



4.12.2020

Vuosien 2022–2025 julkisen talouden suunnitelman valmistelu

Hallitusohjelmassa asetetut keskeiset talouspolitiikan tavoitteet ovat: työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin ja työllisten määrän vahvistuminen vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä, julkisen talouden tasapaino vuonna 2023 normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa, eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät, ja Suomi kulkee kohti hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä.

Koronaviruksen aiheuttama kriisi on vauhdittanut valtion velkaantumista ja sen seurauksena hallitus on täsmentänyt kesällä 2020 hallitusohjelman tavoitteita julkisen talouden pidemmän aikavälin vakauttamisesta. Hallituksen tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velka suhteessa BKT:een vuosikymmenen loppuun mennessä. Perimmäisenä tavoitteena on julkisen talouden kriisinsietokyvyn ja kestävyuden vahvistaminen.

Hallitus toteuttaa aktiivista ja vastuullista finanssipolitiikkaa, joka mitoitetaan suhdannetilanteen edellyttämällä tavalla. Koronaviruspandemiaan ja sitä seuranneeseen taantumahan on reagoitu vuoden 2020 aikana lukuisilla toimilla koronavirustilanteen hoitamiseksi, niin viruksen leviämisen hillitsemiseksi kuin kansalaisten ja yritysten tukemiseksi. Myös budjetin automaattiset vakauttajat tukevat kysyntää taantumassa. Hallitus katsoo perustelluksi edelleen tukea työllisyyttä, tuotantoa ja talouden toimeliaisuutta talouden hauraan elpymisen vaiheessa vuonna 2021. Vuosien 2021–2023 finanssipolitiikan mitoituksessa myös Suomen kestävä kasvun ohjelma on keskeisessä asemassa.

Hallitus on sitoutunut valtiontalouden kehysmenettelyyn ja julkisen talouden suunnitelmassa 7.10.2019 asetettuun vaalikauden kehukseen. Vuonna 2021 palataan noudattamaan valtiontalouden menokehystä, mutta koska koronavirustilanne on poikkeusolojen ja valmiuslain voimassaolon päättymisen jälkeenkin jatkunut vaikeana, vielä vuoden 2021 ajan käytössä on koronavirustilanteeseen liittyviä poikkeuksia: koronaan liittyvät välittömät terveysturvallisuuden kustannukset katetaan täysimääräisesti kehysten

ulkopuolisina menoina, minkä lisäksi tilanteen epävarmuuden takia vuodelle 2021 varataan ylimääräinen 500 milj. euroa käytettäväksi kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin. Kehyssääntöön sisältyvä poikkeusolojen mekanismi on otettu käyttöön, mistä johtuen vuoden 2021 menokehystä on korotettu 500 milj. eurolla.

Valtiovarainministeriö tavoittelee paluuta normaalin laajuiseen julkisen talouden suunnitelman tietosisältöön ja tavoitteenasetteluun. Julkisen talouden suunnitelman 2022–2025 valmistelun yhteydessä olisi tarkoitus asettaa uudelleen myös ns. fipo-lain edellyttämät kansalliset rahoitusasematavoitteet.

Julkisen talouden suunnitelman 2022–2025 valmistelu linkittyy julkisen talouden kestävyystiekartan jatkovalmisteluun.

Jo syksyn 2020 budjettiriihessä hallitus linjasi toimista, joilla julkisen talouden kestävyttä vahvistetaan. Kestävyystiekartan mukaisesti keskeiset keinot julkisen talouden vahvistamiseksi ovat:

- Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden vähentäminen
- Talouskasvun edellytysten vahvistaminen
- Julkisen hallinnon tuottavuuden vahvistaminen sekä kustannustehokkuutta lisäävät toimet
- Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

Hallitus tekee hallituskauden aikana taloutta vahvistavia työllisyystoimia, joiden tavoitteena on saavuttaa 80 000 lisätyöllisen työllisyysvaikutukset. Syksyn 2020 budjettiriihen toimenpiteillä tavoitellaan vuoteen 2029 mennessä 31 000 – 36 000 lisätyöllistä, yhteenlaskettuna hallituksen jo aikaisemmin tekemien työllisyyttä kasvattavien toimien kanssa. Seuraava osa hallituksen työllisyystoimista päätetään puoliväliriihessä.

Julkisen talouden suunnitelman valmistelu linkittyy hallituksen puolivälitarkasteluun. Julkisen talouden suunnitelmasta on tarkoitus päättää valtioneuvoston yleisistunnossa 30.4.2021 ja se sisältää myös Suomen vakausohjelman.

JTS-/kehusehdotusten laadinta vuosille 2022–2025

Valtiontalouden kehyspäätös tulee sisältymään vuosien 2022–2025 julkisen talouden suunnitelmaan. Valtiontalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista 24.4.2003 annetun valtioneuvoston päätöksen mukaisesti ministeriöiden tulee toimittaa:

1. momenttikohtaiset peruslaskelmat, joiden lähtökohtana on huhtikuun 2020 kehyspäättös; peruslaskelmaan kirjataan jo tehtyjen päätösten vaikutukset ja menojen tasoon vaikuttavien automaattisten tekijöiden muutokset;
2. momenttikohtaiset kehusehdotukset, joiden perustana on käytettävä em. tarkistettua peruslaskelmaa; lisäys-, vähennys- ja uudelleenkohdennusehdotusten nimeämiseen tulee kiinnittää huomiota;
3. em. ehdotuksia koskevat liite- ja taustamuistiot; erittelyissä ja perusteluissa pyydetään kiinnittämään huomiota ehdotusten valtiontaloutta koskevien vaikutusten lisäksi kuntatalouteen ja sosiaaliturvarahastoihin kohdistuviin vaikutuksiin;
4. arvio kehysten ulkopuolelle jäävistä momenteista;
5. arvio hallinnonalan tuloista momenteittain;
6. ns. asiamuutoslomakkeet harkinnanvaraisista tai muuten poliittisesti kiinnostavista muutoksista.

Lisäksi ministeriöiden on toimitettava kuntatalouteen vaikuttavista ehdotuksista alla mainitut tiedot liitetaulukoilla, joiden mallit ovat Buketissa Kehys 2022–2025 liitepohjissa:

1. Kuntatalousvaikutukset 2022–2025. Tiedot kaikista hallinnonalan kuntatalouden menoihin ja tuloihin vaikuttavista ehdotuksista (huom. taulukkoon tulee todeta valtion toimenpiteiden vaikutus tasona ao. vuotena, ei muutoksena suhteessa edelliseen vuoteen)
2. Valtion toimenpiteet 2022–2025. Tiedot kuntien ja kuntayhtymien valtionavuista (myös rahastotalous).

Kehusehdotusten vuoden 2025 pohjalukuna käytetään huhtikuun 2020 kehyspäättöstä vuodelle 2024. Hallituksen säästöpäätökset sisällytetään lähtökohtaisesti vuoden 2025 peruslaskelmaan.

Valtiovarainministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, että peruslaskelman ja kehusehdotuksen tulee perustua realistiseen arvioon nykylainsäädännön ja jo tehtyjen päätösten aiheuttamasta menotasosta. Jos menokehitykseen sisältyy riskejä suuntaan tai toiseen, riskien suuruus ja aiheutumissyys tulee esittää.

Ministeriöitä pyydetään huomioimaan, että liikkumatila vuosien 2022 ja 2023 menokehityksessä on niukka.

Julkisen talouden suunnitelman vuosista kaksi, 2024 ja 2025, on nykyisen vaalikauden ja vaalikauden menokehityksen ulkopuolella. Näiden vuosien osalta julkisen talouden suunnitelma luo teknistä pohjaa seuraavalle vaalikaudelle. Harkinnanvaraisista ehdotuksista näille vuosille tulee pidättäytyä.

Ehdotukset laaditaan vuoden 2021 hinta- ja kustannustasossa ja käyttäen Bukettiin tallennettuja lokakuun 2020 kokonaistaloudellisia ennusteita ja

oletuksia. Valtiovarainministeriö muuttaa kehyksen vuoden 2022 hintatasoon tammi–helmikuussa. Valtiovarainministeriö toimittaa ministeriöille Buketin kautta viimeistään 19.3.2021 päivitettyt kokonaistaloudelliset ennusteet ja muut laskentaoletukset laskelmien tarkistamista varten.

Valtion sopimusratkaisun 2020–2022 mukaisista palkkojen tarkistuksista johtuvista määrärahamuutoksista ministeriöt tekevät momenttikohtaiset esitykset. Valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosasto toimittaa erikseen ministeriöiden talusjohtajille tiedot näiden muutostekijöiden momenttikohtaisista määristä.

Ministeriöiden ehdotukset tulee valmistella valtiovarainministeriön antaman toiminta- ja taloussuunnittelua, julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadintaa koskevan määräyksen (VN/4842/2020, 30.4.2020) mukaisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä koskeva uudistus

Hallituksen esitys koskien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta on suunniteltu annettavaksi eduskunnalle joulukuussa 2020. Julkisen talouden suunnitelmassa 2022–2025 tullaan näin ollen huomioimaan hyvinvointialueiden kokonaisuus uutena julkisen talouden alasektorina siinä laajuudessa kuin se on tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista.

Ministeriöitä pyydetään huomioimaan ehdotuksissaan hallituksen esityksestä kehyskaudelle aiheutuvat muutostarpeet, kuten rahoitusjärjestelmien rakenteelliset muutokset sekä uudistuksesta aiheutuvat välttämättömät muutuskustannukset.

Kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit

Tulevaisuusinvestointien toisen vaiheen rahoitusta käsiteltiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 23.10.2020. Ministeriöitä pyydetään sisällyttämään ehdotuksiinsa käsittelyn mukaiset, tulevaisuusinvestointien toisen vaiheen rahoituksen vaikutukset vuoden 2022 osalta. Ehdotukset merkitään Bukettiin laskelman muutosriveille muodossa ”Asia (HO 2019 kertaluonteinen)”.

Muita uusia tulevaisuusinvestointiehdotuksia ei tule tehdä.

Suomen kestävä kasvun ohjelma

EU:n elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvät talousarviovaikutukset on tarkoitus ottaa huomioon lisätalousarvioesityksessä vuoden 2021 alkupuolella ja vuosia 2022–2025 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa. Niitä ei kuitenkaan tule sisällyttää ministeriöiden kehusehdotuksiin vielä tammikuussa.

Valtiovarainministeriö ohjeistaa ehdotusten toimittamisesta tarkemmin prosessin edetessä talvella 2021.

EU:n monivuotinen rahoituskehys 2021—2027

Neuvottelut EU:n rahoituskehyksestä 2021–2027 ovat loppusuoralla. Jäsenvaltioiden EU-rahoitus sekä kansallinen rahoitus uudelle ohjelmakaudelle täsmentyvät kuitenkin vasta alkuvuoden / kevään 2021 aikana. Valtiovarainministeriö ohjeistaa julkisen talouden suunnitelman valmistelun edetessä tarvittaessa tarkemmin uuteen rahoituskehyskauteen liittyvien muutosten sisällyttämisestä ministeriöiden ehdotuksiin.

Kestävä kehitys

Kestävän kehityksen osalta julkisen talouden suunnitelmaan on tarkoitus sisällyttää arvio hallitusohjelman hiilineutraalisuustavoitetta edistävästä määrärahoista ja veroista sekä ympäristölle haitallisista tuista. Valtiovarainministeriö lähettää erikseen sitä koskeville ministeriöille koontitaulukon em. määrärahoista. Valtiovarainministeriö lähettää tarvittaessa myöhemmin lisäohjeita valmistelua varten.

Määräajat

Ministeriön johdon allekirjoittama ehdotus liitteineen tulee tallentaa Bukettiin viimeistään keskiviikkona 20.1.2021.

Ministeriöiden tulee toimittaa myös ehdotuksensa toimialaansa koskeviksi hallituksen päätöksiksi ja muiksi teksteiksi vuosien 2022–2025 julkisen talouden suunnitelmaan. Lisäksi ministeriöiltä pyydetään tiiviitä kuvauksia kehusehdotuksiin sisältyvien toimenpiteiden vaikutuksesta kuntatalouteen. Em. tekstiehdotukset tulee tallentaa Bukettiin viimeistään maanantaina 25.1.2021. Muut julkisen talouden suunnitelmaan liittyvät tekstiehdotukset voi toimittaa budjettiosastolle sähköpostitse (laskentaryhma@vm.fi), jos kyseessä olevalle asialle ei ole Buketissa tekstikohtaa.

Epäselvistä asioista kehoitetaan olemaan yhteydessä valtiovarainministeriön budjettiosastoon.

Valtiovarainministeri Matti Vanhanen

Budjettineuvos
apulaisbudjettipäällikkönä Annika Klimenko

Jakelu

Eduskunnan keskuskanslia
Tasavallan presidentin kanslia
Ministeriöt

Tiedoksi

Valtiovarainvaliokunnan sihteeristö
Eduskunnan tilitoimisto
Valtiontalouden tarkastusvirasto