuen maksatuksissa			-2,6	4,5
33.10.54, 33.10.57, 33.20.50, 33.20.52	Perhevapaauudistuksen vaikutukset kehyksen ulkopuolisilla momenteilla				-0,8
33.10.54, 33.10.57, 33.20.50, 33.20.52	Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin vaikutukset kehyksen ulkopuolisilla momenteilla			-10,3	-15,3
	Poikkeusolojen mekanismi			500,0	
	Ajoitusmuutos tulevaisuusinvestointeja ja muita rakenne- ja suhdannepoliittisesti vaikuttavia kokonaisuuksia varten olevan varauksen käytössä.			-366,8	366,8
Yhteensä		-14,1	817,8	66,8	14 463,4

Hinta- ja kustannustasotarkistukset

Valtiontalouden kehyspäätös vuosille 2022—2025 laaditaan vuoden 2022 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 kehyspäätökseen nähden ovat yhteensä 856 milj. euroa vuodelle 2022, kun huomioidaan vuoden 2022 hinta- ja kustannustasoon siirtymisen vaikutus.

Tarkistukset vuoden 2022 hinta- ja kustannustasoon kehyspäätökseen 16.4.2020 verrattuna, milj. euroa

		Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon		Tarkistus kehystasoon
Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukaillen	Laskennassa käytettävä indeksi	Lakisääteinen indeksikorjaus	Sopimusperusteinen hintakorjaus	Muiden kehysmenojen kust.tasotarkistus
15-17 Eläkkeet	Työeläkeindeksi (TyEL)	81,8		
18-19 Puolustusmateriaalin hankkiminen	Ennakollinen korotus 1,5 %		34,5 [1]	
01-14 Palkat sekä sosiaaliturvamaksut	Sopimuskorotukset		157,9	
Liikenneverkon menot	Rakennuskustannusindeksi (RKI)			35,2
01-14, 20-28 Muut toiminta- ja kulutusmenot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			51,9
30-39 Laskennalliset valtionavut kunnille ja kuntayhtymille ym.	Valtionosuusindeksi (VOS)	185,4		
30-39 Muut valtionavut kunnille ja kuntayhtymille	Valtionosuusindeksi (VOS)			22,5

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukaillen	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon: Lakisääteinen indeksikorjaus	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon: Sopimusperusteinen hintakorjaus	Tarkistus kehystasoon: Muiden kehysmenojen kust.tasotarkistus
30 Valtionrahoitus ammatilliseen koulutukseen	Ammatillisen koulutuksen indeksi	18,7		
40-49 Valtionavut elinkeinoelämälle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			37,9
50-59 Lakisääteisesti indeksoitavat valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kansaneläkeindeksi (KEL), Työeläkeindeksi (TyEL), Kuluttajahintaindeksi (KHI)	32,3		
51-52 Valtionrahoitus ev.-lut. kirkolle ja avustus ortodoksiselle kirkolle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)	1,8		
50-59 Ei-indeksoitavat valtionavut kotitalouksille	Kansaneläkeindeksi (KEL)			24,1
50 Valtionrahoitus yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintaan	Yliopistoindeksi	37,8		
50-59 Muut valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			17,7
60 Siirrot talousarvion ulkopuolisiin valtion rahastoihin	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			6,7
60 Siirrot Kansaneläkelaitokselle	Kansaneläkeindeksi (KEL)	53,1		
60 Valtionosuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista	Kansaneläkeindeksi (KEL)	3,4		26,3
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)			0,6
90-99 Muut menot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			1,3
Lisätalousarviovaraus ja jakamaton varaus	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			6,8
Yhteensä vuonna 2022		433,0	192,5	231,0

[1)] Puolustusvoimien toimintamenojen (pl. palkkausmenot), puolustusmateriaalihankintojen, monitoimihävittäjien hankinnan sekä sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen määrärahatasoihin tehdään ennakollinen 1,5 prosentin hinta- ja kustannustasotarkistus. Laivue 2020 -hankkeen sekä monitoimihävittäjien hankinnan indeksimenot tarkistetaan jälkikäteen sopimuksissa yksilöityjen indeksien toteuman mukaisina. 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:sta[1]

	2021	2022	2023	2024
Julkisen talouden rahoitusasema, kevät 2020	-4,0	-4,1	-3,8	-3,7
Valtio:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,2	0,0	0,0	0,0
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,4	0,7	0,9	1,0
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	-2,4	-0,4	-0,3	0,0
Muiden tekijöiden vaikutus	0,1	0,1	0,1	0,0
Paikallishallinto:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	0,1	0,1	0,1
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	0,2	0,3	0,4
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	1,0	0,3	0,3	0,3
Muiden tekijöiden vaikutus	-0,2	-0,1	0,0	-0,2
Työeläkerahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,2	0,2	0,2	0,2
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	0,1	0,2	0,2
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0
Muiden tekijöiden vaikutus	0,0	0,1	0,0	-0,1
Muut sosiaaliturvarahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,2	0,2	0,2	0,2
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	0,1	0,2	0,2
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	0,0	0,1	0,1
Muiden tekijöiden vaikutus	-0,4	-0,2	-0,3	-0,3
Julkisen talouden rahoitusasema, kevät 2021	-4,6	-2,5	-2,0	-1,7

[1)] Pyöristyksistä johtuen luvut eivät välttämättä summaudu yhteen.

LIITE 4 Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen

Julkisen talouden suunnitelman perusura perustuu vuosien 2021—2023 osalta valtiovarainministeriön kansantalousosaston huhtikuun 2021 riippumattomaan suhdanne-ennusteeseen. Vuodet 2024 ja 2025 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 sekä vuoden 2020 ja 2021 talousarvioihin ja lisätalousarvioihin.

Perusuran mukaan Suomen talous kasvaa keskimäärin 1,8 % vuodessa vuosina 2021—2025. Ennusteen *kansainväliset* riskit ovat alasuuntaisia ja suuria. Keskeinen riski on epidemiatilanteen heikkeneminen ja kansainvälisen kysynnän heikkeneminen.

Kotimaiset riskit liittyvät epidemian hallintaan. Talouskasvu voi jäädä ennustettua hitaammaksi, jos tautitapaukset kiihtyisivät uudelleen syksyllä ja se johtaisi laajoihin rajoitustoimiin. Epidemian pitkittyminen vaikuttaisi erityisesti yksityiseen kulutukseen. Investointiympäristön epävarmat näkymät voivat lykätä investointeja tai estää niiden toteutumisen. Positiivisena riskinä voidaan nähdä elpymis- ja palautumistukivälineen mahdollisesti katalysoimat yksityiset investoinnit oletettua suurempina.

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. 2021—2025. Työttömyysaste pysyisi kutakuinkin ennallaan perusuraan verrattuna. Julkisen talouden alijäämä olisi koko tarkasteluperiodin ajan mittava ja velkasuhde kasvaisi yli 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 2021 ja vuoteen 2025 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	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BKT, muutos, %	-2,8	2,6	2,5	1,5	1,4	1,2
Työttömyysaste, %	7,8	7,8	7,2	6,9	6,7	6,5
Rahoitusasema, % BKT:sta	-5,4	-4,7	-2,9	-2,2	-1,7	-1,6
Julkinen velka, % BKT:sta	69,2	71,6	72,4	73,9	74,8	75,6
Hidas kasvu - 1kk pidemmät rajoitustoimet						
BKT, muutos, %	-2,8	1,6	1,5	0,5	0,4	0,2
Työttömyysaste, %	7,8	8,2	7,9	7,8	7,8	7,7
Rahoitusasema, % BKT:sta	-5,4	-5,2	-3,9	-3,7	-3,7	-4,1
Julkinen velka, % BKT:sta	69,2	72,6	74,9	78,3	81,4	84,8
Nopea kasvu - 1kk lyhyemmät rajoitustoimet						
BKT, muutos, %	-2,8	3,6	3,5	2,5	2,4	2,2
Työttömyysaste, %	7,8	7,3	6,6	6,1	5,6	5,2
Rahoitusasema, % BKT:sta	-5,4	-4,2	-1,9	-0,6	0,3	0,9
Julkinen velka, % BKT:sta	69,2	70,5	70,0	69,6	68,4	66,6
Korkomenojen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta	0	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5
Korkotulojen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta	0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Alijäämän muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta	0	0,2	0,1	0,0	0,0	-0,1
Velanottotarpeen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta	0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,3

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			
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2023
BKT, muutos, %[1]	-3,1	2,8	2	-2,8	2,6	2,5	1,5
Kuluttajahintaindeksi, muutos, %[1]	0,4	1,2	1,2	0,3	1,4	1,5	1,7
Työttömyysaste, %[2]	7,9	7,7	7,4	7,8	7,8	7,2	6,9
Julkisyhteisöjen rahoitusasema, % BKT:sta[2]	-7,6	-4,8	-3,4	-5,4	-4,7	-2,9	-2,2
Rakenteellinen jäämä, % BKT:sta[2]	-5,3	-3,5	-2,7	-3,4	-3,5	-2,4	-1,8
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta[2]	69,8	71,8	72,5	69,2	71,6	72,4	73,9

[1)] Komission talviennuste helmikuu 2021

[2)] Komission syysennuste marraskuu 2020

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 luvut[5] ovat vuoden 2020 osalta toteumatietoja[6], ja vuosien 2021—2022 tiedot perustuvat valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan ennusteeseen. Vuoden 2023 osalta esitetään riippumattomaan suhdanne-ennusteeseen ja hallitusohjelman tavoitteisiin, kestävän kasvun ohjelmaan sekä hallituksen neuvottelussaan julkisen talouden suunnitelmasta sekä muissa yhteyksissä tekemiin päätöksiin perustuva vakausohjelman julkisen talouden tavoiteskenaario. Tavoiteskenaariossa on otettu huomioon ne hallituksen neuvottelussaan julkisen talouden suunnitelmasta päättämät toimet, jotka eivät ole riittävän tarkasti määriteltyjä, jotta ne olisi voitu huomioida valtiovarainministeriön riippumattomassa ennusteessa ja julkisen talouden suunnitelmassa. Toimet tarkentuvat tulevissa talousarvioesityksissä sekä ensi vuonna annettavassa julkisen talouden suunnitelmassa. Koska Suomessa järjestetään eduskuntavaalit keväällä 2023, vuotta 2024 koskevat luvut pohjautuvat muuttumattomaan politiikkaan ja ovat yhteneväiset valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen kanssa.

Finanssipoliittiset tavoitteet

Keskipitkän aikavälin tavoite

Keskipitkän aikavälin tavoite (Medium-Term Objective, MTO) rakenteelliselle rahoitusasemalle on syksyn 2019 vakausohjelmassa[7] asetettu -0,5 % suhteessa BKT:hen. Tämä on se minimitaso, johon Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa[8] sitoutunut. MTO:n seuraava, kolmen vuoden välein, tapahtuva tarkistamisajankohta on v. 2022.

Muut finanssipoliittiset tavoitteet

Kevään 2020 vakausohjelma tehtiin komission ja jäsenmaiden sopimalla tavalla sisällöltään normaalia suppeampana eikä siinä asetettu julkisen talouden monivuotisia tai sektorikohtaisia tavoitteita. Kevään 2021 vakaus- ja lähentymisohjelmat tehdään normaalimuotoisina.

Maaliskuussa 2020 käyttöönotettu vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke on voimassa edelleen v. 2021, ja todennäköisesti myös v. 2022. Tämä antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa tilapäisesti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä. Kotimaisen finanssipoliittisen lainsäädännön (finanssipoliittinen laki, 869/2012 ja julkisen talouden suunnitelmaa koskeva asetus, 120/2014) mukaisten poikkeuksellisten olosuhteiden on myös katsottu olevan voimassa,

[5] 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 finanssipolitiikan kaikkein todennäköisimpään skenaarioon tai varovaisempaan skenaarioon”.

[6] Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen 15.3.2021 julkaisemaan kansantalouden tilinpitoon.

[7] Julkisen talouden suunnitelma 2020—2023. Lokakuu 2019.

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

mikä tarkoittaa, että monivuotisten ja sektorikohtaisten tavoitteiden ei tarvitse johtaa keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen.[9]

Koska Suomi ylitti v. 2020 perussopimuksen alijäämäviitearvon, 3 % suhteessa BKT:hen, tavoitteenasettelussa on ensisijaisesti lähdetty siitä, että tavoitteena on saada nimellinen alijäämä 3 prosentin alijäämäviitearvon alle v. 2022 ja näin mahdollisuuksien mukaan välttää liiallisen alijäämän menettely (EDP). Liiallisen alijäämän menettelyjen käynnistäminen on mahdollista myös yleisen poikkeuslausekkeen voimassaollessa. Kun poikkeuslausekkeen voimassaolo päättyy — tämänhetkisen arvion mukaan v. 2023 — tavoitteenasettelu palautetaan MTO:n saavuttamiseen. Vakaus- ja kasvusopimuksen sekä kotimaisen lainsäädännön mukaan rakenteellista rahoitusasemaa tulisi parantaa 0,5 % suhteessa BKT:hen v. 2023. MTO:n saavuttaminen jää vakausohjelma- ja hallituskauden ulkopuolelle ja sitä koskevaa tavoitteenasettelua arvioitaneen seuraavan hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa/vakausohjelmassa.

Monivuotiset tavoitteet julkisen talouden alijäämälle, velalle ja menoille on esitetty taulukossa 1.

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

	2021	2022	2023	2024
Julkisyhteisöjen nimellinen rahoitusasema	-4,7	-2,9	-2,1	-1,7
Julkisyhteisöjen menot	56,3	54,0	53,1	52,3
Julkisyhteisöjen bruttovelka	71,6	72,4	73,9	74,7

Hallituksen toimet finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi

Hallitus toteuttaa aktiivista ja vastuullista finanssipolitiikkaa, joka mitoitetaan suhdannetilanteen edellyttämällä tavalla. Finanssipolitiikka on ollut taantumassa voimakkaasti elvyttävää. Hallitus on päättänyt laajoista toimista, joilla turvataan työpaikkoja ja ihmisten toimeentuloa sekä helpotetaan yritysten taloustilannetta koronavirustilanteesta aiheutuvissa vaikeuksissa.

Toisaalta hallitusohjelman mukaiset toimet (pysyvät lisäpanostukset ja ns. tulevaisuusinvestoinnit), hallitusohjelman mukaisen ns. poikkeusolojen mekanismin käyttöönotto vuosille 2021—2022, hallituksen puoliväliriihessä päättämä valtion menokehysten tason korotus sekä Suomen kestävän kasvun ohjelman toimeenpano tukevat talouden aktiviteettia kehyskaudella. Finanssipolitiikan linja rakentuu siten että menotaso asteittain alenee poikkeuksellisen korkealta vuosien 2020—2021 tasolta. Tätä tukee päätös 370 milj. euron pysyvistä uudelleenkohdennuksista vuodesta 2023 lukien. Lisäksi syksyn 2021 budjettiriihen yhteydessä tullaan päättämään 100—150 milj. euron valtiontaloutta vahvistavasta veroratkaisusta.

Hallituksen tavoitteena on, että vuosikymmenen puolivälissä työllisyysaste on 75 %. Hallitus on sitoutunut pitkäjänteiseen työhön työllisyysasteen nostamiseksi tekemällä päätöksiä, joilla voidaan saavuttaa arviolta 80 000 lisätyöllistä. Hallitus on jo aiemmin päättänyt toimenpiteistä, joilla tavoitellaan 31 000—33 000 lisätyöllistä. Puoliväliriihessä päätettävillä toimenpiteillä tavoitellaan 40 000—44 500 lisätyöllistä. Hallituskauden loppuun mennessä tehdään lisäksi päätökset 110 milj. eurolla julkista taloutta vahvistavista työllisyystoimista.

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

Hallituksen talouspolitiikan ja finanssipolitiikan linjaa on kuvattu tarkemmin luvussa 1. Julkisen talouden tuloihin ja menoihin vaikuttavat toimet, jotka on otettu huomioon riippumattomassa ennusteessa ja julkisen talouden suunnitelmassa, on esitelty luvussa 9.

Vakausohjelman tavoiteskenaariossa on vuodelle 2023 lisäksi otettu huomioon syksyn budjettiriihen yhteydessä määriteltävät julkista taloutta 100 milj. eurolla vahvistavat verotoimet sekä 1/3 hallituskauden loppuun mennessä määriteltävistä työllisyystoimista, jotka vahvistavat julkista taloutta yhteensä 110 milj. eurolla.

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

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.

Julkisen talouden alijäämä oli v. 2020 5,4 % suhteessa BKT:hen. Riippumattoman ennusteen mukaan alijäämä pienenee v. 2021 4,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen. 2,9 prosenttiin suhteessa BKT:hen v. 2022. Vuosina 2023—2024 alijäämä pienenee vakausohjelman tavoiteuran ja riippumattoman ennusteen mukaisesti edelleen. Näin ollen viitearvon ylitys on poikkeuksellinen ja väliaikainen, mutta ei vähäinen. Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi rikkoo alijäämäkriteeriä, kuten lähes kaikki EU-maat. Hallitus tavoittelee alijäämäviitearvon alittumista ja alijäämäkriteerin täyttymistä vuodesta 2022 eteenpäin.

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

Julkinen velkasuhde nousi v. 2020 69,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen ja jatkaa riippumattoman ennusteen mukaan nousuaan v. 2021 noin 71,6 prosenttiin suhteessa BKT:hen ja edelleen 72,4 prosenttiin v. 2022. Vakausohjelman tavoiteuran tai riippumattoman ennusteen mukaan julkinen velkasuhde ei käänny alenevalle uralle vakausohjelman kaudella. Näin ollen valtiovarainministeriön arvion mukaan velkakriteeri rikkoutuu vuodesta 2020 eteenpäin.

Komissio totesi sekä alijäämä- että velkakriteerin rikkoutumisen 126 artiklan 3 kohdan mukaisessa raportissaan keväällä 2020. Komissio päätyi tällöin kuitenkin olemaan käynnistämättä liiallisen alijäämän menettelyä yhdenkään jäsenmaan kohdalla. Komissio valmistellee vastaavan raportin myös keväällä 2021. Liiallisen alijäämän menettelyn käynnistäminen alijäämä- ja/tai velkakriteerin rikkoutumisen perusteella on mahdollista.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan noudattaminen

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

Kesällä 2020 hyväksytyissä maakohtaisissa suosituksissa ei annettu numeerisia vaatimuksia. Sen sijaan lähes kaikille jäsenmaille annettu maakohtainen suositus oli ”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”.[10]

Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi on noudattanut sille annettua maakohtaista suositusta v. 2020.

Toukokuussa julkaistavien maakohtaisten suositusten muoto on vielä epäselvä. Euroopan komissio julkaisi 3.3. tiedonannon ”Vuosi covid-19-pandemian alkamisesta — finanssipoliittiset toimet”, jossa komissio kertoo aikomuksistaan finanssipolitiikan koordinaatiossa EU-tasolla keväällä 2021. Tiedonannossa käsitellään yhtäältä sitä, missä olosuhteissa komissio voisi ehdottaa keväällä 2020 käyttöönotetun vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen voimassaolon päättämistä ja toisaalta, millaista maakohtaista finanssipoliittista ohjeistusta on odotettavissa kevään maakohtaisissa suosituksissa.

Tiedonannon mukaan maakohtaisissa suosituksissa annettava ohjaus on pääasiassa laadullista, mutta voi pitää sisällään jotain numeerisia elementtejä. Maat jaettaisiin ohjauksessa kahteen ryhmään:

— Maat, joissa on alhainen kestävyysriski: finanssipolitiikan tulee olla kasvua tukevaa v. 2022, ottaen huomioon RRF:n vaikutus.

— Maat, joissa on korkea velkataso: finanssipolitiikan tulee olla maltillista ja kansallisesti rahoitettuja investointeja säilyttävää käyttäen RRF-avustuksia korkealaatuisiin investointeihin.

Mikäli kestävyysriskejä arvioidaan ns. S1-indikaattorin perusteella, valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi kuuluisi näistä jälkimmäiseen ryhmään, sillä Suomen kestävyysriskit S1-indikaattorin perusteella ovat keskitasolla, eivät alhaiset.

Maakohtaisten suositusten tarkan muodon ollessa epäselvä valtiovarainministeriön arvion mukaan ennaltaehkäisevän osan noudattamisen ennakollinen arviointi vuoden 2022 osalta ei tässä kohdin ole mahdollista. Tämänhetkisen arvion mukaan yleinen poikkeuslauseke on kuitenkin voimassa vielä v. 2022, joten normaaliin edistymiseen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta ei olla vielä silloin palaamassa.

Vuonna 2023 palattaneen normaaliin ja vakaus- ja kasvusopimuksen sekä kotimaisen finanssipoliittisen lainsäädännön pohjalta voidaan olettaa, että rakenteellisen jäämän tulisi tällöin parantua 0,5 % suhteessa BKT:hen. Vakausohjelman tavoiteuran sekä riippumattoman ennusteen mukaan rakenteellisen jäämän parantuminen olisi tämän mukaista, mutta on kuitenkin huomioitava, että rakenteellisen jäämän arviointiin liittyy epävarmuuksia talouden voimakkaassa suhdannekääntymässä. Tuotantokuilun arviointi on vaikeaa ja todennäköisesti arvio suhdannetilanteesta muuttuu myöhemmissä ennusteissa, kun kuva talouskehityksestä täydentyy.

[10] Kesällä 2020 hyväksytty maakohtainen suositus korvasi näin ollen vuoden 2019 maakohtaisen suosituksen ”varmistaa, että nettomääräisten julkisten perusmenojen nimellinen kasvu on enintään 1,9 prosenttia vuonna 2020, jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus on 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen”.

Joka tapauksessa keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttaminen jää tämän hallitus-/vakausohjelmakauden ulkopuolelle.

Valtioneuvoston arvio edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta

Valtioneuvoston arvion mukaan Suomi on noudattanut v. 2020 saamaansa julkista taloutta koskevaa maakohtaista suositusta. 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 kokonaisarvioinnin yhteydessä tai Euroopan unionin neuvoston kiinnitettyä asiaan huomiota Suomen vakausohjelmasta antamassaan lausunnossa.

Arvio edistymisestä vuoden 2020 maakohtaisissa suosituksissa

Kuten yllä on arvioitu, Suomi on noudattanut heinäkuussa 2020 saamaansa julkista taloutta koskevaa suositusta. Edistymistä muissa Suomelle v. 2020 annetuissa maakohtaisissa suosituksissa käsitellään toukokuussa 2021 julkaistavan elpymis- ja palautumissuunnitelman liitteenä olevassa kansallisessa uudistusohjelmassa.

Vertailu muihin ennusteisiin ja herkkyysanalyysi

Hallituksen asettamien tavoitteiden vertailu komission viimeisimpään julkisen talouden ennusteeseen on esitetty alla olevassa taulukossa ja herkkyysanalyysi julkisen talouden suunnitelman liitteessä 4. Komission uusimmat BKT- ja inflaatioluvut ovat helmikuulta 2021 ja julkisen talouden luvut marraskuulta 2020.

Taulukot 1.—3.

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

	2020	2021	2022	2023	2024
Rakenteellinen jäämä					
— tavoite				-1,8	-1,5
— ennuste	-3,4	-3,5	-2,4	-1,8	-1,6
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto					
— tavoite				-2,1	-1,7
— ennuste	-5,4	-4,7	-2,9	-2,2	-1,7
Julkisyhteisöjen bruttovelka					
— tavoite				73,9	74,7
— ennuste	69,2	71,6	72,4	73,9	74,8
Julkisyhteisöjen menot					
— tavoite				53,1	52,3
— ennuste	56,7	56,3	54,0	53,1	52,3

Taulukko B. Vertailu komission edelliseen ennusteeseen

	Komission ennuste			VM ennuste			
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2023
BKT, muutos, %[1]	-3,1	2,8	2	-2,8	2,6	2,5	1,5
Kuluttajahintaindeksi, muutos, %[1]	0,4	1,2	1,2	0,3	1,4	1,5	1,7
työttömyysaste, %[2]	7,9	7,7	7,4	7,8	7,8	7,2	6,9
Julkisyhteisöjen rahoitusasema, % BKT:sta[2]	-7,6	-4,8	-3,4	-5,4	-4,7	-2,9	-2,1
Rakenteellinen jäämä, % BKT:sta[2]	-5,3	-3,5	-2,7	-3,4	-3,5	-2,4	-1,8
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta[2]	69,8	71,8	72,5	69,2	71,6	72,4	73,9

[1)] Komission talviennuste helmikuu 2021

[2)] Komission syysennuste marraskuu 2020

Taulukko 1a. Makrotalouden näkymät

	2020 mrd. euroa	2020	2021	2022	2023	2024
1. BKT:n määrä	229,5	-2,8	2,6	2,5	1,5	1,4
2. BKT käyvin hinnoin	247,8	-1,2	4,4	4,2	3,4	3,2
BKT:n määrän komponentit						
3. Yksityiset kulutusmenot	119,9	-4,9	3,5	2,9	1,6	1,6
4. Julkiset kulutusmenot	56,6	2,3	2,3	0,0	-1,5	0,1
5. Pääoman muodostus	50,8	-3,1	-0,2	3,5	2,8	2,1
6. Varastojen muutos (% BKT:sta)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Tavaroiden ja palvelusten vienti	89,6	-6,6	4,6	4,7	3,7	2,2
8. Tavaroiden ja palvelusten tuonti	88,1	-6,6	4,1	3,8	3,1	2,2
Laskennallinen vaikutus BKT:n kasvuun, %-yksikköä						
9. Kotimainen lopputuotekysyntä	227,3	-2,8	2,3	2,3	1,1	1,3
10. Varastojen muutos	0,1	0,0	0,1	-0,2	0,1	0,0
11. Nettovienti	1,4	0,0	0,2	0,4	0,2	0,1

Taulukko 1b. Hintaindeksien kehitys

	2020	2021	2022	2023	2024
1. BKT:n hinta	1,7	1,7	1,7	1,9	1,8
2. Yksityisen kulutuksen hinta	0,4	1,4	1,5	1,7	1,7
3. Harmonisoitu kuluttajahintaindeksi	0,4	1,5	1,7	1,9	1,8
4. Julkisen kulutuksen hinta					
5. Investointien hinta					
6. Vientihintaindeksi	-4,6	1,8	1,8	1,6	1,6
7. Tuontihintaindeksi	-5,3	2,0	1,9	1,7	1,6

Taulukko 1c. Työmarkkinoiden kehitys

	2020 taso	2020	2021	2022	2023	2024
1. Työllisyys, 1 000 henkeä	2 528	-1,5	0,1	1,2	0,6	0,4
2. Työllisyys, 1 000 työtuntia						
3. Työttömyysaste (%)	213	7,8	7,8	7,2	6,9	6,7
4. Työn tuottavuus, henkeä	88,5	-1,3	2,5	1,3	0,9	0,9
5. Työn tuottavuus, tehdyt työtunnit						
6. Palkansaajakorvaukset	110,2	-1,6	4,4	3,8	3,2	2,8
7. Palkansaajakorvaukset työntekijää kohden	43,6	-0,1	4,4	2,6	2,5	2,4

Taulukko 1d. Sektorikohtaiset taseet, % BKT:sta

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Suomen nettoluotonanto ulkomaille	0,4	0,2	0,4	0,6	0,6	0,6
josta:						
— Tavaroiden ja palvelujen tase						
— Tuotannontekijäkorvausten ja tulonsiirtojen tase						
— Pääomansiirrot, netto						
2. Yksityisen sektorin nettoluotonanto						
3. Julkistalouden nettoluotonanto						
4. Tilastollinen ero	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4

Taulukko 2a. Julkisyhteisöjen näkymät, % BKT:sta

	2020 milj. euroa	2020	2021	2022	2023	2024
Nettoluotonanto alasektoreittain (EDP B.9)						
1. Julkisyhteisöt yhteensä	-12 924	-5,4	-4,7	-2,9	-2,1	-1,7
2. Valtio	-13 370	-5,6	-5,0	-2,9	-2,2	-1,9
3. Maakuntahallinto					-0,2	-0,2
4. Paikallishallinto	175	0,1	-0,3	-0,8	-0,6	-0,4
5. Sosiaaliturvarahastot	271	0,1	0,6	0,8	0,9	0,9
Julkisyhteisöt (S13)						
6. Tulot yhteensä	125 240	51,2	51,6	51,1	51,0	50,7
7. Menot yhteensä	127 974	56,7	56,3	54,0	53,1	52,3
8. Nettoluotonanto	-2 734	-5,4	-4,7	-2,9	-2,1	-1,7
9. Korkomenot	2 063	0,7	0,5	0,4	0,3	0,3
10. Perusjäämä	-671	-4,8	-4,2	-2,5	-1,8	-1,4
11. Kertaluonteiset toimet	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulolajit						
12. Verotulot (12=12a+12b+12c)	71 412	30,1	30,1	29,6	29,3	29,2
12a. Tuotannon ja tuonnin verot	32 889	13,8	13,9	13,6	13,4	13,2
12b. Tuloverot	37 726	15,9	15,8	15,7	15,6	15,6
12c. Pääomaverot	797	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
13. Sosiaaliturvamaksut	27 612	11,6	12,2	12,0	12,0	12,0
14. Omaisuustulot	6 468	2,7	2,6	2,8	2,8	2,9
15. Muut tulot (15=16-12-13-14)	16 184	6,8	6,7	6,7	6,8	6,6
16. = 6. Tulot yhteensä	121 676	51,2	51,6	51,1	51,0	50,7

	2020 milj. euroa	2020	2021	2022	2023	2024
josta: Veroaste (D2+D.5+D.61+D.91-D.995)	99 321	41,9	42,4	41,8	41,4	41,3
Menolajit						
17. Palkansaajakorvaukset + välituotekäyttö	57 262	24,1	24,2	23,7	23,3	23,0
17a. Palkansaajakorvaukset (eli palkat + työnantajan sotumaksut)						
17b. Välituotekäyttö						
18. Sosiaaliset tulonsiirrot (18=18a+18b)	53 557	22,6	22,0	21,5	21,3	21,2
josta työttömyyskorvaukset	5 799	2,4	2,1	1,8	1,7	1,7
18a. Luontoismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot						
18b. Rahamääräiset sosiaalietuudet						
19. = 9. Korkomenot	1 611	0,7	0,5	0,4	0,3	0,3
20. Tukipalkkiot	4 184	1,8	1,7	1,1	1,1	1,1
21. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	10 877	4,6	4,6	4,4	4,2	4,1
22. Pääomansiirrot	564	0,2	0,6	0,3	0,3	0,3
23. Muut menot (23 = 24 -17-18-19-20-21)	6 545	2,8	2,8	2,6	2,5	2,4
24. = 7. Menot yhteensä	134 600	56,7	56,3	54,0	53,1	52,3
josta: Julkinen kulutus	58 110	24,5	24,6	24,1	23,5	23,4

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

	2020 milj. euroa	2020	2021	2022	2023	2024
1. Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	121 676	51,2	51,6	51,1	50,9	50,6
2. Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	134 600	56,7	56,3	54,0	53,1	52,3

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

	2020 milj. euroa	2020	2021	2022	2023	2024
1. EU:n ohjemien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	492	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
1.a josta investoinnit, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	104	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	632	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1
3. Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	-726	-0,3	0,7	-0,1	0,0	0,1
4. Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	77	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Taulukot 4.—8.

Taulukko 4. Julkisyhteisöjen velkakehitys, % BKT:sta

	2020	2021	2022	2023	2024
1. Bruttovelan taso, % BKT:sta	69,2	71,6	72,4	73,9	74,7
2. Bruttovelan muutos, %-yks.	9,7	2,4	0,8	1,4	0,9
Bruttovelan muutokseen vaikuttavat tekijät, %-yks.					

	2020	2021	2022	2023	2024
3. Perusjäämä	4,8	4,2	2,5	1,8	1,4
4. Korkomenot	0,7	0,5	0,4	0,3	0,3
5. Virta-varantokorjauserät	4,3	-2,3	-2,1	-0,7	-0,8
josta:					
— Erot kassa- ja suoriteperusteisessa tilastoinnissa					
— Rahoitusvarojen nettohankinta					
— josta: yksityistämistulot					
— Muut (ml. bkt:n kasvun vaikutus)					
Velan implisiittinen korko	1,1	0,8	0,6	0,5	0,4
Muut relevantit muuttujat					
6. Likvidi rahoitusvarallisuus (AF1, AF2, AF3, AF5)					
7. Nettorahoitusvelka (7=1-6)					
8. Valtion velkojen kuoletukset (olemassaolevat velkakirjat)					
9. Valuuttamääräisen velan osuus					
10. Valtion velkojen keskimääräinen maturiteetti					

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

	2020	2021	2022	2023	2024
1. BKT:n määrän %-muutos	-2,8	2,6	2,5	1,5	1,4
2. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä	-5,4	-4,7	-2,9	-2,1	-1,7
3. Korkomenot	0,7	0,5	0,4	0,3	0,3
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					
kontribuutiot:					
— työpanos					
— pääomapanos					
— kokonaistuottavuus					
6. Tuotantokuilu					
7. Rahoitusjäämän suhdannekomponentti					
8. Suhdannekorjattu rahoitusjäämä (2-7)					
9. Suhdannekorjattu perusjäämä (8+3)					
10. Rakenteellinen jäämä (8-4)	-3,4	-3,5	-2,4	-1,8	-1,5

Taulukko 6. Erot edelliseen vakausohjelmaan nähden

	2020	2021	2022	2023	2024
BKT:n kasvu (%)					
VO-2020 huhtikuu	-5,5	1,3	1,3		
VO-2021 toukokuu	-2,8	2,6	2,5	1,5	1,4
Ero, %-yks.					
Julkistalouden rahoitusjäämä, % BKT:sta					
VO-2020 huhtikuu	-7,2	-4,0	-4,1		
VO-2021 toukokuu	-5,4	-4,7	-2,9	-2,1	-1,7
Ero, %-yks.*					
Julkisyhteisöjen bruttovelka, % BKT:sta					
VO-2020 huhtikuu	69,1	71,5	73,8		
VO-2021 toukokuu	69,2	71,6	72,4	73,9	74,7

	2020	2021	2022	2023	2024
Ero, %-yks.*					

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

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Kokonaismenot	46,6	53,9	56,7	53,0	55,6	56,9	59,5
Josta: ikäsidonnaiset menot			31,2	30,6	30,6	30,3	31,2
Kokonaistulot	51,7	51,4	51,2	50,5	51,7	52,8	54,4

Taulukko 7a. Ehdolliset vastuut, % BKT:sta

	2020	2021
Valtion takuut	36,2	
joista rahoituslaitoksille	12,4	

Taulukko 8. Ennusteen taustaoletukset[1]

	2020	2021	2022	2023
3kk EURIBOR-korko	-0,4	-0,5	-0,5	-0,4
Obligaatiokorko 10v.	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
USD/EUR-valuuttakurssi	1,1	1,2	1,2	1,2
Nimellinen efektiivinen valuuttakurssi	2,7	1,7	0,0	
Maailman (poislukien EU) BKT-kasvu	-3,4	5,2	3,8	
EU-28 BKT-kasvu	-6,3	3,7	3,9	
Tärkeimpien vientimarkkinoiden BKT-kasvu	-7,1	6,0	4,1	3,8
Maailmankaupan kasvu	-5,5	6,6	4,5	4,3
Raakaöljy (USD/barreli)	43,4	61,8	58,3	55,9

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