

JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA VUOSILLE 2020—2023

SISÄLLYSLUETTELO

1. Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja	5
2. Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt	6
3. Taloudelliset lähtökohdat	8
3.1. Talouden näkymät	8
3.2. Julkisen talouden näkymät	9
3.3. Talouden rakennemuutos, väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys	13
4. Valtion taloudelliset vastuut ja riskit	13
5. Valtiontalous	15
5.1. Valtiontalouden kehysääntö	15
5.2. Budjettitalouden menokehitys ja määrärahakehitys	16
5.3. Budjettitalouden linjaukset 2020—2023	19
5.3.1. Hallinnonalakohtaiset linjaukset	20
5.3.2. Valtion yhteiset tietojärjestelmähankkeet ja hallinto	34
5.4. Budjettitalouden tulot	36
5.5. Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka	39
5.6. Budjetin ulkopuolinen valtiontalous	40
5.7. Kestävä kehitys	43
6. Kuntatalous	45
6.1. Kuntataloutta koskevat linjaukset	45
6.2. Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet	47
6.3. Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta	50
7. Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot	52
8. Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla	54
8.1. Toimenpiteiden kokonaismittaluokka ja ajoitus	54
8.2. Julkisen talouden menoihin kohdistuvat toimet	59
8.3. Julkisen talouden tuloihin kohdistuvat toimet	59
9. Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista	60
LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset	63
LIITE 2 Valtiontalouden kehysten hinta- ja kustannustasotarkistukset	65
LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan	67
LIITE 4 Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen	68
LIITE 5 Vakausohjelma	70

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

VM/2012/02.02.00.00/2018

4.4.2019

Jakelussa mainitut

JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA VUOSILLE 2020—2023

Julkisen talouden suunnitelma sisältää samalla Suomen vakausohjelman sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta. Julkisen talouden suunnitelma perustuu asetuksen 473/13 artiklan 4 mukaisesti valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan makrotalouden ja julkisen talouden ennusteeseen. Vakausohjelmaan liittyvät erityiset tiedot on esitetty liitteessä 5.

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020—2023 ei sisällä uusia poliittisia linjauksia, vaan se pohjautuu nyky-lainsäädäntöön ja siinä on otettu huomioon pääministeri Sipilän hallituksen tekemien päätösten vaikutukset tulevien vuosien meno- ja tulotasoon.

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

1. Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja

Suomen talouden ja julkisen talouden tila on vahvistunut viime vuosina selvästi. Julkisen talouden alijäämä on pienentynyt ja velkasuhde kääntynyt laskuun. Työllisyys on kasvanut ja työttömyys vähentynyt nopeasti.

Vaikka julkisen talouden tila on parantunut, ei työtä julkisen talouden vahvistamiseksi ole syytä lopettaa. Rakenteellisesti alijäämäisenä pysyvä julkinen talous ja aiempaan verrattuna korkea velkasuhde sekä suuret takausvastuut ovat heikentäneet julkisen talouden kykyä sietää häiriöitä, jotka leviävät Suomeen tyypillisesti maailmantaloudesta. Ennusteiden mukaan talouskasvu hidastuu vähitellen lähivuosina. Taantumakaan mahdollisuutta ei tulevalle vaalikaudella voi sulkea pois.

Julkista taloutta on jo usean vuoden ajan heikentänyt väestön ikääntyminen. Ikäsidonnaisten menojen kasvun vuoksi julkinen talous ei ole yltänyt ylijäämään, vaikka julkista taloutta on vahvistettu sopeutustoimin ja talouskehitys on ollut suotuisa.

Ikäsidonnaisten menojen kasvu jatkuu nopeana myös ensi vuosikymmenellä. Julkisen talouden alijäämät alkavat jälleen kasvaa, kun julkista taloutta vahvistavat toimet päättyvät. 2020-luvulla julkista taloutta heikentävät ikäsidonnaisten menojen kasvun lisäksi mm. hävittäjähankinnat, korjausvelka ja muut suuret investointitarpeet.

Väestön ikääntymisen vuoksi julkisessa taloudessa on kestävyysongelma, jota ei ole vielä saatu ratkaistua. Kestävyysvaje tarkoittaa sitä, että pitkällä aikavälillä julkisen talouden tulot eivät riitä menojen katteeksi. Vanhusväestön määrän kasvu lisää erityisesti terveydenhuolto- ja hoivamenoja, joiden rahoittamiseksi nykyinen kokonaisveroaste ei tulevaisuudessa riitä. Lisäksi työikäisen väestön määrän väheneminen heikentää talouden kasvumahdollisuuksia ja siten julkisten hyvinvointipalvelujen ja etuuksien rahoitusta.

Finanssipolitiikan linja

Julkisen talouden kestävyys- ja julkisen talouden puskureiden vahvistaminen edellyttää sekä nopeavaikutteisia toimenpiteitä että rakenteellisia uudistuksia, jotka vahvistavat julkista taloutta pidemmällä aikavälillä. Julkisen talouden kestävyyttä, yhteiskunnan vakautta ja talouskasvua voidaan kohentaa tehostamalla julkista palvelutuotantoa, kasvattamalla työllisyyttä sekä luomalla suotuisa toimintaympäristö investointien, osaamisen ja tuottavuuden kasvulle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun hillitseminen ja palvelujen yhdenvertaisuuden turvaaminen edellyttävät julkisen palvelutuotannon tuottavuuden parantamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamista. On tärkeää, että palvelujen järjestämisvastuu saadaan siirrettyä kuntia vahvemmilte järjestäjille.

Työllisyyttä voidaan lisätä alentamalla työttömyyttä, kannustamalla työvoiman ulkopuolella olevia työelämään ja edistämällä työperäistä maahanmuuttoa. Mahdollisia keinoja ovat mm. työntöön kannustimien parantaminen sosiaaliturvan, verotuksen ja palvelujärjestelmän muodostama kokonaisuutta uudistamalla sekä alueellista ja ammatillista liikkuvuutta lisäävät ja työuria pidentävät toimet. Julkisen talouden kestävyyskannalta on tärkeää kiinnittää huomiota myös toimien kustannustehokkuuteen.

Seuraava hallitus konkretisoi hallitusohjelmassa sopimansa finanssipolitiikan linjan hallituskauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa syksyllä 2019.

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. Julkisen talouden suunnitelma sisältää valtionaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huh-tikuun loppuun mennessä.

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020—2023 ei sisällä uusia poliittisia linjauksia, vaan se pohjautuu nykyilainsäädäntöön ja siinä on otettu huomioon pääministeri Sipilän hallituksen tekemien päätösten vaikutukset tulevien vuosien meno- ja tulotasoon. Tämä julkisen talouden suun-

nitelma muodostaa pohjan seuraavan vaalikauden päätösperäisille toimille, joista on tarkoitus päättää uuden hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa syksyllä 2019. Tällöin tuleva hallitus asettaa myös uudet rahoitusasematavoitteet.

Keskipitkän aikavälin tavoite

Keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) on vuoden 2016 vakausohjelmassa asetettu -0,5 prosenttiin suhteessa BKT:seen rakenteelliselle rahoitusasemalle.

Keskipitkän aikavälin tavoitteet tulee tarkistaa kolmen vuoden välein. Tämä tarkoittaa, että tarkistusajankohta osuu vuoteen 2019. Suomen nykyinen MTO täyttää sille asetetut minimivaatimukset, ml. että Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa sitoutunut MTO:n minimitasoon -0,5 % suhteessa BKT:seen. Vaalien jälkeen nimitettävä uusi hallitus määrittelee MTO:n ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan.

Kesällä 2018 hyväksytyjen maakohtaisten suositusten mukaisesti Suomen tulee saavuttaa keskipitkän aikavälin tavoitteensa v. 2019 ottaen huomioon Suomelle myönnetyt joustot. Suomelle myönnettiin keväällä 2017 rakenneuudistus- ja investointilausekkeen mukaista joustoa yhteensä 0,6 % BKT:sta, joka sallii poikkeaman keskipitkän aikavälin tavoitteeseen johtavalta polulta vuosina 2017—2019.

Muut finanssipoliittiset tavoitteet

Pääministeri Sipilän hallitus asetti keväällä 2017 julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018—2021 keskipitkän aikavälin tavoitteeseen johtavan vuosittaisen rakenteellisen rahoitusaseman muutoksen kanssa sopusoinnussa olevat monivuotiset nimelliset tavoitteet julkisen talouden rahoitusasemalle, julkisen talouden menoille ja julkisen talouden velalle. Tavoitteet perustuivat hallituksen tavoitteleman 72 prosentin työllisyysastetavoitteen toteutumiseen ja niitä koskeva tavoiteskenaario esitettiin vakausohjelmassa.

Vaalikauden alussa asetettiin nimelliset rahoitusasematavoitteet vuodelle 2019 siten että:

- valtiontalouden alijäämä korkeintaan ½ % suhteessa BKT:seen.
- kuntatalouden alijäämä korkeintaan ½ % suhteessa BKT:seen.
- työeläkerahastojen ylijäämä n. 1 % suhteessa BKT:seen.
- muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema n. 0 % suhteessa BKT:seen.

Jos päätetyt tavoitteet saavutetaan, ne johtavat keväällä 2016 asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen tai sitä vahvempaan rakenteelliseen rahoitusasemaan.

Toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi kuvataan alasektoreittain luvuissa 5—7. Luvussa 8 tarkastellaan toimenpiteiden kokonaisvaikutusta julkiseen talouteen. Luvussa 3.2 esitetään arvio siitä, miten pääministeri Sipilän hallituksen asettamat finanssipoliittiset tavoitteet toteutuvat val-

tiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattoman ennusteen valossa. Vakausohjelmassa (liite 5) on arvioitu tarkemmin keskipitkän aikavälin tavoitteen sekä EU-kriteerien täyttymistä.

Valtiontalouden kehys

Vastuullisen, pitkäjänteisen ja taloudellista vakautta edistävän menopolitiikan varmistamiseksi valtiontalouden nykymuotoinen kehysjärjestelmä on ollut käytössä vuodesta 2003 lukien. Myös kuluneella vaalikaudella hallitus sitoutui kehysten noudattamiseen. Kehyspäätös vuosille 2020—2023 ei kuitenkaan sisällä ns. vaalikauden kehystasoa. Vaalikauden kehystason vuosille 2020—2023 päättää huhtikuun eduskuntavaalien jälkeen nimitettävä hallitus. Tässä julkisen talouden suunnitelmassa ja sen luvussa 5 tarkastellaan siten vain yleisemmin kehyspäätökseen sisältyvien valtion menojen kehitystä.

Kuntatalouden menorajoite

Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta edellyttää, että julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Järjestelmä on ollut käytössä vuodesta 2015 lukien. Kuntatalouden menorajoitteesta vuosille 2020—2023 päättää vaalien jälkeen nimitettävä uusi hallitus. Kuntatalouden menorajoitetta ja valtion toimenpiteiden vaikutusta kuntatalouteen käsitellään luvussa 6.

3. Taloudelliset lähtökohdat

Julkisen talouden suunnitelma perustuu asetuksen 473/13 artiklan 4 mukaisesti valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan makrotalouden ja julkisen talouden ennusteseen. Tässä luvussa esitetään riippumattoman ennusteen mukaiset makrotalouden ja julkisen talouden näkymät. Ennustetta on kuvattu tarkemmin valtiovarainministeriön Taloudellisessa katsauksessa.

3.1. Talouden näkymät

Talouden suhdannenäkymät 2019—2021

Vuonna 2019 Suomen talouskasvu hidastuu selvästi nousukauden jälkeen. Talouskasvu hidastuu edelleen alle 1½ prosenttiin v. 2020—2021.

Vuonna 2019 Suomen BKT:n ennustetaan kasvavan 1,7 %. Kotimainen kysyntä ylläpitää kasvua. Yksityisen kulutuksen kasvu jatkuu vahvana. Käytettävissä olevien tulojen kasvua ylläpitää hyvä työllisyyden kehitys sekä kiihtyvä ansiotason nousu. Yksityisten investointien kasvu jää vaisuksi. Erityisesti uusien asuntojen rakentaminen vähenee voimakkaasti. Suomen viennin kasvua hidastaa ennustejaksolla maailmankaupan hidastuva kasvu.

Vuonna 2020 talouskasvu hidastuu 1,4 prosenttiin. Ansiotason nousu tukee yksityisen kulutuksen kasvua. Ennustejaksolla tuonnin ja viennin arvo kasvavat sekä volyymin kasvun että hintojen nousun seurauksena. Vuonna 2021 BKT:n kasvu hidastuu 1,2 prosenttiin.

Taloukasvun hidastuminen ja nimellispalkkojen nousu alkavat asteittain heikentää työvoiman kysynnän kasvua v. 2020—2021. Työttömyysasteen aleneminen finanssikriisiä edeltävän suhdannehuipun lukemiin lisää työmarkkinoiden kireyttä, mikä puolestaan vahvistaa palkankorotuspaineita ja synnyttää työvoimakapeikkoja talouteen.

Inflaatiopaineiden odotetaan kokonaisuutena kasvavan hitaasti lähivuosina. Ansiotason nousun odotetaan vähitellen heijastuvan laajemmin hintoihin ja kulutuskysyntä kasvaa tasaisesti. Raaka-aineiden hintojen kasvu on kuitenkin maltillista.

Keskipitkän aikavälin näkymät

Taloukasvun arvioidaan hidastuvan noin prosenttiin v. 2022 ja alle prosenttiin v. 2023. Talouden ja väestörakenteen jo vuosia käynnissä ollut rakennemuutos vaikuttaa myös talouden pidemmän aikavälin kasvunäkymiin. Työkäisen väestön supistuminen vähentää työpanosta lähivuodet, mutta työvoimaosuuksien arvioidaan hieman kohoavan etenkin vanhemmissa ikäryhmissä. Toinen työpanoksen kehitystä rajoittava tekijä on korkea rakenteellinen työttömyys.

Kokonaistuottavuuden kasvu on ollut keskeinen taloukasvun lähde viime vuosikymmenet. Viime vuosina kokonaistuottavuus on kehittynyt hyvin vaatimattomasti. Heikon kehityksen taustalla ovat olleet suhdannetekijät mutta myös rakenteelliset tekijät. Korkean tuottavuuden toimialojen tuotanto on supistunut merkittävästi, ja koko talouden rakenne on palveluvaltaistunut. Kokonaistuottavuuden trendikasvu on ollut nollan tuntumassa viime vuosina ja myös lähivuosina kasvun arvioidaan olevan huomattavasti hitaampaa kuin mihin 2000-luvun alkupuolella totuttiin.

Työpanoksen ja kokonaistuottavuuden lisäksi talouden tuotantoedellytyksiin vaikuttaa pääomakanta. Useita vuosia jatkunut matala investointiaste on osaltaan hidastanut pääomakannan kasvua ja siten heikentänyt tulevaa talouden kasvupotentiaalia. Investointien viime vuosien kasvu korjaa kuitenkin jatkuessaan jonkin verran tilannetta.

Taulukko 1. Kansantalouden kehitys

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BKT:n arvo, mrd. euroa	223,9	233,6	241,7	249,8	257,6	265,1	272,1
BKT:n määrän muutos, %	2,7	2,3	1,7	1,4	1,2	1,0	0,7
Työttömyysaste, %	8,6	7,4	6,3	6,1	6,0	6,1	6,3
Työllisyysaste, %	69,6	71,7	72,7	73,2	73,6	73,5	73,3
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	0,7	1,1	1,2	1,5	1,7	1,8	1,8
Pitkä korko, 10 v, %	0,5	0,7	0,8	1,4	2,0	2,5	2,9

3.2. Julkisen talouden näkymät

Suomen taloudessa kolme vuotta jatkunut hyvä suhdanne on kohentanut julkisen talouden tilaa. Viime vuonna julkisen talouden alijäämä supistui jälleen edellisvuodesta. Taloukasvu jatkuu kohtuullisena vielä lähivuosina, jolloin julkisen talouden rahoitusasema tasapainottuu. Ensi vuosikymmenelle tultaessa taloukasvu hidastuu edelleen, ja julkisen talouden rahoitusasema alkaa heiketä.

Julkinen velka suhteessa BKT:hen laski alle 60 prosenttiin v. 2018. Nimellisesti julkinen talous kuitenkin jatkaa velkaantumista. Noususuhdanteesta huolimatta julkinen velkasuhde on alentunut hyvin hitaasti. Puskurit kohtaamaan seuraava taantuma ovat hyvin ohuet. Julkinen velkasuhde kääntyy uudelleen nousuun heti vuosikymmenen alussa.

Julkisessa taloudessa on edelleen vakavia rakenteellisia ongelmia huolimatta julkisen talouden hetkellisestä tasapainottumisesta. Väestö ikääntyy, mikä näkyy kasvupaineena erityisesti hoito- ja hoivamenoissa myös tulevaisuudessa. Julkisen talouden tulisi olla 2020-luvun alussa selkeästi ylijäämäinen, jotta se olisi kestäväällä pohjalla kohtaamaan väestön ikääntymisestä aiheutuvat paineet.

Valtionhallinto oli v. 2018 julkisen talouden¹⁾ sektoreista alijäämäisin. Alijäämä supistuu hieman ennustejaksolla talouskasvun siivittämänä, mutta alijäämä alkaa kasvaa uudelleen keskipitkällä aikavälillä. Valtiontalouden sopeutustoimet päättyvät kuluvana vuonna, ja menojen kasvu alkaa kiihtyä lähivuosina. Paikallishallinnon rahoitusasemaa heikensi viime vuonna heikko verotulojen kasvu ja samaan aikaan kasvaneet kulutusmenot. Paikallishallinnon alijäämä alkaa heiketä ennustejakson loppupuolella. Paikallishallinnon rahoitusasemaa rasittaa myös ensi vuosikymmenellä väestön ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen kasvu. Valtion ja paikallishallinnon yhteenlaskettu alijäämä on 2020-luvun alussa lähes 3,5 mrd. euroa.

Sosiaaliturvarahastoihin kuuluvat työeläkelaitokset ovat selvästi ylijäämäisiä. Työeläkelaitosten ylijäämä pysyttelee hieman yli prosentissa ennustejaksolla. Yhtäältä eläkemenot kasvavat ripeästi, mutta toisaalta kohtuullinen talouskehitys lisää eläkemaksutuloja ja korkojen nousu omaisuus-tuloja. Muut sosiaaliturvarahastot ovat lievästi ylijäämäisiä. Työttömyysmenojen arvioidaan alenevan edelleen, ja työttömyysvakuutusmaksua oletetaan alennettavan ennustejaksolla. Maksun alentaminen pienentää sosiaaliturvarahastojen ylijäämän lähelle tasapainoa.

Menoaste eli menojen suhde BKT:hen aleni edelleen v. 2018. Menoaste on alentunut vuoden 2014 huipusta 5 prosenttiyksikköä. Menoastetta ovat alentaneet menojen kasvua hillitsevät toimet sekä supistuneet työttömyysmenot. Menoaste tasoittuu reilun 52 prosentin tuntumaan ennustejaksolla. Veroaste eli verojen ja veronluonteisten maksujen suhde BKT:hen on alentunut verokevennyksen ja kilpailukyky sopimuksen johdosta. Veroaste pysyy suurin piirtein ennallaan ennustejaksolla.

Taulukko 2. Julkisen talouden keskeisiä tunnuslukuja kansantalouden tilinpidon mukaan, suhteutettuna bruttokansantuotteeseen (%)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verot ja sosiaaliturvamaksut	43,3	42,5	42,3	42,3	42,1	42,0	41,9
Julkisyhteisöjen menot	54,2	53,1	52,6	52,2	52,0	52,2	52,5
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto	-0,8	-0,6	-0,3	0,0	-0,1	-0,3	-0,6
— Valtionhallinto	-1,8	-1,2	-0,7	-0,7	-0,7	-0,8	-1,0
— Paikallishallinto	-0,2	-0,8	-0,7	-0,6	-0,6	-0,7	-0,7

¹⁾ Suomen julkinen talous koostuu valtionhallinnosta, paikallishallinnosta ja sosiaaliturvarahastoista, jotka jakautuvat vielä lakisääteistä eläkevakuutusta hoitaviin työeläkerahastoihin ja muihin sosiaaliturvarahastoihin.

Taulukko 2. Julkisen talouden keskeisiä tunnuslukuja kansantalouden tilinpidon mukaan, suhteutettuna bruttokansantuotteeseen (%)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
— Työeläkelaitokset	0,9	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
— Muut sosiaaliturvarahastot	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0
Perusjäämä	-0,6	-0,5	-0,2	0,0	-0,1	-0,3	-0,5
Rakenteellinen jäämä	-0,6	-0,7	-0,7	-0,3	-0,4	-0,6	-0,8
Julkisyhteisöjen bruttovelka	61,3	58,9	58,1	57,4	57,4	57,7	58,3
Valtionvelka	47,2	44,9	44,2	43,4	43,3	43,3	43,7

Finanssipoliittisten sääntöjen ja tavoitteiden noudattaminen

Pääministeri Sipilän hallituksen finanssipoliittiset tavoitteet näyttävät valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen valossa pitkälti toteutuvan. Julkisen talouden velka suhteessa bruttokansantuotteeseen kääntyi laskuun v. 2016 ja velkasuhteen lasku jatkuu vuosina 2019 ja 2020. Tavoite julkisen talouden tulojen ja menojen tasapainottamisesta vuoteen 2021 mennessä on myös toteutumassa. Julkisen talouden rahoitusasema on ennusteen mukaan tasapainossa vuosikymmenen vaihteessa.

Uusimman ennusteen valossa julkisen talouden rakenteellinen rahoitusasema on ollut viime vuodet lähellä keskipitkän aikavälin tavoitetta (-0,5 % suhteessa bruttokansantuotteeseen). Vuonna 2019 rakenteellisen rahoitusaseman arvioidaan olevan -0,7 % suhteessa BKT:hen.

Myös julkisen talouden alasektoreille eli valtiontaloudelle, paikallishallinnolle ja sosiaaliturvarahastoille vuodelle 2019 asetetut nimelliset rahoitusasematavoitteet näyttävät likimain toteutuvan. Valtiontalouden ja paikallishallinnon rahoitusasemat ovat lähellä niille asetettua tavoitetta (0,5 prosentin alijäämä suhteessa BKT:hen) ja sosiaaliturvarahastot ylittävät hieman niille asetetun tavoitteen (yhden prosentin ylijäämä suhteessa BKT:hen).

Pääministeri Sipilän hallitus asetti finanssipoliittisten tavoitteiden rinnalle ja niitä tukemaan myös työllisyyttä koskevia tavoitteita. Hallitus tavoitteli työllisyysasteen nostamista 72 prosenttiin ja työllisten määrän vahvistamista 110 000 henkilöllä. Työllisyyskehitys on kohentunut huomattavasti vuodesta 2017 lähtien sekä hyvän suhdanteen että rakenteellisten uudistusten tukemana, ja hallituksen työllisyyttä koskevat tavoitteet näyttävät toteutuvan.

Taulukko 3. Julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusasema, nettoluotonanto, bruttovelka ja menot. Keväällä 2017 julkisen talouden suunnitelmassa asetettu tavoiteura ja valtiovarainministeriön kevään 2019 ennuste, suhteessa BKT:hen.

	2018	2019	2020	2021	2022
Rakenteellinen jäämä					
— tavoite	-1,1	-0,5	0,0	-0,3	-
— ennuste	-0,7	-0,7	-0,3	-0,4	-0,6
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto					
— tavoite	-1,6	-0,8	-0,2	-0,3	-
— ennuste	-0,6	-0,3	0,0	-0,1	-0,3

Taulukko 3. Julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusasema, nettoluotonanto, bruttovelka ja menot. Keväällä 2017 julkisen talouden suunnitelmassa asetettu tavoiteura ja valtiovarainministeriön kevään 2019 ennuste, suhteessa BKT:hen.

	2018	2019	2020	2021	2022
Julkisyhteisöjen bruttovelka					
— tavoite	64,5	63,8	62,7	61,9	-
— ennuste	58,9	58,1	57,4	57,4	57,7
Julkisyhteisöjen menot					
— tavoite	53,9	52,5	52,1	52,1	-
— ennuste	53,1	52,6	52,2	52,0	52,2

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

Julkisyhteisöjen rahoitusasema on v. 2019 edelleen hieman alijäämäinen. Valtionhallinnon ydinsektori pysyy tilinpidon käsittein alijäämäisenä, vaikka budjettitalouden velkaa lyhennettiin edellisvuonna. Valtionhallinto pysyy alijäämäisenä myös 2019—2023. Paikallishallinnon ydinsektori, kunnat ja kuntayhtymät ovat myös alijäämäisiä. Sosiaaliturvarahastot ovat ylijäämäisiä. Ydinsektoreiden ulkopuolisten yksiköiden yhteenlaskettu alijäämä on n. 0,2 % suhteessa BKT:hen.

Julkisyhteisöjen sulautettu EDP-velka suhteessa BKT:hen supistuu v. 2019. Ydinsektoreiden velkasuhde supistuu edelleen lähivuosina, mutta kääntyy kasvu-uralle vuodesta 2022 alkaen. Velasta suurin osa on valtion budjettitalouden velkaa. Myös kunnilla ja kuntayhtymillä on velkaa merkittävästi. Ydinsektoreiden ulkopuolisista yksiköistä lähinnä kiinteistöyhtiöillä ja muutamilla muilla yksiköillä on velkaa. Ydinsektoreiden ulkopuolisten yksiköiden velka kasvaa hitaasti yksiköiden alijäämän verran vuosittain. Julkisyhteisöjen alasektoreihin kuuluvista yksiköistä löytyy lista Tilastokeskuksen verkkosivuilta¹⁾.

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

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Julkisyhteisöt yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-0,8	-0,6	-0,3	0,0	-0,1	-0,3	-0,6
Velka suhteessa BKT:hen	61,3	58,9	58,1	57,4	57,4	57,7	58,3
Ydinsektorit yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-0,5	-0,4	-0,1	0,1	0,1	-0,2	-0,4
Velka suhteessa BKT:hen	59,1	56,6	55,6	54,8	54,7	55,0	55,5
Ulkopuoliset yksiköt yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Velka suhteessa BKT:hen	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8

¹⁾ http://www.stat.fi/meta/luokitukset/_linkki/julkisyhteisot.html

3.3. Talouden rakennemuutos, väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys

Suomen talous on viimeisen vuosikymmenen ajan kärsinyt teollisuuden rakennemuutoksesta, joka on heikentänyt talouden kasvumahdollisuuksia. Tulevien vuosien kasvunäkymää heikentää lisäksi työikäisen väestön määrän supistuminen. Julkisen talouden heikkoon tilaan on pitkän taantuman lisäksi osaltaan vaikuttanut eläkeläisten määrän ripeä kasvu. Muun muassa eläkemenojen kasvu selittää sitä, että noususuhdanteesta huolimatta julkinen talous ei ole pystynyt kipuaamaan ylijäämäiseksi.

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

Julkisessa taloudessa on edelleen mittava kestävyysvaje eli pitkällä aikavälillä julkisen talouden tulot eivät riitä menojen katteeksi. Vanhusväestön määrän kasvu lisää erityisesti terveys- ja hoivamenoja, joiden rahoittamiseksi nykyinen kokonaisveroaste ei tulevaisuudessa riitä. Lisäksi työikäinen väestö, joka veroilla rahoittaa hyvinvointipalvelut ja sosiaaliturvan, supistuu. Siten pysyvä tulojen ja menojen välinen epätasapaino uhkaa kasvattaa velkaantumisen hallitsemattomaksi pitkällä aikavälillä.

Valtiovarainministeriö arvioi kestävyysvajeen olevan noin neljä prosenttia suhteessa BKT:hen. Kestävyysvajearvioon liittyy merkittävää epävarmuutta ja se on herkkä käytetyille oletuksille tulevasta kehityksestä. Epävarmuudesta huolimatta laskelma tarjoaa johdonmukaisen tavan tarkastella julkisen talouden edessä olevia haasteita ja keinoja niiden ratkaisemiseksi.

4. Valtion taloudelliset vastuut ja riskit

Valtion taloudelliset vastuut ja niihin liittyvät riskit voivat muodostua hajautetusti valtion talousarviotalouden, valtion rahastojen ja liikelaitosten piirissä. Lisäksi valtiolle voi tulla vastuuta kuntien, yksityissektorin, valtionyhtiöiden tai rahoitusmarkkinoiden (esim. pankkisektori) piiristä. Valtiolle voi tulla myös tosiasiallinen vastuu jonkin yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden turvaamisesta, vaikka laki tai sopimus ei siihen suoranaisesti valtiota velvoittaisikaan. Taulukossa on koottu yhteen tiivistelmä valtion varoista ja tietyistä, määriteltävissä olevien vastuiden nimellis-arvoista. Vastuihin liittyvien riskien yksiselitteinen arviointi on vaikeaa, ja siksi tässä tarkastelussa on selkeyden vuoksi käytetty vastuiden nimellisarvoja. Tiedot valtion reaali- ja rahoitusvarallisuudesta perustuvat rahoitustilinpitoon. Rahoitusvarallisuuden osalta taulukossa on lisäksi kuvattu eräitä keskeisiä, julkisesti noteerattuja osakeomistuksia. Näiden lisäksi valtio omistaa joko kokonaan tai on osaomistajana useissa muissa yrityksissä, joiden arvonmäärittely perustuu kirjanpitoarvoon.

Suhdanteet ovat vaikuttaneet merkittävästi valtion rahoitusomaisuuden arvoon. Vuonna 2008 rahoitusomaisuus väheni ensi sijassa osakekurssien alenemisen vuoksi yli 13 mrd. euroa eli yli 8 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Myös v. 2011 rahoitusvarallisuus pieneni tuntuvasti. Vuoden 2011 jälkeen rahoitusomaisuus on kasvanut pörssikurssien nousun ansiosta.

Valtio on saanut v. 2007—2018 omistuksistaan osinkotuloja 1,1—1,9 mrd. euroa vuosittain. Vuonna 2018 valtion saamat osinkotulot olivat n. 1,4 mrd. euroa.

Taulukko 5. Yhteenvedo valtion vastuista ja riskeistä, mrd. euroa

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Varat							
Valtion reaaliavarat	51,1	52,4	53,2	52,7	53,1	53,4	
% BKT:sta	25,6	25,8	25,9	25,1	24,6	23,9	
Valtion rahoitusvarallisuus	58,5	59,5	60,4	61,1	61,4	64,0	66,1
% BKT:sta	29,3	29,2	29,4	29,1	28,4	28,6	28,3
— josta							
Valtion kassa	7,4	4,6	3,1	4,4	3,1	3,0	2,1
Solidium	7,2	8,2	7,6	6,8	7,8	8,6	6,8
Muut noteeratut osake- omistukset	7,8	9,5	10,9	10,2	11,5	15,2	17,3
Asuntorahaston saamiset	7,5	6,9	6,4	5,9	5,2	4,6	4,2
Vastuut							
Valtion velka	83,9	89,7	95,1	99,8	102,3	105,8	105,0
% BKT:sta	42,0	44,1	46,6	48,2	47,3	47,3	45,0 ¹⁾
Kuntien velka	13,0	14,9	16,8	18,0	19,0	19,2	20,1
% BKT:sta	6,5	7,3	8,2	8,6	8,8	8,6	8,6
Valtion takaukset ²⁾	33,7	35,0	39,2	44,2	46,1	52,3	56,6
% BKT:sta	16,8	17,3	19,1	21,1	21,3	23,3	24,2
— Finnvera	14,8	14,6	17,5	22,6	22,6	27,7	30,3
— Opintolainat	1,5	1,6	1,8	2,0	2,3	2,7	3,4
— ERVV	5,1	6,2	6,6	6,2	6,3	7,0	7,0
— Suomen Pankki	0,8	0,7	0,6	0,5	0,6	0,4	0,5
— Valtion rahastot	10,2	11,2	11,8	12,3	13,2	13,8	14,6
— Muut	1,2	0,8	0,9	0,6	1,1	0,6	0,8
Pääomavastuut	17,0	17,1	17,2	17,8	18,0	17,9	17,9
% BKT:sta	8,5	8,4	8,4	8,5	8,3	8,0	7,7
Muut vastuut	119,0	117,8	132,9	130,8	129,5	128,3	127,6
% BKT:sta	59,6	57,8	64,8	63,2	59,9	57,3	54,6
— Talousarviotalous	117,0	115,4	130,4	128,3	126,9	125,5	124,7
— Rahastotalous	0,5	0,6	0,7	0,9	1,2	1,6	1,7
— Liikelaitokset	1,5	1,8	1,8	1,6	1,4	1,2	1,2

¹⁾ Ennakkotieto

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

Valtion vastuut, valtionvelan ja eläkevastuiden ohella, muodostuvat lähinnä takauksista ja takuisista, joiden nimellismäärä on kasvanut merkittävästi viime vuosina. Erityisesti Finnveraan ja valtion rahastoihin liittyvien takauksien kanta on kasvanut. Rahastojen takauksista pääosan — vuoden 2018 lopussa 14,5 mrd. euroa — muodostaa Valtion asuntorahasto. Finnveran takausten

kasvu on kohdistunut vientitakuisiin ja Finnveran varainhankintaan. Valtion asuntorahaston takauksen kasvu on painottunut valtion takaamaan vuokratalo- ja asumisoikeustalorahoitukseen.

Valtiontakausten ja -takuiden nimellisarvo on 2010-luvulla noussut 23,2 miljardista eurosta 56,6 miljardiin euroon, joka on n. 24 % suhteessa kokonaistuotantoon. Tämän lisäksi kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavien pääomavastuiden määrä on n. 17,9 mrd. euroa, josta pääosan on vuodesta 2012 alkaen muodostanut Euroopan vakausmekanismiin (EVM) liittyvä pääomavastuu 11,1 mrd. euroa. Suomen kokonaisvastuut v. 2010 alkaneen eurokriisin hoidosta olivat vuoden 2018 lopussa n. 10,3 mrd. euroa, josta Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) takausvastuun osuus on 7,0 mrd. euroa ja EVM:n maksetun pääomaosuuden osuus 1,4 mrd. euroa.

Kansainvälisesti tarkasteltuna Suomen julkisen sektorin takausvastuut ovat korkealla tasolla. Maiden välisten takausten nimellisarvojen vertailua vaikeuttavat muun muassa eri maiden erilaiset raportointikäytännöt. Saatavilla olevan Eurostatin keräämän aineiston mukaan Suomen julkisen talouden takaukset suhteessa kokonaistuotantoon olivat v. 2017 EU-maiden korkeimmat. Myös valtiontakausten osalta Suomen takausaste on EU-maiden korkein. Valtiontakauksen kasvu oli Suomessa vuosina 2013—2017 EU-alueen nopeinta.

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 lainatakauksiin ja vientitakuisiin sekä julkisen vallan muihin vastuisiin liittyvät riskit ovat keskenään korreloituneita. Normaalin suhdannevaihtelun oloissa tyypillisesti kuitenkin vain osa riskeistä realisoituu.

Valtion vastuiden laukeamisesta aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa merkittävän rasituksen kansantaloudelle. Tämä korostaa valtiota sitoviin taloudellisiin päätöksiin sekä vastuiden hallintoihin ja seurantaan liittyvän huolellisen riskien arvioinnin ja riskienhallinnan tärkeyttä.

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

5. Valtiontalous

5.1. Valtiontalouden kehysääntö

Valtiontalouden kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaalisena vaalikauden kokonaiskehukseen, johon tehdään vuosittain vain tarvittavat hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakennekorjaukset. Kehysjärjestelmä perustuu ex ante -tarkasteluun, eli se rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Kehyspäättös vuosille 2020—2023 ei sisällä ns. vaalikauden kehystasoa. Vaalikauden kehystason vuosille 2020—2023 päättää huhtikuun 2019 eduskuntavaalien jälkeen nimitettävä hallitus. Tässä julkisen talouden suunnitelmassa tarkastellaan siten vain yleisemmin kehyspäättökseen sisältyvien menojen kehitystä.

5.2. Budjettitalouden menokehitys ja määrärahakehitys

Budjettitalouden menojen kehitys 2020—2023

Vuonna 2020 budjettitalouden menojen arvioidaan olevan n. 56,0 mrd. euroa, mikä on n. 0,4 mrd. euroa enemmän kuin vuodelle 2019 on budjetoitu. Muutosta selittää mm. lakisääteisten indeksikorotusten toteuttaminen täysimääräisenä v. 2020.

Vuoteen 2023 mennessä budjetin menot kohoavat n. 58,8 mrd. euroon. Nousua selittää mm. hävittäjähankintojen menojen budjetointi vuosille 2021—2023, perusväylänpidon tason korotus 2022—2023 sekä eräät muutokset kehyksen ulkopuolisissa menoissa (ks. alla). Budjettitalouden menojen arvioidaan kasvavan kehyskaudella 2020—2023 nimellisesti keskimäärin n. 3 % vuodessa. Reaalisen menojen keskimääräisen vuosikasvun arvioidaan olevan n. 1 %.

Verrattuna keväällä 2018 laadittuun kehyspäätökseen budjettitalouden menot alenevat keskimäärin n. 11,0 mrd. eurolla per vuosi. Muutos johtuu lähinnä maakunta- ja sote-uudistuksen peruuntumisesta. Kun jätetään maakunta- ja sote-uudistuksen peruuntumisen suora vaikutus huomioimatta, budjettitalouden menot nousevat keväällä 2018 laadittuun kehyspäätökseen verrattuna keskimäärin n. 2 mrd. eurolla per vuosi. Kasvua selittävät lukuisat tekijät, joista eräitä suurimpia ovat:

- kuntien verotulomenetyksen kompensaaation kasvu maakunta- ja sote-uudistuksen peruuntumisesta johtuen (ansiotuloverotukseen tehdään vuosittain ansiotason nousua tai inflaatiota vastaavat tarkistukset, joiden vaikutukset kompensoidaan kunnille)
- lakisääteiset indeksikorotukset
- hävittäjähankintojen kustannusten ajoituksen tarkennus
- eräät muut määrärahatasojen tarkistukset, kuten esimerkiksi liikenneinvestointien määrärahatason mitoitus vastaamaan viimeisen 12 vuoden keskimääräistä tasoa.

Kehyksen ulkopuoliset menot

Osa budjettitalouden menoista on ns. kehyksen ulkopuolisia. Kuluvalla vaalikaudella käytössä ollut menosääntö asettaa enimmäismäärän noin neljälle viidennekselle budjettitalouden menoista. Kehyksen ulkopuolelle luetaan mm. suhdanneluonteiset menot, valtionvelan korkomenot ja menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä. Lisäksi siirto radio- ja tv-rahastoon on vuodesta 2018 lähtien käsitelty kehyksen ulkopuolisena eränä.

Kuluneen vaalikauden kehysäännöllä luokiteltuna kehyksen ulkopuolisten menojen arvioidaan olevan n. 11,1 mrd. euroa v. 2020, mikä on vajaa 0,3 mrd. euroa vähemmän kuin mitä vuodelle 2019 on budjetoitu. Muun muassa suhdanneluonteiset menot sekä velan korkomenot alenevat vuodesta 2019, mutta toisaalta esimerkiksi veroperustemuutosten kompensatiot kunnille kasvavat.

Kehyskaudella kehyksen ulkopuoliset menot nousevat n. 1,0 mrd. eurolla ollen n. 12,1 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla. Valtionvelan korkomenot kasvavat johtuen erityisesti ennustetusta korkota-

son noususta. Lisäksi arvonlisäveromenojen taso nousee merkittävästi v. 2021, mikä johtuu puolustusvoimien hävittäjähankintoihin liittyvistä arvonlisäveromenoista. Myös kuntien verotulomenetysten kompensatiot kasvavat koko kehyskauden ajan, kun oletetaan että ansiotuloverotukseen tehdään vuosittain ansiotason nousua tai inflaatiota vastaavat tarkistukset. Toisaalta suhdanneluonteiset menot alenevat mm. ennustetun hyvän työllisyyskehityksen vuoksi.

Verrattuna edelliseen kehyspäätökseen kehyksen ulkopuoliset menot alenevat n. 0,5—0,8 mrd. eurolla/vuosi. Suhdanneluonteisten menojen taso alenee verrattuna edelliseen kehykseen johtuen hyvistä työllisyysnäkyistä. Myös finanssisijoitusmenojen taso alenee (viennin jälleenrahoituslainojen momentin poistuttua talousarviosta), kuten myös valtionvelan korkomenojen. Rahapeli-toiminnan voittovarojen tuottoa vastaavat menot alenevat tuloutusarvion alennuttua verrattuna edelliseen kehykseen. Myös maakuntauudistuksen peruuntumisella on vaikutusta, sillä se olisi toteutuessaan vaikuttanut kehyksen ulkopuolisiin menoihin muun muassa teknisten läpivirtauserien osalta (maakuntien alv-kustannusten korvaus). Toisaalta kuntien veroperustemuutosten kompensatiot kasvavat, kun koko kehyskaudelle otetaan huomioon maakunta- ja sote-uudistuksen peruuntumisen heijastevaikutukset sekä vuoden 2019 talousarviossa tehtyjen päätösten vaikutukset.

	2020	2021	2022	2023
Suhdanneluonteiset menot	4,3	4,0	3,9	3,9
Veroperustemuutosten kompensatiot kunnille	1,2	1,4	1,6	1,8
EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot	1,1	1,1	1,1	1,1
Rahapeli-toiminnan voittovarojen tuottoa vastaavat menot	1,0	1,0	1,0	1,0
Korkomenot	1,1	1,2	1,3	1,5
Finanssisijoitukset	0,3	0,3	0,3	0,3
Tekniset läpivirtaukset	0,3	0,3	0,3	0,4
Arvonlisäveromäärärahat	1,2	1,5	1,6	1,6
Siirto valtion televisio- ja radorahastoon	0,5	0,5	0,5	0,5
Yhteensä	11,1	11,4	11,7	12,1

Hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakenteelliset tarkistukset

Hinta- ja kustannustasotarkistukset nostavat vuosien 2020—2023 kehykseen kuuluvien menojen kokonaistasoa n. 460 milj. eurolla verrattuna kevään 2018 julkisen talouden suunnitelmaan, kun huomioidaan vuoden 2020 hinta- ja kustannustasoon siirtymisen vaikutus.

Vuoden 2020 hinta- ja kustannustasotarkistuksessa on huomioitu vain lakisäätteiset ja sopimusperusteiset hintakorjaukset. Kehystasoon tehtävät hinta- ja kustannustasokorjaukset tarkentuvat uusien ennusteiden myötä eduskuntavaalien jälkeen tehtävän uuden julkisen talouden suunnitelman ja vuoden 2020 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä. Hinta- ja kustannustasotarkistuksia on käsitelty tarkemmin liitteessä 2. Kehykseen ei tehdä rakenteellisia korjauksia ajoitusmuutoksia, läpivirtauseriä tms. vastaavasti, sillä kaudelle 2020—2023 ei ole tällä hetkellä ole-massa vaalikauden kehystä.

Taulukko 6. Valtiontalouden kehykset hallinnonaloittain sekä arvio kehyksen ulkopuolisista menoista vuosina 2020—2023, milj. euroa vuoden 2020 hinta- ja kustannustasossa

	2020	2021	2022	2023
23. Valtioneuvoston kanslia	181	179	179	179
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	25	25	25	25
Yhteensä	206	204	204	203
24. Ulkoministeriö	1 000	1 029	1 060	1 087
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	153	154	154	154
Yhteensä	1 153	1 183	1 213	1 241
25. Oikeusministeriö	873	886	886	899
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	46	46	46	46
Yhteensä	919	932	931	945
26. Sisäministeriö	1 356	1 336	1 324	1 311
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	127	110	135	134
Yhteensä	1 484	1 446	1 459	1 445
27. Puolustusministeriö	2 774	4 270	4 270	4 262
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	359	719	721	721
Yhteensä	3 133	4 990	4 991	4 982
28. Valtiovarainministeriö	16 998	16 985	17 012	17 126
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	1 635	1 843	2 056	2 267
Yhteensä	18 633	18 828	19 067	19 393
29. Opetus- ja kulttuuriministeriö	5 945	5 923	5 905	5 886
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	579	571	570	570
Yhteensä	6 524	6 494	6 475	6 457
30. Maa- ja metsätalousministeriö	1 546	1 577	1 555	1 540
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	911	960	947	942
Yhteensä	2 457	2 536	2 503	2 482
31. Liikenne- ja viestintäministeriö	2 087	2 015	2 238	2 212
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	901	901	964	964
Yhteensä	2 987	2 917	3 202	3 176
32. Työ- ja elinkeinoministeriö	2 205	2 284	2 199	2 199
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	485	458	429	430
Yhteensä	2 690	2 743	2 628	2 628
33. Sosiaali- ja terveysministeriö	9 575	9 627	9 665	9 721
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	4 766	4 412	4 316	4 346
Yhteensä	14 341	14 039	13 981	14 068
35. Ympäristöministeriö	181	172	155	155
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	6	6	6	6
Yhteensä	187	179	162	161
36. Valtionvelan korot	-	-	-	-
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	1 114	1 163	1 281	1 473
Yhteensä	1 114	1 163	1 281	1 473
Hallinnonalojen kehykset yhteensä ¹⁾	44 853	46 417	46 582	46 716
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista yhteensä	11 117	11 377	11 661	12 090
Päälukot yhteensä	55 970	57 793	58 243	58 806

¹⁾ Päälukot 21 ja 22 sisältyvät loppusummaan.

5.3. Budjettitalouden linjaukset 2020—2023

Vuosien 2020—2023 menotason pohjana ovat nykylainsäädäntö ja pääministeri Sipilän hallituksen tekemien päätösten vaikutukset tulevien vuosien menotasoon. Kehyspäätös on laadittu siten, että se muodostaisi luotettavan pohjan seuraavan vaalikauden menojen arvioinnille mm. hallitusohjelmaneuvotteluissa. Tämän vuoksi kehyspäätökseen sisältyy joitakin menojen väistämättömmiksi arvioituja korotuksia, joiden tavoitteena on varmistaa budjettitalouden asianmukaiset toimintaedellytykset seuraaviksi neljäksi vuodeksi. Tällaisia korotuksia on mm. liikennehankkeille varatuissa menoissa sekä eräissä toimintamenoissa.

Maakunta- ja sote-uudistus

Pääministeri Sipilän hallitus valmisteli maakunta- ja sote-uudistusta koskevat hallituksen esitykset, joilla vastuu sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä olisi siirtynyt kunnilta ja kuntayhtymiltä 1.1.2021 alkaen pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta perustettaville 18 maakunnalle. Maakuntien vastuulle oli tarkoitus siirtää myös muita tehtäviä, kuten pelastustoimen, ympäristöterveydenhuollon, aluekehittämisen ja rakennetaloitustoiminnan sekä elinkeinojen edistämisen tehtävät. Maakunta- ja sote-uudistusta koskevien hallituksen esitysten käsittely kuitenkin lopetettiin eduskunnassa 8.3.2019.

Edellinen vuosia 2019—2022 koskenut julkisen talouden suunnitelma laadittiin senhetkisen valmisteluajataulun mukaisesti, jolloin uudistuksen oli määrä tulla voimaan 1.1.2020 ja siinä huomioitiin tehtävien siirtoja vastaavat rahoitussiirrot kunnilta ja kuntayhtymiltä sekä valtion eri hallinnonaloilta maakuntien valtionrahoitukseen vuodesta 2020 alkaen. Tämä julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020—2023 pohjautuu voimassa olevaan ja vahvistettuun lainsäädäntöön, eikä se sisällä suunnitellusta maakunta- ja sote-uudistuksesta aiheutuvia määrärahamuutoksia tai rahoitusta uudistuksen valmisteluun. Muutoksen johdosta valtion menojen ja tulojen taso alenee n. 13 mrd. euroa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan nähden ja valtiontalouden tasapainon näkökulmasta vaikutus on lähellä neutraalia.

Valtiontalouden menojen sopeutus

Pääministeri Sipilän hallitus toteutti julkisen talouden tilan kohentamiseksi välittömiä sopeuttamistoimia, jotka oli eritelty hallitusohjelman liitteessä 6. Sopeuttamistoimet jäävät menojen tasoon myös vaalikaudelle 2020—2023. Sopeuttamistoimien vaikutus ei budjettitalouden menojen osalta juurikaan muutu vuodesta 2019. Määräajaksi päätetyt indeksijäädytykset loppuvat vuoteen 2019.

Lisäksi pääministeri Sipilän hallitus päätti koko julkista sektoria koskevasta ns. JTS-miljardista, johon kytkeytyvä valtion toiminnan digitalisaatioon ja tuottavuuden kehittämiseen liittyvä 0,5 % tuottavuustavoite sisältyy hallinnonalojen määrärahoihin vuosittaisena toimintamenoa. Oikeusministeriön, sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonaloja sekä Tullin toimintamenoja koskee 0,3 prosentin tavoite. Tätä ja muita valtion toimintamenoja koskevat muutokset on kuvattu tarkemmin luvussa 5.3.2.

Sopeuttamistoimia tarkastellaan kuntatalouden osalta luvussa 6.2. ja koko julkisen talouden tasolla luvussa 8.1.

Hävittäjät

Kehyspääöksessä on varauduttu ns. hävittäjähankintaan 1 500 milj. euron vuosittaisella määrärahalla v. 2021—2023. Kehyskauden yhteisvaraus on siten 4 500 milj. euroa, jonka ajoittuminen voi muuttua hankinnan tarkentuessa. Ajoitusmuutoksia voidaan tehdä kehysneutraalisti. Jos hävittäjähankintaan tarvitaan varattua vähemmän määrärahoja kehyskaudella, kokonaiskehystä tulisi alentaa erotusta vastaavalla määrällä. Tuntuva varautuminen hävittäjähankintaan ei siten olisi käytettävissä muiden menojen lisäämiseen. Tämä periaate olisi perusteltua ottaa osaksi uutta kehyspääöstä.

Valtioneuvoston toimitilasuunnitelma 2025

Valtioneuvoston toimitilasuunnitelman mukaisilla toimitilaratkaisuilla pyritään tukemaan hallituksen ja ministeriöiden toimintaa keskittämällä toimintoja valtioneuvoston linnaan ja sen välittömään läheisyyteen. Valtioneuvoston toimitilojen peruskorjaus- ja uudistushankkeet valtioneuvoston linnan korttelissa ja valtioneuvostokorttelissa on tarkoitus toteuttaa vuosien 2021—2026 aikana. Päätökset hankkeiden toteuttamisesta ajoittuvat seuraavalle hallituskaudelle ensi vaiheessa vuoden 2020 talousarvioesitykseen ja vuosia 2021—2024 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan.

Veikkaus oy:n rahapeli tuotot

Veikkaus Oy:n rahapeli tuoton, joka tuloutetaan valtion talousarvioon, arvioidaan olevan kehyskaudella n. 1 070 milj. euroa vuosittain, mikä on n.15 milj. euroa vähemmän kuin edellisessä julkisen talouden suunnitelmassa arvioitiin. Rahapeli toiminnan budjettiin tuloutetut tuotot myönnetään yleishyödyllisiin käyttötarkoituksiin opetus- ja kulttuuriministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla. Tuottoennusteen laskuun ovat vaikuttaneet etenkin pelaamisen painopisteen siirtyminen digitaalisiin kanaviin ja pelaamista koskevat lainsäädännölliset muutokset (pakollinen tunnistauminen).

5.3.1. Hallinnonalakohtaiset linjaukset

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslian pääluokan määrärahojen taso v. 2020 on n. 206 milj. euroa. Vuoteen 2023 mennessä pääluokan määrärahataso laskee n. 203 milj. euroon.

Valtioneuvoston kanslian toimintamenojen määrärahat ovat kehyskaudella 122—123 milj. euroa. Toimintamenoihin sisältyy pysyvä vuosittainen lisämääräraha 0,7 milj. euroa tietoturvaluustason kehittämis- ja ylläpitomenoihin, 2,23 milj. euroa muihin ICT-menoihin ja 0,6 milj. euroa turvalaitevuokriin Senaatti-kiinteistöille. Toimintamenoihin sisältyy myös vuosittainen 1,5 milj. euron lisäys toimitilamenoihin. Lisäksi toimitilojen suoriin kalustehankintoihin varataan lisärahoitusta kehyskaudelle, vuosittainen lisämäärärahatarpeen jakauma arvioidaan myöhemmin tarkemmin.

Ministereiden, heidän valtiosihteeriensä ja erityisavustajiensa palkkauksiin kohdistetaan 810 000 euron määrärahalisäys. Lisäystarve on arvioitu siitä lähtökohdasta, että ministeri-, valtiosihteer-

ja erityisavustajamäärä olisi edelleen nykyisen hallituksen puoliväliriihessä päätetyn määrän mukainen (16 ministeriä, 4 valtiosihteeriä ja 42 erityisavustajaa) tulevalla vaalikaudella.

Valtioneuvoston kanslia johtaa Suomen vuoden 2019 EU-puheenjohtajakauden valmisteluja ja huolehtii sen suunnitteluun ja toteutukseen liittyvien asioiden yhteensovittamisesta. EU-puheenjohtajakauden kokonaismenoihin on varauduttu yhteensä 70 milj. eurolla v. 2017—2020, josta 3 milj. euroa vuoden 2020 tarpeisiin.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan varataan kehyskaudella vuosittain 350 000 euroa kokeilutoiminnan edistämiseen. Kokeiluilla tuetaan tietoperustaista päätöksentekoa ja toiminnan kehittämistä sekä hallinnonaloittaisissa että poikkihallinnollisissa politiikkaprosesseissa.

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskuksen Suomen maksuosuus on 1,5 milj. euroa vuodesta 2022 alkaen.

Vuosina 2019—2021 ovat käynnissä Merikasarmin sekä valtioneuvoston juhlatilan Smolnan peruskorjaushankkeet.

Ulkoministeriön hallinnonala

Ulkoministeriön pääluokan määrärahataso on keskimäärin n. 1,2 mrd. euroa vuosittain kehyskaudella.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärä on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata sen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, parantaa suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia sekä ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta. Toiminnalliset painopisteet eli arktiset alueet, Itämeren turvallisuus, Suomen ja Ruotsin yhteistyön vahvistaminen, transatlanttinen yhteistyö ja rauhanvälitys otetaan toiminnassa huomioon johdonmukaisesti. Ulkoasiainhallinnon toiminta nojaa kattavaan edustustoverkkoon. Ulkoasiainhallinnon toimintamenoihin kohdistuu muiden hallinnonalojen tapaan ns. JTS-miljardiin liittyvä 0,5 % vuosittainen tuottavuussäästö kehyskaudella. Tämä tulee vaikuttamaan myös edustustoverkon toimintaan. Edustustojen roolia vienninedistämässä vahvistetaan tiiviissä yhteistoiminnassa Business Finland -organisaation kanssa. Ulkoasiainhallinnon tarjoamia kansalaispalveluita kehitetään ottamalla huomioon uudistettava kansalaispalvelulaki.

Ulkoasiainhallinnon toimitilojen rakennus- ja korjaushankkeisiin sekä vuokratilojen peruskorjausluonteisiin korjaustöihin varataan rakenteellisena muutoksena tasearvosta johdettu 8 milj. euroa vuosittain, jonka puitteissa kiinteistökannasta tulee vastata.

Kehitysyhteistyön pidemmän aikavälin tavoitteena on nostaa kehitysrahoitus YK:n tavoitteiden mukaiseen 0,7 prosenttiin suhteessa bruttokansantuloon. Varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahat ovat v. 2020 605 milj. euroa ja v. 2023 695 milj. euroa. Kehyskaudella kehitysyhteistyömäärärahat ovat keskimäärin n. 0,41 % suhteessa bruttokansantuloon vuosittain. Kehitysyhteistyön finanssisijoituksiin varataan 130 milj. euroa v. 2020—2023.

Kriisinhallinnan määrärahoissa on otettu huomioon ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon linjaukset (2016), siviilikriisinhallintastrategia (2014) ja rauhanvälityksen toimenpideohjelma

(2011). Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat ovat kehyskaudella keskimäärin n. 114 milj. euroa vuodessa (ulkoministeriön ja puolustusministeriön hallinnonalat yhteensä). Määrärahoissa on otettu huomioon ne operaatiot, joihin Suomi on osallistumassa. Siviilikriisinhallinnan 15,5 milj. euron määrärahat mahdollistavat vähintään 120 asiantuntijan vuotuisen tason.

Rauhanvälitys on Suomen ulkopolitiikan vahvistuva painopiste. Tavoitteena on kehittää ja vahvistaa rauhanvälitystä keskeisenä välineenä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan etujen ajamisessa. Rauhanvälitykseen ehdotetaan 0,5 milj. euroa v. 2020—2023.

Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyöllä edistetään Suomen kansallisia tavoitteita Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyössä sekä vahvistetaan Suomen asemaa arktisena toimijana. Toiminnassa painotetaan monenvälistä yhteistyötä pohjoisissa alueneuvostoissa, pohjoisen ulottuvuuden politiikkaa ja hallituksen Venäjä-politiikan toimeenpanoa. Tavoitteena on myös edistää kansainvälisen rahoituksen ohjautumista Suomelle tärkeisiin hankkeisiin. Tarkoitukseen osoitetaan 1,6 milj. euron vuosittainen määräraha.

Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön pääluokan määrärahat kasvavat kehyskauden aikana 919 milj. eurosta 945 milj. euroon, mikä johtuu ennen kaikkea vuoden 2023 eduskuntavaalien menoista, Oulun uuden oikeustalon ja uusien vankiloiden vuokramenoista sekä toistuvasti sakkorikoksiin syyllistyneiden sakon muuntorangaistusmenojen arvioidusta kasvusta kehyskaudella.

Oulun oikeus- ja poliisitalon sisäilmaongelmien vuoksi nykyiset toimitilat on korvattava uusilla tiloilla. Oulun uuteen oikeustaloon suunnitellaan tilat alueella toimiville tuomioistuimille, ulosottovirastolle ja syyttäjänvirastolle. Lisäys uusien tilojen vuokramenoihin on 1,5 milj. euroa vuodesta 2022 lukien.

Turvapaikanhakijoiden oikeusturvamenot ovat kehyskaudella hallintotuomioistuimissa keskimäärin 2 milj. euroa vuodessa aiempaa arviota suuremmat. Kasvu johtuu lähinnä siitä, että turvapaikka-asioissa joudutaan järjestämään aikaisempaa enemmän suullisia käsittelyjä ja valituksissa saatetaan esittää useita eri valitusperusteita.

Rauhantyön valtakunnallisten järjestöjen ja Ihmisoikeusliitto ry:n toimintaan tarkoitettut määrärahat siirretään opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle, jonka toimialaan näiden järjestöjen toiminta läheisemmin liittyy.

Saamelaiskulttuurikeskus Sajoksen audiovisuaalisten laitteiden uusimiseen osoitetaan lisärahoitusta v. 2020—2021. Saamen Kielikaltion toiminnan turvaamiseen ja saamen kielen kehittämiseen osoitetaan menot täysimääräisesti kattava määräraha, 370 000 euroa vuodessa, jossa on lisäystä aiempaan kehukseen 190 000 euroa vuodessa alkaen vuodesta 2020.

Tietosuojavaltuutetun toimistolle osoitetaan toimiston uusia tehtäviä varten vuosittainen 0,19 milj. euron lisärahoitus v. 2020 ja 0,32 milj. euron lisärahoitus vuodesta 2021 alkaen.

Vuonna 2023 pidettäviin eduskuntavaaleihin liittyvään vaalitutkimukseen osoitetaan 0,2 milj. euron määräraha vuodelle 2023.

Sisäministeriön hallinnonala

Sisäministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskaudella keskimäärin 1,46 mrd. euroa. Vuonna 2020 määrärahat ovat 1,48 mrd. euroa ja v. 2023 1,44 mrd. euroa.

Sisäisen turvallisuuden taso säilytetään hyvällä tasolla Suomessa. Suomen sisäinen turvallisuus on sidoksissa muiden EU:n jäsenvaltioiden ja naapurivaltioiden turvallisuustilanteisiin. Lisäksi kansainväliset velvoitteet asettavat vaatimuksia toiminnalle. Keskeisiä teemoja kehyskaudella ovat maahanmuutto, rajaturvallisuus, kyberturvallisuus, rikostorjunta ja terrorismin torjunta.

Poliisin määrärahalla varmistetaan poliisien määrän säilyminen vuoden 2019 tasolla. Poliisin toimitilojen vuokramenoihin varataan lisärahoitusta (1,5 milj. euroa v. 2020; 3,0 milj. euroa v. 2021; 4,5 milj. euroa v. 2022 ja 6,0 milj. euroa v. 2023). Oulun oikeus- ja poliisitalon sisäilmaongelmien vuoksi nykyiset toimitilat on korvattava uusilla tiloilla. Rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoon kohdistetaan vuosittain 0,8 milj. euroa. Lisäksi vuoden 2019 talousarvion mukaisesti varataan vuosittain 2 milj. euron lisäys julkisen hallinnon turvallisuusverkon (TUVE) palveluiden turvaamiseen.

Lasten ja nuorten internetissä tapahtuvaan seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä ongelma on laaja ja kasvava sekä verkostoituva. Poliisin henkilöstö- ja laiteresursseja vahvistetaan 1,9 milj. eurolla seksuaalirikosten torjumiseksi internetissä ja ennalta estävän työn tehostamiseksi (ns. nettipoliisi).

Suojelupoliisin toimiala on muuttunut ja muuttuu nopeasti. Uuden siviilitiedustelulainsäädännön myötä Suojelupoliisi muuttuu yhdistetyksi kotimaan turvallisuuspalveluksi ja ulkomaan tiedustelupalveluksi. Siviilitiedustelulainsäädäntöön liittyvän teknisen infran käyttöönottoa varten varataan määrärahaa vuosille 2020—2021. Tällä määrärahalla toteutetaan tietotekniset sekä toiminnalliset edellytykset sille, että uuden siviilitiedustelulainsäädännön mukaisessa tiedustelussa voidaan hankkia ennakoivaa ja merkityksellistä tietoa myös digitaalisesta ympäristöstä. Suojelupoliisin välttämättömiin toimitila- ja niihin liittyviin menoihin lisätään kehyskaudelle vuosittain 0,8 milj. euroa. Lisäksi operatiivisen toiminnan kuluihin ja varakonesalin aiheuttamiin menoihin varataan kehyskaudelle vuosittainen 2,02—2,43 milj. euron lisärahoitus.

Helsinki-Vantaan ja Rovaniemen lentoliikenteen kasvun ja EU:n ulkorajaliikenteen sujuvuuden varmistamiseen varataan lisärahaa vuosittain 3,35—3,85 milj. euroa. Rajaturvallisuuteen liittyvien EU-säädösmuutosten toimeenpanoon varataan 2,0 milj. euron vuosittainen lisämääräraha rajavartioiden palkkaukseen. Rajavartiolaitoksen toimitilamenoihin varataan vuosittain lisärahoitusta 1—2 milj. euroa.

Pelastustoimen valtion menoihin varataan pelastusalan tutkintoon johtavan koulutuksen keskittämisestä ja koulutuksen kehittämisestä johtuen vuosittain 0,6 milj. euroa ja hätäkeskuspäivystäjien koulutuksen lisäämiseen vuosittain 0,5 milj. euroa.

Hätäkeskuslaitokselle varataan lisämäärärahaa vuosittain 5,2—5,4 milj. euroa, josta 3,5—3,7 milj. euroa hätäkeskusjärjestelmän ERICAn ylläpitomenoihin (kehysvaiheessa keskitettynä yhdelle momentille) sekä loput 1,75 milj. euroa vuodessa hätäkeskuspäivystäjien määrän lisäämiseen.

Vallitsevaan tilannekehitykseen ja eri maiden toimenpiteisiin perustuvassa ennusteessa Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrän arvioidaan olevan keskimäärin n. 4 000 uutta hakijaa vuodessa kehyskaudella. Näiden ensimmäistä hakemusta jättävien hakijoiden lisäksi vastaanotomenoissa on otettu huomioon uusintahakemukset, Dublin-asetuksen perusteella Suomeen palautettujen hakijoiden hakemukset sekä valitusasteista käsittelyyn palautettavat hakemukset eli yhteensä n. 8 000—7 000 hakemusta vuosittain ilman mahdollisia EU:n sisäisiä siirtoja. Turvapaikanhakijamäärän arviointiin ja rahoitustarpeeseen sisältyy kuitenkin merkittäviä epävarmuustekijöitä mm. EU-tason päätösten ollessa vielä valmisteluvaiheessa.

EU:n uudella rahastokaudella v. 2021—2027 sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton rahastoihin tulee kohdistumaan sekä rakenteellisia että määrärahasomuuksia. Tässä vaiheessa on rahastojen määrärahoihin otettu vuosille 2022 ja 2023 varovaisena arviona 33,8 milj. euron taso.

Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriön hallinnonalan määrärahataso on 3,1 mrd. euroa v. 2020 ja se kasvaa kehyskaudella 5,0 mrd. euroon. Muutos aiheutuu Puolustusvoimien strategiaan suorituskäytännöihin suunnitellusta rahoituksesta.

Suomen puolustus perustuu yleiselle asevelvollisuudelle ja koko maan puolustamiselle. Hallitusohjelman ja siihen perustuvien valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (2016) ja puolustusselonteon (2017) mukaisesti Suomi harjoittaa aktiivista ulkopoliittikkaa, vahvistaa maamme puolustuskykyä ja tiivistää kansainvälistä turvallisuus- ja puolustuspoliittista yhteistyötä. Puolustuksen uskottavuudesta huolehditaan kaikissa olosuhteissa ja sitä kehitetään vastaamaan toimintaympäristön kasvaneita vaatimuksia. Suomen turvallisuusympäristö on edelleen muutoksessa ja muutoksen arvioidaan olevan pitkäkestoinen.

Toimintamenoihin on lisätty rahoitusta sotilastiedustelulain edellyttämien uusien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen 5—6 milj. euroa/vuosi ja n. 6 milj. euroa henkilöstömäärän lisäämiseksi n. 100 tehtävällä. Eduskunta on hyväksynyt vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lain jonka määrärahatarpeisiin ei tässä julkisen talouden suunnitelmassa ole varattu lisärahoitusta. Vapaaehtoisen maanpuolustuksen uudelleenjärjestelyjä koskevat määräraharatkaisut siirtyvät seuraavalle hallitukselle. Seuraavan hallituksen on syytä arvioida lisärahoituksen tarve.

Kehyskaudella toteutetaan v. 2015 käynnistettyjä meri- ja ilmapuolustuksen 2020-luvun hankkeita, joissa korvataan merivoimien vanheneva taistelualuskalusto ja ilmavoimien Hornet-kaluston suorituskyky. Kehykset sisältävät Laivue 2020 -hankkeen menoja vuositasolla 192—194 milj. euroa. Vuosien 2021—2023 kehyksiin sisältyy HX-hävittäjähanke kolmen ensimmäisen vuoden arvioitua kehysvarausta 1,5 mrd. euroa/vuosi. Kehyskauden yhteisvaraus on siten 4,5 mrd. euroa, jonka ajoittuminen voi muuttua hankinnan tarkentuessa. Ajoitusmuutoksia voidaan tehdä kehysneutraalisti. Jos hävittäjähanke tarvitaan varattua vähemmän määrärahoja kehyskaudella, kokonaiskehystä tulisi alentaa erotusta vastaavalla määrällä. Tuntuva varautuminen hävittäjähankeeseen ei siten olisi käytettävissä muiden menojen lisäämiseen. Tämä periaate olisi perusteltua ottaa osaksi uutta kehyspäätöstä.

Puolustusmateriaalihankintamäärärahoihin, Puolustusvoimien toimintamäärärahoihin (pl. henkilöstömenot) ja sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoihin (pl. henkilöstömenot) tehdään vuosittain vakiintuneen käytännön mukaiset kustannustasotarkistukset.

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso nousee kehyskaudella 18,6 mrd. eurosta 19,4 mrd. euroon.

Valtiovarainministeriön toimintamenoihin sisältyy 0,4 milj. euron tasolisäys kehyskaudelle toiminnan turvaamiseen. Verohallinnon toimintamenoihin sisältyy 1,5 milj. euron vuosittainen lisäys kehyskaudelle perustoiminnan jatkuvan kehittämisen kannalta välttämättömiin ICT- ja digitalisaatiohankkeisiin. Tulorekisterin toimintamenoihin sisältyy 1,5 milj. euron lisäys vuodelle 2020 rekisterin liittämisestä palveluväylään. Tullin toimintamenoihin sisältyy 3,3 milj. euron vuotuinen lisäys kehyskaudelle Yhdistyneen kuningaskunnan EU-eron (Brexit) vaikutuksiin tullivalvontaan ja vuodesta 2021 alkaen 3 milj. euron vuotuinen lisäys arvonnäidirektiivin muutoksen vaikutuksiin Tullin toimintaan.

Väestörekisterikeskuksen, maistraattien ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtävät yhdistetään uudeksi Digi- ja väestötietovirastoksi vuoden 2020 alusta. Uuden viraston määräraha on 50,2 milj. euroa v. 2020 laskien 45,5 milj. euroon kehyskauden lopussa. Viraston määräraha on huomioitu vuoden 2019 talousarvion yhteydessä sovitusti uuden viraston perustamiskustannuksiin myönnetyn lisämäärärahan (1,885 milj. euroa) vähennykset kehyskauden aikana. Lisäksi viraston määrärahoja alentaa kehyskauden aikana käynnissä olevan tuottavuushankkeen mukaisesti sovittujen tuottavuushyötyjen sisällyttäminen kehukseen. Virastolle kohdennetaan kehyskaudella lisärahoitusta 0,3 milj. euroa vuodessa valtakunnallisen digituen koordinointiin ja 0,2 milj. euroa vuodessa digiturvallisuuden informaatio-ohjaukseen.

Aluehallintovirastojen määräraha nousee kehyskauden aikana 56,5 milj. eurosta 57,1 milj. euroon. Määrärahaan sisältyy 0,25 milj. euron vuosittainen lisäys saavutettavuusdirektiivin valvontatehtäviin. Lastensuojelun sijaishuollon ohjaukseen ja valvontaan sekä rahanpesun valvontatehtäviin lisätään määrärahaa vuoden 2019 talousarvion mukaisesti, yhteensä 0,86 milj. euroa vuodessa. Vanhusten ja vammaisten palveluiden valvontaresursseja vahvistetaan 0,64 milj. eurolla vuosittain ja varhaiskasvatuksen valvontaan lisätään 0,25 milj. eurolla vuosittain.

Valtiokonttorin toimintamenoihin kohdennetaan mm. tulorekisterin edellyttämät lisämäärärahat. Lisäksi Valtiokonttorille osoitetaan 1,3 milj. euron vuosittainen tasokorotus aiemmin virastolle siirrettyjen tehtävien rahoittamiseksi ja rahoitustehtäviin liittyvien keskeisimpien järjestelmien kehittämiseen 1,5 milj. euroa v. 2020 kasvaen kehyskauden aikana 2,5 milj. euroon v. 2023. Valtiokonttorin korvaustoiminnan digitalisointiin kohdennetaan yhteensä 5,5 milj. euroa v. 2020–2022. Valtiokonttorin määräraha v. 2020 on 28,1 milj. euroa.

Eläkkeiden ja korvausten määrärahataso VM:n pääluokassa on 5,2 mrd. euroa v. 2020, ja se kasvaa kehyskaudella 5,3 mrd. euroon.

Kehyskaudella maksut Euroopan unionille nousevat 2,2 mrd. eurosta 2,5 mrd. euroon. Vuoden 2020 määräraha on lisäystä 46 milj. euroa, mikä johtuu teknisistä tarkistuksista ALV- ja BKTL-omien varojen sekä perinteisten omien varojen pohjien ennusteisiin samoin kuin maksujen menoajoituksen muutoksesta. Vuoden 2020 määrärahan mitoituksessa on lisäksi lähdetty siitä, että Iso-Britannian eroon liittyvä, EU27:n ja Iso-Britannian välillä neuvoteltu erosopimus tulisi voimaan. Vuosien 2021—2023 määrärahojen mitoituksessa on otettu huomioon komission 2.5.2018 antama ehdotus unionin monivuotiseksi kehikseksi vuosille 2021—2027 mukaan luetuna omien varojen järjestelmää koskevat ehdotukset. Tästä johtuen vuoden 2021 määräraha on lisäystä 97 milj. euroa, vuoden 2022 määräraha 66 milj. euroa ja vuoden 2023 määräraha 133 milj. euroa.

Kehyspäätöksessä on huomioitu Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 320/2018) vaikutukset.

Kehyspäätöksessä on varattu vuodelle 2020 45 milj. euron ylimääräinen määräraha Ahvenanmaan maakunnalle kiinteän yhteyden luomiseen Föglön kunnassa Degerön ja Gripön välillä sekä 11 olemassa olevan sillan perusparannukseen tai uudistamiseen.

Kansainvälisen jälleenrakennus- ja kehityspankin sekä Kansainvälisen rahoitusyhtiön peruspääoman korottamisesta on tehty poliittinen periaatepäätös Maailmanpankin kehityskomiteassa, joka edellyttää Suomen osuuden osalta 10 milj. euron vuotuista määrärahalisäystä kehyskaudelle.

Senaatti-kiinteistöjen investoinneista saa aiheutua menoja enintään 265 milj. euroa vuodessa v. 2020—2023.

Kuntien tukeminen

Pääministeri Sipilän hallitus valmisteli maakunta- ja sote-uudistusta koskevat hallituksen esitykset, joilla vastuu sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä olisi siirtynyt kunnilta ja kuntayhtymiltä 1.1.2021 alkaen pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta perustettaville 18 maakunnalle. Maakuntien vastuulle oli tarkoitus siirtää myös muita tehtäviä, kuten pelastustoimen, ympäristöterveydenhuollon, aluekehittämisen ja rakennusrahastotoiminnan sekä elinkeinojen edistämisen tehtävät. Maakunta- ja sote-uudistusta koskevien hallituksen esitysten käsittely kuitenkin lopetettiin eduskunnassa 8.3.2019.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan vuodelle 2020 9,5 mrd. euroa. Valtionosuutta kasvattavat muun muassa valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistus 101 milj. eurolla, lomarahojen leikkaukseen liittyvän 267 milj. euron valtionosuuden vähennyksen päättyminen sekä kilpailukykyopimukseen liittyvän valtionosuuden leikkauksen 237 milj. euron kompensatio ja 187 milj. euron indeksikorotus ja verotulomenetyksen kompensatioiden kasvu 215 milj. eurolla. Vuoteen 2019 verrattuna alueellisen erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostaminen sekä omais- ja perhehoidon kehittämisestä johtuvat säästöt vähentävät kuntien valtionosuuksia yhteensä 32 milj. euroa ja kuntien kustannuksia 130 milj. euroa v. 2020. Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon uudistus tulee voimaan v. 2021. Jatkossa Kansaneläkelaitos järjestää palvelut ja Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö toimii tuottajana. Uudistuksen yhteydessä nykyisin tiede- ja taidekorkeakoulujen opiskelijoille (nk. yliopisto-opiskelijat) tarkoitettut palvelut laajenevat myös ammattikorkeakouluopiskelijoille. Uudistus alentaa kuntien terveydenhuollon kus-

tannuksia. Tästä syystä kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia vähennetään yhteensä 32 milj. eurolla vuodesta 2021 alkaen.

Eduskunnan hyväksymä lastensuojelulain muutos jälkihuollon yläikärajan nostosta 21:stä 25:een ikävuoteen vuodesta 2020 alkaen lisää kunnan peruspalveluiden valtionosuuksia 12 milj. eurolla v. 2020, 24 milj. eurolla v. 2021, 36 milj. eurolla v. 2022 ja 48 milj. eurolla v. 2023. Ensimmäisen vieraan kielen eli A1-kielen opiskelu varhaistuu alkamaan jo peruskoulun ensimmäisen vuoden keväällä. Varhaisempi kieltenopetus koskee kaikkia ekaluokkalaisia 1.1.2020 alkaen. Uudistus lisää kunnan peruspalveluiden valtionosuuksia 7,5 milj. euroa v. 2020 ja 12 milj. euroa vuodesta 2021 alkaen. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 %.

Jo aiemmissa kehyspäätöksissä on peruspalvelujen valtionosuusmomentilta siirretty 10 milj. euroa kriisikuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen. Asiaa koskeva lainmuutos on hyväksytty lakiin kunnan (1704/2009) peruspalvelujen valtionosuudesta.

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään osoitetaan 40 milj. euroa vuodessa v. 2020—2023. Kannustinjärjestelmän rahoitus on siirtoa kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta. Kannustinjärjestelmä rakennetaan vaiheittain vuodesta 2019 alkaen. Ensimmäisessä vaiheessa on tarkoitus kohdentaa avustusta varsinkin kunnan henkilöstö- ja taloushallinnon digitalisointiin ja siinä ohjelmistorobotiikan hyödyntämiseen. Kuntien käyttötalouden menojen kasvun hillinnän ja tilojen käytön tehostamisen kannustinjärjestelmiin ei ole löydetty toteuttamiskelpoista ratkaisua, ja niihin edellisessä julkisen talouden suunnitelmassa tehdyt siirrot palautetaan kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskaudella keskimäärin 6,5 mrd. euroa vuodessa.

Saamenkielisen varhaiskasvatuksen järjestämisedellytyksiä parannetaan 0,12 milj. euron lisärahoituksella v. 2020—2023. Varhaiskasvatuksen tietovarannon (Varda) ylläpito- ja kehittämiskustannuksiin varataan Opetushallitukselle 0,49 milj. euroa vuodessa. Ensimmäisen vieraan kielen A1-kielen opiskelu varhaistuu v. 2020 alkamaan peruskoulun ensimmäisen vuoden keväällä.

Lukiokoulutuksen uudistuksen toimeenpanoa jatketaan. Tavoitteena on lisätä lukiokoulutuksen vetovoimaa yleissivistävänä, korkeakouluihin jatko-opintokelpoisuuden antavana koulutusmuotona sekä vahvistaa koulutuksen laatua ja oppimistuloksia. Lukiolaisten tuki ja ohjaus vahvistuvat sekä korkeakoulu- ja työelämäyhteistyö ja kansainvälisyys lisääntyvät. Edellisen kehyspäätöksen mukaisesti ylioppilastutkinnon uusimiskertojen lisääntymisestä aiheutuviin kustannuksiin varataan 0,75 milj. euroa v. 2020 ja lukiouudistuksen toimeenpanoon varataan v. 2021 4 milj. euroa ja vuodesta 2022 eteenpäin 8,53 milj. euroa sisältäen ylioppilastutkinnon uusimiskertojen lisäkustannukset.

Vuoden 2018 alusta voimaan tulleen ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanoa jatketaan kehyskaudella aiempien päätösten mukaisesti.

Suomen Akatemian myöntämisvaltuuteen on aiemmin päätetty tehdä 25 milj. euron tasokorotus, jonka maksatusvaikutukset ovat v. 2020 8 milj. euroa, v. 2021 14 milj. euroa, v. 2022 20 milj. euroa ja v. 2023 24,25 milj. euroa. Ammattikorkeakoulujen tki-toimintaan osoitetaan vuosittain 5 milj. euroa.

Suomi on varautunut isännöimään yhtä eurooppalaisen suurteholaskennan EuroHPC -yhteisyrityksen supertietokonetta. Kokonaiskustannuksiltaan n. 240 milj. euron hankkeesta Suomen rahoitusosuus olisi v. 2019—2026 enimmillään yhteensä 50 milj. euroa. Isännöintihakemuksesta päätettäessä linjattiin, että siitä puolet rahoitetaan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla siirtäen Suomen Akatemian valtuuksista ja puolet työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta.

Tutkimusaineistojen, tutkimustulosten ja osaamisen laajaa hyödyntämistä ja avoimuutta edistetään. Datalähtöisen tutkimuksen kehittämisohjelmaa toteutetaan. Asiakirjallisen aineiston digitointiin osoitetaan 1,5 milj. euroa vuosittain v. 2020—2023 uusien paperiarkistotilojen välttämiseksi.

Opintotuella mahdollistetaan tasa-arvoiset opiskeluedellytykset sekä edistetään suunnitelmallista ja päätoimista opiskelua sekä opintoaikojen lyhentämistä.

Aiempien päätösten mukaisesti museoiden uutta rahoitusjärjestelmää toimeenpannaan sekä valmistellaan esittävän taiteen uusi rahoitusjärjestelmä ja aloitetaan sen toimeenpano.

Urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen osoitettavien rahapalvelitoiminnan voittovarojen tuoton arvioidaan alentuvan kehyskaudella edelliseen kehykseen verrattuna, v. 2020 n. 10,8 milj. euroa ja v. 2021—2023 vuosittain 16,2 milj. euroa.

Turvapaikanhakijatilanteen edellyttämään opettajien perus- ja täydennyskoulutukseen sekä osaamisen tunnistamis- ja tunnustamispalvelujen kehittämiseen panostetaan. Maahanmuuttajien henkistä hyvinvointia, toimintakykyä, yhteisöllisyyttä ja kotouttamista tuetaan myös kulttuurin, liikkunnan ja nuorisotyön toimenpitein.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriön pääluokan vuotuiset määrärahat ovat n. 2,5 mrd. euroa kehyskaudella. Kehyskauden määrärahataso alenee vuoden 2019 talousarvion tasosta keskimäärin n. 128 milj. euroa.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014—2020 rahoitus sisältyy hallinnonalan kehykseen ohjelman etenemistä vastaavasti. Vuonna 2021 alkavan EU:n uuden rahoitus- ja ohjelmakauden EU-rahoituksen määrästä tai kansallisesta rahoituksesta ei ole vielä päätöksiä, minkä vuoksi ohjelmamomenteilla vuosien 2021—2023 määrärahatasojen on arvioitu noudattavan kuluhan ohjelmakauden kolmen ensimmäisen vuoden määrärahatasoa. EU:n kokonaan rahoittamien tukien sekä maa- ja puutarhatalouden kansallisen tuen määrärahatasot on pidetty koko kehyskauden vuoden 2020 tasoisena.

Maatalouden investointeja rahoitetaan sekä Maatilatalouden kehittämisrahastosta (Makera) että talousarvion varattavista määrärahoista. Makeran käytettävissä olevat varat vähenevät kehys-

kaudella. Kehyspäätökseen sisältyy 60 milj. euron siirto Makeraan v. 2020, millä mahdollistetaan Makerasta maksettavien rakennetukiavustusten tason säilyttäminen v. 2020 ja 2021. Vuosien 2022 ja 2023 osalta rahoituskokonaisuus maatalouden investointeihin riippuu EU:n yhteisen maatalouspolitiikan seuraavan tukiohjelmakauden CAP-suunnitelman rahoitusvalmistelun yhteydessä vuosille 2021—2027 tehtävistä linjauksista.

Maanmittaus ja tietovarannot -politiikkasektorilla jatkuvat kehyskaudella Paikkatiedon palvelualan ja Asunto-osakerekisterin kehittämishankkeet.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan määrärahat nousevat kehyskauden aikana 3,0 mrd. eurosta 3,2 mrd. euroon, mikä johtuu lähinnä perusväylänpitoon ja kehittämishankkeisiin osoitetujen määrärahojen lisäyksestä. Kehys on laadittu uuden rakenteen mukaiseksi mm. järjestämällä momentteja uusiin kokonaisuuksiin ja yhdistämällä avustusmomenteja.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala palvelee yhteiskuntaa mahdollistamalla uusien digitaalisten palvelujen käyttöympäristön. Uudet palvelut ja ansaintalogiikat, liikenteen automatisoituminen sekä muuttuvat asiakastarpeet edellyttävät uudenlaisia joustavia verkkoratkaisuja.

Väylänpidossa painotetaan liikenneverkon päivittäisen liikennöitävyyden vaatimia toimia sekä korjausvelan kasvun pysäyttämistä. Liikenneverkon ylläpitoa ja kehittämistä tehostetaan mm. tiedon paremmalla hyödyntämisellä, uusien verkon kuntoa kartoittavien menetelmien hyödyntämisellä ja tietomallintamisen täysimääräisellä käyttöönnotolla. Suunnittelukäytäntöä kehitetään ottamaan huomioon digitalisaation ja automatisaation vaikutukset tulevaisuuden liikennejärjestelmään ja liikennemääriin.

Perusväylänpidon määräraha kehyskaudella on v. 2020—2021 n. 1,0 mrd. euroa ja v. 2022—2023 n. 1,3 mrd. euroa. Rahoituksessa on huomioitu korjausvelan kasvun pysäyttäminen ja korjausvelan vähentäminen keskeisellä väyläverkolla.

Kehyskauden liikenneverkon investointeihin käytettävien määrärahojen taso (momentit 31.10.77, 31.10.78 ja 31.10.79) on mitoitettu kaiken kaikkiaan 480 milj. euroon vuosittain, joka vastaa v. 2008—2019 myönnettyjen määrärahojen keskiarvotasoa. Kehyksessä syntyy tällöin liikkumatilaa vielä nimeämättömille hankkeille 118 milj. euroa v. 2020, 238 milj. euroa v. 2021, 354 milj. euroa v. 2022 ja 360 milj. euroa v. 2023.

Seuraavalla hallituskaudella on tarkoitus päättää ensimmäisestä 12-vuotisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta. Kunkin hallituskauden alussa liikennejärjestelmäsuunnitelma tarkistetaan ja sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa sekä tarvittaessa tarkistetaan julkisen talouden suunnitelman muuttuessa.

Aiempien päätösten mukaisesti energia- ja ilmastostrategian tavoitteiden toimeenpanon tukemiseksi osoitetaan 6 milj. euroa v. 2020—2021 sähkökäyttöisten henkilöautojen sekä henkilöautojen kaasu- ja etanolikonversioiden hankinta- ja konversiotukeen. Lisäksi tuetaan raideliikenteen osto- ja/tai velvoiteliikennettä 2 milj. eurolla ja kaupunkiseutujen joukkoliikenteen digitalisaation kehittämistä 3,5 milj. eurolla v. 2020—2021.

Kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen kohdennetaan kehyskaudella 3,5 milj. euroa vuodessa vuosien 2018 ja 2019 talousarvioiden mukaisesti. Määräraha käytetään valtionavustuksiin kunnille, jotka toteuttavat kävelyn ja pyöräilyn edistämishankkeita.

Ilmatieteenlaitoksen säätökaverkoston rahoittamiseen osoitetaan n. 1 milj. euroa vuodessa.

Indeksikorotettu siirto valtion TV- ja radorahastoon on 533 milj. euroa vuodessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso nousee edelliseen kehyspäätökseen verrattuna reilulla 700 milj. eurolla vajaaseen 2,7 mrd. euroon v. 2020. Nousu aiheutuu erityisesti maakuntauudistuksen raukeamisen johdosta tehtävistä määrärahojen siirrosta takaisin ministeriön pääluokkaan. Pääluokan määrärahat ovat kehyskauden lopulla reilut 2,6 mrd. euroa, 62 milj. euroa vähemmän kuin kehyskauden alussa.

Hallinnonalan arvonlisäveroihin on tehty 21 milj. euron tasokorotus, joka aiheutuu erityisesti Business Finlandin uudesta toimintamallista johtuvien arvonlisäveromenojen kasvusta.

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan määrärahat laskevat kehyskaudella 781 milj. eurosta 755 milj. euroon. Business Finlandin avustusvaltuuksiin on aiemmin päätetty tehdä 69 milj. euron tasokorotus, jolla vahvistetaan Business Finlandin mahdollisuuksia tukea erityisesti yritysten ja muiden tutkimusorganisaatioiden yhteistyönä tehtävää soveltavaa tutkimusta. Vuosittainen avustusvaltuus on 300 milj. euroa. Valtuuden lisäyksestä aiheutuu lisämenoja 41,8 milj. euroa v. 2020, 61,1 milj. euroa v. 2021, 67,1 milj. euroa v. 2022 ja 69,1 milj. euroa v. 2023.

Business Finlandin toimintamenoihin on aiemmin päätetty tehdä 8 milj. euron tasokorotus kansainvälistymisen, viennin ja investointien edistämiseen ja VTT Oy:n valtionavustukseen 7 milj. euron tasokorotus strategisen tutkimuksen vahvistamiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan ja mahdollisuuksien mukaan EU:n rakennerahastojen rahoituksesta on varattu enintään 25 milj. euroa eurooppalaisen suurteholaskennan EuroHPC -yhteisyrityksen supertietokoneen hankintaan isännöintihakemuksen yhteydessä linjatun mukaisesti.

Julkisesti tuettujen vienti- ja alusluottojen korko- ja muut tuet vähenevät edelliseen kehyspäätökseen verrattuna 22,1 milj. euroa v. 2020, 38,7 milj. euroa v. 2021, 35 milj. euroa v. 2022 ja 29,3 milj. euroa v. 2023. Vähennys johtuu alentuneesta kiinteäkorkoisten luottojen nostoarvioista.

Suomen Vientiluotto Oy:n aiemmin myöntämiin jälleenrahoitusluottoihin liittyvät menot poistuvat valtion talousarviosta syksyllä 2018 toteutetun ennenaikaisen takaisinmaksun johdosta. Edelliseen kehyspäätökseen verrattuna vähennys on 55,3 milj. euroa v. 2020, 46 milj. euroa v. 2021 ja 27 milj. euroa vuosina 2022—2023. Järjestelyyn liittyen pääluokkaan on lisätty uusi momentti tuotonvaihtosopimus- ja suojausmenot, jolle esitetään 2,2 milj. euroa v. 2020, 0,9 milj. euroa v. 2021, 0,2 milj. euroa v. 2022 ja 0,02 milj. euroa v. 2023.

Julkisista työvoima- ja yrityspalveluista on siirretty v. 2017—2020 yhteensä 143 milj. euroa sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan. Palkkatuen ja työttömille työnhakijoille myönnettävän starttirahan rahoittamiseen voidaan käyttää tuona aikana myös valtion työttömyysetuuksiin osoitettavia määrärahoja. Määräajaksi säädetyn lainsäädännön päättyessä määrärahat palautuvat julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden momentille v. 2021. Seuraavan hallituksen on syytä arvioida tarve lainsäädännön voimassa olon jatkamiselle hallitusneuvottelujen yhteydessä.

Vuonna 2016 solmitun maahanmuuttajien työllistymiseen liittyvän vaikuttavuusinvestointihankkeen (SIB) tuotonmaksuun varataan uudelle momentille 0,4 milj. euroa v. 2020, 2 milj. euroa v. 2021 ja 5 milj. euroa v. 2022—2023. Lisäksi v. 2019 käynnistyvän työllisyyden vaikuttavuusinvestointihankkeen tuotonmaksuun on varattu momentille 0,5 milj. euroa v. 2020, 2,5 milj. euroa v. 2021, 5,7 milj. euroa v. 2022 ja 9 milj. euroa v. 2023, josta yhteensä 10 milj. euroa toteutetaan siirtona julkisista työvoima- ja yrityspalveluista.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintamenoihin lisätään 900 000 euroa vuosittain kilpailuvalvonnan tehostamiseen. Lisäyksestä suurin osa on siirtoa hallinnonalan sisältä.

Vuonna 2020 EU:n rakennerahastovaluutta ei ole käytettävissä, sillä valtuus siirrettiin rakennerahastokauden sulkemisen nopeuttamiseksi ja maakuntauudistuksessa ehdotetun tehtävien siirron sujuvoittamiseksi vuoden 2019 talousarviossa käytettäväksi v. 2019. EU:n monivuotisen rahoituskehysneuvottelujen ollessa vielä kesken EU:n rakennerahastojen vuosittaiseksi rahoitusvaluudeksi on tässä kehyspäätöksessä oletettu vuodesta 2021 alkaen 352 milj. euroa, joka vastaa edellistä kehyspäätöstä ja on lähellä nykyisen EU:n rahoituskehyskauden keskimääräistä rahoitustasoa.

Energiapolitiikan määrärahat laskevat kehyskaudella 441 milj. eurosta 389 milj. euroon lähinnä sen vuoksi, että päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensatiotuki päättyy vuoteen 2021. Energiatuen valtuus on 80 milj. euroa v. 2020, 100 milj. euroa v. 2021, 95 milj. euroa v. 2022 ja 35 milj. euroa v. 2023, josta liikenteen biopolttoaineiden demohankkeiden tukemiseen on varattu 40 milj. euroa v. 2020 ja 60 milj. euroa v. 2021 ja 2022.

Valtion korvauksiin kotouttamisesta varataan 201 milj. euroa v. 2020, 189 milj. euroa v. 2021, 184 milj. euroa v. 2022 ja 180 milj. euroa v. 2023. Määrärahataso perustuu arvioon oleskeluluvan saavien turvapaikanhakijoiden määrästä sekä ilman huoltajaa maassa olevien alaikäisten hoidon kustannuksista.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan määrärahataso laskee kehyskauden aikana 14,3 mrd. eurosta 14,1 mrd. euroon. Määrärahatasoon vaikuttavat lainsäädännön muutosten lisäksi suhdanneluonteiset tekijät, kuten mm. työttömyysasteen sekä väestörakenteen muutokset.

Terveydenhuollon kasvustrategian toimeenpanoa tuetaan varmistamalla kansallisten osaamiskeskittymien (genomikeskus, syöpäkeskus, neurokeskus, lääkekehityskeskus ja biopankkitoiminta) toimintojen kehittäminen kehyskaudella. Osaamiskeskittymille on kohdennettu rahoitusta vuosille 2020—2022 yhteensä 11 milj. euroa.

Uuden sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen käyttöä hallinnoivan lupaviranomaisen toiminnan käynnistämävaiheen resursseihin osoitetaan yhteensä 6,9 milj. euroa kehyskaudelle, jossa lisäystä edelliseen kehyspäätökseen nähden on 5,7 milj. euroa. Lisäksi viranomaisen perustamista tuetaan yhteensä 4 milj. euron kertaluonteisilla investoinneilla v. 2020 ja 2021.

Sosiaalialan osaamiskeskusten perusrahoituksen turvaamiseksi määrärahaa korotetaan 0,25 milj. euroa vuodesta 2020 alkaen. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalle (SAMU) osoitetaan 0,4 milj. euron lisämääräraha, jotta valitusten käsittelyajat saadaan pysymään kohtuullisina.

Vankiterveydenhuollon toimintamenoihin tehdään 1,6 milj. euron tasokorotus kustannusten kasvun vuoksi.

Vanhusten ja vammaisten palveluiden valvontaresursseja vahvistetaan. Sosiaali- ja terveysministeriöön ja Valviraan osoitetaan tähän liittyen vuosittaista lisämäärärahaa yhteensä 0,32 milj. euroa. Valviran määrärahasoon on lisäksi tehty 0,16 milj. euron korotus uusien tehtävien aiheuttamiin lisäkustannuksiin.

Valtion korvaukseen rikosasioiden sovittelun järjestämisen kustannuksiin osoitetaan 0,1 milj. euroa vuoden 2019 talousarviossa toteutetun sovittelupalkkioiden korotuksen pysyvyyden varmistamiseksi.

Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön toiminta laajenee koskemaan myös ammattikorkeakouluopiskelijoita vuodesta 2021 alkaen. Toiminnan rahoitukseen vuoden 2021 tasossa kohdennetaan valtion rahoitusosuutta 65,8 milj. euroa, josta 9,5 milj. euroa on lisäkustannusta. Samalla kuntien terveydenhuollon kustannusten alentuessa kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia vähennetään yhteensä 32 milj. eurolla.

Lääkärihelikopteritoiminnan rahoitukseen osoitetaan v. 2020 ja 2021 vuosittain n. 29 milj. euroa. Määrärahaa korotetaan 8,8 milj. eurolla vuodesta 2022 alkaen, kun lentotoiminta laajenee tuki-kohtien määrän noustessa kuudesta kahdeksaan.

Kelan toimintakuluihin varataan 435 milj. euroa vuodelle 2020. Tämän lisäksi momentille on kohdennettu 4 milj. euron tasokorotus vuosille 2020 ja 2021. Lisäyksen tarkoituksena on varmistaa rahoituksen riittävyys ja liikkumavara. Toimintakulut ovat kasvaneet voimakkaasti mm. Kelalle siirtyneiden uusien tehtävien ja etuuslainsäädännössä tapahtuneiden muutosten vuoksi.

Vuoden 2019 talousarvion yhteydessä päätettyjen lainsäädäntöuudistusten vaikutukset on huomioitu kehyskaudelle. Näitä ovat mm. nuorille koko kuntoutuspäätöksen ajalta maksettava kuntoutusraha, sairauspäivärahan 55 päivän omavastuun poisto ja pitkäaikaistyöttömien eläketuen jatko, eli Lex Lindström II.

Rintamaveteraanien kuntoutusmäärärahan taso on edelleen määritelty siten, että kuntoutukseen vuosittain käytettävissä olevan määrärahan taso turvaa veteraanien vanhuudenhuollon palvelut. Veteraanien määrän vähenemisen vuoksi määrärahan tarve laskee kehyskauden alun 215,5 milj. eurosta 130,4 milj. euroon kehyskauden lopussa. Määrärahoissa on huomioitu 1.11.2019 voimaan tuleva uudistus, jossa sotaveteraanit saavat samat kotiin vietävät palvelut kuin sotainvalidit.

tehostamisohjelmaa jatketaan ja sen toteuttamiseen varataan yhteensä 30 milj. euroa v. 2020—2021. Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenoihin varataan 21,6 milj. euroa. Tästä Etelä-Suomen metsien toimintaohjelman (METSO) toimeenpanoon kohdennetaan vuosittain arviolta 15 milj. euroa. Kansallispuistojen ja muiden vilkkaasti käytettyjen luonnonsuojelualueiden hyvällä hoidolla edistetään luonnon virkistyskäyttöä ja luontomatkailua, jolla on myönteinen vaikutus työllisyyteen ja paikallistalouteen. Metsähallitukselle kohdennetaan 0,5 milj. euron vuotuinen lisämääräraha luonnonsuojelualueiden kiinteistönmuodostamisen ja rajojen merkitsemisen jatkamiseen. Lisäksi luonnonsuojelualueiden tilan parantamiseen, ennallistamiseen ja alueiden hoitoon suunnataan 0,5 milj. euron lisärahoitus vuodessa koko kehyskauden ajan. Virkistys- ja matkailukäytön reittien ja palveluvarustuksen kunnossapitoon kohdennetaan Metsähallitukselle 1 milj. euron lisämääräraha vuosittain. Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien rahoitustaso vaihtelee kehyskauden aikana 32 milj. euron ja 31 milj. euron välillä. Valtioneuvoston luonnon monimuotoisuuden toimintaohjelman mukaisesti edistetään uhanalaisten luontotyyppeiden kuten perinnebiotooppien hoitoa, ja perinnebiotooppien inventointiin on edellisessä kehyspäätöksessä varattu lisärahoitusta 0,2 milj. euroa vuodessa v. 2020—2021. Lisäksi puurakentamisen edistämiseen kohdennetaan vuosittain 2 milj. euroa v. 2020—2021. Jätteiden ja sivuvirtojen tietoaalustan, sähköisen markkinapaikan, ylläpitokustannuksiin on varattu n. 0,2 milj. euroa vuodessa v. 2020—2022, minkä jälkeen toiminnan kustannukset on tarkoitus kattaa maksuilla.

Asuinrakennuksen omistaville yhteisöille varataan sähköautojen latausinfraan rakentamiseen vuosittain 1,5 milj. euroa v. 2020—2021 aiempien päätösten mukaisesti. Pilaantuneiden maa-alueiden kunnostamista edistetään valtakunnallisen kunnostusstrategian ja siihen liittyvän kunnostusohjelman mukaisesti. Jätehuoltoa kehitetään valtakunnallisen jätesuunnitelman mukaisesti ja tehostetaan toimia jätealan uudistuneen lainsäädännön toimeenpanossa.

5.3.2. Valtion yhteiset tietojärjestelmähankkeet ja hallinto

Keskeiset tietojärjestelmähankkeet

Kehyksessä on varattu 35 milj. euroa vuosittain v. 2020—2023 hallinnonalojen keskeisiä tietojärjestelmä- ja tietohallintohankkeita sekä muita tuottavuushankkeita varten.

Meneillään olevia keskeisiä tietojärjestelmähankkeita ovat mm. maa- ja metsätalousministeriön Digitaaliset metsänhoidon suositukset, Luonnonvarakeskuksen Metsälaskentaohjelmiston uudistaminen, Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen vankiterveydenhuollon potilasjärjestelmän uudistaminen, Fimean Terveysteknologia- ja geenitekniikan rekisterien uudistus, Valviran alkoholielinkeinorekisterin uudistus, ulkoministeriön kansallinen viisumitietojärjestelmä, valtioneuvoston sähköinen työpöytä ja yhteinen asianhallintajärjestelmä, Maahanmuuttoviraston Älykäs digitaalinen virasto, Poliisin monibiometriatunnistus, tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistus, Oikeusrekisterikeskuksen viranomaistoiminnan tietojärjestelmä, hallinto- ja erityistuomioistuinten sekä syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmät sekä Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmän uudistus.

Suunnitellun rahoituksen ottaminen vuotuisiin talousarvioihin edellyttää sitä, että hankesuunnitelmat ovat riittävän täsmällisiä mm. aiheutuvien ja poistuvien kustannusten ja hankkeen toteuttavuuden osalta sekä merkittävässä tietojärjestelmähankkeissa tietohallintolain (634/2011) ja valtioneuvoston asetuksen (1249/2014) edellyttämä valtiovarainministeriön lausunto on hank-

keen etenemistä puoltava. Valtiovarainministeriö tekee rahoitettavista hankkeista asianomaisen ministeriön kanssa yhteistoimintasopimuksen.

Tavoitteena on edistää sähköisen asioinnin ensisijaisuutta. Väestörekisterikeskuksen roolia digitalisaatiota edistävänä virastona vahvistetaan ja sinne keskitetään tehtäviä, joilla tarjotaan organisaatioille tukea digitalisaation ja tiedonhallinnan kehittämisessä.

Tavoitteena on myös vahvistaa sähköisten palveluiden käyttöä kansalaisten ja julkishallinnon välisessä asioinnissa ja viestinvälityksessä. Tavoitetta tukemaan kehyksessä on varattu uudelle arviomäärärahamomentille 5 milj. euron vuosittainen määräraha vuoteen 2023 asti keskitetyksi maksettaviin tunnistamisen maksuihin.

Talous- ja henkilöstöhallinto

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuutta parannetaan jatkamalla tehtävien vapaaehtois- ta keskittämistä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen Palkeisiin sekä kehittämällä toimintatapoja ja valtion yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmää. 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. Valtion henkilöstöhallintoa kehitetään HR-toimintojen kehittämissuunnitelmissa valtiovarainministeriön ja Palkeiden yhteistyönä. Hankkeen tavoitteena on valtion HR-toimintojen tehostaminen 304 henkilötyövuodella vuoteen 2029 mennessä (JTS-tavoite). Palkeet kehittää edelleen Kieku-tietojärjestelmän käytettävyyttä ja toiminnallisuuksia. Kieku-järjestelmää uusitaan v. 2019 tehdyn järjestelmäarkkitehtuurin kehittämissuunnitelman mukaisesti.

Valtion hankintojen kehittäminen

Valtion hankintatoimen kehittämistä jatketaan valtiovarainministeriön johdolla yhteistyössä keskeisten hankintaorganisaatioiden ja Hansel Oy:n kanssa. Innovaatioita ja innovaatioiden leviämistä tuetaan julkisilla hankinnoilla. Hankintayksiköiden osaamisvalmiuksia innovaationäkökulman huomioimiseksi parannetaan, ja innovaatioiden tukemista toteutetaan hankintatoimen kehittämisessä ja yhteishankinnoissa.

Valtion toimitilainvestoinnit

Valtion tiloissa tavoitellaan sisäolosuhdeongelmien nollatoleranssia. Tavoite edellyttää peruskorjaustason nostoa valtion omistamissa kiinteistöissä. Senaatti-kiinteistöjen investointikehyksessä varaudutaan tähän JTS-kaudella. Investointikehyksen enimmäistaso on 265 milj. euroa vuodessa v. 2020—2023. JTS-miljardiin liittyen valtionhallinnon toimitilojen nykyistä tehostamisohjelmaa jatketaan vuodesta 2023 eteenpäin vuoden 2029 loppuun siten, että saavutetaan 50 milj. euron säästöt.

JTS-miljardin vaikutukset valtionhallinnon toimintamenoihin

Pääministeri Sipilän hallitus päätti vuosien 2018—2021 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä, että hallitusohjelmassa päätetty kuntien kustannusten karsiminen 1 mrd. eurolla laajennetaan koskemaan koko julkista sektoria. Valtion toiminnan digitalisaation ja tuottavuuden kehittämisen osalta 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. Kutakin realisoitunutta 6 milj. euron säästöä kohden tuottavuuden edistämismomentille lisätään 1 milj. euroa.

Valtion toiminnan digitalisaation ja aidon tuottavuuden kehittymisen tueksi ja varmistamiseksi toteutetaan vuoteen 2021 mennessä kaikki hallinnonalat, niiden tehtävät ja organisaatiot kattavat tuottavuus- ja digitalisaatiopotentiaalianalyysit.

Valtion eläkemaksurakenteen muutokset

Valtion eläkejärjestelmän maksurakennetta uudistettiin vuoden 2019 alusta siten, että eläkemaksu muodostuu kaikille työnantajille yhteisestä eläkemaksuprosentista ja työnantajakohtaisesta työkyvyttömyyseläkemaksuprosentista. Tasoltaan eläkemaksu vastaa TyEL-järjestelmän keskimääräistä maksutasoa. Uuden maksurakenteen perusteella vuoden 2019 talousarviossa Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien toimintamäärärahoja vähennettiin yhteensä 39 milj. eurolla, koska sotilashenkilöstön osalta eläkemaksut alenevat uudistuksen johdosta merkittävästi. Muiden virastojen määrärahoja lisättiin yhteensä n. 8 milj. eurolla. Tässä kehyspäätöksessä vastaavat muutokset toteutetaan kehysvuosien määrärahoihin.

Eräät kilpailukyky sopimukseen liittyvät tekniset tarkistukset

Kilpailukyky sopimuksesta johtuvat säästöt ja niihin myöhemmin tehdyt palkka- ja työvoimakustannusten muutoksiin perustuneet tarkistukset sisältyivät vuosia 2019—2022 koskevaan kehyspäätökseen. Vuoden 2019 talousarvion valmistelun yhteydessä näitä määriä korjattiin työnantajan eläkemaksun ja sairausvakuutusmaksun alentamisen osalta. Vuosille 2020—2023 toteutetaan vastaavat kehysoikaisut, jotka lisäävät virastojen toimintamomenttien määrärahoja yhteensä n. 0,1 milj. eurolla. Valtion sopimusratkaisun 2018—2020 vaikutukset määrärahoihin on otettu huomioon jo edellisessä kehyspäätöksessä.

5.4. Budjettitalouden tulot

Budjettitalouden varsinaisten tulojen arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 2,1 % vuodessa. Verotulojen arvioidaan kasvavan keskimäärin 2,6 % vuodessa. Verotulojen osuus budjettitalouden varsinaisista tuloista on n. 87 %. Vuonna 2023 budjettitalouden tulojen arvioidaan olevan 58,4 mrd. euroa.

Valtion budjettitalouden tuloarvioiden lähtökohtana on maaliskuussa 2019 päivitetty arvio kansantalouden keskipitkän aikavälin kehityksestä. Positiivisen talouskehityksen ennakoitaan jatkuvan kehyskaudella mutta kasvun arvioidaan hidastuvan kehyskauden loppua kohden. Kehyskau-

den tuloarvioissa on huomioitu hallitusohjelmassa ja hallituskauden aikana päätetyt veroperustemuutokset.

Veroperustemuutokset

Suurin osa pääministeri Sipilän hallitusohjelman veropoliittisista toimenpiteistä on jo toteutettu v. 2016—2018, mutta joidenkin toimenpiteiden vaikutukset tulevat voimaan vielä kehyskauden alkupuolella. Kehyskaudella alennetaan ajoneuvoveron perusveroa v. 2020 alusta. Sähköisten lehtien ja kirjojen arvonlisäveroa lasketaan 24 % vakiokannasta alennettuun 10 % kantaan vuoden 2019 aikana. Lisäksi kehyskauden ennusteisiin sisältyy teknisenä oletuksena ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus.

Alla olevassa taulukossa esitetään arvio veroperustemuutosten vaikutuksesta valtion verotuloihin. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaihtelu kompensoidaan kunnille tällä vaalikaudella.

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

	2020	2021	2022	2023
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus	-297	-279	-270	-270
Ns. solidaarisuusveron voimassaolon päättyminen	-100			
Ajoneuvoveron alennus	-50			
Yhteisöjen tulolähdejaon poistuminen	-11			
Korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttaminen	4			
Sähköisten lehtien ja kirjojen sekä lehtien irtonumeromyyntin siirtäminen alennettuun 10 % arvonlisäverokantaan	-28			

Verotulojen kehitys 2019—2023

Ansio- ja pääomatuloveron veropohjan arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 3,1 % vuodessa. Veropohjan kasvun arvioidaan hidastuvan hieman kehyskauden loppua kohden. Ansiotulojen arvioidaan kasvavan keskimäärin 3,2 % ja pääomatulojen 2,8 %. Eläketulot kasvavat palkkatuloja nopeammin eläkeläisten lukumäärän kasvun ja eläkejärjestelmän kypsymisen myötä. Verotuloennusteisiin sisältyy teknisenä oletuksena ansiotuloverotuksen indeksitarkistus siten, että työn verotus ei kiristy yleisen ansiotason nousun tai inflaation seurauksena kehyskaudella.

Yhteisöveron maksuunpanon mukaisen kokonaistuoton arvioidaan kasvavan kehyskaudella kansantalouden tilinpidon mukaista toimintaylijäämää vastaavasti, keskimäärin 3,7 % vuodessa. Valtiolle tilitettävän yhteisöveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin 3,4 % vuodessa. Vuonna 2020 voimaan tulevan yhteisöjen tulolähdejaon poistamista koskevan muutoksen on arvioitu pienentävän yhteisöveron tuottoa vuositasolla n. 11 milj. euroa. Vuonna 2019 voimaan tulleen korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muutoksen on arvioitu edelleen kasvattavan yhteisöveron tuottoa n. 4 milj. euroa v. 2020. Vuonna 2020 voimaan tulevan rajat ylittävien hybridijärjestelyjen verotusta koskevan direktiiviin perustuvan muutoksen vaikutukset on tässä vaiheessa arvioitu vähäisiksi.

Arvonlisäveron veropohjan arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 3,2 %. Arvonlisäveron tuoton kasvuennuste johdetaan pääosin kotitalouksien kulutusmenojen kasvuarviosta. Arvonlisäveron tuoton arvioidaan kasvavan kehyskaudella veropohjan mukaisesti. Verotuloa vähentää hieman sähköisten kirjojen ja lehtien sekä irtonumeromyynin verokannan alennus vakio-kannasta 10 % kantaan vuoden 2019 heinäkuusta alkaen sekä esiintyvien taiteilijoiden mahdollisuus hakeutua arvonlisäverovelvollisiksi v. 2019 huhtikuusta alkaen.

Valmisteverojen tuoton arvioidaan kokonaisuudessaan vähenevän kehyskaudella 0,7 % vuodessa. Valmisteverojen tuottoa kehyskaudella laskee erityisesti energiaverotuottojen pienentyminen, mikä johtuu polttoaineiden verollisen kulutuksen vähenemisestä sekä kevyemmin verotettujen biopolttoaineiden yleistymisestä biopolttoaineiden jakeluvaihtojen myötä.

Autoveron tuoton arvioidaan alenevan keskimäärin 2,9 % vuodessa, mikä johtuu ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen odotetusta alentumisesta kehyskaudella. Autoveron määrä riippuu ajoneuvon yleisestä vähittäismyynti- ja hiilidioksidipäästöarvosta, joten päästöjen väheneminen pienentää ajoneuvojen veroprosenttia. Uusien henkilöautojen myynnin määrän ennustetaan kasvavan kehyskaudella n. 5 000 autolla 123 000 autoon, joka on hieman pitkän aikavälin keskimääräistä tasoa korkeampi.

Ajoneuvoveron tuoton arvioidaan vähenevän keskimäärin 0,3 % vuodessa. Tuoton pienentyminen johtuu veronkevennyksestä, jota sovelletaan v. 2020 alun jälkeen alkavilta veropäiviltä. Veronalennus vähentää ajoneuvoveron tuottoa n. 50 milj. euroa.

Muut budjettitalouden tulot

Sekalaisten tulojen arvioidaan lisääntyvän kehyskaudella keskimäärin 0,9 % vuodessa. Kasvua selittää talousarvion eläkemenoihin liittyvien valtion eläkerahastosta tehtävien siirtojen kehitys. Osakkeiden myyntituloihin on merkitty pitkäaikaisen käytännön mukaan 400 milj. euroa kullekin vuodelle. Myös toteuma on viime vuosina keskimäärin ollut tätä luokkaa. Osinkotuloarvio on kullekin vuodelle 1,1 mrd. euroa, mikä on keskimäärin n. 200 milj. euroa vähemmän kuin päättyvän vaalikauden toteuma.

Taulukko 8. Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden varsinaisista tuloista vuosina 2019—2023, mrd. euroa

	2019	2020	2021	2022	2023	2019—2023 keskim. vuosimuutos, %
	TA					
Verotulot yhteensä	45,8	46,8	48,4	49,6	50,7	2,6
— ansio- ja pääomatuloverot	9,9	10,4	10,8	11,2	11,5	3,8
— yhteisövero	4,4	4,5	4,7	4,8	5,0	3,3
— arvonlisävero	18,8	19,2	20,1	20,7	21,2	3,1
— valmisteverot	7,5	7,6	7,5	7,4	7,3	-0,7
— muut verotulot	5,2	5,1	5,3	5,5	5,7	2,4

Taulukko 8. Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden varsinaisista tuloista vuosina 2019—2023, mrd. euroa

	2019	2020	2021	2022	2023	2019—2023
	TA					keskim. vuosimuutos, %
Sekalaiset tulot	5,7	5,7	5,6	5,6	5,7	0,9
Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	2,2	1,8	1,8	1,8	1,8	-4,5
— Osinkotulot ja osakkeiden myyntitulot	1,9	1,5	1,5	1,5	1,5	-5,3
Tulot yhteensä ¹⁾	53,8	54,4	56,0	57,2	58,4	2,1

¹⁾ Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut.

5.5. Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka

Kun huomioidaan kehyspäättökseen mukainen määrärahakehitys ja tuloarviot, valtion budjettitalouden alijäämän ennakoidaan olevan n. 1,5 mrd. euroa v. 2020, kun vuodelle 2019 arvioitu alijäämä ensimmäisen lisätalousarvion mukaan on 1,9 mrd. euroa. Alijäämä kasvaa merkittävästi v. 2021 johon vaikuttaa etenkin puolustusvoimien HX-hävittäjähankeeseen liittyvä varaus. Verrattuna kevään 2018 julkisen talouden suunnitelmaan budjettitalouden menojen ja tulojen tasoon vaikuttaa merkittävästi sote- ja maakunta-uudistuksen vaikutusten peruminen.

Arvio alijäämästä kehyskauden aikana on kasvanut verrattuna edelliseen kehyspäättökseen. Heikentynyt ennustenäköymä on vaikuttanut tuloarvioihin hieman alentavasti jonka lisäksi v. 2018 päätetty vientiluottojen ennaikainen takaisinmaksu myös alentaa tuloarviota. Menotaso verrattuna edelliseen kehyspäättökseen ovat kasvattaneet HX-hankeeseen varattujen menojen kasvu sekä kohonneet verokompensaatiot kunnille mm. vuoden 2019 talousarviossa päätettyjen veronkevennyksien seurauksena. Toisaalta työllisyystilanteen paraneminen on alentanut suhdanneluonteisten menojen tarvearvioita ja valtionvelan korkomenot ovat alentuneet vuoden takaiseen verrattuna.

Valtionvelan oletetaan kasvavan n. 12 mrd. eurolla kehyskauden aikana ja nousevan 119 mrd. euroon v. 2023. Valtion velan suhde bruttokansantuotteeseen arvioidaan olevan noin 43½ % kehyskauden aikana.

Valtiontalouden jäämä- ja velkakehitystä tarkastellaan kansantalouden tilinpidon näkökulmasta luvussa 3.2.

Taulukko 9. Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden tasapainosta vuosina 2019—2023, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2019	2020	2021	2022	2023
Budjettitalouden arvioidut tulot yhteensä ¹⁾	53,7	54,4	56,0	57,2	58,4
Budjettitalouden arvioidut menot yhteensä, käyvin hinnoin ²⁾	55,6	56,0	59,0	60,7	62,5
Arvio budjettitalouden tasapainosta	-1,9	-1,5	-3,0	-3,4	-4,1
Valtionvelka suhteessa BKT:seen, %	44	43½	43½	43½	44

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, Yleisradio Oy, Solidium Oy, Senaatti-kiinteistöt, yliopistokiinteistöyhtiöt, HAUS Kehittämiskeskus Oy, Leijona Catering Oy, Suomen Teollisuussijoitus Oy, Terrafame Group Oy, Tekes Pääomasijoitus Oy, Gasonia Oy, Governia Oy, Business Finland Oy, Valtion kehitysyritys Vake Oy, Vimana Oy, Sotedigi Oy, Maakuntien tilakeskus Oy sekä Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy.

Valtion rahastoja ovat Valtion asuntorahasto (VAR), Maatilatalouden kehittämisrahasto (MAKERA), Valtion ydinjätehuoltorahasto, Huoltovarmuusrahasto, Valtiontakuurahasto, Rahoitusvakausrahasto, Valtion televisio- ja radiorahasto, Maatalouden interventiorahasto (MIRA), Palo-suojelurahasto ja Öljysuojarahasto (ÖSRA).

Valtionavustus VTT Oy:n toimintaan on kehyskaudella 2020—2023 runsaan 87 milj. euron tasolla.

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. Edellisellä kehyskaudella siirrettävään määrärahaan ei tehty kustannustason muutosta vastaavaa indeksitarkistusta. Parlamentaarinen työryhmä oli 2016 valmistuneessa raportissaan esittänyt, että indeksitarkistusta ei tehtäisi vuosille 2017—2019. Vuodelle 2019 indeksikorotus kuitenkin toteutui ja siitä eteenpäin noudatetaan indeksitarkistuseräilyä sellaisenaan kuin se on televisio- ja radiorahastosta annetussa laissa säädetty.

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. Vuonna 2017 Solidium tuloutti valtiolle kahdessa erässä yhteensä 585 milj. euroa ja vastaavasti v. 2018 351 milj. euroa. Solidium Oy:n tuottokehitys kääntyi laskuun viime vuoden toisella puoliskolla ja koko vuoden tuotto jäi -13,1 prosenttiin. Solidium Oy:n omistuksessa oli vuoden 2018 lopussa osakkeita 6,8 miljardin euron edestä. Vuonna 2018 osakkeiden nettomyyntiä tapahtui 327 milj. euron arvosta.

Vuonna 2016 perustettu Valtion kehitysyritys Vake Oy on valtion erityistehtäväyhtiö, jonka tehtävänä on saada valtion yhtiöihin sijoittama pääoma kiertämään aktiivisesti ja luoda arvoa omistamissaan yhtiöissä. Maakuntien palvelukeskus Vimana Oy perustettiin v. 2017. Yhtiö tuottaa ja tarjoaa digitalisaatioon ja ICT-palveluihin perustuvia palveluita maakunnille. Sotedigi Oy on v. 2017 perustettu valtion erityistehtäväyhtiö, jonka tehtävänä on kehittää valtakunnallisia asiakas- ja potilastietojärjestelmäratkaisuja sekä muita uusia 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 koordinoita ministeriöiden yhteistyötä koskien omistajaohjausta.

Budjetin ulkopuolinen rahastotalous

Rahastojen veroja ja veroluonteisia tuloja kasvattaa Nordean päätös siirtää pankin kotipaikka Suomeen, mikä näkyy Rahoitusvakauserahaston saamista maksutuloissa. Eläkemaksujen kertymän kasvua vaimentaa valtion henkilöstön määrän aleneminen. Samanaikaisesti siirtoja eläkerahastosta talousarvioon kasvatetaan valtion eläkemenojen nousun kattamiseksi. Rahastojen myöntämistä lainoista ja niiden takaisinmaksuista saatavista tuloista suurin osa liittyy Ydinjätehuolto-rahaston toimintaan. Jätehuoltovelvollisilla on oikeus saada turvaavia vakuuksia vastaan lainaa määrääjäksi. Asuntorahasto ei ole myöntänyt uusia lainoja enää vuoden 2007 jälkeen, minkä seurauksena sen myöntämien lainojen takaisinmaksujen supistuminen jatkuu. Ilman rahoitustaloustoimia talousarvion ulkopuolisten rahastojen rahoitusasema säilyy keskipitkällä aikavälillä lähes ennallaan.

Taulukko 10. Budjetin ulkopuoliset valtion rahastot, milj. euroa

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verot ja veroluonteiset tulot yhteensä	169	399	418	414	415	415
Sekalaiset tulot	150	158	106	114	117	116
Eläkemaksut	1 373	1 414	1 445	1 402	1 425	1 451
Korkotulot ja voiton tuloutukset	609	590	583	578	575	572
Siirrot talousarviosta	560	522	596	536	536	536

Taulukko 10. Budjetin ulkopuoliset valtion rahastot, milj. euroa

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Tulot pl. rahoitustaloustoimet	2 861	3 083	3 147	3 044	3 066	3 089
Myönnettyjen lainojen takaisinmaksut	1 905	2 375	2 416	2 282	2 260	2 268
Tulot yhteensä	4 766	5 459	5 564	5 326	5 326	5 357
Kulutusmenot	103	116	125	131	132	129
Siirtomenot	834	1 010	1 062	935	909	913
Korkomenot	2	2	1	1	1	1
Siirrot talousarvioon	1 872	1 982	1 949	1 960	1 974	1 988
Muut menot	22	21	20	20	20	20
Menot pl. rahoitustaloustoimet	2 834	3 130	3 157	3 047	3 036	3 052
Myönnetyt lainat ja muut finanssi-sijoitukset	1 970	2 016	1 894	1 900	1 943	1 989
Menot yhteensä	4 804	5 146	5 051	4 947	4 979	5 041
Nettoyli- tai alijäämä	-38	313	513	379	347	317

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. 3,7 mrd. euroa. Tästä tuottovaatimuksen alaista peruspääomaa on n. 2,5 mrd. euroa. Vuonna 2018 Metsähallituskonsernin liikevaihto oli 366,4 milj. euroa ja vuositulo 124,8 milj. euroa. Vuoden 2019 talousarviossa Metsähallitus tulouttaa valtiolle 100,7 milj. euroa. Metsähallituksen vuotuisen tuloutuksen ennakoidaan nousevan 120 milj. euroon kehyskauden loppuun mennessä.

Senaatti-kiinteistöt on valtion liikelaitos, jonka tehtävänä on valtion toimitilastrategian tavoitteiden mukaisten työympäristöratkaisujen tuottaminen asiakkaille ja organisaatioiden suorituskyvyn nostaminen valtionhallinnossa. Senaatin liiketoiminta perustuu työympäristöjen ja kiinteistövarallisuuden kehittämiseen, toimitilojen vuokraukseen sekä toimitiloihin liittyvien palvelujen tarjoamiseen asiakkaille. Senaatti-kiinteistöt voi tuottaa palveluja myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalta. Senaatti toimii liikelatoudellisten periaatteiden mukaisesti. Senaatin omaisuus on Suomen valtion omistuksessa ja osoitettu liikelaitoksen omistajahallintaan. Senaatilla ei ole julkisen hallinnon tehtäviä eikä viranomaistehtäviä.

Vuonna 2018 taseen loppusumma oli lähes 4,5 mrd. euroa ja se pienenee asteittain n. 100 milj. euroa kehyskauden aikana. Kiinteistömyyntien tasearvot ja poistojen määrä siis ylittävät investointitason. Vuosien 2018—2023 kiinteistömyynnit ovat yhteensä 580 milj. euroa. Tuloutustavoitteen lähtökohdista toimivat 60 % omavaraisuustavoite ja Senaatille asetettu nettolainanotto-

kehys. Vuonna 2018 Senaatti tuloutti 135 milj. euroa ja vuoden 2019 tuloutustavoite on 35 milj. euroa. Omavaraisuusaste laskee suunnittelukauden lopulla 62 prosenttiin.

5.7. Kestävä kehitys

Globaali kestävän kehityksen toimintaohjelma - Agenda2030 - asettaa yhteiset tavoitteet kestävän kehityksen toteuttamiseksi kaikille YK:n jäsenmaille. Valtioneuvoston selonteossa kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta (valtioneuvoston selonteko kestävästä kehityksestä), joka annettiin eduskunnalle 2.2.2017, linjattiin Suomen kansallisen toimeenpanon kannalta keskeiset hallituksen painopistealueet ja toimenpiteet, jotka parantavat Suomen kestävän kehityksen tilaa taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti. Hallituksen kansallinen Agenda2030 -toimeenpano rakentuu kahden painopistealueen ympärille. Nämä painopisteet ovat hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi sekä yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi.

Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi julkisen talouden suunnitelmassa 2020—2023

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy määrärahoja, joiden voidaan arvioida olevan valtioneuvoston selonteon hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopistealueen tavoitteita edistäviä. Määrärahoilla edistetään mm. ympäristön ja luonnon hyvinvointia sekä luonnon monimuotoisuutta esimerkiksi luonnonsuojelun alueiden 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 viheryhteistyötoimilla, ympäristökorvauksilla sekä luonnonmukaisen tuotannon edistämällä on merkittävä rooli maatalouden kehittämisessä ympäristön kannalta kestävässä suuntaan. Määrärahat kohdentuvat etenkin työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, ympäristöministeriön sekä ulkoministeriön hallinnonaloille.

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi-painopistealuetta edistävien määrärahojen lajittelussa on käytetty valtioneuvoston selonteon mukaisia toimenpitejaotteluita.

Taulukko 11. Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi, keskeiset toimenpiteet vuosina 2020—2023 (milj. euroa)

	2020	2021	2022	2023
1.1 Käynnistetään energia- ja ilmastostrategian toimeenpano,				
1.2 Valmistellaan ja toimeenpannaan keskipitkän aikavälin				
ilmastopolitiikan suunnitelma	654	598	537	519
1.3 Luodaan kestäviä biotalous- ja cleantech-ratkaisuja	592	691	659	634
1.6 Tuetaan kestävän kehityksen innovaatioita	208	207	204	204
1.9 Edistetään hiilineutraaliutta ja resurssiviisautta globaalisti	248	257	265	272
Yhteensä	1 702	1 752	1 665	1 628

Julkisen talouden suunnitelmassa hiilineutraaliuteen ja resurssiviisauteen liittyviä tavoitteita edistetään yhteensä n. 1,7 mrd. eurolla v. 2020 alentuen n. 1,6 mrd. euroon v. 2023. Määrärahojen aleneminen kehyskauden aikana johtuu etenkin länsimetron ja eräiden muiden määräaikaisten raidehankkeiden avustusten ajoittumisesta kehyskauden alkupuolelle sekä maaseudun kehittämisrahoituksen maksatusten aikatauluista liittyen EU:n rahoituskehyskauden vaihtumiseen. Vuoden 2019 eduskuntavaalien jälkeen aloittava hallitus päättää mahdollisista muutoksista määrärahatasoisissa. Taulukossa esitetyt määrärahatasot perustuvat nykypäätösten mukaiseen tasoon eikä niihin sisälly oletuksia seuraavan hallituksen politiikkapäätöksistä. Selvästi suurimmat toimenpidekokonaisuudet ovat energia- ja ilmastostrategian sekä keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman toteuttaminen (selonteon toimenpiteet 1.1 ja 1.2) sekä biotalous- ja cleantech-ratkaisujen luominen (selonteon toimenpide 1.3). Näistä energia- ja ilmastopolitiikan toteuttamiseen kohdennetaan 654 milj. euroa vuonna 2020. Tästä suurimman osuuden muodostaa uusiutuvan energian tuotantotuki, johon osoitetaan 278 milj. euroa v. 2020. Kestävien biotalous- ja cleantech-ratkaisujen määrärahojen kokonaistasoksi muodostuu 592 milj. euroa v. 2020. Siitä yhteensä 311 milj. euroa kohdistuisi maatalouden viherryttämiseen ja ympäristökorvausjärjestelmään.

Verot

Veroja, joiden voidaan katsoa edistävän hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopistealueen tavoitteita on useita. Näitä ovat erityisesti energiaverot, ajoneuvovero, autovero, eräiden juomapakkausten valmistevero sekä jätevero. Vaikka niitä voidaan pitää kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisina veroina, niihin voi sisältyä sekä tavoitteen mukaisia että sen vastaisia yksittäisiä verotusrakenteita.

Näiden verojen verotasot ovat autoveroa lukuun ottamatta määräperusteisia, jolloin inflaatiokehityksen myötä niiden ohjausvaikutus hiljalleen pienenee kehyskauden aikana. Samalla verojen tuoton osuus valtiontalouden tuloista pienenee. Verotuottoja vähentää myös polttoaineen kulutuksen ennustettu pieneminen energiatehokkuuden parantumisen myötä sekä siirtymä kevyemmin verotettuihin vähäpäästöisempiin ajoneuvoihin ja biopolttoaineisiin.

Energiaveroja kerätään liikenteen polttoaineista, työkone- ja lämmityspolttoaineista sekä sähköstä. Verotulojen lisäksi energiaverot vahvistavat kannustimia energiatehokkuuteen, energian säästöön sekä vähäpäästöisempään energian tuotantoon.

Liikennepolttoaineiden verotuksen lisäksi osittain päästöperusteisesti määräytyvät ajoneuvovero ja autovero lisäävät suurempipäästöisten autojen omistamisen ja hankinnan kustannuksia ja siten kannustavat kohti vähäpäästöisempää liikkumista. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy ajoneuvoveron perusveron alennus v. 2020. Veronalennuksen vaikutus on todennäköisesti hieman päästöjä kasvattava, mutta vähäinen.

Eräiden juomapakkausten valmistevero ohjaa juomapakkausten kierrätykseen. Jätevero on ohjaava ympäristövero, jonka ensisijaisena tavoitteena on jätteiden kaatopaikkakäsittelyn väheneminen ja hyötykäytön lisääminen.

Ympäristölle haitalliset tuet

Ympäristön kannalta haitallisilla tuilla tarkoitetaan tukia, jotka johtavat luonnonvarojen käyttöasteen ja ympäristön kuormituksen kasvuun tuetussa yrityksessä tai tuetulla toimialalla. Ympäristön kannalta haitallisilla tuilla voi olla myönteisiä vaikutuksia muiden politiikkatavoitteiden kannalta (esim. ruoantuotanto, huoltovarmuus, uusiutuvien energialähteiden käytön edistäminen, aluetalous, työllisyys ja kasvu).

Vuoden 2019 talousarvioesityksen yhteydessä arvioitiin aikaisempiin selvityksiin pohjautuen ympäristölle haitallisten tukien yhteismääräksi n. 3,5 mrd. euroa. Haitallisten tukien kokonaistason arvioidaan säilyvän suurin piirtein samalla tasolla. Ympäristölle haitalliset tuet kohdentuvat pääasiassa kolmeen sektoriin: energiasektoriin, liikennesektoriin ja maataloussektoriin. Liikennesektorilla haitallisten tukien määrä on näistä kolmesta suurin, n. 1,4 mrd. euroa. Sektoreiden tukimäärät ovat kuitenkin varsin lähellä toisiaan. Sekä energia- että maataloussektorilla tukimäärä on hieman yli 1 mrd. euroa.

Ympäristölle haitallisia tukia sisältyy etenkin verojärjestelmään. Niitä on kuitenkin myös määrärahojen joukossa. Verotukseen sisältyy verotukia eli poikkeuksia normaaliksi katsotusta verotuksen rakenteesta, jotka edellä mainituissa selvityksissä on katsottu ympäristölle haitallisiksi tuiksi. Suurimpia tällaisia verotukia ovat energiaverotukseen sisältyvät dieselin normia alempi verokanta, jota oikaistaan ajoneuvoveron käyttövoimaverolla; työkoneiden normia alempi verokanta; turpeen alempi verokanta; teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköverokanta; energiaintensiivisten yritysten veronpalautus ja maatalouden energiaveron palautus. Määrärahoissa haitallisiksi tuiksi voidaan luokitella mm. päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensatio sekä eräät maatalouden tuet.

6. Kuntatalous

Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskeva osa sisältää kuntatalouden menorajoitteen ja pääministeri Sipilän hallituksen muut kuntataloutta ja kuntien tehtäviä koskevat linjaukset. Se sisältää myös tarkastelun valtion toimenpiteiden vaikutuksesta kuntatalouteen ja kuntatalouden keskipitkän aikavälin kehitysnäkymistä kuntien kirjanpidon käsittein. Tässä esitettävää kuntatalouden tarkastelua täydentää julkisen talouden suunnitelman yhteydessä erikseen laadittava kuntatalousohjelma.

6.1. Kuntataloutta koskevat linjaukset

Kuntatalouden menorajoite

Julkisen talouden suunnitelmaa koskeva kansallinen säännöstö edellyttää, että hallitus päättää kuntatalouden ns. menorajoitteesta. Menorajoite on euromääräinen raja valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvalla toimintamenojen muutokselle. Tarkoituksena on, että menorajoite on yhdenmukainen hallituksen kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa. Kuntatalouden menorajoite ei kuitenkaan takaa sitä, että kustannusvaikutukset toteutuvat sen suuruisina kuntataloudessa. Kunnat voivat itse päättää muun muassa siitä, missä laajuudessa ne toteuttavat tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä. Osa menorajoitteen toimista, mm. erikoissairaanhoidon alueellisen järjestämisen tehostaminen ja omais- ja perhehoidon kehittäminen, vaativat arvioitua pidemmän

ajan säästöjen toteutumiseen. Osa menorajoitteeseen sisällytetyistä toimista on myös alttiita taloussuhdanteen muutoksille. Subjekttiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen on työllisyyden parantumisen ja syntyvyyden laskun myötä koskettanut arvioitua pienempää määrää lapsia. Työllisyyden kohentuminen on myös vähentänyt kunnallisia sosiaali- ja terveystalouden käyttöä ja siten pienentänyt asiakasmaksujen korotuksella saatavaa asiakasmaksujen lisäystä. Toimintamenojen ja -tulojen muutos on sisällytetty menorajoitteeseen tehtävämuutoksia koskevien asetusten ja hallituksen esitysten mukaisena.

Hallitus päätti julkisen talouden suunnitelmassaan 28.9.2015, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on v. 2019 vähintään 540 milj. euroa kuntatalouden toimintamenoja alentava verrattuna hallitusohjelman pohjana olleeseen, 2.4.2015 päätettyyn ns. tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Menorajoitteen toteutumista seurataan vuosittaisissa julkisen talouden suunnitelman tarkistuksissa. Menorajoitetta ei voi väljentää 28.9.2015 päätetyssä julkisen talouden suunnitelmassa asetetulta tasolta. Sitä kiristetään vuosittain, kun toistaiseksi täsmentymättömien hallitusohjelmassa sovittujen toimenpiteiden valmistelu etenee.

Tässä julkisen talouden suunnitelmassa menorajoitteessa on otettu huomioon maakunta- ja soteuudistuksen kaatuminen ja sen myötä joidenkin toimenpiteiden siirtyminen maakuntataloudesta kuntatalouteen vuodesta 2020 alkaen. Lisäksi on huomioitu aiemmin päätetty A1-kielen varhentuminen alkamaan jo 1. luokalta ja eduskunnan hyväksymä lastensuojelulain muutos jälkihuollon yläikärajan nostosta 21:stä 25:een vuoteen vuodesta 2020 alkaen. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti näihin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Menorajoitteessa on huomioitu myös v. 2021 voimaan tuleva korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon uudistus. Uudistuksen yhteydessä nykyisin tiede- ja taidekorkeakoulujen opiskelijoille (nk. yliopisto-opiskelijat) tarkoitetut Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön tuottamat palvelut laajenevat myös ammattikorkeakouluopiskelijoille. Uudistus vähentää kuntien terveydenhuoltopalveluiden kustannuksia, mikä huomioidaan vähennyksenä peruspalveluiden valtionosuuksissa.

Kuntatalouden menorajoite on -920 milj. euroa v. 2020.

Taulukko 12. Kuntatalouden menorajoite vuosina 2020—2023, milj. euroa

2020	2021	2022	2023
-920	-940	-930	-910

Kuntien omat toimenpiteet

Kunnilla on laaja itsehallinto, eikä valtio voi pelkästään omilla toimillaan taata kuntatalouden tasapainottumista. Näin ollen myös kunnilla on suuri vastuu kuntatalouden tasapainottamisesta mm. rakenteellisia uudistuksia toteuttamalla ja tuottavuutta nostamalla. Väestökehitys heikentää erityisesti vanhenevan ja vähenevän väestön kuntien edellytyksiä järjestää lakisääteiset tehtävät nykyrahoituksella. Vanha rakennuskanta ja väestökehitys lisäävät kuntien uudis- ja korjausrakentamisen tarvetta seuraavalla vaalikaudella.

6.2. Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet

Valtionavut ja kuntien tehtävät kehyskaudella

Pääministeri Sipilän hallitus valmisteli maakunta- ja sote-uudistusta koskevat hallituksen esitykset, joilla vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä olisi siirtynyt kunnilta ja kuntayhtymiltä 1.1.2021 alkaen pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta perustettaville 18 maakunnalle. Maakuntien vastuulle oli tarkoitus siirtää myös muita tehtäviä, kuten pelastustoimen, ympäristöterveydenhuollon, aluekehittämisen ja rakennerahastotoiminnan sekä elinkeinojen edistämisen tehtävät. Maakunta- ja sote-uudistusta koskevien hallituksen esitysten käsittely kuitenkin lopetettiin eduskunnassa 8.3.2019.

Edellinen vuosia 2019—2022 koskeva julkisen talouden suunnitelma laadittiin senhetkisen valmisteluajataulun mukaisesti, jolloin uudistuksen oli määrä tulla voimaan 1.1.2020 ja siinä huomioitiin tehtävien siirtoja vastaavat rahoitussiirrot kunnilta ja kuntayhtymiltä sekä valtion eri hallinnonaloilta maakuntien valtionrahoitukseen vuodesta 2020 alkaen. Tämä julkisen talouden suunnitelma pohjautuu voimassa olevaan ja vahvistettuun lainsäädäntöön, eikä se sisällä suunnitellusta maakunta- ja sote-uudistuksesta aiheutuvia määrärahamuutoksia tai rahoitusta uudistuksen valmisteluun.

Kuntien valtionavut ovat v. 2020 n. 11,5 mrd. euroa. Peruspalvelujen valtionosuus on tästä 9,5 mrd. euroa, jossa on lisäystä vuoteen 2019 verrattuna n. 1,0 mrd. euroa. Kasvu johtuu pääasiassa lomarahojen leikkaukseen liittyvän valtionosuuden vähennyksen päättymisestä vuoteen 2019, kevään 2018 julkisen talouden suunnitelmassa päätetystä kilpailukyky sopimukseen liittyvästä kompensatiosta, valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaon tarkistuksesta sekä indeksikorotuksesta ja verotulomenetyksen kompensatioiden kasvusta.

Vuosina 2016—2019 kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen ei ole tehty indeksikorotusta. Vuonna 2020 indeksikorotus on n. 187 milj. euroa. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus tehtiin vuoden 2017 toteutuneiden kustannusten pohjalta. Se lisää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 100,8 milj. euroa ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuuksia 11,6 milj. eurolla.

Kilpailukyky sopimukseen liittyvästä lomarahojen leikkauksesta johtuen kuntien kustannukset ovat alentuneet jo vuodesta 2016 lähtien, koska vuoden 2017 lomarahaleikkauksesta kolmeneljäsosaa kirjattiin kunnissa menosäästökseen jo v. 2016. Tähän liittyen v. 2016 kuntien kustannukset alenivat 236 milj. eurolla ja valtionosuusprosentin mukainen valtionosuuksien vähennys tästä on 59 milj. euroa. Koska kilpailukyky sopimukseen liittyen kuntien peruspalveluja on jo erikseen vähennetty, tämä ylimääräinen 59 milj. euron leikkaus kompensoidaan kunnille v. 2020. Samassa yhteydessä kompensoidaan myös vuosien 2017—2019 ylimääräinen lomarahaleikkaus, joka tulee kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä v. 2020—2022. Yhteensä kompensatio on 237 milj. euroa.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusmäärärahasta voidaan kohdentaa 10 milj. euroa kuntien valtionosuuden harkinnanvaraiseen korotukseen. Lisäksi kuntien yhdistymisen taloudellisen tuen määrärahasta voidaan käyttää 10 milj. euroa kriisikuntien tai kriisiytymässä olevien kuntien har-

kinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen. Tämä määräraha on siirtoa kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta.

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään osoitettiin 30 milj. euroa vuoden 2019 talousarviossa siirtona kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta. Vuodesta 2020 alkaen määräraha on 40 milj. euroa. Kannustinjärjestelmä on tarkoitus rakentaa vaiheittain, joista ensimmäisen on tarkoitus kohdistua kunnan henkilöstö- ja taloushallinnon digitalisointiin ja siinä ohjelmistorobotiikan hyödyntämiseen.

Terveydenhuoltolain muutoksessa ja sen nojalla erikoissairaanhoidon työnjaosta ja eräiden tehtävien keskittämisestä sekä kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä annetuissa valtioneuvoston asetuksissa säädetään niistä erikoissairaanhoidon tehtävistä, jotka kootaan laajan päivystyksen sairaaloihin, ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen yksiköihin, viiteen tai alle viiteen yliopistolliseen sairaalaan. Lisäksi asetuksella säädetään tarkemmin eräiden keskitettävien leikkausten edellyttämistä toimenpidemääristä. Siirtymäaikaa laissa ja asetuksissa oli vuoden 2018 alkuun ja leikkauksia koskevien toimenpidemäärien osalta vuoden 2018 kesäkuun loppuun. Kuntien menojen arvioidaan muutosten seurauksena vähenevän 90 milj. eurolla vuonna 2020 vuoteen 2019 verrattuna. Vastaava valtionosuuden vähennys on 22,8 milj. euroa. Kaikkiaan muutosten on aikanaan arvioitu vähentävän terveydenhuollon menoja 350 milj. eurolla v. 2020.

Omais- ja perhehoidon kehittämisestä saatavan säästön arvioidaan kasvavan v. 2020 vuoteen 2019 verrattuna 40 milj. euroa ja tätä vastaava valtionosuusvähennys on 10,1 milj. euroa v. 2020. Kokonaisuudessaan säästön on aikanaan arvioitu olevan yhteensä 220 milj. euroa v. 2020.

Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon uudistus tulee voimaan v. 2021. Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestää jatkossa Kansaneläkelaitos ja palvelut tuottaa Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (jäljempänä YTHS). Uudistuksen yhteydessä nykyisin tiede- ja taidekorkeakoulujen opiskelijoille (nk. yliopisto-opiskelijat) tarkoitetut YTHS:n tuottamat palvelut laajenevat myös ammattikorkeakouluopiskelijoille. Uudistus alentaa kuntien terveydenhuoltopalveluiden kustannuksia. Tästä syystä peruspalveluiden valtionosuuksia vähennetään 32 milj. eurolla.

Eduskunnan hyväksymä lastensuojelulain muutos jälkihuollon yläikärajan nostosta 21:stä 25:een vuoteen vuodesta 2020 alkaen lisää kunnan peruspalveluiden valtionosuuksia 12 milj. eurolla v. 2020, 24 milj. eurolla v. 2021, 36 milj. eurolla v. 2022 ja 48 milj. eurolla v. 2023.

V. 2020 ensimmäisen vieraan kielen eli A1-kielen opiskelu varhaistuu alkamaan jo peruskoulun ensimmäisen vuoden keväällä. Varhaisempi kieltenopetus koskee kaikkia ekaluokkalaisia 1.1.2020 alkaen. Uudistus lisää kunnan peruspalveluiden valtionosuuksia 7,5 milj. euroa v. 2020 ja 12 milj. euroa vuodesta 2021 alkaen.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan laajentuviissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 %.

Lukiouudistuksen perustana oleva uusi lukiolaki tulee voimaan 1.8.2019. Lain tavoitteena on edistää nykyistä laajempien opintojaksojen ja oppiainerajat ylittävien opintojen järjestämistä ja

opiskelijoiden laaja-alaisen osaamisen kehittymistä lukio-opintojen aikana. Ylioppilastutkintoa koskeva uusi laki on hyväksytty eduskunnassa keväällä 2019. Lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteet uudistetaan vuosien 2019—2020 aikana ja niiden mukaan laaditut opetussuunnitelmat otetaan käyttöön syksyllä 2021 alkavassa lukiokoulutuksessa. Ylioppilastutkintoa koskevat muutokset tulevat voimaan syksyn 2019 ylioppilaskirjoituksista lähtien.

Lukiolain muutoksista aiheutuvat lisäkustannukset ovat 0,38 milj. euroa v. 2019 ja 0,75 milj. euroa v. 2020. Opintojen ohjausta, oppimisen tukea ja korkeakouluysteistyötä koskevat muutokset tulevat voimaan, kun uudet opetussuunnitelmat otetaan käyttöön syksyllä 2021. Esityksestä aiheutuvat lisäkustannukset ovat 4 milj. euroa v. 2021 ja 8,53 milj. euroa vuodesta 2022 lähtien.

Museoiden, teattereiden ja orkestereiden rahoitusjärjestelmää uudistetaan toteuttamalla museoiden valtionosuusjärjestelmän uudistus ja parantamalla esittävän taiteen ns. vapaiden ryhmien toimintaedellytyksiä. Uudistuksen toimeenpanosta aiheutuviin kustannuksiin varataan vuodesta 2020 lukien yhteensä 7 milj. euroa. Määrärahasta 2 milj. euroa osoitetaan rahapelitoiminnan tuotoista.

Kuntien kotouttamiskorvauksiin vähennetään n. 20 milj. euroa vuodelle 2020 vuoteen 2019 verrattuna. Jatkovuosille 2021—2023 kotouttamiskorvausten määrä alenee edelleen, koska korvausten piirissä olevien määrä on laskenut kevään 2018 julkisen talouden suunnitelman arvioon verrattuna. Myös ilman huoltajaa maassa olevien lasten hoivan ja huolenpidon järjestämiseksi perustettujen perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden määrä on tulevina vuosina aleneva, mutta edelleen vuoden 2015 tasoa korkeampi.

Valtionavut ovat 11,4 mrd. euroa v. 2021, 11,6 mrd. euroa v. 2022 ja 11,9 mrd. euroa v. 2023.

Taulukko 13. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2020 hintatasossa

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Laskennalliset valtionosuudet	9 634	9 547	10 571	10 531	10 751	10 987
VM, peruspalvelujen valtionosuus	8 577	8 492	9 481	9 442	9 657	9 897
OKM ¹⁾	1 057	1 056	1 090	1 089	1 093	1 090
— siitä kuntayhtymät	993	995	1 010	1 008	1 008	1 008
Muut valtionavut hallinnonaloittain, yhteensä	1 106	997	956	905	885	883
OM	30	20	3	7	7	11
SM	5	5	5	5	5	5
VM	149	43	50	50	50	50
OKM	230	225	204	196	196	196
MMM	6	6	7	6	6	6
LVM	40	40	40	40	40	40
TEM	222	222	202	259	255	250
STM	398	405	431	330	316	316
YM	26	30	15	12	9	9
Valtionavut yhteensä	10 740	10 544	11 527	11 436	11 635	11 870

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

Veroperustemuutokset

Kehyskauden tuloarvioissa on huomioitu pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa ja hallituskauden aikana päätetyt veroperustemuutokset. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille. Ansiotason nousua tai inflaatiota vastaavasta indeksitarkistus vähentää kuntien verotuloja arviolta 215 milj. eurolla v. 2020. Indeksitarkistukset sisältyvät teknisenä oletuksena myös vuosien 2021—2023 verotuottoarvioihin.

Maakunta- ja sote-uudistuksen kariutuminen maaliskuussa 2019 on huomioitu kehyskauden tuloarvioissa.

Alla olevassa taulukossa esitetään arvio veroperustemuutosten vaikutuksesta kuntien verotuloihin.

	2020	2021	2022	2023
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus	-215	-202	-195	-195

6.3. Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta

Kuntatalouden kehitysarvio vuosille 2020—2023 on tehty painelaskelmana, jossa yleisen talous- ja väestökehityksen lisäksi vain jo julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet on huomioitu. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia sopeutustoimia tai kunnallisveron korotuksia vuosille 2020—2023. Kehitysarviossa on huomioitu pääministeri Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksen kaatumisen.

Kuntatalous heikkeni v. 2018 huomattavasti edellisvuodesta, kun toimintakulut kasvoivat ripeästi ja verotulot vähenivät. Kuntatalouden toimintamenojen kasvupaine johtuu väestön ikääntymisestä aiheutuvasta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvusta. Maakunta- ja sote-uudistuksen kaatumisen vuoksi sosiaali- ja terveystalouden menoja kasvattava paine kohdistuu kuntatalouteen myös vuodesta 2021 eteenpäin. Koko kuntatalouden tasolla kuntien menojen kasvupainetta vaimentaa koulutuspalvelujen tarpeen väheneminen, mikä on seurausta syntyvyyden laskusta. Koulutuspalvelujen tarpeen vähenemisen mahdollistamien säästöjen realisoituminen edellyttää, että niissä kunnissa, joissa palveluntarve laskee, mitoitetaan päiväkotien ja koulujen sekä varhaiskasvatus- ja opetushenkilöstön määrää nopeassa tahdissa suhteessa pieneneviin lapsi-ikäluokkiin. Koulutuspalvelujen vähenemisen tarvetta on kuitenkin hieman pehmenetty kehitysarviossa, sillä päiväkotien ja koulujen määrän uudelleenmitoittamisen arvioidaan realisoituvan laskennallista arviota hitaammin.

Kuntatalouden menot kasvavat koko kehyskauden melko ripeästi. Vuonna 2019 toimintakuluja kasvattavat kunta-alan palkankorotukset sekä kilpailukykyopimuksen lomarahaleikkauksen päättyminen. Kehysvuosina toimintakulujen kasvu jatkuu, sillä ansiokehityksen odotetaan hieman kiihtyvän työmarkkinoiden palkankorotuspaineiden vuoksi. Ikääntyvän väestön aiheuttama sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvu lisää toimintakulujen kasvua.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit ovat historialliseen kehitykseensä nähden korkealla tasolla. Investointimenojen kasvu kiihtyy kuluvana vuonna, sillä sairaaloiden ja koulujen rakentaminen sekä infrainvestoinnit jatkuvat vilkkaana. Tämän jälkeen inventointien arvioidaan jäävän kehyskaudella korkealle tasolle, sillä käynnissä olevat rakennushankkeet ovat monivuotisia ja investointipaineet pysyvät merkittävinä.

Kuntatalouden henkilöstön määrä v. 2018 oli vajaat 420 000 henkilöä. Kehitysarviossa sen arvioidaan hieman supistuvan vuoteen 2020 asti ja sen jälkeen pysyvän vuoden 2020 mukaisella tasolla koko kehyskauden. Henkilöstömäärän arvioitu lasku vuosina 2019 ja 2020 johtuu mm. yhtiöittämisistä sekä kehitysarvioon sisällytetyistä pääministeri Sipilän hallitusohjelman päätöksellisistä toiminnoista, joiden vaikutusten on arvioitu viivästyvän ja siirtyvän kyseisille vuosille. Näitä ovat mm. erikoissairaanhoidon tehostaminen ja omais- ja perhehoidon kehittäminen.

Kuntatalouden tuloista yli puolet muodostuu verotuloista. Kuntien verotulot kasvavat v. 2019 erityisen ripeästi vuoteen 2018 verrattuna, mikä johtuu mm. palkkasumman kasvusta, edellisvuoden poikkeuksellisen suurista ennakonpalautuksista sekä kertaluonteisesta n. 150 milj. verotulojen lisäyksestä, joka johtuu siirtymisestä verovelvolliskohtaiseen verotuksen valmistumiseen. Lisäksi keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi vuoden 2019 alusta 0,04 prosenttiyksiköllä 18,88 prosenttiin. Kunnallisveroprosenttien muutokset kasvattavat kuntien verotuloja n. 40 milj. eurola. Vuodesta 2020 alkaen kuntien saamat verotulot kasvavat kehyskaudella keskimäärin reilut 3 prosenttia vuodessa. Verotulojen kasvua ylläpitää mm. ansiotason kasvu.

Kuntien saamat valtionosuudet laskevat v. 2019. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus vuoden 2016 toteutuneiden kustannusten pohjalta vähentää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta reilut 200 milj. euroa. Lisäksi pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaisesti kuntien valtionosuuksiin ei tehdä indeksikorotusta v. 2019. Sen sijaan v. 2020 valtionosuudet kasvavat huomattavasti. Kasvun takana ovat mm. kustannustenjaon tarkistus vuoden 2017 toteutuneiden kustannusten pohjalta n. 100 milj. eurolla ylöspäin, ylimääräisen kiky-lomarahaleikkauksen kompensatio 237 milj. euroa sekä lomarahaleikkauksen ja peruspalvelujen valtionosuusindeksin jäädytyksen päättyminen. Valtionosuuksia tarkistetaan vuodesta 2020 alkaen jälleen valtionosuusindeksin muutoksilla. Valtionosuuksia kasvattavat kehyskaudella myös verotulomenetysten kompensatit kunnille.

Kuntatalouden toiminnan- ja investointien rahavirta pysyy painelaskelman mukaan 1,2—1,7 mrd. euroa negatiivisena koko kehyskauden. Myös kuntatalouden lainakanta jatkaa ripeää kasvuaan.

Taulukko 14. Kuntatalouden kehitys vuoteen 2023, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-28,5	-29,4	-30,6	-31,7	-32,9	-34,1
2. Verotulot	22,4	23,8	24,6	25,5	26,3	27,0
3. Valtionosuudet, käyttötalous	8,5	8,3	9,3	9,4	9,8	10,2
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,3	0,3	0,2	0,1	0,0	-0,1

Taulukko 14. Kuntatalouden kehitys vuoteen 2023, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
5. Vuosikate	2,7	2,9	3,4	3,3	3,2	3,1
6. Poistot	-2,7	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2
7. Satunnaiset erät, netto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
8. Tilikauden tulos	0,0	0,1	0,5	0,3	0,1	-0,1
Rahoitus						
9. Vuosikate	2,7	2,9	3,4	3,3	3,2	3,1
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	2,4	2,6	3,1	2,9	2,8	2,7
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4,8	-5,0	-5,2	-5,2	-5,2	-5,2
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8
15. Investoinnit, netto	-3,8	-4,1	-4,3	-4,3	-4,5	-4,4
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-1,5	-1,5	-1,2	-1,5	-1,6	-1,7
17. Lainakanta	19,4	21,0	22,2	23,8	25,5	27,2
18. Kassavarat	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	13,4	15,0	16,2	17,7	19,4	21,2

7. 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 eläkelajeja.

Suomen työeläkejärjestelmä on osittain rahastoiva, sillä osa työeläkkeiden rahoituksesta tulee etukäteen rahastoiduista eläkevaroista ja niiden tuotosta. Työeläkkeet rahoitetaan kuitenkin pääosin vuosittain työntekijöiltä ja työnantajilta perittävillä työeläkemaksuilla. Lisäksi valtion työntekijöiden sekä yrittäjien, maatalousyrittäjien ja merimiesten eläkkeistä osa rahoitetaan valtion budjetista. Työntekijöiden eläkemaksu on saman suuruinen kaikissa eläkelaeissa. Eläkkeet karttavat 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 prosentin paino ja ansiotason muutoksella 20 prosentin paino.

Vuoden 2017 alusta voimaan astunut eläkeuudistus nostaa alinta vanhuuseläkeikää 65 vuoteen asteittain vuoteen 2027 mennessä. Vuodesta 2030 lähtien vanhuuseläkeikä kytetään elinajanodotteen kehitykseen siten, että työssäoloajan ja eläkeajan suhde säilyy vuoden 2025 tasolla. Eläkeajan ja työssäoloajan suhteen säilyttämiseksi tarkastellaan säännöllisesti työurien kehitystä sekä koko työeläkejärjestelmän taloudellista ja sosiaalista kestävyyttä. Uudistuksessa uutena elä-

kemuotona työkyvyttömyyseläkkeen rinnalle tuli työuraeläke ja osa-aikaeläke korvattiin osittaisella varhennetulla vanhuuseläkkeellä. Lisäksi eläkkeiden karttumissäännöksiin tehtiin muutoksia ja elinaikakertoimen laskentatapaa päätettiin muuttaa nykyistä loivemmaksi vuodesta 2027 alkaen.

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. 27 % vuoden 2015 lopussa (2,5 prosentin reaalisella diskonttokorolla laskettuna).

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.

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 kestäväällä 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 työeläkesektorin 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 1,1 prosenttiin v. 2018. Lähivuosina ylijäämän ennakoidaan pysyvän likimain viime vuoden tasolla. Myös yksityisen sektorin työeläkelaitokset luetaan kansantalouden tilinpidossa julkiseen talouteen ja niiden varallisuus julkisen talouden varallisuudeksi. Työeläkelaitosten ylijäämällä ei kuitenkaan lyhennetä julkisen talouden bruttovelkaa, vaan se pitää sijoittaa uudelleen, jotta työeläkevarallisuuden reaaliarvo ei kutistuisi.

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. 2018 oli n. 77 %, vakuutusmaksujen osuus n. 18 % ja kuntien osuus n. 5 %. Vuonna 2018 Kelan etuusrahastojen kokonaiskulut olivat n. 15,4 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 2018 työttömyyskassojen maksamat etuudet olivat yhteensä 1,9 mrd. euroa. Työttömyysvakuutusrahastolla on suhdannepuskuri, jonka nettovelka tai nettovarallisuus saa olla korkeintaan määrän, joka vastaa 7 % työttömyysasteesta aiheutuvia vuotuisia menoja (v. 2018 hieman yli 2 mrd. euroa eli lähes prosentin suhteessa BKT:hen).

Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitus on keskipitkällä aikavälillä tasapainossa, mutta rahoitus-tasapaino voi vaihdella hieman vuosittain puskurirahastojen joustaessa. 2000-luvulla muut sosiaaliturvarahastot ovat poikenneet tasapainosta vuosittain korkeintaan 0,4 % suhteessa BKT:hen.

8. Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla

8.1. Toimenpiteiden kokonaismittaluokka ja ajoitus

Alla olevassa taulukossa on koottu pääministeri Sipilän hallituksen tuloja ja menoja koskevien päätösten kumulatiivinen vaikutus julkiseen talouteen vuosina 2016—2023, pl. osa kehyksen puitteissa päätetyistä suurimmaksi osaksi määräaikaista määrärahalisäyksistä. Julkisen talouden tasapainoa heikentävät toimenpiteet on esitetty miinusmerkkisinä ja vahvistavat toimenpiteet plusmerkkisinä. Vaikutukset on esitetty suhteessa edellisen vaalikauden viimeiseen julkisen talouden suunnitelmaan, ts. keväällä 2015 tehtyyn tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2020—2023 on tehty eräitä oletuksia mm. hävittäjähankintoihin kehyskaudella tarvittavista määrärahoista. Nämä ovat kuitenkin asioita, joihin seuraava hallitus ottaa kantaa ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan eikä niitä siten ole sisällytetty alla olevaan taulukkoon.

Hallitusohjelman sopeutustoimet ja panostukset kärkihankkeisiin

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa sovittiin menoja vähentävistä tai maksutuloja korottavista toimenpiteistä (ns. liite 6), joilla tavoiteltiin julkisen talouden n. 4 mrd. euron nettomääräistä sopeutusta v. 2019 tasolla. Veroperustemuutosten vaikutukset eivät sisälly tähän kokonaisuuteen.

Alkuperäisen listauksen laatimisen jälkeen tähän sopeutustoimien listaan on tullut muutoksia. Toimenpiteiden vaikutukset ovat täsmentyneet valmistelun aikana (esim. muuttuneet vaikutusarvot, indeksikehitys toteutunut selvästi alempana kuin alun perin arvioitiin). Säästölistaan on

myös tullut päätösperäisiä muutoksia. Ensimmäisistä korvaavista lisäsäästöistä päätettiin jo syksyllä 2015 sekä keväällä 2016. Muun muassa indeksijäädytysten säästövaikutusten alenemisen seurauksena päätettiin ao. menoja koskevista lisäsäästöistä, mutta myös nämä huomioon ottaen tämän hetkinen arvio indeksijäädytysten vaikutuksesta jää alunperin oletettua pienemmäksi. Hallitus päätti myös maakuntaindeksin puolittamisesta, mikä ei kuitenkaan säästötoimena toteudu uudistuksen toteutumatta jäämisen seurauksena.

Toisaalta pääministeri Sipilän hallitus on päättänyt pysyvistä määrärahalisäyksistä eräisiin listan kohteisiin, mikä alentaa sopeutusvaikutusta kaikkiaan n. 0,2 mrd. eurolla vuoden 2019 tasolla. Lisäksi parlamentaaristen ryhmien kannanottojen mukaisesti perusväylänpidon rahoitustasoa korotettiin n. 0,3 mrd. eurolla vuodesta 2022 lukien.

Kaiken kaikkiaan päivitetty arvio pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman (liite 6) julkisen talouden sopeuttavasta vaikutuksesta vuoden 2019 tasolla on vajaa 3 mrd. euroa. Tämä sopeutus on huomioitu myös teknisessä kehyksessä vuosille 2020—2023.

Epävarmuutta liittyy erityisesti kuntien päätöksistä riippuvaisten toimenpiteiden sopeutusvaikutuksen arvioimiseen. Tietyillä kuntien valtionosuustehtäviin ja asiakasmaksuihin liittyvillä toimenpiteillä tavoiteltiin vajaan 0,9 mrd. euron säästöä julkiseen talouteen. Tämän osalta vain n. 0,3 mrd. euron sopeutus voidaan arvioida toteutuneeksi vuoteen 2019 mennessä¹⁾. Tähän arvioon liittyy kuitenkin suurta epävarmuutta, sillä kunnissa toteutetuista toimenpiteistä ei ole tarkkoja tietoja. Ja toisaalta kuntatyönantajien henkilöstösäästökyselyn perusteella osa kunnista on sopeuttanut talouttaan muilla keinoin (kyselyn kattavuus oli 68 % kunta-alan henkilöstöstä).

Pääministeri Sipilän hallitus päätti kohdentaa 1,6 mrd. euroa kertaluonteisesti kärkihankkeisiin ja korjausvelan pienentämiseen vuosina 2016—2018. Kärkihankkeet päätettiin pääosin rahoittaa osinkotuloilla ja valtion osakeomistusten myynnillä, minkä lisäksi 330 milj. euroa katettiin kehyksissä olleen Pisara-radan rahoituksen purkamisella. Hallituksen linjaus nosti osinko- ja osakemyyntituloihin liittyvää tuloutustavoitetta. Vuosina 2016—2017 em. tuloerien kertymä muodostui hallituskauden alussa asetettua tavoitetta pienemmäksi, kun osakemyynnit jäivät ennakoitua vähäisemmiksi. Syntynyt rahoitusvaje katettiin keväällä 2018 toteutetulla vientiluottojen ennaikaisesta takaisinmaksusta saaduista kertaluonteisista tuloista. Kärkihankerahoitus päättyy suunnitellusti ja seuraavalle vaalikaudelle aiheutuu vain muutamien miljoonien eurojen viimeisiä maksatuksia.

Sosiaaliturvamaksut

Taloustilanteen kohentuminen on jo osin mahdollistanut sosiaaliturvamaksujen alentamisen vuosina 2018—2019. Työttömyysmenojen kääntyminen laskuun on mahdollistanut työttömyysvakuutusmaksun alentamisen vuosina 2018—2019 yhteensä prosenttiyksiköllä. Suotuisan taloustilanteen jatkuessa työttömyysvakuutusmaksussa on vielä lisää laskupainetta lähivuosina, mikäli Työllisyysrahaston suhdannepuskurin kokoa ei päätetä kasvattaa nykyisestä. Yksityisen sektorin työeläkevakuutusmaksun arvioidaan pysyvän lähivuodet nykyisellä 24,4 prosentin tasollaan. Kil-

¹⁾ Osa rakenteellisista uudistuksista, mm. erikoissairaanhoidon alueellisen järjestämisen tehostaminen ja omais- ja perhehoidon kehittäminen, vaativat arvioitua pidemmän ajan säästöjen toteutumiseen eikä vaikutus siten ole nähtävissä vielä vuoden 2019 tasolla.

pailukyky sopimuksessa sovitut osin tilapäiset sairausvakuutusmaksujen alennukset päättyvät kuluvan vuoden lopussa.

Veroperustemuutokset

Pääministeri Sipilän hallituksen veropolitiikka tähtäsi kasvun, yrittäjyyden ja työllisyyden vahvistamiseen. Hallitusohjelmassa oli sekä verotusta kiristäviä, että verotusta keventäviä toimenpiteitä. Pääministeri Sipilän hallitus on keventänyt työn verotusta yhteensä 1,4 mrd. eurolla. Lisäksi ansiotulosta maksettavan veron tuottoa on pienentänyt veroasteikkoihin tehdyt indeksitarkistukset n. 950 milj. eurolla v. 2016—2019. Suurimmat kevennykset ovat ajoittuneet hallituskauden alkupuolelle, jolloin verotusta alennettiin osana vuoden 2017 kilpailukyky sopimusta. Hallitusohjelman mukaisesti palkkatulon verotus ei kiristynyt hallituskaudella.

Kulutusverotusta kiristettiin korottamalla tupakkaveroa ja alkoholiveroa. Polttoaineiden verotusta on kiristetty ja ohjattu yhdistetyn sähkön- ja lämmön tuotannon verotusta vähäpäästöisempään suuntaan. Hallitusohjelman liikenneverouudistuksen mukaisesti autoveroa alennettiin asteittain ja ajoneuvoveroa korotettiin. Hallitusohjelmassa linjattujen toimenpiteiden lisäksi hallitus toteutti myös useita muita verotoimenpiteitä. Nykyisen vaalikauden aikana verotusta on kevennetty nettomääräisesti 1,4 mrd. euroa.

Hallituskauden aikana kokonaisveroasteen arvioidaan alentuvan 1,6 prosenttiyksiköllä ollen 42,3 % v. 2019. Kokonaisveroasteen ennakoitaan alenevan myös kehyskauden aikana, mikä johtuu valmisteverojen sekä auto- ja ajoneuvoverotuottojen kokonaistuotantoa hitaammasta kasvuvauhdista.

Suurin osa pääministeri Sipilän hallituksen veropoliittisista toimenpiteistä on toteutettu vuosina 2016—2019, mutta joidenkin toimenpiteiden vaikutukset tulevat voimaan kehyskauden alkupuolella. Esimerkiksi ajoneuvoveron keventäminen 50 milj. eurolla näkyy täysimääräisesti vasta v. 2020. Aiemman käytännön mukaisesti kehyskauden aikana ansiotuloverotukseen oletetaan tehtävän vuosittain ansiotason nousua tai inflaatiota vastaavat tarkistukset.

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti veroperusteisiin tehtyjen muutosten verotuottovaikutus on kompensoitu kunnille. Kiinteistöveroa korotettiin hallituskaudella kahtena vuotena. Verotusta koskevia muutoksia käsitellään yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston osalta luvussa 5.4 ja kuntatalouden osalta luvussa 6.2.

Kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsinta, ns. JTS-miljardi

Pääministeri Sipilän hallitus päätti vuosien 2018—2021 julkisen talouden suunnitelmassa, että hallitusohjelmaan sisältyneet kuntien kustannuksien 1 mrd. euron säästö laajennetaan koskemaan koko julkista taloutta.

Julkisen talouden suunnitelmaa 2020—2023 laadittaessa valmistelussa ja/tai toimeenpanossa ovat seuraavat keinot ns. JTS-miljardin toimeenpanemiseksi vuosina 2020—2029:

Valtion toiminnan digitalisaation ja tuottavuuden kehittäminen, jonka osalta valtion kaikkia toimintamenoja vähennetään vuodesta 2020 alkaen 0,5 % vuosittain (pl. oikeusministeriön, sisämi-

nisteriön, ja puolustusministeriön hallinnonalat sekä tullin toimintamenot, joita koskee 0,3 % tavoite). Säästöpotentiaali on n. 250 milj. euroa, josta vuosien 2020—2023 säästövaikutukset on otettu huomioon teknisessä kehyksessä.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen toimenpideohjelma, jossa potentiaali on n. 0,3 mrd. euroa säästöinä tai kustannusten kasvun pienenemisenä koko julkiseen talouteen vuoteen 2029 mennessä. Arvioon sisältyy useiden toimenpiteiden osalta vielä paljon epävarmuutta. Osa toimenpiteistä on ollut myös kytköksissä maakunta- ja sote-uudistuksen etenemiseen, eikä kaikkien toimenpiteiden osalta lainsäädäntö ole vielä valmiina. Todellinen vaikutus nähdään vasta myöhemmin ja se riippuu osittain myös kuntien omista toimenpiteistä.

Lisäksi valmistelussa on ollut kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä, jossa säästöpotentiaali on arvioitu n. 0,1 mrd. euroksi. Ao. valtioneuvoston asetuksesta päätökset tekee seuraava hallitus, joten valtionavustushakua ei ole vielä avattu.

Nykyisin on voimassa valtionhallinnon toimitilojen tehostamisohjelma, jonka tavoitteena on 100 milj. euron säästöt vuoteen 2023 mennessä. Tarkoituksena on, että tehostamisohjelmaa jatketaan vuodesta 2023 eteenpäin vuoden 2029 loppuun siten, että saavutetaan 50 milj. euron lisäsäästö.

Voidaan arvioida, että tähän mennessä tehdyin säädöksin ja toimeenpanopäätöksin JTS-miljarista on toteutuksessa noin kolmannes.

Kilpailukyky sopimus

Vuonna 2016 solmittuun kilpailukyky sopimukseen sisältyy sekä julkista taloutta vahvistavia että sitä heikentäviä elementtejä. Jos sopimus lisää työllisyyttä odotetusti ja jos valtio ja kunnat pystyvät hyödyntämään työajan pidennyksen luoman säästöpotentiaalin täysimääräisesti, sopimuksen vaikutus julkiseen talouteen on lähes neutraali pidemmällä aikavälillä. Toisin sanottuna merkittävä osa sopimuksen julkiselle taloudelle tuomasta liikkumatilasta käytetään Suomen verrattain korkean kokonaisveroasteen alentamiseen, joka osaltaan luo mahdollisuuksia taloudellisen aktiviteetin kasvuun. Lisäksi on huomattava, että arvio ei sisällä paikallisen sopimisen edistämisen ja Suomen mallin käyttöönoton vaikeasti arvioitavissa olevia positiivisia vaikutuksia julkiseen talouteen. Taulukon luvut perustuvat syksyn 2016 arvioon kilpailukyky sopimuksen vaikutuksista.

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Valtion määrärahoja alentavat päätökset	0,9	1,4	1,8	2,0	2,1	2,1	2,2	2,2
Valtion määrärahoja lisäävät päätökset	-0,2	-0,5	-0,7	-0,7	-0,7	-0,8	-1,1	-1,1
Indeksijäädysten ja niitä korvaavien säästöjen arvioitu vaikutus	0,0	0,2	0,4	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kertaluonteiset kärkihankkeiden lisäpanostukset, netto	-0,3	-0,4	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kilpailukyky sopimus, ml. veroperustemuutosten kompensatio	0,0	-0,9	-0,8	-0,8	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
Verotulomuutosten kompensatio kunnille valtionosuuksissa	-0,3	-0,4	-0,5	-0,7	-0,9	-1,1	-1,3	-1,3
Valtion verotuloja lisäävät päätökset	0,2	0,6	0,8	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3
Valtion verotuloja alentavat päätökset (pl. ansiotuloverotuksen ati/khi-tarkistukset)	-0,3	-0,5	-1,0	-1,3	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4
Muut valtion tuloja lisäävät päätökset	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Kertaluonteiset tuloihin liittyvät toimenpiteet (kärkihankkeiden rahoitus)	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vaikutus valtiontalouden rahoitusasemaan, netto	0,1	-0,6	-0,3	0,5	0,2	0,1	-0,4	-0,4
Kuntien tuloja lisäävät hallituksen toimenpiteet	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Valtion toimenpiteiden netto-vaikutus kuntien verotuloihin	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Kilpailukyky sopimus, ml. veroperustemuutosten kompensatio	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Verotulomuutosten kompensatio kunnille valtionosuuksissa	0,3	0,4	0,5	0,7	0,9	1,1	1,3	1,3
Muiden valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Kuntien veroprosenttien korotukset	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vaikutus kuntatalouden rahoitusasemaan, netto	0,2	0,5	0,6	1,0	1,1	1,3	1,5	1,5
Sosiaaliturvamaksujen korotukset, menosäästöt ja indeksisäästöt	0,7	0,7	0,3	0,3	-0,1	-0,5	-0,4	-0,4
Kilpailukyky sopimus	0,0	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Vaikutus sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaan, netto	0,7	0,4	0,0	-0,6	-0,3	-0,7	-0,7	-0,7
Vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, netto	1,0	0,3	0,3	0,8	1,1	0,7	0,5	0,5
Suhteessa kokonaistuotantoon	0,4 %	0,2 %	0,1 %	0,3 %	0,4 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %

8.2. Julkisen talouden menoihin kohdistuvat toimet

Alla olevassa taulukossa esitetään pääministeri Sipilän hallituksen päättämien, julkisen talouden menoihin 2016—2023 vaikuttavien toimien vuotuinen muutos nettona¹⁾. Lisäksi taulukkoon sisältyy edellisten hallitusten toimenpiteiden yhteisvaikutus.

Pääministeri Sipilän hallituksen suurimmat säästöt kohdistuvat siirtomenoihin kotitalouksille. Säästöt ajoittuvat voimakkaimmin jakson alkupäähän sekä vuoteen 2019, mikä johtuu vuosien 2016—2018 kertaluonteisten kärkihankepanostusten poistumisesta. Vuodesta 2022 tapahtuva kulutusmenojen lisäys johtuu perusväylänpidon määrärahatason korotuksesta.

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kulutusmenot	-0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	-0,3	0,0
Siirtomenot elinkeinoelämälle	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Siirtomenot kotitalouksille	0,3	0,5	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Muut siirtomenot	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reaalisijoitusmenot	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Muut menot	-0,1	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteensä	0,4	0,8	0,4	0,7	0,0	0,0	-0,3	0,0
Edellisen vaalikauden harkinnanvaraiset toimenpiteet	-0,1	0,2	-0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

8.3. Julkisen talouden tuloihin kohdistuvat toimet

Oheisessa taulukossa esitetään tietoja julkisen talouden tuloihin vuosina 2016—2023 vaikuttavien päätösperäisten toimien ajoituksesta nettona. Netolla tarkoitetaan tuloja lisäävien ja vähentävien toimien yhteenlaskettua vaikutusta. Taulukossa on otettu huomioon myös edellisellä vaalikaudella päätettyjä veroperustemuutoksia, ansiotulovero veroperusteisiin tehtävät indeksitaristukset sekä kertaluonteiset verotuksen ajoittumisen muuttumiseen vaikuttavat tekijät. Pääministeri Sipilän hallituksen verotusta koskevat muutokset ajoittuvat suurimmaksi osaksi hallituskauden alkuvuosiin. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyt luvut pitävät sisällään päätetyt toimenpiteet ja niiden arvioidut taloudelliset vaikutukset. Suunnitellut toimenpiteet eivät ole mukana.

¹⁾ Taulukossa julkisen talouden tasapainoa heikentävät toimenpiteet on esitetty miinusmerkkisinä ja vahvistavat toimenpiteet vastaavasti plusmerkkisinä.

Taulukko 17. Julkisen talouden tuloihin vaikuttavat toimenpiteet, vuotuinen muutos, netto, mrd. euroa

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ansiotuloverot	-0,4	-0,8	-0,5	-0,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Pääomatuloverot	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteisöverot	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Muut välittömät verot	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Arvonlisäverot	0,0	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Muut välilliset verot	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Työnantajan maksamat sosiaaliturva- maksut	0,2	-1,5	-0,7	-0,7	0,2	-0,2	0,0	0,0
Vakuutettujen maksamat sosiaaliturva- maksut	0,4	0,4	0,3	0,1	0,4	-0,3	0,0	0,0
Yhteensä	0,5	-1,7	-0,9	-0,8	0,1	-1,0	-0,5	-0,5

9. Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista**Taulukko 18. Valtionhallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa**

	2018*	2019**	2020**	2021**	2022**	2023**
Välittömät verot	14,9	15,7	16,1	16,8	17,5	18,0
Tuotannon ja tuonnin verot	33,1	33,5	34,1	34,7	35,3	35,9
Sosiaaliturvamaksut	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Verot ja sosiaaliturvamaksut yhteensä 2)	48,7	49,8	50,9	52,2	53,5	54,7
Muut tulot 3)	9,0	9,0	9,0	8,9	9,0	9,1
siitä korkotulot	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Tulot yhteensä	57,7	58,8	59,9	61,2	62,6	63,8
Kulutusmenot	13,6	13,8	14,3	14,7	15,2	15,7
Tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	40,2	40,2	41,0	41,9	42,7	43,8
siitä muille julkisyhteisöille	28,4	28,4	28,9	29,4	30,0	30,9
Korkomenot	1,9	1,9	1,9	2,0	2,1	2,3
Pääomamenot 4)	4,7	4,6	4,5	4,3	4,6	4,7
Menot yhteensä	60,4	60,6	61,7	62,9	64,6	66,5
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-2,7	-1,8	-1,8	-1,7	-2,0	-2,6

Taulukko 19. Paikallishallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2018*	2019**	2020**	2021**	2022**	2023**
Verot ja sosiaaliturvamaksut	22,5	23,9	24,6	25,6	26,4	27,1
siitä kunnallisvero	18,8	20,1	20,7	21,5	22,2	22,9
yhteisövero	1,9	2,0	2,0	2,1	2,2	2,3
kiinteistövero	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0

Taulukko 19. Paikallishallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2018*	2019**	2020**	2021**	2022**	2023**
Muut tulot2)	19,3	19,5	20,8	21,2	21,8	22,6
siitä korkotulot	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
siitä tulonsiirrot valtiolta	14,3	14,2	15,3	15,5	16,1	16,6
Tulot yhteensä	41,8	43,4	45,4	46,8	48,2	49,7
Kulutusmenot	35,7	36,8	38,3	39,7	41,2	42,7
siitä palkansaajakorvaukset	21,5	21,9	22,6	23,2	23,9	24,5
Tulonsiirrot	2,7	2,7	2,7	2,8	2,9	3,0
siitä sosiaalietuudet ja -avustukset	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9
korkomenot	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
Pääomamenot3)	5,2	5,7	5,9	5,9	6,0	5,9
Menot yhteensä	43,6	45,2	46,9	48,4	50,1	51,6
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-1,8	-1,8	-1,5	-1,7	-1,9	-1,9

Taulukko 20. Työeläkelaitokset

	2018*	2019**	2020**	2021**	2022**	2023**
Sijoitustulot	4,3	4,5	4,8	5,2	5,6	6,1
Sosiaaliturvamaksut	22,2	23,1	24,0	24,8	25,5	26,1
siitä työnantajien maksut	15,4	15,7	15,9	16,4	16,9	17,3
vakuutettujen maksut	6,8	7,4	8,1	8,3	8,6	8,8
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5	2,6
Muut tulot	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Tulot yhteensä	29,1	30,2	31,5	32,7	33,9	35,2
Kulutusmenot	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Sosiaalietuudet ja -avustukset	23,7	24,7	25,6	26,6	27,7	28,9
Muut menot	2,2	2,2	2,3	2,3	2,4	2,5
Menot yhteensä	26,6	27,7	28,7	29,8	30,9	32,2
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	2,5	2,5	2,8	2,9	3,0	3,0

Taulukko 21. Muut sosiaaliturvarahastot

	2018*	2019**	2020**	2021**	2022**	2023**
Sijoitustulot	0,03	0,03	0,04	0,04	0,05	0,05
Sosiaaliturvamaksut	5,78	5,30	6,14	5,89	6,06	6,17
siitä työnantajien maksut	2,45	2,10	2,72	2,64	2,71	2,77
vakuutettujen maksut	3,33	3,20	3,42	3,25	3,35	3,40
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	13,23	13,21	12,59	12,78	12,79	12,98
Muut tulot	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Tulot yhteensä	19,07	18,58	18,79	18,74	18,93	19,22

Taulukko 21. Muut sosiaaliturvarahastot

	2018*	2019**	2020**	2021**	2022**	2023**
Kulutusmenot	2,98	3,09	3,19	3,18	3,26	3,22
Sosiaalietuudet ja -avustukset	14,23	14,04	14,12	14,23	14,48	14,84
Muut menot	1,14	1,08	1,09	1,10	1,12	1,17
Menot yhteensä	18,35	18,21	18,40	18,50	18,87	19,22
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	0,72	0,36	0,40	0,23	0,05	0,00

Julkisen talouden ennuste muuttumattoman politiikan vallitessa**Taulukko 22. Muuttumattoman politiikan tulot ja menot**

	2018*	2018*	2019**	2020**	2021**	2022**	2023**
	taso, mrd. euroa		% BKT:sta				
Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	122,7	52,5	52,3	52,2	52,0	51,9	51,9
Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	124,0	53,1	52,6	52,2	52,0	52,2	52,5

Valtiovarainministeri

Petteri Orpo

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Hannu Mäkinen

LIITE 1

Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset

LIITE 2

Valtiontalouden kehityksen hinta- ja kustannustasotarkistukset

LIITE 3

Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan

LIITE 4

Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen

LIITE 5

Vakaushjelma

JAKELU

Eduskunnan keskuskanslia

Tasavallan presidentin kanslia

Ministeriöt

TIEDOKSI

Valtiovarainvaliokunnan sihteeristö

Eduskunnan tilitoimisto

Valtiontalouden tarkastusvirasto

LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset

Julkisen talouden suunnitelman meno- ja tuloarviot sekä hinta- ja kustannustasotarkistukset perustuvat alla olevaan valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan ennusteeseen. Ennuste on päivitetty 22.3.¹⁾

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BKT, määrän muutos	2,7	2,3	1,7	1,4	1,2	1,0	0,7
BKT, hinnan muutos	0,9	1,9	1,7	2,0	2,0	1,9	1,9
BKT, arvo, milj. euroa	223 892	233 555	241 680	249 768	257 609	265 127	272 075
BKTL, arvo, milj. euroa	224 565	232 880	241 424	249 512	257 353	264 871	271 819
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	0,7	1,1	1,2	1,5	1,7	1,8	1,8
Ansiotasoindeksi, muutos-%	0,2	1,8	2,8	3,3	3,1	3,0	3,0
Rakennuskustannusindeksi, muutos-%	0,3	2,3	2,1	2,3	2,4	2,2	2,0
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi, muutos-%	4,9	4,7	2,3	2,4	2,3	2,1	2,0
Työttömyysaste, %	8,6	7,4	6,3	6,1	6,0	6,1	6,3
Palkkasumma, muutos-%	2,2	4,7	4,0	3,7	3,4	2,8	2,6
Lyhyt korko, 3 kk, %	-0,3	-0,3	-0,2	0,1	0,4	0,6	0,8
Pitkä korko, 10 v, %	0,5	0,7	0,8	1,4	2,0	2,5	2,9
TyEL-indeksi	2534	2548	2585	2622	2673	2726	2782
KEL-indeksi	1617	1617	1617	1635	1661	1689	1720
Peruspalvelujen hintaindeksi, ennuste	-0,5	1,4	1,6	2,7	2,7	2,6	2,5
TAEssa käytettävä kustannustason muutos (vos-indeksi)	-0,5	0,0	0,0	2,7	2,7	2,6	2,5
— indeksin korjaus	0,0	0,0	0,0				
VOS-indeksi ilman 2016—2019 jäädytystä	-0,7	0,6	1,3	2,7	2,7	2,6	2,5
Yliopistoindeksi (budjetoinnissa käytetty ennuste)	1,0	2,1	2,4	2,8	2,7	2,6	2,6
Ammatillisen koulutuksen indeksi	1,4	2,4	2,4	2,8	2,7	2,6	2,6
YLE-indeksi	0,4	1,6	2,3	2,7	2,6	2,6	2,6

¹⁾ Kehyspäätöksen tulo- ja menoarvioissa on käytetty kansantalousosaston 8.3. laadittua ennusteluonnosta. Taulukon luvut perustuvat 22.3. tehtyyn ennusteeseen. Muutokset koskevat taulukon rivejä BKT:n määrän ja hinnan muutos, BKT:n arvo sekä BKTL:n arvo.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Työttömyysvakuutusmaksu							
— työnantaja, keskimäärin	2,41	1,91	1,50	1,50	1,31	1,31	1,31
— työntekijä	1,60	1,90	1,50	1,50	1,30	1,30	1,30
TyEL-maksu	24,4	24,4	24,4	24,4	24,4	24,4	24,4
— työnantaja	18,0	17,8	17,4	17,0	17,0	17,0	17,0
— työntekijä alle/= 53 v.	6,15	6,35	6,75	7,15	7,15	7,15	7,15
— työntekijä yli 53 v.	7,65	7,85	8,25	8,65	8,65	8,65	8,65
— palkkakerroin	1,389	1,391	1,417	1,452	1,495	1,537	1,579
Vakuutetun sairausvakuutusmaksut							
— palkansaajien päiväraha-maksu	1,58	1,53	1,54	1,16	1,17	1,17	1,16
— palkansaajien ja yrittäjien sairaanhoitomaksu	0,00	0,00	0,00	0,66	0,53	0,54	0,49
— eläkeläisten sairaanhoito-maksu	1,45	1,53	1,61	1,63	1,50	1,51	1,46
Valtion työnantajamaksut	18,0	17,8	17,9	18,1	18,1	18,1	18,1
— savamaksu	1,08	0,86	0,77	1,35	1,36	1,36	1,35
— eläkemaksu (VaEL)	16,95	16,95	17,13	16,73	16,74	16,74	16,74
Kuntien työnantajamaksut	26,9	25,7	24,6	24,8	24,6	24,6	24,6
— savamaksu	1,08	0,86	0,77	1,35	1,36	1,36	1,35
— muut sosiaalivakuutus-maksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
— työttömyysvakuutusmaksu	3,16	2,49	1,96	1,96	1,72	1,72	1,72
— eläkemaksu (KuEL)	22,0	21,6	21,2	20,8	20,8	20,8	20,8

LIITE 2 Valtiontalouden kehysten hinta- ja kustannustasotarkistukset

Hinta- ja kustannustasotarkistukset

Valtiontalouden kehyspäätös vuosille 2020—2023 laaditaan vuoden 2020 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 menotaso tarkistetaan vuosittain arvioidun hinta- ja kustannustason nousun perusteella.

Hinta- ja kustannustasotarkistukset edelliseen kehyspäätökseen nähden ovat yhteensä 460 milj. euroa vuodelle 2020, kun huomioidaan vuoden 2020 hinta- ja kustannustasoon siirtymisen vaikutus. Tarkistuksessa on huomioitu kaikki lakisääteiset indeksikorotukset jäädytettyjen vuosien jälkeen jälleen normaalisti.

Kehyspäätöksen tarkistaminen vuoden 2020 hinta- ja kustannustasoon, milj. euroa

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukailleen	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon	
		Lakisääteinen indeksikorjaus	Sopimusperusteinen hintakorjaus
			Tarkistus kehystasoon
			Muiden kehysmenojen kust.tasotarkistus
15-17 Eläkkeet	Työeläkeindeksi (TyEL)	74,7	
18-19 Puolustusmateriaalin hankkiminen	Ennakollinen korotus 1,5 %		22,1 ¹⁾
01-14 Palkat sekä sosiaaliturvamaksut	Sopimuskorotukset		
Liikenneverkon menot	Rakennuskustannusindeksi (RKI)		
01-14, 20-28 Muut toiminta- ja kulutusmenot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)		
30-39 Laskennalliset valtionavut kunnille ja kuntayhtymille ym.	Valtionosuusindeksi (VOS)	210,4	
30-39 Muut valtionavut kunnille ja kuntayhtymille	Valtionosuusindeksi (VOS)		
30 Valtionrahoitus ammatilliseen koulutukseen	Ammatillisen koulutuksen indeksi	21,8	
40-49 Valtionavut elinkeinoelämälle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)		
50-59 Lakisääteisesti indeksioitavat valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kansaneläkeindeksi (KEL), Työeläkeindeksi (TyEL), Kuluttajahintaindeksi (KHI)	20,8	
51-52 Valtionrahoitus ev.-lut. kirkolle ja avustus ortodoksiselle kirkolle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)	1,7	
50-59 Ei-indeksioitavat valtionavut kotitalouksille	Kansaneläkeindeksi (KEL)		

Kehyspäättöksen tarkistaminen vuoden 2020 hinta- ja kustannustasoon, milj. euroa

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukaillen	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon	
		Lakisääteinen indeksikorjaus	Sopimusperusteinen hintakorjaus
50 Valtionrahoitus yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintaan	Yliopistoindeksi	66,8	
50-59 Muut valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kuluttajahintaindeksi (KHI)		
60 Siirrot talousarvion ulkopuolisiin valtion rahastoihin	Kuluttajahintaindeksi (KHI)		
60 Siirrot Kansaneläkelaitokselle	Kansaneläkeindeksi (KEL)	39,6	
60 Valtionosuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista	Kansaneläkeindeksi (KEL)	2,0	
61-65 EU:n rakennerahasto-osuuksia vastaavat valtion rahoitusosuudet ja muut siirrot kotimaahan	Sisältyy ohjelma-kehyksiin		
66-68 Siirrot ulkomaille	Käyvin hinnoin		
69 Siirrot EU:lle	EU:n BKT:n hintaindeksi		
70-79 Reaalisijoitukset	Rakennuskustannusindeksi (RKI)		
90-99 Muut menot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)		
Lisätalousarviovaraus ja jakamaton varaus	Kuluttajahintaindeksi (KHI)		
Yhteensä vuonna 2020		437,7	22,1

¹⁾ Puolustusvoimien toimintamenojen (pl. palkkausmenot), puolustusmateriaalihankintojen sekä sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen määrärahasoihin tehdään ennakkollinen 1,5 prosentin hinta- ja kustannustasotarkistus, joka tarkistetaan jälkikäteen vastaamaan kuluttajahintaindeksin osoittamaa hintatason nousua (indeksimuutoksen vuosikeskiarvo) puolustusvoimien toimintamenojen ja sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen osalta sekä teollisuuden tuottajahintaindeksin alaindeksin C28 (Muiden koneiden ja laitteiden valmistus) nousua (kuukaudet yhteensä/vuosimuutos) puolustusmateriaalihankintojen osalta. Laivue 2020 -hankkeen toteutuneet indeksimenot tarkistetaan jälkikäteen toteuman mukaisina.

LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan

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

	2019	2020	2021	2022
Julkinen talouden rahoitusasema, kevät 2017	-0,2	0,1	0,3	0,3
Valtio:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja meno- arvioon	0,2	0,2	0,2	0,2
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja meno- arvioon	-0,1	-0,1	-0,3	-0,3
Muiden tekijöiden vaikutus	0,0	-0,4	-0,3	-0,5
Paikallishallinto:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja meno- arvioon	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja meno- arvioon	0,0	0,0	0,0	0,0
Muiden tekijöiden vaikutus	0,2	0,5	0,5	0,5
Työeläkerahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja meno- arvioon	0,1	0,1	0,1	0,1
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,1	0,1	0,1
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja meno- arvioon	0,0	0,1	0,1	0,1
Muiden tekijöiden vaikutus	0,0	0,0	0,0	0,0
Muut sosiaaliturvarahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja meno- arvioon	0,1	0,1	0,1	0,1
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	0,1	0,1	0,0
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja meno- arvioon	-0,2	-0,1	-0,3	-0,3
Muiden tekijöiden vaikutus	0,0	-0,1	0,0	0,0
Julkinen talouden rahoitusasema, kevät 2018	-0,3	0,0	-0,1	-0,3

¹⁾ Pyöristyksistä johtuen luvut eivät välttämättä summaudu yhteen.

LIITE 4 Taluskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen

Julkisen talouden suunnitelman perusura perustuu vuosien 2019—2021 osalta valtiovarainministeriön kansantalousosaston huhtikuun 2019 riippumattomaan suhdanne-ennusteeseen. Vuodet 2022 ja 2023 on perusurassa arvioitu mm. potentiaalisen tuotannon kasvuarvioon nojautuen. Perusuran julkisen talouden rahoitusasema perustuu suhdanne-ennusteen lisäksi pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan, pääministeri Sipilän hallituksen huhtikuussa 2016 hyväksymään julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2017—2020 ja vuoden 2017 valtion talousarvioon, vuoden 2018 talousarvioon, vuoden 2019 talousarvioon sekä pääministeri Sipilän toimitusministeristön huhtikuussa 2019 hyväksymään julkisen talouden suunnitelmaan.

Perusuran mukaan Suomen talous kasvaa keskimäärin 1,4 % vuodessa vuosina 2018—2023. Ennusteen *kansainväliset* riskit ovat alasuuntaisia ja suuria. Keskeinen riski on sopimukseton brexit, joka vaikuttaisi talouden kehitykseen erityisesti Euroopassa. Myös Italian talouspolitiikkaan liittyy vielä huomattava riski. Kauppakonfliktien lientyminen on huomattavin positiivinen riski.

Kotimaiset riskit liittyvät mm. yksityiseen kulutukseen, joka jatkuu nopeana ennustejaksolla ja tukee BKT:n kasvua. Ulkoisten riskien realisoituminen voi kääntää kuluttajien luottamuksen ja sen myötä yksityisen kulutuksen ja BKT:n äkilliseen laskuun. Kotitalouksien lisääntynyt velkaantuneisuus vähentää niiden mahdollisuuksia tasoittaa kulutustaan taantuman yli. Myös investointien kehitykseen sisältyy riskejä, mm. asuntoinvestointien nopeampi supistuminen.

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

Hitaamman kasvun vaihtoehdossa kokonaistuotannon kasvu olisi vaimeampaa v. 2019—2023. Työttömyysaste supistuisi silti 7,2 prosenttiin. Julkisen talouden alijäämä olisi v. 2023 yli 3 % ja velkasuhde alkaisi taas kasvaa päätyen n. 67 prosenttiin. Tämä lisäisi huomattavasti tarvetta sopeuttaa julkista taloutta ja julkinen talous olisi entistä haavoittuvaisempi erinäisille negatiivisille sokeille.

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

Alhaisen korkotason vaikutus Suomen julkisyhteisöjen rahoitusasemaan on ollut kokonaisuutena alijäämää suurentava. Poikkeuksellisen alhainen korkotaso merkitsee sitä, että julkisyhteisöjen korkomenot ovat pysyneet varsin alhaisina eli vain runsaassa 1 % suhteessa BKT:hen. Toisaalta julkiseen talouteen luettavien työeläkerahastojen saamat korkotulot ovat pienentyneet merkittävästi niin, että korkotulojen pienenemisen vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan on ollut suurempi kuin korkomenojen alentumisen vaikutus. Työeläkerahastojen omaisuustulot riippuvat myös niiden omistusten allokaatiosta.

Karkean arvion mukaan korkotason nousu 1 prosenttiyksiköllä kasvattaisi julkisyhteisöjen korkomenoja n. ½ mrd. euroa vuonna 2019 ja vuoteen 2022 mennessä korot kasvaisivat hieman alle miljardin. Koron nousu vastaavasti lisäisi työeläkerahastojen korkotuloja. Julkinen velkasuhde kuitenkin nousisi, sillä työeläkelaitosten ylijäämällä ei voida kattaa muiden sektoreiden alijäämiä.

Herkkystarkastelu

Perusura	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BKT, muutos, %	2,3	1,7	1,4	1,2	1,0	0,7
Työttömyysaste, %	7,4	6,3	6,1	6,0	6,1	6,3
Rahoitusasema, % BKT:sta	-0,6	-0,3	0,0	-0,1	-0,3	-0,6
Julkinen velka, % BKT:sta	58,9	58,1	57,4	57,4	57,7	58,3
Hidas kasvu						
BKT, muutos, %	2,3	0,7	0,4	0,2	0,0	-0,3
Työttömyysaste, %	7,4	7,2	7,2	7,1	7,1	7,2
Rahoitusasema, % BKT:sta	-0,6	-0,9	-1,2	-1,8	-2,7	-3,5
Julkinen velka, % BKT:sta	58,9	59,1	59,7	61,5	64,0	67,2
Kasvu 2019—2023 1 %-yksikkö hitaampi kuin perusurassa						-3,0
Nopea kasvu						
BKT, muutos, %	2,3	2,7	2,4	2,2	2,0	1,7
Työttömyysaste, %	7,4	6,3	5,9	5,4	5,1	4,7
Rahoitusasema, % BKT:sta	-0,6	0,3	1,1	1,7	2,0	2,4
Julkinen velka, % BKT:sta	58,9	57,1	55,0	53,3	51,5	49,7
Kasvu 2019—2023 1 %-yksikkö nopeampi kuin perusurassa						
Korkomenojen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		0,19	0,23	0,27	0,29	0,31

LIITE 5 Vakausohjelma

Suomen vakausohjelma on osa Suomen julkisen talouden suunnitelmaa. Julkisen talouden suunnitelma vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013).¹⁾

Suomen vakausohjelma vuosille 2020—2022 on ns. muuttumattoman politiikan ohjelma, jonka on hyväksynyt pääministeri Sipilän toimitusministeristö. 14.4.2019 pidettävien eduskuntavaalien jälkeen muodostettava uusi hallitus hyväksyy uuden vakausohjelman osana vaalikauden ensimmäistä julkisen talouden suunnitelmaa syksyllä 2019.

Vakausohjelman taulukoissa olevat luvut ovat vuoden 2018 osalta toteumatietoja²⁾, ja vuosien 2019—2022 tiedot perustuvat valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan ennusteeseen. Vuosien 2020—2022³⁾ osalta esitetään ns. muuttumattoman politiikan ura, joka sisältää vain nykyisen hallituksen päättämät toimet.

Finanssipoliittiset tavoitteet

Keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) on vuoden 2016 vakausohjelmassa asetettu -0,5 prosenttia suhteessa BKT:seen rakenteelliselle rahoitusasemalle.

Keskipitkän aikavälin tavoitteet tulee tarkistaa kolmen vuoden välein. Tämä tarkoittaa, että tarkistusajankohta osuu vuoteen 2019. Suomen nykyinen MTO täyttää sille asetetut minimivaatimukset, ml. että Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa sitoutunut MTO:n minimitasoon -0,5 % suhteessa BKT:seen. Vaalien jälkeen muodostettava uusi hallitus määrittelee MTO:n ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan syksyllä 2019.

Hallituksen toimet finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi

Vakausohjelma perustuu ns. muuttumattoman politiikan uraan eikä sisällä uusia toimia tavoitteiden saavuttamiseksi.

Arvioitaessa aiemmin asetettujen tavoitteiden saavuttamista voidaan todeta, että keskeisessä asemassa tavoitteiden saavuttamisessa ovat olleet kilpailukyky sopimus ja työllisyyttä vahvistavat toimet, joilla pyrittiin pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa asetettuun 72 prosentin työllisyysastetavoitteeseen.

¹⁾ Asetuksen 473/13 artiklan 4 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 artiklan 3 mukaan ”vakausohjelman suunnittelun on perustuttava makrotalouden ja finanssipolitiikan kaikkein todennäköisimpään skenaarioon tai varovaisempaan skenaarioon”.

²⁾ Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen 15.3.2019 julkaisemaan kansantalouden tilinpitoon.

³⁾ Puolustusvoimien hävittäjähankinnat eivät vaikuta julkisen talouden rahoitusasemaan vielä vuosina 2021—2022. Hävittäjähankinnat kirjautuvat kansantalouden tilinpitoon suoriteperusteisesti eli vasta hävittäjien toimitusajankohtana. Hankintojen etupainotteinen rahoitus näkyy kuitenkin valtion budjettitalouden velassa ja sitä myöten julkisessa velassa.

Monet pääministeri Sipilän hallituksen asettamista talouspoliittisista tavoitteista ovat toteutumas- sa. Erityisesti hallituksen tavoitteet työllisyysasteen nostamisesta 72 prosenttiin ja työllisten mää- rän kasvattamisesta 110 000 hengellä hallituskauden aikana näyttävät toteutuvan viimeistään v. 2019.

Pääministeri Sipilän hallitus pyrki vahvistamaan työllisyys- ja talouskasvun edellytyksiä sekä rakenteellisin uudistuksin että verotuksen keinoin. Kilpailukykykysymyksellä parannettiin suoma- laisten yritysten kustannuskilpailukykyä ja viennin kasvuedellytyksiä. Työn tarjontaa on puoles- taan vahvistettu mm. purkamalla kannustinloukkuja, lisäämällä työvoiman liikkuvuutta, uudista- malla työttömyysturvajärjestelmää ja työvoimapalveluja sekä varmistamalla, ettei palkansaajien verotus kiristy.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan noudattaminen

Suomi on vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osassa ja sitä koskevat ennaltaeh- käisevän osan mukaiset vaatimukset, jotka liittyvät edistymiseen kohti keskipitkän aikavälin ta- voitetta. Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista tai edistymistä sitä kohti arvioidaan kah- den pilarin, rakenteellisen jäämän tai sen muutoksen ja menosäännön avulla.

Vuoden 2018 jälkikäteisarvio tehdään kesällä 2017 hyväksytyjen maakohtaisten suositusten pohjalta. Suomelle tällöin annettu suositus oli: ”harjoittaa finanssipolitiikkaansa vakaus- ja kas- vusopimuksen ennaltaehkäisevän osion vaatimusten mukaisesti, mikä tarkoittaa julkisen talou- den keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vuonna 2018, kun otetaan huomioon sallitut poikkeuksellisiin tapahtumiin liittyvät poikkeamat, rakenneuudistusten toteuttaminen ja inves- toinnit, joiden perusteella on myönnetty tilapäinen poikkeama”.¹⁾

Vuonna 2018 rakenteellinen rahoitusasema heikkeni ollen riippumattoman ennusteen mukaan - 0,7 % BKT:sta. Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi saavutti näin ollen keskipitkän ai- kavälin tavoitteensa v. 2018, sillä rakenteellinen rahoitusasema oli riittävän lähellä keskipitkän aikavälin tavoitetta.²⁾ Ottaen kuitenkin huomioon rakenteellisen jäämän laskentaan liittyvät epä- varmuudet, ei voida pitää varmana, että komissio omassa arviossaan tulee samaan lopputule- maan. Joka tapauksessa Suomi saavutti valtiovarainministeriön arvion mukaan keskipitkän aika- välin tavoitteen maakohtaisten suositusten määrittelemällä tavalla. Valtiovarainministeriön arvi- on mukaan menosäännössä oli pieni, muttei merkittävä poikkeama v. 2018, ja menosääntö täyttyi kumulatiivisesti tarkasteltuna vuosina 2017—2018. Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suo-

¹⁾ Suomelle myönnettiin keväällä 2017 vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyvää rakenneuudistus- ja investointilausekkeiden mukaista joustoa yhteensä 0,6 % BKT:sta julkisen talouden kestävyyttä tukevien uudistusten ja EU:n yhteisrahoitteisten investointihankkeiden toimeenpanon vuoksi. Joustot on myönnetty vuosille 2017—2019. Viime kevään vakausohjelmassa – samoin kuin komission kevään 2018 arviossa – ei huomioitu Suomelle investointilausekkeen perusteella myönnettyä joustoa, koska tällöin ennakkotietojen mukaan julkiset investoinnit supistuivat vuonna 2017. Kevään 2018 jälkeen saadun päivitetyn tilastotiedon perusteella julkiset investoinnit kuitenkin kasvoivat v. 2017, joten Suomen pitäisi olla edelleen oikeutettu myös investointilausekkeen mukaiseen 0,1 prosenttiyksikön joustoon. Investoinnit kasvoivat myös 2018 ja riip- pumattoman ennusteen mukaan ne kasvavat myös 2019. Siten rakenteellisen rahoitusaseman sallittu poikkeama keskipit- kän aikavälin tavoitteesta olisi 0,6 prosenttiyksikköä vuosina 2018 ja 2019.

²⁾ MTO katsotaan saavutetuksi, kun rakenteellisen jäämän etäisyys MTO:sta on korkeintaan 0,25—% BKT:sta, ts. Suomen tapauksessa korkeintaan -0,75 % BKT:sta.

mi noudatti vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan vaatimuksia v. 2018 ja kumulatiivisesti vuosina 2017—2018.

Neuvoston heinäkuussa 2018 hyväksymien maakohtaisten suositusten mukaan Suomen tulee ”saavuttaa julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite vuonna 2019, kun otetaan huomioon rakenneuudistusten toteuttamisen takia tilapäisesti sallitut poikkeamat”.¹⁾

Rakenteellinen jäämä v. 2019 on riippumattoman ennusteen mukaan -0,7 % BKT:sta ja näin ollen valtiovarainministeriön arvion mukaan riittävän lähellä keskipitkän aikavälin tavoitetta, jotta keskipitkän aikavälin tavoite voitaisiin todeta saavutettavan. Ottaen kuitenkin jälleen huomioon rakenteellisen jäämän laskentaan liittyvät epävarmuudet, ei tätä voida pitää varmana. Joka tapauksessa valtiovarainministeriön arvion mukaan rakenteellinen jäämä saavuttaa keskipitkän aikavälin tavoitteen maakohtaisen suositusten mukaisesti v. 2019. Valtiovarainministeriön arvion mukaan menosäännössä on pieni, muttei merkittävä poikkeama v. 2019 ja kumulatiivisesti vuosina 2018—2019. Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan vaatimuksia v. 2019 ja kumulatiivisesti vuosina 2018—2019.

Suomelle myönnetty joustot päättyvät vuoteen 2019, joten v. 2020 Suomen tulee jatkaa lähentymistä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Tätä koskevat maakohtaiset suositukset hyväksytään kuitenkin vasta kesällä 2019.

Riippumattoman ennusteen mukaan rakenteellinen jäämä vahvistuu v. 2020 ollen -0,4 % BKT:sta ja noudattaa valtiovarainministeriön arvion mukaan keskipitkän aikavälin tavoitteelle asetettuja vaatimuksia.[7] Menosääntö täyttyy v. 2020 ja kumulatiivisesti vuosina 2019—2020. Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi noudattaa ennaltaehkäisevän osan vaatimuksia v. 2020 ja kumulatiivisesti vuosina 2019—2020.

Valtioneuvoston arvio edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta

Valtioneuvosto yhtyy yllä esitettyyn arvioon edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Valtioneuvoston arvion mukaan Suomi on pysynyt keskipitkän aikavälin tavoitteessaan v. 2018 neuvoston kesällä 2017 hyväksymien maakohtaisten suositusten mukaisesti. Vuonna 2019 rakenteellinen jäämä on riittävän lähellä keskipitkän aikavälin tavoitetta, jotta keskipitkän aikavälin tavoite voitaisiin arvioida saavutetuksi, missä tulee kuitenkin huomioida rakenteellisen jäämän laskentaan liittyvät epävarmuudet. Joka tapauksessa Suomi pysyy v. 2019 maakohtaisten suositusten mukaisesti keskipitkän aikavälin tavoitteessaan. Julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusasema vahvistuu edelleen v. 2020 ja noudattaa keskipitkän aikavälin tavoitteelle asetettuja vaatimuksia.

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

¹⁾ Vuotta 2020 koskeva maakohtainen suositus hyväksytään neuvostossa kesällä 2019, mutta koska Suomelle v. 2017 myönnettyjen joustojen hyödyntämisaika päättyy, voidaan olettaa, että Suomen suositellaan palaavan keskipitkän aikavälin tavoitteeseensa. Kuten alussa todettiin vaalien jälkeen valittava hallitus asettaa keskipitkän aikavälin tavoitteen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan syksyllä 2019.

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.

Alijäämä- ja velkakriteerien noudattaminen

Julkisen talouden alijäämä pieneni -0,6 prosenttiin BKT:sta v. 2018. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattoman ennusteen mukaan rahoitusasema paranee -0,3 prosenttiin BKT:sta v. 2019, vahvistuu edelleen tasapainoon v. 2020 ja pysyy likimain tasapainossa myös v. 2021. Näin ollen 3 prosentin alijäämäviitearvon rikkoutumista ei voi pitää riskinä.

Julkinen velka laski alle 60 prosentin viitearvon 58,9 prosenttiin suhteessa BKT:seen v. 2018. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattoman ennusteen mukaan julkinen velka laskee edelleen 58,1 prosenttiin v. 2019 ja 57,4 prosenttiin 2020. Ennustelukujen valossa Suomi täyttää nk. taaksepäin katsovan velkakriteerin vuosina 2018 ja 2019, joten velkakriteerin voidaan katsoa täyttyvän myös vuosina 2018 ja 2019.

Arvio edistymisestä vuoden 2018 maakohtaisissa suosituksissa

Neuvoston heinäkuussa 2018 hyväksymien maakohtaisten suositusten mukaan Suomen tulee saavuttaa julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite v. 2019, kun otetaan huomioon rakenneuudistusten toteuttamisen takia tilapäisesti sallitut poikkeamat.

Edistymistä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta on arvioitu edellä. Vuonna 2018 Suomi on saavuttanut kesällä 2017 hyväksytyjen maakohtaisten suositusten mukaisesti keskipitkän aikavälin tavoitteensa, kun huomioidaan Suomelle myönnetty joustot.

Edistymistä muissa Suomelle annetuissa maakohtaisissa suosituksissa on käsitelty kansallisessa uudistusohjelmassa (EU2020-ohjelma).¹⁾

Vertailu muihin ennusteisiin ja herkkyysanalyysi

Hallituksen asettamien tavoitteiden vertailu komission viimeisimpään julkisen talouden ennusteeseen on esitetty alla olevassa taulukossa ja herkkyysanalyysi JTS:n liitteessä 4. Komission uusimmat BKT- ja inflaatioluvut ovat helmikuulta 2019 ja julkisen talouden luvut marraskuulta 2018. Toisin kuin komission talviennusteessa, valtiovarainministeriöllä oli käytössään tuoreet ennakkotiedot vuodelta 2018.

¹⁾ <http://vm.fi/eurooppa-2020-strategia>

Taulukot 1.—3.**Vertailu komission edelliseen ennusteeseen**

	Komission ennuste ¹⁾				VM huhtikuu 2019			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
BKT, muutos, %	2,8	2,5	1,9	1,7	2,7	2,3	1,7	1,4
työttömyysaste, %	8,6	7,8	7,2	6,9	8,6	7,4	6,3	6,1
Julkisyhteisöjen rahoitusasema, %								
BKT:sta	-0,7	-0,8	-0,2	-0,1	-0,8	-0,6	-0,3	0,0
Rakenteellinen jäämä, % BKT:sta	-0,2	-0,8	-0,6	-0,7	-0,6	-0,7	-0,7	-0,3
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta	61,3	59,8	58,5	57,5	61,3	58,9	58,1	57,4

¹⁾ Komission bkt-ennuste on helmikuulta 2019 ja muut ennusteet marraskuulta 2018.

Taulukko 1a. Makrotalouden näkymät

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	mrd. euroa					
1. BKT:n määrä	202,4	2,3	1,7	1,4	1,2	1,0
2. BKT käyvin hinnoin	233,6	4,3	3,5	3,3	3,1	2,9
BKT:n määrän komponentit						
3. Yksityiset kulutusmenot	124,8	1,4	1,8	1,6	1,6	1,1
4. Julkiset kulutusmenot	53,0	1,4	0,2	0,5	0,3	0,7
5. Pääoman muodostus	52,6	3,2	0,5	0,8	0,6	1,1
6. Varastojen muutos (% BKT:sta)	2,6	0,9	1,0	1,0	0,9	0,8
7. Tavaroiden ja palvelusten vienti	91,0	1,5	3,2	2,9	2,0	1,5
8. Tavaroiden ja palvelusten tuonti	92,3	4,2	2,7	2,5	1,9	1,5
Laskennallinen vaikutus BKT:n kasvuun, %-yksikköä						
9. Kotimainen lopputuotekasvu	230,5	1,8	1,1	1,2	1,1	1,0
10. Varastojen muutos	2586,0	1,6	0,4	0,0	0,0	0,0
11. Nettovienti	-1,3	-1,0	0,2	0,2	0,0	0,0

Taulukko 1b. Hintaindeksien kehitys

	2018	2019	2020	2021	2022
1. BKT:n hinta	1,9	1,7	2,0	2,0	1,9
2. Yksityisen kulutuksen hinta	1,3	1,4	1,6	1,8	1,8
3. Harmonisoitu kuluttajahintaindeksi	1,2	1,3	1,5	1,7	1,8
4. Julkisen kulutuksen hinta	1,6	2,6	3,2	2,9	2,8
5. Investointien hinta	2,7	1,9	1,7	1,7	1,6
6. Vientihintaindeksi	4,0	2,3	2,1	1,9	1,9
7. Tuontihintaindeksi	3,5	2,5	2,3	1,8	1,8

Taulukko 1c. Työmarkkinoiden kehitys

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	taso					
1. Työllisyys, 1000 henkeä	2 540	2,7	1,2	0,4	0,3	-0,2
2. Työllisyys, 1000 työtuntia	4 259 100	2,6	1,1	0,3	0,2	-0,2
3. Työttömyysaste (%)	202	7,4	6,3	6,1	6,0	6,1
4. Työn tuottavuus, henkeä	79,7	-0,4	0,5	0,9	0,9	1,2
5. Työn tuottavuus, tehdyt työtunnit	47,5	-0,3	0,6	1,1	1,0	1,2
6. Palkansaajakorvaukset	109,2	4,1	3,3	3,9	3,2	2,8
7. Palkansaajakorvaukset työntekijää kohden	43,0	1,4	2,0	3,4	3,0	3,0

Taulukko 1d. Sektorikohtaiset taseet, % BKT:sta

	2018	2019	2020	2021	2022
1. Suomen nettoluotonanto ulkomaille	-1,8	-1,4	-1,3	-1,2	-1,2
josta:					
— Tavaroiden ja palvelujen tase	-0,6	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2
— Tuotannontekijäkorvausten ja tulonsiirtojen tase	-1,3	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
— Pääomansiirrot, netto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Yksityisen sektorin nettoluotonanto	-0,5	-0,5	-0,6	-0,5	-0,2
3. Julkistalouden nettoluotonanto	-0,6	-0,3	0,0	-0,1	-0,3
4. Tilastollinen ero	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7

Taulukko 2a. Julkisyhteisöjen näkymät, % BKT:sta

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	milj. euroa					
Nettoluotonanto alasektoreittain (EDP B.9)						
1. Julkisyhteisöt yhteensä	-1 347	-0,6	-0,3	0,0	-0,1	-0,3
2. Valtio	-2 733	-1,2	-0,7	-0,7	-0,7	-0,8
3. Maakuntahallinto				0,0	0,0	0,0
4. Paikallishallinto	-1 819	-0,8	-0,7	-0,6	-0,6	-0,7
5. Sosiaaliturvarahastot	3 205	1,4	1,2	1,3	1,2	1,2
Julkisyhteisöt (S13)						
6. Tulot yhteensä	122 676	52,5	52,3	52,2	52,0	51,9
7. Menot yhteensä	124 023	53,1	52,6	52,2	52,0	52,2
8. Nettoluotonanto	-1 347	-0,6	-0,3	0,0	-0,1	-0,3
9. Korkomenot	2 047	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
10. Perusjäämä	700	0,3	0,6	0,8	0,8	0,6
11. Kertaluonteiset toimet	0	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Tulolajit						
12. Verotulot (12=12a+12b+12c)	71 136	30,5	30,5	30,2	30,2	30,1
12a. Tuotannon ja tuonnin verot	33 084	14,2	13,8	13,6	13,5	13,3
12b. Tuloverot	37 360	16,0	16,4	16,3	16,5	16,5

Taulukko 2a. Julkisyhteisöjen näkymät, % BKT:sta

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	milj. euroa					
12c. Pääomaverot	692	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
13. Sosiaaliturvamaksut	28 009	12,0	11,8	12,1	11,9	11,9
14. Omaisuustulot	7 252	3,1	3,1	3,1	3,1	3,2
15. Muut tulot (15=16-12-13-14)	16 279	7,0	6,9	6,8	6,7	6,6
16. = 6. Tulot yhteensä	122 676	52,5	52,3	52,2	52,0	51,9
josta: Veroaste (D2+D.5+D.61+D.91-D.995)	99 442	42,5	42,4	42,4	42,2	42,1
Menolajit						
17. Palkansaajakorvaukset + välituotekäyttö	53 674	23,0	22,8	22,8	22,8	22,9
17a. Palkansaajakorvaukset (eli palkat + työnantajan sotumaksut)						
17b. Välituotekäyttö						
18. Sosiaaliset tulonsiirrot (18=18a+18b)	49 729	21,3	21,1	21,0	20,9	21,0
josta työttömyyskorvaukset	4 500	1,9	1,7	1,6	1,6	1,6
18a. Luontoismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot						
18b. Rahamääräiset sosiaalietuudet						
19. = 9. Korkomenot	2 047	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
20. Tukipalkkiot	2 749	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
21. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	9 723	4,2	4,1	4,0	3,8	3,9
22. Pääomansiirrot	388	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
23. Muut menot (23 = 24 -17-18-19-20-21)	5 713	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
24. = 7. Menot yhteensä	124 023	53,1	52,6	52,2	52,0	52,2
josta: Julkinen kulutus	53 044	22,7	22,6	22,6	22,7	22,8

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

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	milj. euroa					
1. Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	122 676	52,5	52,3	52,2	52,0	51,9
2. Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	124 023	53,1	52,6	52,2	52,0	52,2

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

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	milj. euroa					
1. EU:n ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	473	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
1.a josta investoinnit, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	84	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

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

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	milj. euroa					
2. Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	466	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	-711	-0,3	-0,2	0,2	-0,2	0,0
4. Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	82	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Taulukko 3. Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin, % BKT:sta

	COFOG- luokka	2017	2022
1. Yleinen julkishallinto	1	7,9	6,8
2. Puolustus	2	1,3	1,2
3. Yleinen järjestys ja turvallisuus	3	1,1	1,2
4. Elinkeinoelämän edistäminen	4	4,3	4,1
5. Ympäristönsuojelu	5	0,2	0,2
6. Asuminen ja yhdyskunnat	6	0,3	0,3
7. Terveystieteiden tutkimus ja terveyspalvelut	7	7,1	6,9
8. Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto	8	1,5	1,2
9. Koulutus	9	5,7	5,4
10. Sosiaaliturva	10	24,9	24,8
11. Menot yhteensä (=kohta 7=23 taulussa 2)	Yht.	54,2	52,2

Taulukot 4.—8.**Taulukko 4. Julkisyhteisöjen velkakehitys, % BKT:sta**

	2018	2019	2020	2021	2022
1. Bruttovelan taso, % BKT:sta	58,9	58,1	57,4	57,4	57,7
2. Bruttovelan muutos, %-yks.	-2,4	-0,8	-0,7	0,0	0,3
Bruttovelan muutokseen vaikuttavat tekijät, %-yks.					
3. Perusjäämä	-0,3	-0,6	-0,8	-0,8	-0,6
4. Korkomenot	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
5. Virta-varantokorjaukset	-3,0	-1,1	-0,8	-0,1	0,0
josta:					
— Erot kassa- ja suoriteperusteisessa tilastoinnissa	0,1	0,2	0,1	0,7	0,6
— Rahoitusvarojen nettohankinta	0,6	0,8	1,0	1,0	1,0
— josta: yksityistämistulot	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
— Muut (ml. bkt:n kasvun vaikutus)	-3,7	-2,1	-1,8	-1,7	-1,6
Velan implisiittinen korko	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6
Muut relevantit muuttujat					
6. Likvidi rahoitusvarallisuus (AF1, AF2, AF3, AF5)					
7. Nettorahoitusvelka (7=1-6)					

Taulukko 4. Julkisyhteisöjen velkakehitys, % BKT:sta

	2018	2019	2020	2021	2022
8. Valtion velkojen kuolelutukset (olemassaolevat velkakirjat)	9,1				
9. Valuuttamääräisen velan osuus					
10. Valtion velkojen keskimääräinen maturiteetti	6,5				

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

	2018	2019	2020	2021	2022
1. BKT:n määrän %-muutos	2,3	1,7	1,4	1,2	1,0
2. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä	-0,6	-0,3	0,0	-0,1	-0,3
3. Korkomenot	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
4. Kertaluonteiset toimet	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
kertaluonteiset toimet julkisyhteisöjen tulopuolella	-0,1	0,1			
kertaluonteiset toimet julkisyhteisöjen menopuolella					
5. Potentiaalinen BKT, %-muutos	1,6	1,6	1,3	1,1	1,0
kontribuutiot:					
— työpanos					
— pääomapanos					
— kokonaistuottavuus					
6. Tuotantokuilu	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6
7. Rahoitusjäämän suhdannekomponentti	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
8. Suhdannekorjattu rahoitusjäämä (2-7)	-0,8	-0,6	-0,3	-0,4	-0,6
9. Suhdannekorjattu perusjäämä (8+3)	0,1	0,3	0,5	0,5	0,3
10. Rakenteellinen jäämä (8-4)	-0,7	-0,7	-0,3	-0,4	-0,6

Taulukko 6. Erot edelliseen vakaushjelmaan nähden

	2018	2019	2020	2021	2022
BKT:n kasvu (%)					
VO-2018 huhtikuu	2,6	2,2	1,8	1,3	
VO-2019 huhtikuu	2,3	1,7	1,4	1,2	1,0
Ero, %-yks.	-0,3	-0,5	-0,5	-0,2	
Julkistalouden rahoitusjäämä, % BKT:sta					
VO-2018 huhtikuu	-0,6	-0,2	0,1	0,3	
VO-2019 huhtikuu	-0,6	-0,3	0,0	-0,1	-0,3
Ero, %-yks.*	0,0	-0,1	-0,2	-0,4	
Julkisyhteisöjen bruttovelka, % BKT:sta					
VO-2018 huhtikuu	60,4	58,9	57,4	56,7	
VO-2019 huhtikuu	58,9	58,1	57,4	57,4	57,7
Ero, %-yks.*	-1,5	-0,8	-0,8	0,7	

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

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Kokonaismenot	46,8	54,8	52,2	55,2	57,1	58,3	61,2	65,5
Josta: ikäsidonnaiset menot	23,2	27,1	29,2	31,5	31,9	31,8	32,9	35,0
Kokonaistulot	51,9	52,1	52,2	52,5	52,9	53,4	54,2	54,7

Taulukko 7a. Ehdolliset vastuut, % BKT:sta

	2017	2018
Valtion takuut	22,8	24,7
joista rahoituslaitoksille	3,1	3,8
Paikallishallinnon takuut	12,1	-

Taulukko 8. Taustaoletukset¹⁾

	2018	2019	2020	2021
3kk EURIBOR-korko	-0,3	-0,2	0,1	0,4
Obligaatiokorko 10v.	0,7	0,8	1,4	2,0
USD/EUR-valuuttakurssi	1,2	1,1	1,1	1,1
Nimellinen efektiivinen valuuttakurssi	3,6	0,4	0,0	
Maaailman (poislukien EU) BKT-kasvu	3,9	3,6	3,8	
EU-28 BKT-kasvu	1,9	1,5	1,7	
Tärkeimpien vientimarkkinoiden BKT-kasvu	2,8	2,6	2,8	2,6
Maaailmankaupan kasvu	3,5	3,3	3,3	3,2
Raakaöljy (USD/barreli)	72,0	64,1	68,1	72,1

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