

# HALLITUKSEN VUOSIKERTOMUS 2019

VALTIOEUVOSTON JULKAISUJA 2020:2

[vn.fi](http://vn.fi)



VALTIOEUVOSTO  
STATSRÅDET



Valtioneuvoston julkaisu 2020:2

## Hallituksen vuosikertomus 2019

Valtioneuvosto

ISBN: 978-952-287-865-6

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020



Painotuotteet  
4041-0619



## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Valtioneuvosto	20.5.2020	
<b>Tekijät</b>	Valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö		
<b>Julkaisun nimi</b>	Hallituksen vuosikertomus 2019		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtioneuvoston julkaisuja 2020:2		
<b>Diaari/hankenumero</b>	VN/13080/2019		
<b>ISBN painettu</b>	978-952-287-861-8	<b>ISSN painettu</b>	2490-0613
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-865-6	<b>ISSN PDF</b>	2490-0966
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-865-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-865-6</a>		
<b>Sivumäärä</b>	115	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	vuosikertomus, tilinpäätös, valtioneuvosto		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyinä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.</p> <p>Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä. Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Säädöstasolla kertomuksen sisältöä määrittävät erityisesti myös valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) vaatimukset.</p> <p>Hallituksen vuosikertomus vuodelta 2019 muodostuu viidestä osasta: vuosikertomuksesta sekä liitteestä 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset, liitteestä 2 Tilinpäätöslaskelmat, liitteestä 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta sekä liitteestä 4 Valtion yhtiöomistus, liikelaitokset ja talousarvion ulkopuoliset rahastot.</p> <p>Alkuvuodesta 2020 Euroopassa levisi Kiinasta alkunsa saanut uuden koronaviruksen aiheuttama COVID-19-tartuntatauti-epidemia. Suomessa ensimmäiset viruksen leviämisen rajoittamista koskevat toimet tehtiin maaliskuussa 2020. Sekä epidemialla että sitä koskevilla rajoitustoimilla on merkittäviä toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnan eri osa-alueilla niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä. Tässä vuoden 2019 hallituksen vuosikertomuksessa ei käsitellä tilannetta epidemian aikana tai arvioida tilannetta sen jälkeen. Kertomus on kuvaus vuoden 2019 tilanteesta, COVID19-epidemian vaikutukset eivät tässä kertomuksessa näy esimerkiksi riskiarvioissa tai talouden kokonaiskuvassa.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Valtioneuvosto		
<b>Painopaikka ja vuosi</b>	PunaMusta Oy, 2020		
<b>Julkaisun jakaja/ myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Statsrådet	20.5.2020	
<b>Författare</b>	Statsrådets kansli, finansministeriet		
<b>Publikationens titel</b>	Regeringens årsberättelse 2019		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Statsrådets publikationer 2020:2		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	VN/13080/2019		
<b>ISBN tryckt</b>	978-952-287-861-8	<b>ISSN tryckt</b>	2490-0613
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-865-6	<b>ISSN PDF</b>	2490-0966
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-865-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-865-6</a>		
<b>Sidantal</b>	115	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	årsberättelse, statsrådet, bokslut		
<b>Referat</b>	<p>Enligt i 46 § i grundlagen ska statsrådet lämna en berättelse till riksdagen om regeringens verksamhet, skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut.</p> <p>Närmare bestämmelser om regeringens årsberättelse finns i 9 a § i lagen om statsrådet (175/2003) och i 17 och 18 § i lagen om statsbudgeten (423/1988). I 118 § i lagen om statsbudgeten förutsätts det att de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultat av statens verksamhet som tas in i regeringens årsberättelse ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och om statens intäkter och kostnader, om statens ekonomiska ställning och resultat (rättvisande bild). På författningsnivå fastställs årsberättelsens innehåll i synnerhet i förordningen om statsbudgeten (1243/1992).</p> <p>Regeringens årsberättelse för 2019 består av fem delar: den egentliga årsberättelsen samt bilaga 1) Ministeriernas resultatöversikter, bilaga 2) Bokslutskalkyler, bilaga 3) Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden och bilaga 4) Uppgifter om statens bolagsinnehav, affärsverk och fonder utanför statsbudgeten.</p> <p>En ny coronavirussjukdom, covid-19, med ursprung i Kina, spred sig i början av 2020 i Europa. I Finland vidtogs de första åtgärderna för att hindra virusets spridning i mars 2020. Såväl epidemin som begränsningsåtgärderna har betydande praktiska och ekonomiska följder för alla samhällsområden, både på lång och på kort sikt. I regeringens årsberättelse för 2019 tas inte läget under eller efter coronaepidemin upp. Årsberättelsen beskriver läget år 2019 och därför beaktas inte följderna av covid-19 i till exempel riskbedömningen eller i helhetsöversikten av ekonomin.</p>		
<b>Förläggare</b>	Statsrådet		
<b>Tryckort och år</b>	PunaMusta Ab, 2020		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Hallitukset vuonna 2019</b>	<b>9</b>
1.1	Hallitusten kokoonpanot	10
1.2	Ministereiden työnjako 31.12.2019	12
1.3	Pääministeri Rinteen ja pääministeri Marinin hallitusten toiminta kertomusvuonna	13
1.4	Lainvalmistelu	14
<b>2</b>	<b>Hallitusohjelman toimeenpano</b>	<b>17</b>
2.1	Kestävän talouden Suomi	18
2.1.1	Julkisen talouden kestävyys	18
2.1.2	Verotus muuttuvassa maailmassa	19
2.2	Kestävä kehitys	20
2.2.1	Kestävän kehityksen tila Suomessa kansainvälisten arvioiden valossa	21
2.2.2	Kestävän kehityksen tila Suomessa	21
2.2.3	Kansalaisraadin näkemys Suomen kestävän kehityksen tilasta	23
2.3	Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi	24
2.3.1	Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa	24
2.3.2	Luonnon monimuotoisuus	24
2.3.3	Asuntopolitiikka	25
2.4	Suomi kokoaan suurempi maailmalla	25
2.4.1	Ulko- ja turvallisuuspolitiikka	25
2.4.2	Eurooppa-politiikka	27
2.5	Turvallinen oikeusvaltio Suomi	30
2.5.1	Turvallisuus	30
2.5.2	Oikeusvaltion kehittäminen	32
2.5.3	Puolustuspolitiikka	33
2.6	Elinvoimainen Suomi	34
2.6.1	Kestävän kasvun edellytykset	34
2.6.2	Liikenneverkon kehittäminen	35
2.6.3	Maatalous	35
2.7	Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi	36
2.7.1	Työllisyyskehitys	36
2.7.2	Työllistymisen ja työllistämisen edellytykset	36
2.7.3	Tasa-arvon edistäminen	38
2.8	Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi	38
2.8.1	Hyvinvointi ja palvelujen kehittäminen	38
2.8.2	Sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistus	38
2.8.3	Sosiaaliturvan uudistaminen	39
2.9	Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi	39
2.9.1	Koulutus ja osaaminen	39
2.9.2	Kulttuuri, nuoriso ja liikunta	40

<b>3 Julkinen talous</b> .....	41
3.1 Julkisen talouden tila.....	41
3.1.1 Taloudelliset lähtökohdat .....	41
3.1.2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säädökset.....	42
3.1.3 Julkisen talouden tila vuonna 2019 .....	43
3.2 Valtiontalous .....	45
3.2.1 Valtiontalouden kokonaislaskelmat.....	45
3.2.2 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös.....	52
3.2.3 Valtion henkilöstö, toimitilat ja ICT .....	60
3.2.4 Verotulot, verotuet ja verovaje .....	65
3.2.5 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat.....	74
3.2.6 Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot .....	76
3.2.7 Valtionvelka .....	80
3.2.8 Valtiontalouden vastuut ja riskit.....	82
3.3 Valtion yhtiöomistus .....	103
3.3.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus.....	104
3.3.2 Tapahtumia 2019 .....	105
3.3.3 Valtion omistajaohjaus .....	107
3.4 Kuntatalous .....	107
3.4.1 Kuntatalouden ohjaus.....	107
3.4.2 Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino .....	108
3.4.3 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet .....	110
3.5 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot.....	112
<b>4 Valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä</b> .....	113
4.1 Lausuman tarkoitus ja oikeudellinen perusta.....	113
4.2 Lausuman antamisen perustana olevat menetelmät .....	113
4.3 Valtion tilinpäätöstä, valtiontaloutta ja valtion taloudenhoitoa koskevat tiedot.....	113
4.4 Valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä koskevat tiedot.....	114
4.5 Valmisteluprosessi.....	115



## ESIPUHE

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä. Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 8 a luvussa on tarkempia säännöksiä vuosikertomuksen sisällöstä. Vuosikertomus annetaan kalenterivuositain.

Alkuvuodesta 2020 Euroopassa levisi Kiinasta alkunsa saanut uuden koronaviruksen aiheuttama COVID-19 -tartuntatautiepidemia. Suomessa ensimmäiset viruksen leviämisen rajoittamista koskevat toimet tehtiin maaliskuussa 2020. Sekä epidemiolla että sitä koskevilla rajoitustoimilla on merkittäviä toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnan eri osa-alueilla niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä. Tässä vuoden 2019 hallituksen vuosikertomuksessa ei käsitellä tilannetta epidemian aikana tai arvioida tilannetta sen jälkeen. Kertomus on kuvaus vuoden 2019 tilanteesta, eivätkä COVID19-epidemian vaikutukset näin ollen näy esimerkiksi riskiarvioissa tai talouden kokonaiskuvassa.

Vuosikertomus koostuu varsinaisesta kertomuksesta ja siihen kiinteästi liittyvistä neljästä liitteestä, jotka ovat: ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset (Liite 1), tilinpäätöslaskelmat (Liite 2), toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta (Liite 3) sekä valtion yhtiöomistus, liikelaitokset ja talousarvion ulkopuoliset rahastot (Liite 4).

Vuosikertomuksen kertomusosassa on kuvattu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman 'Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta' jäsenyyksen mukaisesti hallituksen keskeiset politiikkakokonaisuudet. Kertomusosassa kuvataan kestävä kehityksen tilaa Suomessa kansallisten ja kansainvälisten arviointien valossa. Kertomusosa sisältää myös katsaukset julkiseen talouteen, valtion- ja kuntatalouteen sekä lyhyen yhteenvedon valtion yhtiöomistuksesta. Edellisen vuosikertomuksen tapaan kertomus sisältää kehitystä havainnollistavia kuvia ja linkityksiä verkkosivuille.

Kertomus sisältää ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset (Liite 1). Liitteessä on esitetty kunkin hallinnonalan rakenne ja keskeiset tunnusluvut. Tunnuslukujen määrärahatiedot esitetään talousarvion menojen laadun pääryhmittäin (kulutus-, siirto-, sijoitus- ja muut menot) momentti-tunnusten mukaisina. Vakiosisällöstä poikkeavien menomomenttien (niin sanottujen sekamomenttien) määrärahat ovat siinä laadun mukaisessa pääryhmässä, millä numerotunnuksella kyseessä oleva momentti on merkitty talousarviossa. Täydelliseen kattavuuteen ei ole pyritty. Liitteessä esitetään myös katsaukset toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin sekä arviot toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä. Tuloksellisuuskuvaukset sisältävät ministeriöiden arviot vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta ja tiiviit kuvaukset tuloksellisuuden kehityksestä kertomusvuonna. Kertomuksessa esitettyjä tietoja täydentävät linkitykset verkossa tarjolla oleviin aineistoihin. Oikeusministeriön luvussa on esitetty saamelaiskäräjien kertomus vuodelta 2019 ja kertomus saamen kielilain toteutumisesta 2016–2019.

Kertomuksen tilinpäätösosassa (Liite 2) keskeinen kokonaisuus on valtion tilinpäätös liitetietoineen. Lisäksi tilinpäätösosassa on esitetty valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat. Liitteessä ovat myös valtion talousarviotalouden sekä valtion liikelaitosten ja rahastojen kokonaislaskelmat.

Liitteessä 3 selostetaan toimenpiteet, joihin hallitus on ryhtynyt vireillä olevien eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Lausumat ja kannanotot vastauksineen on esitetty eduskunnan valiokuntien mukaan jaoteltuina.

Liitteessä 4 on katsaus valtion yhtiöomistuksen kehitykseen ja omistajapolitiikkaan. Katsaus sisältää selvityksen valtion omistajaohjauksesta (yritysvastuu, palkitseminen ja hallitusvalinnat), valtio-omistuksen taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset yksittäisistä yhtiöistä. Liitteessä on lisäksi esitetty keskeiset tiedot valtion liikelaitoksista ja valtion talousarvion ulkopuolella olevista rahastoista.

Perustuslain mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri antaa vuosittain kertomuksen toiminnastaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

Eduskunta on vuonna 2015 antamassaan kannanotossa edellyttänyt, että hallitus edelleen kehittää vuosikertomusta. Valtioneuvosto on sitoutunut jatkamaan työtä vuosikertomuksen kehittämiseksi.

Helsingissä 20. päivänä toukokuuta 2020

Pääministeri Sanna Marin

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen

# 1 Hallitukset vuonna 2019

## Valmistelu

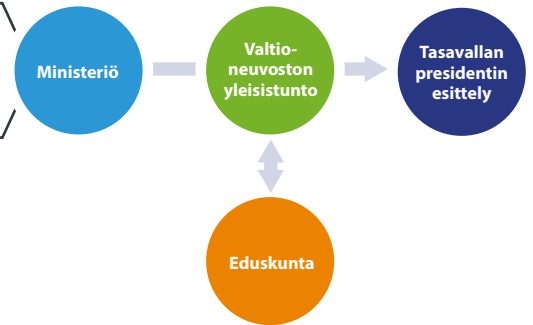
Ministeriöt valmistelevat ja esittelevät asiat valtioneuvoston yleisistuntoon, tasavallan presidentin esittelyyn tai molempiin

- Valtioneuvoston kanslia
- Sisäministeriö
- Liikenne- ja viestintäministeriö
- Ulkoministeriö
- Valtiovarainministeriö
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Oikeusministeriö
- Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Puolustusministeriö
- Maa- ja metsätalousministeriö
- Ympäristöministeriö

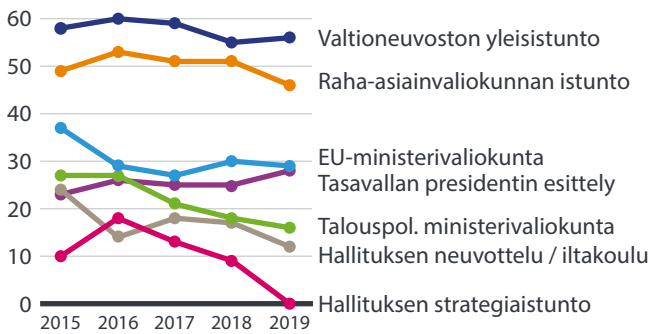
- EU-ministerivaliokunta
- Raha-asiainvaliokunta
- Talouspoliittinen ministerivaliokunta
- Hallituksen päättämät ministeriryhmät
- Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta  
Voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa (TP-UTVA)

## Päätöksenteko

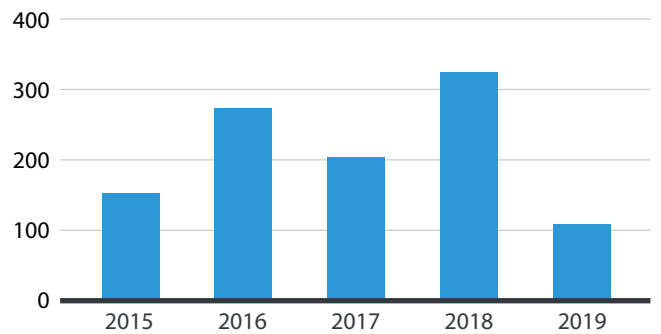
### Valtioneuvosto



## Hallituksen kokoukset 2015–2019



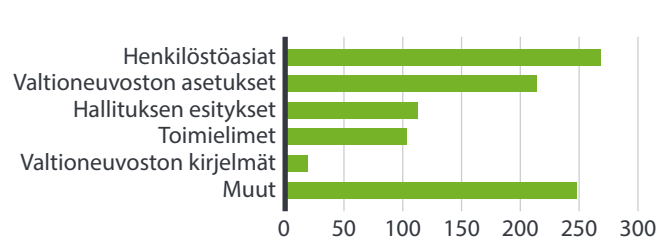
## Hallituksen esitykset 2015–2019



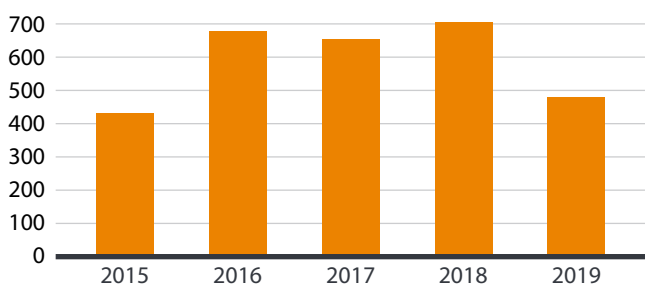
## Ministeriryhmien kokoukset 2019



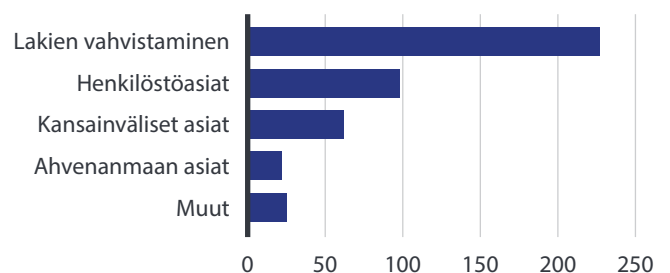
## Valtioneuvoston yleisistunto, ratkaisut 2019



## Vastaukset kirjallisiin kysymyksiin 2015–2019



## Tasavallan presidentin esittely, ratkaisut 2019



## 1.1 Hallitusten kokoonpanot

### Pääministeri Juha Sipilän hallitus

Pääministeri Juha Sipilän hallitus toimi kertomusvuonna 6.6.2019 saakka. Sipilän hallituksen kokoonpano oli hallituksen toimikauden päättyessä seuraava:

- pääministerinä Juha Sipilä
- ulkoministerinä Timo Soini
- ulkomaankauppa- ja kehitysministerinä Anne-Mari Virolainen
- työministerinä Jari Lindström
- oikeusministerinä Antti Häkkänen
- sisäministerinä Kai Mykkänen
- puolustusministerinä Jussi Niinistö
- pääministerin sijaisena ja valtiovarainministerinä Petteri Orpo
- liikenne- ja viestintäministerinä Anne Berner 29.5.2020 saakka
- kunta- ja uudistusministerinä, 29.5.2020 lähtien kunta- ja liikenneministerinä Anu Vehviläinen
- opetusministerinä Sanni Grahn-Laasonen
- eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministerinä Sampo Terho
- asunto-, energia- ja ympäristöministerinä Kimmo Tiilikainen
- maa- ja metsätalousministerinä Jari Leppä
- elinkeinoministerinä Mika Lintilä
- sosiaali- ja terveysministerinä Pirkko Mattila
- perhe- ja peruspalveluministerinä Annika Saarikko

Pääministeri Sipilä jätti 8.3.2019 hallituksensa eronpyynnön tasavallan presidentille, jonka jälkeen hallitus jatkoi toimitusministeristönä siihen saakka, kunnes tasavallan presidentti nimitti uuden hallituksen 6.6.2019. Sipilän hallituksen toiminnasta ja hallituskauden tavoitteiden toteutumisesta on raportoitu pääsääntöisesti vuoden 2018 hallituksen vuosikertomuksessa.

## Pääministeri Antti Rinteen hallitus

Pääministeri Antti Rinteen hallitus toimi kertomusvuonna ajanjaksolla 6.6.–10.12.2019. Pääministeri Rinteen hallituksen kokoonpano oli hallituksen toimikauden päättyessä seuraava:

- pääministerinä Antti Rinne
- eurooppaministerinä Tytti Tuppurainen
- ulkoministerinä Pekka Haavisto
- kehitysyhteistyö- ja ulkomaankauppaministerinä Ville Skinnari
- työministerinä Timo Harakka
- oikeusministerinä Anna-Maja Henriksson
- pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministerinä Thomas Blomqvist
- sisäministerinä Maria Ohisalo
- puolustusministerinä Antti Kaikkonen
- valtiovarainministerinä Mika Lintilä, toimi pääministerin sijaisena 12.9.2019 saakka
- liikenne- ja viestintäministerinä Sanna Marin
- kunta- ja omistajaohjausministerinä Sirpa Paatero
- opetusministerinä Li Andersson
- tiede- ja kulttuuriministerinä Annika Saarikko 9.8.2019 saakka ja Hanna Kosonen 9.8.2019 alkaen
- ympäristö- ja ilmastoministerinä Krista Mikkonen
- maa- ja metsätalousministerinä Jari Leppä
- elinkeinoministerinä Katri Kulmuni, toimi pääministerin sijaisena 12.9.2019 alkaen
- sosiaali- ja terveysministerinä Aino-Kaisa Pekonen
- perhe- ja peruspalveluministerinä Krista Kiuru

Pääministeri Antti Rinne jätti tasavallan presidentille hallituksen eronpyynnön 3.12.2019, jonka jälkeen hallitus jatkoi toimitusministeristönä siihen saakka, kunnes tasavallan presidentti nimitti uuden hallituksen 10.12.2019.

## Pääministeri Sanna Marinin hallitus

Tasavallan presidentti nimitti 10.12.2019 pääministeri Sanna Marinin hallituksen, joka on itsenäisen Suomen 76. hallitus. Marinin hallituksessa on 19 ministeriä. Pääministeri Marinin hallitusta ja sen työnjakoa kertomusvuoden päättyessä on kuvattu seuraavassa kappaleessa.

## 1.2 Ministereiden työnjako 31.12.2019

Pääministerinä 31.12.2019 toimi Sanna Marin. Pääministeri huolehtii perustuslain nojalla valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta.

Ministeriöitä, joissa toimi vain yksi ministeri, oli kertomusvuoden päättyessä viisi. Sisäministerinä toimi Maria Ohisalo, puolustusministerinä Antti Kaikkonen, maa- ja metsätalousministerinä Jari Leppä, liikenne- ja viestintäministerinä Timo Harakka sekä ympäristö- ja ilmastoministerinä Krista Mikkonen. Taulukossa 1 on esitetty ministereiden työnjako muissa ministeriöissä.

### Valtioneuvoston kanslia

- **Eurooppa- ja omistajaohjausministeri Tuppurainen** käsittelee ne valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvat asiat, jotka eivät kuulu pääministerille, sekä valtion omistajaohjausasiat.
- **Pääministeri Marin** käsittelee valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvista asioista Eurooppa-neuvostoon kuuluvat asiat, Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unioniin liittyvät nimitysasiat. Hänelle kuuluvat myös muut valtioneuvoston kanslialle kuuluvat asiat eurooppa- ja omistajaohjausministerille kuuluvia asioita lukuun ottamatta.

### Ulkoministeriö

- **Pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri Blomqvist** käsittelee pohjoismaisen yhteistyön asiat.
- **Kehitysyhteistyö- ja ulkomaankauppaministeri Skinnari** käsittelee kehitysyhteistyötä ja ulkomaankauppaa koskevat asiat.
- **Ulkoministeri Haavisto** käsittelee muut ulkoministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

### Oikeusministeriö

- **Pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri Blomqvist** käsittelee tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasiat.
- **Oikeusministeri Henriksson** käsittelee muut oikeusministeriön toimialaan kuuluvat asiat mukaan lukien Ahvenanmaa-asiat.

### Valtiovarainministeriö

- **Kuntaministeri Paatero** käsittelee kunta- ja aluehallinnon asiat, työnantaja-, henkilöstö- ja hallintopolitiikan asiat, julkisen hallinnon ICT -toiminnot sekä valtiovarain controller -toiminnolle kuuluvat asiat sekä tilastointia koskevat asiat.
- **Valtiovarainministeri Kulmuni** käsittelee muut valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat asiat. Valtiovarainministeri Kulmuni toimii valtioneuvoston määräämänä pääministerin sijaisena.

### Opetus- ja kulttuuriministeriö

- **Tiede- ja kulttuuriministeri Kosonen** käsittelee kulttuuri- ja taidepolitiikan- sekä nuoriso- ja liikuntapolitiikan osastolle kuuluvat asiat mukaan lukien opintotukiasiat. Hän käsittelee myös tiedepolitiikan ja korkeakoulupolitiikan asiat sekä kirkollisasiat.
- **Opetusministeri Andersson** käsittelee muut opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

### Työ- ja elinkeinoministeriö

- **Elinkeinoministeri Lintilä** käsittelee ne työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat asiat, jotka eivät kuulu työministerille.
- **Työministeri Haatainen** käsittelee asiat, jotka koskevat työllisyys ja toimivat markkinat -osastoa sekä työvoimapaalveluita koskevat asiat alueet ja kasvupalvelut -osastolta. Lisäksi työministeri käsittelee työperäistä maahanmuuttoa ja kotouttamista koskevat asiat sekä ministeriön yleishallinnolliset asiat.

### Sosiaali- ja terveysministeriö

- **Pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri Blomqvist** käsittelee tasa-arvoasiat.
- **Perhe- ja peruspalveluministeri Kiuru** käsittelee sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausosastolle ja hyvinvointi- ja palveluosastolle kuuluvat asiat, lukuun ottamatta valmiusasioiden koordinoitua sekä rahapelitoiminnasta saatujen tuottojen jakamista koskevia asioita sekä lääkehuoltoa kuitenkin siten, että Kansallista lääkekehityskeskusta koskevat asiat kuuluvat hänelle. Lisäksi hän käsittelee työterveyshuoltoa, lomitusta, sotainvalidien palveluja, veteraanien kuntoutusta ja rintamaveteraaniain neuvottelukuntaa koskevat asiat.
- **Sosiaali- ja terveysministeri Aino-Kaisa Pekonen** käsittelee muut sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat asiat

## 1.3. Pääministeri Rinteen ja pääministeri Marinin hallitusten toiminta kertomusvuonna

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta annettiin tiedonantona (VNT 1/2019 vp) eduskunnalle 6.6.2019. Tasavallan presidentti myönsi eron pääministeri Rinteen hallitukselle 10.12.2019 ja nimitti samalla pääministeri Marinin hallituksen. Pääministeri Marinin hallitus otti ohjelmakseen edellä mainitun hallituksen ohjelman Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Marinin hallituksen ohjelma annettiin tiedonantona (VNT 2/2019 vp) eduskunnalle 10.12.2019.

**Hallitusohjelman** mukaan tavoitteena on sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä Suomi. Sosiaalinen kestävyys sisältää ajatuksen yhteisestä tulevaisuudesta ja vastuusta toisia ihmisiä kohtaan. Kestävä talous nojaa työllisyysasteen nostamiseen ja työn tuottavuuden vahvistumiseen. Ekologisesti kestävä Suomi näyttää tietä ilmastonmuutoksen hillitsemisessä ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa. Hallitusohjelmalla ja hallituksen **toimintasuunnitelmalla** toteutetaan YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030 toimintaohjelmaa.

Hallitus asetti neljä päätavoitetta ohjaamaan hallituspolitiikkaa ja hallitusohjelman kahdeksaan strategiseen kokonaisuuteen sisältyvien keinojen toimeenpanoa:

- Työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin ja työllisten määrä vahvistuu vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä
- Normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023
- Eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät
- Suomi kulkee kohti hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä

Neljän lakisääteisen ministerivaliokunnan (ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta) lisäksi hallitus asetti asioiden valmistelua varten valtioneuvoston yleisistunnossa 10.12.2019 kuusi ministerityöryhmää, jotka ovat: työllisyyden edistämisen ministerityöryhmä, ilmasto- ja energiapolitiittinen ministerityöryhmä, SOTE-ministerityöryhmä, osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden ministerityöryhmä, lapsi- ja nuorisopoliittinen ministerityöryhmä, oikeusvaltion kehittämisen sekä sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä. Ministerityöryhmät jatkavat pääministeri Rinteen hallituksen asettamien työryhmien työtä.

Yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden valmistelua varten hallitus on keväällä 2020 asettanut parlamentaarisia komiteoita, joiden tarkoituksena on varmistaa, että hankkeiden valmistelussa toteutuvat poikkihallinnollisuus ja työn jatkuminen yli vaalikausien:

- Kokonaisvaltaisen, yli hallituskausien ulottuvaa kriisinhallinnan tavoitelinjausta valmisteleva parlamentaarinen komitea (6.3.2020–28.2.2021)
- Yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä selvittävä parlamentaarinen komitea (5.3.2020–31.10.2021)
- Maakuntaverokomitea (9.3.2020–31.12.2020)
- Sosiaaliturvakomitea (23.3.2020–31.3.2027)

Avainlukuja hallituksen toiminnasta on esitetty edellä luvun alussa olevassa kuviossa.

## 1.4 Lainvalmistelu

Pääministeri Rinteen ja sittemmin pääministeri Marinin hallituksen ohjelmaan sisältyy useita kirjauksia lainvalmistelun laadun kehittämisestä. Ohjelman mukaan laaditaan paremman sääntelyn kokonaisvaltainen toimintaohjelma. Lisäksi ohjelmassa on kirjauksia, jotka liittyvät lainsäädännön arviointineuvoston roolin vahvistamiseen, lainsäädäntöhankkeiden vaikutus- ja jälkiarviointiin sekä valmistelijoiden perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistamiseen.



Vireillä olevien hankkeiden laajuus ja haastavat aikataulut ovat vaikuttaneet lainvalmisteluun. Tästä huolimatta esimerkiksi OECD:n lainvalmistelun laatua koskevan vertailevan tutkimuksen ([Regulatory Policy Outlook 2018](#)) mukaan valmistelun laatu on edelleen kokonaisuutena arvioiden verrattain hyvällä tasolla. Lainvalmistelun laadussa havaitut yksittäisetkin puutteet ja yhä haastavampi toimintaympäristö vaativat kuitenkin jatkossakin määrätietoisia kehittämistoimia.

Valtioneuvoston lainvalmistelun laajuutta vuosien 2015–2019 valtiopäivillä on kuvattu edellä luvun alussa olevassa kuviossa. Vaalikaudella 2015–2018 eduskunnassa hyväksyttiin 912 hallituksen esitystä (joista neljä edelliseltä vaalikaudelta siirtynyttä). Annetuista esityksistä 42 raukesi. Lepäämään jääviä hallituksen esityksiä oli kaksi. Kevään 2019 eduskuntavaalien jälkeen kevätistuntokaudella 2019 annettiin 13 ja syysistuntokaudella 96 hallituksen esitystä. Vuoden 2019 valtiopäivillä annettiin yhteensä 109 hallituksen esitystä.

Joulukuussa 2019 julkaistiin pääministeri Sipilän hallituksen säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen toteutusta ja tuloksia analysoineen tutkimushankkeen [loppuraportti](#). Hankkeessa havaittiin, että lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittämiseksi on laaja ymmärrys, mutta onnistuakseen se vaatii poliittisen sitoutumisen. Yksi kärkihankkeen keskeinen tulos on tietoisuuden lisääntyminen sääntelyn tuottamista negatiivisista vaikutuksista ja toisaalta tietoisuuden lisääntyminen sääntelyn kehittämisen toimintavoista. Lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittäminen on pitkäjänteistä työtä, jossa korostuu yli hallituskausien tapahtuva kehittäminen. Kehittämisessä on tärkeää yli ministeriörajojen tapahtuva yhteistyö ja tietojenvaihto. Lisäksi hyvien käytänteiden jalkauttamiseksi lainsäädäntöjohtajien roolia ministeriöissä tulisi vahvistaa. Lainvalmistelijoiden osaamisen tukeminen ja jälkiarviointien toteutukseen panostaminen tunnistettiin keskeisiksi tarpeiksi lainsäädännön kehittämisessä. Hankkeessa tunnistettiin myös, että lainvalmistelun ja lainsäädännön laadun arvioimiseksi tulisi kehittää indikaattoreita.

Kertomusvuonna valmistui selvitys [tutkimustiedon hyödyntämisestä lainvalmistelussa](#). Selvitys vahvistaa aiemmassa tutkimuksessa tehdyt havainnot siitä, että tutkimustiedon vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että tiedontarpeet tunnistetaan ja tutkimustietoa käytetään mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, ja että hallintoon on luotu tutkimustiedon käyttöä tukevia rakenteita ja työtapoja sekä riittävät resurssit. Selvityksen perusteella näyttää siltä, että laajapohjaisella valmistelulla on myönteinen yhteys tutkimustiedon käyttöön lainvalmistelussa. Resurssien tarkoituksenmukaisen kohdistamisen kannalta on tärkeää tunnistaa ne hankkeet, joiden valmistelussa tutkimustieto on erityisen keskeisessä roolissa, ja keskittää tiedonkeruu hankkeiden keskeisiin, mahdollisesti poliittisesti kiistanalaisimpiin sisältöihin. Tutkimuksessa tunnistettiin myös lainvalmistelun työskentelytapoihin ja argumentaatioon liittyviä hyviä käytäntöjä, joiden avulla tutkimustiedon käyttöä voidaan lisätä ja tehdä läpinäkyvämmäksi.

Hyvän lainvalmistelun varmistaminen edellyttää valtioneuvostossa laajaa yhteistyötä niin valtioneuvoston sisällä kuin eduskunnan kanssa. Myös pitkäjänteinen lainsäädäntösuunnittelu, ministeriörajat ylittävä yhteistyö, erilaisia näkökulmia ja tavoitteita yhteensovittava työtapo ja priorisointikyky ovat yhä tärkeämpiä.

Keväällä 2019 julkaistiin valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisen valmisteluryhmän [ehdotukset](#), jotka liittyivät lainsäädäntösuunnitelmiin, valtioneuvoston yhteiseen lainvalmisteluresurssiin, säädösvalmistelun osaamisen kehittämiseen ja säädösvalmistelua tehostaviin sähköisiin työvälineisiin. Työryhmän ehdotusten mukaisesti vuonna 2019 siirryttiin kahden eduskunnan istuntokauden kattavaan rullaavaan suunnitteluun ([lainsäädäntösuunnitelmat](#)) ja valmisteltiin hallituksen koko vaalikauden kattava ohjelma keskeisistä lainvalmisteluhankkeista ([lainsäädäntöohjelma](#)). Valmisteluryhmän ehdotusten mukaiset lainvalmistelun osaamisen kehittäminen ja uuden teknologian käytön vahvistaminen säädösvalmistelun apuna sisältyvät kertomusvuonna valmistellun paremman sääntelyn kokonaisvaltaisen toimintaohjelman toimenpiteisiin.

Oikeusministeriön työryhmän laatima uusi hallituksen esityksen laatimisohje ([HELO](#)) otettiin käyttöön kertomusvuonna.

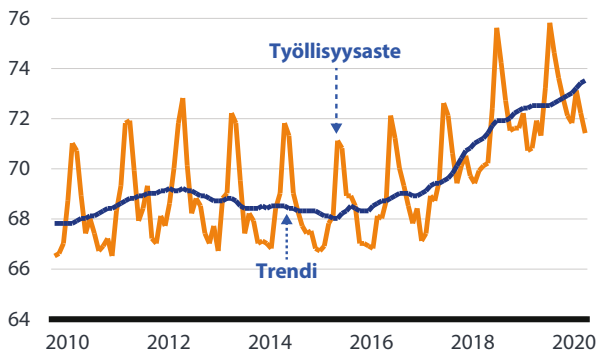
Valtioneuvoston oikeuskansleri otti helmikuussa 2018 käyttöön valikoitujen hankkeiden listatarkastusta edeltävän ennakkotarkastuksen. Ennakkotarkastus tehdään perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusvaltion toteutumisen kannalta merkittävien hallituksen esitysten luonnoksille ja hyvin laajojen hallituksen esitysten luonnoksille. Käyttöönotto on kokeiluluonteista kehittämistä eli ennakkotarkastusta kehitetään ja muutetaan tarpeen mukaan kokemusten karttuessa. Keväällä 2019 julkaistussa [puheenvuorossa](#) oikeuskansleri toteaa muun ohella, että oikeuskansleri pyrkii esittämään jo säädösehdotusta koskevan lausuntokierroksen yhteydessä havaintonsa ja samalla viestimään ministeriölle esityksistä, jotka oikeuskanslerin aloitteesta ovat ennakkotarkastuksessa. Ennakkotarkastusta on pidetty myönteisenä menettelynä.

Valtioneuvoston kanslian yhteyteen keväällä 2016 perustettu riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto asetettiin keväällä 2019 uudelle toimikaudelle. Sen tehtävänä on erityisesti antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Lisäksi pyritään kehittämään yleistä lainvalmistelukulttuuria. Arviointineuvosto on keskittynyt työssään merkittäviin hallituksen esityksiin ja niiden vaikutusarviointeihin, mutta pyrkii toisaalta myös ministeriökattavuuteen ja laajuudeltaan erilaisten esitysten arviointiin. Vuonna 2019 neuvosto antoi esityksistä ministeriölle 5 lausuntoa, mikä on vaalivuodesta johtuen aiempia vuosia vähemmän. Lisäksi arviointineuvosto antoi jälkiarviointia koskevan aloitteen keväällä 2019, jossa ehdotettiin, että Suomeen laaditaan valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä. Jälkiarvioinnista käynnistettiin myös valtioneuvoston tutkimushanke syksyllä 2019.

Lainsäädännön arviointineuvosto on vaikuttanut lainvalmistelukulttuuriin nostamalla keskusteluun vaikutusten arviointien tärkeyden ja lainvalmistelun ongelmakohtia. Arviointineuvoston voidaan katsoa vakiinnuttaneen asemansa ja siitä on tullut normaali osa suomalaista lainvalmistelua. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot ja vuosikatsaukset on julkaistu [arviointineuvoston verkkosivuilla](#). Arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuutta arvioineen hankkeen [loppuraportti](#) julkaistiin keväällä 2019.

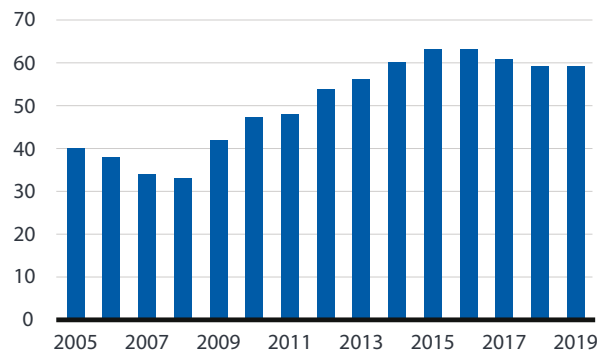
## 2 Hallitusohjelman toimeenpano

### Työllisyysaste ja työllisyysasteen trendi %, 15-64-vuotiaat



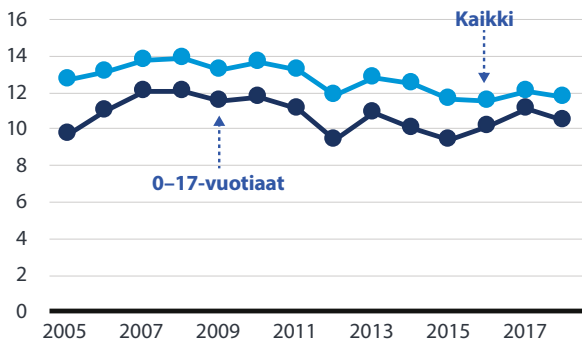
**Tavoite** Työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin ja työllisten määrä vahvistuu vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä

### Julkisyhteisöjen velka %, suhteessa bruttokansantuotteeseen



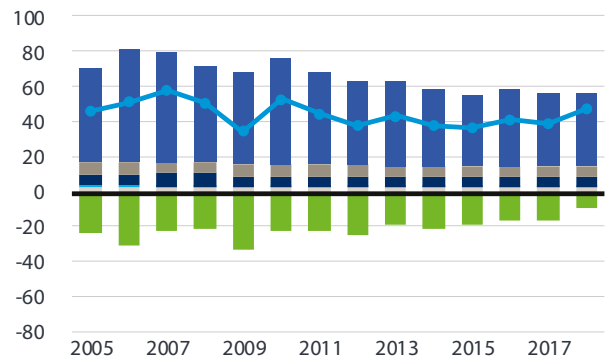
**Tavoite** Normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023 ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys

### Lapsiperheköyhyys %, pienituloisia vastaavasta väestöstä



**Tavoite** Eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät

### Kasvihuonekaasupäästöt ja nielujen poistuma Milj. tonnia CO<sub>2</sub>-ekv.



- Päästöt vähennettynä nettonielulla
- Energiasektori
- Maatalous
- Teollisuusprosessit ja tuotteiden käyttö
- Epäsuorat CO<sub>2</sub>-päästöt
- Jätteiden käsittely
- LULUCF-nettonielu

**Tavoite** Suomi kulkee kohti hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä

## 2.1 Kestävän talouden Suomi

### 2.1.1 Julkisen talouden kestävyys

Pääministeri Rinteen ja pääministeri Marinin hallituksen ohjelmien (annettu 6.6.2019 ja 10.12.2020) talouspolitiikan päämääränä on hyvinvoinnin lisääminen. Tällä tarkoitetaan ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää talouskasvua, korkeaa työllisyyttä ja kestävää julkista taloutta. Hallituskauden keskeiset talouspolitiikan tavoitteet ovat:

- Työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin ja työllisten määrä vahvistuu vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä
- Normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023.
- Hallituksen päätöksillä eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät
- Hallituksen päätöksillä Suomi kulkee kohti hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä

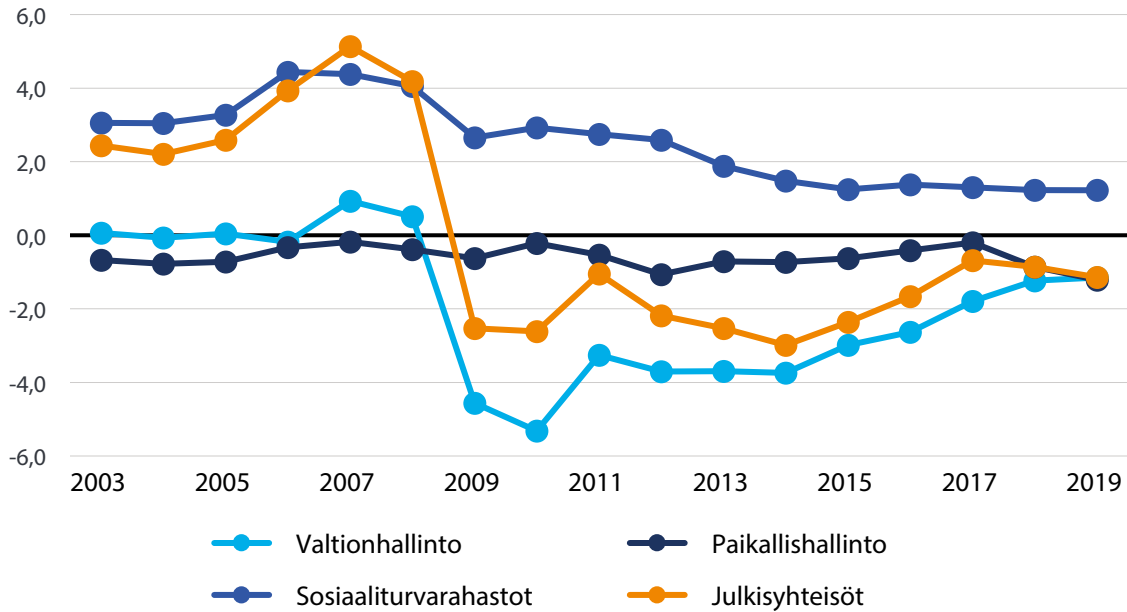
Vuonna 2019 talouspolitiikan suunnittelua varjostivat tiedot kansainvälisen talouden ja erityisesti euroalueen ja muiden kehittyvien talouksien kasvun hidastumisesta. Myös Suomen talouskasvu arvioitiin vaimenevan. Julkisen talouden velka suhteessa bruttokansantuotteeseen kääntyi laskuun 2016, mutta uhkana arvioitiin olevan sen lähteminen uudelleen nousuun lähivuosina.

Finanssipolitiikan liikkumavaraa arvioitiin rajoittavan se, että julkinen talous on rakenteellisesti alijäämäinen. Julkisen talouden alijäämä on pienentynyt viime vuosien hyvän suhdannetilanteen ja toteutettujen sopeutus-toimien tukemana, mutta alijäämä ei ole poistunut edes korkeasuhdanteen aikana. Heikkenevä talouskasvu ja kasvava epävarmuus arvioitiin kohdattavan tilanteessa, jossa julkisen talouden menot ylittävät tulot ja velan suhde bruttokansantuotteeseen on 60 prosentin tuntumassa. Julkiseen talouteen kohdistuvia riskejä nähtiin kasvattavan myös kohonneet takausvastuut.

Väestön ikääntymisen arvioitiin kasvattavan vuosittain julkisia menoja ja vaikeuttaa julkisen talouden tasapainottamista. Eläkeläisten määrän kasvu on lisännyt eläkemenoja ja pienentänyt työeläkelaitosten ylijäämää jo usean vuoden ajan. Terveystuolto- ja hoivamenojen kasvu heikentää puolestaan erityisesti paikallishallinnon rahoitusasemaa tulevana vuosina. Myös työikäisen väestön määrän väheneminen heikentää talouden kasvumahdollisuuksia ja julkisten palveluiden ja etuuksien rahoitusta. Menojen arvioitiin kasvavan pitkällä aikavälillä tuloja nopeammin, minkä vuoksi julkisessa taloudessa on kestävyysvaje.

Alkuvuonna 2020 valtiovarainministeriön arvion mukaan ilman työllisyyttä kohentavia toimia työllisyysaste olisi jäämässä 73 prosentin tuntumaan vuonna 2023. Hyvän suhdannetilanteen ei enää arvioitu tarjoavan vastaavaa vetoapua työllisyyden kohentamiseen ja julkisen talouden tasapainottamiseen kuin viime vuosina.

**Kuvio 1. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämät, prosenttia bruttokansantuotteesta**



Työllisyyden kohentamiseksi arvioitiin tarvittavan sekä työvoiman tarjontaa että kysyntää lisääviä rakenteellisia uudistuksia. Toimia tarvitaan myös työmarkkinoiden kohtaannon parantamiseksi, sillä työttömyyden lasku on vaimentunut, vaikka avoimia työpaikkoja on nyt enemmän kuin finanssikriisiä edeltäneessä suhdannehuipussa. Yrityksille tulisi olla tarjolla riittävästi osaavaa työvoimaa, jotta tarjontarajoitteet eivät hidastaisi kasvua ja johtaisi kustannuskierteeseen.

Hiilineutraalisuuden saavuttamiseksi vuoteen 2035 mennessä kasvihuonekaasupäästöjä on vähennettävä ja hiilinieluja vahvistettava nopeasti. Ilmastopolitiikan vaikuttavuuden ja julkiseen talouteen kohdistuvien paineiden takia toimenpiteiden tulee olla vaikuttavia ja kustannustehokkaita. Samalla on huolehdittava siitä, ettei niistä synny kohtuuttomia vaikutuksia väestöryhmille. Hiilineutraalisuuden saavuttaminen edellyttää myös lisäpanostuksia vähäpäästöisiin teknologioihin.

Varainhoitovuoden jälkeen puhjennut koronapandemia muutti radikaalilla tavalla käsitystä vuoden 2019 jälkeisestä talouden tilasta ja julkisen talouden kestävydestä.

### 2.1.2 Verotus muuttuvassa maailmassa

Hallitus on ohjelmassaan linjannut, millaisia tavoitteita verotuksen osalta tullaan toteuttamaan hallituskauden aikana. Tavoitteena on varmistaa hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohja digitaalisessa ja nopeasti kehittyvässä maailmantaloudessa. Samalla on tärkeää pyrkiä tiivistämään veropohjaa, mikä mahdollistaa matalat verokannat ja tasapuolisen verotuksen. Hallituksen ilmastotavoitetta palvelemaan valmistellaan kestävä

verotuksen tiekartta, johon kuuluu energiaverotuksen ja liikenteen verotuksen uudistus, kiertotalouden edistäminen sekä päästöihin perustuvan kulutusverotuksen selvittäminen. Ilmastotavoitteiden toteutumista edistetään myös EU-tason verouudistuksissa.

Hallituksen mukaan verotuksen tulee edistää työllisyyttä ja yrittämistä, ja myös kansalaisten terveyden parantamiseen pyritään vaikuttamaan verotuksella. Kiinteistöverouudistuksen tavoitteena on saada sekä maapohjan että rakennusten verotusarvot heijastamaan käypiä arvoja nykyistä paremmin. Maakuntien verotusoikeutta selvitetään.

Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella saatiin verotuksen osalta aikaan useita tuloksia. EU:n neuvosto hyväksyi Suomen puheenjohtajuuskaudella pienyritysten arvonlisäverovapautusta koskevan direktiivin, maksupalvelun suorittajien tiedonantovelvoitetta koskevan direktiivin ja asetuksen, unionin puitteissa toteutettavan puolustustoiminnan hankintojen arvonlisä- ja valmisteverottomuutta koskevan direktiivin sekä rajat ylittävän etämyynnin arvonlisäverotusta koskevan direktiivin täytäntöönpanoon liittyvän direktiivin ja asetuksen. Lisäksi hyväksyttiin neuvoston päätelmät Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sähköisen kaupankäynnin arvonlisäveron ja tullien kantamisesta antamasta erityiskertomuksesta.

Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella hyväksyttiin komission jatkotyötä varten neuvoston päätelmät energiaverodirektiivin uudistamisesta ilmastonäkökohdat paremmin huomioon ottaviksi. Direktiivimuutos valmisteverotuksen yleisestä järjestelmästä saatiin päätökseen.

Lisäksi [yhteistyöhaluttomia lainkäyttöalueita](#) koskevan EU:n luettelon työstämistä jatkettiin EU:n käytäntöryhmässä ja sovittiin siihen liittyvistä verotuksen alan lainsäädännöllisistä vastatoimista.

## 2.2 Kestävä kehitys

Kestävässä kehityksessä on kyse ihmisten hyvinvoinnin turvaamisesta maapallon kantokyvyn rajoissa. Suomi on sitoutunut globaalin kestävä kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030:n tavoitteiden saavuttamiseen 2030 mennessä. Suomen kestävä kehityksen työtä ovat ohjanneet kansallinen kestävä kehityksen yhteiskuntasitoumus ja valtioneuvoston selontekona eduskunnalle annettu Agenda 2030 toimeenpano-ohjelma (VNS 1/2017 – EK 27/2017 vp).

Pääministeri Sipilän hallituksen kärkihankkeisiin sisältyi lukuisia kestävä kehitystä edistäviä toimenpiteitä. Pääministeri Rinteen ja sittemmin pääministeri Marinin hallituksen ohjelma rakentuu kestävä kehitykselle. Valtioneuvoston selonteko Agenda 2030:n toimeenpanosta on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2020 aikana.

## 2.2.1 Kestävän kehityksen tila Suomessa kansainvälisten arvioiden valossa

Suomi on muiden pohjoismaiden rinnalla kansainvälisten kestävän kehityksen vertailujen kärjessä. Bertelsmann-säätiön ja UN Sustainable Development Solutions Networkin vuosittaisessa maavertailussa Suomi on useana vuonna sijoittunut kärkikolmikkoon Tanskan ja Ruotsin jälkeen. Raportin mukaan Suomi on jo saavuttanut tai saavuttamassa ne Agenda 2030:n tavoitteet, jotka liittyvät köyhyyden poistamiseen, terveyteen ja hyvinvointiin, laadukkaaseen koulutukseen, puhtaaseen veteen, energian saatavuuteen ja puhtauteen, säälliseen työhön ja talouskasvuun, teollisuuteen ja innovaatioihin, eriarvoisuuden vähentämiseen, kaupunkien ja paikallisyhteisöjen kestävyteen, sekä instituutioiden ja oikeusjärjestelmän toimivuuteen. Suomen suurimmat haasteet puolestaan liittyvät kulutus- ja tuotantotapojen muutostarpeeseen, ilmastotoimiin, merien ja vesistöjen tilaan sekä muiden maiden tukemiseen Agenda 2030:n toimeenpanossa. Eurostatin vuosittainen [indikaattoriraportti](#) sekä OECD:n laatima [vertailuraportti](#) tukevat näitä havaintoja.

Muista Pohjoismaista Ruotsi ja Tanska ovat vertailuissa usein Suomea edellä. Suomi pärjää Ruotsia ja Tanskaa huonommin erityisesti sukupuolten välisessä palkkatasa-arvossa, asukasluvuun suhteutetuissa hiilidioksidipäästöissä, koulutuksen tai työn ulkopuolella olevien nuorten määrässä sekä kehitysrahoituksen määrässä. Globaalin vastuun toteuttaminen ja kulutus- ja tuotantotapojen muutostarpeet ovat kaikille Pohjoismaille yhteisiä kehityskohteita.

## 2.2.2 Kestävän kehityksen tila Suomessa

Helmikuussa 2019 valmistunut kansallisen kestävän kehityksen politiikan kokonaisarvio [Polku 2030](#) määritteli indikaattorianalyysin ja haastattelujen perusteella Suomen kestävän kehityksen vahvuudeksi osaamisen ja yhteiskunnan vakauden. Sellaisiksi sisältökysymyksiksi, joissa jo käynnissä olevaa työtä tulisi vahvistaa, tunnistettiin energijärjestelmän kestävyys, metsien kestävä käyttö, vesiekosysteemin kestävyys, kestävä ruokajärjestelmä sekä yhteiskunnallisen osallisuuden ja yhdenvertaisuuden vahvistaminen. Suomalaisten kulutuksen globaali jalanjälki tunnistettiin Polku2030 -arvioinnissa teemaksi, jossa tarvittaisiin nykyistä kattavampia politiikkatoimia.

Kansallisesti kestävän kehityksen tilaa seurataan kymmenen seurantakorin ja reilun neljänkymmenen indikaattorin avulla:

### 1 Luonnon ja ympäristön tila

Ympäristön tila on kehittynyt parempaan suuntaan, sillä suurten yksittäisten kuormituslähteiden päästöjä on saatu vähennettyä. Ilmanlaatu on Suomessa kansainvälisesti vertaillen hyvä (2016). Luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen kuitenkin jatkuu. Keväällä 2019 julkaistussa laaja-alaisessa [kansallisessa arvioissa](#) 11,9 prosenttia eliölajeistamme arvioitiin uhanalaisiksi. Päästöt vesiin ovat vähentyneet, mutta Itämeri kärsii yhä rehevöitymisestä.

## 2 Resurssiviisas talous ja hiilineutraali yhteiskunta

Suomi on uusiutuvan energian käytössä Euroopan unionin kärkimaita (2018). Suomen kasvihuonepäästöt ovat pidemmällä aikavälillä laskussa, vuonna 2018 kokonaispäästöt kuitenkin nousivat kaksi prosenttia. Suomen kasvihuonekaasupäästöistä valtaosa syntyy energiasektorilla ja liikenteessä. Metsät ovat Suomen tärkein hiilinielu.

## 3 Julkiset hankinnat ja kuluttaminen

Suomalaisen keskimääräinen hiilijalanjälki on noin 10,3 tonnia vuodessa. Asumisen ja autoilun hiilijalanjälki on pienentynyt, mutta elintarvikkeiden hiilijalanjälki on pysynyt ennallaan (2016). Julkisiin hankintoihin käytetään vuosittain 30–35 miljardia euroa, mutta hankintojen vaikuttavuudesta ei ole määrällistä seurantatietoa.

## 4 Asuminen ja yhdyskunnat

Asumista ja yhdyskuntia muuttavat väestön ikääntyminen, kaupungistuminen ja ilmastonmuutos. Suomessa rakennetaan eniten isoimpiin kaupunkeihin, jolloin niiden asukastiheys kasvaa. Tämä luo yhä paremmat edellytykset toimivalle joukkoliikenteelle. Pienemmissä kaupungeissa ja maaseudulla taas palveluiden saavutettavuus heikkenee. Ikääntyneistä yhä useampi asuu omassa kodissaan, yli 75-vuotiaista kotonaan asuu jo yli 90 prosenttia.

## 5 Terveyden edellytykset

Suomalaisten koettu elämänlaatu on korkealla tasolla ja paranee edelleen. Koettu hyvinvointi on yhteydessä sosiaaliseen ja taloudelliseen asemaan niin, että parempiosaisilla on parempi elämänlaatu. Etelä- ja länsisuomalaiset ovat terveempiä kuin itä- ja pohjoissuomalaiset. Lähisuhdeväkivalta uhkaa erityisesti naisia.

## 6 Yhteiskunnallinen eriarvoisuus

Suurella osalla suomalaisista elintaso ja elämänlaatu ovat parantuneet viime vuosikymmeninä. Tuloerojen ja pienituloisuuden kasvu näyttää pysähtyneen, mutta erot ovat edelleen suuret (2017). Tuloerot Suomessa ovat kuitenkin EU-maiden pienimpiä. Perustoimeentulotuen saajien määrä on kasvanut tuen myöntämisen siirryttyä Kelalle vuonna 2018.

## 7 Syrjäytyminen ja yhteiskunnallinen osallisuus

Työn tai koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten määrä Suomessa on hiukan vähentynyt viime vuosina. Myös teini-ikäisten poikien yksinäisyyden kokemus on vähentynyt. Pojat kuitenkin kokevat yksinäisyyttä tytöt enemmän. Suomi menestyy hyvin korruptiota ja lehdistönvapautta koskevissa vertailuissa. Äänestysaktiivisuus 2019 eduskuntavaaleissa kasvoi kaksi prosenttia verrattuna edellisiin eduskuntavaaleihin.



## 8 Työelämä, laatu ja muutos

Työelämä muuttuu vauhdilla. Työllisyysaste on parantunut ja yhä harvempi työssäkäyvä on pienituloisen. Vuonna 2019 työllisten määrä kasvoi 17 000 ihmisellä, ja työllisyysprosentti nousi 72,6 prosenttiin (Tilastokeskus). Vaikka kansainvälisesti vertaillen moni asia on suomalaisten työelämässä kestäväällä pohjalla, naisten ja miesten välinen palkkaero on suurempi kuin EU-maissa keskimäärin, eikä kapene toivottua vauhtia. Naiset myös pystyvät vaikuttamaan työhönsä miehiä vähemmän.

## 9 Koulutus ja osaamisen kehittäminen

Suomi tunnetaan koulutuksen kärkimaana. Suomessa myös kirjastopalveluiden käyttö on maailman huippua. Tutkimus- ja kehityksen menot ovat kääntyneet nousuun. Suomalaisnuorten perinteisesti vahva lukutaito on kuitenkin heikkenemässä. Tyttöjen ja poikien väliset oppimiserot ovat OECD-maiden suurimpia, ja miehet myös kouluttautuvat naisia vähemmän.

## 10 Globaali vastuu ja johdonmukaisuus

Suomi on sitoutunut köyhimmissä maissa elävien elämän parantamiseen. Kehitysyhteistyön rahoitustaso putosi vuonna 2016 ja on merkittävästi alle YK:n tavoitteen. Vuonna 2019 kehitysyhteistyömäärärahat kuitenkin kasvoivat 90 miljoonalla eurolla, ja vastasivat arviolta 0,41 prosenttia bruttokansantuotteesta. Suomi edistää rauhaa ja pyrkii ehkäisemään konflikteja. Suomi osallistuu siviilikriisinhallintaoperaatioihin aktiivisesti väkilukuunsa nähden. Suomalaisten kulutuksen globaaleja vaikutuksia tunnetaan huonosti.

### 2.2.3 Kansalaisraadien näkemys Suomen kestävästä kehityksestä

Tammikuussa 2020 järjestetty *kestävän kehityksen kansalaisraati* keräsi noin 500 suomalaista arvioimaan Suomen kestävästä kehityksestä. Raatilaiset olivat viime vuoden tapaan huolissaan nuorten tulevaisuudesta. Raatilaisia huolestutti erityisesti nuorten lukutaidon heikkeneminen viime vuosina. Ympäristöasioista raatilaisten huolestivat eniten luonnon monimuotoisuuden nykytila, ympäristölle haitallisten tukien määrä, suomalaisten kulutuksen hiilijalanjälki sekä jokien ravinnekuormitus Itämereen. Raatilaisten mielestä perustoimeentulotuen saajien sekä vastentahtoisesti osa-aikatyötä tekevien määrä on Suomessa edelleen suuri eikä nykyinen kehitys näytä lupaavalta. Myös sukupuolten välinen palkkaero on raatilaisten mukaan merkittävä. Toisaalta kansalaisraati totesi monien asioiden olevan Suomessa hyvällä tolalla. Tyytyväisiä oltiin erityisesti suomalaisten elämänlaatuun, hyvään koulutustasoon sekä alhaiseen sairastavuuteen. Nuorten luottamus suomalaisen yhteiskuntaan sekä kiinnostus yhteiskunnallisiin asioihin nähtiin myönteisinä asioina. Ympäristöasioista hyvänä pidettiin ilmanlaatua ja uusiutuvan energian kasvavaa osuutta energian loppukäytöstä.

## 2.3 Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi

### 2.3.1 Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa

Suomen tavoitteena on olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä. Hallitus on päättänyt useista toimenpiteistä tavoitteen saavuttamiseksi. [Ilmastolain](#) uudistaminen käynnistyi syksyllä 2019 laajalla kansalaiskyselyllä, johon saatiin lähes 2 500 vastausta. Kyselyn vastauksia hyödynnetään valmistelutyössä. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa alkuvuodesta 2021.

Toinen keskeinen syyskuussa 2019 käynnistynyt hanke on [toimialojen vähähiiliset tiekartat](#), jota valmistellaan yli kymmenellä toimialalla. Ensimmäiset [välitulokset](#) saatiin alkuvuodesta 2020. Useimmat tiekartat valmistuvat touko- ja kesäkuussa 2020. Valmistuttuaan tiekartat tarjoavat valtiolle lisätietoa toimialojen mahdollisesta kehityksestä, teknologiapoluista, hiilijalanjäljestä, hiilikädenjäljestä sekä päästövähennysten kustannuksista.

Hallituksen tarkoituksena on perustaa ilmastorahasto, jonka pohjana on Valtion kehitysyhtiö Vake Oy. Rahasto keskittyisi ilmastomuutoksen torjuntaan, digitalisaation edistämiseen sekä teollisuuden vähähiilisyden vauhdittamiseen.

Maankäyttösektorin ilmastotoimet ja energiaverotuksen kokonaisuudistus on käynnistetty. Maankäyttösektorin ilmasto-ohjelman toimenpidekokonaisuutta on valmisteltu vuoden 2019 aikana niin, että teemat on linjattu ja osa hankkeista käynnistyy kevään 2020 aikana. Metsitystavoitteen osalta joutoalueiden metsitystuen valmistelu on käynnistetty metsätalouden tukijärjestelmänä.

Metsälain ja metsätuholain muutosten vaikutuksista on julkaistu [arviointiraportti](#) ja jatkotoimet käynnistyvät vuoden 2020 aikana.

Metsähallituksen uuden omistajapolitiikan valmistelu käynnistyi hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Päätös uusista omistajapoliittisista linjauksista tehdään vuoden 2020 aikana.

### 2.3.2 Luonnon monimuotoisuus

Hallituksen tavoitteena on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa.

[Luonnonsuojelulainsäädännön uudistus](#) käynnistettiin syksyllä 2019. Uudistukseen kuuluu kolme rinnakkaista hanketta, jotka ovat luonnonsuojelulain- ja asetuksen päivittäminen, uusi laki rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta sekä ekologisen kompensaation kehittäminen.

Kertomusvuoden syksyllä käynnistettiin myös uusi elinympäristöjen tilan parantamisen toimintaohjelma ([Helmi](#)). Eduskunta myönsi valtion vuoden 2020 talousarviossa luonnonsuojeluun 100 miljoonan euron lisämäärärahan vuodelle 2020, josta Helmi-ohjelman osuus on 42 miljoonaa euroa.

### 2.3.3 Asuntopolitiikka

Hallituksen asuntopolitiikka kohdistuu erityisesti rakentamisen laatuun ja hiilineutraaliuteen, asuntojen määrän lisäämiseen kasvavilla kaupunkiseuduilla sekä asunnottomuuden poistamiseen. Valtion ja kuntien väliset maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimusten nelivuotinen sopimuskausi päättyi vuoden 2019 lopussa. Vuoden 2019 loppuun mennessä MAL-seurannan ennakkotietojen mukaan Helsingin seudulla on aloitettu päättyneellä sopimuskaudella yhteensä noin 73 000 asunnon rakentaminen. Sopimuskaudella on valmistunut noin 62 700 uutta asuntoa, joista yli viidennes oli valtion korkotukemia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja. Sopimuskauden asuntotuotantotavoite (yhteensä 60 000 asuntoa) ylitettiin. Asuntotuotantoon tarkoitettujen asemakaavoituksen kerrosala koko sopimuskaudella on ennakkotiedon mukaan noin 5,9 miljoonaa kerrosalaneliömetriä, mikä on noin 97 prosenttia MAL-sopimuksen tavoitteesta. Myös Tampereen, Turun ja Oulun sopimusten asuntotuotantotavoitteet ovat toteutuneet sopimuskauden kolmen ensimmäisen vuoden osalta varsin hyvin. Näiden sopimusten seurantatiedot tarkentuvat koko sopimuskauden osalta kesään 2020 mennessä. Tavoitteena on jatkaa sopimusmenettelyä ja pidentää sopimuskautta 12-vuotiseksi. Sopimusmenettelyn laajentamista uusille kaupunkiseuduille on selvitetty.

Hallitus jatkoi julkisen rakentamisen sisäilmaongelmien ehkäisyyn tähtäävä Terveet tilat 2028 -ohjelmaa sidosryhmäyhteistyöllä ja aloittamalla Terveet tilat -toimintamallin kehitystyö. Hankkeen kautta on lisätty tietoisuutta sisäilmaongelmien ratkaisukeinoista tiedottamalla eri toimijoiden hyvistä käytännöistä. [SisäNYT-selvityksen](#) tuloksia hyödynnetään lähtötietoina arvioitaessa sisäilmaongelmien määrän vähentymistä ja ohjelman vaikuttavuutta ohjelmakauden lopussa.

Asuntopoliittisen kehittämisohjelman valmistelu on aloitettu ja se annetaan selontekona eduskunnalle vuoden 2020 aikana.

Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelmaa (AUNE) toteutettiin vuoden 2019 loppuun saakka ja sen [loppuraportti](#) julkaistiin tammikuussa 2020. Uusi, valtion ja kuntien yhteistyöohjelma asunnottomuuden puolittamiseksi vuoteen 2023 mennessä käynnistyi lokakuussa 2019. Ohjelmalla on 6,6 miljoonaa euroa rahoitusta, josta myönnetään kunnille valtion kehittämisavustusta. Tavoitteena on lisätä kohtuuhintaisten ja valtion tukemien asuntojen tarjontaa, vahvistaa asunnottomuustyötä ja siihen liittyvää osaamista kuntien peruspalveluissa.

## 2.4 Suomi kokoaan suurempi maailmalla

### 2.4.1 Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Monenkeskisen ja sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän puolustamiseen ja ihmisoikeusperustaiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan panostettiin. Suomi nosti ihmisoikeudet esille monenvälisessä yhteistyössä ja osana kahdenvälistä vuoropuhelua. Ihmisoikeudet olivat keskeisessä roolissa myös Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella. Suomi painotti kaudellaan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämistä.

Lähtökohtana on ajaa arvopohjaista ulkopoliitikkaa, jossa otetaan huomioon ympäristö-, ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymykset.

Turvallisuuspoliittista yhteistyötä Ruotsin kanssa jatkettiin muun muassa Pohjolan ja Itämeren alueen vakauttamiseksi poliittisella ja virkamiestasolla. Suomi jatkoi aktiivisen ja laaja-alaisen kumppanuuden toimeenpanoa Naton kanssa laajennettujen mahdollisuuksien kumppanuuden puitteissa (EOP). Suomi jatkoi Euroopan neuvoston ministerikomitean puheenjohtajana. Suomen puheenjohtajakauden keskeisimmät tulokset ovat järjestön poliittisen ja taloudellisen kriisin (esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimintakyky) ratkaisun edistäminen siten, että Venäjä säilyi Euroopan neuvoston jäsenenä, ulkoministerikokouksen ensimmäinen päätös kansalaisyhteiskunnan toimintatilan suojelemisesta ja vahvistamisesta sekä tekoälyn kehittämisen, suunnittelun ja soveltamisen sääntelyn tarpeen selvittäminen ihmisoikeuskölkymästä. Arktisen neuvoston Suomen puheenjohtajuuskaudella (2017–2019) edistettiin erityisesti ympäristösuojausta, koulutusta, meteorologista yhteistyötä ja viestintäyhteyksiä.

Kertomusvuonna käynnistettiin hallitusohjelman tavoitteita edistävän kokonaisvaltaisen Afrikka-strategian valmistelut. Rauhanvälitys säilyi yhtenä ulkopoliittikan painopistealueista ja rauhanvälitystoimintaa edistettiin eri foorumeilla (YK, EU, Etyj, Afrikan Unioni) ja kehitettiin kansallista rauhanvälitysoosaamista. Sotilaallisen kriisinhallinnan painopiste oli Libanonissa, Irakissa ja Afganistanissa, ja siviilikriisinhallinnan osalta Ukrainassa.

Julkisuudessa käsiteltiin laajasti suhtautumista Syyriassa sijaitsevalla al-Holin leirillä oleviin naisiin ja lapsiin, jotka joko ovat Suomen kansalaisia tai heillä muutoin on tai olisi oikeus oleskella Suomessa. Toisaalta julkisuudessa vaadittiin heidän kotiuttamistaan ja siinä avustamista, toisaalta nostettiin esiin turvallisuuteen liittyviä huolia. Oikeuskansleri arvioi lokakuussa 2019 antamassaan vastauksessa oikeudelliselta kannalta, että perus- ja ihmisoikeudet puoltavat sitä, että valtioneuvosto pyrkii kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja konsulipalvelulain mukaisten toimivaltuuksiensa nojalla ja puitteissa kotiuttamaan ainakin suomalaiset ja heihin rinnastuvat lapset. Hän totesi kuitenkin, että oikeudellisella arviolla on nyt esillä olevassa tilanteessa rajallinen merkitys sen vuoksi, että viranomaisten tosiasialliset mahdollisuudet ja edellytykset toimia poikkeavat siitä, mitä ne olisivat, jos kysymys olisi maan sisäisestä tilanteesta. Hallitus linjasi joulukuussa 2019 suhtautumisestaan tilanteeseen ja teki periaatepäätöksen suomalaislasten kotiuttamiseksi al-Holin leiriltä.

Pohjoismaiden ministerineuvoston työlle Pohjoismaiden pääministerit vahvistivat uuden vision, jonka mukaan Pohjolasta tulee maailman kestävin ja integroitunein alue vuoteen 2030 mennessä. Vision myötä ministerineuvosto vahvistaa toimiaan ilmastonmuutosta vastaan sekä tukeaan esimerkiksi digitaaliseen integraatioon sekä kansalaisten liikkuvuudelle.

Kertomusvuotta leimasivat suurvaltojen kauppapoliittinen vastakkainasettelu ja Maailman kauppajärjestö WTO:n toimintaan liittyvät ongelmat. Edistymistä nähtiin esimerkiksi sähköisen kaupan osalta. EU ja Yhdysvallat kartoittivat edellytyksiä neuvotteluille kauppasuhteen tiivistämisestä. Viennin ja kansainvälistymisen edistämisessä eli Team Finland (TF) -työssä tiivistettiin edustustoverkoston ohjausta. Ministeriön ja Business Finlandin (BF) yhteistoimintaa vahvistettiin ja uusi TF-verkoston strategia hyväksyttiin syksyllä 2019.

Vuosi 2019 oli kehityspolitiikassa merkittävä kestävä kehityksen sekä ilmastokysymysten johdosta. Uusi hallitusohjelma vahvisti kehityspolitiikan pitkäjänteisen linjan ja arvoperustan. Suomi toteuttaa ihmisoikeusperustaista kehityspolitiikkaa, jonka päätavoitteena on köyhyyden poistaminen ja eriarvoisuuden vähentäminen. Kehityspolitiikan painopisteiksi linjattiin vaalikaudelle naisten ja tyttöjen oikeudet ja asema, kehittyvien maiden taloudet ja työpaikat, tasa-arvoinen koulutus ja avoin hallinto demokraattisissa yhteiskunnissa, sekä ilmasto ja luonnonvarojen kestävä käyttö. Rahoituksessa Suomi tähtää YK-sitoumuksen mukaiseen tavoitteeseen käyttää 0,7 prosenttia bruttokansantulosta (BKTL) kehitysyhteistyöhön sekä 0,2 prosenttia BKTL:sta tukena vähiten kehittyneille maille. Vuoden 2019 lopulla tehtiin alustavaa valmistelua aikataulutetulle tiekartalle YK-tavoitteiden saavuttamiseksi sekä kehityspolitiikan ylivaalikautisten periaatteiden osalta.

Suurlähetystö avattiin Bagdadiin ja Manilan suurlähetystön avaamisesta tehtiin päätös. Venäjällä Suomi avasi 17 uutta viisumikeskusta, joka kasvatti viisumikeskusten määrän 40:een.

Kertomusvuonna käynnistyi ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon valmistelu. Selonteko annetaan eduskunnalle vuonna 2020.

## 2.4.2 Eurooppa-politiikka

Vuoden 2019 jälkipuoliskon Suomi oli EU:n neuvoston puheenjohtaja. Hallitus linjasi Suomen puheenjohtajuusohjelmasta kertomusvuoden kesäkuussa. Teemaksi valittiin ”Kestävä Eurooppa – kestävä tulevaisuus” ja painopisteiksi yhteiset arvot ja oikeusvaltioperiaate EU:n toiminnan kulmakivenä, kilpailukykyinen ja sosiaalisesti eheä EU, EU globaalina ilmastojohtajana ja kansalaisten kokonaisturvallisuuden takaaminen (pääministerin ilmoitus EU-puheenjohtajakaudesta 26.6.2019).

### EU-puheenjohtajakauden erityispiirteet, haasteet ja yleiset onnistumiset

Puheenjohtajakaudella oli institutionaalisen taitekohdan takia tavallista vähemmän säädösehdotuksia käsitellyssä, ja komission aloituksen viivästyminen marraskuusta joulukuuhun lykkäsi uutta lainsäädäntötyötä. Tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä saavutettiin sopu neuvoston ja parlamentin välillä 15 ehdotuksesta. Lisäksi kolmen ehdotuksen sopu jäi odottamaan Coreperin vahvistusta.

Viisivuotiskauden käynnistyminen unionissa mahdollisti neuvoston puheenjohtajan työssä vaikuttamisen tulevan komission työhön liittyen esimerkiksi kestäväan kasvuun, hyvinvointitalouteen ja maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan.

Keskeinen horisontaalinen saavutus oli Suomen joulukuussa jäsenmaille ja toimielimille toimittama luvut sisältävä neuvottelulaatikko pohjaksi neuvotteluihin EU:n tulevasta rahoituskehystä 2021–2027 (MFF). Vas-tuu neuvotteluiden edistämisestä siirtyi Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle. MFF-liitännäisten sektoriase-tusehdotusten käsittelyä jatkettiin neuvostossa ja osin Euroopan parlamentin kanssa. Neuvoston ja parlamen-tin yhteisymmärrys vuoden 2020 budjetista saavutettiin marraskuussa.

Suomi jalkautti kaudellaan EU:n strategisen ohjelman 2019–2024 painopisteitä neuvoston työhön ja raportoi tästä Eurooppa-neuvostolle. Osana ohjelman toimenpanoa Suomi vei eteenpäin myös neuvoston työskentelytapojen kehittämistä. Lisäksi puheenjohtajamaana edistimme neuvoston työssä avoimuutta ja digitaalisten välineiden hyödyntämistä.

Kestävän kehityksen agenda edistettiin horisontaalisesti. YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030:n toimeenpanosta annettiin neuvoston päätelmät.

Kokousjärjestelyt toteutettiin kestävästi ja kokousmatkoista aiheutuvat lentopäästöt kompensoitiin 500 000 eurolla perinteisten lahjojen antamisen sijaan. Kaikkiaan Suomen puheenjohtajakaudella oli 38 neuvoston kokousta. Suomessa järjestettiin 131 kokousta, joista kuusi oli epävirallisia ministerikokouksia (kilpailukyky-, ympäristö-, oikeus- ja sisä-, ulko- ja puolustus- sekä maatalousministerit).

Ison-Britannian EU-erosopimuksen Irlantia ja Pohjois-Irlantia koskevaan pöytäkirjaan sekä poliittiseen julistukseen neuvoteltiin Ison-Britannian pyynnöstä muutoksia. Ratkaisu turvaa EU:n edut ja suojaa Irlannin saaren rauhaa ja vakautta. EU ja jäsenmaat viimeistelivät sopimuksetonta eroa koskevat varautumistoimet aikataulussa. Sopimukseton ero kuitenkin vältettiin Eurooppa-neuvoston myönnettyä lokakuussa eropäivän lykkäystä 31.1.2020 asti

EU:n laajentumispolitiikassa Pohjois-Makedonian ja Albanian jäsenyysneuvottelujen avaamisesta ei päästy jäsenmaiden kesken yhteisymmärryksen kertomusvuonna.

EU:n arktisen politiikan vahvistamista hyväksyttiin päätelmät, joissa komissiolta ja korkealta edustajalta pyydetään esityksiä arktisen politiikan päivittämiseksi ottaen huomioon uudet haasteet, mahdollisuudet ja kasvava kansainvälinen kiinnostus alueeseen. Lisäksi meripolitiikkaa ja avaruusasioita koskevissa neuvoston päätelmissä käsiteltiin arktisia asioita.

### **Yhteiset arvot ja oikeusvaltioperiaate EU:n toiminnan kulmakivenä**

Suomen johdolla unionissa tehostettiin oikeusvaltioperiaatteen noudattamista ja erityisesti siihen liittyvien ongelmien ennaltaehkäisemistä. Marraskuussa annettiin neuvoston oikeusvaltiovuoropuhelun arvioinnista 26 jäsenvaltion hyväksymät puheenjohtajan päätelmät vuoropuhelun muuttamisesta oikeusvaltioperiaatteen tilaa koskevaksi yleiskeskusteluksi ja sen kytkemisestä komission uuteen oikeusvaltioperiaatetarkastelukierrokseen.

Puolan ja Unkarin oikeusvaltiomenettelyjä vietiin eteenpäin neuvostossa tilannekatsauksin ja kuulemisin, jotka käytiin Suomen aloitteesta sovittujen pysyvien menettelyjen mukaisesti.

Suomen esittämään MFF-neuvottelulaatikkoon sisältyi ratkaisuehdotus poliittisiin kysymyksiin koskien säädösehdotusta EU:n talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita.

Korruption ja petosten torjunnan tehostamiseksi Suomen kaudella otettiin tärkeitä askelia muun muassa Euroopan syyttäjänviraston toiminnan käynnistämiseksi mahdollisimman nopeasti. Neuvosto myös pääsi sopuun säädöskokonaisuudesta, jolla helpotetaan veropetosten havaitsemista etenkin rajat ylittävässä verkko-kaupassa. Lisäksi sovittiin paluusta neuvotteluihin Euroopan neuvoston kanssa EU:n liittymiseksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

### Kilpailukykyinen ja sosiaalisesti eheä EU

Suomen kaudella neuvostossa valmisteltiin kestävän kasvun pääviestit ja puheenjohtajan raportti EU:n kestävän kasvun strategiasta. Painopisteinä olivat etenkin sisämarkkinoiden kehittäminen, digitalisaatio ja osaaminen, tutkimus ja innovointi sekä moderni teollisuuspolitiikka.

Suomi sai neuvottelut käyntiin Euroopan parlamentin kanssa sisämarkkinaohjelmasta. Uuden oikeussuojakeinon kuluttajille luovasta edustajakannedirektiivistä hyväksyttiin neuvoston yleisnäkemys. Digitaalista taloutta käsiteltiin eri neuvostokokoonpanoissa. Käsiteltäviä aiheita olivat muun muassa tekoälyyn liittyvät osaamistarpeet ja oikeudelliset kysymykset, ihmiskeskeinen datatalous ja digitaaliset liikennepalvelut.

Liikenteen alalla liikkuvuuspaketista, renkaiden energiamerkinnoistä ja sähköisistä kuljetustiedoista saavutettiin sopu Euroopan parlamentin kanssa. Lisäksi saavutettiin neuvoston yleisnäkemys rautatiematkustajien oikeuksista ja TEN-T-verkkojen toteuttamista edistävästä esityksestä.

Suomi käynnisti puheenjohtajakaudellaan EU-tasolla keskustelun talouden ja ihmisten hyvinvoinnin toisiaan tukevasta suhteesta. Neuvoston hyvinvointitalouspäätelmissä pyydetään komissiota esittämään EU:lle hyvinvointitalousajatteluun perustuvaa pitkän aikajänteen strategiaa, jonka tavoitteena on varmistaa, että EU:sta tulee maailman kilpailukykyisin ja sosiaalisesti ehein ilmastoneutraali talous. Tasa-arvopäätelmissä puolestaan esitetään prioriteetteja komission tulevan tasa-arvostrategian valmistelua varten ja painotetaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista etenkin talouspolitiikassa ja budjetoinnissa.

Ministerit keskustelivat myös esimerkiksi työn tulevaisuudesta, osaamistarpeista, elinikäisestä oppimisesta sekä syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden vahvistamisesta. Lisäksi Suomi järjesti ensimmäisen valtionvarain- ja opetusministereiden yhteiskokouksen. Teemana oli koulutuksen ja osaamisen merkitys vahvan taloudellisen perustan luomisessa.

Kauppapolitiikassa asialistalla oli erityisesti monenvälisen kauppajärjestelmän vaikea tilanne ja EU:n kahdenvälisten kauppasuhteiden edistäminen, etenkin EU:n ja Yhdysvaltojen suhteet. Suomi nosti keskusteluun myös ilmastokysymykset ja kauppasuhteet Kiinaan.

Pääomamarkkinaunionin tulevaisuudesta ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen jatkotyön strategisista painopisteistä hyväksyttiin neuvoston päätelmät. Kestävän rahoituksen taksonomiasta saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys joulukuussa.

## EU globaalina ilmastojohtajana

Joulukuun Eurooppa-neuvosto vahvisti tavoitteen saavuttaa ilmastoneutraali EU vuoteen 2050 mennessä Pariisin sopimuksen mukaisesti. Yksi jäsenvaltio ei tässä vaiheessa voi sitoutua panemaan täytäntöön tätä tavoitetta osaltaan, ja Eurooppa-neuvosto palaa asiaan kesäkuussa. Suomi toi asian olennaisten neuvostokokoonpanojen ja useiden epävirallisten ministerikokousten asialistalle. Näissä keskusteluissa käsiteltiin muun muassa oikeudenmukaista siirtymistä ilmastoneutraaliin talouteen ja päästövähennyksiä liikenne- ja energiasektoreilla ja ruokaturvaa ja maaperän hiilensidontaa maataloudessa.

Suomen puheenjohtajakaudella vietiin eteenpäin vuoden 2030 ilmasto- ja energiavoitteiden saavuttamista. Lisäksi keskusteltiin EU:n ilmastopolitiikan kunnianhimon vahvistamisesta ja linjattiin EU:n kannat joulukuussa pidettyyn kansainvälisen ilmastopöytäkirjan osapuolikokoukseen. Neuvostossa hyväksyttiin päätelmät, joissa annettiin vahva viesti kiertotalouden sisällyttämisestä komission työohjelmaan ja kiertotalouden tarjoamista ratkaisusta ilmastonmuutoksen ja luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen hillitsemiseksi. Lisäksi annettiin päätelmät EU:n valmistautumisesta YK:n biodiversiteettisopimuksen osapuolikokoukseen 2020 ja maailman metsien suojelemisesta ja ennallistamisesta.

## Kansalaisten kokonaisturvallisuuden takaaminen

Suomen tavoitteena oli vahvistaa unionin sisäistä ja ulkoista turvallisuutta sekä puolustusyhteistyötä hybridiuhkien torjunta mukaan lukien. Hybridiuhkien torjunnassa konkreettinen edistysaskel oli horisontaalisen työryhmän perustaminen koordinoimaan neuvoston työtä. Lisäksi järjestettiin useita korkean tason skenaariopohjaisia keskusteluja hybridiuhkien torjunnasta tilannetietoisuuden sekä EU:n ja jäsenmaiden kriisinkestävyyden lisäämiseksi. Puheenjohtajuuskaudella edistettiin kokonaisvaltaisesti myös kyberturvallisuuden parantamista. EU:n kilpailukyvyllä tärkeiden 5G-verkkojen kyberturvallisuuden osalta edettiin merkittävästi EU:n yhteisen lähestymistavan kehittämisessä.

Vaikka turvallisuus- ja puolustusyhteistyön eteenpäin vieminen neuvostossa on korkean edustajan vastuulla, Suomi puheenjohtajanaan kykeni edistämään keskustelua digitalisaation ja tekoälyn vaikutuksista puolustuksen kehittämiseen ja ilmastosta turvallisuuden ja puolustuksen alalla sekä strategista keskustelua EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyöstä. Esillä olivat myös puolustukseen liittyvät uudenlaiset kysymykset, kuten avaruus ja kyberuhdat.

## 2.5 Turvallinen oikeusvaltio Suomi

### 2.5.1 Turvallisuus

Kansalaisten turvallisuus ja turvallisuuden tunne ovat suomalaisen demokratian ja hyvinvointiyhteiskunnan ydintä. Yhteiset arvot, hyvinvointi, tasa-arvo, demokratia, luotettava hallinto, oikeusvaltio ja toimivat institutiot luovat pohjan yhteiskunnan vakaudelle ja sisäiselle turvallisuudelle.



Valtioneuvoston vuonna 2017 hyväksymän sisäisen turvallisuuden strategian [toimeenpanoraportti](#) annettiin 31.5.2019. Strategialla on toteutettu ennaltaehkäiseviä toimia, joiden tarkoituksena on laskea rikosten, häiriöiden ja onnettomuuksien kokonaismäärää. Strategialla toteutetaan myös toimia, jotka parantavat viranomaisten ja muiden kykyä toimia silloin, kun rikoksia, häiriötä ja onnettomuuksia kuitenkin tapahtuu. Strategian toimeenpanoon osallistuvat ministeriöt, viranomaiset, kunnat, järjestöt ja elinkeinoelämä.

Kertomusvuonna aloitettiin sisäisen turvallisuuden selonteon valmistelu, joka annetaan eduskunnalle vuoden 2020 aikana.

Poliisitoimen henkilötyövuosimäärä oli vuoden lopussa 7 280. Poliisitoimelle osoitettiin hallitusohjelman mukainen rahoitus poliisimäärän nostamiseksi vuoden 2023 loppuun mennessä 7 500 henkilötyövuoden tasolle. Poliisin ennaltaestävää ja nettipoliisitoimintaa sekä toimintamahdollisuuksia palvelutason kannalta haasteellisilla ja harvaanasutuilla alueilla vahvistettiin. Rajavartiolaitokselle myönnettiin lisämäärärahaa rajaturvallisuuden suorituskyvyn ja rajavartijamäärän turvaamiseen sekä Eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyviin joukkoihin.

Suojelupoliisin siviilitiedusteluvalmiuksia parannettiin lisäämällä resursseja ministeriön siviilitiedustelutoiminnan ohjaukseen ja suojelupoliisin valvontaan sekä suojelupoliisin siviilitiedustelun tietojärjestelmän kehittämiseen vuodesta 2020 alkaen.

EU:n sisäisen turvallisuuden rahaston kansallisesta ohjelmasta myönnettiin vuonna 2019 rahoitusta hankkeille yhteensä noin 13,6 miljoonaa euroa. Rahoitus on tarkoitettu viranomaisten toimintaedellytysten parantamiseen.

### **Työperäinen maahanmuutto ja turvapaikanhakijat**

Vuoden 2015 suuresta hakijamäärästä johtuen turvapaikanhakijatilanne on edelleen painottunut maahanmuuttokysymyksissä. Pakolaistaustainen väestö on kuitenkin selvä vähemmistö kaikista maahanmuuttajista. Suomessa asui vuoden 2018 lopussa lähes 258 000 ulkomaan kansalaista.

Vuonna 2019 Suomessa jätettiin noin 31 500 ensimmäistä oleskelulupahakemusta. Eniten hakijoita tuli Venäjältä, Ukrainasta, Intiasta, Kiinasta ja Vietnamista. Näiden lisäksi EU-kansalaisten rekisteröintihakemuksia vastaanotettiin noin 10 000. Näissä hakijoiden suurimmat taustamaat olivat Viro, Iso-Britannia, Romania, Saksa ja Ranska. Suurin osa haki oleskelulupaa perheen, työn tai opiskelun perusteella. Hakuperusteista työperusteinen maahanmuutto kasvoi eniten ja nousi perheen ohi yleisemmäksi ensimmäisen oleskeluluvan hakuperusteeksi. Vuonna 2019 ensimmäisiä työperusteisia oleskelulupahakemuksia ja EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintihakemuksia työn perusteella jätettiin yhteensä noin 17 100, joka oli noin kahdeksan prosenttia enemmän kuin vuonna 2018.

Vuonna 2019 hallitus on asettanut tavoitteeksi keskimääräisen kuukauden käsittelyajan työn perusteella haettaviin oleskelulupiin. Ministeriöt (sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, opetus- ja

kulttuuriministeriö) ovat selvittäneet yhteistyössä keinoja oleskelulupahakemusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja tehostamiseksi. Työperusteisen maahanmuuton hallinto siirrettiin 1.1.2020 alkaen työ- ja elinkeinoministeriöön. Loppuvuodesta 2019 erityisasiantuntijoiden oleskelulupien luparuuhka saatiin purettua ja tämän hakemustyyppin osalta hallituksen tavoite keskimääräisestä alle kuukauden käsittelyajasta saavutettiin.

Vuosina 2018–2019 turvapaikanhakijoiden tulo Suomeen vähentyi merkittävästi, ja uusien hakemusten määrä on laskenut edeltäviä vuosia alemmalle tasolle. Vuonna 2019 Suomessa jätettiin 4 550 turvapaikkahakemusta. Näistä lähes puolet (2 083) oli uusintahakemuksia. Kesäkuussa 2019 tuli voimaan lakimuutos, jolla pyritään vähentämään uusintahakemusten korkeaa määrää. Heinäkuun 2018 jälkeen tulleet turvapaikkahakemukset on käsitelty kyseisenä ajankohtana voimaan tulleeseen EU-lainsäädäntöön perustuvassa kuuden kuukauden tavoiteajassa. Lakisääteinen käsittelyaikavelvoite ja uusien hakemusten priorisointi on kuitenkin vaikuttanut siihen, että ennen heinäkuuta 2018 tulleiden turvapaikkahakemusten käsittely on viivästynyt. Vuonna 2019 turvapaikkahakemuksen keskimääräinen käsittelyaika oli 247 vuorokautta.

Vastaanottokeskusten asiakasmäärä on kuitenkin laskenut hitaasti ja vastaanoton kustannukset ovat pysyneet korkeina. Vuoden 2019 lopussa vastaanottojärjestelmässä oli edelleen noin 8 400 asiakasta. Monet asiat ovat vaikuttaneet siihen, että hakijat viipyvät ennakoitua pidempään vastaanottopalveluiden piirissä. Näitä ovat muun muassa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden uusintahakemukset uusin perustein, vuosina 2015–2016 vastaanotettujen turvapaikkahakemusten valitusten käsittelyn pitkittyminen, prosessiin tehdyt muun muassa oikeusavun rajoittamista koskevat muutokset, hallinto-oikeuksien Maahanmuuttovirastolle palauttamien tapausten määrä, tuetun paluun houkuttelemattomuus sekä haasteet kielteisten päätösten saaneiden palautuksissa.

Kesäkuussa 2019 valmistui [selvitys](#) turvapaikkaprosessista ja sen kehittämistarpeista. Marraskuussa 2019 Suomi sai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta langettavan päätöksen turvapaikanhakijan palauttamista koskevassa asiassa. Ratkaisun seurauksena Maahanmuuttovirasto päätti käydä läpi noin 500 viraston tekemää turvapaikkapäätöstä mahdollisten vastaavien tapausten tunnistamiseksi ja käsittelemiseksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisun edellyttämällä tavalla.

## 2.5.2 Oikeusvaltion kehittäminen

Kertomusvuonna käynnistettiin useita oikeusvaltion kehittämiseen liittyviä hankkeita, muun muassa [kansallinen demokratiaohjelma 2025](#) käynnistyi. Ohjelman tavoitteena on edistää jokaisen yhdenvertaisia mahdollisuuksia yhteiskunnalliseen osallistumiseen.

[Saamelaisten totuus- ja sovintokomission](#) mandaatista saavutettiin yhteisymmärrys saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kanssa.

Seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistus käynnistettiin. Tarkoituksena on valmistella säännökset, joilla muutetaan raiskauksen määritelmä suostumuksen puuttumiseen perustuvaksi samalla oikeusturvan

toteutuminen varmistaen. Uudistamistarpeet koskevat myös lapsiin kohdistuvia tekoja koskevia säännöksiä ja sitä, että rangaistukset ovat oikealla tasolla.

Laittoman uhkauksen syyteoikeutta ehdotetaan muutettavaksi virallisen syytteen alaiseksi tilanteessa, jossa laitton uhkaus kohdistuu toiseen hänen työtehtäviensä tai julkisen luottamustehtävän vuoksi (niin sanottu maalittaminen).

Myös kolmivuotinen hanke rikosten ennaltaehkäisyn tehostamiseksi on käynnistynyt. Kohderyhmänä ovat muun muassa väkivalta- ja seksuaalirikoksiin syyllistyneet ja rikoksia tekevät ja päihteitä käyttävät nuoret. Tavoitteena on ehkäistä uusintarikollisuutta sekä edistää rikoksiin syyllistyneiden ohjaamista uusintarikollisuutta ehkäiseviin palveluihin. Hankkeessa jaetaan valtionavustuksia rikosten ennaltaehkäisytyötä tekeville yhteisöille.

Hallituksen esitys turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamisesta on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2020 aikana. Tavoitteena on mahdollistaa avustajan käyttö turvapaikkapuhuttelussa, ottaa käyttöön tuntiperusteiset palkkiot avustajille sekä palauttaa turvapaikka-asioihin yleiset hallinto-oikeudelliset valitusajat.

### 2.5.3 Puolustuspolitiikka

Hallitusohjelmassa Puolustusvoimille sovitut pysyvät määrärahalisäykset sisällytettiin syksyllä 2019 julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2020–2023 ja vuoden 2020 talousarvioon. Vuoteen 2023 mennessä asteittain 10 miljoonaan euroon kasvava vuotuinen lisärahoitus käytetään Puolustusvoimien henkilöstömäärän ja kertausharjoitusten lisäämiseen sekä vapaaehtoiseen maanpuolustuskoulutukseen. Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi sitä, että nykyisestä Senaatti-kiinteistöt-liikelaitoksesta ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta muodostetaan uusi Senaatti-liikelaitoskonserni. [Suomen kyberturvallisuusstrategia](#) hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä lokakuussa 2019.

Suomen sotilaallinen toimintaympäristö on säilynyt jännitteisenä ja vaikeasti ennakoitavana, mikä asettaa puolustuskyvyllämme kasvaneita vaatimuksia. Puolustusyhteistyön kehittämistä jatkettiin erityisesti niiden maiden ja maaryhmien kanssa, joilla on merkittävä rooli Itämeren alueen turvallisuuden näkökulmasta. Puolustushallinnon painopisteet EU-puheenjohtajakaudella, tekoäly puolustuksen alalla ja hybridi-uhkiin vastaaminen, saivat positiivisen vastaanoton. Kahdenvälistä puolustusyhteistyötä tiivistettiin erityisesti Ruotsin, Yhdysvaltojen, Ranskan ja Ison-Britannian kanssa. Euroopan interventioaloitteen (Ei2) käytännön työn perusteet määrittävä asiakirja allekirjoitettiin syyskuussa 2019. Sotilaallisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden osalta pääpaino oli ISIS:n vastaisen koalition toimissa Irakissa ja Naton Resolute Support -operaatiossa Afganistanissa.

Kertomusvuonna aloitettiin ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon rinnalla laadittavan puolustuspoliittinen selonteon valmistelu. Valtioneuvosto asetti yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä selvittävän parlamentaarisen komitean maaliskuussa 2020.

Valtioneuvosto teki päätöksen Merivoimien aluskaluston korvaamista koskevan Laivue 2020 -hankkeen neljän aluksen ja taistelujärjestelmän hankinnasta sekä valtuutti Puolustusvoimat solmimaan niiden hankintasopimukset syksyllä 2019. Hanke on alkuperäistä aikataulua noin vuoden myöhässä, mutta rakentamisaikataulu mahdollistaa edelleen laivueen suorituskykyjen käyttöönoton tavoiteaikataulussa. Ilmavoimien monitoimihävittäjien korvaaminen (HX-hanke) etenee suunnitellusti. Puolustusvoimat vastaanotti alustavat tarjoukset viideltä hävittäjävalmistajalta tammikuussa 2019, jonka jälkeen käynnistyi neuvotteluvaihe. Valtioneuvosto tekee päätöksen nykyisen kaluston seuraajasta vuonna 2021.

## 2.6 Elinvoimainen Suomi

### 2.6.1 Kestävän kasvun edellytykset

Hallituksen tavoitteena on vahvistaa Suomen edellytyksiä menestyä kansainvälisen osaamisen ja innovaatioiden kärkimaana. Suomen vahvuuksia tulee hyödyntää erityisesti globaalien kysymysten (ilmastonmuutos, digitalisaatio ja kaupungistuminen) ratkaisemisessa. Panostamalla kansainväliseen kasvuun ja vahvaan yrittäjyyspolitiikkaan Suomi monipuolistaa elinkeinorakennettaan ja luomaan kestävän kasvun edellytyksiä koko maahan.

Tutkimus-, kehitys- ja innovaatioimintaympäristön kehittämiseksi ja neljän prosentin tutkimus-, kehitys- ja innovaatio- ja kehitystavoitteen saavuttamiseksi laaditaan päivittyvä tiekartta. Viennin ja kansainvälisen kasvun ohjelmasuunnitelma sisältää muun muassa toimialakohtaiset vähäpäästöisyystiekartat, joissa huomioidaan kansainvälistymis-, tutkimus-, kehitys- ja innovaationäkökulmat. Hallituksen yrittäjyysstrategiassa kootaan yrittäjyyttä koskevia kysymyksiä kokonaisuuksiksi, ottaen huomioon erikokoiset yritykset, nuoret kasvuyritykset, yksinyrittäjän asema sekä mikroyritysten työllistämisen edistäminen.

Kansallisen kaupunkistrategian valmistelu on käynnissä. Strategialla pyritään vastamaan kaupungistumisen mahdollisuuksiin ja haasteisiin YK:n kaupunkikehitysohjelman laaja-alaiset tavoitteet huomioon ottaen. Vuonna 2019 aloitettu **Kestävä kaupunki** -ohjelma jatkuu vuoteen 2023 asti. Ohjelmalla tuetaan kumppanuuslähtöisesti erityisesti kaupunkien omaa toimintaa kohti kestävästä kaupunkikehitystä. Ohjelman pääteemat ovat vähähiilisyys, älykkyyden, terveellisyys ja sosiaalinen kestävyys. Seuraava hakukierros ohjelman kokeiluhankkeisiin osallistumiseksi käynnistyy syksyllä 2020.

Finnvera Oyj ja Euroopan investointirahasto solmivat kertomusvuonna takaussopimuksen, joka mahdollistaa kasvuhakuisille suomalaisyrityksille seuraavan kahden vuoden aikana lähes 190 miljoonaa euroa uutta lainarahoitusta investointi-, käyttöpääoma- ja tuotekehitystarpeisiin. Suomen Vientiluotto Oy:n enimmäisvaltuudet nostettiin 33 miljardiin ja Finnvera Oyj:n vientitakuiden enimmäismäärä 38 miljardiin euroon 1.1.2020 alkaen. Näin pyritään varmistamaan vienninrahoituksen riittävyys ja huomioimaan riskien hallinnan tarpeet. Muutokset parantavat suomalaisten vientiyrittäjien rahoituksen kilpailukykyä ja niiden mahdollisuuksia saada vientihankkeita.

## 2.6.2 Liikenneverkon kehittäminen

Väyläverkkojen osalta on tarve siirtyä pitkäjänteiseen ja suunnitelmallisempaan kehittämiseen sekä vähentää nykyisen väyläverkoston korjausvelkaa. Suomen ensimmäinen valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma ([Liikenne 12](#)) laaditaan vuosille 2021–2032. Parlamentaarinen ohjausryhmä linjasi suunnitelman [tavoitteet](#) maaliskuussa 2020.

Kertomusvuoden lopulla aloitettiin osakassopimusneuvottelut valtion, kuntien ja Finavia Oyj:n kesken kahden raideliikenteen hankeyhtiön perustamisesta (Suomi-rata ja Turun tunnin juna). Hankeyhtiöiden tehtävänä on raidehankkeisiin liittyvä suunnittelu ja sen rahoittaminen rakentamisvalmiuteen asti. Alkuvuodesta 2020 saavutettiin valtion ja kuntien sekä Finavia Oyj:n neuvottelijoiden kesken yhteisymmärrys hankeyhtiöiden perustamisesta ja hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi hankkeen osaltaan maaliskuussa 2020. Kuntien ja Finavia Oyj:n osalta päätöksenteko tapahtuu keväällä 2020.

Suomen tavoitteena on saavuttaa hiilineutraalisuus vuonna 2035. Tavoite edellyttää liikenteen päästöjen puolittamista vuoteen 2030 mennessä. Tavoitteen saavuttamiseksi laaditaan [fossiilittoman liikenteen tiekartta](#), jossa on tunnistettu sekä keskeiset toimenpiteet että niiden kustannukset ja muut vaikutusarviot.

## 2.6.3 Maatalous

Kestävän ruokajärjestelmän perustaksi tarvitaan terve, kannattava ja uudistumiskykyinen kansallinen maa-, kala-, poro- ja riistatalous. Maatalous on tärkeää kotimaisen ruuantuotannon, työllisyyden, aluerakenteen ja huoltovarmuuden kannalta. Suomalaisen ruuan tuotantostandardit ovat erittäin korkeat, ja tuotteilla on paljon menestymisen mahdollisuuksia mm. puhtauden ja turvallisuuden ansiosta. Toimiva maatalous antaa runsaasti mahdollisuuksia myös ympäristöhaasteiden ratkaisuun.

Ilmastokestävän maatalouden toimenpiteinä on käynnistetty biokaasuohjelma, jonka työryhmän [loppuraportti](#) on julkaistu. Sen toimien (esimerkiksi ravinnekierätyksen tehostaminen ja uusien lannankäsittelytekniikoiden tukeminen) valmistelu on maatalouden osalta aloitettu.

Maatilojen investointeja edistettiin Maatilatalouden kehittämisrahaston 31 miljoonan euron lisäpääomituksella. Kertomusvuoden aikana asetettiin Yhteinen ruokapöytä -foorumi, joka määrittää koko ruokaketjua yhdistävän tulevaisuudenkuvan ja strategian.

## 2.7 Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi

### 2.7.1 Työllisyyskehitys

Työllisyys on kehittynyt myönteisesti viime vuosien aikana. Työttömyys on alentunut kaikissa ryhmissä. Pohjoismaisessa vertailussa Suomi jää kuitenkin edelleen työllisyysvertailussa muita jälkeen. Työvoiman saataavuus ja yritysten rekrytointivaikeudet ovat nousseet yhä merkittävämmäksi ongelmaksi ympäri Suomea. Myös työikäisen väestön ikääntyminen ja syntyvyyden aleneminen haastavat suomalaisia työmarkkinoita.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan työllisyysasteen (15–64-vuotiaat) trendiluku oli 73,0 prosenttia ja työttömyysasteen trendiluku oli 6,7 prosenttia vuoden 2019 joulukuussa. Vuonna 2019 työllisyysaste oli 72,6 prosenttia, kun se vuonna 2018 oli 71,7 prosenttia.

Työllisiä oli vuoden 2019 joulukuussa 2 570 000 (virhemarginaali  $\pm 33 000$ ), mikä oli 17 000 enemmän kuin vuotta aiemmin. Työllisiä miehiä oli 1 100 000 vähemmän ja naisia 28 000 enemmän kuin vuoden 2018 joulukuussa. Työllisyysaste eli työllisten osuus 15–64-vuotiaista oli joulukuussa 73,0 prosenttia, kun se vuotta aiemmin oli 72,1 prosenttia. 15–64-vuotiaiden miesten työllisyysaste laski viime vuoden joulukuusta 0,4 prosenttiyksikköä 73,4 prosenttiin ja naisten työllisyysaste nousi 2,4 prosenttiyksikköä 72,6 prosenttiin.

Työttömiä oli Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vuoden 2019 joulukuussa 164 000 (virhemarginaali  $\pm 18 000$ ), mikä oli 18 000 enemmän kuin vuotta aiemmin. Työttömiä miehiä oli 87 000 ja naisia 77 000.

15–24-vuotiaita nuoria oli joulukuussa yhteensä 611 000. Heistä työllisiä oli 251 000 ja työttömiä 44 000. Nuorten 15–24-vuotiaiden työttömyysaste, eli työttömien osuus työvoimasta, oli joulukuussa 14,8 prosenttia, mikä oli 5,5 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuotta aiemmin. Nuorten työttömyysasteen trendi oli 17,3 prosenttia.

Työvoiman ulkopuolella olevia oli vuoden 2019 joulukuussa 1 398 000 eli 31 000 vähemmän kuin vuotta aiemmin. Työvoiman ulkopuolella olevista oli piilotyöttömiä 115 000, mikä oli 5 000 vähemmän kuin vuoden 2018 joulukuussa.

### 2.7.2 Työllistymisen ja työllistämisen edellytykset

Hallituksen työllisyyspolitiikan tavoitteeksi asetettiin vuonna 2019, että normaalin kansainvälisen ja siitä heijastuvan kotimaisen talouskehityksen oloissa työllisyysaste saavuttaa 75 prosentin tason vuonna 2023. Työllisyystavoitteeseen pyritään edistämällä kestävästä taloudesta, ympäristön ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kannalta hyvää kasvua. Olennaista on muun muassa lisätä osatyökykyisten, vaikeasti työllistyvien ja maahanmuuttajien osallistumista työmarkkinoille.

Työllisyystoimien valmistelu eteni syyskuun 2019 budjettiriihessä määritellyn aikataulun mukaan. Hallitus sai tammikuussa 2020 arvion kolmikantaisten työryhmien työn etenemisestä. Hallitus julkisti [työllisyysjulkilausuman](#) Ilmastokokouksessaan Vuosaaressa 4.2.2020.

Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden ikärajaa korotettiin 61 ikävuodesta yhdellä vuodella vuonna 1961 ja sen jälkeen syntyneillä. Uudistus tuli voimaan 1.1.2020 kuten myös aktiivimallin leikkurien ja velvoitteiden kumoaminen. [Työkykyohjelmassa](#) osatyökykyisille työttömille toteutetaan kokeiluhankkeena työkykyä tukeva palvelukonaisuus tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskukseen.

Hallituksen esitys työllisyyden kuntakokeilujen käynnistämisestä on tarkoitus antaa vuoden 2020 aikana eduskunnalle. Kokeiluissa yhteensovitetaan valtion ja kuntien resursseja, osaamista ja palveluja pidempään työttömänä olleiden ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymiseksi, koulutukseen ohjautumiseksi ja osaavan työvoiman saatavuuden ratkaisemiseksi. Yhteensä 20 kokeilualuetta tulee koostumaan 89 kunnasta. Asiakasvolyymiksi on arvioitu noin 200 000 työnhakijaa.

Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten aikuisten (NEET) osuus on laskenut. [Tilastokeskuksen](#) vuosikeskiarvoon perustuvien lukujen mukaan NEET-nuorten osuus 20–24-vuotiaista oli vuonna 2015 noin 15 prosenttia. Vuonna 2019 osuus oli laskenut 12 prosenttiin. Viimeisen viiden vuoden aikana nuorten miesten osuus ei työssä, koulutuksessa eikä asevelvollisuutta suorittamassa olevista on ollut suurempi kuin vastaava naisten osuus saman ikäisestä väestöstä. Miehillä osuus on laskenut vuodesta 2014 ja naisilla vuodesta 2015 alkaen. Vuonna 2019 miesten osuus laski lähes samalle tasolle kuin naisilla.

Hallitus on uudistanut palkkatukea. Nopeina toimina on joulukuussa 2019 otettu käyttöön sähköinen palvelu palkkatukipaikkojen välitystä varten. Lisäksi palkkatukikortti (työllistymisseteli) uudistettiin samanaikaisesti. Työ- ja elinkeinotoimistoja on myös ohjeistettu palkkatuen käsittelyaikatakuusta ja työhönvalmennuksen kehittämistä vaikeimmin työllistyvien rekrytoinnissa.

Yksilöllisen työnhaun tuen mallin valmistelu on käynnissä. Malli koostuu työnhakijan palveluprosessin ja työttömyysturvaseuraamusten uudistamisesta. Palvelut ja työnhakuvelvoite perustuvat yksilölliseen työllistymissuunnitelmaan, jonka laatimisessa hyödynnetään digitaalisuutta.

Työperäinen maahanmuutto siirrettiin vuoden 2020 alussa sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön, jotta työvoiman maahanmuutto kytkettäisiin vahvemmin osaksi työllisyys-, koulutus-, elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa. Vuonna 2017 aloitetun [Talent Boost](#) – kasvua kansainvälisistä osaajista -toimintaohjelman toteutusta vahvistetaan. Ohjelma edistää työntekijöiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoa.

Hallitus on valmistelemassa kotouttamisen toimenpideohjelmaa. Ohjelma on tarkoitus antaa valtioneuvoston selontekona eduskunnalle vuoden 2020 aikana.

Työn ja työhyvinvoinnin kehittämisohjelmaa on valmistelu syksyn 2019 ajan tiiviisti työmarkkinajärjestöjen ja Työterveyslaitoksen kanssa. Järjestöt ovat yksimielisesti sitoutuneet siihen ja sen keskeisiin toimenpiteisiin.

### 2.7.3 Tasa-arvon edistäminen

Hallitus aikoo parantaa tasa-arvoa yhteiskunnan eri alueilla. Erityinen huomio on työelämän ja perheiden tasa-arvon parantamisessa. Hallituksen tasa-arvo-ohjelma on tarkoitettu hyväksyä valtioneuvoston periaatepäätöksenä. Tasa-arvo-ohjelman toimeenpanosta vastaavat kaikki ministeriöt. Myös perhevapaa-uudistusta valmistellaan.

## 2.8 Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi

### 2.8.1 Hyvinvointi ja palvelujen kehittäminen

Palvelujen kehittämiseksi kertomusvuonna valmisteltiin [Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskusohjelmaa](#) ja sitä toteuttava [valtionavustushaku](#). Ohjelmaa toteutetaan alueellisilla kehittämishankkeilla, jotka rahoitetaan valtionavustuksilla vuosina 2020–2022. Vuonna 2020 jaettavissa oleva hankerahoituksen enimmäismäärä on 70 miljoonaa euroa. Vuoden 2020 haussa painotetaan peruspalveluiden saatavuutta edistäviä kehittämistoimia, jotka samalla tukevat hallitusohjelman mukaisen hoitotakuun tiukentamisen mahdollisuuksia.

Väestökehityksen parantamiseksi hallitus käynnisti [kansallisen lapsistrategian](#) valmistelun, jonka tavoitteena on luoda hallituskaudet ja eri hallinnonaloja yhdistävä lapsi- ja perhemyönteinen visio. Valmistelua varten asetettiin maaliskuussa 2020 parlamentaarinen lapsistrategiakomitea. Lapsi- ja perhepalveluiden kehittämiseksi avattiin valtionavustushaku, jossa valtionapua jaetaan osana Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskusohjelmaa.

Vuoden 2020 alussa tulevat voimaan lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen nosto 10 eurolla kuukaudessa sekä lapsilisän korotus 10 eurolla kuukaudessa neljänestä lapsesta alkaen sekä elatustuen korottaminen 7 eurolla kuukaudessa. Samaan aikaan tulee voimaan myös perusturvan korottaminen 20 eurolla kuukaudessa. Korotus koskee vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa, vanhempainpäivärahaa, erityishoitorahaa ja kuntoutusrahaa. Korotus koskee myös työttömyysturvan peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea. Työttömyysturvan niin kutsutun aktiivimallin leikkurit ja velvoitteet kumottiin. Malli ei vaikuta työttömyysetuuksiin, joita maksetaan ajalta 1.1.2020 jälkeen.

Myös eläkkeitä korotettiin 1.1.2020 alkaen. Kansaneläkkeen täysi määrä nousi noin 34 eurolla ja takuueläkkeen 50 eurolla kuukaudessa. Ikäystävällisyyttä on edistetty myös valmistelemalla muutoksia hoivahenkilöstön minimimitoitusta koskeviin säännöksiin (HE 4/2020 vp). Hoitotakuun tiukentamiseen tähtäävä säännösvalmistelu eteni myös syksyllä 2019.

### 2.8.2 Sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistus

Hallitus jatkaa sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistusta siitä, mihin se jäi pääministeri Sipilän hallituksen aikana. Edellisen hallituskauden aikana saatuja perustuslakivaliokunnan lausuntoja hyödynnetään valmistelutyössä. Rakenteisiin liittyvän uudistamisen säädösvalmistelu on organisoitu ja hallitusohjelmassa



määritellyt erillisselvitykset [Uudenmaan, pääkaupunkiseudun tai Helsingin alueen erilliskorjaamisesta](#) ja [kuntien rooli palveluiden tuottajana](#) valmisteltiin ja lähetettiin lausunnoille. [Selvitys](#) kuntien roolista palveluiden tuottajana julkaistiin alkuvuodesta 2020. Parlamentaarinen valmistelu mahdollisesta vaiheittaisesta siirtymisestä monialaisiin maakuntiin siirtyä aloitettavaksi myöhemmin.

Perustettavaksi suunnitellun valtion lupa- ja valvontaviraston toimeenpanon valmistelua jatkettiin kertomusvuoden alussa: viimeisteltiin viraston organisoitumista, toimintaprosesseja ja yhteistä ohjausta tavoitteena luoda poikkihallinnollisesti ja monialaisesti toimiva valtakunnallinen virasto. Uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 14/2018 vp) käsittely raukesi eduskunnassa vaalikauden päättyessä huhtikuussa 2019.

### 2.8.3 Sosiaaliturvan uudistaminen

Hallitus käynnisti ylivaalikautisen sosiaaliturvauudistuksen valmistelun. Uudistusta valmistellaan tutkimusperusteisesti parlamentarisessa komiteassa, joka asetettiin maaliskuussa 2020. Sosiaaliturvauudistus käsittelee perusturvaa, ansioturvaa, toimeentulotukea ja niiden välistä yhteyttä sekä rahoitusta ja palveluiden nykyistä parempaa yhteensovittamista etuuksiin. Komitea ei käsittele vanhuuseläkkeitä.

## 2.9 Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi

### 2.9.1 Koulutus ja osaaminen

Hallituskauden keskeisenä tavoitteena on koulutus- ja osaamistason nostaminen kaikilla koulutusasteilla sekä oppimiserojen kaventaminen ja koulutuksellisen tasa-arvon lisääminen.

Koulutuspoliittisen selonteon valmistelu käynnistyi syksyllä 2019 ja se on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä. Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmat käynnistettiin syksyllä 2019. Näihin [Oikeus oppia](#) -kehittämishjelmiin sisältyvät toimenpiteet myös maahanmuuttajalasten ja nuorten oppimisen edellytysten vahvistamiseksi. Ammatillisen koulutuksen osalta aloitettiin vastaavan laatu- ja tasa-arvo-ohjelman laatiminen. Hallituksen esitys täysipäiväisestä subjektiivisesta varhaiskasvatusoikeudesta (HE 34/2019 vp) annettiin eduskunnalle lokakuussa 2019 ja lainsäädäntö tulee voimaan elokuussa 2020. Parlamentarisesti valmisteltava jatkuvan oppimisen uudistus on käynnistynyt ja sen linjaukset valmistuvat vuoden 2020 loppuun mennessä. Valmistelu oppivelvollisuuden laajentamisesta 18 ikävuoteen saakka aloitettiin elokuussa ja hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaista on tarkoitus antaa syksyllä 2020.

Kertomusvuonna alettiin laatia tiekarttaa, jolla parannetaan tutkimus-, kehitys- ja innovaatio toimintaympäristöä ja pyritään nostamaan rahoitusta kohti hallitusohjelmassa mainittua neljän prosentin bruttokansantuote hallitusohjelmassa mainitun ja tutkimus- ja innovaationeuvostossa aiemmin sovitun pidemmän aikavälin (vuoden 2030) tavoitteen mukaisesti. Tiekartta valmistuu keväällä 2020. [Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visio 2030](#) -työssä on sitouduttu korkeakoulutettujen määrän nostamiseen 50 prosenttiin nuorista aikuisista

vuoteen 2030 mennessä. Korkeakoulujen aloituspaikkojen lisäämistä koskevat tavoitteet otetaan huomioon osana korkeakoulujen sopimuskauden 2021–2024 valmistelua. Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visio 2030 -työssä on sitouduttu korkeakoulutettujen määrän nostamiseen 50 prosenttiin nuorista aikuisista vuoteen 2030 mennessä. Tutkimus- ja tiedeyhteisön kilpailukyvyyn ja vetovoiman vahvistamiseksi aloitettiin tutkimusinfrastruktuuritiekartan valmistelu. Tiekartta valmistuu vuoden 2020 lopussa.

## 2.9.2 Kulttuuri, nuoriso ja liikunta

Hallituskauden keskeisenä tavoitteena on parantaa luovien alojen asemaa, lisätä alan työpaikkoja ja osuutta bruttokansantuotteesta sekä parantaa luovien alojen työntekijöiden työskentelyedellytyksiä.

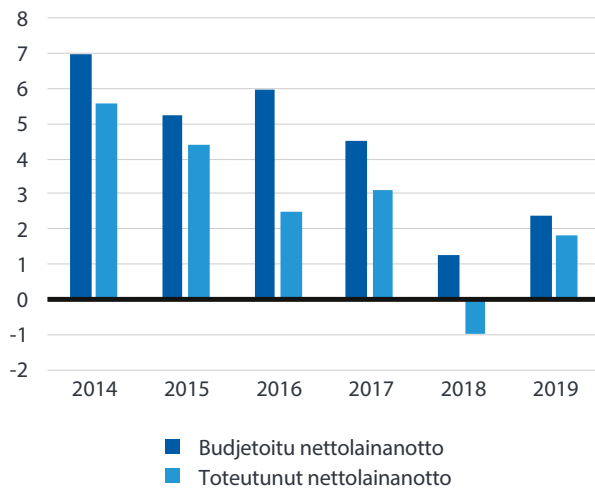
Hallitusohjelman linjauksien toimeenpanemiseksi kulttuurin toimialalla käynnistettiin [esittävien taiteiden valtiosuusuudistus](#), jota koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa syksyllä 2020.

Nuoriso- ja liikuntapolitiikan toimialoilla käynnistettiin liikuntapoliittisen selonteon (VNS 6/2018 vp, EK 52/2019 vp) toimeenpano ja valtioneuvosto hyväksyi valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelman vuosille 2020–2023 ([VANUPO](#)). Valtioneuvoston periaatepäätöksessä on linjattu toimet, joilla edistetään nuorten kasvu- ja elinoloja hallituskauden aikana. Pääteemoja ovat nuorten syrjäytymisen ehkäisy sekä merkityksellisen elämän, turvallisuuden ja osallisuuden vahvistaminen.

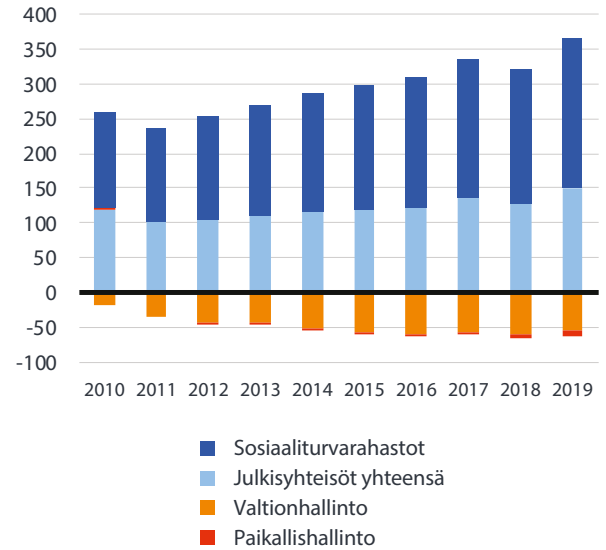
Ohjaamot ovat merkittävin suomalaisen nuorisotakuun puitteissa aloitettu toiminta, johon valtiovalta päätti suunnata Euroopan sosiaalirahaston (ESR) työllisyyttä edistävää rahoitusta vuosina 2014–2020. Ohjaamot ovat alle 30-vuotiaiden matalan kynnyksen monialaisia palvelupisteitä, jotka toteuttavat EU:n nuorisotakuun tavoitteita ja toimintaa. Ohjaamoja oli loppuvuodesta 2019 toiminnassa tai kehitteillä yli 70 ympäri Suomen muodostaen Ohjaamoverkoston. Jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle tai alle 30-vuotiaalle valmistuneelle taataan joko työ-, työharjoittelu-, työkokeilu-, työpaja-, oppisopimus- tai kuntoutuspaikka kolmen kuukauden aikana työttömyyden alkamisesta. Ohjaamotoiminnan yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia on arvioitu valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoittamassa [tutkimushankkeessa](#), jonka loppurapotti valmistuu vuonna 2020.

## 3 Julkinen talous

**Valtion nettolainanotto budjettitaloudessa**  
miljardia euroa



**Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarat**  
miljardia euroa



### 3.1 Julkisen talouden tila

#### 3.1.1 Taloudelliset lähtökohdat

Vuonna 2019 Suomen bruttokansantuote kasvoi 1,0 prosenttia. Bruttokansantuotteen kasvu on hidastunut huippuvuosista yksityisten investointien sekä yksityisen kulutuksen kasvun hidastuessa huolimatta työllisyyden sekä ansiotason selvästä kasvusta. Alustavan tilinpitoarvion mukaan myös julkinen kulutus olisi supistunut viime vuonna. Työllisyyden kasvu jatkui edelleen vahvana, mutta jo toista vuotta laskenut työn tuottavuuden kasvu heikentää tulevaisuuden kasvunäkymiä.

Työllisyyden kasvu kiihtyi loppuvuonna, mutta se ei riittänyt kääntämään pysähdyksissä ollutta työttömien määrää laskuun. Työttömyysasteen trendi jäi 6,8 prosenttiin joulukuussa 2019.

Vuonna 2019 työllisyyden ja ansiotason nousu tukivat edelleen yksityisen kulutuksen kasvua. Kulutuksen kasvu kuitenkin hidastui vuodesta 2018, sillä kotitalouksien säästämistä koheni. Yksityiset investoinnit kääntyivät laskuun. Laskua tapahtui erityisesti asuinrakennusinvestoinneissa, mutta myös kone- ja laiteinvestoinnit kääntyivät yllättäen laskuun, vaikka maailmantaloudessa virisi syksyn 2019 aikana pienoinen optimismi. Maailmankaupan supistumien hidasti viennin kasvua, mutta laivatoimitusten sekä palveluiden viennin nousun ansiosta nettovienti tuki bruttokansantuotteen kasvua.

Vuoden 2019 kuluttajahintaindeksin vuosimuutos oli 1,0 prosenttia. Odotuksista huolimatta inflaatio jäi loppuvuonna ennustettua hitaammaksi. Vuositasolla inflaatiota on kiihdyttänyt eniten asumisen liittyvien kustannusten, kuten sähkön hinnan ja vuokrien nousu. Myös elintarvikkeiden hintojen nousu kiihdytti inflaatiota vuonna 2019.

Vuoden 2019 keväällä valtiovarainministeriö ennusti vuoden 2019 talouskasvuksi 1,7 prosenttia. Talouskasvun ajateltiin hidastuvan nousukauden jälkeen selvästi. Asuinrakennusinvestointien arvioitiin kääntyvän laskuun sekä ulkomaankaupan hidastuvan selvästi. Ulkoisesta ympäristöstä ei arveltu saatavan tukea talouskasvun tueksi ja kasvu olisi kotimaisen kysynnän varassa.

Työllisten määrän arvioitiin jatkavan kasvua ja tulevan siten kotitalouksien ostovoimaa. Työllisyyden nousun arveltiin alentavan työttömyyttä ja vuoden 2019 keskimääräisen työttömyysasteen painuvan 6,3 prosenttiin.

Maailmantalouden kasvun arvioitiin hidastuvan laajalla rintamalla. Erityisesti Euroopassa kasvunäkymien arvioitiin vaimentuvan nopeasti. Saksassa teollinen tuotanto supistui jo vuoden 2018 lopulla autoteollisuuden ongelmien takia ja viennin kasvu pysähtyi vuoden lopulla. Lisäksi Brexitiin liittyvän epävarmuuden arvioitiin vaimentavan Ison-Britannian kasvunäkymiä.

Yhdysvaltojen talous oli vahvassa vireessä, mutta talouskasvun ennustettiin hidastuvan lähivuosina lähemmäksi potentiaalista kasvua. Työllisyystilanteen arvioitiin säilyvän erittäin hyvänä, vaikka ulkomaankaupan kehitystä varjostivat erityisesti jännitteet Kiinan kanssa.

Maailmankauppa hidastui jo vuoden 2018 lopulla nopeasti. Nopeasti kasvaneet kaupan esteet olivat jo ehtineet hidastaa maailmankaupan kasvua ja sen ennustettiin hidastuvan edelleen vuoden 2019 aikana.

### 3.1.2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säädökset

EU-säännökset, erityisesti perussopimus sekä vakaus- ja kasvusopimus, asettavat puitteet julkisen talouden hoidolle jäsenmaissa. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa varmistaa, että finanssipolitiikka on kestävää normaalin suhdannevaihtelun aikana. Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osa määrittelee kehikon, jonka puitteissa maat ryhtyvät korjaaviin toimiin liiallisen alijäämän tilanteessa.

Julkisen talouden tavoitteenasettelua ohjaa julkisyhteisöjen rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite (MTO). Sen tehtävänä on varmistaa turvamarginaali perussopimuksen alijäämä- ja velkaviitearvoihin nähden sekä julkisen talouden kestävyys. Finanssipoliittisen lain (869/2012) mukaan valtioneuvosto ryhtyy tarpeellisiksi katsomiinsa julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa sen arvion mukaan on MTO:n saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama.

Suomessa keskipitkän aikavälin tavoitteeksi on asetettu -0,5 prosentin rakenteellinen rahoitusjäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suomelle myönnettiin keväällä 2017 rakenneuudistuslausekkeen mukaista

joustoa, joka sallii poikkeaman MTO-tavoitteeseen johtavalta polulta vuosina 2017–2019. Suomi noudatti rakenteellista rahoitusasemaa koskevia vaatimuksia vuonna 2018.

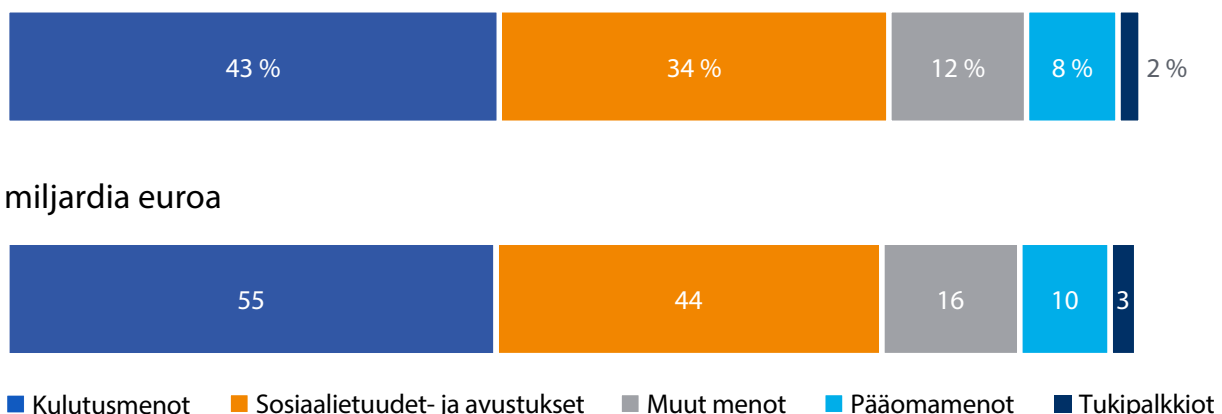
Maakohtaisten suositusten mukaisesti Suomen tulee saavuttaa MTO-tavoite vuonna 2019 ottaen huomioon Suomelle myönnetty jousto. Vuonna 2019 rakenteellinen rahoitusasema heikentyi ja se poikkeaa keskipitkän aikavälin tavoitteesta myönnettyt joustot huomioiden. Ennaltaehkäisevän osan noudattamista tarkastellaan lisäksi menosäännön avulla. Vuonna 2019 Suomea koskevasta menosäännöstä näyttää muodostuvan poikkeama, joka on kumulatiivisesti tarkasteltuna merkittävä vuosina 2018–2019.

Julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen mukaan julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan MTO:n lisäksi nimelliset monivuotiset rahoitusasematavoitteet koko julkiselle taloudelle ja tavoite kullekin julkisen talouden alasektorille. Nämä tavoitteet on asetettava siten, että ne johtavat vähintään MTO:n saavuttamiseen.

EU:n perussopimuksessa on asetettu julkisen talouden alijäämälle kolmen prosentin ja velalle 60 prosentin viitearvot suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisen talouden alijäämä on pysynyt selvästi alle kolmessa prosentissa vuodesta 2015 lähtien ja oli 1,1 prosenttia vuonna 2019. Myös velkasuhde kääntyi laskuun vuonna 2016 ja aleni 59,4 prosenttiin vuonna 2019. Velkasuhde siis alittaa 60 prosentin viitearvon ja siten Suomi täyttää EU:n velkakriteerin vuonna 2019.

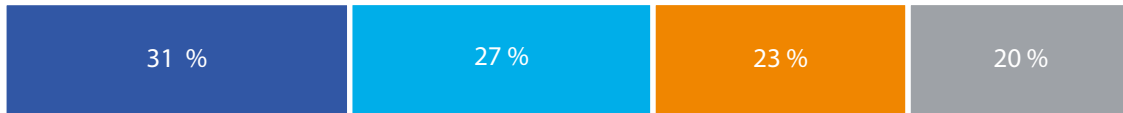
### 3.1.3 Julkisen talouden tila vuonna 2019

**Kuvio 2. Julkisyhteisöjen menot lajeittain 2019, prosenttia kokonaismenoista**

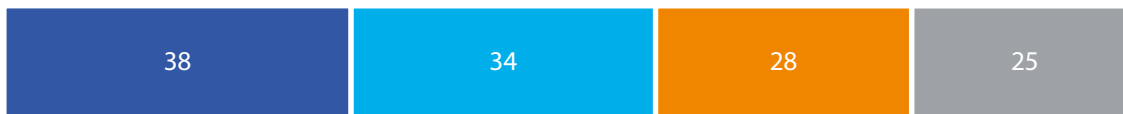


Lähde: Tilastokeskus.

### Kuvio 3. Julkisyhteisöjen tulot lajeittain 2019, prosenttia kokonaistuloista



miljardia euroa



■ Välittömät verot   ■ Tuotannon ja tuonnin verot   ■ Sosiaalivakuutusmaksut   ■ Muut tulot

Lähde: Tilastokeskus.

Suomen julkinen talous pysyi alijäämäisenä koko edellisen vuosikymmenen. Julkista taloutta ovat heikentäneet väestön ikärakenteen muutoksesta johtuva ikäsidonnaisten menojen kasvu sekä vuosikymmenen alkupuolella koettu hidas talouskasvu. Sopeutustoimet sekä talouskasvun elpyminen ovat kuitenkin pienentäneet alijäämää viime vuosina. Talouden hyvä suhdanne hiipui jo vuonna 2019 ja julkinen talouden tila heikkeni. Vuonna 2019 alijäämä oli 2,7 miljardia euroa eli 1,1 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Alijäämä kasvoi edellisvuodesta. Julkisyhteisöjen velkasuhde aleni hieman viime vuosikymmenen loppupuolella. Euro-määräisesti julkinen talous velkaantui kuitenkin edelleen ja julkisyhteisöjen velkasuhde oli 59,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisyhteisöjen velkasuhde uhkaa lähteä uudelleen nousevalle uralle.

Julkisyhteisöjen kokonaismenot kasvoivat 3,2 miljardia euroa. Menoja kasvattivat julkiset kulutusmenot. Kokonaistulot kasvoivat 2,5 miljardia euroa. Kokonaisuudessaan verotulot sekä omaisuustulot kasvoivat hyvin. Menoaste eli menojen suhde bruttokansantuotteeseen aleni, samoin veroaste eli verojen ja veroluonteisten tulojen suhde bruttokansantuotteeseen. Valtiontalous oli 2,8 miljardia euroa eli 1,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen alijäämäinen, joskin alijäämä supistui edellisestä vuodesta 1,4 miljardia euroa. Suhdannevaihtelut heijastuvat selvimminkin valtiontalouteen erityisesti verotulojen suuren suhdanneherkkyyden vuoksi. Julkisen talouden alasektoreista heikoin rahoitusasema oli paikallishallinnossa. Alijäämä kasvoi vuonna 2019. Paikallishallinnon kulutusmenot kasvoivat samaan aikaan, kun verotulot kehittyivät heikosti. Paikallishallintoa rasittaa erityisesti väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuva sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvu. Työeläkelaitosten ylijäämä oli noin prosentin tuntumassa suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2019. Yhtäältä eläkemenot kasvoivat ripeästi, mutta toisaalta hyvä talouskehitys lisäsi eläkemaksutuloja. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema oli hieman ylijäämäinen. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa on vahvistanut viime vuosina työttömyyden aleneminen.

Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarallisuus kasvoi vuonna 2019 ja oli noin 63 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Varojen kasvuun vaikutti erityisesti sijoitusvarojen arvon nopea kasvu. Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarat ovat kasvaneet viime vuosina lähinnä sosiaaliturvarahastojen varojen kasvun ansiosta.

Julkisyhteisöjen yhteenlaskettu nettoraahoitusvarallisuus, eli rahoitusvarojen ja velkojen erotus, oli 150,5 miljardia euroa vuoden 2019 lopussa, mikä oli 22,6 miljardia enemmän kuin vuonna 2018.

Julkisyhteisöistä sosiaaliturvarahastojen nettoraahoitusvarat ovat positiiviset, valtionhallinnon ja paikallishallinnon negatiiviset. Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen julkisyhteisöjen rahoitustilinpitoon. Vuoden aikana valtionhallinnon nettoraahoitusvarat kasvoivat yhteensä 4,1 miljardia euroa. Vuoden lopussa valtion velka ylitti rahoitusvarat 55,6 miljardilla eurolla. Paikallishallinnon nettoraahoitusvarat supistuivat 2,7 miljardia euroa. Työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen nettoraahoitusvarat kasvoivat vuoden 2019 aikana 21,2 miljardilla eurolla. Vuoden lopussa sosiaaliturvarahastojen varojen ja velkojen erotus oli 213,7 miljardia euroa. Työeläkelaitosten rahoitusvarat olivat 215,9 miljardia euroa.

## 3.2 Valtionalous

### 3.2.1 Valtionalouden kokonaislaskelmat

Valtionalouden kokonaislaskelmien (tuotto- ja kululaskelma sekä tase) tarkoituksena on parantaa kokonaiskuvaa valtioneuvoston ohjauksen alaisesta valtionaloudesta (valtio-oikeushenkilö). Kokonaislaskelmat antavat erillisiä tilinpäätöslaskelmia tarkemman kuvan valtionalouden liikekirjanpidon mukaisesta tuloksesta ja taseen rakenteesta. Kokonaislaskelmat on laadittu yhdistelemällä talousarviotalouden, valtion liikelaitoskonsernien ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tilinpäätöstiedot<sup>1</sup>. Valtion määräysvallassa (yli 50 prosentin osuus äänivallasta, luettelo yhtiöistä on hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2 esitetyssä valtion tilinpäätöksen liitteessä 7) olevat yhtiöt ja osakkuusyhtiöt ovat mukana laskelmissa käyttöomaisuusarvopapereissa. Valtionalouden kokonaislaskelmat, joita ei tilintarkasteta, on laadittu edellä mainittujen yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella. Laskelmat ovat tarkemmin esitettyinä hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 6.

Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelmasta ja -taseesta on eliminoitu valtionalouden sisäisten erien vaikutus eli valtion virastojen, rahastojen ja liikelaitosten keskinäiset tapahtumat. Merkittäviä eliminointierä ovat sisäiset vuokrat, liikelaitosten pääomat ja voittojen tuloutukset, rahastojen kassavarat, valtion sisäiset eläkemaksut ja siirrot talousarviotalouteen.

<sup>1</sup> Kirjanpitosääntöjen mukaisesti laadittavat konsernilaskelmat perustuvat määräysvaltakriteeriin. Tällaiset laskelmat sisältäisivät nykyisten kokonaislaskelmien sisältämien talousarviotalouden, rahastotalouden ja liikelaitostalouden lisäksi valtionyhtiöt ja mahdollisesti myös valtion osakkuusyhtiöt sekä liikelaitosten tytär- ja osakkuusyhtiöt.

## Tuotto- ja kululaskelma

**Taulukko 1. Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelma, miljoonaa euroa**

	<b>1.1.–31.12.2018</b>	<b>1.1.–31.12.2019</b>
Toiminnan tuotot	5 497	3 441
Toiminnan kulut	10 038	9 813
<b>Jäämä I</b>	<b>- 4 541</b>	<b>-6 372</b>
Rahoitustuotot	2 353	2 284
Rahoituskulut	1 554	1 533
Osuus osakkuusyritysten tuloksesta	10	11
Satunnaiset tuotot	603	250
Satunnaiset kulut	154	6
<b>Jäämä II</b>	<b>- 3 284</b>	<b>-5 366</b>
Siirtotalouden tuotot	1 363	1 313
Siirtotalouden kulut	41 757	42 497
<b>Jäämä III</b>	<b>-43 678</b>	<b>-46 550</b>
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	44 579	45 454
Vähemmistöosuus*	0,1	0,1
<b>Tilikauden tuotto-/kulujäämä</b>	<b>901</b>	<b>-1 097</b>

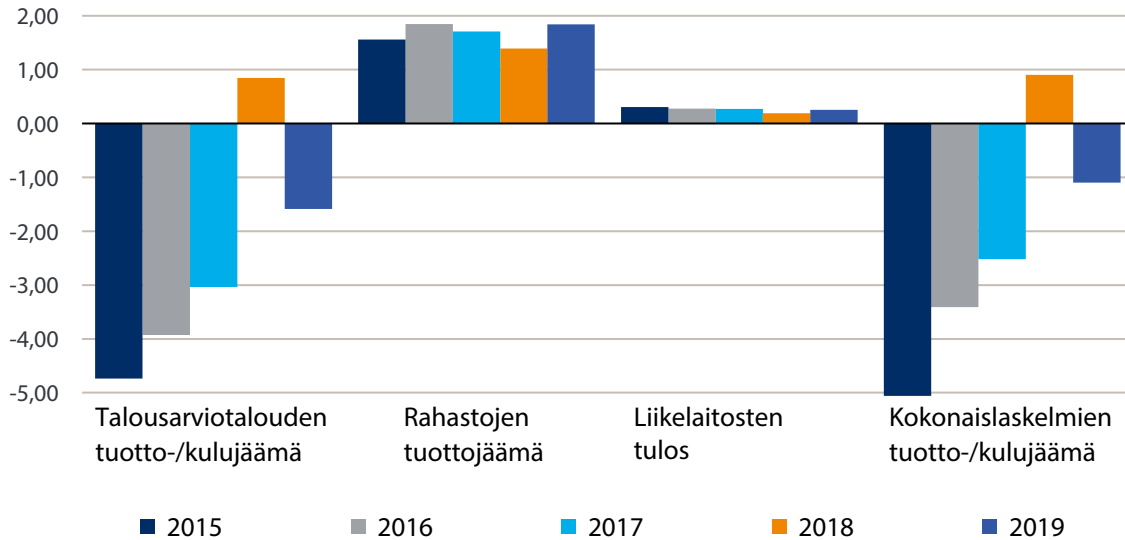
\* Liikelaitoskonsernien vähemmistöosuus

Tuotto- ja kululaskelma osoittaa, ovatko tilikauden aikana saadut tuotot riittäneet kattamaan tilikauden aikaiset kulut. Vuonna 2019 kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä oli 1,1 miljardia euroa. Se on kasvanut 2,0 miljardia euroa vuodesta 2018. Tähän ovat vaikuttaneet pääasiassa muiden toiminnan tuottojen väheneminen ja siirtotalouden kulujen kasvu.

Seuraavassa kuviossa on esitetty kokonaistuotto- ja kululaskelman tuotto-/kulujäämä sekä talousarvitalouden tuotto-/kulujäämä, rahastotalouden tuottojäämä ja liikelaitosten voitto erillisesti raportoituna.



**Kuvio 4. Tuotto- ja kulujäämät 2015–2019, miljardia euroa**



Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä 1,1 miljardia euroa oli 1,6 miljardia euroa pienempi kuin talousarviotalouden kulujäämästä (1,6 miljardia euroa), valtion liikelaitosten voitosta (0,3 miljardia euroa) sekä talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tuottojäämästä (1,8 miljardia euroa) suoraan yhteenlaskettu tuottojäämä. Ero johtuu sisäisten erien eliminoimisesta, joista suurimpia ovat rahastosiirot ja liikelaitosten voitontuloutukset talousarviotalouteen:

- Valtion Eläkerahaston talousarvioon suorittamien siirtojen eliminointi vähentää siirtotalouden tuottoja ja talousarviosiiroja 1 894 miljoonaa euroa.
- Valtion talousarviotaloudesta valtion televisio- ja radiorahastoon tehdyn siirron eliminointi vähentää siirtotalouden kuluja ja talousarviosiiroja 519 miljoonaa euroa.
- Liikelaitosten voiton tuloutusten eliminoinnit vähentävät rahoitustuottoja ja kasvattavat kokonaistaseen omaa pääomaa 138 miljoonaa euroa.
- Senaatti-kiinteistöjen saamat vuokrat valtion talousarviotalouden virastoilta ja Metsähallitukselta vähentävät vuokratuottoja ja vuokrakuluja 593 miljoonaa euroa.
- Eläkemaksut vähentävät muita tuottoja ja henkilöstökuluja 943 miljoonaa euroa. Teknisistä syistä erä sisältää työnantajan ja työntekijöiden osuuden eläkemaksuista.

## Tase

Tase kuvaa tilinpäätösajankohdan taloudellista asemaa eli omaisuus- ja velkaeriä. Omaisuuserät sisältävät kansallisomaisuuden (kulttuuri- ja luontoperintöä oleva omaisuus, esimerkiksi historialliset rakennukset ja kansallispuistot), käyttöomaisuuden ja muut pitkävaikutteiset menot (esimerkiksi maa-alueet, rakennukset ja tietojärjestelmät) sekä vaihto-omaisuuden ja rahoitusomaisuuden.

Velkaerät sisältävät varaukset (vain rahastoilla) sekä vieraan pääoman jaoteltuna pitkä- ja lyhytaikaisiin velkoihin. Pitkäaikaiseksi katsotaan velka tai se osa velasta, joka erääntyy maksettavaksi yhden vuoden tai sitä pidemmän ajan kuluttua. Oma pääoma kuvaa nettovarallisuutta, kun omaisuuseristä vähennetään varaukset ja vieras pääoma. Vuonna 2019 kokonaistaseen mukainen vieras pääoma kasvoi 1,5 miljardia euroa.

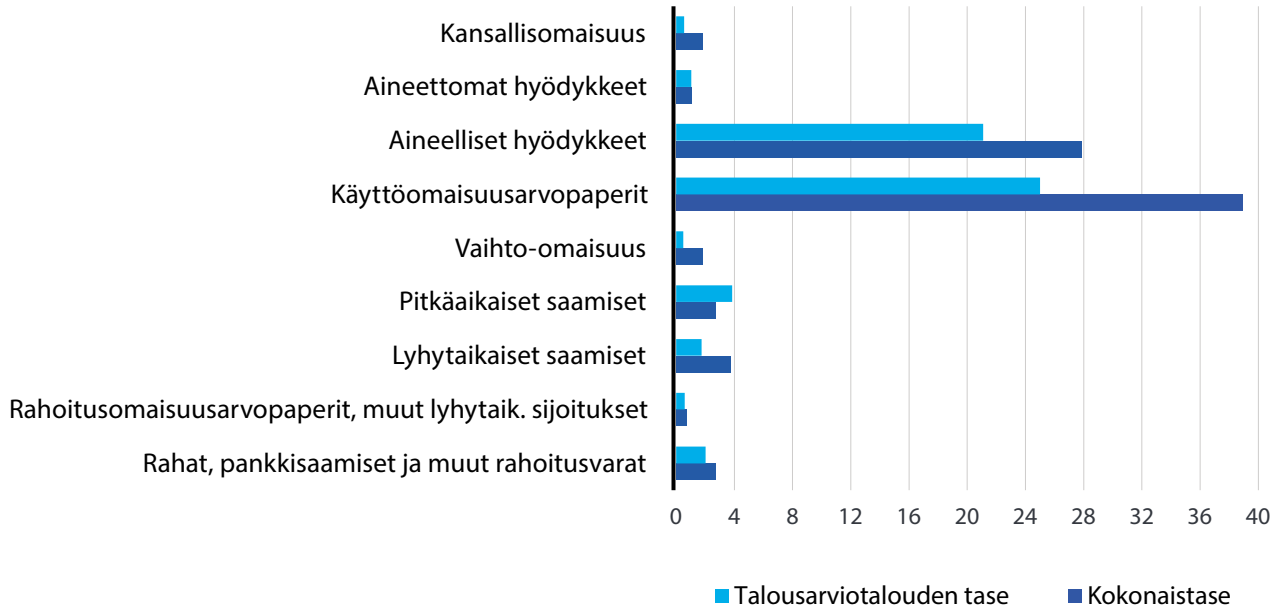
Seuraavassa kuviossa on kuvattu omaisuuserien jakautuminen talousarviotalouden taseessa ja kokonaistaseessa vuonna 2019. Valtion omaisuuseristä kokonaistaseessa korostuvat käyttöomaisuusarvopaperit ja aineelliset hyödykkeet, jotka talousarviotalous omistaa suoraan tai rahastojen ja liikelaitosten kautta.

## Taulukko 2. Valtion kokonaistase, miljoonaa euroa

Vastaavaa	31.12.2018	31.12.2019
<b>Kansallisomaisuus</b>	<b>1 772</b>	<b>1 790</b>
Aineettomat hyödykkeet	992	1 084
Aineelliset hyödykkeet	27 894	27 832
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	38 885	38 919
<b>Käyttöomaisuus ja muut pitkäaikaiset sijoitukset yhteensä</b>	<b>67 771</b>	<b>67 835</b>
Vaihto-omaisuus	1 631	1 816
Pitkäaikaiset saamiset	2 694	2 730
Lyhytaikaiset saamiset	3 896	3 739
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	149	752
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	3 052	2 696
<b>Vaihto- ja rahoitusomaisuus yhteensä</b>	<b>11 423</b>	<b>11 733</b>
<b>Vastaavaa yhteensä</b>	<b>80 966</b>	<b>81 358</b>
<b>Vastattavaa</b>	<b>31.12.2018</b>	<b>31.12.2019</b>
<b>Oma pääoma</b>		
Oma pääoma	-32 789	-33 861
Vähemmistöosuus*	5	5
Rahastojen pääomat (muut valtion rahastot ja lahjoitetut varat)	7	9
Varaukset	30	27
<b>Vieras pääoma</b>		
Pitkäaikainen	92 852	86 966
Lyhytaikainen	20 862	28 212
<b>Vieras pääoma yhteensä</b>	<b>113 714</b>	<b>115 178</b>
<b>Vastattavaa yhteensä</b>	<b>80 966</b>	<b>81 358</b>

\* Liikelaitoskonsernin vähemmistöosuus

**Kuvio 5. Taseen omaisuserien jakautuminen 2019, miljardia euroa**



Valtion kokonaistaseen loppusumma 81,4 miljardia euroa oli 11,7 miljardia euroa pienempi kuin talousarviotalouden (56,4 miljardia euroa), valtion liikelaitosten (8,7 miljardia euroa) ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen (28,0 miljardia euroa) eliminoimaton yhteenlaskettu taseiden loppusumma. Tämä johtuu yhdistämisistä ja eliminoinneista, joista suurimpia ovat:

- Liikelaitosten omaisuus, kuten rakennukset ja maa-alueet, ilmoitetaan talousarviotalouden taseessa sijoituksina liikelaitosten omaan pääomaan, kun taas kokonaistaseessa ne raportoidaan omaisuserän luonteen mukaisesti. Liikelaitosomistuksen eliminointi vähentää käyttöomaisuussijoituksia ja omaa pääomaa 6 057 miljoonaa euroa.
- Rahastojen kassavarat ovat osa valtion kassaa. Siten rahastojen yhdystilisaamisten eliminointi vähentää kokonaistaseessa pankkisaamisia ja lyhytaikaisia velkoja 4 163 miljoonaa euroa.
- Valtion Eläkerahaston talousarvioon suorittamien siirtojen eliminointi vähentää kokonaistaseen omaa pääomaa ja siirtotalouden tuottoja valtionhallinnolta 1 894 miljoonaa euroa.
- Liikelaitosten voiton tuloutusten eliminoinnit lisäävät omaa pääomaa ja vähentävät rahoitustuottoja 138 miljoonaa euroa.

## Vieras pääoma

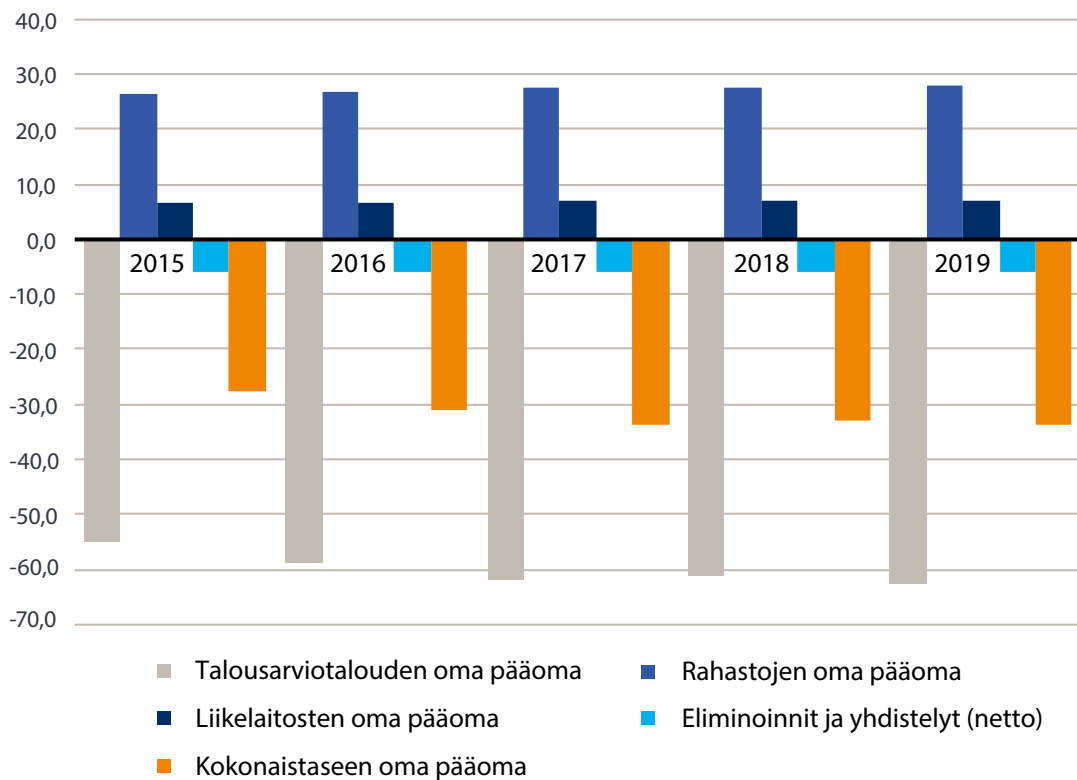
Vieraaseen pääomaan luetaan otetut euromääräiset ja valuuttamääräiset lainat, siirtovelat, ostovelat sekä muut pitkä- ja lyhytaikaiset velat. Vuonna 2019 talousarviotalouden vieras pääoma oli yhteensä 119,1 miljardia euroa. Kokonaistaseen mukainen vieras pääoma oli 31.12.2019 yhteensä 115,2 miljardia euroa, kasvua oli vuoteen 2018 verrattuna yhteensä 1,5 miljardia euroa.

Talousarviotaloudella oli vuonna 2019 lainoja yhteensä 107,2 miljardia euroa ja liikelaitoksilla 1,5 miljardia euroa. Kokonaistaseessa lainoja oli 107,5 miljardia euroa, mikä on noin 1,6 miljardia euroa enemmän kuin vuonna 2018. Lainojen eliminointeja oli 0,1 miljardia euroa.

## Oma pääoma

Valtion kokonaistaseen oma pääoma muodostuu talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten omasta pääomasta. Valtion kokonaistaseen oma pääoma vuonna 2019 oli 33,9 miljardia euroa negatiivinen. Vuoteen 2018 nähden oma pääoma väheni noin 1,1 miljardia euroa.

**Kuvio 6. Oman pääoman kehitys 2015–2019, miljardia euroa**



Valtion kokonaistaseen mukainen oma pääoma on selkeästi vähemmän negatiivinen kuin valtion talousarvion talouden oma pääoma. Tämä johtuu sekä rahastojen että liikelaitosten oman pääoman positiivisuudesta.

Valtion talousarvion taloudesta tehtiin aloittava tase 1.1.1998. Oma pääoma oli tuolloin noin 30 miljardia euroa negatiivinen. Taseessa omaisuus arvostettiin pääosin hankintameno hintaan. Vuosina 1998–2008 talousarvion talouden tuotto- ja kululaskelmat olivat pääsääntöisesti positiivisia. Tämä vahvisti valtion varallisuusasemaa ja 2008 valtion talousarvion talouden oma pääoma oli enää 8,1 miljardia euroa negatiivinen.

Valtion talousarvion talouden tilinpäätökset ovat olleet kulujäämisiä vuosina 2009–2017, ja vuosi 2018 oli ensimmäinen tuottojäämäinen vuosi finanssikriisin käynnistymisen jälkeen. Tämä kehitys ei kuitenkaan jatkunut, sillä vuosi 2019 oli jälleen kulujäämäinen. Pitkä kulujäämisyysaika on heikentänyt valtion varallisuusasemaa ja johtanut valtion oman pääoman vähenemiseen. Vuodesta 2012 alkaen valtion varallisuusasema on ollut nimellisarvoisesti heikompi kuin vuoden 1998 aloittavassa taseessa. Taseen mukainen omaisuus ei ole kasvanut yhtä paljon kuin vieras pääoma.

### Julkisesti noteeratut arvopaperit

Seuraavassa taulukossa on kuvattu valtion talousarvion talouden, Valtion Eläkerahaston, Solidium Oy:n ja Valtion kehitysyritys Vake Oy:n omistamien julkisesti noteeratujen arvopapereiden kirjanpito- ja markkina-arvot. Valtion talousarvion taloudesta on esitetty ainoastaan käyttöomaisuuteen ja muihin pitkäaikaisiin sijoituksiin luettavat sijoitukset.

### Taulukko 3. Julkisesti noteeratut osakkeet ja osuudet, miljardia euroa

		<b>Yhteensä 2018</b>	<b>Yhteensä 2019</b>	<b>Muutos 2018–2019</b>	<b>Muutos 2018–2019 %</b>
Talousarvion talous	Kirjanpitoarvo	5,1	5,2	0,0	0,8%
	Markkina-arvo	15,5	19,0	3,5	22,5%
Valtion Eläkerahasto	Kirjanpitoarvo	12,9	12,9	0,0	0,0%
	Markkina-arvo	15,9	17,8	1,9	11,9%
Solidium Oy*	Kirjanpitoarvo	7,0	7,7	0,7	10,1%
	Markkina-arvo	7,0	7,7	0,7	10,1%
Valtion kehitysyritys Vake Oy**	Kirjanpitoarvo	1,5	1,6	0,1	6,6%
	Markkina-arvo	1,4	2,1	0,7	45,6%
<b>Yhteensä</b>	<b>Kirjanpitoarvo</b>	<b>26,6</b>	<b>27,4</b>	<b>0,8</b>	<b>3,2%</b>
	<b>Markkina-arvo</b>	<b>39,9</b>	<b>46,6</b>	<b>6,7</b>	<b>16,9%</b>

\* Solidium Oy ei laadi tilinpäätöstä kalenterivuoden viimeisen päivän tilanteesta. Solidium Oy arvostaa julkisesti noteeratut osakkeet markkinahintaan, siten osakeomistusten kirjanpitoarvona on esitetty kyseessä oleva markkina-arvo 31.12.2019 ja 31.12.2018. Vastaavasti rahamarkkinasijoitusten kirjanpitoarvona on esitetty niiden markkina-arvo 31.12.2019 ja 31.12.2018.

\*\* Valtion kehitysyritys Vake Oy perustettiin vuonna 2016 ja sen toiminta käynnistyi vuonna 2018. Talousarvion taloudesta sijoitettiin apportina Vake Oy:hyn 1,5 miljardia euroa.

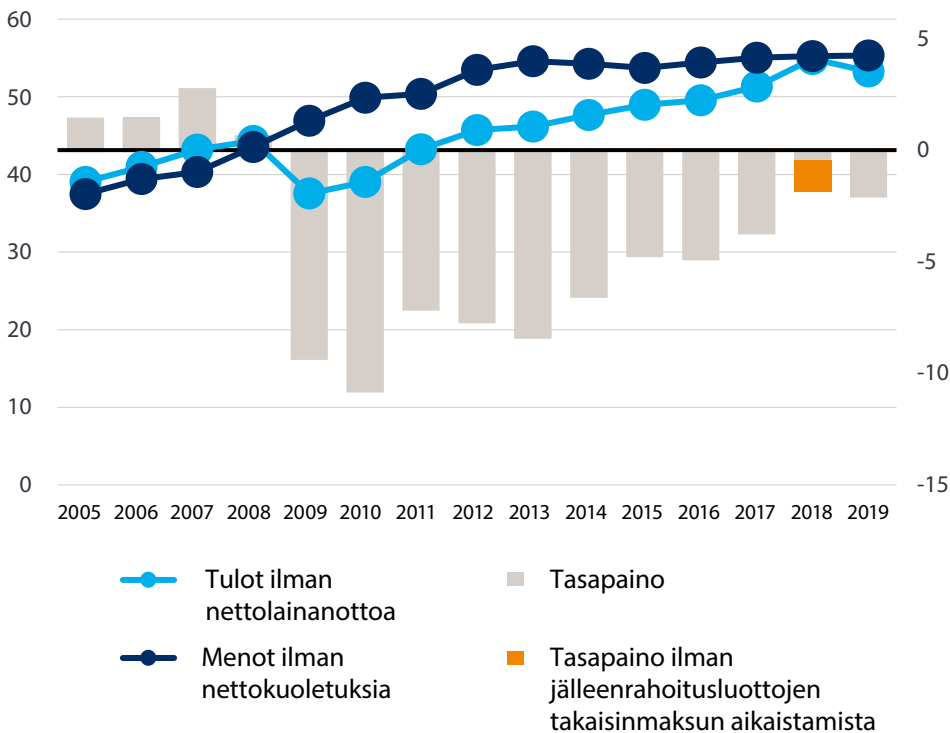
Katsaus talousarviotalouden, talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen sekä valtion liikelaitosten investointeihin vuosilta 2014–2019 on tehty Hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 6.

### 3.2.2 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös

Valtion budjettitalous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien. Alijäämä oli kuitenkin pienentynyt viime vuosina ennen vuotta 2019, jolloin alijäämä kääntyi jälleen kasvuun.

Budjettitalouden alijäämä (budjettitalouden tulojen pois lukien nettolainanotto ja menojen erotus) oli vuoden 2019 tilinpäätöksen mukaan noin 2 miljardia euroa eli noin 1,7 miljardia euroa edellisvuotista suurempi.

**Kuvio 7. Budjettitalouden tulot, menot ja tasapaino, miljardia euroa**



Lähde: Valtiovarainministeriö.

## Talousarvio ja lisätalousarviot

*Varsinaista talousarviota täydennettiin neljällä lisätalousarviolla.*

Valtion vuoden 2019 talousarviossa määrärahojen yhteismäärä oli noin 55,5 miljardia euroa, mikä on noin 0,3 miljardia euroa vähemmän kuin vuoden 2018 varsinaisessa talousarviossa. Budjettitalouden alijäämäksi arvioitiin talousarviossa 1,7 miljardia euroa.

Vuoden 2019 talousarvion lisäksi hyväksyttiin neljä lisätalousarviota. Niissä hallinnonalojen määrärahaso-  
tasoa korotettiin nettomääräisesti yhteensä 550 miljoonalla eurolla. Määrärahalisäyksiä kohdennettiin muun  
muassa koulutustoimenpiteisiin ja perusväylänpitoon sekä rata- ja tieliikenteen investointeihin. Kilpailukyky-  
sopimukseen liittyvä kunnille maksettava kompensatio 237 miljoonaa euroa aikaistui vuodelta 2020 vuo-  
delle 2019. Toisaalta muun muassa työttömyysturvan ja asumistuen määrärahatarve aleni. Menojen yhteis-  
määrä nousi lisätalousarvioilla kaikkiaan noin 56 miljardiin euroon.

Lisätalousarvioissa verotuloarviota alennettiin 0,3 miljardilla eurolla. Ansio- ja pääomatuloveron tuottoarviota  
heikennettiin tulorekisterin käyttöönotossa ilmenneiden ongelmien ja ennakonperinnässä tapahtuneiden  
muutosten vuoksi. Alkuperäiseen talousarvioon verrattuna energiaveron tuottoa vähensi tavanomaista läm-  
pimämpi sää. Tupakkaveron kertymää puolestaan tupakkatuotteiden kysynnän aleneminen. Muiden tulo-  
jen osalta lisätalousarviossa tuloja lisääviä muutoksia olivat muun muassa valtion asuntorahastosta tehtä-  
vän siirron kasvattaminen 73 miljoonalla eurolla ja Suomen Pankin tuloutuksen nousu 43 miljoonalla eurolla  
alkuperäiseen talousarvioon nähden. Arviota osinkotuloista ja sakkotulojen kertymästä korjattiin puolestaan  
aiemmin ennakoitua heikommiksi. Kaikkiaan tuloarvioita alennettiin 0,3 miljardilla eurolla.

*Budjetoitujen kehysmenojen kokonaismäärä alitti asetetun menokehysten.*

Vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä 28.9.2015 vuodelle 2019 asetettiin menokehykseksi 43,6 miljar-  
dia euroa vuoden 2016 hintatasossa. Vaalikauden kuluessa menokehystä korjattiin vastaamaan hintataso- ja  
rakennemuutoksia. Syksyllä 2018 vuoden 2019 kehystaso oli tarkentunut 44,4 miljardiksi euroksi.

Kehysmenojen kokonaismäärä hallituksen vuoden 2019 talousarvioesityksessä (mukaan lukien täydentävä  
esitys) jätti 300 miljoonan euron lisätalousarviovarauksen ohella 60 miljoonan euron niin sanotun jakamatto-  
man varauksen, josta eduskunta käytti talousarviokäsittelyssään 50 miljoonaa euroa.

Vuoden 2019 ensimmäinen lisätalousarvio oli pääministeri Sipilän hallituksen viimeinen ja siinä kehysmenoja  
lisättiin 44 miljoonalla eurolla.

Vuoden 2019 toinen lisätalousarvio oli uuden hallituksen ensimmäinen ja uusi hallitus aloitti kautensa uudella  
300 miljoonan euron lisätalousarviovarauksella. Vuoden 2019 toisessa lisätalousarviossa kehysmenoja lisät-  
ttiin 162 miljoonalla eurolla. Hallitus antoi vuonna 2019 esityksen vielä kolmannesta ja neljännessä lisätalous-  
arviosta, joiden jälkeen vuoden 2019 hinta- ja rakennekorjattu kehystaso oli 44,8 miljardia euroa. Jakamatto-  
maksiksi varaukseksi jäi 31 miljoonaa euroa.

#### Taulukko 4. Talousarviomenot vuonna 2019, miljoonaa euroa

	Hallituksen esitys ml. täydentävät esitykset	Kaikki menot	Kehykseen luettavat menot yhteensä	Hinta- ja rakennekorjattu kehystaso*	Lisätalousarviovaraus	Jakamaton varaus**
Kehyspäätös 2019–2022		55 100	44 178	44 578	300	100
Hallituksen esitys	TAE täydentävä 2019	55 446	44 059	44 420	300	60
Eduskunnan muutoksen jälkeen	TA 2019	55 495	44 110	44 420	300	10
Hallituksen esitys (ei muutoksia eduskunnassa)	LTAE I	83	44	44 413		260
<b>Sipilän hallituksen kausi vaihtuu Rinteen/Marinin hallituksen kauteen</b>						
Hallituksen esitys (ei muutoksia eduskunnassa)	LTAE II	162	162	44 462		147
Hallituksen esitys (ei muutoksia eduskunnassa)	LTAE III	235	235	44 700		150
Hallituksen esitys (ei muutoksia eduskunnassa)	LTAE IV	95	226	44 807		31
<b>Yhteensä</b>		<b>56 070</b>	<b>44 776</b>	<b>44 807</b>		<b>31</b>

#### Valtion talousarvion toteutuminen

Verotuloja kertyi valtiolle vuonna 2019 yhteensä 45,3 miljardia euroa eli 899 miljoonaa euroa (2,0 prosenttia) enemmän kuin vuonna 2018. Verotulot alittivat budjetoidun 249 miljoonalla eurolla. Verotuloja on käsitelty tarkemmin vuosikertomuksen luvussa 3.2.4.

Muita tuloja kuin verotuloja talousarviotalouteen kertyi yhteensä 8,0 miljardia euroa, mikä on 2,5 miljardia euroa (23,8 prosenttia) vähemmän kuin edellisvuonna. Tästä summasta sekalaisia tuloja kertyi 6,0 miljardia euroa, korkotuloja ja voiton tuloutuksia 1,8 miljardia euroa ja tuloja valtion myöntämistä lainoista 0,1 miljardia euroa. Merkittävin yksittäinen selittäjä muiden tulojen alenemiselle on se, että vuoden 2018 tuloja kasvatti kertaluonteisesti vientiluottojen ennenaikainen takaisinmaksu. Lisäksi muita tuloja vähensivät osinko- ja



osakkeidenmyyntitulojen jääminen 1,0 miljardia pienemmäksi kuin vuonna 2018. Kokonaisuutena tulojen määrä vuonna 2019 alitti budjetoidun 399 miljoonalla eurolla.

Tilinpäätöksen mukaiset menot olivat 55,3 miljardia euroa. Ne nousivat hieman yli 60 miljoonaa euroa edellisvuodesta ja alittivat talousarvion määrärahat 764 miljoonalla eurolla.

Eduskunnan hyväksymät valtion talousarviot olisivat mahdollistaneet noin 2,4 miljardin euron uuden lainanoton, mutta uutta lainaa otettiin 1,8 miljardia euroa.

### Taulukko 5. Valtion talousarvion toteutuminen vuonna 2019, miljoonaa euroa

	Talousarviot 2019	Tilinpäätös 2019
Ansio- ja pääomatulovero	9 968	9 897
Yhteisövero	4 318	4 150
Arvonlisävero	18 890	19 034
Muut verot	12 345	12 190
Muut tulot	8 144	7 994
<b>Yhteensä</b>	<b>53 665</b>	<b>53 266</b>
Nettolainanotto ja velanhallinta*	2 404	1 793
<b>Tuloarviot yhteensä</b>	<b>56 070</b>	<b>55 059</b>
Kulutusmenot	15 476	15 417
Siirtomenot	38 311	37 640
Sijoitusmenot	1 029	1 003
Muut menot	1 254	1 246
<b>Määrärahat yhteensä</b>	<b>56 070</b>	<b>55 306</b>
Varainhoitovuoden yli-/alijäämä		- 247
Tilinpäätösali jäämä (ml. edelliset vuodet)		-11 560

\* Sisältää nettoutettuna velanhallinnan menoja

Seuraavassa taulukossa on esitetty vuosien 2018 ja 2019 tulot ja määrärahojen käyttö. Toteuma voi ylittää talousarvion määrän arviomäärärahojen tapauksessa sekä silloin, kun on käytetty edellisiltä vuosilta siirtyneitä siirtomäärärahoja. Alla oleva tarkastelu koskee budjettitalouden määrärahojen tosiasiallista käyttöä vuoden aikana, toisin sanoen lukuihin sisältyy edellisiltä vuosilta siirtyneiden monivuotisten määrärahojen käyttö.

Määrärahojen käyttö nousi vajaan 0,2 prosenttia edellisvuoden tasolta ja se oli noin 1,4 prosenttia budjetoitua määrää alempi. Pääluokkien välillä oli kuitenkin eroja toteuma-asteissa.

**Taulukko 6. Tulot ja määrärahojen käyttö 2018–2019,**  
miljoonaa euroa

<b>Tulot</b>	<b>Tilin- päättös/ käyttö 2018</b>	<b>Tilin- päättös/ käyttö 2019</b>	<b>Muutos 2018– 2019</b>	<b>Talous- arviot 2019</b>	<b>Toteuma- aste</b>
11. Verot ja veronluonteiset tulot	44 373	45 272	2%	45 521	98,2 %
12. Sekalaiset tulot	5 777	6 044	4,6 %	5 831	103,7 %
13. Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	2 974	1 843	38 %	2 248	82 %
15. Lainat	775	1 900	245 %	2 470	77 %
<b>Määrärahojen käyttö</b>	<b>Tilin- päättös/ käyttö 2018</b>	<b>Tilin- päättös/ käyttö 2019</b>	<b>Muutos 2018– 2019</b>	<b>Talous- arviot 2019</b>	<b>Toteuma- aste</b>
21. Eduskunta	122	123	1 %	125	98,5 %
22. Tasavallan presidentti	18	17	-6,9 %	20	82,9 %
23. Valtioneuvoston kanslia	210	268	27,6 %	272	98,5 %
24. Ulkoministeriön hallinnonala	1 116	1 129	1,3 %	1 136	99,5 %
25. Oikeusministeriön hallinnonala	923	956	3,6 %	957	99,9 %
26. Sisäministeriön hallinnonala	1 486	1 518	2,2 %	1 533	99,1 %
27. Puolustusministeriön hallinnonala	2 851	3 105	8,9 %	3 147	98,7 %
28. Valtiovarainministeriön hallinnonala	17 220	17 762	3,1 %	17 814	99,7 %
29. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	6 565	6 375	-2,9 %	6 462	98,7 %
30. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	2 635	2 614	-0,8 %	2 678	97,6 %
31. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	3 436	3 130	-8,9 %	3 102	100,9 %
32. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	2 839	2 365	-16,7 %	2 594	91,2 %
33. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	14 489	14 545	0,4 %	14 821	98,1 %
35. Ympäristöministeriön hallinnonala	183	206	12,23 %	205	100,2 %
36. Valtionvelan korot	1 150	1 193	3,7 %	1 204	99 %
<b>Yhteensä</b>	<b>55 242</b>	<b>55 306</b>	<b>0,1 %</b>	<b>56 070</b>	<b>98,6 %</b>

Ympäristöministeriön hallinnonalan menot ylittivät vuonna 2019 budjetoidun johtuen arvioitua suuremmista arvonnlisäveromenoista. Arvonnlisäveromäärärahan ylitys johtui vesien ja ympäristönhoidon palvelujen hankinnoista, EU-puheenjohtajuuskaudesta johtuneesta ostopalveluiden lisääntyneestä käytöstä sekä

Maanmittauslaitoksen Kira-digi-hankinnoista. Myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla menojen ylitys johtui arvioitua suuremmista arvonlisäveromenoista.

Momenttikohtaiset valtion talousarvion toteumalaskelmat ovat hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

## Tuotot ja kulut

Valtion talousarvionalouden tuotto- ja kululaskelma sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Valtion tuotto- ja kululaskelma osoitti 1,6 miljardin euron kulujaammää vuodelta 2019. Vuonna 2018 tuottojäämä oli 0,8 miljardia euroa.

### Taulukko 7. Budjettitalouden tuotot vuosina 2015–2019, miljoonaa euroa

	2015	2016	2017	2018	2019
Toiminnan tuotot	1 199	1 620	1 218	3 589	1 424
Rahoituksen tuotot	2 175	1 473	1 765	1 934	1 820
Satunnaiset tuotot	115	156	26	603	250
Siirtotalouden tuotot	3 682	3 300	3 209	3 226	3 325
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	40 002	41 859	43 259	44 478	45 360
<b>Yhteensä</b>	<b>47 173</b>	<b>48 409</b>	<b>49 476</b>	<b>53 829</b>	<b>52 179</b>

Tuottoja vuonna 2019 oli yhteensä 52,2 miljardia euroa. Tuotot olivat edellisvuoteen verrattuna 3,1 prosenttia pienemmät. Toiminnan tuottojen väheneminen vuoteen 2018 verrattuna selittyy pääosin vuonna 2018 toiminnan tuottoihin kirjatulla kertaluontoisilla osakkeiden ja omaisuuden myynti- ja luovutusvoitoilla (2,2 miljardia euroa).

Rahoituksen tuotot olivat edellisvuoden tasolla. Rahoituksen tuottojen suurin erä, saadut osingot, oli 1,6 miljardia euroa (1,5 miljardia euroa vuonna 2018) ja seuraavaksi suurin erä, liikelaitosten voiton tuloutukset 0,1 miljardia euroa (0,2 miljardia euroa vuonna 2018).

Satunnaisten tuottojen määrä oli poikkeuksellisen suuri vuonna 2018 johtuen aiempiin vuosiin kohdistuneesta korjauskirjauksesta.

Siirtotalouden tuotoista suurimmat olivat tuotot EU:lta ja siirrot rahastoista. Näitä käsitellään tarkemmin luvuissa 3.2.5 ja 3.2.6. Talousarvionalouden ulkopuolisista rahastoista tehtiin siirtoja talousarvioon enemmän kuin vuonna 2018, mistä syystä siirtotalouden tuottojen kokonaismäärä oli hieman edellisvuotta suurempi.

Tuotot veroista ja pakollisista maksuista kasvoivat 0,9 miljardia euroa. Suurin muutos oli arvonlisäverojen määrässä (kasvua lähes miljardi euroa). Verotuottoja käsitellään tarkemmin luvussa 3.2.4.

### Taulukko 8. Valtion maksullinen toiminta suoritelajeittain vuosina 2015–2019, miljoonaa euroa

	2015	2016	2017	2018	2019
Julkisoikeudelliset suoritteet	345	349	349	352	403
Markkinasuoritteet*	215	213	222	229	234
Erityislakien nojalla hinnoitellut suoritteet	329	329	342	353	329
<b>Yhteensä</b>	<b>890</b>	<b>891</b>	<b>912</b>	<b>934</b>	<b>965</b>

\* Valtion maksuperustelain (150/1992) mukaiset muut suoritteet, jotka hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

Maksullisen toiminnan taulukon luvuissa ei ole mukana sponsorituloja, luottotappiokorjauksia, valtion viranomaisten välistä maksullista toimintaa (0,2 miljardia vuonna 2019) eikä palvelutoiminnan kustannusten korvauksia valtion virastoilta ja laitoksilta (0,5 miljardia vuonna 2019).

Kuluja vuonna 2019 oli yhteensä 53,8 miljardia euroa, kasvu edellisvuodesta oli 1,5 prosenttia.

### Taulukko 9. Budjettitalouden kulut vuosina 2015–2019, miljoonaa euroa

	2015	2016	2017	2018	2019
Toiminnan kulut	9 701	10 081	9 759	9 952	10 441
Rahoituksen kulut	1 895	1 670	1 242	1 265	1 216
Satunnaiset kulut	16	10	11	154	6
Siirtotalouden kulut	40 298	40 574	41 502	41 611	42 105
<b>Yhteensä</b>	<b>51 910</b>	<b>52 335</b>	<b>52 515</b>	<b>52 981</b>	<b>53 769</b>

Toiminnan kuluista 4,6 miljardia euroa oli henkilöstökuluja ja 3,0 miljardia euroa palvelujen ostoja. Toiminnan kuluissa suurin muutos oli henkilöstökuluissa, jotka kasvoivat 0,2 miljardia euroa edelliseen vuoteen verrattuna. Valtion henkilöstöä käsitellään luvussa 3.2.3.

Rahoituksen kuluissa ovat nettona veloista aiheutuvat korot, emissio-, pääoma- ja kurssierot sekä luottotappiot.

Satunnaisten kulujen määrä on palautunut normaaliin tasoon edellisen vuoden poikkeuksellisten erien jälkeen.

Siirtotalouden kulujen osuus kaikista kuluista oli 78 prosenttia. Siirtotalouden kuluissa ovat valtionavustukset ja valtionosuudet. Siirtotalouden kuluissa paikallishallinnolle käyttötalouteen oli lisäystä edelliseen vuoteen 0,1 miljardia euroa ja ne olivat yhteensä 11,6 miljardia euroa. Siirtotalouden kulut sosiaaliturvarahastoille kasvoivat 0,2 miljardia euroa ja olivat yhteensä 13,8 miljardia euroa.

## Tase

Valtion talousarviotalouden tase sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Taseen loppusumma oli 56,4 miljardia euroa, mikä on noin 0,6 miljardia euroa (1,0 prosenttia) suurempi kuin edellisenä vuonna.

Suurimmat muutokset taseessa olivat valtion velan ja kassavarojen määrän muutokset. Taseen mukainen valtion velka<sup>2</sup> lisääntyi 1,6 miljardia euroa. Hyvä maksuvalmius sekä menojen ja tulojen tosiasiallinen ajoittuminen mahdollistivat kuitenkin talousarviossa arvioitua pienemmän velan lisäyksen. Kassavarojen muutos näkyy taseessa rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset -erässä (lisäystä 0,6 miljardia euroa) sekä rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat -erässä (vähennystä 0,4 miljardia euroa). Pitkäaikaisen vieraan pääoman vähenemisessä (5,8 miljardia euroa) ja lyhytaikaisen vieraan pääoman lisääntymisessä (8,0 miljardia euroa) näkyy se, että vuonna 2020 eräännyy lainoja, jotka ovat vuoden 2019 tilinpäätöksessä lyhytaikaiseen vieraaseen pääomaan kuuluvassa seuraavana tilikautena maksettavat lyhennykset -erässä, kun taas edellisenä vuonna ne olivat pitkäaikaisissa euromääräisissä lainoissa. Vuonna 2020 eräännyy kaksi sarja-obligaatiolainaa, joiden yhteismäärä on 12,5 miljardia euroa. Lyhytaikaisten euromääräisten lainojen määrä kasvoi muutoin 1,6 miljardia euroa.

Käyttöomaisuuden ja muiden pitkäaikaisten sijoitusten suurimmat erät ovat tie- ja rautatierakenteet 18,2 miljardia euroa (18,2 miljardia euroa vuonna 2018) sekä sijoitukset osakkeisiin 16,8 miljardia euroa (16,6 miljardia euroa vuonna 2018) ja liikelaitoksiin 6,1 miljardia euroa (6,0 miljardia euroa vuonna 2018). Valtion tekemiä investointeja on käsitelty hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 6. Valtion yhtiöomistusta käsitellään luvussa 3.3 ja hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 4.

Valtion talousarviotalouden negatiivinen oma pääoma lisääntyi 1,6 miljardia euroa vuoden 2019 aikana kulumästä johtuen.

---

<sup>2</sup> Taseen mukaisella valtion velalla tarkoitetaan pitkäaikaisen vieraan pääoman lisäksi lyhytaikaisen vieraan pääoman eriä seuraavana tilikautena maksettavat lyhennykset ja lyhytaikaiset euromääräiset lainat.

## Taulukko 10. Budjettitalouden tase, miljoonaa euroa

Vastaavaa	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019
<b>Kansallisomaisuus</b>	<b>468</b>	<b>509</b>	<b>547</b>	<b>549</b>	<b>554</b>
Aineettomat hyödykkeet	642	761	848	959	1 037
Aineelliset hyödykkeet	20 798	20 856	20 922	21 142	21 094
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkä-aikaiset sijoitukset	22 683	23 079	23 050	24 728	24 992
<b>Käyttöomaisuus ja muut pitkäaikaiset sijoitukset yhteensä</b>	<b>44 124</b>	<b>44 695</b>	<b>44 821</b>	<b>46 829</b>	<b>47 123</b>
Vaihto-omaisuus	511	477	481	484	496
Pitkäaikaiset saamiset	6 137	5 920	5 728	3 631	3 857
Lyhytaikaiset saamiset	1 987	1 697	1 673	1 913	1 742
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	2 660	1 250	350	10	580
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	1 871	2 152	2 833	2 381	2 027
<b>Vaihto- ja rahoitusomaisuus yhteensä</b>	<b>13 165</b>	<b>11 496</b>	<b>11 065</b>	<b>8 418</b>	<b>8 701</b>
<b>Vastaavaa yhteensä</b>	<b>57 757</b>	<b>56 700</b>	<b>56 433</b>	<b>55 796</b>	<b>56 378</b>
<b>Vastattavaa</b>	<b>31.12.2015</b>	<b>31.12.2016</b>	<b>31.12.2017</b>	<b>31.12.2018</b>	<b>31.12.2019</b>
<b>Oma pääoma</b>					
Valtion pääoma	-55 066	-58 992	-62 031	-61 183	-62 773
Rahastojen pääoma	8	9	9	7	9
<b>Vieras pääoma</b>					
Pitkäaikainen	87 637	87 432	92 686	92 575	86 737
Lyhytaikainen	25 178	28 251	25 768	24 397	32 404
<b>Vieras pääoma yhteensä</b>	<b>112 815</b>	<b>115 683</b>	<b>118 455</b>	<b>116 972</b>	<b>119 141</b>
<b>Vastattavaa yhteensä</b>	<b>57 757</b>	<b>56 700</b>	<b>56 433</b>	<b>55 796</b>	<b>56 378</b>

### 3.2.3 Valtion henkilöstö, toimitilat ja ICT

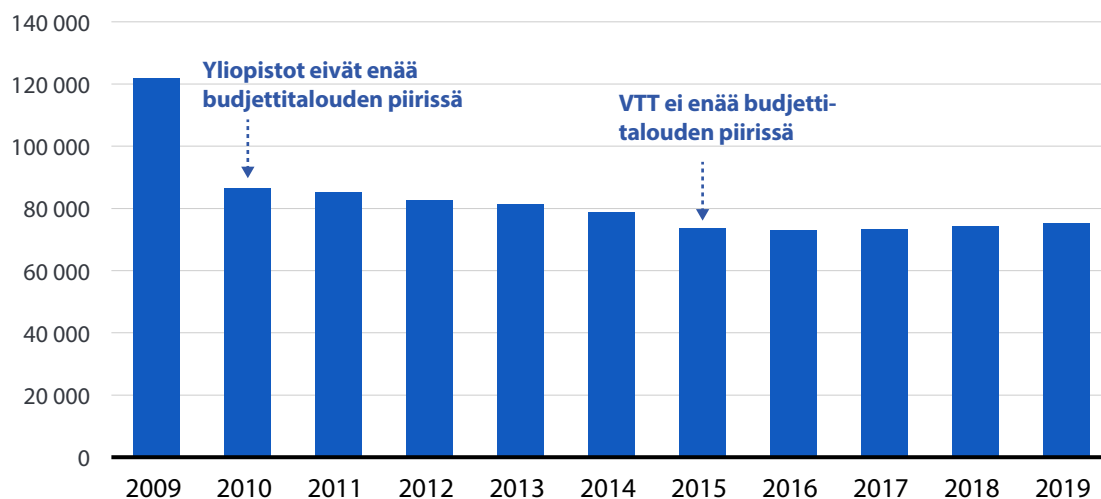
#### Valtion henkilöstö

Valtion budjettitalouden virastoissa työskenteli vuoden 2019 lopussa noin 75 350 henkilöä, joka on 2,8 prosenttia työllisestä työvoimasta. Valtion henkilöstömäärä pysyi pitkään noin 120 000 palvelussuhteen tasolla vuodesta 1996 vuoteen 2009, jolloin yliopistosektori poistui budjettitalouden piiristä (palvelussuhteiden vähennys noin 36 000). Vuonna 2019 valtion palveluksessa oli noin 11 000 henkilöä vähemmän kuin vuonna

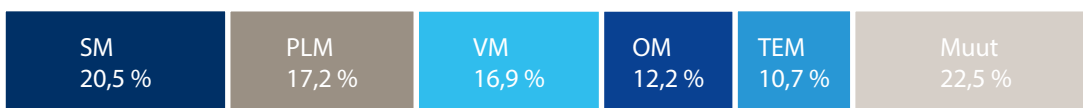
2010. Tässä kehityksessä on mukana Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n poistuminen budjettitalouden piiristä 1.1.2015.

Yli puolet (54,6 prosenttia) valtion henkilöstöstä työskentelee sisä-, puolustus- ja valtiovarainministeriöiden hallinnonaloilla, joilla on useita suuria virastoja (poliisitoimi, Rajavartiolaitos, Puolustusvoimat, Verohallinto, Tulli sekä Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori). Toimialoista suurin on turvallisuustoiminta, joka kattaa 40 prosenttia valtion henkilöstöstä. Seuraavaksi suurimmat toimialat ovat elinkeinotoiminnan palvelut ja valtiovarainhoito sekä vakuutus- ja rahoituspalvelut, joilla molemmilla on noin 10–11 prosentin osuus valtion henkilöstöstä.

**Kuvio 8. Valtion palvelussuhteet 2009–2019, lukumäärä**



**Kuvio 9. Palvelussuhteet hallinnonaloittain 2019, prosenttia**



Vuoteen 2018 verrattuna henkilöstön määrä kasvoi 1,4 prosenttia eli noin 1 000 henkilöä. Henkilötyövuosia valtiolla tehtiin vuoden 2019 aikana 73 902, joka on 1 017 henkilötyövuotta edellisvuotta enemmän. Puolet koko valtion henkilötyövuosien lisäyksestä kohdistui turvallisuustoimialaan (noin 49,8 prosenttia ja 506 henkilötyövuotta). Henkilötyövuosien määrä kasvoi myös muilla toimialoilla, pois lukien valtiovarainhoito sekä

vakuutus- ja rahoituspalveluissa. Turvallisuustoiminnan jälkeen eniten henkilötövuosien määrä kasvoi sosiaali-, työnvälitys- ja terveystyövuosien sekä ministeriötason toiminnassa. Turvallisuustoiminnan henkilötövuosien kasvusta hieman yli puolet, noin 300 henkilötövuotta, kohdistui sisäiseen turvallisuuteen, johon tässä lasketaan Rajavartiolaitos, poliisihallinto ilman Poliisiammattikorkeakoulua sekä Suojelupoliisi. Virastotasolla henkilötövuosien kasvu oli voimakasta myös Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorissa, työ- ja elinkeinotoimistoissa sekä valtioneuvoston kansliassa. Hallinnonaloittain tarkasteltuna sisäministeriön (369 henkilötövuotta) sekä oikeusministeriön (177 henkilötövuotta) hallinnonalojen kasvu oli suurinta. Yli puolet henkilötövuosien kasvusta kohdistui määräaikaisiin palvelussuhteisiin, joissa tehtiin 653 henkilötövuotta edellisvuotta enemmän. Toistaiseksi voimassa olevien palvelussuhteiden tekemät henkilötövuodet kasvoivat 364 henkilötövuodella.

Henkilöstöstä 49 prosenttia oli naisia ja 51 prosenttia miehiä. Henkilöstön keski-ikä oli 45,9 vuotta, joka laski edellisvuodesta. Henkilöstöstä 51,9 prosenttia oli suorittanut korkeakoulututkinnon ja 34,3 prosenttia ylemmän korkeakouluasteen tutkinnon. Valtion henkilöstö työskenteli pääosin kokoaikaisissa (95 prosenttia) ja vakinaisissa (83,5 prosenttia) palvelussuhteissa. Osa-aikaisten osuus kasvoi hieman ja määräaikaisten osuus nousi 0,3 prosenttiyksikköä vuoteen 2018 verrattuna.

Henkilöstön tyytyväisyys pysyi vuonna 2019 edellisvuoden tasolla. Kokonaistyytyväisyys ja tyytyväisyys johtamiseen säilyivät edelleen hyvällä tasolla.

## Taulukko 11. Valtionhallinnon henkilöstön työhyvinvointi, tyytyväisyys ja sairauspoissaolot

	2015		2016		2017		2018		2019	
		%		%		%		%		%
Kokonaistyytyväisyys*	3,45	0,6	3,55	..	3,55	0	3,59	0,04**	3,59	0,00
Sairauspoissaolot, työpäivää/htv	8,6	-3,4	8,5	-1,2	8,4	-1,2	8,5	1,2	8,6	1,2

\*Asteikko: 1–5: 1=erittäin tyytymätön – 5=erittäin tyytyväinen, Valtion henkilöstötutkimuksen (VM Baro) kysymyssisältö muuttui vuonna 2016 eivätkä tulokset ole täysin vertailukelpoisia aiempiin vuosiin. Tämän vuoksi muutosta 2015–2016 ei ole laskettu.

\*\* Muutos prosenttiyksikköä

Kokoaikaisen henkilöstön säännöllisen työajan ansiot nousivat vuoden 2019 aikana edellisvuoteen verrattuna keskimäärin 2,1 prosenttia. Ansioiden nousu johtuu 1.4.2019 tehdystä 1,10 prosentin palkkojen yleiskorotuksesta ja 1.4.2019 tehdystä 0,75 prosentin virastoeräkorotuksesta. Korotuksista johtuen säännöllisen työajan ansiot ovat nousseet 1,9 prosenttia ja palkkaliukuma on 0,2 prosenttia. Valtion henkilöstölle maksettiin tammikuussa 2019 tuloksellisuuteen perustuva kertaerä, joka oli suuruudeltaan 9,2 prosenttia virkamiehen tai työntekijän kuukausipalkkauksesta. Sen kustannukset olivat noin 27 miljoonaa euroa. Kun työtehtävän vaativuus ja alojen erilainen palkkataso otetaan huomioon, valtiolla naisten ansiot olivat keskimäärin 98,7 prosenttia miesten ansioista, mikä on sektorikohtaisten arvojen kärkeä.



Valtion budjettitalouden henkilöstön palkkasumma oli 3,71 miljardia euroa ja kaikki työvoimakustannukset yhteensä noin 4,47 miljardia euroa. Palkkasumma kasvoi noin 3,6 prosenttia edellisvuodesta ja työvoimakustannukset samoin noin 3,6 prosenttia. Yhden henkilötyövuoden hinta oli keskimäärin 60 388 euroa.

## Taulukko 12. Valtionhallinnon henkilöstömäärä ja kustannukset, tunnuslukuja 2015–2019

	2015		2016		2017		2018		2019	
		%		%		%		%		%
Henkilötyövuodet, lukumäärä	73 132	-7,0	72 025	-1,5	71 863	-0,2	72 885	1,4	73 902	1,4
Henkilöstön keski-ikä, vuotta	46,4	0,2	46,3	-0,2	46,3	0	46,1	-0,4	45,9	-0,2
Työvoimakustannukset yht., miljoonaa euroa	4 389	-6,5	4 304	-1,9	4 191	-2,5	4 308	2,6	4 465	3,6
Henkilötyövuoden hinta, euroa*	60 008	0,6	59 753	-0,5	58 305	-2,2	59 103	1,4	60 388	2,2
Tehdyn työajan osuus vuosityöajasta, prosenttia**	79,2	1,3	80,2	1,3	81,1	1,1	80,9	-0,2	80,8	-0,1

\*Työvoimakustannukset / henkilötyövuosien määrä

\*\*Tehdyn säännöllisen vuosityöajan osuus säännöllisestä vuosityöajasta

### Valtion toimitilat

Senaatti-kiinteistöjen vuokraustoiminnan liikevaihto vuonna 2019 oli 646,6 miljoonaa euroa. Liikevaihdosta 538,1 miljoonaa euroa koostui Senaatin suoraan asiakkaille vuokratuista tiloista, 88,3 miljoonaa euroa Senaatin edelleen vuokraamista tiloista ja 20,1 miljoonaa euroa palveluista. Vuoden 2019 aikana Senaatti-kiinteistöjen vuokrauksen tulos oli 67,4 miljoonaa euroa. Tulos ylitti budjetin 16,3 miljoonalla eurolla. Keskeisin syy ylitykseen oli budjetoitua pienempinä toteutuneet kiinteistökulut.

Valtiolle tarpeettomaksi jääneiden kiinteistöjen myynti jatkui vahvana. Vuoden 2019 toteutuneet myynnit olivat 107,1 miljoonaa euroa.

Valtion toimitilasäästöjen toteuttaminen on edennyt tavoiteltua nopeammin. Kahdeksalle vuodelle asetettu 100 miljoonan euron tavoite saavutettiin vuonna 2019. Vuoden 2019 aikana sovittiin 11 miljoonan euron uusista vuotuisista säästöistä koko vuoden tavoitteen ollessa kahdeksan miljoonaa euroa. Tilaratkaisuprojekteja toteutettiin vuonna 2019 noin 260.

## Valtion ICT

Valtion virastojen ja laitosten ICT-kulutilien mukaiset ulkopuolisten palveluiden ostot olivat kertomusvuonna noin 809 miljoonaa euroa ja vuonna 2018 noin 742 miljoonaa euroa. Sisäisten ICT-palveluiden ostot olivat kertomusvuonna noin 437 miljoonaa euroa ja vuonna 2018 noin 390 miljoonaa euroa. Ulkoisten palveluiden ostoja ja sisäisten ICT-palveluiden ostoja ei voida laskea yhteen, koska ulkopuolisten palveluiden ostoihin sisältyy myös valtion sisäisten palvelukeskusten ja muiden virastojen ja laitosten ostoja, jotka kyseiset virastot ja laitokset ovat edelleen laskuttaneet asiakkailtaan. Trendi, jossa ICT-hankinnat keskittyvät sisäisille ICT-palveluiden tuottajille jatkui vuonna 2019. Lisäksi ostot ulkopuolisilta toimittajilta kasvoivat noin yhdeksän prosenttia verrattuna edelliseen vuoteen. Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtoriilta kumppanikoodilla tehdyt ostot olivat 351 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja noin 308 miljoonaa euroa vuonna 2018. Nettokerätyä eli taseen arvon muutos oli laitteissa 20,5 miljoonaa euroa sekä ohjelmistoissa ja tietojärjestelmissä 14 miljoonaa euroa.

Alla olevassa taulukossa on kuvattu tarkemmin tietohallintomenoja vuosina 2015–2019. Vuodet eivät ole suoraan vertailukelpoisia johtuen kirjanpidon tilien muutoksista sekä Kieku-tietojärjestelmän käyttöönottojen vaihteellisuudesta. Esimerkiksi tietoliikenteen kustannuksiin on sisällynyt aiempina vuosina myös postikustannuksia ja asiantuntijapalveluihin muitakin kuin tietotekniikan asiantuntijapalveluita. Lisäksi toimialariippumattomien tehtävien siirrot eri valtion virastoista ja laitoksista Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtoriin ovat olleet tarkastelujaksolla kesken.

### Taulukko 13. Tietohallintomenot vuosina 2015–2019, miljoonaa euroa

	2015	2016	2017	2018	2019
Laitevuokrat	23	21	19	18	23
Lisenssimaksut, sovellusvuokrat ja käyttöpalvelut	268	282	299	303	315
Tietoliikenne	136	133	87	96	90
Tietotekniikan asiantuntijapalvelut sekä huolto- ja korjauspalvelut	603	603	349	326	381
<b>Ulkoiset ostot yhteensä</b>	<b>1 029</b>	<b>1 039</b>	<b>754</b>	<b>742</b>	<b>809</b>
Sisäiset ICT-palveluiden ostot	244	296	360	390	437
Laitteet	12	7	9	17	21
Ohjelmistot ja tietojärjestelmät	8	17	10	11	14

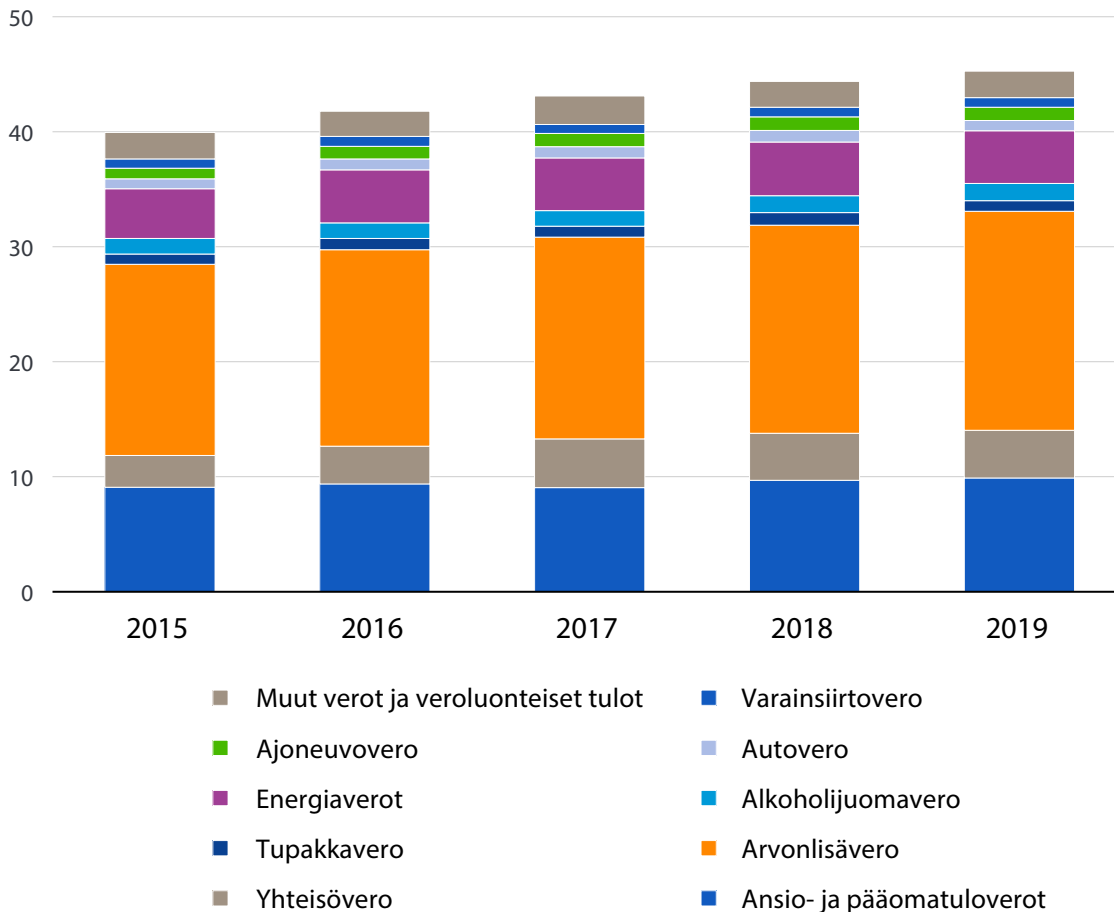
Digitalisaatiota on edistetty viime vuosina merkittävästi, joten ICT-menojen voidaan olettaa kasvavan myös tulevana vuosina. Tilannekuvaa valtionhallinnon merkittävistä tieto- ja viestintäteknikan hyödyntämistä sisältävistä hankkeista ylläpidetään Digi- ja väestötietoviraston hallinnoimassa yhteisessä hankesalkkujärjestelmässä. Yhteistä määritelmää digitalisaation kehittämishankkeille ei ole, joten virastoilla ja laitoksilla

on erilaisia tapoja projektoida toimintaansa. Vuoden 2019 lopussa hankesalkussa oli 120 käynnissä olevaa (2018: 132 kappaletta) ja 40 päättynyttä (2018: 80 kappaletta) yli miljoonan euron hanketta. Näiden hankkeiden kokonaisbudjetti oli noin 1 443 miljoonaa euroa (2018: 1 240 miljoonaa euroa). Hankkeet olivat eri vaiheessa toteutusta, joten budjetti jakaantuu usealle eri vuodelle ja lukuun sisältyvät myös jo aiempina vuosina toteutuneet kustannukset. Hankkeista 32:ssa on arvioitu tavoitteena olevia euromääräisiä hyötyjä (2018: 40 hankkeessa), mutta hyötypotentiaalin laskemiseen ei ole riittävän yhteneviä laskentaperiaatteita kokonaishyötyarvion tekemiseksi.

### 3.2.4 Verotulot, verotuet ja verovaje

Valtiolle kertyi veroja ja veronluonteisia tuloja 45 272 miljoonaa euroa vuonna 2019. Talouskasvu hidastui selvästi edellisvuodesta, mutta veroja kertyi kuitenkin kaksi prosenttia eli noin 900 miljoonaa euroa enemmän kuin vuonna 2018. Tilinpäätöksen kertymä oli 249 miljoonaa euroa (0,5 prosenttia) alempi kuin talousarviossa. Kokonaisveroaste aleni 42,4 prosentista 42,1 prosenttiin. Valtion osuus kaikista julkisen sektorin veroista ja veronluonteisista maksuista oli 49 prosenttia.

**Kuvio 10. Valtion verotulot vuosina 2015–2019, miljardia euroa**



Veroperusteisiin tehtiin useita sekä verotuottoja kasvattavia että niitä pienentäviä muutoksia ja kaiken kaikkiaan verotus keveni vuonna 2019. Yleisesti ottaen verotus keveni ansiotuloverotuksen osalta ja kiristyi valmisteverojen osalta. Veroperustemuutoksia kuvataan tarkemmin verolajikohtaisissa tarkasteluissa.

Edelliseen vuoteen verrattuna eniten kasvoivat virvoitusjuomaveron, perintö- ja lahjaveron ja euromääräisesti suurimpana arvonlisäveron kertymät. Sen sijaan esimerkiksi korkotulojen lähdeveron ja tupakkaveron tuotot alenivat. Lisäksi jäteveron tuotto puolittui edellisvuoteen verrattuna ja rataverosta luovuttiin kokonaan. Alla olevassa kuviossa on esitetty valtion verotulot verolajeittain jaoteltuna vuosina 2015–2019. Verotulomomentikohtaiset valtion talousarvion toteumalaskelmat esitetään valtion tilinpäätöksessä hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

### Veropohjien kehitys

Alla olevassa taulukossa esitetään keskeisten veropohjaerien muutosprosentit vuosina 2015–2019.

#### Taulukko 14. Arvio eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien muutoksista edelliseen vuoteen verrattuna, prosenttia

	2015	2016	2017	2018	2019
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	1,8	1,5	2,6	5,0	3,3
Palkkatulot	1,1	1,7	2,4	4,6	3,7
Eläkkeet ja muut sosiaalietuudet	3,1	1,8	0,9	1,0	2,2
Pääomatulot	4,9	-1,8	12,8	3,0	4,9
Ansio- ja pääomatasoindeksi	1,4	0,9	0,2	1,8	2,4
Arvonlisäveron pohja	0,3	2,9	2,9	2,8	1,9
Bensiinin kulutus	-1,4	-0,2	-2,4	-1,3	-1,9
Dieselöljyn kulutus	1,6	4,8	-0,7	1,0	1,4
Sähkön kulutus	-0,9	2,0	1,4	2,8	-2,4
Verollisen alkoholin kulutus	-3,6	0,1	-1,2	0,9	-2,6
Verotettavat uudet henkilöautot, kpl	105 700	115 300	116 300	117 900	109 000
prosenttimuutos edelliseen vuoteen	4,5	9,2	0,8	1,4	-7,5
Kuluttajahintaindeksin vuosimuutos	-0,2	0,4	0,7	1,1	1,0

### Verolajikohtaiset tarkastelut

**Ansio- ja pääomatuloveroa** kertyi valtiolle 9 897 miljoonaa euroa. Veron tuotto kasvoi 2,8 prosenttia edellisestä vuodesta. Ansio- ja pääomatuloveron veropohjien arvioidaan kehittyneen positiivisesti vuonna 2019.

Momentin kertymään vaikutti vuonna 2019 useampi poikkeuksellinen tekijä: ennakkoperintämenettelyn muutokset ja verotuksen valmistumisen aikaistuminen, sekä kansallisen tulorekisterin käyttöönottoon liittyvät ongelmat. Verovuodelta 2019 kertyi aikaisempaa vähemmän veroa kalenterivuoden kuluessa. Toisaalta lähdeveroa kertyi aikaisempaa enemmän.

Ansio- ja pääomatuloverokertymää pienentäviä veroperustemuutoksia olivat ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus, pienituloisten verotuksen keventäminen ja työasuntovähennyksen enimmäismäärän korottaminen. Lisäksi kertymää pienensi vapaaehtoistyöntekijöille maksettavien verovapaiden matkakustannusten korvausten soveltamisalan laajentaminen ja verovapaiden kilometrikorvausten enimmäismäärän korottaminen. Kertymää kasvatti asuntolainan korkovähennysoikeuden supistamisen jatkaminen. Veroperustemuutosten arvioidaan alentaneen vuoden 2019 ansio- ja pääomatuloveron kertymää yhteensä 163 miljoonalla eurolla.

Tilinpäätöksessä ansio- ja pääomatuloveron tuotto oli 42 miljoonaa euroa eli noin 0,5 prosenttia budjetoitua alempi. Tuottoarviota korotettiin ensimmäisessä ja toisessa lisätalousarviossa ja alennettiin kolmannessa lisätalousarviossa.

**Valtion yhteisöveron** kertymä oli vuoden 2019 tilinpäätöksessä 4 150 miljoonaa euroa. Kertymä kasvoi 73 miljoonaa euroa eli 1,8 prosenttia edellisestä vuodesta. Veron tuotto riippuu talouskasvusta ja yritysten tuloskehityksestä. Veroperustemuutoksista yhteisöverotuottoa kasvatti hiukan vuoden 2019 alusta voimaan tullut korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muutos. Yhteisöveron kertymä oli 3,9 prosenttia talousarviossa arvioitua pienempi.

**Korkotulojen lähdeveron** tuotto oli 39 miljoonaa euroa ja se aleni noin 16 prosentilla edellisvuodesta. Veron tuotto riippuu korkotasosta ja talletuksista. Kotitalouksien talletusten keskikorko aleni hieman edellisvuodesta ja oli vuonna 2019 keskimäärin noin 0,11 prosenttia. Noin puolet korkotulojen lähdeverosta kertyy yleensä tammi–helmikuun aikana, näin ollen alkuvuodesta 2019 kertyneessä korkotulojen lähdeverossa vaikuttaa myös 2018 talletusten keskikorko. Korkotulojen lähdeveron tuloarviota alennettiin 43 miljoonalla eurolla vuoden 2019 lisätalousarviossa. Veron tuotto oli 45 miljoonaa euroa (noin 54 prosenttia) talousarviossa arvioitua pienempi.

**Perintö- ja lahjaveroa** kertyi 749 miljoonaa euroa, mikä oli noin 8 prosenttia edellistä vuotta enemmän. Vuonna 2019 pantiin maksuun noin 154 000 perintö- ja lahjaveroerää ja hieman enemmän kuin edellisenä vuonna. Keskimääräisen maksuunpannun perintö- ja lahjaveroerän arvo kasvoi edellisvuoden noin 4 700 eurosta noin 4 800 euroon. Veron tuotto oli noin 4 prosenttia talousarviossa arvioitua korkeampi.

**Arvonlisäveroa** kertyi 19 034 miljoonaa euroa. Veroa kertyi noin 952 miljoonaa euroa enemmän kuin edellisenä vuonna. Edellisenä vuonna verokertymä jäi arviolta noin 150 miljoonaa euroa pienemmäksi johtuen tilitysten ajoitusmuutoksesta maahantuonnin arvonlisäverotuksen siirtyessä Tullista Verohallinnon kannettavaksi. Huhtikuusta 2019 alkaen esiintyville taiteilijoille, muille julkisille esiintyjille ja urheilijoille myönnettiin mahdollisuus hakeutua arvonlisäverovelvolliseksi, mikä pienensi arvonlisäveron kertymää ostoihin liittyvän

arvonlisäveron vähennysoikeuden vuoksi arviolta noin 6 miljoonalla eurolla. Heinäkuusta 2019 lähtien sähköiset julkaisut siirrettiin yleisestä 24 prosentin verokannasta alennettuun 10 prosentin verokantaan, mikä puolestaan pienensi verokertymää arviolta noin 9 miljoonalla eurolla. Veron tuotto oli 238 miljoonaa euroa suurempi kuin mitä varsinaisessa talousarviossa oltiin arvioitu. Ennuste perustuu pääasiassa kotitalouksien kulutusmenojen arvon ennusteeseen, sillä noin 64 prosenttia arvonlisäverokertymästä kertyy kotitalouksien kulutuksesta.

**Vakuutusmaksuveroa** kertyi 789 miljoonaa euroa. Verokertymä oli noin 17 miljoonaa euroa (2,2 prosenttia) suurempi kuin edellisenä vuonna. Verotuoton kehitys oli vuonna 2019 aiempia vuosia positiivisempaa. Maaliskuusta 2019 alkaen satovahinko- ja kasvintuhoojavakuutukset sekä marraskuusta 2019 alkaen eläintautivakuutukset vapautettiin vakuutusmaksuverosta, mikä pienensi verokertymää arviolta hieman vajalla miljoonalla eurolla. Vuoden 2019 verokertymä oli noin 7,3 miljoonaa euroa alempi kuin talousarviossa.

**Tupakkaveron** tuotto oli 929 miljoonaa euroa. Verokertymä pieneni 186 miljoonaa euroa (16,7 prosenttia) edellisvuodesta johtuen siitä, että puolivuositaisista veronkorotuksista edeltävä tupakkatuotteiden varastointimäärä oli poikkeuksellisen pieni. Veron tuottoarviota alennettiin 160 miljoonalla eurolla kolmannessa lisätalousarvioesityksessä. Verokertymä oli 197 miljoonaa euroa (17,5 prosenttia) pienempi kuin alkuperäisessä talousarviossa ennustettiin.

**Alkoholiveroa** kertyi 1 482 miljoonaa euroa, mikä oli 10 miljoonaa euroa (0,7 prosenttia) edellisvuotta enemmän. (Kertymää kasvatti vuoden alussa toteutettu veronkorotus.) Veron tuotto oli noin 38 miljoonaa euroa (2,5 prosenttia) ennustettua pienempi.

**Energiaveroja** kertyi 4 591 miljoonaa euroa, mikä oli 66 miljoonaa euroa (1,4 prosenttia) edellisvuotta vähemmän. Verokertymää pienensi muun muassa liikenteen biopolttoaineiden osuuden kasvu. Sähkön sekä lämmitys-, työkone- ja voimalaitospolttoaineiden kulutus oli odotettua pienempää, mistä johtuen verotuotto oli 87 miljoonaa euroa (2,2 prosenttia) pienempi kuin talousarviossa arvioitiin huolimatta siitä, että turpeen muiden lämmitys-, työkone- ja voimalaitospolttoaineiden veronmuutokset olivat verotuloja kasvattavia. Lisätalousarviossa verotuottoarviota pienennettiin 65 miljoonalla eurolla. Toteutunut energiaverokertymä oli tätä 22 miljoonaa euroa pienempi (0,4 prosenttia).

**Virvoitusjuomaveroa** kertyi 180 miljoonaa euroa. Verokertymä kasvoi 25 miljoonaa euroa (16,4 prosenttia) edellisvuodesta vuoden alusta voimaan tulleen veronkorotuksen seurauksena.

**Varainsiirtoveron** tuotto aleni noin 0,1 prosentilla ja oli 844 miljoonaa euroa. Veron tuotosta suurin osa kertyy asunto- ja kiinteistökaupasta ja sen tuotto vaihtelee vuosittain huomattavasti muun muassa yritysjärjestelyjen määrän vaihtelun, samoin kuin asunto- ja kiinteistömarkkinoiden suhdannevaihtelujen vuoksi. Asunto- ja kiinteistökaupassa tapahtuvat muutokset näkyvät varainsiirtoveron kertymässä jopa vuoden viiveellä. Veron tuotto oli 4 miljoonaa euroa (noin 2 prosenttia) talousarviossa arvioitua suurempi.

**Autoveroa** kertyi 892 miljoonaa euroa. Veron tuotto väheni 109 miljoonaa euroa (10,9 prosenttia) vuodesta 2018. Verokertymää pienensi vuoden alussa voimaan tullut veronalennus sekä uusien henkilöautojen myynnin pieneneminen. Veron tuottoarviota alennettiin toisessa lisätalousarvioesityksessä 57 miljoonaa euroa kertymätietojen perusteella. Korjattu tuottoarvio yliarvioi tilinpäätöksen mukainen verokertymän 10 miljoonaa euroa (1,1 prosenttia).

**Ajoneuvoveron** kertymä oli 1 150 miljoonaa euroa, mikä oli 43 miljoonaa euroa (3,6 prosenttia) edellisvuotta vähemmän. Verotuottoa pienensi vuoden 2020 alussa voimaan tuleva ajoneuvoveron perusveron alennus, joka vaikutti jo vuoden 2019 verokertymiin, koska ajoneuvovero peritään etukäteen 12 kuukauden ajanjaksoilta. Kertymä oli 32 miljoonaa euroa (2,7 prosenttia) ennustettua pienempi.

**Jäteveron** kertymä oli 3 miljoonaa euroa. Kertymä aleni 4 miljoonaa euroa (51,3 prosenttia) edellisvuodesta. Pidemmällä aikavälillä veron tuotto on selvästi pienentynyt veron ohjausvaikutuksen ja jätteitä koskevan sääntelyn tiukentumisen seurauksena.

## Verotuet

Verotuella tarkoitetaan kansalliseen määritelmään perustuvaa poikkeamaa verotuksen normaalista perusrakenteesta. Verotuen tavoitteena on tiettyjen toimintojen tai verovelvollisryhmien tukeminen vähennyksillä, verovapaudella, alennetuilla verokannoilla, veronhuojennuksilla tai veronmaksua lykkäävillä säännöksillä. Verotuet lasketaan pääsääntöisesti menetetyt verotulon periaatteella. Tuki aiheutuu normista poikkeavasta verosäännöksestä ja verotulon menetys lasketaan kaavamaisesti ja staattisesti siten, että muut säännökset pysyvät muuttumattomina. Koska käyttäytymisvaikutuksia tai mahdollisia tukien päällekkäisyyksiä ei oteta huomioon, tukien kokonaismäärän arvioinnissa ja tulkinnassa sekä vuosien välisessä vertailussa tulee olla varovainen. Verotukien poistaminen ei todennäköisesti lisäisi verotuloja vastaavalla määrällä.

Vuonna 2019 verotukia tunnistettiin 186 kappaletta. Riittävän laajan ja luotettavan tietopohjan puuttuessa noin kolmasosalle havaituista verotuista ei pystytty laskemaan euromääriä. Verotukien kokonaismäärää ei ole siten voitu arvioida. Niiden tukien osalta, jotka pystyttiin arvioimaan, verotukien yhteismäärä oli 28,7 miljardia euroa, mikä oli noin 12,0 prosenttia bruttokansantuotteesta ja 28,5 prosenttia veroista ja veroluonteisista maksuista. Verotuista noin kaksi kolmasosaa kohdistui valtion verotuottoon ja loput jakautuivat kunnille, seurakunnille ja Kelalle. Taulukossa 15 on esitetty verotukien määrä verolajeittain vuonna 2019.

**Taulukko 15. Arvio verotuista verolajeittain vuonna 2019, miljoonaa euroa**

<b>Tuloverotus</b>	<b>18 237</b>
Laskennallisen asuntotulon verovapaus	4 000
Työtulovähennys	3 385
Eläkevakuutusmaksuvähennys	2 475
Oman asunnon myyntivoiton verovapaus	1 500
Ansiotulovähennys	1 360
<b>Elinkeinoverotus</b>	<b>1 563</b>
Elinkeinotoiminnan irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki	700
Listamattomien yhtiöiden osinkojen markkinakorkoa suurempi tuotto prosentti	405
Käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus	384
<b>Maatalous- ja metsäverotus</b>	<b>137</b>
Metsävähennys	78
Maatalouden irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki	25
<b>Arvonlisäverotus</b>	<b>3 154</b>
Elintarvikkeiden alennettu verokanta	1 252
Ravintola- ja ateriapalvelujen alennettu verokanta	601
Lääkkeiden alennettu verokanta	330
Joukkoliikenteen alennettu verokanta	245
<b>Valmisteverotus</b>	<b>2 591</b>
Dieselpolttoaineen alennettu verokanta (tuki 777 miljoonaa euroa) sekä henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron käyttövoimavero (sanktio 346 miljoonaa euroa)	431
Teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköveroluokka	602
Työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen alennettu verokanta	456
Turpeen alennettu verokanta	184
<b>Varainsiirtoverotus</b>	<b>2 105</b>
Julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperiluovutusten verovapaus	2 000
Osakehuoneiston ensiasunnokseen hankkivan verovapaus	65
<b>Perintö- ja lahjaverotus</b>	<b>230</b>
Yritysten sukupolvenvaihdoshuojennus	112
<b>Kiinteistöverotus*</b>	<b>686</b>
Vakituisten asuinrakennusten alennettu verokanta	747
<b>Yhteensä</b>	<b>28 702</b>

\* Verotukien ohella kiinteistöverotus sisältää myös verosanktioita. Verosanktioiden takia kiinteistöverotukien yhteismäärä on pienempi kuin vakituisten asuinrakennusten alennetun verokannan tuen arvo.



Vuonna 2019 verotukien kokonaislukumäärää kasvatti vakuutusmaksuveron uusi verotuki koskien määräajaksi verosta vapautettuja satovahinko-, kasvintuhooja- ja eläintautivakuutuksia. Lisäksi sähköiset lehdet, kirjat ja muut julkaisut sekä lehtien irtonumerot lisättiin lehtien ja kirjojen alemman arvonlisäverokannan verotukiin vuonna 2019. Muut päätösperäiset muutokset verotukiin löytyvät eriteltyinä erillisestä verotukimuis-tiosta ([vm.fi/verotuet](http://vm.fi/verotuet)). Myös muiden verotukien euromäärät ovat voineet muuttua veropohjien muutosten ja verotuksen normaaliin perusrakenteeseen vaikuttaneiden veroperustemuutosten seurauksena.

Vuonna 2019 verotukien euromäärää pienensi muun muassa asuntolainan korkovähennyksen supistuminen sekä yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon hiilidioksidiveron puolituksen korvaaminen energiasisältö-veron alennuksella. Verotukien euromäärää kasvatti työtulovähennyksen, valtion- ja kunnallisverotuksen eläketulovähennysten sekä työasuntovähennyksen korottaminen sekä sähköisten lehtien ja kirjojen sekä irtonumeroiden arvonlisäverokannan laskeminen. Verotukien yhteismäärä kasvoi noin 229 miljoonalla eurolla vuoteen 2018 verrattuna.

### Verotukien vaikuttavuuden arviointi

Verotukia on arvioitava suhteessa niiden erilaisiin tavoitteisiin ottaen huomioon verotuen mahdolliset haitta-vaikutukset muihin politiikkatavoitteisiin nähden. Keskeistä on myös arvioida, olisiko tavoitteita mahdollista saavuttaa tehokkaammin muilla keinoin. Vuonna 2019 julkaistiin neljä selvitystä verotukien vaikuttavuudesta:

Energiaintensiivisten yritysten verotukea arvioitiin osana [Yritystukien vaikutukset globaaliin kilpailukykyyn -tutkimusta](#). Tutkimuksen mukaan verotuki ei ole parantanut yritysten taloudellisia tuloksia, työllisyyttä tai energiatehokkuutta.

[Energiaverotuet ja kustannustehokas huoltovarmuus -selvityksessä](#) arvioitiin sitä, minkälainen vaikutus turpeen sekä yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon verotuella ja biomassan verottomuudella on huoltovarmuuteen ja sähkön toimitusvarmuuteen. Selvityksessä todetaan, että verotukien poistot johtaisivat energiaturpeen käytön loppumiseen, tuontibiomassan käytön lisääntymiseen ja kaukolämmön hinnan nousuun, mutta huoltovarmuudelle ja sähkön toimitusvarmuudelle aiheutuvat haasteet ovat kuitenkin ratkaistavissa muilla keinoin.

[Energiantuotannon valmisteverotuksen kehittäminen Suomessa -selvityksessä](#) arvioitiin energiaverotukseen sisältyvien fossiilisten polttoaineiden verotukien vaikutusta hiilidioksidipäästöihin. Selvityksen lopputulos oli, että turpeen ja yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon verotukien sekä teollisuuden ja maatalouden energiaverotukien poisto fossiilisten polttoaineiden osalta johtaisi merkittäviin hiilidioksidipäästövähennyksiin.

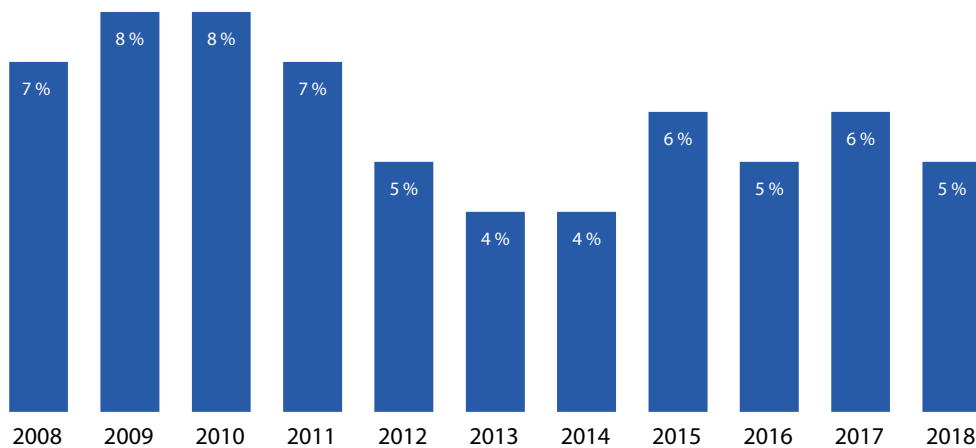
[Matkustaja-aluksiin kohdistuvien tukien vaikuttavuus -tutkimuksessa](#) todetaan, että toimialan julkinen tukeminen vääristää kansantalouden toimintaa, mutta poikkeusolojen huoltovarmuuden näkökulmasta tukeminen voi osin olla perusteltua. Matkustajamerenkulun vuosittain saamasta lähes 300 miljoonan euron tuesta suurin osa on arvonlisävero- ja valmisteverotukea.

Vuonna 2019 aloitti myös toimintansa valtiovarainministeriön asettama [verotukiraportoinnin ohjausryhmä](#), jonka tehtävänä on päättää verotukilaskennan normijärjestelmän verotasojen ja rakenteiden muutoksista sekä veroperustemuutosten seurauksena syntyneistä uusista ja poistuneista verotuista. Ohjausryhmä muun muassa määritteli työnantajan maksamien muuttokustannusten osittaisen verovapauden, jätteenpolton energiakäytön verottomuuden sekä parafiinisen dieselöljyn verottomuuden verotuiksi. Ohjausryhmän tekemät päätökset sekä ajankohtaista tietoa verotuista löytyy valtiovarainministeriön [verotuki](#)-sivustolta.

## Verovaje

Suomessa arvioidaan säännöllisesti verovajeen suuruutta kansainvälisesti sovittujen standardien mukaisesti. Kaikista verolajeista arviota ei vielä ole pystytty tekemään. Tarkoitus on kehittää kvantitatiivista arviointia ja arviointiprosesseja siten, että verovajearviot tehdään kaikkien merkittävimpien verolajien osalta säännönmukaisesti, jotta olisi mahdollista seurata verovajeiden vuosittaisia muutoksia Suomessa ja toisaalta verrata tilannetta muihin maihin. Valtiovarainministeriön asettama [ohjausryhmä](#) kehittää verovajeiden arviointimenetelmiä, mittaamista, seuranta ja raportointia.

### Kuvio 11. Arvonlisäverovaje 2008–2018, prosenttia lainmukaisesta



Verovajeen arviointityö aloitettiin arvonlisäverosta, koska se on valtion tuloista mittaluokaltaan suurin verolaji ja sen arviointiin on sovellettavissa pidemmälle kehitettyä kansainvälisesti standardoitua metodologiaa. Verohallinto tuottaa vuosittain arvion arvonlisäverovajeen suuruudesta.<sup>3</sup> Arvonlisäverovajeessa ei ole tapahtunut viime vuosina merkittävää muutosta. Uusimpien saatavissa olevien ennakkotietojen mukaan vuonna

<sup>3</sup> Arviointi perustuu Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) kehittämään menetelmään. Laskenta pohjautuu Tilastokeskuksen tuottamiin muun muassa kansantalouden tilinpidon tilastoihin sekä verotustietoihin. Suomen soveltama verovajeen arviointimenetelmä on käytössä myös useissa muissa maissa (esimerkiksi Tanska).

2018 verovaje oli noin viisi prosenttia lainmukaisesta kertymästä eli euromääräisesti noin 1,2 miljardia euroa. Kansainvälisesti vertaillen arvonlisäverovaje on Suomessa suhteellisen pieni, esimerkiksi EU:n keskiarvo on 11,2 prosenttia (2017). Alv-vajeen arviointi perustuu kansantalouden tilinpidon tietojen hyödyntämiseen. Näin ollen tilinpidon tietojen tarkentuminen voi johtaa myös alv-vajeen tarkentumiseen.

Verovaje jaetaan kahteen erään: verojäämiin sekä ilmoitusvirheisiin ja -puutteisiin. Verojäämät ovat verovelvollisen ilmoittamien tietojen tai Verohallinnon valvontatoimien perusteella määrättyjä veroja, joita ei ole maksettu. Ilmoitusvirheet ja -puutteet syntyvät esimerkiksi osaamattomuudesta, virheistä sekä harmaasta taloudesta. Arvonlisäveron osalta verojäämät vuodelta 2018 ovat noin 161 miljoonaa euroa eli noin 0,8 prosenttia lainmukaisesta verokertymästä. Verojäämä on pysynyt alle prosentin tuntumassa usean vuoden ajan.

Verohallinto on Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) kanssa on selvittänyt IMF:n kehittämän yhteisöveron verovajeen arviointimenetelmän soveltuvuutta Suomeen. Selvityksen perusteella kyseisellä menetelmällä ei voida tuottaa luotettavaa arviota yhteisöveron verovajeesta.

Tulliselvitykseen liittyvän verovajeen suuruuden arvioitiin olleen vuonna 2019 yhteensä noin 109–138 miljoonaa euroa. Verovaje kohdistuu tullauksen yhteydessä kannettaviin tullimaksuihin sekä maahantuonnin arvonlisäveroon. Valtaosa verovajeesta aiheutuu tulliselvitykseen liittyvistä väärinkäytöksistä ja virheistä. Tämän tulliselvitykseen liittyvän verovajeen arvioitiin olleen vuonna 2019 yhteensä noin 107–136 miljoonaa euroa, josta noin 100–120 miljoonan euron verovajeen arvioitiin liittyneen maahantuontiin ja erityismenettelyihin sekä noin 7–16 miljoonan euron verovajeen tullivarastointiin ja kuljetuksiin. Verovajeesta noin 1,5 miljoonaa euroa koostui verojäämistä. Verovajeen arvioidussa kokonaismäärässä ei ole tapahtunut merkittävää muutosta aiempiin vuosiin verrattuna ja verojäämät ovat pysyneet erittäin vähäisinä.

### Toimenpiteitä verovajeiden pienentämiseksi

Verohallinnon vuonna 2019 teettämän asiakastutkimuksen mukaan suomalaiset ovat erittäin veronmaksu-myönteisiä, kansalaiset kokevat verojärjestelmän toimivan hyvin ja verovalvontaa pidetään tehokkaana ja verojen kiertämistä vaikeana. Asiakkaat ovat tyytyväisiä saamiinsa palveluihin ja Verohallinnon ohjeita pidetään helposti löydettävänä.

Verohallinnossa jatkettiin veroriskien arviointiin ja hallinnointiin tarkoitetun kokonaissuunnittelun kehittämistä. Etenkin digitalisaatio, globalisaatio ja erilaiset alustatalouden ilmiöt heikentävät verotuksen tietopohjaa. Verohallinto on kartoittanut näiden muutosten vaikutuksia ja ryhtynyt toimenpiteisiin verotulojen turvaamiseksi. Verovalvonnassa ja ennakoivassa ohjauksessa keskityttiin perinteisten valvontakohteiden lisäksi uusiin ilmiöihin liittyvään verovajeen torjuntaan. Näitä olivat alustatalous, kansainvälisen sijoitustoiminnan ilmiöt, henkilöliikenteen murros, vakuutuskuorien käyttö sekä suurten rakennushankkeiden hallinta.

Vuoden 2019 alusta lähtien kaikilla yhteisöillä on ollut mahdollisuus pyytää Verohallinnolta ennakkollista keskustelua haastavissa verokysymyksissä. Tarkoituksena on tarjota ennustettavuutta verotukseen liittyen ja ohjata yhteisöä toimimaan oikein, ennen kuin verotukseen liittyvät järjestelyt ovat tapahtuneet.

Verotarkastuksessa on usean vuoden ajan monipuolistettu toimintatapoja, jotta tarkastusten vaikutus tulevaisuuden verokertymiin olisi mahdollisimman suuri. Tavoitteena on mahdollisimman reaaliaikainen ja ohjausta painottava toimintatapa, jossa puututaan merkittäviin veroriskeihin resurssien näkökulmasta tehokkaasti.

Harmaan talouden toimintaedellytyksiä on ehkäisty ennalta valvonnalla, yleiseen mielipiteeseen vaikuttavalla tiedottamisella ja kehittämällä verojen ilmoittamisen ja maksamisen menettelyjä. Harmaan talouden torjunnassa keskitytään vakavien veropetosten selvittämiseen ja torjuntaan. Entistä voimakkaammin on panostettu väärinkäytösten ennalta estämiseen lisäämällä tietoisuutta harmaan talouden uusista ilmiöistä ja petosten tekotavoista mm. koulutuksia järjestämällä. Myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa toteutettua kaupunkien kanssa tehtyä neuvonnallista yhteistyötä jatkettiin vuonna 2019. Yrittäjille toteutettiin kampanja, jolla lisättiin tietoisuutta siitä, ettei yritys joudu osalliseksi arvonlisäveropetoksista. Harmaan torjunnassa kansainvälinen yhteistyö on merkittävää, sekä Pohjoismaisella, EU- että OECD-tasolla.

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö edisti vuonna 2019 harmaan talouden torjuntaa laatimalla 73 valvonnan suunnittelua tukevaa ilmiöselvitystä ja 21 muuta tiedon tuottamistehtävää sekä noin 422 000 veloitteidenhoitoselvitystä. Harmaan talouden selvitysyksikkö toimii valtakunnallisena koordinaattorina viranomaisten yhteisessä harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuvatoiminnossa, jonka toimituskuntatyöhön osallistuu noin 20 viranomaista.

Tulli on osallistunut vuosia 2016–2020 koskevan valtakunnallisen [harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman ja strategian toteuttamiseen](#). Tulli on toteuttanut myös omaa harmaan talouden torjuntahankettaan. Vuonna 2019 on jatkettu Tullin ja Verohallinnon välisten yhteistoimintamallien kehittämistä ja tiedonvaihdon systematisointia, joilla varmistetaan maahantuonnin arvonlisäverotuksen ja valmisteverotuksen oikeellisuutta. Lisäksi Tulli toteutti noin 2 000 Tullin lupa-asiakkaaseen kohdistuvaa uutta lupakriteerien arviointimallia, jonka avulla lupaharkinnassa pystytään huomioimaan aiempaa paremmin yritysten lainrikkomuksia ja vastuuhenkilöiden rikostaustoja koskevat tiedot.

Tullin yritystarkastuksen vuonna 2019 suorittamien yritys- ja asiakirjatarkastusten perusteella ehdotettiin jälkikannettavaksi veroja ja maksuja yhteensä noin 82,8 miljoonaa euroa. Tullin talousrikostutkinnan laskennallinen yhteiskunnallinen vaikuttavuus oli vuonna 2019 yhteensä noin 33 miljoonaa euroa. Vuoden 2019 aikana Tullin rikostutkinta tutki yhteensä 1 362 veropetosta, joista 149 oli tekemuodoltaan törkeitä veropetoksia. Tullin vuositasolla tutkimien veropetosten määrä on ollut kasvussa jo useamman vuoden ajan, ja erityisesti törkeiden veropetosten määrässä on tapahtunut merkittävää kasvua.

### 3.2.5 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat

Valtiontalouden tasolla Suomi maksoi EU:n budjettiin 2 109 miljoonaa euroa ja sai 1 115 miljoonaa euroa vuonna 2019. Lisäksi Suomi maksoi Euroopan kehitysrahastoon 71 miljoonaa euroa. Valtion talousarviosta maksetut EU:n budjetin rahoituserät (arvonlisäveromaksu, Yhdistyneen kuningaskunnan maksuhelpotuksen rahoitus ja bruttokansantulomaksu) kasvoivat 269 miljoonaa euroa vuodesta 2018. Suomen osuus

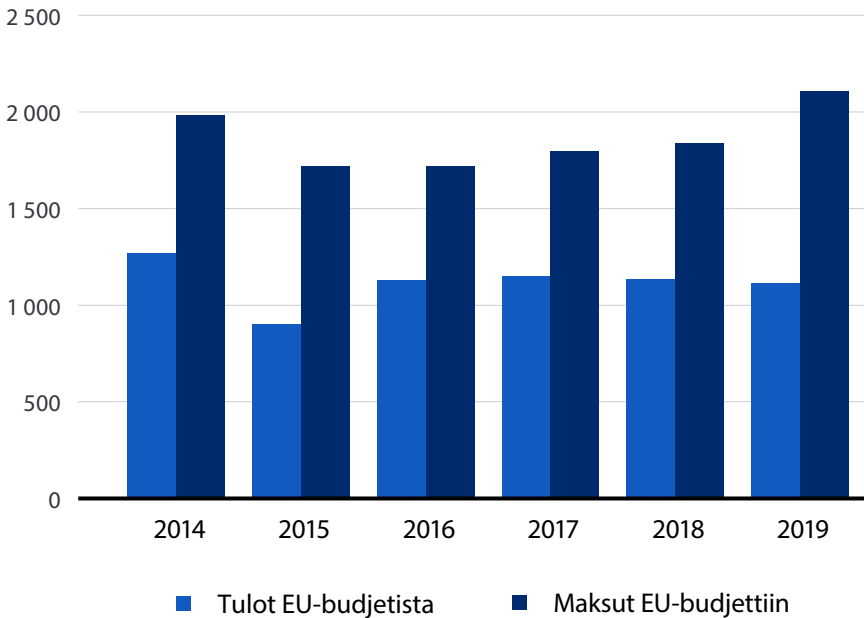
Yhdistyneen kuningaskunnan maksuhelpotuksen rahoituksesta oli 130 miljoonaa euroa vuonna 2019, joka oli 6,2 prosenttia Suomen maksuista EU:n budjettiin.

Valtion budjettitalouden tulot EU:lta pienenevät 21 miljoonaa euroa (-1,9 prosenttia) vuodesta 2018. Rakennepoliittiset tuet pienenevät 27 miljoonaa euroa (-14,0 prosenttia) sekä maataloustuet ja maaseudun kehittämistuet kasvoivat 6 miljoonaa euroa (+0,6 prosenttia). Vuonna 2019 Suomi keräsi EU:n puolesta 188 miljoonaa euroa tulleja ja sokerimaksuja. Näistä vain kantopalkkio, 38 miljoonaa euroa, sisältyy valtion tilinpäätökseen. EU:lle siirretty määrä oli 150 miljoonaa euroa.

## Taulukko 16. Yhteenveto valtiontalouden EU-tuloista ja -menoista 2018–2019, miljoonaa euroa

<b>VALTIONTALOUDEN MENOT</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Budjettitalous</b>		
ALV-maksu	292	312
BKTL-maksu	1 424	1 666
Yhdistyneelle Kuningaskunnalle myönnettävän maksuhelpotuksen rahoitus	123	130
<b>Eu-maksut yhteensä</b>	<b>1 839</b>	<b>2 109</b>
Euroopan kehitysrahasto	68	71
<b>Budjettitalous yhteensä</b>	<b>1 907</b>	<b>2 180</b>
<b>VALTIONTALOUDEN TULOT</b>		
<b>Budjettitalous</b>		
Maataloustuki	525	528
Maaseudun kehittäminen	346	349
Rakennepoliittinen tuki	189	163
Tullien yms. kantopalkkio	35	38
Muut tulot (muun muassa sisäisen turvallisuuden rahastosta)	41	37
<b>Budjettitalous yhteensä</b>	<b>1 136</b>	<b>1 115</b>
<b>Rahastotalous</b>		
Maatalouden interventiorahasto	0,4	0,0
<b>Yhteensä</b>	<b>1 136</b>	<b>1 115</b>

**Kuvio 12. Tulot EU-budjetista ja maksut EU-budjettiin vuosina 2014–2019, miljoonaa euroa**



Edellä on kuvattu Suomen valtiontalouden ja EU:n välisiä rahavirtoja. Tämän lisäksi EU:n rahoitusta ohjautuu Suomeen suoraan yksityisille toimijoille. Tämän rahoituksen kokonaismäärästä ei ole olemassa tarkkaa tietoa, mutta sen arvioidaan olevan noin 100–150 miljoonaa euroa vuodessa.

### 3.2.6 Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot

#### Valtion liikelaitokset

Valtion liikelaitoksia ovat Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt. Yhdessä tytäryhtiöidensä kanssa ne kumpikin muodostivat liikelaitoskonsernin. Metsähallituksella on lisäksi maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön pääluokista rahoitettavia julkisia hallintotehtäviä.

Liikelaitosten talous on talousarvion ulkopuolella. Liikelaitokset eivät kuitenkaan muodosta erillisvarallisuutta, vaan valtio viime kädessä vastaa niiden sitoumuksista. Liikelaitoskohtaiset tuloslaskelmat ja taseet esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosassa (liite 2, luku 2). Liikelaitosten tuloksellisuudesta raportoidaan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 4.

### Taulukko 17. Valtion liikelaitosten liiketoiminta, miljoonaa euroa

	Metsähallitus-konserni, liiketoiminta ja tytäryhtiöt*		Senaatti-kiinteistöt-konserni	
	2018	2019	2018	2019
Liikevaihto, miljoonaa euroa	355	356	642	653
Liikevaihdon muutos, %	11,3	0,4	2,8	0,0
Liikevoitto/-tappio, miljoonaa euroa	140	142	69	127
Tilikauden tulos, miljoonaa euroa	125	129	64	122
Tuloutus valtion talousarvioon, miljoonaa euroa	93	103	135	35
Sijoitetun pääoman tuotto, %	5,1	5,1	2,0	3,1
Omavaraisuusaste, %	98	98	64	66
Taseen loppusumma, miljoonaa euroa	3 030	3 059	4 524	4 540
Henkilöstö	659	626	353	405

\* Metsähallituskonsernin liiketoimintaa ovat liikelaitoksen liiketaloudellinen toiminta sekä tytäryhtiöt Metsätalous Oy, Siemen Forelia Oy ja MH-Kivi Oy, Nuuksiokeskus Oy sekä Kiinteistö Oy Järviluonnon keskus.

### Taulukko 18. Valtion liikelaitosten liikevaihto, miljoonaa euroa

	2015	2016	2017	2018	2019
Senaatti-kiinteistöt, konserni	632	603	625	642	653
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	337	333	319	355	356

### Taulukko 19. Valtion liikelaitosten taseen loppusumma, miljoonaa euroa

	2015	2016	2017	2018	2019
Senaatti-kiinteistöt, konserni	4 660	4 705	4 509	4 524	4 540
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	2 691	3 017	3 016	3 030	3 059

## Rahastot

Talousarvion ulkopuolella oli 31.12.2019 yksitoista rahastoa. Rahastojen tuloksellisuutta kuvataan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 4. Rahastokohtaiset tilinpäätöstiedot esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosassa (liite 2, luku 3).

### Taulukko 20. Talousarviosiirrot ja yhdystilisaamiset, miljoonaa euroa

	Talousarviosiirrot*		Yhdystilisaamiset	
	2018	2019	2018	2019
Huoltovarmuusrahasto	-20	-37	220	223
Maatalouden interventiorahasto	0,2	0,2	2,6	3,0
Maatilatalouden kehittämisrahasto	49	0	302	274
Palosuojelurahasto	0	0	21	23
Rahoitusvakauserahasto	0	0	274	546
Valtion asuntorahasto	-12	-78	2 079	2 358
Valtion eläkerahasto	-1 859	- 1 894	0	0
Valtion televisio- ja radiorahasto	508	519	8,4	8,2
Valtion ydinjätehuoltorahasto	0	0	4,4	4,6
Valtiontakuurahasto	0	0	679	686
Öljysuojarahasto	6	6	40	36
<b>Yhteensä</b>	<b>-1 328</b>	<b>-1 484</b>	<b>3 631</b>	<b>4 163</b>

\* Talousarviosiirrot: + = siirto talousarviosta rahastoon, - = siirto rahastosta talousarvioon

Valtion asuntorahastosta tehty siirto vastaa valtion talousarvion puolella kannettavaa rahaston oman pääoman korkokustannusta. Valtion Eläkerahaston tuloista siirretään valtion talousarvioon vuosittain enintään 40 prosenttia valtion vuotuisesta eläkemenosta. Valtion televisio- ja radiorahastoon siirretään määräraha Yleisradio Oy:stä annetun lain mukaisen julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi.

Rahastoilla ei ole itsenäistä kassaa, vaan niiden kassavarat ovat osa valtion kassaa (pois lukien Valtion Eläkerahasto). Rahastot esittävät taseessaan yhdystilisaamiset valtiolta.



## Taulukko 21. Rahastotalouden tuotto- ja kululaskelma, miljoonaa euroa

	2015	2016	2017	2018	2019
Toiminnan tuotot	2 528	1 928	1 939	2 071	2 465
Toiminnan kulut	581	-229*	71	395	-31**
Rahoitustuotot	712	745	870	646	604
Rahoituskulut	301	253	332	275	304
Satunnaiset tuotot ja kulut	0	0	0	0	0
Siirtotalouden tuotot	50	46	41	29	-1
Siirtotalouden kulut	937	923	817	762	967
Tuotot ja kulut veroista ja pakollisista maksuista	85	76	75	75	73
<b>Tilikauden tuotto-/kulujäämä</b>	<b>1 558</b>	<b>1 848</b>	<b>1 706</b>	<b>1 390</b>	<b>1 839</b>

\* Huoltovarmuusrahastossa tasearvojen alennuksia palautui noin 340 miljoonaa euroa öljyn euromääräisen hinnan nousua.

\*\* Huoltovarmuusrahastossa tasearvojen alennuksia palautui noin 182 miljoonaa euroa öljytuotteiden maailmanmarkkinahintojen muutosten vuoksi.

Vuonna 2019 toiminnan tuotoista 1,9 miljardia euroa on Valtion Eläkerahaston tuottoja. Näistä 1,5 miljardia euroa (1,4 miljardia euroa vuonna 2018) oli eläkemaksutuloja ja 379 miljoonaa euroa (276 miljoonaa euroa vuonna 2018) osakkeiden ja osuuksien myyntivoittoja. Myös Rahoitusvakausrahaston toiminnan tuotot kasvoivat merkittävästi ollen 490 miljoonaa euroa (190 miljoonaa euroa vuonna 2018). Sen sijaan Huoltovarmuusrahaston maksullisen toiminnan tuotot vähenivät 114 miljoonalla eurolla verrattuna vuoteen 2018. Rahastotalouden kokonaisuudessa toiminnan tuotot kasvoivat kuitenkin yhteensä vajaalla 400 miljoonalla eurolla vuodesta 2018.

Rahastotalouden toiminnan kulujen suurimmat muutokset liittyivät Huoltovarmuusrahaston tilikauden ostoihin ja varastojen muutoksiin. Huoltovarmuusrahaston varastojen arvon lisäys vuonna 2019 oli 154 miljoonaa euroa, kun vuonna 2018 varastojen arvon muutoksena kirjattiin vähennystä 200 miljoonaa euroa. Huoltovarmuusrahaston tilikauden aikaiset ostot olivat 31 miljoonaa euroa pienemmät verrattuna vuoteen 2018. Huoltovarmuusrahaston tilivuoden ostot olivat 79 miljoonaa euroa (110 miljoonaa euroa vuonna 2018).

Rahoitustuotot ja -kulut pysyivät melko samalla tasolla verrattuna vuoteen 2018. Rahoitustuotot vähenivät noin 42 miljoonaa euroa ja olivat rahastotalouden kokonaisuudessa yhteensä 604 miljoonaa euroa. Rahoituskulut kasvoivat noin 30 miljoonaa euroa ja olivat rahastotalouden kokonaisuudessa yhteensä 304 miljoonaa euroa.

Siirtotalouden kuluissa suurimmat erät ovat siirto valtion televisio- ja radiorahastosta 519 miljoonaa euroa, siirto rahoitusvakausrahastosta pankkiunionin alueen yhteiseen kriisintarkkaisuun (Single Resolution Fund, SRF) 218 miljoonaa euroa sekä asuntorahaston avustukset 148 miljoonaa euroa. Tuotot veroista ja pakollisista maksuista koostuivat huoltovarmuusmaksuista, ydinjätehuoltomaksuista, öljysuojamaksuista ja palosuojelumaksuista.

## Taulukko 22. Rahastotalouden tase-erät, miljoonaa euroa

<b>Vastaavaa</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Aineettomat hyödykkeet	2	1	1	1	1
Aineelliset hyödykkeet	42	43	40	36	28
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	20095	19443	19534	19921	19700
Vaihto-omaisuus	966	1313	1339	1135	1284
Pitkäaikaiset saamiset	33	31	26	24	23
Lyhytaikaiset saamiset	2636	2522	2123	2234	2166
Lyhytaikaiset sijoitukset	853	971	1031	139	172
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	1962	2719	3422	4142	4656
<b>Vastaavaa yhteensä</b>	<b>26588</b>	<b>27042</b>	<b>27516</b>	<b>27633</b>	<b>28031</b>
<b>Vastattavaa</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Rahastojen oma pääoma	26464	26955	27425	27543	27954
Pitkäaikainen vieras pääoma	0	0	0	0	0
Lyhytaikainen vieras pääoma	125	87	91	90	76
<b>Vastattavaa yhteensä</b>	<b>26588</b>	<b>27042</b>	<b>27516</b>	<b>27633</b>	<b>28031</b>

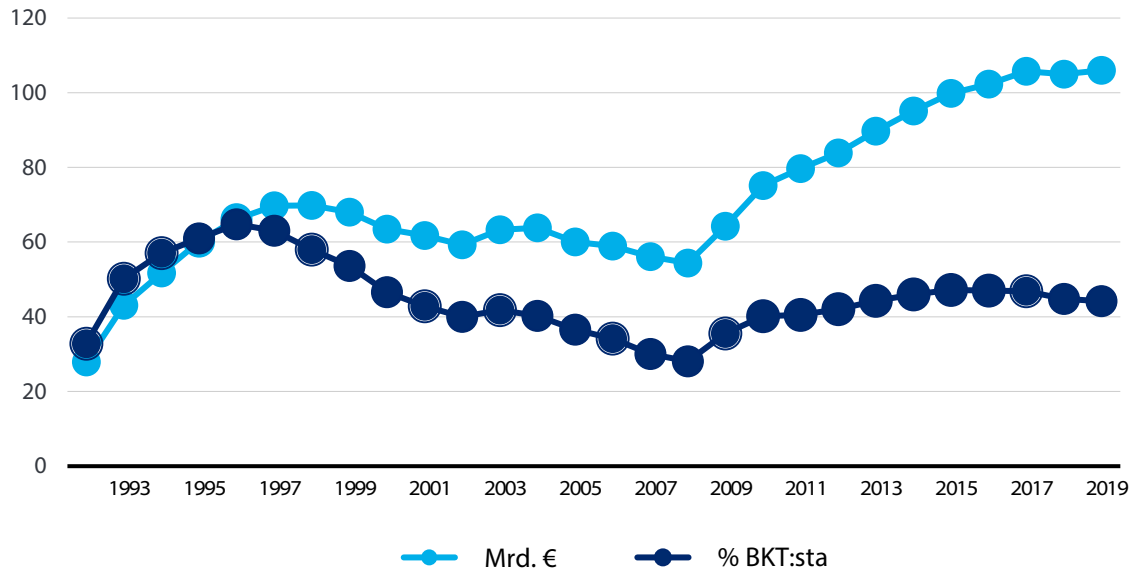
Rahastotalouden merkittävin tase-erä on Valtion Eläkerahaston osake-, rahasto- ja muut sijoitukset, 14,7 miljardia euroa vuoden 2019 lopussa. Vaihto-omaisuus on pääosin huoltovarmuusrahaston varmuusvarastoja. Rahoitusvaroihin sisältyvät yhdystilisaamiset valtion talousarviotaloudelta.

### 3.2.7 Valtionvelka

Valtion budjettitalouden velan määrä kasvoi vuonna 2019. Uutta lainaa otettiin nettomääräisesti 1,8 miljardia euroa (sisältäen emissiovoitot ja -tappiot) eli 0,6 miljardia euroa vähemmän kuin eduskunnan hyväksymät valtion talousarviot olisivat mahdollistaneet. Valtion maksuvalmius mahdollisti lainanoton toteuttamisen budjetitua vähäisempänä. Valtion kassavarat olivat vuoden lopussa 2,3 miljardia euroa.

Valtion budjettitalouden velka oli vuoden 2019 päättyessä nimellisarvoltaan 106,1 miljardia euroa (sisältäen emissiotappiot ja -voitot), mikä oli 1,7 miljardia euroa (1,6 prosenttia) enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Velan korkomenot olivat yhteensä 1,2 miljardia euroa. Korkomenot nousivat hieman edellisestä vuodesta.

**Kuvio 13. Valtionvelka\***,  
nimellisarvo miljardia euroa ja velan suhde bruttokansantuotteeseen prosenttia



\* Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pois lukien emissiovoitot ja -tappiot.

**Lähde:** Valtiokonttori.

Vuoden 2019 päättyessä 94 prosenttia velkakannasta oli pitkäaikaista ja 6 prosenttia lyhytaikaista. Yleisöobligatiolainojen kanta vuoden lopussa oli 99,6 miljardia euroa, joka koostuu sarjaobligatioista (97,5 miljardia euroa) ja muista yleisöobligatioista (2,1 miljardia euroa). Vuoden lopussa velkasitoumuskanta oli 6,0 miljardia euroa.

Valtion velanhallinnan strategisena tavoitteena on lainatarpeen tyydyttäminen sekä velasta aiheutuvien pitkän aikavälin kustannusten minimointi hyväksyttäväksi katsottavalla riskitasolla. Riskejä ovat markkinariskit, rahoitusriskit, luottoriskit, toiminnalliset ja oikeudelliset riskit sekä malliriskit. Jälleenrahoitusriskien välttämiseksi uudet lainat otetaan pääasiassa pitkäaikaisina lainoina siten, että velan jälleenrahoitus jakautuu mahdollisimman tasaisesti tuleville vuosille. Pitkäaikaista lainanottoa puoltaa myös hyvästä luottoriskiluokituksesta johtuva valtion suhteellinen kustannusetu pitkäaikaisten joukkolainojen markkinoilla.

Velan keskimääräinen vuotuinen efektiivinen kustannus oli 0,86 prosenttia vuonna 2019 eli 0,17 prosenttiyksikköä alempi kuin vuonna 2018. Velan kustannuksia pyritään minimoimaan pääasiassa velan korkoriskieman strategisella valinnalla.

Valtio laski liikkeeseen vuonna 2019 kaksi uutta viitelainaa. Ensimmäinen emissio tapahtui helmikuussa, jolloin laskettiin liikkeeseen vuonna 2029 erääntyvä viitelaina arvoltaan 3,0 miljardia euroa. Toinen 3,0 miljardin euron vuonna 2024 erääntyvä viitelaina laskettiin liikkeeseen syyskuussa. Lisäksi toteutettiin kolme huutokauppaa,

joissa myytiin vuosina 2026, 2029, 2034 ja 2047 erääntyviä lainoja yhteensä 3,0 miljardin euron arvosta. Tähän sisältyi 200 miljoonan arvosta viitelainoja, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjä varten.

Valtion velkasitoumuksia laskettiin liikkeeseen 14,5 miljardia euroa. Tähän sisältyi 103,3 miljoonan euron arvosta velkasitoumuksia, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjä ja Maatalouden interventiorahastoa varten. Uudet valuuttamääräiset lainat on suojattu valuuttakurssiriskiä vastaan valuutanvaihtosopimuksilla. Valuuttamääräisiä lainoja ennen valuutanvaihtosopimuksia oli kertomusvuoden lopussa 6,5 miljardia euroa eli 6,1 prosenttia valtionvelasta.

### Taulukko 23. Valtion budjettitalouden nettolainanotto, miljoonaa euroa

	2015	2016	2017	2018	2019
Nostot	19 388	25 991	23 464	20 087	23 978
Kuoletukset	15 045	23 762	20 403	20 966	22 579
Velanhallinnan erät	63	245	23	-107	394
<b>Nettolainanotto yhteensä</b>	<b>4 406</b>	<b>2 474</b>	<b>3 084</b>	<b>-986</b>	<b>1 793</b>

### Taulukko 24. Valtionvelan rakenne\*, miljoonaa euroa

	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019
Pitkäaikainen velka	94 568	98 863	98 809	100 645	100 399
Lyhytaikainen velka	5 239	3 489	6 964	4 328	5 969
Valtionvelka yhteensä	99 807	102 352	105 773	104 973	106 368
Budjettitalous	99 472	101 701	104 762	103 884	105 283
Rahastotalous	0	5	5	3	0
Liikelaitokset	335	646	1 005	1 086	1 085
Korjauserät	0	0	0	0	0
<b>Valtionvelka yhteensä</b>	<b>99 807</b>	<b>102 352</b>	<b>105 773</b>	<b>104 973</b>	<b>106 368</b>

\* Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pois lukien emissiovoitot ja -tappiot.

### 3.2.8 Valtiontalouden vastuut ja riskit

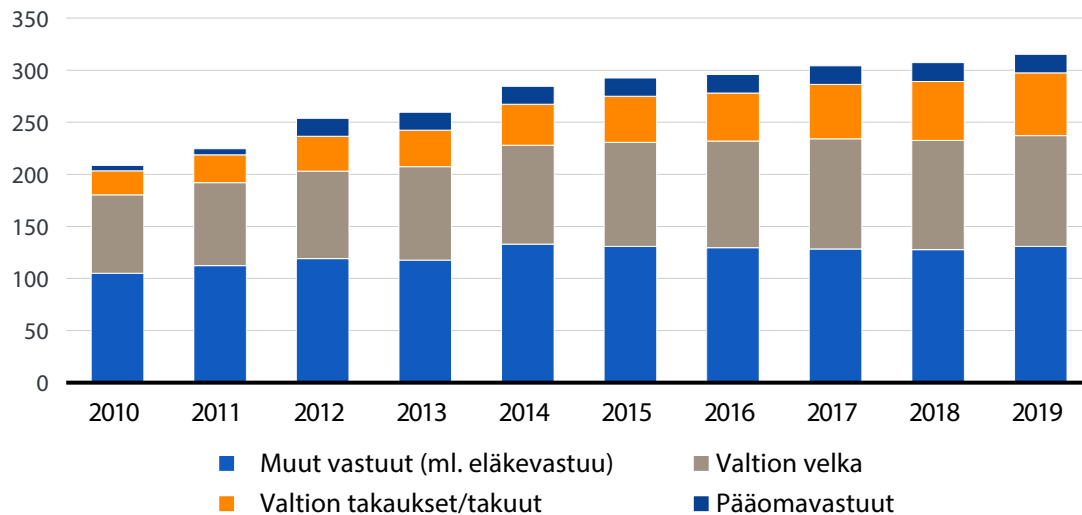
Valtion taloudelliset vastuut ja niihin liittyvät riskit voivat muodostua hajautetusti valtion talousarviotalouden, valtion rahastojen ja liikelaitosten piirissä. Valtion julkilausutut (eksplisiittiset) vastuut muodostuvat velan

ja eläkevastuiden ohella lähinnä takauksista ja takuista. Julkilausutut vastuut perustuvat lakeihin tai sopimukseen. Lisäksi valtiolle saattaa syntyä julkilausumattomia (implisiittisiä) vastuita esimerkiksi kuntien, valtionyhtiöiden tai rahoitusmarkkinoiden turvaamiseen liittyvistä asioista. Tällöin valtiolle voi tulla tosiasiallinen vastuu jonkin yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta keskeisen asian turvaamisesta, vaikka laki tai sopimus ei siihen suoranaisesti valtiota velvoittaisikaan.

Yksityiskohtaisemmin valtiontalouden vastuita ja riskejä on käsitelty valtiovarainministeriön [syksyn 2019](#) katsauksessa valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin. Katsauksen mukaan valtion vastuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina ja kansainvälisesti tarkasteltuna Suomen takaukset ovat korkealla tasolla. Seuraava katsaus julkaistaan syksyllä 2020.

Valtion määriteltävissä olevia vastuita ovat valtion takaukset ja takuut, pääomavastuut, velat sekä muut vastuut (mukaan lukien eläkevastuut). Seuraavassa kuviossa on koottu yhteen tiivistelmä pääosin valtion määriteltävissä olevien vastuiden kehityksestä. Eläkevastuu 92,7 miljardia euroa sisältyy kuviossa muihin vastuisiin.

**Kuvio 14. Valtion vastuut, miljardia euroa**



Seuraavassa taulukossa on tiivistelmä valtion varoista ja tietyistä, määriteltävissä olevien vastuiden nimellisarvoista.<sup>4</sup> Tiedot valtion reaali- ja rahoitusvarallisuudesta perustuvat rahoitustilinpitoon. Rahoitusvarallisuudesta on lisäksi kuvattu eräitä keskeisiä, julkisesti noteerattuja osakeomistuksia. Näiden lisäksi valtio omistaa joko kokonaan tai on osamistajana useissa muissa yrityksissä, joiden arvonmäärittely perustuu kirjanpitoarvoon. Vuoden 2011 jälkeen rahoitusomaisuus on kasvanut pörssikurssien nousun ansiosta.

<sup>4</sup> Tilastokeskuksen valtion takauksia koskevat tilastot poikkeavat tässä esitetystä valtion takausten määrästä muun muassa virallisissa tilastoissa käytettävän sektoriluokituksen takia.

## Taulukko 25. Yhteenveto valtion varoista ja vastuista, miljardia euroa, prosenttia bruttokansantuotteesta

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Valtion reaalivarat</b> <sup>1</sup>	<b>56,7</b>	<b>56,8</b>	<b>57,7</b>	<b>58,0</b>	<b>*</b>
prosenttia BKT:sta	26,8	26,1	25,5	24,7	*
<b>Valtion rahoitusvarallisuus</b>	<b>69,6</b>	<b>70,5</b>	<b>71,0</b>	<b>73,3</b>	<b>81,8</b>
prosenttia BKT:sta, josta	32,9	32,4	31,4	31,3	34,0
Valtion kassa	4,4	3,1	3,0	2,1	2,3
Solidium	6,8	7,8	8,6	6,8	7,5
Muut noteeratut osakeomistukset	10,2	11,5	15,2	15,5	19,0
Asuntorahaston saamiset <sup>2</sup>	5,9	5,2	4,6	4,2	3,7
<b>Valtion velka</b>	<b>99,8</b>	<b>102,3</b>	<b>105,8</b>	<b>105,0</b>	<b>106,4</b>
prosenttia BKT:sta	47,2	47,0	46,8	44,8	44,2
<b>Kuntien velka</b>	<b>18,0</b>	<b>19,0</b>	<b>19,2</b>	<b>20,1</b>	<b>23,5</b>
prosenttia BKT:sta	8,5	8,7	8,5	8,6	9,8
<b>Valtion takaukset</b> <sup>3</sup>	<b>44,2</b>	<b>46,1</b>	<b>52,3</b>	<b>56,6</b>	<b>60,2</b>
prosenttia BKT:sta	20,9	21,2	23,2	24,13	25,0
Finnvera	22,6	22,6	27,7	30,3	32,6
Opintolainat	2,0	2,3	2,7	3,4	4,0
ERVV	6,2	6,3	7,0	7,0	7,0
Suomen Pankki	0,5	0,6	0,4	0,5	0,6
Valtion rahastot	12,3	13,2	13,8	14,6	15,5
Muut	0,6	1,1	0,6	0,8	0,5
<b>Pääomavastuut</b> <sup>4</sup>	<b>17,8</b>	<b>18,0</b>	<b>17,9</b>	<b>17,9</b>	<b>17,9</b>
prosenttia BKT:sta	8,4	8,3	7,9	7,6	7,4
Euroopan vakausmekanismi (EVM)	11,14	11,14	11,1	11,1	11,1
Euroopan investointipankki (EIP)	3,10	3,10	3,1	3,1	3,1
Pohjoismaiden investointipankki (NIB)	1,09	1,09	1,1	1,1	1,1
Muut	2,47	2,67	2,5	2,5	2,6
<b>Muut vastuut</b> <sup>5</sup>	<b>130,8</b>	<b>129,5</b>	<b>128,3</b>	<b>127,6</b>	<b>130,8</b>
prosenttia BKT:sta	61,9	59,5	56,8	54,4	54,3
Talousarviotalous, josta	128,3	126,9	125,5	124,7	128,0
eläkevastuut	94,4	93	92,6	92,1	92,7
Rahastotalous	0,9	1,2	1,6	1,7	1,7
Liikelaitokset	1,6	1,4	1,2	1,2	1,1

1 Tilinpidossa yksiköitä luokiteltu vuonna 2019 uudelleen. Luvut korjattu muutetun aikasarjan mukaisiksi kaikkien vuosien osalta.

2 Asuntorahaston saamiset sisältävät aravalainasaamiset kokonaisuudessaan. Aiempina vuosina raportoitu vain pitkäaikaiset lainasaamiset.

3 Valtiontakaukset ja -takuit on esitetty tarkemmin hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2 (valtion tilinpäätöksen liite 12).

4 Pääomat kansainvälisille rahoituslaitoksille, joita joudutaan maksamaan siinä tapauksessa, että pääomaa tarvitaan tappioiden kattamiseksi tai maksukyvyttömyyden välttämiseksi.

5 Esimerkiksi valtion eläkevastuut ja talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet.

\* Valtion reaalivarat 2019 julkistetaan Tilastokeskuksen rahoitustilinpidossa 25.9.2020.

Valtion talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten taseen ulkopuoliset vastuut ilman eliminointeja olivat 31.12.2019 yhteensä 190,1 miljardia euroa. Kasvua edelliseen vuoteen nähden tässä on 5,9 miljardia euroa.

**Taulukko 26. Taseen ulkopuoliset vastuut, talousarviotalous, rahastotalous ja valtion liikelaitokset, miljoonaa euroa**

	31.12.2018	31.12.2019	Muutos milj. euroa	Muutos %
<b>Talousarviotalouden taseen ulkopuoliset vastuut</b>	<b>166 674</b>	<b>171 674</b>	<b>5 000</b>	<b>3,0</b>
Valtion eläkevastuu	92 100	92 700	600	0,65
Talousarvion määrärahojen käyttövaluudet	9 063	10 050	987	10,89
Valtiontakaukset ja valtiontakuu*	41 940	44 759	2 819	6,72
Muut monivuotiset vastuut	23 571	24 164	593	2,52
<b>Rahastojen taseiden ulkopuoliset vastuut</b>	<b>16 325</b>	<b>17 194</b>	<b>869</b>	<b>5,32</b>
<b>Valtion toissijaiset vastuut</b>	<b>507</b>	<b>513</b>	<b>6</b>	<b>1,18</b>
<b>Liikelaitosten taseiden ulkopuoliset vastuut</b>	<b>723</b>	<b>739</b>	<b>16</b>	<b>2,21</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>184 222</b>	<b>190 120</b>	<b>5898</b>	<b>3,20</b>

\* Rahastojen valtiontakaukset ja -takuu sisältyvät kohtaan Rahastojen taseiden ulkopuoliset vastuut.

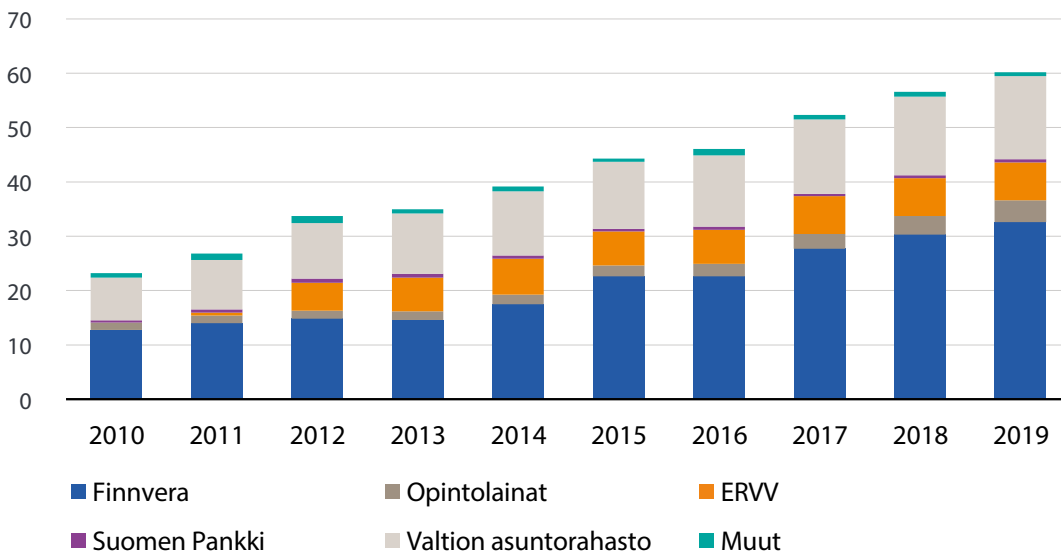
### Takaukset ja takuu

Valtion takauksista ja takuista pääosa on vastuita, jotka sisältävät luotonantoon rinnastettavan luottoriskin. Valtiota sitovien takauksien ja takuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Valtiontakauksien ja -takuiden voimassa oleva määrä oli vuoden 2019 lopussa 60,2 miljardia euroa. Voimassa olevat takaukset ja takuu kasvoivat vuoden 2019 aikana 6,5 prosenttia ja euromääräisesti 3,7 miljardia euroa. Valtiontakauksien ja -takuiden käytettävissä oleva enimmäismäärä oli vuoden 2019 lopussa 106,5 miljardia euroa (2018: 105,5 mrd. euroa).

Valtion takaus- ja takuuvastuiden kasvu on painottunut erityisesti kahteen suurimpaan osa-alueeseen: Finnvera Oyj:n ja Valtion asuntorahaston takauksiin, joita tarkastellaan tarkemmin myöhemmin tässä luvussa. Kaikkiaan tässä tarkasteltujen valtiontakauksien ja -takuiden nimellisarvo on nyt noin 25 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Kansainvälisesti tarkasteltuna Suomessa valtiontakauksien määrä on korkealla tasolla. Maiden välisten takausten nimellisarvojen yhteismitallista vertailua vaikeuttavat muun muassa eri maiden erilaiset raportointikäytännöt. Saatavilla olevan Eurostatin keräämän vuoden 2018 aineiston mukaan Suomessa valtiontakaukset suhteessa kokonaistuotantoon ovat EU-maiden korkeimmat (20,6 prosenttia bruttokansantuotteesta). Suomessa valtiontakausten kasvu on ollut myös vuosien 2013 ja 2018 välillä EU-maiden nopeinta (7,6 prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta). Muissa EU-maissa (pois lukien Tanska ja Luxemburg) takauksen muutos oli vastaavalla jaksolla lähellä nollaa tai se pieni.

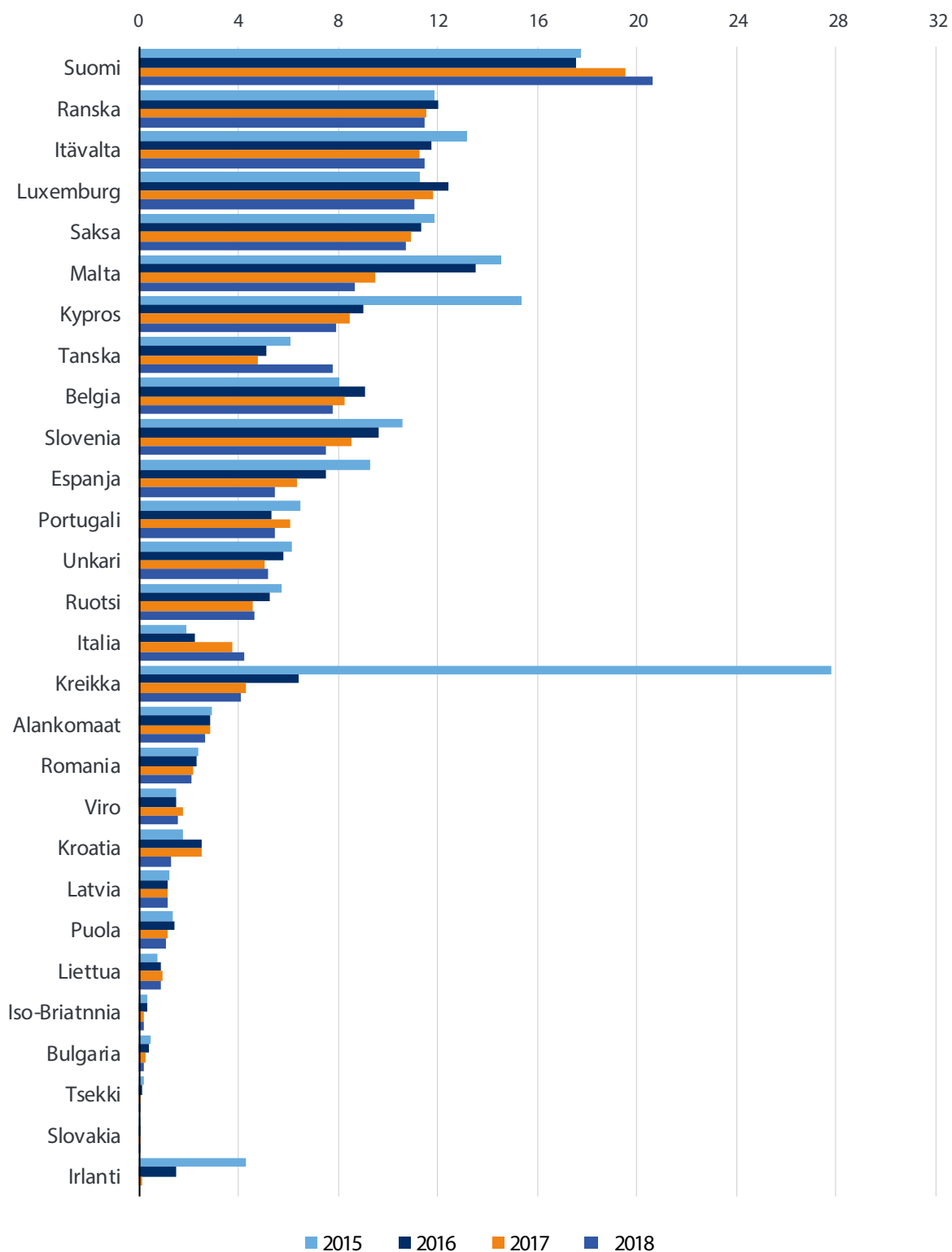
**Kuvio 15. Valtion takausten ja takuiden kehitys\*,  
miljardia euroa**



\* Valtion tilinpäätösraportoinnin mukainen Finnveraan liittyvä takausvastuu muodostuu vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuukannasta, kotimaisesta vastuukannasta ja varainhankinnan takauksesta. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan takaus- ja takuumäärässä on otettu huomioon voimassa olevat vastuut (nostetut ja nostamattomat), mutta ei tarjousvastuita. Siltä osin kuin Finnveran EMTN-lainaohjelman alla otettua valtion takaamaa varainhankintaa on käytetty vientiluottojen rahoittamiseen, valtion vastuu ei ole kahdenkertainen, sillä vastuut voivat realisoitua eri tekijöiden johdosta ja eri ajankohtana.



**Kuvio 16. EU-maiden valtiontakaukset\* 2015–2018, prosenttia bruttokansantuotteesta**



\* Ei sisällä EU:n talouskriisin hoitoon liittyviä vastuita.

Lähde: Eurostat.

## Finnvera Oyj

Finnvera Oyj vahvistaa suomalaisten yritysten toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä tarjoamalla lainoja, takauksia ja vientitakuuta. Se takaa viennin rahoitukseen liittyviä poliittisia ja kaupallisia riskejä. Finnveran toiminnan merkittävin riskialue on luottoriski. Finnveran varainhallintaan liittyy likviditeetti- ja maksuvalmiusriskejä. Riskienhallinnalla on keskeinen merkitys yhtiön riskinottokyvyn säilyttämisessä, pääomien hallinnassa sekä taloudellisten tavoitteiden saavuttamisessa pitkällä aikavälillä. Finnveran toiminta muodostuu kotimaan ja viennin rahoituksesta. Finnveralla on 24 500 asiakasta, joista valtaosa on kotimaan rahoituksen asiakkaita. Finnveran pienten ja keskisuurten ja midcap-yritysten rahoituksen<sup>5</sup> lainojen ja takausten vastuukanta oli vuoden 2019 lopussa 1,9 miljardia euroa (vuoden 2018 lopussa 2,0 miljardia euroa).

Valtion tilinpäätösraportoinnin mukaiset Finnveran toimintaan liittyvät takausvastuut olivat vuoden 2019 lopussa 32,6 miljardia euroa, jossa oli lisäystä edelliseen vuoteen 2,2 miljardia euroa. Takausvastuusta voimassa olevien vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuukannan osuus oli 21 miljardia euroa (2018: 19,7 miljardia euroa), kotimaisen vastuukannan osuus 1,9 miljardia euroa (2018: 2,0 miljardia euroa) ja varainhankinnan takauksen osuus 9,7 miljardia euroa (2018: 8,7 miljardia euroa).<sup>6</sup> Valtioneuvosto korotti lokakuussa 2019 Finnveran varainhankinnan valtioneuvoston takauksen enimmäismäärän 11 miljardista eurosta 15 miljardiin euroon.

Vienninrahoituksessa vientitakuulain mukainen vastuukanta, eli voimassa olevat kokonaisvastuut ja puolet tarjousvastuista päätöspäivän valuuttakurssilla, oli vuoden 2019 lopussa 20,8 miljardia euroa (vuoden 2018 lopussa 19,1 miljardia euroa). Vuoden 2019 lopussa Finnveran vientitakuuihin ja erityistakauksiin liittyvä kokonaisvastuu oli 25,5 miljardia euroa (vuoden 2018 lopussa 23,6 miljardia euroa), josta nostettujen vastuiden osuus oli 11,3 miljardia euroa. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan kokonaisvastuu kasvoi vuoden aikana noin 1,9 miljardia euroa.

Viennin rahoitukseen liittyvät vastuut ovat keskittyneet muutamalle toimialalle ja siellä muutamille yrityksille. Varustamo- ja telakkatoimialan osuus on 54 prosenttia (2018: 55 prosenttia), tietoliikennetoimialan 16 prosenttia (19 prosenttia) ja metsäteollisuustoimialan 11 prosenttia (10 prosenttia). Voimassaolevista vientitakuu- ja erityistakaustusvastuista sekä tarjousvastuista vuoden 2019 lopussa kolmen suurimman ostajarahoituksen saajan osuus oli 49 prosenttia, 10 suurimman 66 prosenttia ja 20 suurimman 78 prosenttia.

Laissa määritellyjä viennin rahoituksen valtuuksia on korotettu vuosina 2014, 2015 ja 2016. Vuonna 2019 voimassa olivat vuoden 2017 alusta voimassa olleet vientitakuuvaltuudet 27 miljardia euroa ja Finnveran varainhankintaa koskeva valtion takausvaltuus 15 miljardia euroa. Lisäksi vienninrahoitukseen kuuluvien vientiluottojen rahoitusvaltuus oli 22 miljardia euroa ja korontasausvaltuus 22 miljardia euroa. Rinteen ja Marinin hallitukset ovat hallitusohjelmissaan linjanneet, että Finnveran valtuuksien riittävyys varmistetaan ottaen

<sup>5</sup> Rahoitus pienille ja keskisuurille yrityksille sekä midcap-yrityksille, joilla tarkoitetaan EU:n pk-määritelmän ylittävää yritystä, jonka liikevaihto on enintään 300 miljoonaa euroa.

<sup>6</sup> Tilinpäätösraportoinnin mukaiset vientitakuut sisältävät voimassa olevat nostetut ja nostamattomat vastuut, mutta eivät tarjousvastuita. Siltä osin kuin Finnveran EMTN-lainaohjelman alla otettua valtion takaamaa varainhankintaa on käytetty vientiluottojen rahoittamiseen, valtion vastuu ei ole kahdenkertainen, sillä vastuut voivat realisoitua eri tekijöiden johdosta ja eri ajankohtana.

huomioon riskienhallinnan tarpeet. Hallitusohjelmaan perustuen syksyllä 2019 annetun hallituksen esityksen mukaisesti eduskunta korotti vuoden lopussa vuoden 2020 alusta vientitakuuvaltuudet 38 miljardiin euroon, Finnveran varainhankintaa koskevan takausvaltuuden 20 miljardiin euroon sekä vientiluottojen rahoitusvaltuuden 33 miljardiin euroon ja korontasausvaltuuden niin ikään 33 miljardiin euroon.

Korotusten tavoitteena ovat olleet viennin rahoitusmahdollisuuksien säilyttäminen keskeisten kilpailijamaiden tasolla, yritysten toimintaedellytysten ja rahoitusmarkkinoiden toiminnan parantaminen sekä Suomen talouden vahvistaminen. Vuonna 2019 hyväksytyt valtuuskorotukset perustuivat ennusteeseen vienninrahoituksen edelleen kasvavasta tarpeesta, johon aiemmat valtuudet eivät tulisi riittämään. Vientitakuiden kysyntä on ollut kasvusuunnassa erityisesti telakkateollisuuden hyvän tilauskehityksen myötä. Viime vuosina julkisen rahoittajan rooli on merkittävästi kasvanut, mikä on näkynyt merkittävänä vastuukantojen kasvamisena. Tämä korostaa vienninrahoituksen riskipuskureiden merkitystä.

Vienninrahoitukseen liittyvien vastuiden merkittävä kasvu 2010-luvulla ja arvioitu kasvun jatkuminen 2020-luvun alkupuolella korostavat vienninrahoituksen riskienhallinnan ja -seurannan merkityksen ja edelleen kehittämisen tarvetta. Vuonna 2019 vienninrahoitusta ja siihen liittyvää riskienhallintaa käsiteltiin julkisen viennin rahoituksen kehittämisen työryhmässä (VIRAKE), joka heinäkuussa 2019 julkaistussa raportissaan suositti muun muassa Finnveran rahoitusvalvonnan, seurantamittareiden ja raportoinnin edelleen kehittämistä.

Syksyllä 2019 annetussa vienninrahoituksen valtuuskorotuksia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 79/2019 vp) todettiin, että osana tulevaa rahoitusvalvonnan edelleen kehittämistä valmistellaan Finnveran rahoitusvalvonnan siirtämistä työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvonnan vastuulle. Valvonnan siirtoa ja sisältöä koskeva selvitystyö käynnistyi syksyn 2019 aikana ja jatkuu vuonna 2020 osana laajempaa Finnveran rahoitusta koskevan lainsäädännön kehittämistä koskevaa työryhmätyöskentelyä.

Finnveran toiminnalle on asetettu itsekannattavuustavoite, jonka mukaan yhtiön tulee pitkällä aikavälillä katata toimintakulunsa sekä yhtiön vastuulla oleva osuus luotto-, takaus- ja takuutappioista liiketoiminnastaan saamalla tuloilla. Konsernin tulos tilikaudelta 2019 oli 94 miljoonaa euroa (98 miljoonaa euroa vuonna 2018). Yhtiölle asetettu itsekannattavuus on toteutunut pk-rahoitukselle asetetulla 10 vuoden tarkastelujaksolla ja viennin rahoitukselle asetetulla 20 vuoden tarkastelujaksolla. Konsernin kulu-tuotto-suhde vuonna 2019 oli 25,4 prosenttia (2018: 29,3 prosenttia). Yhtiö on tuloverovapaa.

Finnveran vakavaraisuuden tulee olla riittävä yhtiön riskinkantokyvyn varmistamiseksi ja rahoituksen hankintakulujen pitämiseksi kohtuullisina. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut Finnveralle kotimaan toiminnan vakavaraisuustavoitteeksi vähintään 15 prosenttia. Finnvera-konsernin kotimaan toiminnan Tier 1 -vakavaraisuus<sup>7</sup> oli vuoden 2019 lopussa 29,4 prosenttia. Vastaava luku oli vuotta aiemmin 27,2 prosenttia. Finnveran viennin rahoituksen vakavaraisuudelle ei ole kansainvälisen käytännön mukaan asetettu vaatimusta. Ministeriö seuraa sen sijaan oman pääoman vaadetta, jossa otetaan huomioon toiminnan riskit,

7 Vakavaraisuus on laskettu Basel III:n standardimenetelmän laskentaperiaatteiden mukaisesti.

suurimpana riskinä luottoriskit.<sup>8</sup> Viennin rahoituksen vakavaraisuus huomioiden vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat ja valtioneuvoston rahasto oli vuoden lopussa 6,9 prosenttia.

Finnveran vienninrahoitustoiminnasta mahdollisesti aiheutuviin luottotappioihin on varauduttu kahdella rahastolla, joiden varat olivat vuoden 2019 lopussa yhteensä 1,46 miljardia euroa. Vientitakuutoiminnan tappiot katetaan ensi sijassa Finnveran taseessa olevasta vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahastosta, jonka suuruus oli vuoden 2019 lopussa 773 miljoonaa euroa (2018: 756 miljoonaa euroa) ja toissijaisesti valtion talousarvion ulkopuolisesta valtioneuvoston rahastosta, jonka varat olivat vuoden 2019 lopussa noin 686 miljoonaa euroa (2018: noin 680 miljoonaa euroa). Vastaavasti Finnveran kotimaan rahastossa on 266 miljoonaa euroa (2018: 244 miljoonaa euroa) kattamaan kotimaan 1,9 miljardin euron vastuukantaa.

### Valtion asuntorahasto

Valtion asuntorahasto on talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka rahoitus- ja takausvaltuudet vahvistetaan vuosittain valtion talousarviossa. Rahastolla ei ole omaa henkilökuntaa. Uudet rahoitus- ja takauspäätökset tehdään Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksessa (ARA). Valtiokonttori hallinnoi laina- ja takauskantaa sekä tekee lainoitukseen liittyviin tervehdyttämistoimiin liittyvät päätökset.

Valtion asuntorahaston taseessa saatavien pääosan muodostavat vuokratalo- ja asumisoikeustaloyhteisöille ennen vuotta 2008 myönnetyt pitkäaikaiset aravalainat, joiden kanta vuoden 2019 lopussa oli 3,7 miljardia euroa (2018: 4,2 miljardia euroa). Tulonsa rahasto saa aravalainojen koroista, lyhennyksistä ja valtioneuvoston takauksiin liittyvistä takausmaksuista. Valtion asuntorahaston rahavarat olivat vuoden 2019 lopussa 2,36 miljardia euroa (2018: 2,12 miljardia euroa). Rahastosta siirrettiin valtion talousarvioon 78,25 miljoonaa euroa.

Valtion asuntorahaston takauskanta on kaksinkertaistunut 2010-luvun aikana. Asuntorahoituksen takauskanta oli vuoden 2019 lopussa noin 15,3 miljardia euroa, jossa oli kasvua edelliseen vuoteen 0,8 miljardia euroa. Asuntorahaston takauskannasta pääosan muodostavat vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöille myönnettyjen rakentamis- ja peruskorjauslainojen takaukset, joiden takauskanta oli vuoden lopussa kaikkiaan 13,3 miljardia euroa.

Sosiaalisen asuntorahoituksen myöntövaltuuksien tasoa nostettiin vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin seurauksena. Huippuvuosina 2008 ja 2009 asuntorakentamisen takausvaltuuksia käytettiin 1,5–1,7 miljardia euroa vuodessa. 2010-luvun alkupuoliskolla takauksia myönnettiin vuosittain 0,9–1,3 miljardia euroa. Vuosina 2018 ja 2019 uusien lainatakauspäätösten määrä on ollut vajaa 1,5 miljardia euroa kumpanakin vuonna.

Vuokrataloyhteisöjen taloudelliset ongelmat ovat lisääntyneet viime vuosina. Riskienhallinnan näkökulmasta vuokratalo- ja asumisoikeustaloyhteisöjen laina- ja takauskannan suurimmat riskit aiheutuvat kiinteistöjen

<sup>8</sup> Luottoriskin pääomavaade perustuu VaR-menetelmään, jossa huomioidaan vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat ja valtioneuvoston rahasto. Varojen on arvioitu kattavan pääomavaade. Vakavaraisuuslaskentaa viennin rahoituksen osalta kehitetään edelleen ICAAP-kehikon avulla.

käyttöasteiden alenemisesta väestöltään vähenevillä alueilla. Tilastokeskuksen syyskuussa 2019 julkaisemat tuoreet kuntakohtaiset väestöennusteet ennakoivat arvioitua nopeampaa väestön vähenemistä kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla, joten myös vuokratalorahoitukseen liittyvien ongelmien voidaan arvioida jatkossa lisääntyvän. Aleneva väestökehitys lisää käyttöastevajeita ja heikentää vakuuskiinteistöjen arvoja. Sosiaalisessa asuntorahoituksessa haasteita aiheuttavat myös väestörakenteen muutokset, pitkät laina-ajat (enintään 45 vuotta), takapainotteiset lyhennysohjelmat sekä korkea lainoitusaste (85–95 prosenttia).

Vuokratalorahoituksen riskejä minimoidaan muun muassa vapauttamalla kohteita rajoituksista sekä myöntämällä vuokrataloyhteisöille laeissa määriteltyjä tervehdyttämistoimia. Vuonna 2019 vapautettiin 5 422 asuntoa rajoituksista (2018: 5011 asuntoa). Purkuakordeja myönnettiin vuonna 2019 3,07 miljoonaa euroa (2018: 2,67 miljoonaa euroa) ja rajoitusakordeja 1,4 miljoonaa euroa (2018: 0,02 miljoonaa euroa). Purkuvastuksia myönnettiin 4,6 miljoonaa euroa (2018: 3,0 miljoonaa euroa).

Helmikuussa 2019 tulivat voimaan vuonna 2017 valmistuneen AAKE-työryhmän (Asuntokannan ja asumisolojen kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella) **raportin** suositusten pohjalta laaditut säädösmuutokset, jotka sisältävät lisätoimenpiteitä väestöltään vähenevillä alueilla olevien vuokrataloyhteisöjen taloudellisten ongelmien hoitamiseksi. Säädösmuutoksilla mahdollistettiin aiempaa ennakoivammat tervehdyttämistoimet sekä korotettiin akordien enimmäismääriä. Myös korkeakorkoisten aravalainaryhmien korkoja alennettiin.

Valtion asuntorahaston laina- ja takauskantaan liittyvästä riskienhallinnasta vastaavat Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA ja Valtiokonttori yhdessä. Riskienhallinnasta on voimassa Valtion asuntorahaston johtokunnan virastoille antama riskienhallintaohje, ja riskienhallintaa koordinoidaan ARAn ja Valtiokonttorin yhteisessä riskiryhmässä. Vuokratalo- ja asumisoikeustalorahoituksen kaikkiaan 13,3 miljardin euron takauskannasta noin 2,47 miljardia euroa (18,6 prosenttia) sijoittuu Valtiokonttorin kuntariskiluokituksen riskillisille alueille (C: kohtalainen riski, D: suuri riski ja E: erittäin suuri riski).

Yksityishenkilöiden asuntolainojen valtioneustakauskannan määrässä ei ole viime vuosina tapahtunut merkittäviä muutoksia. Vuonna 2010 henkilölainojen takauskanta oli 1,8 miljardia euroa ja vuodesta 2012 alkaen kanta on vaihdellut 2,0–2,1 miljardin euron tasolla. Vuoden 2019 lopussa takauskanta oli 2,04 miljardia euroa, jossa oli vähennystä edelliseen vuoteen 65 miljoonaa euroa.

Asuntorahaston korkotukilainoitukseen liittyvä sitoumuskanta oli vuoden 2019 lopussa 17,0 miljardia euroa. Korkotukia maksettiin matalasta korkotasosta johtuen vuonna 2019 vain 3,1 miljoonaa euroa. Korkotason yleinen kohoaminen voi sisältää tulevaisuudessa riskiä korkotukimaksujen määrän merkittävästä kasvamisesta.

### **Takausmaksut (takausprovisiot) ja takauskorvaukset**

Eduskunnan suostumuksen perusteella myönnettävistä valtioneustakauksista ja valtioneustakuista peritään valtion lainanannosta sekä valtioneustakauksesta ja valtioneustakuusta annetun lain (449/1988) mukainen takausmaksu, mikäli muussa laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa ei ole toisin säädetty. Maksun määrää säätelee valtioneuvoston asetus valtioneustakauksesta perittävistä maksuista (20/2003).

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvista valtioneuvoston päätöksellä myönnetystä takauksesta sekä valtion liikelaitosten ottamista lainoista ja liikelaitosten tytäryhtiöilleen myöntämistä takauksista perittävästä takausmaksuista. Takauskorvauksia hallinnonalalla ei maksettu vuonna 2019.

Valtion asuntorahastoon kertyi 4,1 miljoonaa euroa takausmaksuja vuonna 2019. Tuotot koostuvat omistus-asuntolainoihin sekä vuokra-asuntojen rakentamiseen ja vanhojen aravalainojen takaisinmaksuun tarkoitettuista valtioneuvoston päätöksellä myönnetystä takauksesta perityistä maksuista. Yksityishenkilöiden asuntolainoihin liittyvistä takauksista maksettiin takauskorvauksia 0,2 miljoonaa euroa vuonna 2019 (2018: 0,5 miljoonaa euroa). Yhteisölainoista ei maksettu takauskorvauksia vuonna 2019.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Finnvera Oyj perii myöntämistään takauksista ja takuista provisioita. Finnveran palkkiotulojen ja -kulujen nettomäärä vuonna 2019 oli vientitakuu- ja erityistakaus-toiminnan osalta 113,0 miljoonaa euroa ja kotimaan takausten osalta 29,2 miljoonaa euroa.

Valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain (445/1998) mukaan valtio korvaa Finnveran luotto- ja takaustoiminnasta mahdollisesti syntyneitä luotto- ja takaustappioita. Valtion tappiokorvaus Finnveralle oli 16,7 miljoonaa euroa vuonna 2019.

Kelan hallinnoimien opintolainojen valtioneuvoston päätöksellä maksettiin pankeille korvauksia 19,5 miljoonaa euroa vuonna 2019.

## Riskit

Valtionalouden riskeiksi voidaan laajasti ottaen määritellä valtionalouden tasapainoon tai rahoitusasemaan kielteisesti vaikuttavat poikkeamat suhteessa talousarvion ja talousennusteen laatimisen yhteydessä arvioituun kehitykseen. Riskejä voivat aiheuttaa makrotaloudelliset shokit, valtion varallisuuteen ja velkaan sisältyvät riskit sekä välillisiin vastuisiin liittyvät riskit.

### Makrotaloudelliset riskit

Makrotaloudelliset riskit voivat syntyä kansainvälisistä, eurooppalaisista tai joissain tapauksissa myös kotimaisista taloudellisista muutoksista. Tyypillisimmin makrotaloudelliset vaikutukset syntyvät reaalitaloudessa tapahtuvien kansainvälisten taloussuhdanteiden vaikutusten kautta. Makrotaloudellisia riskejä voivat aiheuttaa myös esimerkiksi raaka-aineiden ja energian hintoihin liittyvät muutokset. Myös nopeat toimialakohtaiset rakennemuutokset voivat aiheuttaa riskejä kansantalouden kehitykselle ja valtionaloudelle. Reaalitalouden laskusuhdanteet ja muut negatiiviset taloudelliset muutokset vaikuttavat nopeasti myös julkiseen talouteen vähentyvinä verokertyminä ja kasvavina sosiaaliturvan kustannuksina. Makrotason riskejä eurooppalaisella tasolla 2010-luvulla ovat aiheuttaneet myös rahoitusjärjestelmään ja yksittäisten valtioiden talouksiin liittyvät ongelmat, joiden hoitamiseen on rakennettu yhteisiä hallinnointi- ja tukijärjestelmiä.

Vuoden 2020 alkupuoliskolla maailmanlaajuisesta korona-pandemiasta käynnistyi uudenlainen makrotaloudellinen sokki, jonka vaikutukset ovat laaja-alaisia. Koronakriisi tulee vähentämään valtion verotuloja ja samaan aikaan kasvattamaan menoja. Valtio joutuu poikkeuksellisessa kriisissä lisäksi toteuttamaan yhteiskunnan ja talouden eri osa-alueille erilaisia tukitoimia. Koronakriisin seurauksena valtion velkaan ja takausvastuusiin kohdistuu kasvupaineita. Vuoden 2019 tarkastelussa koronakriisiä ei ole otettu huomioon.

Makrotaloudellista kehitystä tarkastellaan tämän kertomuksen luvussa 3.1.

### Valtion taseeseen liittyvät riskit

Valtion taseeseen voi liittyä riskejä sekä velka- että varallisuuspuolella. Valtion velka on likimain kaksinkertaistunut vuoden 2007 tasolta. Alenevista koroista johtuen valtion velan vuotuiset korkomenot ovat pysyneet pitkään likimain ennallaan ja jopa laskeneet hieman. Korkoriskejä sisältyy valtion velkakirjoihin, kassavaroihin sekä muihin velanhallinnan instrumentteihin. Velanhallintaan liittyvää korkoriskiä voidaan analysoida niin sanotun budjettiriski-käsitteen kautta, jossa tarkastellaan korkomenojen muutosta yleisen korkotason noustessa pysyvästi yhden prosenttiyksikön verran. Tällainen nousu lisäisi valtion korkomenoja nykyisen velan uudelleenhinnoittelun kautta siten, että esimerkiksi vuonna 2022 vuotuiset velan korkomenot olisivat noin 465 miljoonaa euroa korkeammat ennusteeseen verrattuna.

Valtion lainasaamisiin voi myös sisältyä riskiä. Valtion asuntorahaston lainasaamiset olivat vuoden lopussa 3,7 miljardia euroa. Vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöjen rahoitukseen sisältyy alueellisia riskejä, kun vuokratulojen käyttöasteet alenevat väestöltään vähenevillä alueilla. Business Finlandin lainasaamiset olivat vuoden lopussa 1,05 miljardia euroa. Lainakanta on pääosin vakuudetonta tuotekehitysrahoitusta.

Valtion yhtiöomistuksiin liittyy kurssivaihteluista johtuvia riskejä. Valtion taloudellisen taseaseman eli varojen, velkojen ja vastuiden kokonaisuus on osin vaikeasti hahmotettava, kun huomattava osa valtiokonsernin omaisuuseristä ja vastuista on talousarvion ulkopuolisissa yksiköissä: rahastoissa, liikelaitoksissa ja valtio-omisteisissa yhtiöissä. Valtion varallisuutta hoidetaan nykyisin muun muassa valtion talousarviotalouden piirissä, valtion liikelaitoksissa, Solidium Oy:ssä ja Valtion Eläkerahastossa. Tämä vaikeuttaa valtiokonsernin taseeseen liittyvää kokonaisvaltaista riskienhallintaa ja riskeihin liittyvää tavoiteasetantaa.

### Ehdollisiin vastuisiin liittyvät riskit

Ehdollisiin vastuisiin kuuluvat eksplisiittiset takaus- ja takuuvastuut koostuvat pääosin velkasuhteisiin liittyvistä vastuista, jolloin takaaja kantaa luottoriskin saman tyyppisesti kuin suorassa antolainauksessa. Takausvastuiden kohdalla riskienhallintaa voidaan kuitenkin pitää haasteellisempänä kuin suorassa velkojaroolissa. Ehdollisen vastuun riskienhallinta edellyttää hyvää informaation välitystä luotto- ja takaus-suhteiden osapuolien kesken. Maksuvaikeustilanteissa takausvastuullisen kannalta on ongelmallista se, että luottosuhteen mahdolliset järjestelyt tehdään velallisen ja velkojan välillä. Takaaja kantaa luottoriskin, mutta ei välttämättä pysty vaikuttamaan joustavasti rahoituksellisiin saneeraustoimenpiteisiin esimerkiksi väliaikaisten maksuvaikeuksien tilanteissa.

Euroalueen vakausmekanismeihin liittyen Suomelle voi syntyä maksuveloitteita turvaamaan Euroopan vakausmekanismin (EVM) pääoman riittävyttä tai Euroopan rahoitusvakausvälineelle (ERVV) annettujen takauksen perusteella. Tällaisen tilanteen voisi laukaista esimerkiksi tilanne, jossa rahoitustukea saanut valtio ei maksa saamaansa rahoitustukea tai sen korkoja takaisin. Näitä riskejä käsitellään tarkemmin myöhemmin tässä luvussa.

### Yhteenveto riskeistä

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 tyypillisesti kuitenkin vain osa riskeistä realisoituu.<sup>9</sup>

Tulevaisuuden haasteet ja menopaineet kohdistuvat koko julkiseen sektoriin. Tältä osin riskin muodostaa se, että suunnittelu- ja ohjausjärjestelmät keskittyvät edelleen korostuneesti valtiontalouteen. Kuntatalouteen kohdistuvat merkittävät taloudelliset haasteet erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä. Tilannetta vaikeuttaa väestön ikääntyminen ja alueellinen keskittyminen. Sipilän hallituskauden hanke sosiaali- ja terveydenhoidon siirtämiseksi maakuntatason toimijoille raukesi maaliskuussa 2019. Pääministeri Rinteen hallituskaudella käynnistettiin uusi sote- ja maakuntaudistus, jonka valmistelu jatkuu edelleen.

Valtion vastuiden laukeamisesta aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa merkittävän rasituksen kansantaloudelle. Tämä korostaa valtiota sitoviin taloudellisiin päätöksiin sekä vastuiden hallinointiin ja seurantaan liittyvän huolellisen riskien arvioinnin ja riskienhallinnan tärkeyttä. Riskienhallintaan liittyviä menettelyjä ja käytäntöjä, seurantaa ja raportointia pyritään jatkuvasti selventämään ja kehittämään. Vuoden 2020 alkupuolella syntynyt koronavirustauti tulee asettamaan valtion vastuisiin liittyvälle riskienhallinnalle ja eri toimenpiteiden aiheuttamien rasitusten kokonaisarvioinnille entistäkin suuremmat vaatimukset.

### Euroalueen vakauden hallintaan liittyvät vastuut ja riskit

Suomen valtio on EU:n ja euroalueen jäsenvaltiona osallistunut EU:n ja euroalueen talous- ja rahoitusvakautta tukeviin toimiin eri järjestelyjen kautta vuosina 2008–2018. Järjestelyt toteutettiin osana yhteisesti sovittuja talouden sopeutusohjelmia, joihin liittyy rahoitustukea eri muodoissa. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään (TrVM 8/2017 vp – K 14/2017 vp – K 9/2017 vp) todennut pitävänsä tärkeänä, että hallituksen

<sup>9</sup> Kansainvälinen valuuttarahasto on laatinut tutkimuksen ehdollisten vastuiden laukeamisen julkiselle taloudelle aiheuttamista kustannuksista vuosina 1990–2014. Tutkimukseen sisältyvä tietokanta kattaa 80 maata, mukaan lukien Suomen. Tutkimuksen mukaan keskimääräinen julkiselle taloudelle aiheutuva kustannus vastuiden laukeamisesta on ollut 6 prosenttia bruttokansantuotteesta. Julkiselle taloudelle merkittävän (kustannus yli 0,2 prosenttia bruttokansantuotteesta) ehdollisen vastuun laukeaminen keskimääräisessä maassa tapahtuu keskimäärin 12 vuodessa ja 8,7 prosentin todennäköisyydellä minä tahansa vuonna.



vuosikertomukseen sisällytetty raportointi euromaiden rahoitustukiohjelmiin liittyvistä vastuista sekä niihin liittyvistä riskeistä on mahdollisimman kattavaa hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä.

EU- ja euromaiden rahoitustuki myönnettiin kriisin aikana perustettujen vakauserämekanismien myöntämänä rahoitustukena tai valtioiden kahdenvälisinä lainoina. Erityisesti euroalueen rahoitustukiohjelmista on syntynyt Suomen valtiolle merkittäviä ja pitkäaikaisia pääoma- ja takausvastuita sekä lainasaamisia. Rahoitustukeen ja sen takaisinmaksuun liittyviä riskejä rajataan muun muassa rahoituksen ehdollisuudella, edullisilla lainaehdoilla sekä päätöksenteon yksimielisyysvaatimuksella. Euromaat eivät myöskään voi ottaa vastatakseen toisen jäsenmaan velkoja (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikla 125).

Euroalueen maille kohdistettu uusi rahoitustuki toteutetaan ensisijaisesti Euroopan vakauserämekanismin (EVM) kautta. Sen osalta yksittäiset rahoitustukipäätökset eivät lisää Suomen valtion vastuita ja EVM:ssä pääoman korottamisesta päätetään erikseen. Euroopan rahoitusvakauserän (ERVV), Euroopan rahoituksen vakautusmekanismin (ERVM), EU:n maksutaseavun ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) rahoitustuen kautta Suomen valtiolle syntyy epäsuoria vastuita. Eduskunta hyväksyy Suomen osallistumisen näiden instituutioiden toimintaan ja niiden kautta myönnettäviin tukiohjelmiin. Tällä hetkellä euroalueella ei ole aktiivisia rahoitustukiohjelmia ERVV:stä tai EVM:stä.

Suomen Pankki on osallistunut euroalueen kriisinhallintaan eurojärjestelmän osana ja raportoi riskeistään ja vastuistaan itsenäisesti.

### **Yhteenveto sitoumuksista, vastuista ja saatavista**

Seuraavassa taulukossa on esitetty yhteenveto jäljempänä tarkemmin käsitellyistä euroalueen vakauden hallintaan liittyvistä Suomen sitoumuksista, vastuista ja saatavista.

**Taulukko 27. Suomen valtion sitoumukset, vastuut ja saatavat Euroopan talous- ja velkakriisin hoidosta 31.12.2019, miljardia euroa**

<b>Euroopan vakausmekanismi</b>			<b>Pääoma</b>
Suomen osuus koko pääomasta			12,58
Maksettu pääomaosuus			1,44
Vaadittaessa maksettava osuus			11,14
<b>EVM-rahoitustuki</b>	<b>Sitoumus</b>	<b>Saldo</b>	<b>Suomen laskennallinen osuus</b>
Espanja	Ohjelma päättynyt	23,7	0,42
Kypros	Ohjelma päättynyt	6,3	0,11
Kreikka	Ohjelma päättynyt	59,9	1,07
<b>Yhteensä</b>	<b>Ei ohjelmia käynnissä</b>	<b>89,9</b>	<b>1,60</b>
<b>ERVV-varainhankintaohjelma</b>	<b>Ohjelma</b>	<b>Käytössä</b>	<b>Nettokorkoineen</b>
Hyväksytty varainhankintaohjelma	241,0	201,0	227,6
Suomen osuus takauksista	4,65	3,87	4,39
Ylitakauksineen	-	6,18	7,00
<b>ERVV-rahoitustuki</b>	<b>Sitoumus</b>	<b>Saldo</b>	<b>Suomen laskennallinen osuus</b>
Irlanti	Ohjelma päättynyt	17,7	0,34
Portugali	Ohjelma päättynyt	24,0	0,46
Kreikka	Ohjelma päättynyt	130,9	2,53
<b>Yhteensä</b>	<b>Ei ohjelmia käynnissä</b>	<b>172,6</b>	<b>3,33</b>
<b>Vakuusjärjestelyt</b>	<b>Rahoitustuki</b>	<b>Tuen määrä</b>	<b>Vakuuden markkina-arvo</b>
Kreikka	ERVV	130,9	0,91
Espanja	EVM	23,7	0,29
<b>Yhteensä</b>		<b>154,6</b>	<b>1,21</b>
<b>Kahdenväliset lainat</b>	<b>Sitoumus</b>	<b>Saldo</b>	<b>Korkotuotto</b>
Kreikka	Ohjelma päättynyt	1,0	0,074
<b>ERVM-rahoitustuki</b>	<b>Sitoumus</b>	<b>Saldo</b>	<b>Suomen laskennallinen osuus</b>
Irlanti	Ohjelma päättynyt	22,5	0,36
Portugali	Ohjelma päättynyt	24,3	0,39
<b>Yhteensä</b>	<b>Ei ohjelmia käynnissä</b>	<b>46,8</b>	<b>0,75</b>
<b>EU-maksutasetuki</b>	<b>Sitoumus</b>	<b>Saldo</b>	<b>Suomen laskennallinen osuus</b>
Latvia	Ohjelma päättynyt	0,2	0,003
<b>Yhteensä</b>	<b>Ei ohjelmia käynnissä</b>	<b>0,2</b>	<b>0,003</b>
<b>IMF-rahoitustuki EU-maille*</b>	<b>Sitoumus</b>	<b>Saldo</b>	<b>Suomen laskennallinen osuus</b>
Kreikka	Ohjelma päättynyt	5,7	0,030
Kypros	Ohjelma päättynyt	0,7	0,004
<b>Yhteensä</b>	<b>Ei ohjelmia käynnissä</b>	<b>6,4</b>	<b>0,034</b>

Huom. Summat eivät pyöristyksistä ja valuuttakursseista johtuen välttämättä täsmää.

\* Valtion antama takuu Suomen Pankin IMF-vastuille on noin 8,2 miljardia euroa. Käytössä oleva (31.12.2019) kokonaismäärä on 0,57 miljardia euroa. Suomen laskennallinen osuus on Suomen kiintiöosuuden (noin 0,51 prosenttia) mukaan laskettu osuus IMF:n antamista lainoista.

## Euroalueen vakausmekanismi (EVM)

EVM on euromaiden Luxemburgiin perustama ja omalla pääomalla toimiva kansainvälinen rahoituslaitos. Se on euroalueen pääasiallinen vakaudenhallinnan mekanismi. EVM:n pääoma koostuu sijoitetusta pääomasta sekä vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Määräraha maksettuun pääomaosuuteen sisältyi valtion vuoden 2012 toiseen lisätalousarvioon.

EVM:n maksettu pääoma on 80,55 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 1,44 miljardia euroa. Vaadittaessa maksettava pääoma on 624,3 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 11,14 miljardia euroa. Kokonaispääoma on siten yhteensä 704,80 miljardia euroa, josta Suomen osuus on yhteensä 12,58 miljardia euroa.

EVM-sopimuksen mukaisesti eräiden maiden osuuteen EVM:n peruspääomasta tehtiin väliaikainen korjaus, joka oli voimassa 12 vuotta euron käyttöönotosta. Malta otti euron käyttöön 1.1.2008, joten sitä koskevan korjauksen voimassaolo päättyi 1.1.2020. Jakoperusteen väliaikaista korjausta sovelletaan tällä hetkellä myös Latviaan, Liettuaan, Slovakiaan ja Viroon.

EVM:n hallintoneuvosto hyväksyi 4.12.2019 Maltan pääomaosuuteen tehdyn väliaikaisen korjauksen päättymisen edellyttämät muutokset EVM:n pääomaosuuksiin. Tämän seurauksena Malta maksoi EVM:lle korjausta vastaavan osuutensa maksetusta pääomasta ja EVM maksoi Suomelle Suomen osuuden mukautetusta pääomaosuudesta.

Pääomaosuuksiin tehtävä muutos kasvatti Maltan osuutta maksetusta pääomasta 13,96 miljoonaa euroa. Suomen osuus maksetusta pääomasta aleni vastaavasti 0,3 miljoonaa euroa. Muutoksen jälkeen Suomen osuus maksetusta pääomasta on 1 437 miljoonaa euroa. Suomen EVM:n peruspääoman jakoperusteen mukainen pääomaosuus laski 1,7844 prosentista 1,7841 prosenttiin.

EVM:llä ei ole enää käynnissä olevia rahoitustukiohjelmiä. EVM:n lainakapasiteetti on 500 miljardia euroa, josta oli 31.12.2019 käytössä 89,9 miljardia euroa Espanjan, Kyproksen ja Kreikan ohjelmiin. Suomen laskennallinen osuus käytetystä lainakapasiteetista on noin 1,60 miljardia euroa.

Kreikalle kesällä 2015 myönnetty kolmas rahoitustukiohjelma loppui elokuussa 2018. Ohjelman kooksi sovittiin 86 miljardia euroa, josta maksettiin lopulta 61,9 miljardia euroa. Kreikka maksoi helmikuussa 2017 takaisin EVM:lle pankkien pääomittamiseen saamaansa rahoitustukea yhteensä 2,0 miljardia euroa. Siten Kreikan rahoitustuen ajankohtainen saldo on 59,9 miljardia euroa.

EVM:n lainakapasiteetista oli 31.12.2019 sidottu Espanjalle maksettuun rahoitustukeen 23,7 miljardia euroa. Tähän mennessä Espanja on maksanut etuajassa takaisin 17,3 miljardia euroa sille maksetusta 41,3 miljardin euron rahoitustuesta.

Kyprokselle on maksettu EVM:stä 6,3 miljardia euroa. Viimeinen erä maksettiin lokakuussa 2015 ja takaisinmaksut alkavat vuonna 2025.

## EVM:n kehittäminen

Joulukuussa 2017 euromaiden päämiehet antoivat euromaiden valtiovarainministereistä koostuvalle euro-ryhmälle mandaatin keskustella EVM:n kehittämisestä. Kehittämistä ei tehdä komission Euroopan valuuttarahastosta joulukuussa 2017 tekemän asetusehdotuksen pohjalta, vaan hallitusten välisen valtiosopimuksen pohjalta.

Suomen yleisiä kantoja ja edellytyksiä EVM:n kehittämisneuvotteluissa esitettiin erityisesti valtioneuvoston selvityksessä E80/2017 vp ja jatkoselvityksessä EJ 5/2019 vp. Suomi suhtautui myönteisesti Euroopan vakausmekanismin kehittämiseen. Euroopan vakausmekanismin tukirahoitus tulisi olla käytettävissä vain, jos lainanottajan velkakestävyys on ensin varmistettu, tarvittaessa sijoittajavastuuta hyödyntäen. Euroopan vakausmekanismille tulisi luoda riippumattomat edellytykset ottaa vastuu sopeutusohjelmien sisällöstä sekä niihin liittyvästä velkakestävyysanalyysistä. Euroopan vakausmekanismin tulisi myös saada tarvittaessa rooli velkajärjestelymenettelyiden hallinnoijana ja koordinoijana.

Euroryhmä ja eurohuippukokous saavuttivat sovun EVM:n kehittämislinjoista joulukuussa 2018 ja EVM-sopimuksen uudistamisen päälinjoista kesällä 2019. Joulukuussa 2019 eurohuippukokous hyväksyi euroryhmän neuvottelutuloksen EVM:n uudistamisen teknisistä yksityiskohdista ja ohjeista. Avoimeksi jäivät edelleen muun muassa euromaiden joukkovelkakirjojen uudistettujen yhteistoimintalausekkeiden liittäminen sopimuksen osaksi, pankkien kriisinratkaisurahaston mahdollinen aikaistettu käyttöönotto sekä eräät lainasopimuksia käsittelevät asiakirjat. Työtä jatketaan vielä vuonna 2020.

Suomi saavutti neuvotteluissa tavoitteitaan melko hyvin. Merkittävä muutos oli erityisesti EVM:n roolin vahvistuminen ohjelmien suunnittelussa ja seurannassa, EVM:n ennaltaehkäisevän roolin vahvistuminen sekä tukea hakevan maan velkakestävyuden arvioinnin uudet menettelyt. Uudistetut euromaiden velkakirjojen yhteistoimintalausekkeet astuvat voimaan vuoden 2022 alusta lukien. Lausekkeiden uudistamisella pyrittiin parantamaan velkojen uudelleenjärjestelyn edellytyksiä ja sitä kautta sijoittajavastuun tehostamista.

Kokonaispaketti sisältää kompromissin EVM:n uusista tehtävistä ja toisaalta roolista osana pankkiunionia. Pankkiunionin viimeistelyn yhteydessä on sovittu, että EVM turvaa pankkien yhteisen kriisinratkaisurahaston (SRF) rahoituksen tilanteissa, joissa SRF:n omat varat ovat tilapäisesti ehtyneet.

## Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV)

ERVV on euromaiden Luxemburgiin perustama osakeyhtiö, joka toimi euroalueen väliaikaisena kriisinhallintavälineenä EVM:n toiminnan käynnistämiseen asti. ERVV:stä ei voida myöntää uutta lainaa. Euromaiden antamat takaukset kohdistuvat ERVV:n varainhankintaan rahoitusmarkkinoilta ja sen kykyyn suoriutua ulkoisista maksuvelvoitteistaan, eivät rahoitustukiohjelmissa annettuihin lainoihin. Tällä on vaikutusta esimerkiksi myönnettyihin velkaehtojuojennuksiin.

ERVV:n viimeinen ohjelma päättyi kesäkuussa 2015. ERVV:stä ei ole myönnetty uusia ohjelmia vuoden 2013 jälkeen eikä maksettu rahoitustukea vuoden 2014 jälkeen. ERVV:n varainhankinta kuitenkin jatkuu, kunnes

sen ohjelmamaille maksama rahoitustuki on maksettu takaisin. ERVV:n lainasaatavat Kreikan ohjelmasta ovat noin 130,9 miljardia euroa, Irlannin ohjelmasta 17,7 miljardia euroa ja Portugalin ohjelmasta 24,0 miljardia euroa. Syksyllä 2019 Portugali maksoi saamaan rahoitustukea 2,0 miljardia euroa etuajassa takaisin.

ERVV:n helmikuussa 2012 hyväksytyn varainhankintaohjelman 241 miljardin euron enimmäismäärästä oli joulukuussa käytössä pääomaltaan 201,0 miljardia euroa Kreikan, Irlannin ja Portugalin tukiohjelmien rahoitusta varten. Nettokorot mukaan lukien summa on 227,6 miljardia euroa.

Suomen osuus käytetystä pääomamäärästä ja nettokoroista oli noin 4,39 miljardia euroa ja ylitakauksineen määrä oli noin 7,00 miljardia euroa Takausvastuun määrän vaihtelut johtuvat sekä ERVV:n velkakirjojen erääntymisten ja liikkeeseenlaskujen aikataulutuksesta että Kreikalle myönnettyihin lyhyen aikavälin velkahelpotustoimiin liittyvistä varainhankintaan tehdyistä muutoksista.

### Velkahuojennukset ERVV:stä

Kreikan, Irlannin ja Portugalin ERVV-ohjelmien lainaehtoihin on tehty huojennuksia ohjelmien myöntämisen jälkeen. Vuosina 2011–2012 näiden ohjelmien osalta on sovittu 10 vuoden lyhennysvapaasta jaksosta. Lisäksi lainojen painotettuja keskimääräisiä laina-aikoja on pidennetty Irlannin ja Portugalin osalta 21 vuoteen ja Kreikan osalta 32,5 vuoteen. Kreikan lainojen lyhennykset alkavat vuonna 2023, Portugalin vuonna 2025 ja Irlannin vuonna 2029. Korot alennettiin vastaamaan ERVV:n varainhankintakustannuksia.

Kreikan ohjelman osalta sovittiin vuonna 2012, että Kreikan ERVV-lainojen korot lisätään lainapääomaan ensimmäiset 10 vuotta lainaerän maksamisesta. Kreikan lainakorkojen pääomitus joudutaan kattamaan uudella varainhankinnalla, jolloin ERVV:n varainhankinnan tarve kasvaa. Se alkaa pienentyä vasta, kun lainojen takaisinmaksut alkavat. Tämän johdosta myös tarve ERVV:n varainhankinnan takauksille jatkuu.

Kreikan kolmannen ohjelman yhteydessä euroryhmä sopi Kreikan ERVV-lainojen velkaehtoihin tehtävistä lisähuojennuksista, jos ne ovat tarpeen ja Kreikka on toteuttanut ohjelmaa sovitusti. Toimet oli jaettu lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin toimiin. Lyhyen aikavälin toimet toteutettiin vuonna 2017. Kreikan EVM-ohjelman viimeisen väliarvion hyväksymisen yhteydessä kesäkuussa 2018, euroryhmä teki päätöksen myöntää Kreikalle keskipitkän aikavälin velkahelpotuksia helpottaakseen Kreikan paluuta rahoitusmarkkinoille ja tukeakseen Kreikan velan kestävyyttä. Velkahelpotuksien vaikutuksia on käsitelty keväällä 2018 annetussa Kreikan ohjelman päättymistä käsittelevässä valtioneuvoston E-jatkoselvityksessä eduskunnalle (EJ 16/2018 vp).

Euroryhmän kesäkuussa 2018 antamassa julkilausumassa sitouduttiin myös pitäytymään ERVV:n varainhankinnalle annetun 241 miljardin euron takauksen puitteissa. Samalla Kreikka sitoutui pitämään julkisen talouden perusyllijäämän 3,5 prosentin tasolla suhteessa bruttokansantuotteeseen 2022 saakka ja sen jälkeen vähintään 2,2 prosentin tasolla vuoteen 2060 saakka. Euroryhmä vahvisti jo aiemmin, että bruttorahoitustarpeiden tavoitetasoksi asetetaan 15 prosenttia bruttokansantuotteesta keskipitkällä aikavälillä ja 20 prosenttia pitkällä aikavälillä velkakestävyuden saattamiseksi vakaalle uralle. Tavoitteen saavuttamiseksi sovittiin erityisesti seuraavista toimista:

- ERVV-lainan yhdessä (11,3 miljardia euroa) lainaerässä oleva korotettu korkomarginaali (2 prosenttia) poistetaan.
- Euromaiden kansallisten keskuspankkien hallussa olevien Kreikan valtion velkakirjojen tuottojen tuloutusta Kreikalle ohjelman päätyttyä jatketaan. Tuloutuksia tehdään vuosina 2019–2022 puolen vuoden välein sitä mukaa kun Kreikka etenee talousuudistusten jatkamisessa. Suomen osuus tuloutuksista vuosina 2019–2027 on 58,7 miljoonaa euroa.
- Kreikan ERVV:ltä saamien lainojen painotettujen keskimääräisten laina-aikojen pidennettiin 10 vuodella 42,5 vuoteen sekä Kreikan ERVV-lainojen lainanlyhennysten ja korkojen maksun aloittamista lykättiin 10 vuotta lisää nykyisen 10 vuoden lyhennysvapaa lisäksi. Euroryhmän sopimat toimet kohdistuivat noin 96,4 miljardin euron osuuteen Kreikan ERVV-lainojen 130,9 miljardin euron kokonaismäärästä. Kreikka aloittaa lainanlyhennykset järjestelyn ulkopuolelle jääneestä 34,6 miljardin euron erityislainaosuudesta vuonna 2023.

Suomen tavoitteena oli neuvotteluissa varmistaa, että Kreikan kahdenvälisen lainan takaisinmaksu toteutuu sovitusti vuoteen 2041 mennessä ja että Suomen taloudellisten vastuut eivät kasva. Nämä tavoitteet saavutettiin.

Euroryhmä sopi lisäksi, että mahdollisista jatkotoimista päätetään tarvittaessa myöhemmin, viimeistään vuonna 2032, jolloin tässä yhteydessä pidennettyjen ERVV-lainojen lyhennysvapaa jakso päättyy. Pitkän aikavälin toimista euroryhmä tekee tarvittaessa erikseen päätökset. Jos ne tulevat ajankohtaisiksi, valtioneuvosto määrittelee Suomen kannan niitä koskeviin ehdotuksiin yhteistyössä eduskunnan kanssa. Tällöin arvioidaan erityisesti vaikutuksia Suomen vastuisiin.

### Kahdenväliset lainat

Suomen kahdenvälisestä lainasta Kreikalle on maksettu noin 1,005 miljardia euroa. Tästä on saatu joulukuun 2019 loppuun mennessä korkotuottoja yhteensä 68,8 miljoonaa euroa ja palkkioita 5,0 miljoonaa euroa. Kahdenvälisen lainojen lyhennykset alkavat 15.6.2020 ja viimeinen maksuerä erääntyy vuonna 2041.

### Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi (ERVM)

Euroopan unionin vakausmekanismi ERVM:n kautta Suomella on laskennallisia vastuita annetusta rahoitustuesta noin 0,75 miljardia euroa. ERVM lainasi kriisin aikana Irlannille 22,5 miljardia euroa ja Portugalille 24,3 miljardia euroa. Molempien maiden ohjelmat ovat päättyneet ja ne ovat palanneet menestyksellisesti velkakirjamarkkinoille.

### EU:n maksutaseapu

EU voi antaa euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioilleen maksutaseapua. Vuoden 2008 jälkeen sitä on myönnetty Latvialle, Romanian ja Unkarille. Latvian saamaa rahoitustukea oli 31.12.2019 maksamatta takaisin

yhteensä 0,2 miljardia euroa. Suomen laskennallinen osuus käytössä olevasta maksutaseavusta on noin 0,003 miljardia euroa.

### **Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF)**

Euroalueen maiden (Kreikka, Kypros) IMF-ohjelmiin liittyvää tukirahoitusta on maksamatta takaisin yhteensä noin 6,4 mrd. euroa. Irlanti ja Portugali maksoivat IMF-lainansa etuajassa takaisin.

Suomen osuudesta IMF:n rahoituksesta vastaa Suomen Pankki. Valtio on antanut Suomen Pankille valtion-takuun kattamaan IMF:n toiminnasta Suomen Pankille mahdollisesti koituvia tappioita. Valtion antamasta noin 8,2 miljardin euron kokonaistakuusta Suomen Pankin IMF-vastuille oli vuoden lopussa käytössä 0,57 miljardia euroa, joka kattaa kaikki IMF:n ohjelmat. Suomen kiintiöosuuden mukaan laskettu laskennallinen osuus (noin 0,51 prosenttia) euromaiden ohjelmien ajantasaisesta saldosta laski noin 0,03 miljardiin euroon.

### **Euroalueen vakaumekanismeista aiheutuvien riskien hallinta**

Euroalueella ei ole käynnissä olevia rahoitustukiohjelmiä eikä uutta ohjelmarahaa makseta tällä hetkellä. Entiset ohjelmamaat ovat ohjelman jälkeisessä valvonnassa. Ohjelman jälkeisiä valvontakäyntejä suoritetaan kahdesti vuodessa, kunnes maa on maksanut 75 prosenttia saamastaan rahoitustuesta takaisin. Poikkeuksena on Kreikka, joka asetettiin neljännesvuosittain tapahtuvan tiukennetun valvonnan piiriin ohjelman loppuessa. Valvontaraporteissa arvioidaan muun muassa maan talouden tilaa ja sen velanmaksukykyä. Valvonnan suorittaa komissio yhteistyössä EVM:n, IMF:n ja Euroopan keskuspankin kanssa.

Rahoitustuesta syntyviä riskejä on pyritty rajaamaan vähentämällä tukea saaneen maan jälleenrahoitukseen kohdistuvia luottoriskiä. Alentamalla rahoitustuen korkoja, myöntämällä lyhennysvapaita jaksoja, pidentämällä laina-aikoja ja kerryttämällä ohjelmamaille turvallinen kassapuskuri pyrittiin turvaamaan tukea saaneen maan kyky maksaa saamansa rahoitustuki takaisin. Toimilla voidaan katsoa olevan ohjelmamaan takaisinmaksukykyä turvaava vaikutus, mutta samalla se lisää vakaumekanismien operatiivisia jälleenrahoitusriskejä.

Vakaumekanismien markkinaehtoisen rahoituksen saantiin ja taseeseen kohdistuvia riskejä on pyritty hallitsemaan mekanismien tehokkaalla sisäisellä riskinhallinnalla, turvaamalla hyvä luottoluokitus riittävillä pääomilla ja varainhankinnan takauksilla sekä jäsenmaiden vahvalla poliittisella sitoumuksella.

Matalat rahoitustukilainojen korot ja pitkät takaisinmaksuajat vähentävät ohjelmamaiden korkokustannuksia ja rajaavat vuosittaisia rahoitustarpeita, mikä antaa ohjelmamaille aikaa toteuttaa kilpailukykyä ja julkista taloutta kohentavia uudistuksia ja sen myötä vähentää lainojen takaisinmaksuun kohdistuvaa riskiä. Edulliset tukilainat ja ohjelmien ehdollisuuden edellyttämät uudistukset kohentavat ohjelmassa olevien maiden kilpailukykyä ja julkisen talouden kestävyyttä erityisesti keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Uudistuksien toteuttaminen parantaa maiden kykyä suoriutua lainojen takaisinmaksusta ja vähentää Suomen vastuisiin kohdistuvaa kokonaisriskiä.

EVM:n ja sitä kautta euromaiden riskiä rajaa käytännössä se, että EVM:lla on etuoikeutetun velkojan asema suhteessa muihin velkoihin heti IMF:n jälkeen. Etuoikeutettu velkojan asema on luonteeltaan euromaiden poliittinen sitoumus. Kahdenvälisille ja ERVV-lainoille ei ole sovittu vastaavaa asemaa.

Suomen valtio sai Kreikan toisen ohjelman ja Espanjan ohjelman osalta vakuusjärjestelyt<sup>10</sup>, joiden määrät perustuvat ERVV:n Kreikalle ja EVM:n Espanjalle myöntämien lainojen määriin. Vakuusjärjestelyn arvo vastasi 40 prosentin osuutta Suomen laskennallisesta lainaosuudesta. Vakuus molemmista rahoitustukiohjelmista on saatu kokonaisuudessaan vakuussopimusten mukaisesti.

Espanjan ohjelman vakuuksien markkina-arvo oli vuoden lopussa noin 293,4 miljoonaa euroa ja Kreikan ohjelman vakuuksien markkina-arvo noin 912,8 miljoonaa euroa. Yhteensä Suomen valtion saamien vakuuksien markkina-arvo oli joulukuussa 2019 siis noin 1,21 miljardia euroa. Euromääräisinä maksuina saadut vakuudet on sijoitettu korkean luottokelpoisuuden omaavien eurovaltioiden velkakirjoihin ja käteiseen.

### Euroalueen vakuusmekanismeista aiheutuvien riskien arviointi

EVM:lle, joka toimii omalla pääomalla, aiheutuvat mahdolliset tappiot katettaisiin ensin vararahastosta<sup>11</sup> ja, jos tämä ei riitä, maksetusta pääomasta. EVM:n maksettu 80,55 miljardin euron osakepääoma on sijoitettu korkean luottoluokituksen arvopapereihin, joille kertyy aikaa myöten myös tuottoa, jota voidaan käyttää vararahaston kasvattamiseen. Jos nämä yhdessä eivät riitä, tappiot katetaan vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Jos tappioita on katettu maksetusta pääomasta, voidaan yksinkertaisella enemmistöllä päättää maksetun pääoman palauttamisesta aikaisemmalle tasolle.

ERVV:n rahoitusrakenne puolestaan perustuu euromaiden sen varainhankinnalle antamiin takauksiin. Jos rahoitustukea saanut valtio ei maksa sovitusti ERVV:ltä saamaansa rahoitustukea tai sen korkoja takaisin, myös Suomi voisi joutua maksamaan ERVV:lle takausosuutensa mukaisesti, jotta ERVV voisi maksaa rahoittajilleen omien sitoumustensa mukaisesti. Lisäksi ERVV:n varainhankintastrategiaan liittyy operatiivisia riskejä sekä vastapuoli- ja markkinariskejä, jotka voivat toteutua osin myös riippumatta tuensaajavaltion maksukykyvystä.

Euroalueen kriisinhallinnasta aiheutuneita riskejä Suomelle voi arvioida eri tavoin. Yksi tapa on laskea eri rahoitusvälineisiin liittyviä kokonaisvastuita Suomen osalta ja arvioida, vaarantaisivatko ne Suomen julkisen talouden kestävyden, jos ne realisoituisivat ääritapauksessa kokonaisuudessaan.

Toinen tapa Suomen vastuista syntyvien riskien arvioimiseksi on tehdä esimerkiksi olemassa olevan markkinainformaation perusteella skenaarioita eli oletuksia vastuiden lisäksi nykyisten ja potentiaalisten

10 Vakuuden osuus annettavasta luotosta perustuu luottoluokituslaitos Standard & Poor'sin oletukseen tappioista, joita on aiemmin aiheutunut velkakirjanhaltijoille valtioiden velkajärjestelyissä. Vakuus kattaa tuensaajavaltioon liittyvää luottoriskiä. Vakuuksien määrä ei perustu ERVV:n varainhankinnalle annettavan takauksen määrään, koska nämä riskit eivät liity tuensaajavaltion luottoriskisiin, vaan ERVV:n toimintaan liittyviin riskeihin, joista vastaavat euroalueen valtiot yhdessä.

11 Vararahastossa oli syyskuun lopussa 2,35 mrd. euroa.



edunsaajavaltioiden maksuhäiriöiden todennäköisyydestä ja mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvosta saatavien uudelleen järjestelyssä.

Mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvon laskemiseksi täytyy tehdä yksinkertaistavia oletuksia esimerkiksi seuraavasti: 1) nykyisten ja mahdollisten tulevien kriisivaltioiden maksuhäiriön todennäköisyydeksi oletetaan keskimäärin 30 prosenttia, 2) maksukyvyttömyystilanteessa ERVV-rahoituksen alaskirjaukseksi oletetaan 40 prosenttia ja EVM:n osalta 10 prosenttia<sup>12</sup>. Lisäksi 3) rahoitustuen kokonaismääräksi oletetaan Irlannin, Portugalin ja Kreikan ERVV-rahoitusohjelmien lisäksi koko EVM:n rahoituskapasiteetti eli yhteensä 700 miljardia euroa.

Näillä oletuksilla Suomen vastuisiin liittyvä mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvo ERVV:n ja EVM:n myöntämästä kriisirahoituksesta olisi noin 700 miljoonaa euroa. Jos maksukyvyttömyyden todennäköisyysoletus nousee 50 prosenttiin, kasvaa Suomen vastuisiin liittyvä mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvo noin 1,2 miljardiin euroon. Esitetty riskiarvio on vain suuntaa antava ja pitkälle yksinkertaistettu. Siihen liittyy paljon epävarmuutta. Esimerkiksi oletetut maksukyvyttömyyden todennäköisyydet saattavat joko alitai yliarvioida riskejä. Maksukyvyttömyyden todennäköisyyden laskentaan vaikuttaa myös odotettu alaskirjausprosentti. Jos jälkimmäinen muuttuu, vaikuttaa se myös edelliseen. Lisäksi mahdolliset tappiot eivät realisoituisi kertaluonteisesti vaan pitkän ajanjakson kuluessa.

### 3.3 Valtion yhtiöomistus

Tässä kappaleessa kuvataan valtion omistajaohjausta yleisellä tasolla. Tarkempi selvitys, mukaan lukien palkitseminen, hallitusvalinnat ja yritysvastuu, valtio-omistuksen taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset valtio-omisteisista yhtiöistä on esitetty vuosikertomuksen liitteessä 4.

Kaupallisin perustein toimivien yhtiöiden omistajaohjauksessa sääntely pidetään erillään omistajuudesta. Keskeisiä omistajaohjauksen välineitä ovat hallitusvalinnat, omistajan panostukset yhtiöiden johtamisresursseihin ja johdon sitouttamiseen, hyvän hallintotavan kehittäminen sekä itsenäinen yhtiöanalyysi ja omistajastrategian valmistelu, jossa huomioidaan myös yritysvastuu ja yhteiskunnallinen kestävyys.

Valtion yhtiömuotoinen omistaminen jakautui vuoden 2019 päättyessä 66 yhtiöön, joista 35 oli kaupallisin perustein toimivia yhtiötä ja 31 erityistehtäväyhtiötä (tarkemmin hallituksen vuosikertomuksen liite 4).

Kaupallisten yhtiöiden omistajaohjauksesta (mukaan lukien pörssiyhtiöt Altia Oyj, Finnair Oyj, Fortum Oyj ja Neste Oyj) vastaa valtioneuvoston kanslia. Valtion kehitysyhtiö Vake Oy omistaa Neste Oyj:n, Posti Group

<sup>12</sup> IMF ei ole joutunut realisoimaan alaskirjauksia nousevien talouksien kriisirahoituksesta sen ensisijaisen velkoja-aseman vuoksi ja näin ollen EVM:n kohdalla voisi olettaa kaavamaisesti 10 prosentin alaskirjausprosentin.

Oyj:n, Vapo Oy:n, Nordic Morning Group Oyj:n ja Altia Oyj:n osakkeita. Päätöksenteko Vakeen siirretyn yhtiövarallisuuden omistamisesta ja kehittämisestä on edelleen valtioneuvostolla. Maan hallitus päätti ilmastokoukussaan 3.2.2020 ilmastorahaston perustamisesta Vaken pohjalta kevään 2020 aikana.

Valtion täysin omistama sijoitusyhtiö Solidium Oy vastaa kolmentoista vähemmistöomistetun pörssiyhtiöomistuksen omistajaohjauksesta. Erityistehtävayhtiöiden omistajaohjauksesta vastaavat pääsääntöisesti valtioneuvoston kanslia ja muut ministeriöt. Muut valtionyhtiöt, hallinnonalojen virastot ja liikelaitokset huolehtivat omistamiensa yhtiöiden omistajaohjauksesta.

Omistajaohjauksen tukena ja eduskunnan roolin vahvistajana jatkaa omistajaohjauksen neuvoo-antava parlamentaarinen neuvottelukunta. Se käsittelee valtion yhtiöomistuksen toimintapolitiikkaa ja omistajaohjauksen toimintaperiaatteita yleisellä tasolla. Neuvottelukunnan vastuulle eivät kuulu yhtiökohtaiset asiat.

Omistajan asettamat hallintoneuvostot ovat yhdeksässä yhtiössä ja neuvottelukunnat kolmessa yhtiössä.

### 3.3.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Omistajapolitiikan lähtökohtana on pitkäjänteinen arvon kasvattaminen ja osinkovirta sekä yhteiskunnallisesti ja liiketaloudellisesti kestävä tulos. Tähän liittyy olennaisena osana myös valtion rooli silloin, kun yhteiskunnallisesti merkittävät hankkeet eivät käynnisty tai muutoin toteudu ainoastaan yksityisen sektorin toimesta. Yhteiskunnallisesta merkittävyydestä huolimatta valtio on kaupallisissa yrityksissä yksi omistaja muiden joukossa. Valtio ei johda yrityksiä ja niiden liiketoimintaa, eikä muita omistajapolitiittisen periaatepäätöksen ulkopuolisia tavoitteita pidä sekoittaa omistajuuteen.

Kaikkien valtio-omisteisten ja Solidium Oy:n omistamien yhtiöiden liikevaihto vuonna 2019 oli yhteensä noin 111,5 miljardia euroa (2018: 108,3 miljardia euroa). Ne työllistivät yhteensä 316 000 työntekijää (2018: 303 000 työntekijää).

Valtion kaikkien yhtiöomistusten yhteenlaskettu arvo on noin 39 miljardia euroa. Pörssiomistusten markkina-arvo vuoden 2019 lopussa oli noin 29 miljardia euroa (2018: 24 miljardia euroa), joka vastaa noin 10,9 prosenttia Helsingin pörssin markkina-arvosta (2018: 9,4 prosenttia). Tästä valtion suoran, sisältäen Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n, pörssiomistuksen osuus oli 21 miljardia euroa (2018: 17 miljardia euroa) ja Solidium Oy:n omistuksien osuus 8 miljardia euroa (2018: 7 miljardia euroa). Listaamattomien yhtiöomistusten yhteenlaskettu arvo omistajaohjauksen arvonmäärityksen mukaan vuoden lopussa oli 10,4 miljardia euroa (2018: 10,1 miljardia euroa).

Valtio-omisteiset yhtiöt maksoivat ja tilittivät veroja yhteensä 8,1 miljardia euroa. Vuonna 2019 valtio sai yhtiöomistuksistaan tuloja yhteensä 1,5 (2,4) miljardia euroa. Vuonna 2019 tulot koostuivat osinkotuloista ja pääomanpalautuksista vertailuvuoden sisältäessä myös myyntituloja 1,0 miljardia euroa. Solidium Oy:n osakemyyntitulot vuonna 2019 olivat 0,12 miljardia euroa ja osakesijoitukset olivat 0,417 (sisältäen TietoEVRY 0,123 miljardia euroa. 2.1.2020) miljardia euroa.

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvataan yhtiökohtaisesti liitteessä 4.

### 3.3.2 Tapahtumia 2019

Väyläviraston (1.1.2019 lähtien) liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut muutettiin 1.1.2019 osakeyhtiömuotoon ja perustettiin liikenteenohjauskonserni Traffic Management Finland Oy, johon siirtyivät Air Navigation Services Finland Oy ja Finrail Oy. Hallinnonalan rakenteita on viime vuosina järjestelmällisesti uudistettu vastaamaan muuttuvaa toimintaympäristöä.

Valtioneuvosto päätti 31.1.2019 pääomittaa maakuntien ICT-palvelukeskus Vimana Oy:tä enintään 30 miljoonalla eurolla. Valtio luovutti yhtiölle Solidium Oy:n salkussa olevia Kemira Oyj:n osakkeita noin 15 miljoonan euron arvosta.

Valtio luovutti 7.2.2019 oman pääoman ehtoisesti apporttina kaikki omistuksessaan olevat Altia Oyj:n osakkeet Valtion kehitysyritys Vake Oy:lle. Osakkeiden lukumäärä vastaa 36,2 prosentin omistusosuutta. Altian omistajaohjaus säilyy valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolla.

Pohjolan Rautatiet Oy:tä pääomitettiin valtioneuvoston 21.2.2019 päätöksen mukaisesti. Valtio luovutti Neste Oyj:n osakkeita 107 miljoonalla eurolla Pohjolan Rautatiet Oy:lle. Yhtiö perustettiin liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaukseen helmikuussa 2019 rautatietoimialan kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi ja suurten raideliikenneinvestointien edistämiseksi.

Valtio perusti alkuvuodesta 2019 Tutkimuksen vaikuttavuuden tukisäätiön, johon siirrettiin 60 miljoonan euron arvosta valtion omistamia osakkeita. Opetushallitus perusti Oppiva Invest Oy:n, joka toteuttaa ammatillisen koulutuksen vaikuttavuushankkeita, kuten oppimisympäristöjen kehittämistä ja koulutusvientiä. Valtio luovutti yhtiölle 80 miljoonan euron pääoman. Molemmat toteutettiin siirtämällä yhtiöille Solidium Oy:n osakevarallisuutta pörssiyrityksissä.

Suomen Olympiakomitea on perustanut tukisäätiön, jonka alaisuuteen on perustettu Olympiarahasto. Valtion vuoden 2019 lisätalousarviossa on annettu suostumus, jonka mukaan rahastolle saadaan luovuttaa vastikkeetta valtion omistamaa osakevarallisuutta enintään 20 miljoonan euron arvosta edellyttäen, että vastaava yksityinen rahoitus on ennen luovutusta toteutunut.

Valtioneuvoston kanslia ja työ- ja elinkeinoministeriö asettivat 17.7.2019 selvitysmies Jouni Hakalan analysoimaan valtion sijoitus- ja kehitysyritysten rooleja. Hakala luovutti raportin 16.9.2019. Sen mukaan ensimmäisessä vaiheessa Valtion kehitysyritys Vake Oy tulee liittää Suomen Teollisuussijoitus Oy:n (Tesi). Vakalle annettu pääoma tulee palauttaa valtiolle. Jatkossa Vaken toiminnan rahoituksessa tulee tukeutua Tesin nykyisiin pääomavaroihin. Toisessa vaiheessa tulee arvioida Tesin ja Business Finland Venture Capital Oy:n yhdistämisen edut ja haitat. Kolmannessa vaiheessa Tesin ohjeistus tulee päivittää ja arvioida mahdolliset lainsäädännölliset muutostarpeet. Nämä vaiheet edistävät valtion tavoitetta, jossa sillä on yksi kompetenssikeskittymä oman pääoman ehtoisissa sijoituksissa listaamattomiin yrityksiin.

Osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa julkaistiin 19.9.2019 valtion omistajaohjauksen [arviointiraportti](#). Siinä todetaan, että viimeisen vuosikymmenen aikana valtion

omistajaohjauksen rakenteelliset uudistukset ovat toimineet hyvin ja omistajaohjauksen toimeenpano on ammattimaistunut. Lisäksi raportissa todetaan, että haasteita ilmenee kuitenkin tilanteissa, joissa hallituksen substanssipoliittiset uudistukset ovat vastakkaisia valtion omistajapoliittisten linjausten kanssa.

Vuoden 2020 alusta lukien Suomen kaasuverkko yhdistyi Baltian kaasuverkkoon Balticconnector-yhdysputken kautta. Suomen maakaasumarkkina avautui kilpailulle. EU-lainsäädäntö edellyttää kaasunsiirron eriyttämistä kaasun myynnistä avoimella markkinalla. Eriyttämiskaava koskee myös nykyisin toimivien yhtiöiden omistusrakenteita. Gasum Oy:stä eriytettiin vuoden alusta lukien kaasunsiirtoliiketoiminta omaksi yhtiökseen, jonka nimi on Gasgrid Finland Oy. Eriytestehtäväyhtiö Gasonia Oy omistaa Gasumin yhdessä valtion kanssa. Gasonia Oy jakautui ja sen seurauksena syntyi erityistehtäväyhtiö Suomen Kaasuverkko Oy. Valtio ja Suomen Kaasuverkko omistavat Gasgrid Finlandin. Näiden yhtiöiden omistajaohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö.

Valtioneuvoston kanslia asetti 14.1.2020 ministeriöiden välisen valtiosihteeri-työryhmän arvioimaan postilain uudistustarpeita ja selvittämään vaihtoehtoja postin ja sanomalehtien jakelun turvaamiseksi koko maassa moniäänisen tiedonvälityksen varmistamiseksi. Lisäksi ryhmä arvioi Posti Group Oy:n roolia osallistua laajasti ja markkinaehtoisesti julkisten palvelujen valtakunnalliseen tuottamiseen. Työryhmä asetettiin uudelleen hallitusvaihdoksen johdosta. Työryhmän puheenjohtajana toimii eurooppa- ja omistajaohjausministeri Tytti Tuppuraisen valtiosihteeri Olli Koski.

Valtioneuvoston kanslia asetti 17.2.2020 ministeriöiden välisen virkamiestyöryhmän suunnittelemaan Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n pohjalta rakennettavan ilmastorahaston toimintamallia. Työryhmän tehtävä on selvittää vaihtoehtoja ilmastorahaston perustamiseksi sekä valmistella ilmastorahaston toimintamalli. Tavoitteena on välttää päällekkäisyydet olemassa olevien toimijoiden kanssa sekä arvioida, mitkä rahoitus- ja toimintatavat sopivat parhaiten edellä mainittuihin tavoitteisiin. Työryhmää johtaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston osastopäällikkö Kimmo Viertola.

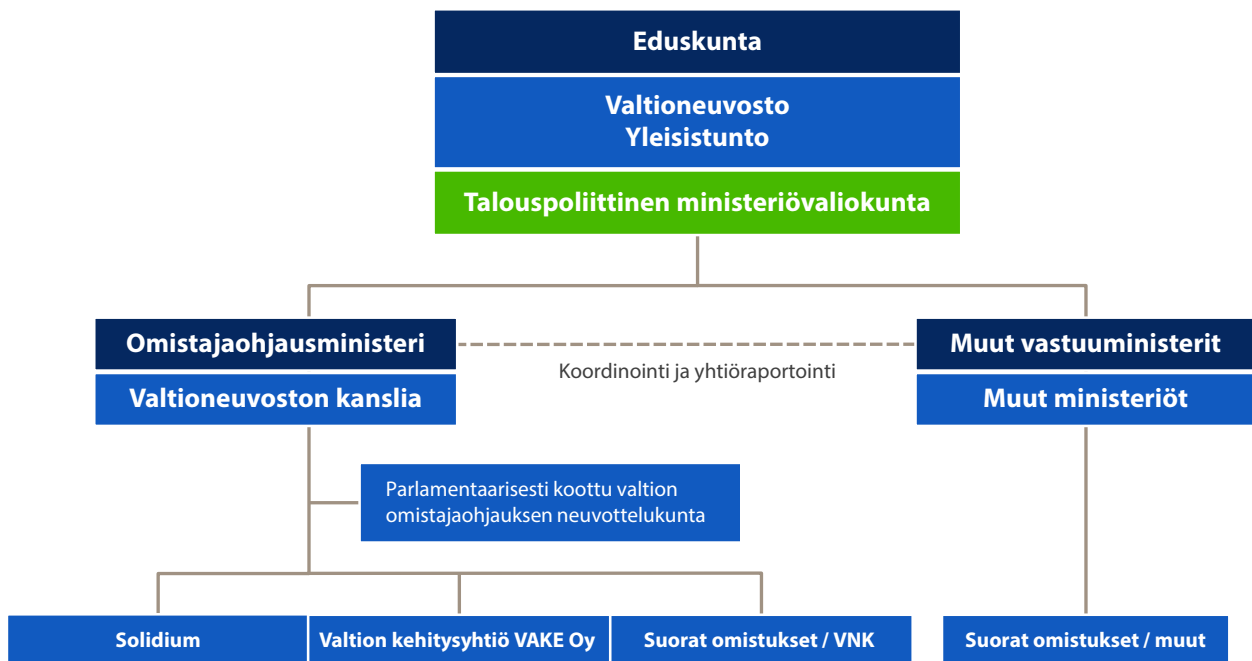
Valtioneuvoston kanslia kilpailutti vuoden 2019 aikana yhdessä muiden ministeriöiden kanssa oikeudellisia ja taloudellisia neuvonantopalveluita koskevat puitejärjestelyt. Kumpaankin ryhmään valittiin viisi palveluntarjoajaa, jotka täyttivät tarjouspyynnön mukaiset edellytykset. Puitejärjestelyt ovat voimassa neljä vuotta, ja ne päättyvät joulukuussa 2023. Puitejärjestelyissä mukana olevat ministeriöt ovat valtioneuvoston kanslia, liikenne- ja viestintäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö ja ulkoministeriö vain oikeudellisessa puitejärjestelyssä.

Omistajaohjaus järjesti marraskuussa 2019 kyberturvallisuusseminaarin sekä valtio-omisteisille yhtiöille että omistajaohjaustehtäviä hoitaville virkamiehille. Seminaarissa käsiteltiin teemaan liittyviä ajankohtaisia aiheita sekä mielenkiintoisia esimerkkejä aiheesta. Seminaarilla haluttiin kiinnittää yhtiöiden huomiota mahdollisiin kyberuhkiin sekä niihin varautumiseen.

### 3.3.3 Valtion omistajaohjaus

Ylintä valtaa valtion omistajaohjauksessa käyttää eduskunta. Valtioneuvoston yleisistunto päättää yhtiöittämiset sekä ostot ja myynnit. Talouspoliittinen ministeriövaliokunta ottaa kantaa omistajapolitiikkaan ja -ohjaukseen. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa omistajaohjauksen linjauksista valtioneuvoston tasolla sekä hoitaa ensisijaisesti kaupallisten yhtiöiden omistajaohjausta. Erityistehtävayhtiöiden omistajaohjaus kuuluu pääasiassa muiden ministeriöiden vastuulle.

**Kuvio 17. Valtion omistajaohjaus hallinnointimalli**



## 3.4 Kuntatalous

### 3.4.1 Kuntatalouden ohjaus

Kuntatalouden ohjausta vahvistettiin vuonna 2015 voimaan tulleilla kuntalain muutoksilla, joissa muun muassa kiristettiin kuntien taloussäännöksiä sekä korostettiin kuntatalouden kokonaisohjauksen merkitystä.

[Kuntatalousohjelma](#) laaditaan osana julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarvioesityksen valmistelua valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä. Ohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa ja perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutumista. Lisäksi ohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä esitetään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin.

Pääministeri Sipilän hallitus asetti syksyllä 2015 ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa kuntataloudelle rahoitusasematavoitteen kansantalouden tilinpidon käsittein. Rahoitusasematavoitteen mukaan paikallishallinnon (kuntatalouden) alijäämä sai olla korkeintaan 0,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2019. Valtiovarainministeriön joulukuun 2019 ennusteen perusteella näyttää siltä, ettei paikallis- hallinto saavuttanut sille asetettua rahoitusasematavoitetta. Vuoden 2019 ennakkotietojen mukaan paikallis- hallinnon alijäämä vuonna 2019 oli 2,9 miljardia euroa eli 1,2 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Myös pääministeri Rinteen/Marinin hallitus asetti kuntataloudelle rahoitusasematavoitteen, jonka mukaan kuntatalouden alijäämä saa olla hallituskauden lopussa vuonna 2023 korkeintaan 0,5 prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon. Tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi kuntatalouden huomattavaa kohene- mista, sillä rahoitusaseman väliaikaisen kohenemisen jälkeen paikallishallinnon alijäämän ennustettiin ennen koronakriisin vaikutuksia syvenevän 2,9 miljardiin vuonna 2023 eli 1,1 prosenttiin bruttokansantuotteesta.

Julkisen talouden suunnitelmaa koskeva kansallinen säännöstö edellyttää, että hallitus päättää kuntatalou- den niin sanotusta menorajoitteesta. Menorajoite on euromääräinen raja valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvalle toimintamenojen muutokselle. Tarkoituksena on, että menorajoite on yhdenmukainen hallituk- sen kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa. Antti Rinteen hallitus päätti 7.10.2019 julkisen talouden suunnitelmassaan, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2023 kuntatalouden toimintame- noja korkeintaan 520 miljoonaa euroa lisäävä verrattuna tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Kun- nan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan valtionosuus uuteen tai laajenevaan tehtävään on 100 prosenttia. Lisäksi hallitusohjelman mukaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita lisääviin tai laajentaviin toimenpiteisiin osoitetaan täysi valtionrahoitus tai vastaavasti muita tehtäviä tai velvoitteita poistetaan. Näin hallituksen toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen on likimain neutraali.

Menorajoitteen toteutumista seurataan vuosittaisissa julkisen talouden suunnitelman tarkistuksissa.

### 3.4.2 Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino

Kuntatalouden (kunnat ja kuntayhtymät) taloustilanne heikkeni edelleen vuodesta 2018. Vuonna 2019 toimintakate heikkeni noin 4,6 prosenttia, kun vuonna 2018 toimintakate heikkeni yli kolmella prosen- tilla. Verotulot kasvoivat noin 600 miljoonalla eurolla ja valtionosuudet noin 100 miljoonalla eurolla vuoden 2018 tasosta.

Kuntatalouden sisällä kuntien toimintakate heikkeni noin 1,3 miljardia euroa. Kasvu johtui oletettavasti pää- asiassa sosiaali- ja terveysmenojen kasvusta. Kuntien verotulojen kehitys koki uudelleen poikkeuksellisen vuo- den, kun kuntien verokertymää pienensivät ennakonpidätystavan muutos ja tulorekisterin käyttöönotto noin 250 miljoonalla eurolla.

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta kasvoi 2,3 miljardilla eurolla noin 21,8 miljardiin euroon.

Koko kuntatalouden tasolla tilikauden tulos heikkeni ja kääntyi negatiiviseksi. Heikkeneminen johtui suurelta osin toimintamenojen kasvusta. Tulos oli vuonna 2019 noin 205 miljoonaa euroa negatiivinen.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit kasvoivat noin 300 miljoonalla eurolla. Toiminnan rahavirta (vuosikate + satunnaiset erät nettona + tulorahoituksen korjauserät) ei riittänyt koko kuntatalouden tasolla kattamaan 4,1 miljardin euron nettoinvestointikuluja, jääden myöskin alle poistojen.

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kasvoi edelleen vuodesta 2018. Vuoden 2019 tilinpäätösarvion perusteella tällaisia kuntia oli 56. Näistä kunnista alle 10 000 asukkaan kuntia oli 48, mutta mukana oli myös kolme yli 40 000 asukkaan kuntaa.

### Taulukko 28. Kuntatalouden muutos vuosina 2017–2019, miljardia euroa

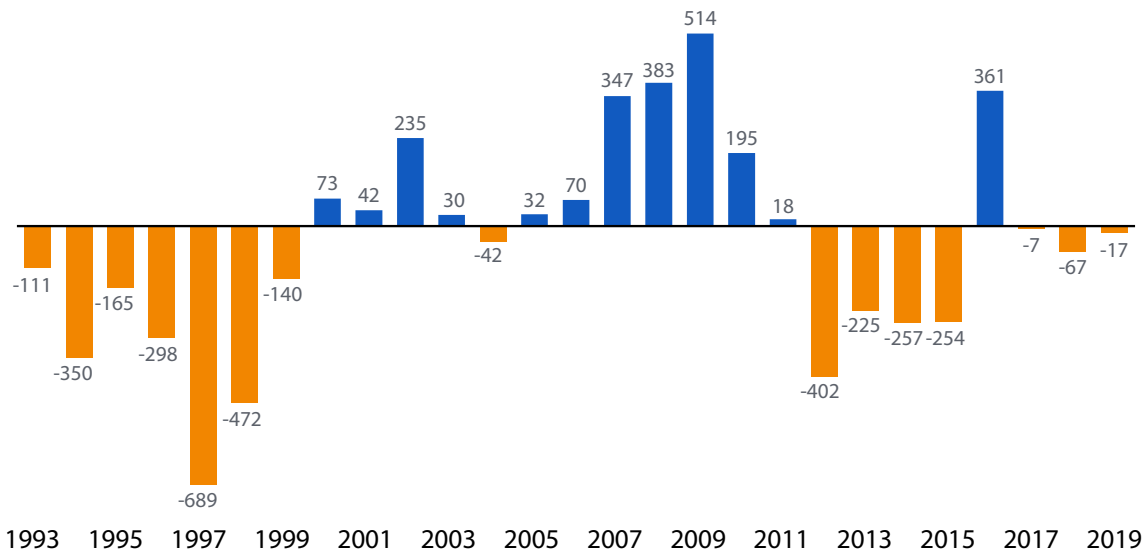
	Tilinpäätös 2018	Tilinpäätös- arvio 2019	Muutos mrd euroa	Muutos %
Toimintakate	-28,4	-29,7	1,3	4,6
Verotulot	22,3	22,9	0,6	2,7
Valtionosuudet, käyttötalous	8,5	8,6	0,1	1,2
Verorahoitus yhteensä	30,8	31,6	0,8	2,6
Rahoituserät, netto	0,3	0,5	0,2	
Vuosikate	2,7	2,3	-0,4	-14,8
Poistot	2,8	2,9	0,1	3,6
Vuosikate – poistot	-0,1	-0,6	-0,5	
Nettoinvestoinnit	-3,8	-4,1	0,3	7,9
Vuosikate – nettoinvestoinnit	-1,1	-1,8	-0,7	
Lainakanta	19,5	21,8	2,3	11,8
Rahavarat	6,0	6,4	0,4	6,7
Veroprosentti, painotettu	19,87	19,90		0,03 %-yksikköä

Heikon talouden kuntien määrän kasvu vuoteen 2018 verrattuna aiheuttanee sen, että uusia kriisikuntia konsernikriteerien johdosta olisi tulossa arviointimenettelyyn. Kuntatalouden lähivuosien heikentyneiden näkymien vuoksi on myös oletettavaa, että menettelyyn tulee lähivuosina lisää kuntia.

### 3.4.3 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet

Kuntien valtionapuihin kohdistettiin kaikki hallinnonalat mukaan lukien vuonna 2019 määrärahoja yhteensä 10,9 miljardia euroa, mikä oli noin 300 miljoonaa euroa enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Valtion toimenpiteiden vaikutuksen arvioidaan olleen vuonna 2019 noin 17 miljoonaa euroa kuntataloutta heikentävä. Tätä selittää ennen kaikkea kuntien työvoimakustannuksia alentavaan kilpailukyky sopimukseen liittyvä valtionosuuden vähennys sekä kuntien ja valtion välinen kustannustenjaon tarkistus, jotka eivät ole varsinaisesti valtion päätösperäisiä toimenpiteitä. Arviossa on huomioitu vuoden 2019 kolmanteen lisätalousarvioon sisältyvä noin 237 miljoonan euron kertaluonteinen lisäys, jonka maksamisen kunnille hallitus päätti aikaistaa vuodelta 2020 vuodelle 2019. Ilman kertaluonteisen lisäyksen siirtoa valtion toimenpiteiden vaikutus vuodelle 2019 olisi ollut noin 254 miljoonaa euroa kuntataloutta heikentävä. Alla on havainnollistettu valtion toimenpiteiden arvioitua vaikutusta kuntatalouteen vuosina 1993–2019.

**Kuvio 18. Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen 1993–2019 verrattuna edellisen vuoden talousarvioon, miljoonaa euroa**



Vuoden 2019 vaikutuksissa on otettu huomioon vuoden 2019 kolmanteen lisätalousarvioon sisältyvä 237 miljoonan euron kertaluonteinen lisäys, jonka maksamisen kunnille hallitus päätti aikaistaa vuodelta 2020 vuodelle 2019. Ilman kertaluonteisen lisäyksen siirtoa valtion toimenpiteiden vaikutus vuodelle 2019 olisi ollut noin -254 miljoonaa euroa.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen osoitettiin vuonna 2019 lähes 9,0 miljardia euroa. Lisäystä vuoteen 2018 verrattuna oli noin 390 miljoonaa euroa, josta 237 milj. euroa selittyi edellä mainitulla kertaluonteisella lisäyksellä. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen ei tehty vuodelle 2019 indeksikorotusta. Valtionosuutta vähensivät vuonna 2019 jo edellä mainitut kilpailukyky sopimukseen liittyvä



vähennys sekä valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus. Valtionosuutta lisäsivät kuntien verotulojen vähenemisen kompensatio, asukasluvun sekä laskentatekijöiden muutos sekä edellä mainittu kerta-luonteinen lisäys.

Valtionosuusprosentti vuodelle 2019 oli 25,37, ja siinä oli lisäystä vuoden 2018 tasoon 0,03 prosenttiyksikköä liittyen uusien ja laajenevien tehtävien toteuttamiseen, joiden valtionosuusprosentti on 100.

### Taulukko 29. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut 2015–2019, miljoonaa euroa

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Laskennalliset valtionosuudet</b>	<b>9 423</b>	<b>9 955</b>	<b>9 539</b>	<b>9 493</b>	<b>9 893</b>
Valtiovarainministeriö, peruspalvelujen valtionosuus	8 500	9 028	8 606	8 577	8 966
Opetus- ja kulttuuriministeriö siitä kuntayhtymät	923 1 081	928 1 041	933 905	916 967	928 978
<b>Muut valtionavustukset hallinnonaloittain yhteensä</b>	<b>1 176</b>	<b>1 123</b>	<b>1 088</b>	<b>1 112</b>	<b>1 006</b>
Oikeusministeriö	9	-	10	30	20
Sisäministeriö	3	5	5	5	5
Valtiovarainministeriö	37	26	61	149	43
Opetus- ja kulttuuriministeriö	264	222	231	219	215
Maa- ja metsätalousministeriö	6	5	6	6	6
Liikenne- ja viestintäministeriö	6	5	37	54	63
Työ- ja elinkeinoministeriö	176	193	223	225	219
Sosiaali- ja terveysministeriö	609	601	490	398	405
Ympäristöministeriö	34	34	26	26	30
<b>Valtionavut yhteensä</b>	<b>10 599</b>	<b>11 078</b>	<b>10 627</b>	<b>10 605</b>	<b>10 899</b>

### 3.5 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkelaitokset (muun muassa yksityiset eläkeyhtiöt, Keva ja Valtion Eläkerahasto) ovat osa julkista taloutta ja ne huolehtivat työeläketurvan rahoittamisesta. Eläketurvakeskuksen arvion mukaan eläkevastuiden suuruus vuonna 2017 oli 712,1 miljardia euroa<sup>13</sup>. Työeläkelaitokset ovat varautuneet tulevien eläkkeiden maksuun kumulatiivisilla ylijäämillä, jotta pitkällä aikavälillä niiden talous olisi kestävällä pohjalla. Työeläkelaitosten talouteen vaikuttavat pitkällä aikavälillä väestön, työllisyyden, ansiotason ja sijoitustuottojen kehitys. Työeläkemenot ovat olleet nopeassa kasvussa, sillä eläkeläisten määrä kasvaa. Eläkemenoja kasvattavat lisäksi indeksikorotukset ja keskimääräisen eläketason nousu, koska alkavat eläkkeet ovat maksussa olevia eläkkeitä suurempia.

Vuonna 2019 työeläkelaitosten ylijäämä heikkeni 0,9 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Työeläkelaitosten ylijäämä on supistunut merkittävästi 2010-luvun alkuun nähden, mikä johtuu ennen kaikkea eläkemenojen kasvusta. Lisäksi työeläkelaitosten kansantalouden tilinpidon mukaiset omaisuustulot supistuivat matalan korkotason vuoksi. Toisaalta työllisyystilanteen viimeaikainen paraneminen on kiihdyttänyt eläkemaksutulojen kasvua.

Muut sosiaaliturvarahastot sisältävät lähinnä perussosiaaliturvasta vastaavan Kelan ja ansiosidonnaisesta työttömyysvakuutuksesta vastaavan Työllisyysrahaston. Kelan menot rahoitetaan valtion talousarviosta, työnantajilta ja työntekijöiltä perittävistä sosiaalivakuutusmaksuista sekä vähäiseltä osin kunnilta saatavin tulonsiirtein. Ansiosidonnainen työttömyysvakuutus rahoitetaan palkansaajilta ja työnantajilta perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtionosuuksilla sekä pieneltä osin työttömyyskassojen jäsenmaksuilla.

Vuonna 2019 muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema oli 0,3 prosenttia ylijäämäinen suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ylijäämän taustalla ovat työttömyysmenojen väheneminen. Ylijäämää heikensi työttömyysvakuutusmaksun alentaminen. Muiden sosiaaliturvarahastojen menot sekä tulot supistuivat.

Sosiaaliturvaetuudet, -avustukset ja sairaanhoitokorvaukset olivat noin 18 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2019, kun ennen finanssikriisiä vuonna 2007 suhdeluku oli noin 15 prosenttia. Rasiituksen kasvu johtuu muun muassa väestön ikääntymisestä johtuvasta eläkemenojen kasvusta.

<sup>13</sup> Karttuneet eläkeoikeudet. Summa laskettuna reaalisella diskonttorolla 2,5 prosenttia vuoteen 2028 asti ja 3,5 prosenttia vuodesta 2029 alkaen. Reaalisella diskonttorolla 1,5 prosenttia vuoteen 2028 asti ja 2,5 prosenttia vuodesta 2029 alkaen vastuiden määrä olisi 835,2 miljardia euroa.

## 4 Valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä

### 4.1 Lausuman tarkoitus ja oikeudellinen perusta

Valtiovarain controller -toiminto varmistaa valtioneuvostolle valtion talousarviosta annetun lain 24 f §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti, että hallituksen vuosikertomukseen otettavat valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset antavat talousarviolain 18 §:ssä säädettyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Valtiovarain controller -toiminto antaa tietojen arvioinnin ja varmistuksen johdosta sisäisen valvonnan menettelyihin kuuluvan lausuman vuodelta 2019 annettavasta hallituksen vuosikertomuksesta.

### 4.2 Lausuman antamisen perustana olevat menetelmät

Hallituksen vuosikertomuksen sisältämien tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä on arvioitu 12.4.2017 annetun valtiovarain controller -toiminnon ohjeen ([VM/778/00.00.00/2017](#)) mukaisesti.

Valtiovarain controller -toiminnon käytettävissä ovat olleet valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman valtion keskuskirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastuksen havainnot. Valtiontalouden tarkastusvirasto on antanut erillisen kertomuksen valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta.

Valtiovarain controller -toiminnossa on varmistettu, että hallituksen vuosikertomukseen otetut valtion liikelaitosten ja rahastojen tilinpäätöslaskelmat perustuvat vahvistettuihin ja ulkopuolisten tilintarkastajien tarkastamiin tilinpäätöksiin.

### 4.3 Valtion tilinpäätöstä, valtiontaloutta ja valtion taloudenhoitoa koskevat tiedot

Hallituksen vuodelta 2019 annettava vuosikertomus ja sen liitteet 1 ja 2 antavat oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta sekä valtion

taloudenhoidosta ja antaa kokonaisuutena kohtuullisessa määrin oikeat ja riittävät tiedot tuloksellisuuden pääasiallisesta kehityksestä.

Hallituksen vuosikertomuksen kertomusosassa esitetyt tiedot ja arviot valtiontalouden ja julkisen talouden tilasta täydentävät valtion tilinpäätöksen antamaa kuvaa valtion taloudellisesta asemasta.

Valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset ovat vahvistettuja ja ulkoisten tilintarkastajien tarkastamia. Tilinpäätöstietojen oikeellisuuteen ja riittävyys ei ole tilintarkastuksissa esitetty huomautuksia. Tilinpäätöstietoja täydentää liitteessä 4 esitetyt tiedot liikelaitosten ja rahastojen tuloksellisuudesta.

Hallituksen vuosikertomuksessa esitetään laskelmat talousarviotalouden, valtion liikelaitoskonsernien ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuotoista ja kuluista sekä taseesta ja taseen ulkopuolisista vastuista (valtiontalouden kokonaislaskelmat). Kokonaislaskelmien tieto on informatiivista, laskelmat on laadittu edellä mainittujen yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella, mutta ne ovat tilintarkastamattomia.

Hallituksen vuosikertomus ja sen liitteet koskevat vuotta 2019. Tilinpäätöksen ja hallituksen kertomuksen laadinnan jälkeen covid-19 viruksen aiheuttama kriisi on merkittävästi muuttanut toimintaympäristöä. Epidemiaa ja siitä johtuvia seurannaisvaikutuksia tullaan käsittelemään laajamittaisesti vuoden 2020 hallituksen vuosikertomuksessa.

## 4.4 Valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä koskevat tiedot

Hallituksen vuosikertomuksessa on arvioitu hallitusohjelman toimeenpanoa. Hallituksen vuosikertomuksessa ja liitteessä 1 olevat tiedot antavat kokonaisuutena riittävän kattavat tiedot vuoden 2019 talousarviossa esitettyjen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista

Kaikki ministeriöt ovat raportoineet talousarvion pääluokkaperustelujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen yhtenäistä arvosana-asteikkoa käyttäen ja esittäneet taulukossa myös lyhyet perustelut arvioinneilleen. Ministeriöt ovat tehneet arvioinnin itsearviointina, joten arviointi on subjektiivista ja arvosana-asteikon soveltaminen vaihtelee. Kaikkia vuoden 2019 toteumatietoja ei vielä ole ollut käytettävissä, joten tuloksellisuuden raportointi ja vaikuttavuuden arviointi on perustunut osin ennakkotietoihin.

Vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen raportoinnin ja arvioinnin onnistuminen riippuu myös tavoiteasetannasta. Tavoitteiden asettamista valtion talousarvioissa tulee kehittää siten, että toteutumisen arviointiin on nykyistä paremmat mahdollisuudet, ja arviointi voisi nykyistä enemmän perustua indikaattoreihin. Tärkeää olisi myös etukäteen tavoitteita asetettaessa suunnitella riittävän kattavasti ja yksiselitteisesti

tiedonmuodostus arvioinnin taustalle sekä prosessi tavoitteiden saavuttamista koskevien arvioiden valmistelun ja päättämiseksi.

Toimintaympäristön muutosten ja riskien tarkastelu on vielä sisällöltään vaihtelevaa ministeriöiden välillä. Riskien käsittelyä tulisi viedä analyttisempaan suuntaan, riskejä tulisi tarkastella selkeämmin suhteessa hallitusohjelman ja ministeriöiden tavoitteisiin ja kytkeä riskien arviointi osaksi organisaation toimintaa ja tavoitteiden asettamista.

Hallituksen vuosikertomuksen esittämistyylin tiivistäminen, yhtenäistäminen sekä toiminnan ja tekemisen kuvailujen vähentäminen ovat edelleen tarpeen. Lisäksi tulisi systemaattisesti käydä läpi mahdollisuudet luopua kokonaan sellaisista tällä hetkellä vuosikertomukseen sisältyvästä raportoinnista, joka ei aiheudu suoraan talousarviolain mukaisista vaatimuksista tai palvele eduskunnan muita keskeisiä tietotarpeita. Linkkien käyttö tekee mahdolliseksi taustatiedon tarjoamisen niille, jotka lukevat vuosikertomusta verkkoyhteydessä olevilla laitteilla. Linkkejä käytettäessä on kuitenkin varmistuttava siitä, että vuosikertomus on luettavissa itsenäisenä asiakirjana ja että linkitetty aineisto on tietosisällöltään pysyvää ja linkit ovat pysyvästi käytettävissä.

## 4.5 Valmisteluprosessi

Hallituksen vuosikertomuksen valmistelusta on vastannut toimituskunta, joka antoi joulukuussa ministeriöille ohjeet valmistelusta ja on käsitellyt ministeriöissä tuotetut tekstit sekä pyytänyt ministeriöiltä täydennyksiä ja tarkistuksia. Toimituskunta on työskennellyt valtioneuvoston kanslian johdolla. Valtiovarain controller-toiminto on osallistunut ohjeiden valmisteluun ja ministeriöiden tuottamien ehdotusten käsittelyyn jo valmistelun aikana sen varmistamiseksi, että kertomus antaa talousarviolain 18 §:ssä säädettyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot.

Valtion tilinpäätöksen ja liitteiden laatiminen sisältää paljon manuaalisia ja tarkkuutta vaativia työvaiheita, mikä kasvattaa virheiden riskiä. Tilinpäätöksen laadintaprosessiin liittyvien riskien tunnistamiseen ja ehkäisyyn on kiinnitettävä jatkossa huomiota.

Hallituksen vuosikertomuksen kieliversioiden yhdenmukaisuudesta ei ole voitu varmistua.

Helsingissä 12 päivänä toukokuuta 2020

Valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen

Neuvotteleva virkamies Sirpa Korkea-aho

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO  
valtioneuvosto.fi  
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-287-865-6 PDF  
ISBN: 978-952-287-861-8 nid.  
ISSN: 2490-0966 PDF  
ISSN: 2490-0613 nid.