

VNS 1/2020 vp

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO JULKISEN TALOUDEN
SUUNNITELMASTA VUOSILLE 2021—2024**

SISÄLLYSLUETTELO

1. Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja	5
2. Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt	9
3. Taloudelliset lähtökohdat	12
3.1. Talouden näkymät	12
3.2. Julkisen talouden näkymät	13
3.3. Talouden rakennemuutos, väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys	16
4. Valtion taloudelliset vastuut ja riskit	17
5. Valtiontalous	19
5.1. Valtiontalouden kehysääntö	19
5.2. Budjettitalouden menokehitys ja määrärahakehitys	21
5.3. Budjettitalouden linjaukset 2021—2024	23
5.3.1. Hallinnonalakohtaiset linjaukset	25
5.3.2. Valtion yhteiset tietojärjestelmähankkeet ja hallinto	37
5.4. Budjettitalouden tulot	39
5.5. Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka	42
5.6. Budjetin ulkopuolinen valtiontalous	43
5.7. Kestävä kehitys	46
6. Kuntatalous	48
6.1. Kuntataloutta koskevat linjaukset	48
6.2. Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet	50
6.3. Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta	52
7. Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot	56
8. Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla	58
8.1. Toimenpiteiden kokonaismittaluokka ja ajoitus	58
8.2. Julkisen talouden menoihin kohdistuvat toimet	62
8.3. Julkisen talouden tuloihin kohdistuvat toimet	63
9. Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista	64
LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset	68
LIITE 2 Valtiontalouden kehityksen hinta- ja kustannustasotarkistukset	70
LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan	73
LIITE 4 Taluskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen	74
LIITE 5 Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen	76

Valtioneuvosto on antanut julkisen talouden suunnitelman vuosille 2021—2024

JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA VUOSILLE 2021—2024

Valtioneuvosto on todennut 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Myös EU:n vakaus- ja kasvusopimuksessa tarkoitetut poikkeukselliset olosuhteet vallitsevat, minkä vuoksi tässä julkisen talouden suunnitelmassa esitetään vain riippumattoman ennusteen mukainen julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvio eikä suunnitelma sisällä vakausohjelmaa, joka annetaan erillisenä huhtikuun loppuun mennessä Euroopan komission ja jäsenvaltioiden sopimassa normaalissa suppeammassa muodossa. Ennusteessa on huomioitu vain jo päätetyt ja täsmennetyt toimenpiteet eikä siinä ole ennakoitu tulevia politiikkatoimia. Tässä julkisen talouden suunnitelmassa ei esitetä hallituksen tavoitteita tai suunniteltuja toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi, eikä julkisen talouden suunnitelma ole tässä tapauksessa siten budjettikehysdirektiivin (EY) 85/2011 tarkoittama kansallinen keskipitkän aikavälin julkisen talouden suunnitelma. Vakiomuotoinen vakausohjelma, jossa asetetaan julkisen talouden monivuotiset tavoitteet ja tehdään valtioneuvoston arvio keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisesta, on tarkoituksenmukaista tehdä vasta talouden tilannekuvan tarkentuessa.

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 kehyspäätöksen sekä kuntatalouden menorajoitteen seuraavasti:

1. Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelman talouspolitiikan päämääränä on hyvinvoinnin lisääminen. Tällä tarkoitetaan ekologisesti ja sosiaalisesti kestävästä talouskasvusta, korkeasta työllisyydestä ja kestävästä julkisesta taloudesta. Hallitusohjelmassa hallitus asetti keskeisiksi talouspolitiikan tavoitteiksi:

— normaalin kansainvälisen ja siitä heijastuvan kotimaisen talouskehityksen oloissa työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin ja työllisten määrä vahvistuu vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä

— normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa v. 2023

- hallituksen päätöksillä eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät
- hallituksen päätöksillä Suomi kulkee kohti hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä.

Suomen ja kansainvälisen talouden näkymät ovat heikentyneet erittäin nopeasti alkuvuoden aikana. Koronavirustilanteen puhkeaminen on johtanut kansainvälisen talouden taantumaa, tuotannon häiriöihin ja kysynnän rajuun vähenemiseen. Suomen bruttokansantuotteen arvioidaan supistuvan voimakkaasti v. 2020. Työllisyys heikkenee ja sekä työttömyys että lomautukset lisääntyvät nopeasti.

Hallitus on todennut 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Hallitus antoi eduskunnalle ensimmäiset valmiuslain käyttöönottoasetukset 17.3.2020. Hallitus on päättänyt mm. rajoittaa rajaliikennettä ja julkisia kokoontumisia, keskeyttää lähiopetuksen kouluissa ja sulkea koulutilat muiden kuin aivan pienimpien lasten osalta. Myös ravintolatilat on suljettu väliaikaisesti koronaviruksen leviämisen estämiseksi ja liikkumista Uudenmaan maakunnan alueelle ja alueelta pois rajoitetaan. Kansalaisille on lisäksi annettu vahvoja suosituksia välttää lähikontaktia aina, kun se on mahdollista.

Talouselämyksen avulla lievennetään tuotantoon ja kysyntään kohdistuvia epäsuotuisia vaikutuksia. Eniten kärsiviä aloja tuetaan täsmätoimin. Myös budjettiautomaatiikka eli verotulojen supistuminen ja työttömyysmenojen kasvu tukevat kysyntää taantumassa. Lisäksi hallitus linjaa vuoden 2020 aikana toimenpiteistä, joilla koronaviruksen aiheuttamia vaurioita Suomen taloudelle ja työllisyydelle voidaan vähentää. Hallitus valmistelee toukokuussa annettavaan valtion kolmannen lisätalousarvioesityksen talouden nopeaa elpymistä tukevia kohdennettuja, nopeavaikutteisia ja määräaikaista toimenpiteitä, joita jatketaan taloustilanteen edellyttämällä tavalla.

Elvytystoimien rinnalla on välttämätöntä päättää myös rakenteellisista toimista, joilla Suomi palautetaan kriisin jälkeen kestävä kasvun, korkean työllisyyden ja kestävä julkisen talouden uralle. Hallitusohjelma sisältää monia kestävyyttä vahvistavia toimenpidekokonaisuuksia, kuten työllisyyttä ja talouden tuottavuutta kohentavat toimet, sosiaali- ja terveydenhuoltouudistus ja julkisen hallinnon tuottavuutta vahvistavat toimet. Näiden toimenpidekokonaisuuksien valmistelua jatketaan.

Hallitus valmistelee kestävyystiekartan, jossa määritellään eri toimenpiteiden potentiaali pienentää kestävyysvajetta. Syksyn 2020 budjettiriihessä linjataan talouselämyksen kokonaisuudesta sekä määritetään toimenpiteitä, jotka vahvistavat julkisen talouden kestävyyttä ja työllisyyttä ottaen huomioon taloudellisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Hallitus on sitoutunut siihen, että kriisin aiheuttama taakka jaetaan sosiaalisesti ja taloudellisesti oikeudenmukaisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla sekä oikeudenmukaisesti sukupolvien välillä.

Hyvinvoinnin lisäämisen ja julkisen talouden tasapainottamisen kannalta avainasemassa ovat työllisyyttä kohentavat toimet. Valtiovarainministeriön arvion mukaan ilman työllisyyttä kohentavia toimia työllisyysaste on jäämässä alle 72 prosenttiin v. 2023.

Väestön ikääntyminen ei ole vain tulevaisuudessa hämmäyttävä haaste. Sosiaali- ja terveydenhoitomenojen nopea kasvu kiristää jo nyt kuntien taloutta ja vaikeuttaa peruspalvelujen järjestämistä monissa kunnissa ja kuntayhtymissä. Siksi sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän rakenteita on

uudistettava ja on tärkeää, että sosiaali- ja terveydenhuoltouudistus saadaan hyväksytyä ja toimeenpantua julkisen talouden kestävyttä tukien.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä muun julkishallinnon tuottavuuskasvua vahvistetaan organisaatorisin toimin sekä teknologisin keinoin. Julkisia hankintoja ja tilojen hallintaa tehostetaan. Kustannusten kasvua pyritään lisäksi hillitsemään erityisesti osaamis-, sosiaali- ja terveystieteiden ennaltaehkäisevin toimin.

Yleiseen tuottavuuskehitykseen voidaan talouspolitiikalla vaikuttaa vain epäsuorasti. Hallitus pyrkii vahvistamaan tuottavuutta mm. tukemalla investointeja irtaimen käyttöomaisuuden korotetuilla poistoilla vuosina 2020—2023 ja lisäämällä panostuksia koulutukseen, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan sekä infrastruktuuriin.

Hallitus pyrkii päätöksillään vähentämään eriarvoisuutta sekä seuraamaan toimenpiteidensä vaikutuksia tulonjakoon.

Hallitus on sitoutunut toimimaan tavalla, jonka seurauksena Suomi on hiilineutraali v. 2035 ja hiilinegatiivinen nopeasti sen jälkeen. Koronaviruksen aiheuttamien akuuttien haasteiden keskeillä hallitus katsoo edelleen eteenpäin ja valmisteilla on useita toimenpidekokonaisuuksia, joissa tavoitteena on löytää kesään 2021 mennessä uusia päästövähennystoimia ja vauhdittaa jo olemassa olevia. Ilmastopolitiikan vaikuttavuuden ja julkiseen talouteen kohdistuvien paineiden takia toimenpiteiden tulee olla vaikuttavia ja kustannustehokkaita. Samalla on huolehdittava siitä, ettei niistä synny kohtuuttomia vaikutuksia eri väestönryhmille. Hiilineutraalisuuden saavuttaminen edellyttää myös lisäpanostuksia vähäpäästöisiin teknologioihin ja ratkaisuihin. Luvussa 5.7 tarkastellaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien hiilineutraaliutta edistävien toimenpiteiden kokonaisuutta.

Finanssipolitiikan linja

Pääministeri Marinin hallitus toteuttaa aktiivista ja vastuullista finanssipolitiikkaa, joka mitoitetaan suhdannetilanteen edellyttämällä tavalla. Hallitus on päättänyt laajoista toimista, joilla turvataan työpaikkoja ja ihmisten toimeentuloa sekä helpotetaan yritysten taloustilannetta koronaviruksesta aiheutuvissa vaikeuksissa. Hallituksen tekemät menot ja tuloja koskevat päätökset ovat v. 2020 selvästi talouskasvua tukevia.

Hallitus varmistaa terveydenhuollon riittävän rahoituksen koronaviruksen aiheuttaman menojen kasvun tilanteessa. Yritysten toimintaedellytyksiä tuetaan mm. lisäämällä Business Finlandin, ELY-keskusten ja kuntien kautta yrityksille myönnettävissä olevia avustuksia, nostamalla Finnteräksen kotimaan rahoitusvaltuuksia nykyisestä 4,2 mrd. euron enimmäismäärästä 12 mrd. euroon sekä huojentamalla verojen maksujärjestelyjä ja mahdollistamalla 3 kuukautta pidempi maksuaika työeläkemaksuihin. Lisäksi valtion eläkerahaston sijoituksia yritystodistuksiin kasvatetaan enintään 1 mrd. euroon.

Työmarkkinajärjestöjen ehdotuksen mukaisesti työttömyysturvaa vahvistetaan väliaikaisesti poistamalla työttömyysturvan omavastuu-aika, laajentamalla oikeus työttömyyspäivärahaan kaikille yrittäjille sekä lyhentämällä YT- ja lomautusilmoitusaikaa ja laajentamalla lomautusoikeus myös määräaikaisiin työsuhteisiin. Työeläkemaksua alennetaan väliaikaisesti 1.5.2020—

31.12.2020 väliseksi ajaksi työeläkejärjestelmän EMU-puskuria hyödyntäen ja korotetaan jälleen vähitellen vuosien 2022—2025 aikana.

Jo tehtyjen edellä mainittujen päätösten lisäksi hallitus valmistelee talouden nopeaa elpymistä tukevia toimenpiteitä toukokuun 2020 lisätalousarvioesitykseen. Samassa yhteydessä on tarkoitus päättää kuntatalouden tukemisen toimenpiteistä julkisen talouden suunnitelman yhteydessä linjalla tavalla.

Lisäksi hallitusohjelmassa päätetyn mukaisesti hallitus lisää pysyviä julkisen talouden menoja n. 1,4 mrd. eurolla vuoden 2023 tasolla verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Panostuksia kohdennetaan mm. sosiaaliturvaan ja sosiaali- ja terveystalouteen, varhaiskasvatukseen, koulutukseen ja tutkimukseen sekä ympäristönsuojeluun ja ilmastopoliittisiin toimiin.

Pysyvät menolisäykset katetaan pääosin päätösperäisin pysyvin lisätuloin ja uudelleenkohdennuksin. Verotusta koskevilla ratkaisuilla pyritään edistämään myös ilmastotavoitteita. Hallitus tiivistää veropohjaa ja korottaa välillisiä veroja. Välillisiin veroihin kohdistuvien muutosten kompensoimiseksi pieni- ja keskituloisten ansiotuloverotusta kevennettiin vuoden 2020 alussa. Hallitus linjaa syksyn 2020 budjettiriihessä kestävästä verotuksen tiekartan toimeenpanosta. Samassa yhteydessä päätetään energiaverouudistuksen ensimmäisestä vaiheesta.

Lokakuun 2019 julkisen talouden suunnitelmassa ja vuoden 2020 talousarviossa kohdennettiin vuosille 2020—2022 yhteensä n. 1,4 mrd. euroa ns. tulevaisuusinvestointeihin. Hallitusohjelman mukaan nämä toimet on tarkoitus rahoittaa pääosin omaisuustuloilla siten, että ne eivät johda lisävelkaantumiseen v. 2023. Nykyisessä markkinatilanteessa osakkeiden myynti ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista kuluvana vuotena ja näin ollen vuodelle 2020 aiemmin oletetut myynnit on perusteltua lykätä vuosille 2021—2022.

Poikkeuksellisten suhdannetilanteiden varalle valtion menokehyssäntö sisältää mekanismin, joka tarvittaessa mahdollistaa kertaluonteisten menojen lisäämisen enintään 1 mrd. eurolla (enintään 500 milj. eurolla vuodessa). Tämä ns. poikkeusolojen mekanismi voidaan ottaa käyttöön, jos ennalta määritellyt kriteerit täyttyvät. Talouspoliittinen ministerivaliokunta päättää määritelmän täyttymisestä ja poikkeusolojen mekanismin käyttöä koskevasta suosituksesta valtioneuvostolle valtiovarainministeriön kansantalousosaston valmistelun sekä Suomen Pankin ja taloudellisten tutkimuslaitosten tilannearvion pohjalta. Poikkeusolojen mekanismin aktivoiminen käynnistetään. Vielä kuluvana vuonna mekanismin käytölle ei ole tarvetta, sillä Suomen ollessa poikkeusoloissa ja valmiuslain voimassa, valtiontalouden menokehys ei rajoita kohdennettuja ja väliaikaisia toimenpiteitä v. 2020.

Aktiivisen finanssipolitiikan ohella talouskasvua vakauttavat ns. automaattiset vakauttajat eli automaattinen julkisten menojen kasvu ja verotulojen supistuminen suhdannetaantumassa. Hallitus myös seuraa taloustilannetta sekä talouspolitiikan tavoitteiden toteutumista jatkuvasti ja reagoi tilanteen edellyttämällä tavalla. Hallitus on sitoutunut tarkastelemaan hallitusohjelman toimenpiteitä uudelleen, mikäli niiden toteuttaminen vaarantaisi julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.

2. Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt

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

Poikkeukselliset olosuhteet

Euroopan komissio on 20.3.2020 julkaissut tiedonannon¹⁾, jossa otettiin käyttöön vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke²⁾ perustuen koronavirustilanteen aiheuttamaan vakavaan taloudelliseen taantumaa koko EU-alueella ja tarpeeseen vastata siihen riittävän suurella julkisella panoksella. Jäsenvaltiot ovat yhteislausunnossaan³⁾ 23.3.2020 tukeneet lausekkeen käyttöönottoa. Yleisen poikkeuslausekkeen perusteella jäsenvaltioiden voidaan sallia tilapäisesti poiketa julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta sellaisen epätavallisen tapahtuman vuoksi, johon kyseinen jäsenvaltio ei voi vaikuttaa ja jolla on merkittävää vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan, tai euroalueen tai koko unionin talouden vakavassa taantumassa edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkistalouden keskipitkän aikavälin kestävyyttä.

Kotimaisessa lainsäädännössä (finanssipoliittinen laki 869/2012⁴⁾ ja julkisen talouden suunnitelmaa koskeva asetus 120/2014) viitataan finanssipoliittisen sopimuksen⁵⁾ 3 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin⁶⁾, jotka vastaavat yllä mainittua vakaus- ja kasvusopimuksen mukaista määritelmää. Koko EU:ta koskevan poikkeuslausekkeen käyttöönotto tarkoittaa, että myös Suomessa vallitsevat vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiset poikkeusolot.

1) http://ec.europa.eu/info/files/communication-commission-council-activation-general-escape-clause-stability-and-growth-pact_en

2) Asetus (EY) 1466/97 artiklat 5(1), 6(3), 9(1) ja 10(3), sekä asetus (EY) 1467/97 artiklat 3(5) ja 5(2).

3) <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

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

5) Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta

6) Finanssipoliittisen sopimuksen 3 artiklan 3 kohdan b alakohdassa määritellään seuraavasti: ”Poikkeuksellisilla olosuhteilla” tarkoitetaan epätavallista tapahtumaa, johon asianomainen sopimuspuoli ei voi vaikuttaa ja jolla on merkittävä vaikutus julkisen talouden rahoitusasemaan, tai talouden vakavaa taantumaa sellaisena kuin se on esitetty tarkistetussa vakaus- ja kasvusopimuksessa, edellyttäen, että asianomaisen sopimuspuolen väliaikainen poikkeaminen ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä.” Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osan (asetus 1467/97) 2 artiklan 2 kohdassa vakava taloudellinen taantumaa viitataan seuraavasti: ”Komission ja neuvoston arvioidessa ja päättäessä liiallisen alijäämän olemassaolosta perussopimuksen 126 artiklan 3—6 kohdan mukaisesti ne voivat pitää vakavasta taloudellisesta taantumasta johtuvaa viitearvon ylittymistä 126 artiklan 2 kohdan a alakohdan toisessa luettelukohdassa tarkoitettulla tavalla poikkeuksellisena, jos viitearvon ylittyminen johtuu vuotuisen bruttokansantuotteen määrän negatiivisesta kasvuvauhdista tai tuotannon supistumisesta pitkittyneen ajanjakson aikana vuotuisen bruttokansantuotteen määrän kasvun ollessa hyvin hidasta suhteessa sen kasvupotentiaaliin.”

Talouden ennusteisiin liittyy nyt poikkeuksellisen suurta epävarmuutta, joka heijastuu myös julkisen talouden näkymien arvioimiseen. Toistaiseksi on myös vielä epävarmaa, riittävätkö nyt suunnitellut toimet ja varatut resurssit tilanteen hoitoon. Näin ollen julkisyhteisöjen rahoitusasematavoitteita ei voida asettaa eikä niiden saavuttamista arvioida luotettavalta pohjalta.

Tästä poikkeuksellisesta tilanteesta johtuen vakiomuotoinen vakausohjelma, ml. julkisen talouden monivuotisten tavoitteiden asettaminen ja valtioneuvoston arvio keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisesta, on tarkoituksenmukaista tehdä vasta tilannekuvan tarkentuessa. Tämä myöhemmin tehtävä vakiomuotoinen vakausohjelma tulee vastaamaan myös EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta.

Komission ja jäsenmaiden kesken on sovittu, että lainsäädännön määräämä huhtikuun lopun määräajan puitteissa toimitettava vakausohjelma on sisällöltään normaalia suppeampi. Vakausohjelman aikahorisontti on merkittävästi lyhyempi kuin normaalisti eikä siinä esitetä julkisyhteisöjen rahoitusasematavoitteita keskipitkällä aikavälillä. Vastaavasti tässä julkisen talouden suunnitelmassa esitetään vain riippumattoman ennusteen mukainen julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvio eikä se siis tällä kertaa sisällä vakausohjelmaa.

Keskipitkän aikavälin tavoite

Valtioneuvosto asetti julkisen talouden suunnitelmassa 7.10.2019 finanssipoliittisen lain 2 §:n mukaisesti keskipitkän aikavälin tavoitteen (*Medium-Term Objective*, MTO) -0,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle. Tämä on se minimitaso, johon Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa sitoutunut. Keskipitkän aikavälin tavoitteeseen liittyviä vaatimuksia kuvaillaan ja sen saavuttamista arvioidaan myöhemmin vakausohjelmassa, jossa myös esitetään finanssipoliittisen lain mukainen valtioneuvoston arvio keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisesta.

Muut finanssipoliittiset tavoitteet

Julkisen talouden suunnitelmassa on asetettava JTS-asetuksen 3 §:n mukaisesti rahoitusaseman, velan ja menojen markkinahintaista bruttokansantuoteosuutta koskevat monivuotiset tavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä lisäksi tavoite kullekin julkisen talouden osa-alueelle. Rahoitusasematavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Tästä voidaan poiketa, jos Suomessa vallitsevat finanssipoliittisen sopimuksen 3 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaiset poikkeukselliset olosuhteet. Kuten edellä todettiin, vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen käyttöönotto merkitsee, että poikkeukselliset olosuhteet vallitsevat koko EU:n alueella ml. Suomessa. Tilanne on siis selvästi vakavampi kuin yksittäisen jäsenvaltion ongelmat. Poikkeustilanne ja siihen liittyvä merkittävä epävarmuus on komission ja jäsenvaltioiden kesken sovittu otettavaksi huomioon huhtikuussa toimitettavissa vakausohjelmissa. Vastaavasti voidaan tulkita finanssipolitiikan tavoitteenasettelua koskevaa kotimaista lainsäädäntöä. Julkisyhteisöjen monivuotiset tavoitteet on mielekästä asettaa vasta, kun on vankempi käsitys lähtökohdista. Näin ollen tässä julkisen talouden suunnitelmassa ei aseteta julkisyhteisöjen monivuotisia tavoitteita.

Valtiontalouden kehys

Hallitus on todennut 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Hallitus antoi eduskunnalle ensimmäiset valmiuslain käyttöönottoasetukset 17.3.2020. Tässä tilanteessa valtiontalouden menokehys ei rajoita vuotta 2020, jolle kohdentuu määräaikaista ja kohdennettuja toimenpiteitä mm. koronaviruksen terveydellisten ja taloudellisten vaikutusten torjuntaan. Hallitus on kuitenkin sitoutunut valtiontalouden kehysmenettelyyn ja julkisen talouden suunnitelmassa 7.10.2019 asetettuun vaalikauden kehykseen. Kehystä noudatetaan jälleen vuodesta 2021 lukien. Hallitusohjelman mukaisia ja muita toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin, kuin se on kehyksen puitteissa mahdollista.

Poikkeuksellisessa tilanteessa hallitus valmistelee esityksen Finnvera Oyj:n kotimaan rahoitusvaltuuksien nostamisesta 12 mrd. euroon. Tämän johdosta talousarvion momentin 32.40.47 arviota tappiokorvausmenoista on korotettu merkittävästi. Lisäksi momenteilta 32.20.40 ja 32.30.42 rahoitettavien pk-yritysten tukien myöntämisvaltuuksia on korotettu huomattavasti ensimmäisessä lisätalousarviossa ja toisessa lisätalousarvioesityksessä. Tilanteen merkittävän epävarmuuden ja vallitsevien poikkeusolojen myötä käyttöönotetun valmiuslain johdosta valtuuksien nostoon liittyvä osuus menoista on päätetty luokitella kehyksen ulkopuoliseksi tietoisena poikkeuksena hallituksen kehysääntöön.

Menosäännön tarkoituksena on varmistaa valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka. Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän n. 80 prosentille valtion talousarviomenoista. Valtiontalouden kehyksen ulkopuolelle jäävät mm. suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, valtionvelan korkomenot ja finanssijoitukset. Lisäksi poikkeuksellisten suhdannetilanteiden varalle on olemassa mekanismi, joka mahdollistaa kertaluonteisten menojen lisäämisen enintään 1 mrd. eurolla (enintään 500 milj. eurolla vuodessa). Tämä ns. poikkeusolojen mekanismi voidaan ottaa käyttöön, jos ennalta määritellyt kriteerit täyttyvät.

Valtiontalouden kehystä käsitellään luvussa 5.

Kuntatalouden menorajoite

Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta edellyttää, että hallitus asettaa julkisen talouden suunnitelmassa kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukaisen euromääräisen rajoitteen valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Lokakuun 2019 julkisen talouden suunnitelmassa asetettu kuntatalouden menorajoite ylittyy, mikä johtuu lähinnä päätettyjen toimenpiteiden kustannusarvioiden kasvamisesta.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Näin ollen menorajoitteen ylittyminen ei heikennä paikallishallinnon rahoitusasemaa valtion kantaessa uusien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuuksissa. Poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa ei myöskään ole voimassa olevia rahoitusasematavoitteita julkisen talouden eri osa-alueille.

Kuntatalouden menorajoitetta ja valtion toimenpiteiden vaikutusta kuntatalouteen käsitellään luvussa 6.

3. Taloudelliset lähtökohdat

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

3.1. Talouden näkymät

Talouden suhdannenäkymät 2020—2022

Koronavirus on globaali häiriö, joka heikentää taloudellista aktiviteettia kaikkialla. Kyseessä on ensisijaisesti Kiinasta lähtenyt tarjontashokki globaalien tuotantoketjujen kautta, mutta myös suuri negatiivinen kysyntäshokki. Ihmisten vapaata liikkumista sekä kokoontumista rajoittavilla päätöksillä on merkittävä taloutta supistava vaikutus.

Negatiiviset vaikutukset myös talouteen ovat sitä suurempia mitä laajemmalle koronavirus leviää, mitä useampi sairastuu ja etenkin mitä mittavampiin ja pidempikestoisiin sulkutoimiin ryhdytään viruksen leviämisen estämiseksi. Arviot koronavirushäiriön kestosta muuttuvat päivittäin ja tekevät tilanteen arvioimisen poikkeuksellisen epävarmaksi. Ennusteessa oletetaan, että taloudellista aktiviteettia rajoittavat toimenpiteet kestävät kolme kuukautta.

BKT:n arvioidaan supistuvan 5,5 % v. 2020. Ulkomaankaupan volyymi laskee nopeasti. Yksityinen kulutus ja investoinnit supistuvat erityisen voimakkaasti tänä vuonna. Koronaviruksen vaikutuksen oletetaan hiipuvan nopeasti ja talouden toipuvan loppuvuonna 2020 nopeasti.

Työllisten määrä supistuu v. 2020 2 % ja työllisyysaste laskee runsaaseen 71 prosenttiin. Työllisyyden laskun vetämänä työttömien määrä kasvaa selvästi v. 2020 ja työttömyysaste nousee 8 prosenttiin. Jos epidemian torjuntarajoitukset osoittautuvat lyhytaikaisiksi, työttömyyden nousu saattaa myös jäädä maltilliseksi.

BKT:n arvioidaan kasvavan 1,3 % v. 2021 ja 2022. Viennin kasvu palautuu ulkoisen kysynnän vetämänä ja yksityisen kulutuksen kasvu normalisoituu. Yksityiset investoinnit toipuvat huommin, sillä metsäteollisuuden suurhankkeet ovat lykkääntymässä ja asuinrakennusinvestoinnit jatkavat supistumistaan. Vuoden 2022 BKT:n kasvua tukeekin eniten juuri asuinrakennusinvestointien laskun päättyminen. Talouskasvun ennustettu nopeutuminen ja nimellispalkkojen hidastuva nousu alkavat asteittain kohentaa työvoiman kysyntää vuosina 2021—2022. Työllisyysaste kohoaisi 72 prosenttiin v. 2022 työikäisen väestön edelleen vähentyessä.

Keskipitkän aikavälin näkymät

Talouskasvun arvioidaan hidastuvan alle yhteen prosenttiin v. 2023—2024. Talouden ja väestörakenteen jo vuosia käynnissä ollut rakennemuutos vaikuttaa myös talouden pidemmän aikavälin kasvunäkymiin.

Työikäisen väestön supistuminen vähentää työpanosta lähivuodet. Toinen työpanoksen kehitystä rajoittava tekijä on rakenteellinen työttömyys.

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

Kokonaistuottavuuden trendikasvun arvioidaan keskipitkällä aikavälillä jäävän hieman alle puolen prosentin, kun 2000-luvun alkupuolella kasvu ylsi keskimäärin yli kahteen prosenttiin vuodessa.

Työpanoksen ja kokonaistuottavuuden lisäksi talouden tuotantoedellytyksiin vaikuttaa pääomakanta. Investointiaste oli noussut ennen tämän vuoden kriisiä jo korkeammalle tasolle, mutta nyt sen arvioidaan supistuvan ja hidastavan pääomakannan kasvua ja talouden kasvupotentiaalia.

Taulukko 1. Kansantalouden kehitys

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
BKT:n arvo, mrd. euroa	233,6	240,1	229,4	236,6	244,2	251,2	258,0
BKT:n määrän muutos, %	1,6	1,0	-5,5	1,3	1,3	1,0	0,8
Työttömyysaste, %	7,4	6,7	8,0	8,1	7,9	7,8	7,8
Työllisyysaste, %	71,7	72,5	71,2	71,3	71,7	71,8	71,8
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	1,1	1,0	0,7	1,3	1,5	1,5	1,6
Pitkä korko, 10 v, %	0,7	0,1	0,1	0,3	0,6	0,9	1,1

3.2. Julkisen talouden näkymät

Koronavirustilanne, sen hidastamiseksi tehdyt sulkutoimenpiteet ja talouden tilan väliaikainen mutta jyrkkä heikkeneminen kääntävät julkisen talouden alijäämän ja velan nopeaan kasvuun. Myös koronaviruksen haittojen minimoimiseksi ja yritysten taloustilanteen helpottamiseksi tehdyt toimet heikentävät julkista taloutta. Julkisen talouden alijäämä kasvaa v. 2020 liki 14 mrd. eurolla 16,6 mrd. euroon eli 7,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen.

Vaikka talouden häiriön oletetaan olevan lyhytaikainen, jää julkiseen talouteen tästä poikkeuksellisesta taantumasta syvät jäljet. Lähivuosina näkyvissä oleva talouskasvu ei riitä vahvistamaan julkisen talouden rahoitusasemaa ennalleen ja julkinen talous pysyy selvästi alijäämäisenä.

Julkista taloutta heikentävät edelleen myös rakenteelliset ongelmat. Väestön ikääntyminen kasvattaa automaattisesti julkisia menoja ja heikentää talouden kasvupotentiaalia ja siten verotulojen kasvua. Julkisessa taloudessa on pidemmällä aikavälillä kestävyysongelma. Julkinen talous kohottaa väestön ikääntymisestä aiheutuvat tulevat menopaineet entistä heikommasta lähtöasemasta.

Valtiontalouden alijäämä kasvaa v. 2020 huomattavasti. Suhdannevaihtelut heijastuvat selvimminkin valtiontalouteen valtion verotulojen suuren suhdanneherkkyyden vuoksi. Valtiontalous kantaa myös suurimman osan koronaviruksen vuoksi päätettyjen tukitoimien kustannuksista. Ensi

vuodesta lähtien valtiontalouden alijäämä alkaa supistua, kun verotulot kasvavat ja tukitoimenpiteet päättyvät.

Paikallishallinnon talous on kiristynyt viime vuosina. Myös kuluva vuodesta on muodostumassa kuntataloudessa hyvin vaikea taantumana ja koronavirustilanteen aiheuttaman menojen kasvun vuoksi. Paikallishallinnon rahoitusasemaa rasittaa lisäksi väestön ikääntymisestä johtuva sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden tarpeen ja menojen kasvu.

Sosiaaliturvarahastoihin kuuluvat työeläkelaitokset ovat olleet tähän saakka aina selvästi ylijäämäisiä. Vuonna 2020 työeläkelaitosten ylijäämä kuitenkin sulaa tilapäisesti kokonaan, kun työeläkemaksua alennetaan väliaikaisesti ja työllisyystilanteen heikkeneminen supistaa maksutuloja. Lisäksi eläkemenojen kasvu jatkuu ripeänä ja alhainen korkotaso hidastaa työeläkelaitosten omaisuustulojen kasvua. Muut sosiaaliturvarahastot kääntyvät alijäämäisiksi, kun runsaat lomautukset, työttömyyden lisääntyminen sekä työttömyysturvan väliaikainen laajentaminen kasvattavat etuusmenoja.

Julkisen velka suhteessa BKT:hen on alentunut maltillisesti viime vuosina. Kuluva vuonna velkasuhde kääntyy jyrkkään kasvuun ja nousee liki 10 prosenttiyksiköllä lähelle 70 prosenttia. Velkasuhteen äkillinen kasvu johtuu BKT:n supistumisesta sekä etenkin valtionhallinnon, mutta myös paikallishallinnon alijäämien mittavasta kasvusta. Vuoteen 2024 mennessä velkasuhde uhkaa lähestyä jo 80 prosenttia.

Julkisen talouden riskit linkittyvät läheisesti yleiseen talouskehitykseen. Koronavirustilanteen keston ja siihen, kuinka hyvin talous toipuu epidemian laannuttua, liittyy huomattavaa epävarmuutta. Mitä nopeammin ja voimakkaammin talous toipuu, sitä pienemmiksi jäävät julkiseen talouteen syntyvät vauriot. Jos taas koronavirustilanne ja siitä aiheutuvat sulkutoimenpiteet osoittautuvat oletettua pidemmiksi, on verotulojen supistuminen ennustettua suurempaa ja työttömyysmenot kasvavat ennustettua nopeammin. Lisäksi julkisen talouden ehdolliset vastuut ja erityisesti takausten huomattava kasvu muodostavat riskin julkiseen talouteen. Takausvaltuuksia kasvatetaan myös kuluva vuonna osana yrityksille kohdistettuja tukitoimia. Vastuiden mittava laukeaminen kasvattaisi julkisia menoja ja kärjistäisi entisestään velkasuhteen kasvua.

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

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Verot ja sosiaaliturvamaksut	42,4	42,1	42,1	43,6	42,8	42,8	42,8
Julkisyhteisöjen menot	53,4	53,3	59,8	57,9	57,2	56,9	56,8
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto	-0,9	-1,1	-7,2	-4,0	-4,1	-3,8	-3,7
— Valtionhallinto	-1,2	-1,2	-5,5	-2,7	-3,0	-2,8	-2,6
— Paikallishallinto	-0,9	-1,2	-1,5	-1,7	-1,6	-1,5	-1,6
— Työeläkelaitokset	1,0	0,9	0,0	0,3	0,4	0,5	0,5
— Muut sosiaaliturvarahastot	0,3	0,3	-0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0

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

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Perusjäämä	-0,7	-1,0	-7,2	-4,2	-4,3	-3,9	-3,8
Rakenteellinen jäämä	-1,8	-2,4	-5,2	-2,7	-3,5	-3,5	-3,7
Julkisyhteisöjen bruttovelka	59,6	59,4	69,1	71,5	73,8	76,3	78,7
Valtionvelka ¹⁾	44,9	44,3	51,9	53,2	54,5	56,1	57,5

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

Finanssipoliittisten sääntöjen ja tavoitteiden noudattaminen

Pääministeri Marinin hallitus asetti hallitusohjelmassaan tavoitteeksi, että normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa v. 2023 ja julkisen velan suhde BKT:hen alenee. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan julkinen talous on alijäämäinen v. 2023 ja velkasuhde kasvaa. Koronaviruksen leviäminen on kuitenkin muodostanut kansainväliseen talouteen, euroalueelle ja Suomen talouteen poikkeukselliset olosuhteet, joiden vuoksi kansainvälisen talouden ei voida arvioida olevan normaalissa tilanteessa.

Kuten luvussa 2 on kuvattu, poikkeuksellisista olosuhteista johtuen tässä julkisen talouden suunnitelmassa ei aseteta rahoitusasematavoitteita julkisen talouden alasektoreille. Näin ollen tavoitteiden saavuttamista ei myöskään voida arvioida.

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

Julkisyhteisöjen rahoitusasema muodostuu v. 2020 merkittävän alijäämäiseksi. Valtionhallinnon ydinsektori, budjettitalous, heikentyy erityisesti. Valtionhallinto säilyy syvästi alijäämäisenä myös 2021—2024. Paikallishallinnon ydinsektori, kunnat ja kuntayhtymät ovat myös hyvin alijäämäisiä seuraavina vuosina. Sosiaaliturvarahastot painuvat alijäämäiseksi v. 2020 ja ovat sen jälkeen hieman ylijäämäisiä. Ydinsektoreiden ulkopuolisten yksiköiden yhteenlaskettu alijäämä on n. 0,4 % suhteessa BKT:hen.

Julkisyhteisöjen sulautettu EDP-velka suhteessa BKT:hen kasvaa nopeasti v. 2020. Ydinsektoreiden velkasuhde kasvaa hyvin ripeästi 2020 ja tämän jälkeen hitaammin mutta edelleen nopeasti. Velasta suurin osa on valtion budjettitalouden velkaa. Myös kuntien ja kuntayhtymien velan määrä on merkittävä. Ydinsektoreiden ulkopuolisista yksiköistä lähinnä kiinteistöyhtiöillä ja muutamilla muilla yksiköillä on velkaa. Ydinsektoreiden ulkopuolisten yksiköiden velka kasvaa hitaasti yksiköiden alijäämän verran vuosittain. Julkisyhteisöjen alasektoreihin kuuluvista yksiköitä löytyy lista Tilastokeskuksen verkkosivuilta¹⁾.

¹⁾ https://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/_linkki/soveltamisp.html

Taulukko 3. Julkisyhteisöjen rahoitusasema ja velka suhteessa BKT:hen jaoteltuna ydinsektoreihin ja ydinsektoreiden ulkopuolisiin yksiköihin

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Julkisyhteisöt yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-0,9	-1,1	-7,2	-4,0	-4,1	-3,8	-3,7
Velka suhteessa BKT:hen	59,6	59,4	69,1	71,5	73,8	76,3	78,7
Ydinsektorit yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-0,6	-0,7	-6,8	-3,6	-3,8	-3,4	-3,4
Velka suhteessa BKT:hen	57,4	57,0	66,3	68,3	70,3	72,5	74,7
Ulkopuoliset yksiköt yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Velka suhteessa BKT:hen	2,3	2,3	2,8	3,2	3,5	3,7	4,0

3.3. Talouden rakennemuutos, väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys

Suomen talous on viimeisen vuosikymmenen ajan kärsinyt teollisuuden rakennemuutoksesta, joka on heikentänyt talouden kasvumahdollisuuksia. Suomen BKT ylitti vuoden 2008 finanssi-kriisiä edeltävän tason vasta v. 2018, ja tuottavuuskasvu on edelleen heikkoa. Heikon suhdanne näkymän lisäksi tulevien vuosien kasvua alentaa 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 viime vuosien suotuisasta suhdanteesta huolimatta julkinen talous ei ole pystynyt kipuamaan ylijäämäiseksi.

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

Julkisessa taloudessa on edelleen mittava kestävyysvaje eli pitkällä aikavälillä julkisen talouden tulot eivät riitä menojen katteeksi. Tulojen ja menojen epätasapaino syntyy keskipitkän ja pitkän aikavälin näkymistä. Koronavirustilanteen aiheuttama talouden suhdanteen äkillinen heikkeneminen ja julkisten menojen kasvu kasvattavat alijäämää ja velkasuhdetta keskipitkällä aikavälillä. Pidemmällä aikavälillä julkisen talouden kestävyyttä heikentää erityisesti väestön ikääntyminen. Iäkkään vanhusväestön kasvu aiheuttaa korkeampia eläke-, terveys- ja hoivamenoja. Samanlaisesti työikäinen väestö, joka veroillaan rahoittaa hyvinvointipalvelut ja sosiaaliturvan, supistuu. Nykyisellä kokonaisveroasteella ei näin ollen pystytä rahoittamaan kasvavia menoja. Jos julkista taloutta ei vahvisteta, pysyvä tulojen ja menojen epätasapaino eli kestävyysvaje johtaa hallitsemattomaan velkaantumiseen.

Valtiovarainministeriö arvioi kestävyysvajeen olevan nykytilanteessa merkittävä. Näin ollen julkista taloutta on sopeutettava pysyvästi, julkisen talouden tulopohjaa vahvistettava esim. työllii-

syöttä kohentavin toimin tai tulevaisuuden menopaineita hillittävä rakenteellisin uudistuksin, jotta tulot ja menot olisivat pitkällä aikavälillä tasapainossa.

4. Valtion taloudelliset vastuut ja riskit

Valtion vastuut voidaan jakaa suoriin vastuisiin ja ehdollisiin vastuisiin, jolloin esimerkiksi valtion antaman takauksen kautta syntyy maksuvelvollisuus. Valtion taloudelliset vastuut ja niihin liittyvät riskit voivat muodostua hajautetusti valtion talousarviotalouden, valtion rahastojen ja liikelaitosten piirissä. Lisäksi valtiolle voi syntyä tosiasiallista vastuuta esimerkiksi yhteiskunnan toimintojen jatkuvuuden turvaamisesta, vaikka laki tai sopimus ei siihen suoranaisesti valtiota velvoittaisikaan. Tarvetta valtion vastuun selvittämiseen voi kriisitilanteissa syntyä esimerkiksi kuntien, valtionyhtiöiden tai rahoitusmarkkinoiden piiristä.

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

Valtion rahoitusomaisuudessa yhtiöomistusten arvot voivat mm. suhdanteista johtuen vaihdella merkittävästikin. Valtio on saanut v. 2007—2019 omistuksistaan osinkotuloja 1,1—1,9 mrd. euroa vuosittain. Vuonna 2019 valtion saamat osinkotulot olivat n. 1,4 mrd. euroa.

Taulukko 4. Yhteenveto valtion varoista ja vastuista, mrd. euroa

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Varat							
Valtion reaali-varat	57,0	57,5	56,7	56,8	57,7	58,0	
% BKT:sta	27,9	27,8	26,8	26,1	25,5	24,7	
Valtion rahoitusvarallisuus ¹⁾	65,1	67,6	69,6	70,5	71,0	73,3	81,8
% BKT:sta	31,9	32,7	32,9	32,4	31,4	31,3	34,0 ²⁾
— josta							
Valtion kassa	4,6	3,1	4,4	3,1	3,0	2,1	2,3
Solidium	8,2	7,6	6,8	7,8	8,6	6,8	7,5
Muut noteeratut osakeomistukset	9,5	10,9	10,2	11,5	15,2	15,5	19,0
Asuntorahaston saamiset	6,9	6,4	5,9	5,2	4,6	4,2	3,7
Vastuut							
Valtion velka	89,7	95,1	99,8	102,3	105,8	105,0	106,4
% BKT:sta	43,9	46,0	47,2	47,0	46,8	44,8	44,2 ²⁾
Kuntien velka	14,9	16,8	18,0	19,0	19,2	20,1	23,5
% BKT:sta	7,3	8,1	8,5	8,7	8,5	8,6	9,8 ²⁾

Taulukko 4. Yhteenveto valtion varoista ja vastuista, mrd. euroa

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Valtion takaukset ³⁾	35,0	39,2	44,2	46,1	52,3	56,6	60,2
% BKT:sta	17,1	18,9	20,9	21,2	23,2	24,1	25,0 ²⁾
— Finnvera	14,6	17,5	22,6	22,6	27,7	30,3	32,6
— Opintolainat	1,6	1,8	2,0	2,3	2,7	3,4	4,0
— ERVV	6,2	6,6	6,2	6,3	7,0	7,0	7,0
— Suomen Pankki	0,7	0,6	0,5	0,6	0,4	0,5	0,6
— Valtion rahastot	11,2	11,8	12,3	13,2	13,8	14,6	15,5
— Muut	0,8	0,9	0,6	1,1	0,6	0,8	0,5
Pääomavastuut	17,1	17,2	17,8	18,0	17,9	17,9	17,9
% BKT:sta	8,4	8,3	8,4	8,3	7,9	7,6	7,4 ²⁾
Muut vastuut	117,8	132,9	130,8	129,5	128,3	127,6	130,8
% BKT:sta	57,7	64,2	61,9	59,5	56,8	54,4	54,3 ²⁾
— Talousarviotalous ⁴⁾	115,4	130,4	128,3	126,9	125,5	124,7	128,0
— Rahastotalous	0,6	0,7	0,9	1,2	1,6	1,7	1,7
— Liikelaitokset	1,8	1,8	1,6	1,4	1,2	1,2	1,1

¹⁾ Aikasarja on päivittynyt johtuen tilastomuutoksesta.

²⁾ Ennakkotieto

³⁾ Valtiontakaukset ja -takuut on esitetty tarkemmin valtion tilinpäätöksen liitteessä 12.

⁴⁾ Sisältää eläkevastuun. Eläkevastuun määrä vuoden 2019 lopussa oli 92,7 mrd. euroa.

Valtion vastuiden suurimmat osa-alueet ovat valtionvelka, eläkevastuut sekä valtiontakaukset ja -takuut. Eläkevastuun määräksi vuoden 2019 lopussa on laskettu 92,7 mrd. euroa. Suurin kasvu viimeisten 10 vuoden aikana on tapahtunut valtionvelan sekä valtiontakauksien ja -takuiden määrässä. Valtionvelka on vuodesta 2008 kasvanut 54 mrd. eurosta 106,4 mrd. euroon v. 2019. Valtiontakaus- ja takuukanta on vuodesta 2010 kasvanut 23,2 mrd. eurosta 60,2 mrd. euroon vuoden 2019 lopussa.

Erityisesti Finnveraan ja valtion rahastoihin liittyvien takauksien kanta on kasvanut. Rahastojen 15,5 mrd. euron takauskannasta pääosa, vuoden 2019 lopussa 15,3 mrd. euroa, muodostuu Valtion asuntorahaston kautta annetuista takauksista. Finnveran takausten kasvu on kohdistunut vientitakuisiin ja Finnveran varainhankintaan. Vientitakuiden osuus vuoden 2019 lopussa oli 21 mrd. euroa, josta nostettujen vastuiden määrä oli 11,3 mrd. euroa. Vienninrahoituksessa tyypillistä on takausvastuiden keskittyminen tietyille toimialoille ja suuriin asiakaskokonaisuuksiin. Valtion asuntorahaston takauskannan kasvu on painottunut valtion takaamaan vuokratalo- ja asumisoikeustalorahoitukseen, johon kohdistuva takauskanta oli vuoden 2019 lopussa 13,3 mrd. euroa. Yksityishenkilöiden asuntolainoihin kohdistuva takauskanta oli vuoden 2019 lopussa 2,0 mrd. euroa. Vuokra- ja asumisoikeustalorahoituksessa keskeinen riski liittyy valtion lainoittamiin ja takaamiin kohteisiin, jotka sijaitsevat väestöltään vähenevillä alueilla, joilla käyttöasteet alenevat ja kiinteistöjen arvot laskevat. Takausvastuiden lisäksi merkittävään osaan valtion takaa- masta asuntorahoituksesta sisältyy valtion korkotuki, joka korkotasojen noustessa kasvattaa valtion maksuvelvoitetta.

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 Suomessa koko julkisen talouden takaukset suhteessa kokonaistuotantoon olivat v. 2018 EU-maiden korkeimmat. Myös valtiontakausten osalta Suomen takaustaso on EU-maiden korkein. Valtiontakauskannan kasvu oli Suomessa v. 2013—2018 EU-alueen nopeinta.

Ehdollisiin vastuisiin kuuluvat myös kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavat pääomavastuut, joiden määrä on n. 17,9 mrd. euroa. Pääosan pääomavastuista on vuodesta 2012 alkaen muodostanut Euroopan vakaussmekanismiin (EVM) liittyvä pääomavastuu 11,1 mrd. euroa.

Euroalueen talouskriisin vuoksi v. 2010—2018 maksetusta rahoitustuesta ja vakaussmekanismien pääomittamisesta Suomelle aiheutuvat vastuut olivat vuoden 2019 lopussa yhteensä n. 10,2 mrd. euroa. Tällä tavoin määritellyt vastuut koostuvat EVM:n maksetusta pääomasta, vakaussmekanismien rahoitustukilainoista syntyvistä takaus- ja takuuvastuista sekä Kreikalle myönnetystä kahdenvälisestä lainasta. Euroopan rahoitusvakaussvälineen (ERVV) takausvastuun osuus kokonaisvastuista on 7,0 mrd. euroa ja EVM:n maksetun pääomaosuuden osuus 1,4 mrd. euroa.

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

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

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

Edellä oleva tarkastelu ei kata koronavirustilanteesta aiheutuvia vaikutuksia. Valtio joutuu poikkeuksellisissa kriisissä toteuttamaan yhteiskunnan ja talouden eri osa-alueille erilaisia tukitoimia, joiden laajuutta ja ajallista kestoa ei voida tässä vaiheessa täysin arvioida. Koronavirustilanteen seurauksena valtion velkaan ja takausvastuisiin kohdistuu merkittäviä kasvupaineita.

5. Valtiontalous

5.1. Valtiontalouden kehysääntö

Vaalikauden kehuksesta vuosille 2020—2023 päätettiin hallituksen ensimmäisessä kehyspäätöksessä 7.10.2019. 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.

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

Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän n. 80 prosentille valtion talousarviomenoista. Valtiontalouden kehyksen ulkopuolelle jäävät suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, kuten työttömyysturvamenot, palkkaturva, asumistuki sekä toimeentulotukimenot. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehyksen piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta. Lisäksi kehyksen ulkopuolelle jäävät mm. valtionvelan korkomenot, arvonalisäveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä. Kehys ei myöskään kata valtion budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja eikä muuta budjettivaltion ulkopuolista valtiontaloutta.

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

Hallitus on todennut 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Hallitus antoi eduskunnalle ensimmäiset valmiuslain käyttöönottoasetukset 17.3.2020. Tässä tilanteessa valtiontalouden menokehyks ei rajoita vuotta 2020. Hallitus on kuitenkin sitoutunut valtiontalouden kehysmenettelyyn ja julkisen talouden suunnitelmassa 7.10.2019 asetettuun vaalikauden kehykseen. Kehystä noudatetaan jälleen vuodesta 2021 lukien. Hallitus käynnistää poikkeusolojen mekanismin aktivoimisen hallitusohjelmassa kuvatulla tavalla.

Vaalikauden kehys vuosille 2021—2023 (vuoden 2021 hinnoin), milj. euroa

	2021	2022	2023
Kehyspäätös 7.10.2019	50 329	49 915	48 706
Hinta- ja kustannustasotarkistukset	558	551	539
Rakenteelliset tarkistukset	17	4	10
Tarkistettu vaalikauden kehystaso (ml. lisätalousarviovaraus)	50 903	50 471	49 254

Poikkeuksellisessa tilanteessa hallitus valmistelee esityksen Finnvera Oyj:n kotimaan rahoitusvaltuuksien nostamisesta 12 mrd. euroon. Tämän johdosta talousarvion momentin 32.40.47 arviota tappiokorvausmenoista on korotettu merkittävästi. Lisäksi momenteilta 32.20.40 ja 32.30.42 rahoitettavien pk-yritysten tukien myöntämisvaltuuksia on korotettu huomattavasti ensimmäisessä lisätalousarviossa ja toisessa lisätalousarvioesityksessä. Tilanteen merkittävän epävarmuuden ja vallitsevien poikkeusolojen myötä käyttöön otetun valmiuslain johdosta valtuuksien nostoon

liittyvä osuus menoista on päätetty luokitella kehyksen ulkopuoliseksi tietoisena poikkeuksena hallituksen kehysääntöön. Tulevat kuukaudet (ja vuodet) tulevat osoittamaan, mikä todellinen menojen määrä tulee olemaan.

5.2. Budjettitalouden menokehitys ja määrärahakehitys

Budjettitalouden menojen kehitys 2021—2024

Vuonna 2021 budjettitalouden menojen arvioidaan olevan 61,0 mrd. euroa, mikä on 1,4 mrd. euroa vähemmän kuin vuodelle 2020 on budjetoitu (ml. toinen lisätalousarvioesitys). Menotaso alenee, vaikka vuoden 2021 menoihin sisältyy 1,5 mrd. euroa hävittäjähankinnan kustannuksia, jotka alkavat näkyä valtion menoissa merkittävässä määrin v. 2021.

Budjettitalouden menot pysyvät kehyskaudella 61 mrd. euron tuntumassa (vuoden 2021 hinta- ja kustannustasossa). Nimellisesti budjettitalouden menojen arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin n. 1,5 % vuodessa.

Verrattuna syksyn 2019 kehyspäätökseen hallinnonalojen menot v. 2021—2023 nousevat keskimäärin n. 1,6 mrd. eurolla per vuosi. Muutoksesta n. 0,4 mrd. euroa per vuosi johtuu indeksikorotuksista. Suhdanneluonteiset menot kasvavat merkittävästi kaikkina vuosina verrattuna edelliseen kehyspäätökseen, esim. 1,1 mrd. eurolla v. 2021.

Kehyksen ulkopuoliset menot

Kehyksen ulkopuolisten menojen arvioidaan olevan n. 11,4 mrd. euroa v. 2021, joka on n. 1,1 mrd. euroa vähemmän kuin vuodelle 2020 on budjetoitu (ml. toinen lisätalousarvioesitys). Suhdanneluonteiset menot vähenevät n. 0,5 mrd. eurolla. Arvonlisäveromenot kasvavat n. 0,4 mrd. eurolla, mikä johtuu puolustusvoimien hävittäjähankintoihin liittyvistä arvonlisäveromenoista. Vuosien 2020 ja 2021 väliseen vertailuun vaikuttaa merkittävästi kunnille v. 2020 korvattava verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista aiheutuvien verotulojen viivästyminen. Korvauksen suuruus on n. 0,5 mrd. euroa. Vuodelle 2021 kohdistuu vastaava vähennys, jolloin kunnille maksettavien verokompensatioiden kehyksen ulkopuolelle luettava osuus menee negatiiviseksi vuoden 2021 osalta.

Vuosina 2022—2024 kehyksen ulkopuoliset menot pysyvät kokonaisuutena n. 11,7 mrd. euron tasolla.

Verrattuna viime syksyn kehyspäätökseen kehyksen ulkopuoliset menot kasvavat 1,0—1,2 mrd. eurolla v. 2021—2023. Pääosin syynä on suhdanneluonteisten menojen kasvu. Lisäksi kehyksen ulkopuolisissa menoissa näkyvät Finnvera Oyj:n kotimaan rahoitusvaltuuksien nostamisesta aiheutuvat tappiokorvaukset, sekä Business Finlandista ja ELY-keskuksista myönnettävien pk-yri-tysten tukien myöntämisvaltuuksien noston määrärahalisäykset. Edellä mainitut on luokiteltu erään nimeltä poikkeusolojen vaikutukset.

Kehyksen ulkopuoliset menot, mrd. euroa

	2021	2022	2023	2024
Suhdanneluonteiset menot	5,3	5,1	5,1	4,8
Veroperustemuutosten kompensatiot kunnille	-	0,6	0,8	0,9
EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot	1,1	1,1	1,1	1,1
Rahapelitoiminnan voittovarojen tuottoa vastaavat menot	1,0	0,9	0,9	0,9
Korkomenot	0,7	0,7	0,8	1,0
Finanssisijoitukset	0,4	0,4	0,3	0,3
Tekniset läpivirtaukset	0,3	0,3	0,4	0,4
Arvonlisäveromäärärahat	1,7	1,7	1,7	1,5
Siirto valtion televisio- ja radiorahastoon	0,5	0,5	0,5	0,5
Poikkeusolojen vaikutukset	0,4	0,2	0,2	0,1
Yhteensä	11,4	11,7	11,7	11,7

Hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakenteelliset tarkistukset

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

Taulukko 5. Valtiontalouden kehykset hallinnonaloittain sekä arvio kehyksen ulkopuolisista menoista vuosina 2021—2024, milj. euroa vuoden 2020 hinta- ja kustannustasossa

	2021	2022	2023	2024
23. Valtioneuvoston kanslia	196	194	193	195
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	25	25	25	25
Yhteensä	221	219	218	220
24. Ulkoministeriö	1 131	1 153	1 189	1 221
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	153	154	154	154
Yhteensä	1 284	1 306	1 343	1 375
25. Oikeusministeriö	924	917	928	966
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	50	50	51	52
Yhteensä	974	967	978	1 017
26. Sisäministeriö	1 406	1 365	1 347	1 356
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	120	145	144	144
Yhteensä	1 525	1 510	1 490	1 500
27. Puolustusministeriö	4 277	4 296	4 283	3 787
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	747	750	749	628
Yhteensä	5 024	5 047	5 032	4 415
28. Valtiovarainministeriö	18 120	18 065	18 354	18 613
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	326	1 065	1 236	1 373
Yhteensä	18 446	19 130	19 589	19 987
29. Opetus- ja kulttuuriministeriö	6 378	6 439	6 349	6 353
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	594	640	573	573
Yhteensä	6 971	7 079	6 922	6 926

Taulukko 5. Valtiontalouden kehykset hallinnonaloittain sekä arvio kehysten ulkopuolisista menoista vuosina 2021—2024, milj. euroa vuoden 2020 hinta- ja kustannustasossa

	2021	2022	2023	2024
30. Maa- ja metsätalousministeriö	1 658	1 622	1 593	1 618
Arvio kehysten ulkopuolisista menoista	954	941	936	962
Yhteensä	2 612	2 563	2 529	2 580
31. Liikenne- ja viestintäministeriö	2 399	2 381	2 240	2 241
Arvio kehysten ulkopuolisista menoista	985	996	1 041	972
Yhteensä	3 384	3 378	3 281	3 213
32. Työ- ja elinkeinoministeriö	2 444	2 229	2 204	2 182
Arvio kehysten ulkopuolisista menoista	939	685	577	592
Yhteensä	3 383	2 914	2 781	2 774
33. Sosiaali- ja terveysministeriö	10 264	10 223	9 993	10 014
Arvio kehysten ulkopuolisista menoista	5 724	5 516	5 438	5 191
Yhteensä	15 987	15 739	15 430	15 205
35. Ympäristöministeriö	288	197	196	199
Arvio kehysten ulkopuolisista menoista	9	9	9	9
Yhteensä	297	206	205	209
36. Valtionvelan korot	-	-	-	-
Arvio kehysten ulkopuolisista menoista	741	701	801	976
Yhteensä	741	701	801	976
Hallinnonalojen kehykset yhteensä¹⁾	49 619	49 223	49 019	48 903
Arvio kehysten ulkopuolisista menoista yhteensä	11 374	11 688	11 747	11 666
Pääluokat yhteensä	60 994	60 911	60 766	60 570
Vaalikauden kehys	50 903	50 471	49 254	-
— Hallinnonalojen kehykset yhteensä ¹⁾	49 619	49 223	49 019	48 903
— Lisätalousarviovaraus	300	300	100	-
— Jakamaton varaus	159	117	135	-
— Varaus tulevaisuusinvestointeihin ²⁾	824	830	-	-

¹⁾ Pääluokat 21 ja 22 sisältyvät loppusummaan.

²⁾ Tulevaisuusinvestointien ns. kehysvarausta on purettu 16 milj. eurolla vuoden 2021 osalta ja 20 milj. eurolla vuoden 2022 osalta lähihoitajakoulutuksen lisäyksen osittaiseen rahoittamiseen.

5.3. Budjettitalouden linjaukset 2021—2024

Koronavirustilanteesta johtuvat määrärahojen lisäykset

Hallitus on koronavirustilanteesta johtuen kohdentanut vuoden 2020 lisätalousarvioissa merkittäviä määrärahoja mm. yritysten rahoitustilanteen helpottamiseksi. Toimilla on heijastevaikutuksia myös kehyskaudelle. Päätösperäisten määrärahalisäysten lisäksi suhdanneluonteisten menojen (esim. työttömyysturva, asumistuki, perustoimeentulotuki) ennakoidaan kasvavan voimakkaasti heikkenevän talouskehityksen seurauksena.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla yritysten rahoitustilanteen helpottamiseen tarkoitettuja määrärahoja kohdistuu vuodelle 2021 475 milj. euroa alentuen 142 milj. euroon v. 2024. Merkittävä vaikutus kehyskauden määrärahoihin aiheutuu hallituksen valmistelemasta esitykses-

tä Finnvera Oyj:n kotimaan rahoitusvaltuuksien nostamiseksi 12 mrd. euroon. Tämän johdosta talousarvion momentin 32.40.47 arviota tappiokorvausmenoista on korotettu merkittävästi. Valtion maksamien tappiokorvausten kasvuksi on arvioitu 155 milj. euroa v. 2021, 161 milj. euroa v. 2022, 155 milj. euroa v. 2023 ja 142 milj. euroa v. 2024. Business Finlandin kautta tutkimus- ja innovaatiotoimintaan myönnettävien lainojen vuoden 2020 myöntämisvaltuuden korotus nostaa määrärahatasoa 120 milj. euroa v. 2021 ja 30 milj. euroa v. 2022. Business Finlandin avustusvaltuuksien korotuksen vuoksi määrärahataso nousee 120 milj. euroa v. 2021.

Luvussa 8 tarkastellaan laajemmin koronavirustilanteeseen liittyvien toimenpiteiden vaikutuksia koko julkisen talouden tasolla.

Vanhuspalvelulain hoitohenkilöstön mitoitus

Julkisen talouden suunnitelman on sisällytetty vanhuspalvelulain hoivahenkilöstön mitoitusta koskevan hallituksen esityksen määräraha-vaikutukset. Lakiesityksen taloudellisten vaikutusten kattamiseksi kuntien valtionosuuksia korotetaan lokakuun kehyspäätökseen jo sisältyneen 70 milj. euron rahoituksen päälle 137,7 milj. eurolla vuoden 2023 tasolla ja 195,5 milj. eurolla vuoden 2024 tasolla. Lähihoitajakoulutuksen lisäämiseksi kohdennetaan määräaikaisesti yhteensä 116,5 milj. euron lisäys vuosille 2021—2024. Lisäksi THL:lle kohdennetaan RAI-arviointijärjestelmään liittyen vuosittain 0,5—0,8 milj. euron lisäys. Hoitajamitoitusesityksestä aiheutuvia lisäkustannuksia rahoitetaan useilla eri säästöillä, joista suurimpia ovat lääkehuollon kustannusten karsiminen 60 milj. eurolla vuodesta 2023 lukien sekä yksityisen sairaanhoidon korvausten alentaminen. Lisäksi digitalisaation sekä ostopalvelujen ja kilpailutuksen tehostamisella tavoitellaan yhteensä 40 milj. euron sote-säästöjä vuodesta 2023 lukien.

Työllisyystoimet

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy eräitä työllisyyden parantamiseen tähtäviä määrärahalisäyksiä. Pitkään perhevapailla olleiden työllistymisen kokonaisuuteen kohdennetaan 0,34 milj. euroa ELY-keskuksille sekä 2 milj. euroa julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin vuosina 2021 ja 2022.

TE-toimistojen toimintamenoihin kohdennetaan työllisyyden kuntakokeiluihin 1,084 milj. euroa lisämäärärahaa vuosina 2021 ja 2022. Tämän jälkeen kokeiluun on varattu yhteensä n. 4 milj. euroa vuosina 2021—2022.

Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittäminen perhevapailla olevien luku- ja kirjoitustaidon ja perustaitojen parantaminen yhteistyössä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osoitetaan 2 milj. euroa vuosittain, joka on tarkoitettu kohdistaa erityisesti maahanmuuttajavanhemmille.

Harmaan talouden torjunta

Hallitusohjelman mukaisesti harmaan talouden vastaisia toimia laajennetaan ja vauhditetaan verovajeen pienentämiseksi. Harmaan talouden toimenpideohjelmassa kohdistetaan vuosille 2021—2023 yhteensä 11,6 milj. euroa. Lisäksi v. 2021—2023 varaudutaan mahdollisiin harmaan talouden torjunnan lisätoimiin yhteensä 2,4 milj. eurolla.

Harmaan talouden torjunnan määrärahat hallinnonaloittain, 1 000 euroa

Hallinnonala	2021	2022	2023
OM	462	402	66
SM	550	475	
VM	1 210	2 435	2 190
MMM	150	150	
TEM	887	1 453	912
STM	70	70	70
Yhteensä	3 329	4 985	3 238

Valtion virka- ja työehtosopimus

Valtion sopimusratkaisusta sopimuskaudelle 2020—2022 saavutettiin neuvottelutulos 31.3.2020. Tämä kehyspäätös ei vielä sisällä sopimusratkaisun vaikutuksia budjettitalouden meinoin.

5.3.1. Hallinnonalakohtaiset linjaukset**Valtioneuvoston kanslia**

Valtioneuvoston kanslian pääluokan määrärahojen taso on v. 2021—2024 keskimäärin n. 219 milj. euroa vuosittain.

Valtioneuvoston kanslian toimintamenojen määrärahoihin varataan suunnittelukaudelle vuosittain n. 128 milj. euroa.

Valtioneuvoston kanslia maksaa Valtorille sen tuottamasta valtioneuvoston päätelaite- ja käyttäjätukipalveluista (Valtti-palvelu). Palvelun kustannustason nousu aiheuttaa hintojen korotustarpeen, mihin varataan lisärahoitusta n. 1,5 milj. euroa vuosittain.

Vuosina 2020—2025 toteutettavaan Suomi Venäjällä 1917—1953 tutkimushankkeeseen varataan 480 000 euroa vuosittain kehyskaudella.

UH-tietoturvaratkaisujen (ml. kansainväliset aineistojen välitysratkaisu) yhtenäistämiseksi valtioneuvostossa varataan 730 000 euroa vuosille 2021 ja 2024.

Ulkoministeriön hallinnonala

Ulkoministeriön pääluokan määrärahataso on n. 1,3—1,4 mrd. euroa vuosittain kehyskaudella.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärä on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, parantaa Suomen ja suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia sekä ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta. Ulkoasiainhallinnon toiminta nojaa kattavaan edustustoverkkoon. Vuosina 2021—2022 edustustoverkkoa vahvistetaan aiemmin päätetyn mukaisesti kolmella uudella edustustolla. Kehyskaudella vahvistetaan ulkoasiainhallinnon maahantuloasioiden käsittelyä edustustoissa ja ministeriössä, tavoitteena helpottaa erityisesti osajien maahanmuuttoa ja nopeuttaa työperusteisen oleskeluluvan käsittelyaikoja. Tietoturvalisuutta parannetaan edelleen, ml. turvallinen tiedon välittäminen ja tietoturvahenkilöstön riittä-

vyys. Tiedeinstituutti Villa Lanten peruskorjaukseen osoitetaan 2 milj. euron lisäys vuodelle 2021 sekä 0,9 milj. euron lisäys vuodelle 2022.

Hallitus tähtää pitkällä aikavälillä YK-sitoumuksen mukaiseen tavoitteeseen käyttää 0,7 % bruttokansantulosta kehitysyhteistyöhön ja 0,2 % bruttokansantulosta tukeen vähiten kehittyneille maille. Varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahat ovat 802 milj. euroa v. 2024. Kehyskaudella kehitysyhteistyömäärärahat ovat keskimäärin n. 0,45 % suhteessa bruttokansantuloon vuosittain. Kehitysyhteistyön finanssisijoituksiin varataan n. 130 milj. euroa vuosittain.

Kriisinhallinnan määrärahoissa on otettu huomioon hallitusohjelman linjaukset, ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (2016), siviilikriisinhallintastrategia (2014) ja rauhanvälityksen toimenpideohjelma (2011). Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat ovat ulkoministeriön pääluokassa kehyskaudella 53 milj. euroa vuodessa. Siviilikriisinhallinnan määrärahat nousevat 19,6 milj. euroon v. 2023, mikä mahdollistaa hallitusohjelman mukaisen 150 asiantuntijan tason. Rauhanvälitykseen varataan 2,0 milj. euroa vuosittain aiemmin linjatun mukaisesti.

Alueelliseen yhteistyöhön osallistuminen on Suomelle tärkeä keino edistää vakautta, turvallisuutta, kestäväää kehitystä ja taloudellisia yhteistyömahdollisuuksia Itämeren, Barentsin ja arktisella alueella. Tavoitteena on edistää kansainvälisen rahoituksen ohjautumista Suomelle tärkeisiin hankkeisiin. Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyöhön osoitetaan kehyskaudella 2,4—3,0 milj. euroa vuosittain.

Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön pääluokan määrärahat ovat 974 milj. euroa v. 2021 ja 1 017 milj. euroa v. 2024. Vuosien 2021—2023 määrärahataso on keskimäärin n. 20 milj. euroa suurempi kuin edellisessä kehyspäättöksessä.

Oleskelulupa-asioiden määrän kasvusta hallintotuomioistuimille aiheutuviin lisämenoihin kohdennetaan 2,3 milj. euron vuotuinen lisäys.

Rikosvastuun toteutumiseksi lisätään tuomioistuinten, oikeusapu- ja edunvalvontapiirien ja kulluttajariitalautakunnan, syyttäjälaitoksen ja Rikosseuraamuslaitoksen voimavaroja yhteensä 3,5 milj. eurolla v. 2024.

Syyttäjälaitoksen toimintamenoihin tehdään 2,5 milj. euron vuotuinen tasokorotus vuodesta 2021 alkaen.

Tutkintavankien siirto Rikosseuraamuslaitokselle edellyttää tutkintavankitilojen lisäämistä. Vantaan vankilan yhteyteen on tarkoitus rakentaa 160-paikkainen lisärakennus, mitä varten kohdennetaan 13,1 milj. euron lisämääräraha Rikosseuraamuslaitokselle v. 2024.

Vankiloiden valvontatekniikan uusimiseen osoitetaan 3,2 milj. euroa lisämäärärahaa v. 2021 sekä 2,9 milj. euroa v. 2022.

Lähisuhdeväkivallan ehkäisyä edistäville järjestöille osoitetaan 0,4 milj. euron vuotuinen lisämääräraha.

Sisäministeriön hallinnonala

Sisäministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskaudella n. 1,5 mrd. euroa vuosittain.

Tavoitteena on turvallinen oikeusvaltio Suomi, turvallisuuden tunteen vahvistuminen ja turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn varmistaminen. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta huolehditaan ja torjutaan ihmisiin kohdistuvia oikeudenloukkauksia. Sisäministeriön hallinnonalalla erityistä huomiota kiinnitetään ihmisten turvallisuuden paranemiseen, uusiin turvallisuusuhkiin varautumiseen ja arjen turvallisuuden kokemuksen vahvistamiseen. Radikalisoitumisen ehkäisyyn osoitetaan 0,3 milj. euron vuosittainen lisämääräraha.

Suomen kriisinhallintapolitiikan kehittämiseksi laaditaan kokonaisvaltainen ylivaalikautinen kriisinhallinnan tavoitelinjaus toiminnan vaikuttavuuden ja resurssien käytön suunnitelmallisuuden tehostamiseksi. Siviilikriisinhallinnan osalta katso myös ulkoministeriön hallinnonalakohtainen linjaus.

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

Schengen-tietojärjestelmän uudistetun version, SIS II, käyttöönottoa varten Rajavartiolaitokselle varataan 300 000 euron kertaluonteinen lisärahoitus vuodelle 2021 kansallisten tietojärjestelmien muuttamiseksi vastaamaan SIS-säädösmuutoksia. Vastaaviin menoihin varataan poliisille vuodelle 2021 1,67 milj. euroa järjestelmämuutos- ja ylläpitomenoihin sekä tässä vaiheessa alustavasti vuodesta 2022 alkaen vuodessa 1,82 milj. euroa.

Poliisi pyrkii toiminnallaan erityisesti vähentämään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia, erityisesti lapsiin kohdistuvia rikoksia sekä lähisuhdeväkivaltaa. Radikalisaatiota ehkäistään viranomaisten ja järjestöjen yhteistyöllä. Harmaan talouden torjuntaohjelmaa jatketaan ja siihen lisätään rahoitusta ja poliisin talousrikostutkiminnan suorituskykyä kehitetään. Verkossa tapahtuvan rikollisuuden tutkintaa ja torjuntaa vahvistetaan. Perustetaan ryhmä ihmiskaupparikosten paljastamiseen ja tutkimiseen. Lähiöpoliisitoimintaa, raskaan liikenteen valvontaa sekä ennalta ehkäisevää työtä kehitetään. Poliisien määrä nostetaan 7 500 henkilötyövuoteen vuoteen 2023 mennessä, mihin on lisätty rahoitusta aiemmissä kehyspäätöksissä. Poliisin toimintamomentille suunnataan ajoneuvojen ja vastaavien hankintamenoihin vuodelle 2021 kertaluonteinen 10 milj. euron lisärahoitus poliisin suorituskyvyn turvaamiseen.

Uuden tiedustelulainsäädännön tehokas ja asianmukainen soveltaminen varmistetaan. Suojelupoliisi saa kehyskaudella käyttöönsä uudet toimintaansa tukevat tietojärjestelmät. Suojelupoliisin uusien toimitilojen vuokramenoihin varataan lisärahoitusta 9,5 milj. euroa vuodesta 2024 lukien.

Rajavartiolaitoksen suorituskykyä kehitetään muuttuvassa toimintaympäristössä ja Rajavartiolaitoksen toimintamenot nousevat kehyskaudella aiempien kehyspäätösten mukaisesti, minkä lisäksi kertaluonteisesti operatiivisen suorituskyvyn lisäämiseen toimintamenoihin varataan vuosille 2021 ja 2022 kummallekin 10 milj. euroa sekä toimitilaturvallisuuteen 2,5 milj. euroa vuodelle 2021 ja 2,4 milj. euroa vuodelle 2022.

Hallitusohjelman mukaisesti Häätäkeskuslaitoksen toiminta ja suorituskyky turvataan. Häätäkeskuslaitokselle on edellisessä kehyspäätöksessä osoitettu lisärahoitusta. Pelastusopiston koulutuksen ja TKI-toiminnan laadukkaan ja tarvetta vastaavan toiminnan turvaamiseksi varataan sekä vuodelle 2021 että vuodelle 2022 2,4 milj. euroa.

Kiintiöpakolaisten määrä arvioidaan vuosittain välille 850—1 050 ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrä. Turvapaikkahakemukset käsitellään ilman aiheettomia viivästyksiä yksilöllisessä ja oikeusturvan takaavassa menettelyssä tavoitteena kuuden kuukauden käsittelyaika. Työperäisen maahanmuuton oleskelulupien käsittelyä Maahanmuuttovirastossa tehostetaan ja tätä varten lisätään 8,0 milj. euroa vuodelle 2021 ja 2,25 milj. euroa vuodelle 2022. Helsingin säilöönottokeskuksen korvaavalle yksikölle varataan rahoitus.

UMA-järjestelmän jatkokehittämiseksi varataan 4 milj. euroa vuodelle 2021 ja 1 milj. euroa vuodelle 2022.

EU:n uuden seitsemänvuotisen rahoituskauden 2021—2027 sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton rahoitus sisällytetään sisäministeriön pääluokkaan erillisinä edellisen rahoituskauden varoista.

Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriön pääluokan määrärahataso on 5,0 mrd. euroa v. 2021—2023 ja se alenee 4,4 mrd. euroon v. 2024. Muutos aiheutuu Puolustusvoimien monitoimihävittäjähankeelle (HX) suunnitelluista rahoituksen vuosiosuuksista. Kehyksen piiriin kuuluvat määrärahat sisältävät v. 2021—2023 HX-hankkeen rahoitusta 1,5 mrd. euroa/vuosi ja 1,0 mrd. euroa v. 2024.

Suomi pitää huolen uskottavasta kansallisesta puolustuksestaan ja sen riittävästä resursoinnista. Puolustuskyvylä turvataan Suomen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, ja sen perustana on toimintaympäristöön suhteutettu valmius ja torjuntakyky. Ensisijaisena päämääränä on muodostaa ennaltaehkäisevä kynnys sotilaallisen voiman käytölle Suomea vastaan ja sotilaallisella voimankäytöllä uhkaamiselle. Puolustuksen resursoinnissa noudatetaan vuoden 2017 puolustusselontekoa.

Kehyskaudella toteutetaan meri- ja ilmapuolustuksen pääjärjestelmien hankkeet, joissa korvataan merivoimien vanheneva taistelualuskalusto ja ilmavoimien Hornet-hävittäjäkaluston suorituskyky. Kehyksen piiriin kuuluvat määrärahat sisältävät HX-hankkeen arvioitua rahoitusta yhteensä 5,5 mrd. euroa ja Laivue 2020 -hankkeen menoja yhteensä 771 milj. euroa.

Sotilaallisen kriisinhallinnan kalustomenoihin varataan vuosittain n. 61 milj. euroa. Ulkoministeriön pääluokan määrärahoista rahoitetaan sotilaallisen kriisinhallinnan henkilöstömenot.

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

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriön pääluokan vuotuinen määrärahataso kasvaa vuoden 2021 18,4 mrd. eurosta 20 mrd. euroon v. 2024. Määrärahatasoa korottaa mm. kuntien tukemisen määrärahojen nousu 1,4 mrd. eurolla vuodesta 2021 vuoteen 2024.

Auto- ja valmisteverotuksen tehtäväsiirtoon sekä kiinteistöverotuksen arvostamisuudistuksen muutokseen osoitetaan Verohallinnolle yhteensä 12,8 milj. euron lisärahoitus v. 2021 ja 2022.

Hallitusohjelman mukaisesti kaivostoiminta poistetaan energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen piiristä ja energiaintensiivisten yritysten energiaveron palautus poistetaan siirtymäkauden kuluessa II sähköveroluokan alentamisen yhteydessä. Teknisenä oletuksena on, että nämä toimet ajoittuvat vuosille 2021 ja 2022, minkä seurauksena energiaverojen palautusten arvioidaan laskevan 119 milj. eurolla v. 2022 ja 230 milj. eurolla v. 2023.

Rikostorjunnan toimintaedellytysten varmistamiseksi Tullin toimintamenoihin osoitetaan 1,8 milj. euron vuosittainen lisäys, sekä TUVE-verkon käytöstä johtuviin lisämenoihin 1,17 milj. euron vuosittainen lisäys.

Valtion yhteisten talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien uusimisen lisärahoitustarpeisiin varataan v. 2021—2023 yhteensä 12 milj. euroa.

Senaatti-kiinteistöjen investointivaltuuden tasosta linjataan vuoden 2021 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä.

Eläkkeiden ja vahingonkorvausten määrärahataso valtiovarainministeriön pääluokassa on kehysvuosina 5,2—5,3 mrd. euroa.

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan valtio maksaa maakunnalle tasoitusmaksua, joka määräytyy osuutena valtion tuloista. Eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (HE 320/2018). Siihen liittyvä hallituksen esitys tasoitusperusteen korottamisesta 0,47 prosenttiin on annettu eduskunnalle. Tämä kasvattaa valtion maksamaa tasoitusmaksua 4—7 milj. euroa vuosittain kehyskauden aikana.

EU:n jäsenmaksun kehityksen arviointia vaikeuttaa kesken olevat EU:n rahoituskehysneuvottelut. Jäsenmaksun ennakoidaan nousevan kehyskauden lopulla lähes 2,6 mrd. euroon. Maksupohjien kehitystä sekä muiden ns. omien varojen määräytymistä koskevien oletusten päivittymisen myötä arviota maksuista on alennettu kehyskauden alkuvuosina edelliseen kehyspäätökseen verrattuna.

Kuntien tukeminen

Kuntien peruspalvelujen valtionosuus on v. 2021 7,3 mrd. euroa ja se nousee kehyskaudella 7,8 mrd. euroon. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus pienentää peruspalvelujen valtionosuutta 13,5 milj. eurolla. Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä on 1,9 mrd. euroa v. 2021 ja se nousee kehyskauden loppuun mennessä 2,9 mrd. euroon.

Jo päätettyjä kuntien tehtävien laajennuksia ja näin ollen peruspalvelujen valtionosuutta kehyskaudella kasvattavia asioita ovat esimerkiksi lastensuojelun yläikärajan nostaminen, ensimmäisen vieraan kielen opiskelun aikaistaminen sekä varhaiskasvatuksen hoito-oikeuden laajennus ja ryhmäkoon pienennys.

Vuoden 2020 talousarvion yhteydessä kuntien verotulomenetysten kompensatiot vuosilta 2010—2019 siirrettiin peruspalvelujen valtionosuusmomentilta omalle momentilleen. Siirrettävät kompensatiot olivat yhteensä 1 967 milj. euroa.

Koronavirustilanteesta johtuen kunnille korvataan verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista väliaikaisesti aiheutuvia kunnallis-, yhteisö-, ja kiinteistöverotulojen viivästymisiä. Määrärahaa lisättiin 547 milj. euroa v. 2020 verotulojen menetyksiin maksettaviin korvauksiin. Vastaava vähennys tehdään kuntien verotulomenetysten korvaukseen v. 2021. Toimenpiteellä tasoitetaan kuntien verotulojen kertymistä verotuksen väliaikaisen maksujärjestelyn aikana. Vuodelle 2020 kohdistuu myös 35 milj. euroa kunnallisveron tuoton lisäystä koronavirustilanteen takia palkatta töistä poissa olevien väliaikaisista korvauksista johtuen. Tämä lisäys jää kuntatalouteen.

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään osoitetaan 10 milj. euroa vuodessa v. 2021—2023. Kannustinjärjestelmän rahoitus on siirtoa kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta. Vuonna 2024 siirtoa ei enää tehdä.

Hallitus on käynnistänyt sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun ottaen huomioon edellisten vaalikausien valmistelun ja perustuslailliset reunaehdot. Uudistuksessa kootaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille. Myös pelastustoimen järjestäminen siirretään maakuntien tehtäväksi. Uudistuksen vaikutukset otetaan huomioon julkisen talouden suunnitelmassa siinä vaiheessa, kun uudistusta koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle.

Hallituksen esitys vanhuspalvelulain uudistamiseen liittyvästä 0,7 hoitajamitoituksesta on annettu eduskuntaan ja siihen liittyvä rahoitus on huomioitu valtionosuusmomentilla. Asiaa kuvataan tarkemmin luvuissa 5.3 ja 6.2.

Kuntien järjestämiin peruspalveluihin ja niiden rahoitukseen liittyviä asioita käsitellään kokonaisuutena luvussa 6.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

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

Oppivelvollisuusikä korotetaan 18 ikävuoteen ja samalla toteutetaan maksuton toisen asteen koulutus. Oppivelvollisuuden laajentamiseen ja toisen asteen maksuttomuuteen varataan 22 milj. euroa v. 2021, 65 milj. euroa v. 2022, 107 milj. euroa v. 2023 ja 129 milj. euroa v. 2024. Oppilas- ja opiskelijahuollon palvelujen vahvistamista sekä perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman toteuttamista jatketaan kehyskaudella aiempien päätösten mukaisesti.

Ammatillisen koulutuksen uudistuksen toimeenpanoa jatketaan. Hoitajamitoituksen muutokseen vastaamiseksi uusien lähihoitajien koulutukseen varataan 27 milj. euroa v. 2021, 43 milj. euroa v. 2022, 30 milj. euroa v. 2023 ja 16,5 milj. euroa v. 2024.

Saamelaisalueen koulutuskeskuksen toiminnan turvaamiseen ja saamen kielen koulutusmäärien lisäämiseen osoitetaan kehyskaudella vuosittain 0,2 milj. euroa. Saamelaismuseo Siidan perusparannuksen kalustamiseen ja laajennukseen liittyvän näyttelyn valmisteluihin osoitetaan 1,4 milj. euroa v. 2021.

Suomen Akatemialle osoitetaan kertaluonteisesti ilmastonmuutostutkimuksen kokoamiseen ja tehdyn tutkimuksen vaikuttavuuden lisäämiseen 10 milj. euron myöntövaltuus v. 2021. Sitran lahjoitukseen perustuen yliopistoja pääomitaan 33 milj. eurolla v. 2020 ja 67 milj. eurolla v. 2022. Pääomittaminen toteutetaan yliopistojen tutkimuksen vaikuttavuuden ja varainhankinnan perusteella. Tutkimusaineistojen, tutkimustulosten ja osaamisen laajaa hyödyntämistä ja avoimuutta edistetään. Datalähtöisen tutkimuksen kehittämisohjelmaa jatketaan. Asiakirjallisen aineiston digitointiin osoitetaan Kansallisarkistolle 1,5 milj. euroa vuosittain v. 2021—2023 uusien paperiarkistotilojen välttämiseksi.

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

Esittävän taiteen valtionosuusjärjestelmää uudistetaan ja uudistukseen kohdennetaan 3 milj. euron lisärahoitus vuodelle 2022. Kansallismuseon toimintamallin ja näyttelyohjelmiston valmisteluun kohdennetaan 0,15 milj. euroa vuosittain 2021—2023 ja 0,35 milj. euroa v. 2024. Kansallisoopperan ja –baletin väistötiloihin varataan 0,8 milj. euroa v. 2022.

Urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen osoitettavien rahapeliteoiminnan voittovarojen tuoton arvioidaan alentuvan kehyskaudella edelliseen kehyspäätökseen verrattuna. Liikuntapoliittisen selonteon toimeenpanoa toteutetaan aiemman kehyspäätöksen mukaisesti. Nuorten työpajatoiminnan tukemiseen varataan kehyskaudella aiempien päätösten mukaisesti vuosittain lisäystä 2 milj. euroa.

Työllisyyden edistämiseen liittyvänä toimenpiteenä osoitetaan kehyskaudella vuosittain 2 milj. euroa perhevapaalla olevien luku- ja kirjoitustaidon sekä perustaitojen parantamiseen. Osaajapulaan vastaamiseen liittyviä jatkuvan oppimisen nopeavaikutteisia toimia varten siirretään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta 10 milj. euroa vuosina 2023 ja 2024 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

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

Hallitusohjelman mukaisesti kehyskaudella panostetaan erityisesti maankäyttösektorin ilmasto- toimenpiteisiin, ilmastokestävään ruokapolitiikkaan, luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen sekä vesistökuormituksen vähentämiseen, vesienhallintaan ja tulvasuojeluun.

Maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteillä vahvistetaan hiilinieluja ja -varastoja sekä ilmasto-
muutokseen sopeutumista lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Toimenpiteitä toteutetaan kolmessa ko-
konaisuudessa: ilmastokestävä maatalous, ilmastokestävä metsätalous ja maankäytön muutoksiin
liittyvät toimet. Lisäksi toimenpiteiden vaikuttavuutta lisätään maankäyttösektorin tutkimus-, tie-
to- ja kehittämisohjelmalla sekä kehittämällä maankäyttösektorin luonnonvaratietoa.

EU:n yhteinen maatalous- ja maaseutupolitiikka uudistuu v. 2021 alkavalla rahoituskaudella.
Maa- ja metsätalousministeriö valmistelee Suomen kansallisista tarpeista lähtevää ns. CAP-suun-
nitelmaa, joka sisältää ehdotuksen tulevan rahoituskauden tukijärjestelmäkokonaisuudesta. Ehd-
dotus laaditaan ottaen huomioon EU:n yhteisen maatalous- ja maaseutupolitiikan tavoitteet, hal-
litusohjelman painotukset sekä käytettävissä olevan rahoituksen mahdollisimman tehokas ja tar-
koituksenmukainen kohdentaminen. Rahoituskauden 2021—2027 EU:n ja kansallisen
rahoituksen määrästä ei ole vielä päätöksiä, minkä vuoksi vuosien 2021—2024 määrärahasojen
on arvioitu noudattavan kuluvan ohjelmakauden neljän ensimmäisen vuoden määrärahasojoja.
EU:n kokonaan rahoittamat suorat tuet jatkuvat kehyskaudella vuoden 2020 tasoisina. Vuosia
2014—2020 koskevien Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman ja Euroopan meri- ja
kalatalousrahaston toimintaohjelman maksuja ajoittuu vielä kehyskaudelle. Niiden rahoitus sisäl-
tyy hallinnonalan kehukseen ohjelmien etenemistä vastaavasti. Maatalouden investointien rahoit-
uksesta ja tukijärjestelmän sisällöstä vuodesta 2022 lähtien päätetään CAP-suunnitelmassa ja tu-
levan rahoituskauden määrärahapäätösten yhteydessä.

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

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

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

Väylänpidossa painotetaan liikenneverkon päivittäisen liikennöitävyyden vaatimia toimia sekä
korjausvelan kasvun pysäyttämistä ja sen vähentämistä. Perusväylänpidon määrärahasojoja on ke-
hyskaudella keskimäärin n. 1,3 mrd. euroa vuodessa.

Liikenneverkon ylläpitoa ja kehittämistä tehostetaan mm. tiedon paremmalla hyödyntämisellä,
uusien liikenneverkon kuntoa kartoittavien menetelmien hyödyntämisellä ja tietomallintamisen
täysimääräisellä käyttöönotolla. Liikenneverkon suunnittelua kehitetään ottamalla huomioon di-
gitalisaation ja automatisaation vaikutukset tulevaisuuden liikennejärjestelmään ja liikennemää-
riin.

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

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

Julkisen henkilöliikenteen tuesta osoitetaan 20 milj. euroa vuodessa ilmastopoliittisiin toimenpiteisiin.

Saaristo- ja yhteysalusliikenteen ostoihin lisätään vuodelle 2022 1,25 milj. euroa yhteysalusliikenteen laiturien korjaamiseen minkä turvin v. 2020 alkaneita laiturien korjauksia voidaan jatkaa.

Ilmatieteen laitokselle lisätään 0,75 milj. euroa vuosille 2021—2022 ja 0,25 milj. euroa vuosille 2023—2024 Sodankylän kansainvälisen satelliittimaa-aseman kehittämiseen.

Siirto valtion TV- ja radorahastoon on kehyskaudella 543,3 milj. euroa vuodessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso on 3,4 mrd. euroa v. 2021. Pääluokan määrärahat laskevat kehyskauden lopulla 2,8 mrd. euroon.

Hallinnon määrärahat ovat v. 2021 792 milj. euroa, josta ne laskevat kehyskauden aikana 756 milj. euroon. Lasku johtuu pääosin kertaluonteisten lisäysten poistumisesta.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston toimintamenoihin on tehty 1 milj. euron tasokorotus vuosille 2021—2022 toiminnan turvaamiseen. ELY-keskusten toimintamenoja lisätään 2,1 milj. eurolla v. 2021, 2,8 milj. eurolla v. 2022, 1,3 milj. eurolla v. 2023 ja 0,6 milj. eurolla v. 2024. Lisäys johtuu pääosin maahanmuuttajien kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistämiseen liittyvistä tehtävistä, pitkään perhevapailla olevien työllistymisen kokonaisuudesta, rahoituskauden (CAP27) vaihtumisesta aiheutuvista määräaikaista lisätehtävistä ja maatalouden tukivalvonnan maksatustehtävistä. Perustetaan keskitetty neuvontapalvelu EU- ja kansainälisten rahoitusvälineiden käyttöönottamiseen.

TE-toimistojen toimintamenoihin lisätään 3,8 milj. euroa v. 2021—2022, josta työllisyyden kuntakokeiluun kohdennetaan 1,1 milj. euroa, Ohjaamoiden vahvistamiseen 2,5 milj. euroa ja Kohti oppisopimusta -mallin toimeenpanoon 0,2 milj. euroa.

Kartellivalvonnan vahvistamiseen lisätään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintamenoihin 0,24 milj. euroa vuodesta 2022 alkaen.

Uudistumisen ja vähähiilisyyden määrärahat laskevat kehyskaudella 1 171 milj. eurosta 846 milj. euroon. Vähentäminen johtuu koronavirustilanteen vuoksi lisätyn yritysrahoituksen maksatusten sekä hallitusohjelman kertaluonteisten lisäysten poistumisesta. Vuoden 2020 ensimmäisessä lisätalousarviossa ja toisessa lisätalousarvioehdotuksessa Business Finlandin tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan valtuuteen koronavirustilanteen vuoksi lisäystä kertaluonteisesta 800 milj. euron valtuudesta arvioidaan aiheutuvan kehyskaudella maksatuksia vielä 120 milj. euroa v. 2021. Business Finlandin avustusvaltuudet kasvavat kehyskaudella 328 milj. eurosta 341 milj. euroon. Vuoden 2020 toisessa lisätalousarvioesityksessä ehdotetun, Business Finlandin kautta koronavirustilanteen vuoksi myönnettävien lainojen myöntämisvaltuuden kertaluonteisen 300 milj. euron korotuksen arvioidaan lisäävän määräraharahatarvetta 120 milj. euroa v. 2021 ja 30 milj. euroa v. 2022. Business Finlandin lainavaltuudet ovat vajaat 147 milj. euroa vuodessa.

Teknologian tutkimuskeskuksen valtionavustukseen on tehty v. 2021 12 milj. euron, v. 2022 7 milj. euron ja vuodesta 2023 eteenpäin 2 milj. euron korotus, jonka turvin varmistetaan keskuksen osallistuminen EU:n uuteen Horizon Europe -puiteohjelmaan.

Työllisyyden ja yrittäjyyden määrärahat laskevat kehyskaudella 937 milj. eurosta 686 milj. euroon. Määrärahatason lasku johtuu pääosin määräaikaisen päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensatiotuen lakkaamisesta v. 2021. Lisäksi määrärahatasoa vähentää kehyskaudella koronavirustilanteen vuoksi lisätyn yritysrahoituksen maksatusten väheneminen. Vuoden 2020 ensimmäisessä lisätalousarviossa ja toisessa lisätalousarvioesityksessä yritysten kehittämisavustuksiin lisätystä yhteensä 400 milj. euron valtuudesta arvioidaan aiheutuvan kehyskaudella maksatuksia vielä 80 milj. euroa v. 2021 ja 45 milj. euroa v. 2022. Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden määräraha on kehyskaudella 299—276 milj. euroa vuodessa. Momentille on kohdennettu hallitusohjelman mukaisia siirtyvien erien säästöjä v. 2021 3,4 milj. euroa ja vuosina 2022—2024 1,9 milj. euroa, jotka aiemmin oli kohdennettu hallinnonalan toimintamomentteille. Vuodesta 2023 alkaen määrärahasta siirretään 10 milj. euroa vuodessa jatkuvan oppimisen kokonaisuuteen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle.

Finnvera Oyj:n kotimaan rahoitusvaltuuksia on tarkoitus korottaa koronavirustilanteen vuoksi 12 mrd. euroon. Tämän johdosta arviota tappiokorvausmenoista on korotettu kehyskaudella 155 milj. euroa v. 2021, 161 milj. euroa v. 2022, 155 milj. euroa v. 2023 ja 142 milj. euroa v. 2024.

Maahanmuuttajien kotoutumiseen ja työllistymisen edistämiseen kohdistetaan n. 10 milj. euroa vuosina 2021 ja 2022. Vuonna 2023 määräraha laskee 4 milj. euroon, kun maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapisteisiin sekä kuntien moniammatillisen osaamiskeskustoiminnan laajentamiseen kohdistetut määräaikaiset 3 milj. euron lisäykset päättyvät.

Valtion korvauksiin kotouttamisesta varataan 176 milj. euroa v. 2021, 180 milj. euroa v. 2022, 178 milj. euroa v. 2023 ja 174 milj. euroa v. 2024. Määrärahataso sisältää lisäyksen liittyen alaikäisten yksintulleiden jälkihuollon ikärajan nostoon (2,6 milj. euroa v. 2021, 5 milj. euroa per vuosi v. 2022 lähtien).

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskaudella keskimäärin 15,6 mrd. euroa. Määrärahatasoon vaikuttavat suhdanneluonteiset tekijät (mm. työttömyysaste), väestörakenteen muutokset sekä hallitusohjelman kertaluonteisten tulevaisuusinvestointien päättyminen vuoteen 2022. Edelliseen kehyspäätökseen verrattuna määrärahataso on noussut merkittävästi suhdanneluonteisten menojen nousun takia.

Kansainvälisen tasa-arvopalkinnon valmistelu- ja koordinaatiotyö siirtyi valtioneuvoston kanslialta sosiaali- ja terveysministeriölle vuodesta 2020 alkaen. Tähän liittyen on huomioitu 0,15 milj. euron siirto vuodesta 2021 alkaen sekä joka toinen vuosi jaettavaan palkintoon 0,5 milj. euroa vuosille 2021 ja 2023.

Terveydenhuollon kasvustrategian toimeenpanoa tuetaan edelleen varmistamalla kansallisten osaamiskeskittymien (genomikeskus, syöpäkeskus, neurokeskus, lääkekehityskeskus ja biopank-

kitoiminta) toimintojen kehittäminen kehyskaudella. Osaamiskeskittymille on kohdennettu vuosille 2021—2022 yhteensä 5 milj. euroa.

Lääkeasioiden tiekartan toimeenpanoon ehdotetaan kehyskaudelle yhteensä 12 milj. euroa, josta vuodelle 2021 5 milj. euroa, vuodelle 2022 4 milj. euroa, vuodelle 2023 1 milj. euroa ja vuodelle 2024 2 milj. euroa.

Työttömyysturvan aktiivimallin leikkuri on purettu v. 2020 ja kustannusvaikutukset huomioitu kehyskaudelle 2021—2024. Palkansaajien työttömyyspäivärahan lisäpäiväoikeutta koskevan alaikärajan noston kustannusvaikutusta on tarkistettu.

Työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen turvaamiseksi jatketaan valtion korvauksen 1,0 milj. euron tasokorotusta vuodesta 2023 lähtien.

Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) toiminta laajenee koskemaan myös ammattikorkeakouluopiskelijoita vuodesta 2021 alkaen. Aiemman kehyspäätöksen mukaisesti toiminnan rahoitukseen kohdennetaan valtion rahoitusosuutta 65,8 milj. euroa.

Lääkärihelikopteritoiminnan rahoitukseen osoitetaan n. 28 milj. euron vuosittainen määräraha. Lisäksi on huomioitu kahden uuden tukikohdan toimintamenoihin 8,8 milj. euron lisäys vuodesta 2022 alkaen.

Kelan toimintakuluihin kohdennetaan n. 470 milj. euroa vuosittain, jossa on edelliseen kehyspäätökseen nähden lisäyksenä huomioitu mm. tietoturvan välttämättömät lisäpanostukset sekä vähennyksenä työttömyysturvan aktiivimallin leikkurin poiston vaikutus.

Rintamaveteraanien kuntoutusmäärärahan taso on määritelty siten, että kuntoutukseen vuosittain käytettävissä olevan määrärahan taso turvaa veteraanien vanhuudenhuollon palvelut. Veteraanien määrän vähenemisen vuoksi määrärahatarve laskee kehyskauden alun 246,5 milj. eurosta 112,9 milj. euroon kehyskauden lopussa. Määrärahoissa on huomioitu kehyskaudelle 1.11.2019 voimaan tullut uudistus, jossa sotaveteraanit saavat samat kotiin vietävät palvelut kuin sotainvalidit.

Rintamalisiä korotetaan 1.4.2020 alkaen 50,19 eurosta 125 euroon kuukaudessa. Korotus koskee myös ulkomaille maksettavia rintamalisiä. Korotuksen kustannusvaikutus v. 2021 on 4,6 milj. euroa ja kehyskauden lopussa 1,7 milj. euroa.

Rikosasioiden sovittelun järjestämisen rahoitukseen tehdään 0,15 milj. euron tasokorotus vuodesta 2021 alkaen.

Lapsi- ja perhepalveluiden kehittämiseen ja Lapset ja perheet -muutosohjelman jatkoon on varattu yhteensä 13 milj. euron määräraha vuosille 2021—2022.

Sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseen on varattu yhteensä 252,7 milj. euron määräraha vuosille 2021—2022. Kehittämishankkeet kohdentuvat mm:

— peruspalveluiden saatavuuden turvaamiseen mm. hoitotakuulla sekä sovittamalla yhteen asiakkaan polkua sosiaalipalveluiden ja terveystalouden keskeillä

— ikäihmisten hoidon ja hoivan parantamiseen kehittämällä omaishoitoa ja kotihoitoa sekä laadullisella poikkihallinnollinen ikäohjelma.

Turvakotien määräraha nousee 24,6 milj. euroon vuoteen 2022 mennessä. Lisämäärärahalla lisätään turvakotiverkoston kapasiteettia.

Lomituslainsäädäntö uudistetaan vuodesta 2022 alkaen ja muutosten aiheuttamiin menolisäyksiin on jo aiemmin varattu 6 milj. euroa vuosittain muutosten voimaantulosta. Melan hallinnoiman lomitusjärjestelmän uudistamiseen varataan 2 milj. euroa vuodelle 2021.

Veikkaus Oy:n tarkennettujen tuloennusteiden vuoksi yhteisöille ja säätiöille maksettavien avustusten määrärahasato laskee kehyskaudella 360 milj. eurosta 340 milj. euroon.

Kuntien järjestämiin peruspalveluihin ja niiden rahoitukseen liittyviä asioita käsitellään kokonaisuutena luvussa 6. Vanhuspalvelulain hoitohenkilöstön mitoitusta koskevan hallituksen esityksen määräraha vaikutuksia käsitellään luvussa 5.3.

Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso alenee kehyskaudella 297 milj. eurosta 209 milj. euroon. Määrärahan lasku aiheutuu etenkin luonnonsuojeluun kohdennettävien osittain kertaluonteisten määrärahojen päättymisestä. Talousarviomäärärahojen lisäksi ympäristöministeriön hallinnonalalla käytetään määrärahoja Valtion asuntorahastosta ja Öljysuojarahastosta, jotka ovat talousarvion ulkopuolisia rahastoja.

Valtion asuntorahastosta varaudutaan kohdentamaan maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksiin liittyviin kunnallistekniikka-avustuksiin enintään 15 milj. euroa vuodessa ja valtion tukemaan asuntorakentamiseen tarkoitettuihin käynnistysavustuksiin enintään 30 milj. euroa vuosittain vuoteen 2023 saakka. Edellä mainittuja avustuksia myönnetään edellyttäen, että uudet maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset syntyvät. Erityisryhmien investointiavustuksilla tuetaan heikoimpien ryhmien asuntotarjonnan parantamista kokonaisuudessaan 90 milj. eurolla vuodessa Valtion asuntorahastosta. Ikääntyneiden kotona asumista, kuntotutkimuksia ja hissien jälkiasennuksia tuetaan kehyskaudella korjausavustuksilla, joihin varataan 33,5 milj. euroa v. 2021, 36,5 milj. euroa v. 2022 sekä 21,95 milj. euroa vuosina 2023 ja 2024. Vuodesta 2024 alkaen korjausavustukset rahoitetaan kokonaisuudessaan talousarviosta. Rakennusperintöavustuksiin varataan 1,7 milj. euroa vuodessa kehyskaudella.

Valtion asuntorahastosta rahoitetaan lähiöohjelmaa yhteensä 16 milj. eurolla vuosina 2021—2022. Taloyhtiöiden energia-avustuksiin käytetään 80 milj. euroa vuosina 2021—2022. Valtion tukemien ARA-asuntojen kunnostamista avustetaan enintään 20 milj. eurolla vuosina 2021—2022, jotta ne soveltuisivat paremmin ikääntyneille.

Valmisteltavan strategisen kiertotalouden edistämishojelman toteuttamiseen varataan aiemman päätöksen mukaisesti ympäristöministeriön hallinnonalalla yhteensä 2,7 milj. euroa vuosina 2021—2023. Määrärahalla toteutetaan kiertotaloutta edistävää kehittämistyötä ja hankkeita.

Kuntien ja alueiden ilmastotyön edistämiseen varataan 4 milj. euron lisämääräraha v. 2021. Järjestöavustuksiin kohdennetaan 0,4 milj. euron vuosittainen korotus, jolloin niiden kokonaistaso nousee 2,13 milj. euroon.

Itämeren ja vesien suojelussa jatketaan vesien- ja merenhoidon toimenpideohjelmien sekä ravinteiden kierrätysohjelman toimeenpanoa ja suunnataan resursseja edelleen ravinteiden ja haitallisten aineiden kuormituksen vähentämiseen sekä pohjavesien suojeluun. Vuonna 2019 aloitetun vesiensuojelun tehostamisohjelman toteuttamiseen varataan aiemman kehyspäättökseen mukaisesti yhteensä 39 milj. euroa vuosina 2021—2023. Vanhojen kaivosalueiden kaivannaisjätteiden kohdetutkimuksiin ja riskienarviointiin kohdennetaan 1 milj. euron lisärahoitus v. 2021.

Hallitusohjelman mukaan Suomen tulee saavuttaa YK:n biodiversiteettisopimuksen tavoitteet eli pysäyttää luonnon monimuotoisuuden kato. Tämän vuoksi luonnonsuojelun rahoitusta kasvatetaan hallituskaudella. Luonnonsuojeluun on edellisen kehyspäättökseen mukaisesti jo lisätty määrärahoja. Lisäys ympäristöministeriön hallinnonalalla vaihtelee kertaluonteisista lisäyksistä johdettua n. 100 milj. eurosta 43 milj. euroon.

5.3.2. Valtion yhteiset tietojärjestelmähankkeet ja hallinto

Keskeiset tietojärjestelmähankkeet

Kehyksessä on varattu n. 43 milj. euroa vuosille 2021—2022 ja n. 15 milj. euroa vuosille 2023—2024 hallinnonalojen keskeisiä tietojärjestelmä- ja tietohallintohankkeita sekä muita tuottavuushankkeita varten.

Meneillään olevia keskeisiä tietojärjestelmähankkeita ovat mm. maa- ja metsätalousministeriön Digitaaliset metsänhoidon suositukset ja metsälaskentaohjelmiston uudistaminen, Valviran alkoholielinkeinorekisterin uudistus, Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke, Oikeusrekisterikeskuksen viranomaistoiminnan tietojärjestelmä, hallinto- ja erityistuomioistuinten sekä syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmät sekä Digi- ja väestötietoviraston väestötietojärjestelmän uudistus. Suunnitellun rahoituksen ottaminen vuotuisiin talousarvioihin edellyttää sitä, että hankesuunnitelmat ovat riittävän täsmällisiä mm. aiheutuvien ja poistuvien kustannusten ja hankkeen toteutettavuuden osalta. Lisäksi niissä hankkeissa, joissa edellytetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) ja valtioneuvoston asetuksen (1301/2019) edellyttämää valtiovarainministeriön lausuntoa, lausunnossa ei saa olla hankkeen etenemistä estäviä tai etenemistä merkittävästi hidastavia kannonottoja. Valtiovarainministeriö tekee rahoitettavista hankkeista asianomaisen ministeriön kanssa yhteistoimintasopimuksen. Valtiovarainministeriö edellyttää pääsääntöisesti, että hankkeiden seurannassa hyödynnetään valtion yhteistä Hancesalkkua.

Hallitusohjelman digitalisaatiohankkeita, kuten esim. digitaalisen identiteetin ja sähköisen tunnistusratkaisun kehittämistä jatketaan kehyskaudella. Kehyksessä on lisäksi varattu vuosille 2023—2024 yhteensä n. 28 milj. euroa nykyisen viranomaisradioverkkopalvelu VIRVEN korvaavan uuden viestintäpalveluratkaisun kehittämiseen ja vaiheittaiseen käyttöönottoon.

Talous- ja henkilöstöhallinto

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

Talous- ja henkilöstöhallinnon toimintatapoja tehostetaan ottamalla käyttöön uusia palveluja sekä automatisoimalla jo olemassa olevia Palkeiden palveluja. Tuotantoprosessien kehittämistä ja automatisointia jatketaan mm. ohjelmistorobotiikan käyttöä laajentamalla. Kaikissa valtion virastoissa ja laitoksissa käyttöön otetun Handi-ratkaisun hyödyt realisoidaan tehostamalla tilauksesta-maksuun -prosessia. Valtion henkilöstöhallintoa kehitetään HR-toimintojen kehittämissuunnitelmassa 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 alkuvuodesta 2020 valmistuvan järjestelmäarkkitehtuurin kehittämissuunnitelman mukaisesti.

Valtion hankintojen kehittäminen

Hankinta-Suomi -ohjelmassa laadittava kansallinen julkisten hankintojen strategia ohjaa valtion hankintojen kehittämistä. Kehittämistoimia suunnataan aiempaa laajemmin kattamaan kaikki julkisen sektorin hankinnat. Valtion hankinnoissa toteutetaan strategiassa määritellyjä tavoitteita valtiovarainministeriön johdolla yhteistyössä keskeisten toimijoiden ja Hansel Oy:n kanssa.

Valtion toimitilainvestoinnit

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

Aiemmalla hallituskaudella päätettyä valtionhallinnon tilankäytön tehostamisen ohjelmaa jatketaan suunnitelmien mukaisesti vuoteen 2029 asti tavoitteena 150 milj. euron kokonaissäästö.

Digitalisaation ja tuottavuuden vaikutukset valtionhallinnon toimintamenoihin

Valtion toiminnan digitalisaation ja tuottavuuden kehittämiseen perustuen valtion kaikkia toimintamenoja vähennetään vuodesta 2020 alkaen 0,5 % vuosittain perustuen hallinnonalakohtaisesti toimintamenoihin vähennettynä toimitilamenoilla. Oikeusministeriön, sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonaloja sekä Tullin toimintamenoja koskee 0,3 prosentin tavoite. Valtion toimintamenojen vähennys nousee 18 milj. eurosta v. 2020 73 milj. euroon v. 2023. Vähennyksiä ei jatketa vuoden 2023 jälkeen.

5.4. Budjettitalouden tulot

Budjettitalouden varsinaisten tulojen samoin kuin verotulojen arvioidaan kasvavan keskimäärin n. 1½ % vuodessa vuosina 2020—2024. Verotulojen osuus budjettitalouden varsinaisista tuloista on n. 85 %. Vuonna 2021 budjettitalouden tulojen arvioidaan olevan 54,1 mrd. euroa. Valtion budjettitalouden tuloennusteen lähtökohtana on arvio kansantalouden keskipitkän aikavälin kehityksestä. Talouskasvun ennustetaan kääntyvän negatiiviseksi v. 2020 koronaviruksen sekä Suomeen että maailmantalouteen aiheuttaman sokin takia. Valtion verotulot pienenevät v. 2020 myös mittavien yrityksiä tukevien toimien seurauksena, joista suurin on maksujärjestelyn mahdollistaminen väliaikaisesti aikaisempaa edullisemmin ehdoin. Talous kuitenkin elpyy vuosien 2021 ja 2022 aikana, jolloin myös viivästettyjen verotulojen odotetaan kertyvän budjettiin takautuvasti. Kehyskauden tuloarvioissa on huomioitu hallitusohjelmassa päätetyt veroperustemuutokset.

Veroperustemuutokset

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa esitetyt veroperustemuutokset on otettu huomioon verotuloennusteissa. Veropolitiikan yhtenä tavoitteena on Suomen veropohjan ja hyvinvointivaltion rahoituksen turvaaminen. Veropohjaa tiivistetään ja erityisesti välillisiä veroja kiristetään hallituskauden aikana. Kestävän kehityksen verouudistuksessa lisätään energiatuotannon päästöohjausta poistamalla hallituskauden aikana energiaintensiivisen teollisuuden energiaveron palautusjärjestelmä ja alentamalla II veroluokan sähkövero EU:n sallimaan minimitasoon. Lisäksi työkone- ja lämmityspolttoaineiden verotusta kiristetään 100 milj. eurolla ja liikennepolttoaineiden verotusta 250 milj. eurolla vaalikauden aikana. Energiaveron tuottoa kasvattaa parafiinisen dieselöljyn verotuen poistaminen asteittain hallituskauden aikana. Hallitus on keväällä 2020 tarkentanut eräitä aiemmin linjattuja päätöksiä energiaveroja koskien. Näitä päätöksiä ei ole kuitenkaan sisällytetty JTS:n lukuihin. Pieni- ja keskituloisten ansiotuloverotusta kevennetään n. 200 milj. eurolla v. 2020 välillisiin veroihin kohdistuvien korotusten kompensoimiseksi. Hallitusohjelmaan sisällytettyjen veroperustemuutosten lisäksi kone- ja laiteinvestointien kannustamiseksi niihin liittyvä poisto-oikeus kaksinkertaistettiin vuosien 2020—2023 ajaksi.

Osa veroperustemuutoksista tulee voimaan asteittain hallituskauden aikana. Merkittävimmät verotusta kiristävät toimet kohdistuvat välillisiin veroihin. Kehyskauden verotuottoihin vaikuttavat myös eräät edellisellä vaalikaudella tehdyt päätökset. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille.

Alla olevassa taulukossa esitetään arvio veroperustemuutosten vaikutuksesta valtion verotuloihin vuositasolla. Perustemuutosten vaikutukset kunkin vuoden kassaperusteiseen verokertymään riippuvat muutosten voimaantulon tarkasta ajoituksesta ja kertymäviiveen suuruudesta. Veroperustemuutosten vaikutus valtion tulojen kassakertymään muodostuu voimaantulovuotena siten vuositason arviota pienemmäksi.

Taulukko 6. Keskeisten veroperustemuutosten vaikutus valtion verotuloon vuositasolla, milj. euroa

	2021	2022	2023	2024
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus	-225	-207	-216	-225
Asuntolainan korkovähennysoikeuden poistaminen	8	8	8	
Henkilöstöannin verohuojennus	-4	-8	-12	
Tupakkaveron korotus	50	50	50	
Alkoholiveron korotus (tekninen oletus)	50			
Kaivosten sähköveron korotus I luokkaan (tekninen oletus)	22			
Lämmityspolttoaineiden veron korotus (tekninen oletus)	33	33	33	
Parafiinisen dieselin verotuen poistaminen (tekninen oletus)	70		50	
EU:n ulkopuolelta tuotujen vähäarvoisten tuotteiden verottomuuden poisto	40			
Arvonlisäveron alarajan korotus 15 000 euroon	-20			
Kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavat lämpöpumput ja konesalit veroluokkaan II (tekninen oletus)	-7			
Sähköveron veroluokan II laskeminen osana järjestelyä, jossa energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksista luovutaan (tekninen oletus)	-111	-111		
Irtaimen käyttöomaisuuden korotetut poistot	-24	6	16	283

Verotulojen kehitys 2020—2024

Kehyskauden aikana verotuloihin vaikuttavat v. 2020 koronavirustilanteen seurauksena tapahtuva talouden huomattava notkahdus ja siihen liittyvät yritystukitoimet. BKT:n supistumisen myötä vuoden 2020 verotulot jäivät selvästi edellisvuotta alemmalle tasolle, minkä lisäksi kertymää alentaa veronmaksajille tarjottava mahdollisuus maksujärjestelyyn pääsemisestä väliaikaisesti normaalia edullisemmin ehdoin. Tämän arvioidaan siirtävän kaikkien veronsaajien yhteenlaskettuja verotuloja vuodelta 2020 yhteensä 1,4 mrd. euroa, josta vaikutus valtion verotuloihin on lähes 0,8 mrd. euroa. Pääosa viivästetyistä veroista kertyy takaisin vuoden 2021 aikana. Maksujärjestelyyn hakeutuvien määrää on kuitenkin hyvin vaikea ennakoida.

Ansio- ja pääomatuloveron veropohjan arvioidaan supistuvan hieman v. 2020 ja kasvavan vuodesta 2021 alkaen kehyskaudella keskimäärin 2,6 % vuodessa. Ansiotulojen kasvun arvioidaan jäävän hyvin pieneksi v. 2020 ja pääomatulojen arvioidaan supistuvan. Palkkatulot supistuvat v. 2020 ja työttömyysetuudet kasvavat. Eläketulot kasvavat kehyskaudella palkkatuloja nopeammin eläkeläisten lukumäärän kasvun ja eläkejärjestelmän kypsymisen myötä. Ansio- ja pääomatuloveron kertymäarviossa on huomioitu pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjaukset. Vuoden 2024 verotuottoarvioon sisältyy teknisenä oletuksena ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus. Maksujärjestelyhuojennuksen arvioidaan pienentävän valtion verokertymää 77 milj. euroa v. 2020 ja kasvattavan kertymää saman verran v. 2021.

Yhteisöveron maksuunpanon mukaisen kokonaistuoton arvioidaan supistuvan 13,5 % v. 2020 ja kasvavan vuodesta 2021 alkaen pääosin kansantalouden tilinpidon mukaista toimintaylijäämää vastaavasti, keskimäärin 4,3 % vuodessa. Maksujärjestelyhuojennuksen arvioidaan pienentävän valtion verokertymää 94 milj. euroa v. 2020 ja kasvattavan kertymää saman verran v. 2021. Ke-

hyskauden lopulla verotuottoja nostaa vuosina 2020—2023 voimassaolevien irtaimen käyttömaisuuden korotettujen poistojen määräaikaisuuden päättyminen. Vuonna 2022 voimaan tulevan rajat ylittävien käänteisten hybridijärjestelyjen verotusta koskevan direktiiviin perustuvan muutoksen vaikutukset on tässä vaiheessa arvioitu vähäisiksi. Yhteisöveron tuotto on herkkä suhdannekehitykselle. Muutokset talouskasvussa ja yritysten tuloksissa voivat aiheuttaa merkittäviä muutoksia kertymään.

Arvonlisäveron tuoton arvioidaan kasvavan vuosina 2020—2024 keskimäärin 2,2 %. Arvonlisäverojen tuotto laskee v. 2020 arviolta 7,0 % ja nousee v. 2021 puolestaan 13,2 %. Tämän jälkeen verotuoton kehitys on tasaisempaa. Arvonlisäveron tuoton kasvuennuste perustuu pääosin kotitalouksien kulutusmenojen kehitykseen. Verotuottoa vähentää hieman arvonlisävelvollisuuden alarajan nostaminen mahdollisesti vuoden 2021 alusta lukien. Verotuottoa lisää hieman puolestaan EU:n ulkopuolelta tuotavien alle 22 euron arvoisten tuotteiden verovapauden poisto vuoden 2021 alusta lukien. Maksujärjestelyhuojennuksen arvioidaan pienentävän valtion verokertymää 571 milj. euroa v. 2020 ja kasvattavan kertymää saman verran v. 2021.

Valmisteverojen tuoton arvioidaan kokonaisuudessaan kasvavan vuosina 2020—2024 keskimäärin 0,2 % vuodessa. Verotuottoja laskee v. 2020 poikkeustilanne ja v. 2021 tehtävä veronmaksun eräpäivän muutos. Valmisteverojen tuottoa kehyskaudella nostaa tupakkaveron, alkoholiuomaveron ja energiaverojen korotukset. Valmisteverotuottojen kasvuvauhtiin alentavasti vaikuttaa sähköveroluokan II alentaminen osana järjestelyä, jossa energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksesta luovutaan, verollisten polttoaineiden kulutuksen väheneminen sekä kevyemmin verotettujen biopolttoaineiden osuuden kasvaminen biopolttoaineiden jakeluvelvoitteiden myötä.

Autoveron tuoton arvioidaan alenevan keskimäärin 5,1 % vuodessa. Yksityisen kulutuksen supistumisen myötä uusien henkilöautojen myynti alenee arviolta 12 % v. 2020. Kehyskaudella uusien henkilöautojen myynnin määrän ennustetaan elyvän siten, että tarkastelujakson lopulla uusia autoja myydään 107 000. Autoveron tuoton alenemiseen vaikuttaa ajoneuvojen hiilidioksidipäästöarvojen odotettu alentuminen kehyskaudella. Autoveron määrä riippuu ajoneuvon yleisestä vähittäismyyni- ja hiilidioksidipäästöarvosta, joten päästöarvojen alentuminen pienentää ajoneuvojen veroprosenttia.

Ajoneuvoveron sisältyy hiilidioksidipäästöjen perusteella kannettava perusvero sekä käyttövoimaveron, jota kannetaan muilta kuin bensiinikäyttöisiltä henkilö- ja pakettiautoilta sekä kuorma-autoilta. Ajoneuvoveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin 1,1 % vuodessa.

Muut budjettitalouden tulot

Kehyskauden lopulla sekalaisten tulojen arvioidaan olevan lähes nykyisellä tasolla. Rahapelitoiminnan tuotot alenevat tarkastelujakson aikana n. 130 milj. euroa. Kehityksen taustalla on mm. pelihaittojen vähentämiseen liittyvät toimenpiteet. EU:lta maaseudun kehittämiseen saatavia tuloja alentaa kehyskauden alussa tukiohjelmakauden päättymiseen liittyvät ajoitustekijät. Osinkotuloarvio on kullekin vuodelle hieman yli miljardi euroa, mikä on keskimäärin n. 200 milj. euroa vähemmän kuin edellisen vaalikauden toteuma. Valtion velanottotarvetta pienennetään osakkeiden myynnistä saatavilla tuloilla v. 2021—2024. Osakkeiden myyntituloihin sisältyy vuosittaisen 400 milj. euron lisäksi tulevaisuusinvestointien rahoittamiseen liittyvät myynnit. Tulevaisuusinvestointien rahoittamiseen liittyvät myynnit.

vestointien rahoittamiseksi tarvittavat myynnit ovat yhteensä 1,3 mrd. euroa ja ne ajoittuvat vuosille 2021—2022.

Taulukko 7. Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden varsinaisista tuloista vuosina 2020—2024, mrd. euroa

	2020	2021	2022	2023	2024	2020—2024
	budjetoitu					keskim. vuosimuutos, %
Verotulot yhteensä	42,3	46,2	46,4	47,6	48,7	1,6
— ansio- ja pääomatuloverot	9,6	10,0	10,3	10,6	10,9	2,0
— yhteisövero	2,9	4,2	3,7	3,8	4,0	2,3
— arvonlisävero	17,7	20,0	20,0	20,6	21,0	2,2
— valmisteverot	7,3	7,0	7,5	7,5	7,5	0,8
— muut verotulot	4,8	5,0	5,0	5,2	5,3	1,3
Sekalaiset tulot	5,9	5,6	5,7	5,8	5,9	-0,6
Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	1,5	2,4	2,4	1,7	1,7	3,0
— Osinkotulot ja osakkeiden myyntitulot	1,1	2,1	2,1	1,4	1,4	7,2
Tulot yhteensä¹⁾	49,7	54,3	54,6	55,2	56,4	1,3

¹⁾ Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut.

5.5. Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka

Valtion budjettitalouden arvioidaan olevan 6,7 mrd. euroa alijäämäinen v. 2021. Alijäämä pienee 6 mrd. eurolla vuodesta 2020. Vuonna 2021 koronavirustilanteesta johtuvat menot alenevat ja verotulot elpyvät. Toisaalta vuoden 2021 tasapainoa verrattuna vuoteen 2020 heikentää se, että hävittäjähankintojen menot alkavat näkyä budjettitaloudessa vuodesta 2021 alkaen. Kehyskauden lopussa alijäämän arvioidaan olevan n. 7,4 mrd. euroa.

Syksyn 2019 julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna budjettitalouden tasapaino heikkenee kehyskaudella suurinpiirtein kahdella ja puolella miljardilla — vajaalla neljällä miljardilla eurola per vuosi.

Valtionvelan määrän oletetaan kasvavan n. 126 mrd. euroon v. 2021. Valtion velan suhde bruttokansantuotteeseen nousee koko kehyskauden. Valtionvelan arvioidaan olevan v. 2024 n. 148 mrd. euroa, mikä on n. 57½ % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

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

Taulukko 8. Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden tasapainosta vuosina 2020—2024, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	TA+ LTAE2 2020	2021	2022	2023	2024
Budjettitalouden arvioidut tulot yhteensä ¹⁾	49,7	54,3	54,6	55,2	56,4
Budjettitalouden arvioidut menot yhteensä, käyvin hinnoin ²⁾	62,4	61,0	61,9	62,9	63,8
Arvio budjettitalouden tasapainosta	-12,7	-6,7	-7,3	-7,6	-7,4
Valtionvelka suhteessa BKT:hen, %	52	53	54½	56	57½

¹⁾ Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut.

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

5.6. Budjetin ulkopuolinen valtiontalous

Valtio kansantalouden tilinpidossa

Kansantalouden tilinpidossa valtiosektoriin luetaan kuuluvaksi valtion budjettitalouden ohella budjettitalouden ulkopuolella olevat valtion rahastot (pl. Valtion Eläkerahasto, joka luokitellaan kansantalouden tilinpidossa työeläkelaitosten sektoriin) sekä yliopistot, yliopistokiinteistöyhtiöt, Aalto Holding Oy, Business Finland Oy, Business Finland Venture Capital Oy, Gasonia Oy, Governia Oy, Hansel Oy, HAUS Kehittämiskeskus Oy, Hetli Oy, Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö, Leijona Catering Oy, Kansallisgalleria, Maakuntien tilakeskus Oy, Senaatti-kiinteistöt, Solidium Oy, Sotedigi Oy, Suomen Malmijalostus Oy, Suomen Teollisuussijoitus Oy, Valtion kehitysyritys Vake Oy, Vimana Oy, Tapio Oy, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Työterveyslaitos sekä Yleisradio Oy.

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

Valtionavustus VTT Oy:n toimintaan on kehyskaudella 2021—2024 runsaan 94 milj. euron salla.

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. Parlamentaarinen työryhmä oli 2016 valmistuneessa raportissaan esittänyt, että indeksitarkistusta ei tehtäisi vuosille 2017—2019. Vuodelle 2019 indeksikorotus kuitenkin toteutui ja siitä eteenpäin noudatetaan indeksitarkistuslausetta sellaisenaan kuin se on televisio- ja radiorahastosta annetus-

sa laissa säädetty. Kehyksen ulkopuolinen määräraha on n. 543 milj. tasolla kehyskaudella 2021—2024.

Valtion sijoitusyhtiö Solidium Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jonka tehtävänä on vahvistaa ja vakauttaa kotimaista omistusta kansallisesti tärkeissä yrityksissä. Yhtiön osakesalkussa on kolmetoista pörssilistattua yhtiötä, joissa Solidium on vähemmistöomistaja. Solidiumin hallitus tekee sijoituspäätökset itsenäisesti johdon valmistelemien analyysien ja esitysten perusteella. Vuonna 2019 Solidium tuloutti valtiolle yhteensä 338 milj. euroa. Solidium Oy:n tuottokehitys kääntyi nousuun viime vuoden alussa ja koko vuoden tuotto oli 14,9 prosenttia. Solidium Oy:n omistusten arvo oli vuoden 2019 lopussa 8,2 mrd. euroa.

Vuonna 2016 perustettu Valtion kehitysyhtiö 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. SoteDigi Oy ja Vimana Oy yhdistyivät valtakunnalliseksi yhtiöksi helmikuussa 2020.

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

Valtion eläkerahaston keräämät eläkemaksut muodostavat yhden merkittävimmistä rahastojen tuloeristä. Muihin veroluonteisiin tuloihin sisältyy mm. polttoaineesta kannettavat huoltovarmuusmaksut sekä Rahoitusvakauserahaston pankeilta keräämät maksut. Veroluontoiset tulot ja maksut alenevat kehyskauden lopulla Rahoitusvakauserahastoon sisältyvän Kriisinsuoritusrahaston saavuttaessa sille asetetun tavoitetaso v. 2024, jonka vuoksi pankeilta perittävä vakauserahastu poistuu.

Siirrot valtion talousarvioon liittyvät lähinnä eläkemenojen rahoittamiseen. Maksetuista eläkeistä 40 % katetaan valtion rahastosta tehtävällä tuloutuksella. 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. Osana hallituksen kertaluonteisia ja määräaikaista tulevaisuusinvestointeja Valtion asuntorahaston resursseja kohdennetaan mm. lähiöohjelman toteuttamiseen, energia-avustuksiin taloyhtiöille ja toimenpiteisiin, joilla parannetaan ikäihmisten mahdollisuuksia asua pidempään kotona. Ilman rahoitustaloustoimia talousarvioon ulkopuolisten rahastojen rahoitusasema jäisi keskipitkällä aikavälillä lievästi alijäämäiseksi.

Taulukko 9. Budjetin ulkopuoliset valtion rahastot, milj. euroa

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Verot ja veroluonteiset tulot yhteensä	418	420	416	422	423	198
Sekalaiset tulot	161	186	97	97	100	100
Eläkemaksut	1 457	1 484	1 497	1 518	1 539	1 579
Korkotulot ja voiton tuloutukset	387	399	378	377	373	393
Siirrot talousarviosta	522	623	598	533	533	533
Tulot pl. rahoitustaloustoimet	2 946	3 111	2 985	2 947	2 967	2 802
Myönnettyjen lainojen takaisinmaksut	1 877	1 884	2 351	2 258	2 206	2 005
Tulot yhteensä	4 823	4 995	5 336	5 205	5 173	4 807
Kulutusmenot	126	332	130	131	132	134
Siirtomenot	1 040	1 118	1 037	1 035	1 013	735
Korkomenot	2	1	1	1	1	1
Siirrot talousarvioon	1 909	1 946	1 977	1 984	1 992	1 992
Muut menot	21	20	10	8	7	5
Menot pl. rahoitustaloustoimet	3 098	3 416	3 155	3 158	3 146	2 866
Myönnetyt lainat ja muut finanssisijoitukset	1 478	1 957	1 893	1 884	1 895	1 915
Menot yhteensä	4 577	5 374	5 048	5 042	5 041	4 781
Nettoyli- tai alijäämä	246	-378	288	163	133	26

Liikelaitokset

Metsähallitus on valtion liikelaitos, jonka tehtävänä on käyttää, hoitaa ja suojella hallinnassaan olevaa valtion suoraan omistamaa rakentamatonta maa- ja vesiomaisuutta. Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa ja hoitaa budjettivaroin laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä. Metsätaloutta ja muuta markkinaehtoista liiketoimintaa Metsähallitus harjoittaa omistamiensa tytäryhtiöiden kautta. Metsähallituksen metsätalousliiketoiminta on yhtiöitetty valtion kokonaan omistamaan Metsähallitus Metsätalous Oy:öön. Metsähallitus maksaa voiton tuloutusta valtiolle käyttöoikeuskorvausten ja osinkojen perusteella. Metsähallituksen hallinnassa on n. 12,5 milj. hehtaaria valtion omistamia maa- ja vesialueita, joiden tasearvo on n. 3,8 mrd. euroa. Tästä tuottovaatimuksen alaista peruspääomaa on n. 2,6 mrd. euroa. Vuonna 2019 Metsähallituskonsernin liikevaihto oli 362,8 milj. euroa ja vuositulos 128,8 milj. euroa. Vuoden 2020 talousarviossa Metsähallitus tulouttaa valtiolle 138,9 milj. euroa. Metsähallituksen vuotuisen tuloutuksen ennakoidaan alenevan 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. Senaatti-kiinteistöjen 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-kiinteistöt toimii liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Sen omaisuus on Suomen valtion omistuksessa ja osoitettu liikelaitoksen omistajahallintaan. Senaatti-kiinteistöillä ei ole julkisen hallinnon tehtäviä eikä viranomaistehtäviä.

Vuosien 2020—2024 kiinteistömyynnit ovat yhteensä 460 milj. euroa. Vuonna 2019 Senaatti tuloutti 35 milj. euroa ja vuosina 2020—2024 vuosittainen tuloutus pysyy samalla tasolla. Vuokraustoiminnan tulosta heikentää vuoden 2020 alusta lukien toteutettava 30 milj. euron vuokranalennus. Tuloutustasossa on huomioitu myös investointien kasvu, joka liittyy heikkokuntoisten sisäilmakohteiden kunnostamiseen. Omavaraisuusaste laskee suunnittelukauden lopulla 60 prosenttiin.

5.7. Kestävä kehitys

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

Pääministeri Marinin hallitusohjelma ”Osallistava ja osaava Suomi” tavoitteena on luoda Suomesta so-siaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävän kehityksen yhteiskunta vuoteen 2030 mennessä.

Hiilineutraali Suomi julkisen talouden suunnitelmassa 2021—2024

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

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

Julkisen talouden suunnitelmassa hiilineutraaliutta liittyviä tavoitteita edistetään yhteensä n. 2,0 mrd. eurolla v. 2021 alustuen 1,7 mrd. euroon v. 2024. Vuoden 2021 määrärahatasoa korottaa länsimetron ja eräiden muiden määräaikaisten raidehankkeiden avustusten ajoittuminen. Lisäksi hallitusohjelman mukaiset lisäykset painottuvat kehyskauden alkuun, määräaikaisten tulevaisuusinvestointien päättyessä v. 2022. Selvästi suurimmat hallitusohjelman mukaiset strategiset kokonaisuudet ovat hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi sekä maatalouden kestävä kehitys edistävät toimenpiteet.

Edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna hiilineutraaliutta edistävien määrärahojen osalta on joitain ajoitus- ja volyyminmuutoksia tapahtunut, sen sijaan merkittäviä päätösperäisiä muutoksia ei näiden menojen osalta ole tehty.

Ilmastorahasto

Hallitus on päättänyt perustaa ilmastorahaston, jonka pohjana on Valtion kehitysyhtiö Vake Oy. Sen toiminta keskittyy mm. ilmastonmuutoksen torjumiseen. Asian valmistelu on kesken.

Taulukko 10. Hiilineutraali Suomi, keskeiset toimenpiteet vuosina 2021—2024 (milj. euroa)

	2021	2022	2023	2024
3.1 Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi	580	510	475	439
3.2 Suomi kokoaan suurempi maailmalla	277	284	294	303
3.4 Elinvoimainen Suomi	238	220	223	223
3.4.1 Liikenneverkon kehittäminen ja ylläpitäminen	214	124	106	106
3.4.2 Maatalous	709	677	637	676
Yhteensä	2 019	1 815	1 734	1 747

Verot

Veroja, joiden voidaan katsoa edistävän hiilineutraaliuden tavoitteita, on useita. Näitä ovat erityisesti energiaverot, ajoneuvovero, autovero, eräiden juomapakkausten valmistevero sekä jätEVERO. Vaikka niitä voidaan kokonaisuutena pitää kestäväen kehityksen tavoitteiden mukaisina veroina, niihin voi sisältyä sekä tavoitteen mukaisia että sen vastaisia yksittäisiä verotusrakenteita.

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

Energiatuotannon päästöohjausta on päätetty vahvistaa poistamalla energiaintensiivisen teollisuuden energiaveron palautusjärjestelmä ja alentamalla II veroluokan sähkövero EU:n sallimaan minimitasoon. Verotukea yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa alennetaan ja verotaso korotetaan lämmityspolttoaineissa niin, että verotulot kasvavat yhteensä 100 milj. euroa vaalikauden aikana. Lisäksi pyritään siirtämään kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavat lämpöpumput ja konosalit sähköveron veroluokkaan II sähköistymisen edistämiseksi.

Aiemmin on jo päätetty osana hallituksen ilmastotavoitteiden edistämistä liikenteen polttoaineveroja korottamisesta 250 milj. eurolla. Muutos tulee voimaan elokuussa 2020. Osana hallitusohjelmaan sisältyvää yritystukien leikkausta on aiemmin päätetty poistaa asteittain parafiinisen dieselöljyn tuottovaikutukseltaan 120 milj. euron suuruinen laatuporrastus, jolle ei ajoneuvokannan uudistumisen myötä ole enää perusteita. Yritystukien osalta jatkotyössä tavoitellaan ympäristö- ja ilmastovaikutuksiltaan haitallisten tukien merkittävää leikkausta.

Ympäristölle haitalliset tuet

Ympäristön kannalta haitallisilla tuilla tarkoitetaan tukia, jotka johtavat luonnonvarojen käyttöasteen ja ympäristön kuormituksen kasvuun tuetussa yrityksessä tai tuetulla toimialalla. Ympäris-

tön kannalta haitallisilla tuilla voi olla myönteisiä vaikutuksia muiden politiikkatavoitteiden kannalta.

Vuoden 2020 talousarvioesityksen yhteydessä arvioitiin aikaisempiin selvityksiin pohjautuen ympäristölle haitallisten tukien yhteismääräksi n. 3,6 mrd. euroa¹⁾ (ks. vuoden 2020 talousarvioesityksen yleisperustelujen luku 6).

6. Kuntatalous

Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskeva osa sisältää kuntatalouden menorajoitteen ja pääministeri Marinin 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

Valtioneuvoston asetuksen (120/2014) mukaisesti julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Hallitus asetti ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan syksyllä 2019 tavoitteen, että paikallishallinnon rahoitusasema saa olla v. 2023 korkeintaan ½ prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon.

Kuten luvussa 2 todetaan, vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen käyttöönotto merkitsee, että poikkeukselliset olosuhteet vallitsevat koko EU:n alueella ml. Suomessa. Julkisyhteisöjen rahoitusasematavoitteita ei ole mielekästä asettaa ennen kuin on vankempi käsitys lähtökohdista. Tämä koskee myös paikallishallinnon rahoitusasematavoitetta, jota ei aseteta tässä julkisen talouden suunnitelmassa.

Hallitusohjelman mukaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet sekä kuntatalouteen vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja/tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita.

Kuntatalouden menorajoite

Menorajoitteeseen sisällytetään vain toimintamenoihin vaikuttavat päätösperäiset toimet. Syksyllä 2019 menorajoitteen mitoituksessa otettiin huomioon vuosien 2020—2023 julkisen talouden suunnitelmaan ja vuoden 2020 talousarvioesitykseen sisältyneet kuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevat toimenpiteet. Hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on v. 2023 kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 milj. euroa lisäävä verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

¹⁾ Kokonaissumma sisältää sekä määrärahoja että verotukia, jotka eivät ole keskenään vertailukelpoisia. Kokonaissumma annetaan ainoastaan mittaluokan hahmottamiseksi. Kokonaissummasta noin 1/3 koostuu määrärahoista.

Syksyllä asetettu menorajoite mitoitettiin sen hetkisen tiedon mukaisesti. Hallitusohjelmassa päätetyn vanhuspalvelulain muutoksen hoitajamitoituksen osalta kustannusarvio on kuitenkin muutunut hyvin merkittävästi ao. hallituksen esitystä laadittaessa. Myös muilta osin kuntien menorajoitteeseen luettavien kuntien tehtävien ja velvoitteiden kokonaisuuteen liittyy epävarmuutta. Koronavirustilanteen ja valmiuslain käyttöönoton myötä kuntatalouteen aiheutuvat vaikutukset eivät ole vielä tiedossa. Myöskään ns. tulevaisuusinvestointien mahdollisesta jatkorahoituksesta ja niistä kuntiin kohdistuvista vaikutuksista ei ole vielä tietoa eikä niistä ole tehty varauksia menorajoitteeseen.

Edellä mainittu huomioon ottaen syksyllä 2019 asetettu kuntatalouden menorajoite ylittyy. Alla oleva taulukko kertoo tämänhetkisen tiedon menorajoitteen piiriin luettavista kuntatalouteen kohdistuvista vaikutuksista. Tieto päivittyy edelleen vuoden 2021 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä.

Keskeistä on, että voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Hallituksen menorajoitteeseen sisältyvien toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen arvioidaan lähes neutraaliksi. Vaikka hallituksen toimet lisäävät kuntien menoja, kasvavat niihin liittyvät valtionavut lähes yhtä paljon. Näin ollen menorajoitteen ylittyminen ei heikennä paikallishallinnon rahoitusasemaa valtion kantaessa uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuukissa.

Taulukko 11. Valtion toimenpiteiden kuntatalouteen kohdistuvat menojen lisäykset vuosina 2020—2024, milj. euroa

	2020	2021	2022	2023	2024
Alkuperäinen laskelma	430	510	600	520	-
Päivittynyt arvio	417	534	611	552	619

Muut kuntatalouteen vaikuttavat valtion toimenpiteet

Veroperusteisiin tehtävät muutokset kompensoidaan kunnille.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksu-uudistus vähentää maksutuottoa 45 milj. eurolla. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään tätä vastaava lisäys.

Paikallishallinnon tulojen ja menojen epätasapainon taustalla ovat suhdanteen ohella myös väestön vanhenemisen aiheuttamat rakenteelliset haasteet. Hallitus on käynnistänyt sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun. Uudistuksessa sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen järjestäminen on tarkoitus siirtää kunnista maakunnille. Tämä pienentää väestön ikääntymisestä kuntatalouteen aiheutuvaa menopainetta mutta ei poista muiden tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävien rakenteellisten uudistusten tarvetta. Koronakriisin väistyttyä kuntatalouden kestävyys turvaaminen pitkällä aikavälillä nousee entistä tärkeämmäksi.

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

6.2. Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet

Valtionavut ja kuntien tehtävät kehyskaudella

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus nousee v. 2021 7,3 mrd. euroon ja kehyskaudella 7,8 mrd. euroon. Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä on 1,9 mrd. euroa v. 2021 ja nousee kehyskauden loppuun mennessä 2,9 mrd. euroon.

Verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista aiheutuvaa kunnallis-, yhteisö-, ja kiinteistöverotulojen viivästymistä kompensoidaan kunnille lisäämällä määrärahaa v. 2020 547 milj. euroa verotulojen menetyksiin maksettaviin korvauksiin. Vastaava vähennys tehdään kuntien määrärahoihin v. 2021. Toimenpiteellä tasoitetaan kuntien verotulojen kertymistä verotuksen väliaikaisen maksujärjestelyn aikana.

Vuonna 2021 kuntien peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotus on n. 166 milj. euroa ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden indeksikorotuksesta kuntatalouteen kohdistuu n. 16 milj. euroa. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus pienentää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 13,5 milj. eurolla ja lisää opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta kuntatalouteen kohdistuvalta osalta n. 6 milj. euroa.

Kriisikuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen osoitetaan 10 milj. euroa siirtona peruspalvelujen valtionosuusmomentilta.

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään osoitetaan 10 milj. euroa vuodessa v. 2021—2023. Kannustinjärjestelmän rahoitus on siirtoa kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta. Vuonna 2024 siirtoa ei enää tehdä.

Vuoden 2021 alussa tulee voimaan laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta. Tällöin myös ammattikorkeakouluopiskelijat tulevat Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) palveluiden piiriin ja rahoitusvastuu poistuu kunnilta. Uudistukseen liittyen peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään 32 milj. euroa.

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus on käynnistänyt sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun ottaen huomioon edellisten vaalikausien valmistelu ja perustuslailliset reunaehdot. Uudistuksessa kootaan sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille. Myös pelastustoimen järjestäminen siirretään maakuntien tehtäväksi. Uudistuksen vaikutukset otetaan huomioon julkisen talouden suunnitelmassa siinä vaiheessa, kun uudistusta koskeva hallituksen esitys on annettu eduskuntaan.

Hallitusohjelman mukaisesti vanhuspalvelulakia muutetaan siten, että hoitohenkilöstön mitoituksen tulee olla vähintään 0,7 ympärivuorokautisen hoivan yksiköissä. Lisäksi säädetään iäkkään henkilön palvelutarpeen arvioinnissa ja selvittämisessä käytettävästä yhtenäisestä arviointi- ja seurantajärjestelmästä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2020 ja henkilöstömitoituksen

osalta mahdollistetaan tietyin edellytyksin siirtymäaika 1.4.2023 saakka. Lain muutokseen liittyen kehykseen on sisällytetty syksyn 2019 julkisen talouden suunnitelmassa 70 milj. euroa vuodessa v. 2023 alkaen. Kuntien valtionosuuksiin lisätään toimeenpanoa varten 35 milj. euroa v. 2021—2022 ja jo aiemmin linjatun 70 milj. euron lisäksi 137,7 milj. euroa v. 2023 ja 195,8 milj. euroa v. 2024. Lisäys johtuu hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä tarkentuneista laskelmista.

Uusiin ja laajeneviin tehtäviin peruspalvelujen valtionosuuslain mukainen valtionosuusprosentti on 100.

Hoitohenkilöstön vähimmäismitoituksen nostaminen aiheuttaa lisäyksiä myös lähihoitajakoulutuksen opiskelijamääriin. Lisäys kasvattaa ammatillisen koulutuksen valtionosuutta ja valtionapuja 27 milj. euroa v. 2021, 43 milj. euroa v. 2022, 30 milj. euroa v. 2023 ja 16,5 milj. euroa v. 2024. Näistä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan 20 milj. euroa v. 2021, 31,8 milj. euroa v. 2022, 22,2 milj. euroa v. 2023 ja 12,2 milj. euroa v. 2024.

Vanhuspalvelulain hoitohenkilöstön mitoituksen noston kustannusten kattamiseksi tehdään säästötoimenpiteitä. Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään vuodesta 2023 alkaen digitalisaation hyödyntämisen myötä saataviin säästöihin liittyen 20 milj. euroa sekä ostopalveluiden ja kilpailutusten tehostamisen osalta 20 milj. euroa. Lisäksi hoitotakuun toteuttamisesta vähennetään 5 milj. euroa verrattuna lokakuun julkisen talouden suunnitelmassa asiaan varattuun rahoitukseen. Sairasvakuutuskorvauksiin tehtävä säästö tulee lisäämään palvelujen kysyntää julkisella puolella ja tämä huomioidaan peruspalvelujen valtionosuudessa vuodesta 2023 alkaen.

Perhevapailla olevien luku- ja kirjoitustaidon ja perustaitojen parantamiseen yhteistyössä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kanssa kohdennetaan 2 milj. euroa vuosittain v. 2021—2024 ja muihin jatkuvan oppimisen toimenpiteisiin 10 milj. euroa v. 2023—2024. Näistä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan 1,4 milj. euroa v. 2021—2024 ja 4,2 milj. euroa v. 2023—2024.

Oppivelvollisuuden pidentäminen lisää kuntien valtionosuuksia v. 2024 22 milj. euroa verrattuna vuoden 2023 tasoon. Näin ollen valtionosuus on 22 milj. euroa v. 2021, 65 milj. euroa v. 2022, 107 milj. euroa v. 2023 ja 129 milj. euroa v. 2024.

Sosiaalialan osaamiskeskusten toimintaan lisätään 0,75 milj. euroa vuosille 2021—2022, jolloin taso nousee 3 milj. euroon.

Alaikäisenä Suomeen tulleiden pakolaisten osalta jälkihuollon ikärajaa nostetaan 21 vuodesta 25 vuoteen. Muutoksen seurauksena tehtävään osoitetaan lisäystä 2,6 milj. euroa v. 2021 ja 5 milj. euroa vuodesta 2022 alkaen.

Paikallisten ja alueellisten ilmastohankkeiden rahoittamiseksi ehdotetaan jaettavan pääosin avustuksina kunnille, 1,5 milj. euroa v. 2022—2024. Vuosille 2021—2022 ikääntyneiden asumisohjelmassa myönnetään avustuksia kunnille 0,3 milj. euroa vuodessa. Lisäksi kuntien ja alueiden ilmastotyön vauhdittamiseen kohdennetaan 3,5 milj. euroa v. 2021.

Joukkoliikennetuki ja joukkoliikenteen ostot saavat hallitusohjelman mukaan ilmastoperusteisen tasokorotuksen, jonka suuruus on vuosittain 20 milj. euroa vuodesta 2020 alkaen. Määrärahan

käytöstä on päätetty, että 7 milj. euroa osoitetaan suoraan myöhemmin tarkemmin linjattavilla MAL-sopimuksilla suurille kaupunkiseuduille. Loput 13 milj. kohdennetaan siten, että Liikenne- ja viestintävirasto käynnistää ilmastoperusteisen joukkoliikennetuen valtiontukihaun, jossa tukea voivat hakea suuret kaupunkiseudut, keskiuuret kaupunkiseudut ja ELY-keskukset.

Taulukko 12. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2021 hintatasossa

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Laskennalliset valtionosuudet	9 656	8 108	8 392	8 494	8 834	8 931
VM, peruspalvelujen valtionosuus ¹⁾	8 729	7 074	7 340	7 380	7 701	7 789
OKM ²⁾	928	1 034	1 052	1 114	1 132	1 142
—siitä kuntayhtymät	978	1 041	1 023	1 034	1 028	1 021
Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä		2 816	1 860	2 580	2 731	2 857
Muut valtionavut hallinnonaloittain, yhteensä	1 003	1 390	1 357	1 300	1 045	1 026
OM	20	0	0	0	11	32
SM	5	5	5	5	5	5
VM	43	110	90	90	20	10
OKM	215	242	243	240	207	207
MMM	6	6	6	6	6	6
LVM	60	93	80	78	78	78
TEM	219	196	198	201	188	184
STM	405	650	644	598	472	445
YM	30	88	92	83	58	58
Valtionavut yhteensä	10 659	12 314	11 609	12 374	12 610	12 814

¹⁾ Kunnille maksettavat verokompensaatiot siirtyvät vuodesta 2020 alkaen omalle momentille 28.90.35. Aiemmin verokompensaatiot ovat olleet mukana peruspalveluiden valtionosuusmomentilla.

²⁾ Kuntien laskennallinen osuus on arvioitu OKM:n hallinnonalan (ml. yksityiset) kokonaisuudesta.

Veroperustemuutokset

	2021	2022	2023	2024
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus	-163	-150	-156	-163

6.3. Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta

Tässä luvussa kuvataan koko kuntatalouden (ml. Ahvenanmaa) kehitysnäkymiä v. 2021—2024 kuntatalouden painelaskelman pohjalta. Kuntatalouden kehitysarvio vuosille 2021—2024 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 veroprosenttien muutoksia vuosille 2021—2024. Vaikka erityisenä kiinnostuksen kohteena ovatkin kehysvuodet, käsitellään luvussa myös

kuluvaa vuotta, sillä koronaviruspandemian vaikutusten laajuus ja siihen liittyvä epävarmuus heijastuvat myös kehysvuosiin.

Hallitus valmistelee toukokuun lisätalousarvioesitykseen kuntien tukipaketin, jonka koko on vähintään miljardi euroa. Lisäksi hallitus on luvannut koronakriisin vaikutusarvioiden tarkentuessa täydentää tarvittaessa kunnille suunnattua toimenpidekokonaisuutta elokuun 2020 budjettiriihesä. Tässä kehitysurassa näitä hallituksen tulevia toimia ei ole vielä ennakoitu.

Kuntatalouden heikkeneminen jatkui v. 2019. Kuntatalouden menot kasvoivat tuloja huomattavasti ripeämmin. Toiminnan ja investointien rahavirta oli ennakkollisten tilinpäätösarvioiden mukaan koko Suomen kuntataloudessa arviolta 2,3 mrd. euroa negatiivinen. Kuntatalouden lainakanta kasvoi 21,9 mrd. euroon eli historialliset 2,5 mrd. euroa.

Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio- ja suunnitelmatiedonkeruun tietojen perusteella vuoden 2020 kuntatalouden menokehityksestä arvioitiin maltillista. Kuntatyöntajien helmikuussa julkaiseman säästökyseilyn mukaan kunnat ja kuntayhtymät valmistautuivat sopeuttamaan toimintaansa n. 360 milj. eurolla kuluvana vuonna. Tilanne kuitenkin monimutkaistui koronavirustilanteen vuoksi, sillä pandemia ja sen aiheuttamat poikkeusjärjestelyt kasvattavat kuntatalouden menoja ja vähentävät tuloja. Kehitysurassa oletetaan, että taloudellista aktiviteettia rajoittavat toimenpiteet kestävät kolme kuukautta. Vaikutukset ovat sitä suurempia, mitä laajemmalle virus leviää, mitä useampi sairastuu ja mitä mittavimpiin sulkutoimiin ryhdytään viruksen leviämisen estämiseksi. Kuntatalouden kuten myös koko kansantalouden ennustettavuus kuluvana ja ensi vuonna on poikkeuksellisen vaikeaa, sillä arviot koronaviruksen vaikutuksista muuttuvat päivittäin ja tekevät tilanteen arvioimisen poikkeuksellisen epävarmaksi.

Vuoden 2020 toimintamenojen kasvun arvioidaan jatkuvan n. 4 prosentin vuosivauhdilla. Menoja kasvattavat väestön ikääntymisestä johtuva sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvu, pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaiset kuntatalouden toimintaa laajentavat menolisäykset sekä koronavirustilanteesta johtuvat lisäkustannukset. Kuntasektorin rooli kriisin hoitamisessa on merkittävä. Välittömiä menolisäyksiä koronavirustilanne aiheuttaa sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimen menoihin, mutta pandemiolla on myös lukuisia välillisiä vaikutuksia. Toisaalta joistakin toiminnoista saadaan myös säästöjä, kun osa kunta-alan työntekijöistä lomautetaan kriisin ajaksi. Koronavirustilanteen vuoksi toimintamenoissa on huomioitu 300 milj. euron ylimääräinen kasvu. Lisäksi kuntien omia sopeutustoimia on sisällytetty kehitysarvioon vain n. 150 milj. euroa 360 milj. euron sijasta. Kuntasektorin kustannustason nousuksi arvioidaan 1,7 % v. 2020.

Henkilöstökulut muodostavat kuntatalouden suurimman kuluerän, ja siksi kunta-alan palkkaratkaisulla on suuri merkitys kuntatalouden kehitykselle. Kunta -alan virka- ja työehtosopimukset olivat katkolla maaliskuun lopussa, mutta neuvottelutulosta ei ole vielä syntynyt. Neuvottelut jatkuvat valtakunnansovittelijan avulla. Siksi kunta-alan ansiokehityksen on oletettu mukailevan työmarkkinoiden yleistä ansiokehitystä. Vuoden 2020 ansiokehitys poikkeaa yleisestä ansiokehityksestä, koska julkisen sektorin lomarahaleikkauksen palautuminen nostaa kunta-alan ansiokehitystä enemmän kuin yleisten työmarkkinoiden.

Koronavirustilanne aiheuttaa investointiympäristöön epävarmuutta. Arvoketjujen häiriöiden vuoksi investointihyödykkeiden saatavuus häiriintyy, mikä vähentää investointeja. Suomessa ra-

kentamisen investointeja voivat haitata myös työvoiman liikkumista rajoittavat toimet. Epävarmat näkymät voivat siirtää joitakin kuntatalouden investoinneista eteenpäin tai estää niiden toteutumisen.

Koronapandemian johdosta käynnistetyt rajoitustoimenpiteet alentavat kuntatalouden toimintatuloja. Maksu- ja myyntitulojen menetykseksi on arvioitu n. 200 milj. euroa. Niiden osalta ennusteessa saattaa olla riski alaspäin kiireettömän hoidon supistamisen takia. Kaikkien toimintatuotot laskevat hieman viime vuodesta. Kuntatalouden toimintakate heikkenee toimintamenojen kasvun ja toimintatulojen laskun seurauksena n. 5,74 %.

Kuntatalouden tuloista yli puolet muodostuu verotuloista. Suhdanteen nopea heikkeneminen supistaa verotuloja voimakkaasti. Kuluvaan vuoden verotuloja alentavat myös verojen maksun lykkäysmenettelyistä aiheutuvat viivästykset, jotka siirtävät kuntien verotuloja kuluvalta vuodelta ensi vuodelle noin 550 milj. euroa. Maksuhelpotusten aiheuttama verotulojen ajoituksellinen häiriö korjataan kunnille valtionapujen kautta. Vuonna 2020 peruspalvelujen valtionosuudet kasvasivat huomattavasti mm. indeksikorotuksen, kilpailukyky sopimukseen liittyvän valtionosuuden leikkauksen pienentymisen ja hallitusohjelman uusien ja laajenevien tehtävien vuoksi. Valtionosuuden muutos ei kuitenkaan kokonaisuudessaan merkitse kuntatalouden vahvistumista, vaan merkittävä osa valtionosuuden kasvusta vastaa joko muiden tulojen vähennystä tai kustannusten kasvua.

Kuntatalouden menot kasvavat v. 2020 tuloja huomattavasti nopeammin ja kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta on -3,3 mrd. euroa negatiivinen.

Kuntatalouden menot kehyskaudella

Kuntatalouden toimintamenojen kasvu hidastuu 2,4 prosenttiin v. 2021, kun koronapandemian hoitoon vaadittavat lisäpanostukset poistuvat. Riskinä kuitenkin on, että kuluvalta vuodelta siirtyy terveydenhuollossa hoitojonoja etenkin ensi vuodelle. Vuosina 2022—2024 toimintamenot kasvavat keskimäärin 3,1 % vuodessa. Toimintamenoja kasvattavat väestön ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen kasvu ja kuntien laajenevat tehtävät. Hallitusohjelman kuntatalouteen vaikuttavien keskeisimpien toimien, vanhuspalveluiden henkilöstömitoituksen kasvattamisen ja oppivelvollisuusiän pidentämisen, kustannusten vaikutusarviot ovat tarkentuneet viime syksystä ylöspäin. Kuntien kustannusten kehitystä kuvaava peruspalvelujen hintaindeksi on kehysvuosina keskimäärin 2,2 %. Kuntatalouden hintojen kehitykseen vaikuttavat merkittävästi kunta-alan palkkaratkaisut, joiden on ennusteessa oletettu mukailevan työmarkkinoiden yleistä ansiökehitystä.

Kuntatalouden investoinnit ovat historialliseen kehitykseensä nähden varsin korkealla tasolla. Hoito- ja opetusalan sekä erilaisiin rakennuksiin myönnettyjen rakennuslupien määrä on kasvanut, joten aloituksia on odotettavissa lisää. Toisaalta suhdannetilanteen heikkeneminen ja kuntatalouden synkät näkymät voivat viivästyttää ja pysäyttää lopullisia investointipäätöksiä investointien priorisointitarpeen korostuessa entisestään. Kehitysurassa investointien oletetaan pysyvän melko korkealla tasolla, mutta vilkkaimman sairaalarakentamisen arvioidaan pikkuhiljaa hiipuvan kehitysuran loppuvuosina. Kuntatalouden investointipaineiden arvioidaan pysyvän kuitenkin jatkossakin mittavina, sillä käynnissä olevat rakennushankkeet ovat monivuotisia. Lisäksi

investointipaineet pysyvät merkittävinä mm. rakennuskannan iän ja väestön muuttoliikkeen vuoksi.

Kuntatalouden tulot kehyskaudella

Kuntatalouden toimintatulojen kasvuksi arvioidaan 3,0 % v. 2021. Koronavirustilanteen aiheuttamat häiriöt maksu- ja myyntituloissa poistuvat, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksu-uudistus pienentää maksutuottoja noin 45 milj. eurolla. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään tätä vastaava lisäys. Toimintatulot kasvavat vuosina 2022—2024 keskimäärin 1,9 % vuodessa.

Kuntien verotulojen kasvu kiihtyy ensi vuonna huomattavasti talouden normalisoituessa. Verotulojen kasvua kiihdyttävät myös kuluvan vuoden maksujärjestelyt, jotka siirtävät veroja vuodelta 2020 ensi vuodelle. Kuntatalouden tilannetta tämä ei kuitenkaan paranna, sillä vastaava osuus eli n. 570 milj. euroa vähennetään valtionavuista.

Kuntatalouden menot kasvavat kehyskaudella tuloja nopeammin. Suhdanteen lisäksi kuntataloutta rasittavat rakenteelliset ongelmat. Väestön ikääntyminen lisää sosiaali- ja terveyspalvelujen kasvua ja heikentää verotulojen kehitystä. Kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta pysyy kehyskaudella painelaskelman mukaan 2,8—3,4 mrd. euroa negatiivisena. Myös kuntatalouden lainakanta jatkaa ripeää kasvuaan.

Taulukko 13. Kuntatalouden kehitys vuoteen 2024, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-29,8	-31,5	-32,2	-33,3	-34,4	-35,7
2. Verotulot	23,0	22,4	24,5	24,4	25,1	25,8
3. Valtionosuudet, käyttötalous	8,7	10,3	9,6	10,5	10,9	11,3
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,3	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0
5. Vuosikate	2,2	1,5	2,2	1,8	1,8	1,4
6. Poistot	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2	-3,3	-3,4
7. Satunnaiset erät, netto	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
8. Tilikauden tulos	-0,3	-1,3	-0,8	-1,2	-1,4	-1,8
Rahoitus						
9. Vuosikate	2,2	1,5	2,2	1,8	1,8	1,4
10. Satunnaiset erät	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Tulorahoituksen korjauserät	-0,7	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
12. Tulorahoitus, netto	1,9	1,0	1,7	1,3	1,3	0,9
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-5,3	-5,5	-5,7	-5,6	-5,5	-5,5
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
15. Investoinnit, netto	-4,1	-4,3	-4,5	-4,4	-4,3	-4,3

Taulukko 13. Kuntatalouden kehitys vuoteen 2024, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-2,3	-3,3	-2,8	-3,1	-3,1	-3,4
17. Lainakanta	21,9	25,5	28,7	32,1	35,4	39,2
18. Kassavarat	6,3	6,8	7,3	7,8	8,3	8,8
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	15,6	18,7	21,2	24,2	27,1	30,3

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 eläkelakeja. Suomen työeläkejärjestelmä on osittain rahastoiva, sillä osa työeläkkeiden rahoituksesta tulee etukäteen rahastoiduista eläkevaroista ja niiden tuotosta. Työeläkkeet rahoitetaan kuitenkin pääosin vuosittain työntekijöiltä ja työnantajilta perittävillä työeläkemaksuilla. Lisäksi valtion työntekijöiden sekä yrittäjien, maatalousyrittäjien ja merimiesten eläkkeistä osa rahoitetaan valtion budjetista. Työntekijöiden eläkemaksu on saman suuruinen kaikissa eläkelaeissa. Eläkkeet karttuvat kaikissa eläkelaeissa lähes samalla tavalla koko työuran aikaisista ansioista. Alkavia vanhuuseläkkeitä pienennetään elinajanodotteen kasvun huomioivalla elinaikakertoimella. Maksussa olevia eläkkeitä korotetaan vuosittain työeläkeindeksillä, jossa kuluttajahintojen muutoksella on 80 % paino ja ansiotason muutoksella 20 % paino.

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

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

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

Valtion eläkejärjestelmän piirissä vakuutetut työntekijät (n. 6 % vakuutetuista) ja valtion työntekijät 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 eläkemenosta katetaan suoraan valtion budjetista.

Eläkkeiden etukäteisrahastoinnin ansiosta työeläkesektori on ollut historiassa voimakkaasti ylijäämäinen. Eläkeikäisen väestön määrän lisäys kasvattaa eläkemenoja, mikä on johtanut työeläkelaitosten ylijäämän supistumiseen. Etukäteisrahastoinnin ansiosta omaisuustulot ovat kuitenkin huomattavia, jolloin eläkerahastot eivät ala nimellisesti purkautua, vaikka eläkemenot ylittävätkin maksutulot. Kokonaisuutena työeläkelaitosten ylijäämä on supistunut 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen keskimäärin runsaasta kolmesta prosentista suhteessa BKT:hen 0,9 prosenttiin v. 2019. Myös yksityisen sektorin työeläkelaitokset luetaan kansantalouden tilinpidossa julkiseen talouteen ja niiden varallisuus julkisen talouden varallisuudeksi.

Työeläkesektorin ylijäämän ennakoidaan supistuvan lähelle tasapainoa v. 2020 koronaviruskriisin aiheuttaman palkkasumman supistumisen ja työeläkemaksujen määräaikaisen alentamisen seurauksena. Sektorin omaisuustulot supistuvat myös rahoitusmarkkinoiden romahduksen vuoksi. Seuraavina vuosina sektorin ylijäämä paranee määräaikaisen maksualennuksen päättyessä ja talouden toipuessa. Vuosina 2022—2025 työntekijän työeläkemaksua korotetaan vuoden 2020 alennuksen kompensoimiseksi.

Muut sosiaaliturvarahastot

Muut sosiaaliturvarahastot sisältävät muita julkiselle vallalle määriteltyjä sosiaaliturvan tehtäviä toteuttavat yksiköt. Näitä ovat mm. Kansaneläkelaitos (Kela) sekä ansiosidonnaista työttömyysvakuutusjärjestelmää hoitavat yksiköt. Kelan toiminta rahoitetaan lakisääteisesti vakuutettujen ja työntekijöiden sairausvakuutusmaksuilla sekä julkisen sektorin osuuksilla. Valtion osuus Kelan rahoituksesta v. 2018 oli n. 77 %, vakuutusmaksujen osuus n. 18 % ja kuntien osuus n. 5 %. Vuonna 2019 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 2019 työttömyyskassojen maksamat etuudet olivat yhteensä 1,5 mrd. euroa. Työllisyysrahastolla on suhdannepuskuri, jonka nettovelka tai nettovarallisuus saa olla korkeintaan määrän, joka vastaa 6 % työttömyysasteesta aiheutuvia vuotuisia menoja.

Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema kääntyy v. 2020 alijäämäiseksi koronaviruskriisin aiheuttaman työttömyysmenojen nopean kasvun takia. Sektori jää alijäämäiseksi seuraaviksi vuosiksi. Keskipitkällä aikavälillä sektori on lähes tasapainossa, mutta rahoitustasapaino voi vaihdella hieman vuosittain puskurirahastojen joustaessa. 2000-luvulla muut sosiaaliturvarahastot ovat poikenneet tasapainosta vuosittain korkeintaan 0,4 % suhteessa BKT:hen.

8. Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla

Edellä luvuissa 5—7 on käsitelty erikseen kutakin julkisen talouden alasektoria. Luvussa 8 pyritään tekemään yhteenvetävä tarkastelu hallituksen päätösperäisistä toimenpiteistä ja niiden vaikutuksesta koko julkiseen talouteen. Luvun 8 tarkastelussa huomioon ei oteta ns. rahoitustaloustoimia.

8.1. Toimenpiteiden kokonaisuittelu ja ajoitus

Seuraavaan taulukkoon on koottu pääministeri Marinin hallituksen tuloja ja menoja koskevien päätösten kumulatiivinen vaikutus julkiseen talouteen vuosina 2019—2024. Julkisen talouden tasapainoa heikentävät toimenpiteet on esitetty miinusmerkkisinä ja vahvistavat toimenpiteet plusmerkkisinä. Vaikutukset on esitetty suhteessa edellisen vaalikauden viimeiseen julkisen talouden suunnitelmaan, toisin sanoen 4.4.2019 tehtyyn tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Taulukossa huomioon otettujen päätösperäisten toimenpiteiden lisäksi hallitus pyrkii nostamaan työllisyysastetta ja työllisten määrää työllisyyttä vahvistavilla uudistuksilla. Lisäksi toteutetaan julkiseen talouteen kohdentuvia tuottavuustoimia.

Koronavirustilanteeseen liittyvät toimet

Hallitus on päättänyt vuoden 2020 ensimmäisissä lisätalousarvioissa lukuisista määräaikaista ja kohdennetuista toimenpiteistä mm. koronaviruksen terveydellisten ja taloudellisten vaikutusten torjuntaan. Valtion budjettitalouden määrärahoina tämä tarkoittaa yhteensä n. 4,1 mrd. euron päätösperäisiä panostuksia v. 2020—2024. Budjetin määrärahoista pääomasijoitus Suomen Teollisuussijoitukselle ja lainat tutkimus- ja innovaatiotoimintaan eivät kuitenkaan sisälly alla olevan taulukon lukuihin, sillä kummallakaan ei lähtökohtaisesti ole vaikutusta kansantalouden tilinpidon mukaiseen valtiontalouden rahoitusasemaan. Huojennetut verojen maksujärjestelyt heikentävät valtion taloutta n. 1,4 mrd. eurolla v. 2020, sillä valtio kompensoi myös kuntien verotulomenetykset, ja vahvistavat valtiontaloutta vastaavasti v. 2021. Yrittäjien sosiaaliturvatuuksiin ja yritysten sosiaaliturvamaksuihin liittyvät väliaikaiset järjestelyt heikentävät lisäksi sosiaaliturvarahastojen taloutta. Seuraavassa yksityiskohtaisempaa tietoa tehdyistä päätöksistä.

Hallitus on päättänyt toimenpiteistä, joilla tuetaan yrityksiä avustuksien, takauksien ja vero- ja sosiaaliturvamaksuihin liittyvien huojennuksien avulla. Yrityksille kohdennettujen tukitoimien tavoitteena on parantaa yritysten toimintaedellytyksiä ja vähentää siten koronavirustilanteen laukaiseman taantumien pitkäaikaisia vaikutuksia kasvuun ja työllisyyteen.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle on yritysten rahoitustilanteen helpottamiseksi lisätalousarviossa suorien tukien myöntämisvaltuuksia yhteensä 1,45 mrd. eurolla. Lisäksi Finnvera Oyj:n kotimaan rahoitusvaltuuksia on tarkoitus nostaa nykyisestä 4,2 mrd. euron enimmäismäärästä 12 mrd. euroon. Samalla valtion Finnveralle maksamaa luotto- ja takaustappioiden korvausosuutta nostettaisiin 50 prosentista 80 prosenttiin. Takaustappiokorvausten arvioitu kasvu näkyy budjettitalouden menoissa kasvaneina menoina kehyskaudella.

Verojen maksujärjestelyihin kuuluvilla veroilla laskettavaa viivästyskorkoa alennetaan määräaikaista seitsemästä prosentista neljään prosenttiin. Samalla Verohallinto helpottaa maksujärjestelymenettelyn ehtoja. Verojen maksujärjestelyjen tavoitteena on hillitä koronavirusepidemian

leviämisen ja väestön suojelemiseksi toteutettujen rajoitustoimenpiteiden seurauksena yrityksille aiheutuneita maksuvaikeuksia. On hyvä huomioida, että tämän toimenpiteen vaikutukset eivät näy alla esitettyssä taulukossa, sillä taulukko mukailee kansantalouden tilinpidon mukaisia kirjauskäytäntöjä¹⁾.

Kunnille korvataan v. 2020 n. 0,5 mrd. eurolla verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista aiheutuvia verotulojen viivästymisiä. Vuodelle 2021 kuntien korvauksiin kohdistuu vastaava vähennys. Toimenpide sisältyy alla olevassa taulukossa veroperusteiden muutosten kompensatioon.

Yksityisen sektorin työeläkemaksua alennetaan työmarkkinaosapuolten ehdotuksen mukaisesti 1.5.—31.12.2020. Rahoitus katetaan työeläkejärjestelmän EMU-puskurista. Puskuria kartutetaan uudelleen korottamalla työeläkemaksua vuosiksi 2022—2025. Lisäksi v. 2020 on vuoden sisällä mahdollisuus lykätä työeläkemaksuja kolmella kuukaudella.

Koronavirustilanne kasvattaa myös terveydenhuollon ja erityisesti erikoissairaanhoidon tarvetta. Lisäksi hallitus on osoittanut vuodelle 2020 lisäpanostuksia hoitolaitteisiin, suojarusteisiin, testaukseen ja mm. rokotetutkimukseen. Rokotetutkimukseen lisätään pysyvästi 1,5 milj. euroa.

Lisäksi on päätetty toimista, jotka eivät vaikuta taulukossa esitettyihin lukuihin. Näitä toimia ovat Suomen Pankin ja Valtion Eläkerahaston sijoitusten kasvattaminen kotimaisiin yritystodistuksiin, valtioneuvoston Finnairin rahoitustarpeisiin, huoltovarmuuskriittisen rahtiliikenteen valtioneuvoston varustamoyhtiöille, luottolaitosten pääomavaatimusten alentaminen sekä mm. Senaatti-kiinteistöjen ja Metsähallituksen yksityisille vuokralaisilleen mahdollistamat vuokranalennukset.

Hallituksen pysyvät lisäpanostukset

Pysyviä julkisen talouden menoja on syksyn 2019 julkisen talouden suunnitelmassa lisätty hallituksen päätöksin n. 1,4 mrd. eurolla vuoden 2023 tasolla verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Pysyvät menolisäykset kohdennetaan mm. osaamisen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistamiseen sekä ilmastopoliittisiin toimiin.

Pieni osa menolisäyksistä rahoitetaan siten, että valtion budjettitalouden menoja ja tuloja uudelleen kohdennetaan mm. alentamalla eräiden siirtomäärärahojen tasoa.

Vanhuspalvelulain hoivahenkilöstön mitoitusta koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle. Esityksen taloudellisten vaikutusten kattamiseksi kuntien valtionosuuksia korotetaan lokaan julkisen talouden suunnitelmaan jo sisältyneen 70 milj. euron rahoituksen päälle 195,5 milj. eurolla vuoden 2024 tasolla, minkä lisäksi lähihoitajakoulutukseen kohdennetaan määräaikaaisesti lisärahoitusta. Em. lisäkustannuksia rahoitetaan useilla eri säästöillä. (Ks. tarkemmin luku 5.3)

Hoivahenkilöstön mitoitusta koskevien päätösten ohella hallitus on kohdentanut kehyskaudelle 2021—2024 uusia osin määräaikaaisia ja osin pysyviä lisäpanostuksia. (Ks. tarkemmin luku 5.3.1)

¹⁾ Maksuviivästyksen korjataan kansantalouden tilinpidossa suoriteperusteisesti julkisen talouden tuloiksi sille vuodelle, jona maksuvelvoite syntyy.

Määräaikaiset tulevaisuusinvestoinnit vuosille 2020—2022

Lokakuun 2019 julkisen talouden suunnitelmassa ja vuoden 2020 talousarviossa kohdennettiin vuosille 2020—2022 yhteensä n. 1,4 mrd. euroa ns. tulevaisuusinvestointeihin. Lisäksi valtion asuntorahastosta (VAR) kohdennetaan yhteensä yli 200 milj. euron panostukset v. 2020—2022. Hallitusohjelman mukaan tulevaisuusinvestoinnit on tarkoitus rahoittaa pääosin omaisuustuloilla siten, että ne eivät johda lisävelkaantumiseen v. 2023.

Veroperustemuutokset

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

Veropohjaa tiivistetään poistamalla asuntolainojen korkojen verovähennysoikeus asteittain hallituskauden aikana. Myös kotitalousvähennystä supistettiin v. 2020. Pieni- ja keskituloisten ansiotuloverotusta kevennettiin v. 2020 alusta lukien ja alun perin määräaikaiseksi säädetyn solidaarisuusveron voimassaoloa jatkettiin v. 2023 saakka.

Energiatuotannon ja -käytön päästöohjausta lisätään poistamalla hallituskauden aikana energiain-
tensiivisen teollisuuden energiaveron palautusjärjestelmä ja alentamalla II veroluokan sähkövero EU:n sallimaan minimitasoon. Työkone- ja lämmityspolttoaineiden verotusta kiristetään 100 milj. eurolla asteittain hallituskauden aikana. Liikennepolttoaineiden verotusta korotetaan 250 milj. eurolla vuoden 2020 aikana. Parafiinisen dieselöljyn verotuen poistaminen asteittain hallituskauden aikana kasvattaa energiaveron tuottoa vuositasolla 120 milj. eurolla. Terveyttä pyritään edistämään korottamalla tupakan, alkoholin ja virvoitusjuomien valmisteveroja yhteensä 275 milj. eurolla.

Hallitusohjelman mukaisesti veroperusteisiin tehtyjen muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille. Verotusta koskevia muutoksia käsitellään yksityiskohtaisemmin valtiontalouden osalta luvussa 5.4 ja kuntatalouden osalta luvussa 6.2 sekä koko julkisen talouden osalta luvussa 8.3.

Sosiaaliturvamaksut

Työttömyysmenojen kääntyminen laskuun mahdollisti työttömyysvakuutusmaksun alentamisen vuosina 2018—2020. Lisäksi kilpailukykysovimuksessa sovitut osin tilapäiset sairausvakuutusmaksujen alennukset päättyivät vuoden 2019 lopussa. Työttömyysvakuutusmaksu pysyy ennallaan vuodesta 2020 lähtien.

Julkisen sektorin tuottavuuden parantaminen

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

hallinnonaloilla että poikkihallinnollisesti. Toimenpiteet tuottavuuden edistämiseksi kohdistuvat esimerkiksi julkisen hallinnon tila-asioihin, hankintoihin, ICT:n hyödyntämiseen sekä muiden tavoitteiden ohella kuntien toiminnan ja rakenteiden kehittämistoimenpiteisiin.

Tuottavuustoimenpiteitä rahoitetaan pääosin valtiovarainministeriön momentilta 28.70.05 (Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden kehittämisen tuki ja ohjaus sekä julkisen hallinnon tuottavuuden edistäminen). Valtioneuvosto antoi 16.1.2020 valtioneuvoston asetuksen toiminnan tehostamisen, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen ja pelastustoimen uudistamisen valtionavustuksista, joka koskee kyseiseltä momentilta kunnille ja kuntayhtymille myönnettäviä avustuksia. Asetuksen perusteella avustuksissa arvioidaan erityisesti rahoitettavien hankkeiden yhteiskunnallisen ja taloudellisen vaikuttavuuden toteutumista sekä hankkeen yleistä merkitystä.

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

Taulukko 14. Tuloja ja menoja koskevien päätösten vaikutus julkiseen talouteen yhteensä, kumulatiivinen, mrd. euroa

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

Taulukko 14. Tuloja ja menoja koskevien päätösten vaikutus julkiseen talouteen yhteensä, kumulatiivinen, mrd. euroa

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

¹⁾ Ei sisällä valtion ja kuntien yhteisrahoitteisten liikennehankkeiden kuntatalousvaikutuksia.

8.2. Julkisen talouden menoihin kohdistuvat toimet

Alla olevassa taulukossa esitetään pääministeri Marinin hallituksen päättämien, julkisen talouden menoihin 2019—2024 vaikuttavien toimenpiteiden vuotuinen muutos nettona¹⁾. Tarkastelu ei sisällä ns. finanssisijoitusmenoja, jotka eivät myöskään sisälly julkisen talouden lukuihin kansantalouden tilinpidon mukaisissa tarkasteluissa.

Julkisen talouden menot kasvavat merkittävästi v. 2020, mihin vaikuttavat sekä hallituksen pysyvät lisäpanostukset, kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit että koronavirukseen liittyvät toimet. Siirtomenot kotitalouksille kasvavat erityisesti v. 2020 hallituksen päättämien etuusparannusten sekä koronavirustilanteeseen liittyvien määräaikaisten etuusmuutosten myötä. Siirtomenot elinkeinoelämälle kasvavat hetkellisesti v. 2020, kun yrityksille maksetaan tukia koronavirustilanteen vuoksi. Vuodesta 2022 lukien siirtomenoja elinkeinoelämälle pienentää energiaveron palautusjärjestelmää koskeva muutos. Reaalisijoitusmenoissa on otettu huomioon myös perusväylänpitoon kohdistetut lisäykset — niin hallituksen päättämät lisäpanostukset kuin ns. parlamentaarisen työryhmän esittämä tasokorotus, joka oli huomioitu jo teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa vuodesta 2022 lukien.

Lisäksi taulukkoon sisältyy edellisten hallitusten toimenpiteiden yhteisvaikutus, jossa lähinnä näkyy pääministeri Sipilän hallituksen menosäästöt vuodelle 2019.

¹⁾ Taulukossa julkisen talouden menoja lisäävät, eli tasapainoa heikentävät, toimenpiteet on esitetty plusmerkkisinä.

Taulukko 15. Julkisen talouden menoihin vaikuttavat toimenpiteet, vuotuinen muutos, netto, mrd. euroa

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

¹⁾ Ei sisällä valtion ja kuntien yhteisrahoitteisten liikennehankkeiden kuntatalousvaikutuksia.

8.3. Julkisen talouden tuloihin kohdistuvat toimet

Oheisessa taulukossa esitetään tietoja julkisen talouden tuloihin vuosina 2020—2024 vaikuttavien päätösperäisten toimien ajoituksesta nettona. Netolla tarkoitetaan tuloja lisäävien ja vähentävien toimien yhteenlaskettua vaikutusta. Taulukossa on otettu huomioon myös edellisellä vaalikaudella päätettyjä veroperustemuutoksia, ansiotuloveroperusteisiin tehtävät indeksitarkistukset sekä kertaluonteiset verotuksen ajoittumisen muuttumiseen vaikuttavat tekijät.

Veroperustemuutosten lisäksi taulukossa on esitetty koronavirustilanteeseen liittyvän maksujärjestelyn arvioitu vaikutus verotuloihin. Koronavirusepidemian takia maksuvaikeuksiin joutuneiden yritysten tilannetta helpotetaan tekemällä muutoksia verojen maksujärjestelyihin ja alentamalla verojen viivästyskorkoa. Jos maksujärjestelyn piiriin tulisi 10 % veroista, se siirtäisi verkertymää vuodelta 2020 n. 1,4 mrd. euroa seuraavaan vuoteen. Lisäksi tuloa kasvattaisivat viivästyskorot. Järjestelyä voidaan hyödyntää ansiotuloista maksettavien ennakonpidätysten, yhteisöveron, arvonlisäveron, vakuutusmaksuveron, kiinteistöveron, työnantajan sairausvakuutusmaksun, valmisteverojen, autoveron ja ajoneuvoveron osalta. Valmiste-, auto- ja ajoneuvoverojen osalta vaikutukset ovat todennäköisesti vähäisiä. Suuri osa valmisteveroista kertyy suurilta yrityksiltä, jotka yleensä maksavat valmisteverot ajallaan ja jotka eivät ole sellaisia tahoja, jotka todennäköisemmin joutuvat maksuvaikeuksien piiriin.

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

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

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

9. Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista**Taulukko 17. Valtionhallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa**

	2019*	2020**	2021**	2022**	2023**	2024**
Välittömät verot	15,2	13,6	15,3	15,0	15,7	16,3
Tuotannon ja tuonnin verot	33,6	32,3	34,0	34,6	35,4	36,0
Sosiaaliturvamaksut	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Verot ja sosiaaliturvamaksut yhteensä 2)	49,5	46,6	50,1	50,4	51,9	53,2
Muut tulot 3)	9,6	9,4	9,2	9,3	9,3	9,3
siitä korkotulot	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
Tulot yhteensä	59,1	56,0	59,3	59,7	61,2	62,6
Kulutusmenot	14,7	16,3	15,6	15,9	16,1	16,4
Tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	40,9	45,5	43,3	44,4	45,4	46,3
siitä muille julkisyhteisöille	28,6	32,0	30,9	32,1	32,7	33,5
Korkomenot	1,9	1,6	1,5	1,4	1,5	1,7
Pääomamenot 4)	4,4	5,1	5,1	5,1	5,0	5,0
Menot yhteensä	61,9	68,5	65,6	66,9	68,1	69,1
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-2,8	-12,5	-6,3	-7,2	-6,9	-6,8

Taulukko 18. Paikallishallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2019*	2020**	2021**	2022**	2023**	2024**
Verot ja sosiaaliturvamaksut	23,2	23,0	24,1	24,4	25,2	25,9
siitä kunnallisvero	19,4	19,7	20,2	20,8	21,5	22,1
yhteisövero	1,9	1,4	2,0	1,7	1,8	1,8
kiinteistövero	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0
Muut tulot 2)	19,6	21,7	21,2	22,4	23,2	24,0
siitä korkotulot	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
siitä tulonsiirrot valtiolta	14,3	16,1	15,6	16,6	17,2	17,7
Tulot yhteensä	42,7	44,6	45,3	46,9	48,4	49,8
Kulutusmenot	37,0	39,0	39,9	41,3	42,7	44,3
siitä palkansaajakorvaukset	21,9	22,5	23,1	23,7	24,3	24,9
Tulonsiirrot	2,7	2,8	2,9	3,0	3,2	3,4
siitä sosiaalietuudet ja -avustukset	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1
korkomenot	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4
Pääomamenot 3)	6,0	6,3	6,5	6,3	6,2	6,2
Menot yhteensä	45,7	48,1	49,3	50,7	52,1	53,9
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-2,9	-3,5	-4,0	-3,8	-3,7	-4,1

Taulukko 19. Työeläkelaitokset

	2019*	2020**	2021**	2022**	2023**	2024**
Sijoitustulot	4,0	3,9	3,8	4,2	4,9	5,3
Sosiaaliturvamaksut	22,8	21,4	23,0	23,9	24,5	25,1
siitä työnantajien maksut	15,5	13,8	15,3	15,9	16,3	16,7
vakuutettujen maksut	7,3	7,5	7,7	7,9	8,1	8,3
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	2,4	2,7	2,6	2,7	2,8	2,8
Muut tulot	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Tulot yhteensä	29,6	28,4	29,9	31,3	32,6	33,7
Kulutusmenot	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
Sosiaalietuudet ja -avustukset	24,5	25,4	26,2	27,1	28,2	29,2
Muut menot	2,1	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4
Menot yhteensä	27,4	28,4	29,2	30,2	31,3	32,3
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	2,2	0,0	0,7	1,0	1,2	1,4

Taulukko 20. Muut sosiaaliturvarahastot

	2019*	2020**	2021**	2022**	2023**	2024**
Sijoitustulot	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Sosiaaliturvamaksut	5,4	5,5	6,0	5,9	6,1	6,3
siitä työnantajien maksut	2,0	2,2	2,4	2,4	2,5	2,5
vakuutettujen maksut	3,5	3,3	3,5	3,5	3,6	3,7
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	13,3	14,8	14,2	14,3	14,3	14,5
Muut tulot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulot yhteensä	18,8	20,4	20,3	20,5	20,4	20,8
Kulutusmenot	3,1	3,2	3,4	3,5	3,5	3,6
Sosiaalietuudet ja -avustukset	13,9	16,4	15,6	15,7	15,8	16,0
Muut menot	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Menot yhteensä	18,1	21,0	20,3	20,5	20,6	21,0
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	0,7	-0,6	0,0	-0,2	-0,1	-0,1

Julkisen talouden ennuste muuttumattoman politiikan vallitessa**Taulukko 21. Muuttumattoman politiikan tulot ja menot**

	2019*	2019*	2020**	2021**	2022**	2023**	2024**
	taso,						
	mrd. euroa		% BKT:sta				
Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	125,2	52,2	52,5	53,8	53,1	53,1	53,1
Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	128,0	53,3	59,8	57,9	57,2	56,9	56,8

LIITE 1	Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset
LIITE 2	Valtiontalouden kehyksen hinta- ja kustannustaso- tarkistukset
LIITE 3	Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan
LIITE 4	Talousoikeuden riskit ja vaikutus julkiseen talouteen
LIITE 5	Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen

LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset

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

	2018	2018	2020	2021	2022	2023	2024
BKT, määrän muutos	1,6	1,0	-5,5	1,3	1,3	1,0	0,8
BKT, hinnan muutos	1,8	1,8	1,2	1,8	1,9	1,9	1,9
BKT, arvo, milj. euroa	233 619	240 078	229 391	236 639	244 197	251 226	258 047
BKTL, arvo, milj. euroa	234 439	239 535	228 848	236 096	243 654	250 683	257 504
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	1,1	1,0	0,7	1,3	1,5	1,5	1,6
Ansiotasoindeksi, muutos-%	1,7	2,4	1,9	2,5	2,3	2,4	2,5
Rakennuskustannusindeksi, muutos-%	2,2	1,0	1,4	1,9	2,0	2,2	2,3
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi, muutos-%	4,7	1,0	1,3	1,9	2,1	2,2	2,2
Työttömyysaste, %	7,4	6,7	8,0	8,1	7,9	7,8	7,8
Palkkasumma, muutos-%	4,6	3,1	-2,0	2,7	2,8	2,5	2,5
Lyhyt korko, 3 kk, %	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,1	0,3	0,6
Pitkä korko, 10 v, %	0,7	0,1	0,1	0,3	0,6	0,9	1,1
TyEL-indeksi	2548	2585	2617	2640	2682	2727	2773
KEL-indeksi	1617	1617	1633	1643	1666	1691	1716
Peruspalvelujen hintaindeksi, ennuste	1,4	1,4	1,4	2,3	2,1	2,2	2,3
TAEssa käytettävä kustannustason muutos (vos-indeksi)	0,0	0,0	2,4	2,3	2,1	2,2	2,3
— indeksin korjaus	0,0	0,0					
VOS-indeksi ilman 2016—2019 jäädytystä	0,6	1,3	2,4	2,3	2,1	2,2	2,3
Yliopistoindeksi (budjetoinnissa käytetty ennuste)	2,0	1,9	1,6	2,2	2,1	2,2	2,3
Ammatillisen koulutuksen indeksi	2,3	1,9	1,6	2,2	2,1	2,2	2,3
YLE-indeksi	1,5	1,9	1,5	2,1	2,0	2,1	2,2
Työttömyysvakuutusmaksu — työnantaja, keskimäärin	1,91	1,50	1,26	1,26	1,26	1,26	1,26
— työntekijä	1,90	1,50	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25

	2018	2018	2020	2021	2022	2023	2024
TyEL-maksu	24,4	24,4	22,9	24,4	24,8	24,8	24,8
— työnantaja ¹⁾	17,8	17,4	15,4	17,0	17,3	17,3	17,3
— työntekijä alle/= 53 v.	6,35	6,75	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15
— työntekijä yli 53 v.	7,85	8,25	8,65	8,65	8,65	8,65	8,65
— palkkakerroin	1,391	1,417	1,446	1,470	1,503	1,535	1,569
Vakuutetun sairausvakuutusmaksut							
— palkansaajien päiväraha-maksu	1,53	1,54	1,18	1,33	1,22	1,23	1,24
— palkansaajien ja yrittäjien sairaanhoitomaksu	0,00	0,00	0,68	0,64	0,63	0,63	0,62
— eläkeläisten sairaanhoito-maksu	1,53	1,61	1,65	1,61	1,60	1,60	1,59
Valtion työnantajamaksut	17,8	17,9	18,0	18,2	18,1	18,1	18,1
— savamaksu	0,86	0,77	1,34	1,49	1,38	1,39	1,40
— eläkemaksu (VaEL)	16,95	17,10	16,70	16,70	16,70	16,70	16,70
Kuntien työnantajamaksut	25,7	24,6	24,4	24,6	24,5	24,5	24,5
— savamaksu	0,86	0,77	1,34	1,49	1,38	1,39	1,40
— muut sosiaalivakuutusmaksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
— työttömyysvakuutusmaksu	2,49	1,96	1,63	1,63	1,63	1,63	1,63
— eläkemaksu (KuEL)	21,6	21,2	20,8	20,8	20,8	20,8	20,8

¹⁾ Vuoden 2020 maksu keskimääräinen maksu olettaen että maksua alennetaan 2,6 prosenttiyksikköä kesäkuun alusta lähtien. Maksua korotetaan vastaavasti 2022—2025

LIITE 2 Valtiontalouden kehysten hinta- ja kustannustasotarkistukset

Rakennemuutokset

Vuoden 2021 kehystaso nousee 17 milj. eurolla 7.10.2019 kehyspäätökseen verrattuna johtuen vuoden 2019 neljännen lisätalousarvion, vuoden 2020 talousarvion täydennyksen sekä tämän kehyspäätöksen rakennemuutoksista.

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

Kehyksen rakennemuutokset, milj. euroa

Momentti	Asia	2020	2021	2022	2023
LTAE 4					
2019					
32.50.64	Ajoitusmuutos Suomen rakennerahasto-ohjelman maksatuksissa		2,7	5,5	5,5
TAET 2020					
25.01.20	Ajoitusmuutos ns. WinCapita-korvausten maksatuksissa	20,0			
24.30.66	Kehitysyhteistyön yhteishankkeet. Läpivirtauserä, vastaava tulo momentilla 12.24.99	2,8			
32.20.46	Momentilla siirrytään määrärahan neutraalisti siirtomäärärahasta valtuusmenettelyyn. Tämän vuoksi tehdään kehyskorjaus jo aiemmin budjetoituja hankkeita koskien.	13,5	9,0	5,0	1,0
32.30.42	Ajoitusmuutos alueellisen pääomasijoitustoiminnan käynnistämiseksi	8,4			
JTS 2021—					
2024					
28.90.30	Ajoitusmuutos. Vanhuspalvelulain hoivahenkilöstön mitoittamiseen liittyvä rahoituksen täsmennys vuosien välillä.		5,0	-5,0	
29.40.89	Sitran lahjoitusta vastaava yliopistojen pääomitus. Läpivirtauserä, vastaava tulo momentilla 12.29.99. Momentti 29.40.89 on finanssisijoitusmomentti, jonka menot ovat lähtökohtaisesti kehysten ulkopuolisia. Ko. läpivirtauserä on tästä syystä kehysten ulkopuolinen, eikä siitä siten tarvitse tehdä kehyskorjausta.				
32.30.64	Ajoitusmuutos Suomen rakennerahasto-ohjelman maksatuksissa			10,0	26,2
33.20.50	Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajan noston rahoitusosuuksien tarkennus				
				-11,5	-23,0
Yhteensä		44,6	16,7	4,0	9,7

Hinta- ja kustannustasotarkistukset

Valtiontalouden kehyspäätös vuosille 2021—2024 laaditaan vuoden 2021 hinta- ja kustannustasossa. Osa menoista, kuten kehitysyhteistyömenot ja EU:n rakennerahasto-osuuksia vastaavat valtion rahoitusosuudet arvioidaan käyvin hinnoin, jolloin niihin sisältyy arvio kauden aikana ta-

pahtuvan hintatason nousun vaikutuksesta määrärahaan. Muilta osin menotaso tarkistetaan vuosittain arvioidun hinta- ja kustannustason nousun perusteella.

Hinta- ja kustannustasotarkistukset edelliseen kehyspäätökseen nähden ovat yhteensä 563 milj. euroa vuodelle 2021, kun huomioidaan vuoden 2021 hinta- ja kustannustasoon siirtymisen vaikutus.

Tarkistukset vuoden 2021 hinta- ja kustannustasoon kehyspäätökseen 7.10.2019 verrattuna, milj. euroa

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukailleen	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon	
		Lakisääteinen indeksikorjaus	Sopimusperusteinen hintakorjaus
			Muiden kehysmenojen kust.tasotarkistus
15-17 Eläkkeet	Työeläkeindeksi (TyEL)	42,5	
18-19 Puolustusmateriaalin hankkiminen	Ennakollinen korotus 1,5 %		22,9 ¹⁾
01-14 Palkat sekä sosiaaliturvamaksut	Sopimuskorotukset		
Liikenneverkon menot	Rakennuskustannusindeksi (RKI)		35,5
01-14, 20-28 Muut toiminta- ja kulutusmenot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)		45,7
30-39 Laskennalliset valtionavut kunnille ja kuntayhtymille ym.	Valtionosuusindeksi (VOS)	186,6	
30-39 Muut valtionavut kunnille ja kuntayhtymille	Valtionosuusindeksi (VOS)		24,4
30 Valtionrahoitus ammatilliseen koulutukseen	Ammatillisen koulutuksen indeksi	19,5	
40-49 Valtionavut elinkeinoelämälle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)		36,4
50-59 Lakisääteisesti indeksoitavat valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kansaneläkeindeksi (KEL), Työeläkeindeksi (TyEL), Kuluttajahintaindeksi (KHI)	17,9	
51-52 Valtionrahoitus ev.-lut. kirkolle ja avustus ortodoksiselle kirkolle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)	1,5	
50-59 Ei-indeksoitavat valtionavut kotitalouksille	Kansaneläkeindeksi (KEL)		10,5
50 Valtionrahoitus yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintaan	Yliopistoindeksi	55,2	
50-59 Muut valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kuluttajahintaindeksi (KHI)		16,1
60 Siirrot talousarvion ulkopuolisiin valtion rahastoihin	Kuluttajahintaindeksi (KHI)		5,7

Tarkistukset vuoden 2021 hinta- ja kustannustasoon kehyspäätökseen 7.10.2019 verrattuna, milj. euroa

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukailleen	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon		Tarkistus kehystasoon
		Lakisääteinen indeksikorjaus	Sopimusperusteinen hintakorjaus	Muiden kehysmenojen kust.tasotarkistus
60 Siirrot Kansaneläkelaitokselle	Kansaneläkeindeksi (KEL)	23,1		
60 Valtionosuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista	Kansaneläkeindeksi (KEL)	1,2		10,9
61-65 EU:n rakennerahasto-osuuksia vastaavat valtion rahoitusosuudet ja muut siirrot kotimaahan	Sisältyy ohjelma-kehyyksiin			
66-68 Siirrot ulkomaille	Käyvin hinnoin			
69 Siirrot EU:lle	EU:n BKT:n hintaindeksi			
70-79 Reaalisijoitukset	Rakennuskustannusindeksi (RKI)			0,6
90-99 Muut menot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			1,0
Lisätalousarviovaraus ja jakamaton varaus	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			5,8
Yhteensä vuonna 2021		347,5	22,9	192,6

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⁾

	2020	2021	2022	2023
Julkinen talouden rahoitusasema, syksy 2019	-1,4	-1,5	-1,5	.1,4
Valtio:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-2,0	-1,3	-1,4	-1,4
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	-1,7	-0,2	-0,1	-0,1
Muiden tekijöiden vaikutus	0,0	0,0	0,0	0,0
Paikallishallinto:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-1,0	-0,7	-0,7	-0,6
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,4	-0,1	0,1	0,1
Muiden tekijöiden vaikutus	0,1	0,3	0,2	0,3
Työeläkerahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	0,1	0,1	0,1
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,5	-0,6	-0,6	-0,5
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,5	0,0	0,1	0,1
Muiden tekijöiden vaikutus	0,1	0,1	0,3	0,2
Muut sosiaaliturvarahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	0,1	0,1	0,1
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,1	0,1	0,1
Muiden tekijöiden vaikutus	-0,1	0,0	0,0	0,0
Julkinen talouden rahoitusasema, kevät 2020	-7,2	-4,0	-4,1	-3,8

¹⁾ Pyörityksistä johtuen luvut eivät välttämättä summaudu yhteen.

LIITE 4 Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen

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

Koronavirus heikentää taloudellista aktiviteettia kaikkialla. Sen negatiiviset vaikutukset myös talouteen ovat sitä suurempia mitä laajemmalle virus leviää, mitä useampi sairastuu ja etenkin mitä mittavimpiin ja pidempikestoisiin sulkutoimiin ryhdytään viruksen leviämisen estämiseksi. Arvioihin häiriön kestosta liittyy paljon epävarmuutta. Perusurassa oletetaan, että taloudellista aktiviteettia rajoittavat toimenpiteet kestävät 3 kuukautta. Perusuran mukaista talouskehitystä on kuvattu tarkemmin luvussa 3.1.

Oheisessa taulukossa on esitetty perusuraa hitaamman ja nopeamman kasvun vaikutuksia työttömyyteen sekä julkisen talouden rahoitusasemaan ja velkaan. Laskelmissa on oletettu, että talouden rajoitukset kestävät 1 kuukauden pidempään tai lyhyempään. Tuotannon vuosittaisella kasvulla mitattuna kasvu poikkeaa vuonna 2020 kaksi prosenttiyksikköä molempiin suuntiin perusuraan nähden.

Hitaamman kasvun vaihtoehdossa kokonaistuotannon kasvu olisi vaimeampaa vuosina 2020—2021. Työttömyysaste päätyisi 8,3 prosenttiin. Tämä vähentäisi entisestään julkisen talouden kestämiä verotuloja ja lisäisi työttömyyteen liittyviä menoja. Julkisen talouden alijäämä olisi yli 8 % ja velkasuhde nousisi yli 70 prosenttiin v. 2020. Vuonna 2024 julkisen talouden velkasuhde olisi 85 %.

Perusuraa 2 prosenttiyksikköä nopeampi kasvu ei riitä kääntämään talouden suuntaa. Jos epidemian torjuntarajoitukset osoittautuisivat hieman lyhyemmiksi, työttömyyden nousu jäisi aavistuksen maltillisemmaksi. Julkisyhteisöjen rahoitusasema pysyisi silti syvästi alijäämäisenä ja velkasuhde kasvaisi edelleen huomattavasti.

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 prosentissa 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.

Karkean arvion mukaan korkotason nousu 1 prosenttiyksiköllä lisäisi julkisyhteisöjen omaisuus-tuloja noin miljardilla eurolla samalla kun julkisyhteisöjen korkomenot kasvaisivat aluksi yli puoli miljardia euroa. Korkomenot kasvaisivat vuoteen 2024 mennessä hieman noin miljardi euroa perusuraa suuremmiksi. Julkinen alijäämä parani aluksi n. 0,7 mrd. euroa, mutta parantava vaikutus supistuisi lähelle nolaa korkomenojen kasvaessa seuraavina vuosina. Työeläkelaitosten omaisuustulot kasvaisivat n. 0,6 mrd. euroa ja muiden julkisyhteisöjen n. 0,4 mrd. euroa. Julki-

nen velka kasvaisi perusuraan verrattuna, koska työeläkelaitosten ylijäämällä ei voida rahoittaa muiden julkisyhteisöjen heikentyntä rahoitusasemaa.

Laskelmassa oletetaan korkotuottojen osalta, että korkotason muutos vaikuttaa vain korkoa tuottavien omaisuuserien tuottoon välittömästi eikä sijoitusten jakauma muutu. Yleisen korkotason muutokset voivat vaikuttaa myös muiden kuin korkoa tuottavien omaisuuserien tuottoon. Tällöin julkisen talouden tasapaino olisi korkotason noustessa laskelmaa parempi. Korkotaso voi vaikuttaa myös sijoituspäätöksiin, jolloin esimerkiksi korkotason laskiessa siirrytään paremmin tuottaviin sijoituksiin.

Herkkyystarkastelu

Perusura	2019	2020	2021	2022	2023	2024
BKT, muutos, %	1,0	-5,5	1,3	1,3	1,0	0,8
Työttömyysaste, %	6,7	8,0	8,1	7,9	7,8	7,8
Rahoitusasema, % BKT:sta	-1,1	-7,2	-4,0	-4,1	-3,8	-3,7
Julkinen velka, % BKT:sta	59,4	69,1	71,5	73,8	76,3	78,7
Hidas kasvu						
BKT, muutos, %	1,0	-7,5	1,0	1,3	1,0	0,8
Työttömyysaste, %	6,7	8,3	8,3	8,2	8,1	8,1
Rahoitusasema, % BKT:sta	-1,1	-8,2	-5,2	-5,3	-5,0	-4,9
Julkinen velka, % BKT:sta	59,4	71,2	74,7	77,8	81,2	84,5
Nopea kasvu						
BKT, muutos, %	1,0	-3,5	1,5	1,2	1,0	0,8
Työttömyysaste, %	6,7	7,8	7,8	7,6	7,5	7,5
Rahoitusasema, % BKT:sta	-1,1	-6,2	-2,9	-3,1	-2,7	-2,6
Julkinen velka, % BKT:sta	59,4	67,0	68,4	69,9	71,7	73,3
Korkomenojen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		0,1	0,2	0,3	0,3	0,4
Korkotulojen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Alijäämän muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		0,3	0,2	0,1	0,1	0,0
Velanottotarpeen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		-0,1	0,0	0,1	0,2	0,2

LIITE 5 Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen

Oheisessa taulukossa vertaillaan Suomen valtiovarainministeriön ennustetta komission talven väliennusteeseen bruttokansantuotteen muutoksen ja inflaation osalta. Muita ennusteita vertaillaan komission syysennusteeseen. Toisin kuin komission talven väliennuste, valtiovarainministeriön ennuste sisältää arvioita koronavirusepidemian vaikutuksesta talouteen.

Vertailu komission edelliseen ennusteeseen

	Komission ennuste				VM ennuste			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
BKT, muutos, % ¹⁾	1,6	1,5	1		1	-5,5	1,3	1,3
Kuluttajahintaindeksi, muutos, % ¹⁾	1,1	1,4	1,5		1	0,7	1,3	1,5
Työttömyysaste, % ²⁾	6,7	6,5	6,4		6,7	8	8,1	7,9
Julkisyhteisöjen rahoitusasema, % BKT:sta ²⁾	-1,1	-1,4	-1,6		-1,1	-7,2	-4,0	-4,1
Rakenteellinen jäämä, % BKT:sta ²⁾	-1,4	-1,6	-1,6		-2,4	-5,2	-2,7	-3,5
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta ²⁾	59,2	59,3	59,8		59,4	69,1	71,5	73,8

¹⁾ Komission talviennuste helmikuu 2020

²⁾ Komission syysennuste marraskuu 2019