

JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA VUOSILLE 2020—2023

SISÄLLYSLUETTELO

1. Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja	5
2. Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt	8
3. Taloudelliset lähtökohdat	10
3.1. Talouden näkymät	10
3.2. Julkisen talouden näkymät	11
3.3. Talouden rakennemuutos, väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys	14
4. Valtion taloudelliset vastuut ja riskit	15
5. Valtiontalous	18
5.1. Valtiontalouden kehysääntö	18
5.2. Budjettitalouden menokehitys ja määrärahakehitys	19
5.3. Budjettitalouden linjaukset 2020—2023	22
5.3.1. Hallinnonalakohtaiset linjaukset	24
5.3.2. Valtion yhteiset tietojärjestelmähankkeet ja hallinto	39
5.4. Budjettitalouden tulot	41
5.5. Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka	44
5.6. Budjetin ulkopuolinen valtiontalous	45
5.7. Kestävä kehitys	48
6. Kuntatalous	50
6.1. Kuntataloutta koskevat linjaukset	50
6.2. Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet	52
6.3. Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta	55
7. Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot	58
8. Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla	60
8.1. Toimenpiteiden kokonaismittaluokka ja ajoitus	60
8.2. Julkisen talouden menoihin kohdistuvat toimet	64
8.3. Julkisen talouden tuloihin kohdistuvat toimet	65
9. Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista	66
LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset	69
LIITE 2 Valtiontalouden kehityksen hinta- ja kustannustasotarkistukset	71
LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan	74
LIITE 4 Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen	75
LIITE 5 Vakausohjelma ja alustava talousarviosuunnitelma	77
Taulukot 1.—3.	82
Taulukot 4.—8.	86
Alustava talousarviosuunnitelma	88

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

VM/776/02.02.00.00/2019

7.10.2019

Jakelussa mainitut

JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA VUOSILLE 2020—2023

Julkisen talouden suunnitelma sisältää samalla Suomen vakausohjelman sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta. Julkisen talouden suunnitelma perustuu EU-asetuksen 473/2013 artiklan 4 mukaisesti valtiovarainministeriön kansantaloussaston riippumattomaan makrotalouden ja julkisen talouden ennusteeseen. Vakausohjelmaan liittyvät erityiset tiedot on esitetty liitteessä 5. Tällä kertaa julkisen talouden suunnitelman liite 5 pitää sisällään myös vuoden 2020 alustavan talousarviosuunnitelman edellyttämän informaation.

Valtioneuvosto on tänään asian oltua valmistelevasti raha-asiainvaliokunnan käsiteltävänä antanut julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen (120/2014) 2 §:n, valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 1 §:n ja valtionalouden kehysehdoitusten, talousarvioehdoitusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista 24 päivänä huhtikuuta 2003 annetun valtioneuvoston päätöksen nojalla julkisen talouden suunnitelman ja siihen sisältyvän valtionalouden kehyspäättöksen sekä kuntatalouden menorajoitteen seuraavasti:

1. Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja

Pääministeri Rinteen hallituksen ohjelman talouspolitiikan päämääränä on hyvinvoinnin lisääminen. Tällä tarkoitetaan ekologisesti ja sosiaalisesti kestäväää talouskasvua, korkeaa työllisyyttä ja kestäväää 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 v. 2023
- hallituksen päätöksillä eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät
- hallituksen päätöksillä Suomi kulkee kohti hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä.

Lähivuosien talouspolitiikan suunnittelua varjostavat tiedot kansainvälisen talouden ja erityisesti euroalueen ja muiden kehittyvien talouksien kasvun hidastumisesta. Myös Suomen talouskasvu vaimenee, vaikka julkisen talouden suunnitelman perustana oleva kokonaistaloudellinen ennuste ei sisällä taantumaa. Talouskehitykseen kohdistuvat riskit ja epävarmuus ovat kuitenkin kasvaneet.

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

Väestön ikääntyminen kasvattaa vuosittain julkisia menoja ja vaikeuttaa julkisen talouden tasa-painottamista. Eläkeläisten määrän kasvu on lisännyt eläkemenoja ja pienentänyt työeläkelaitosten ylijäämää jo usean vuoden ajan. Terveystalouden- ja hoivamenojen kasvu heikentää puolestaan erityisesti paikallishallinnon rahoitusasemaa tulevina vuosina. Myös työikäisen väestön määrän väheneminen heikentää talouden kasvumahdollisuuksia ja julkisten palveluiden ja etuuk-sien rahoitusta. Menot kasvavat pitkällä aikavälillä tuloja nopeammin, minkä vuoksi julkisessa taloudessa on kestävyysvaje.

Hidastuva talouskasvu ja talouden rakenteelliset ongelmat korostavat työllisyyttä ja tuottavuutta kasvattavien uudistusten tärkeyttä. Valtiovarainministeriön arvion mukaan ilman työllisyyttä ko-hentavia toimia työllisyysaste on jäämässä 73 prosentin tuntumaan v. 2023. Hyvä suhdannetilanne ei enää tarjoa vastaavaa vetoapua työllisyyden kohentamiseen ja julkisen talouden tasapainot-tamiseen kuin viime vuosina.

Työllisyyden kohentamiseksi tarvitaan sekä työvoiman tarjontaa että kysyntää lisääviä rakenteel-lisia uudistuksia. Toimia tarvitaan myös työmarkkinoiden kohtaannon parantamiseksi, sillä työt-ömyyden lasku on vaimentunut, vaikka avoimia työpaikkoja on nyt enemmän kuin finanssikrii-siä edeltäneessä suhdannehuipussa. Yrityksille tulisi olla tarjolla riittävästi osaavaa työvoimaa, jotta tarjontarajoitteet eivät hidastaisi kasvua ja johtaisi kustannuskierteeseen.

Tuottavuuskehitykseen voidaan talouspolitiikan keinoin vaikuttaa vain epäsuorasti. Tuottavuuden kannalta olennaisia ovat yritysten vakaa toimintaympäristö sekä joustavat talouden rakenteet, jotka tukevat uudistumista. Myös Suomen viennin kilpailukyvyyn vaaliminen on tärkeää etenkin, kun Suomen vientimarkkinoiden kasvu hidastuu.

Hallitus pyrkii päätöksillään vähentämään eriarvoisuutta sekä seuraamaan toimenpiteidensä vai-kutuksia tulonjakoon.

Hiilineutraalisuuden saavuttamiseksi vuoteen 2035 mennessä kasvihuonekaasupäästöjä on vä-hennettävä ja hiilinieluja vahvistettava nopeasti. Ilmastopolitiikan vaikuttavuuden ja julkiseen ta-louteen kohdistuvien paineiden takia toimenpiteiden tulee olla vaikuttavia ja kustannustehokkai-ta. Samalla on huolehdittava siitä, ettei niistä synny kohtuuttomia vaikutuksia väestönryhmille. Hiilineutraalisuuden saavuttaminen edellyttää myös lisäpanostuksia vähäpäästöisiin teknologioi-hin. Luvussa 5.7 tarkastellaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien hiilineutraaliutta edis-tävien toimenpiteiden kokonaisuutta.

Finanssipolitiikan linja

Hallitus lisää pysyviä julkisen talouden menoja n. 1,4 mrd. eurolla vuoden 2023 tasolla verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Panostuksia kohdennetaan mm. sosiaaliturvaan ja sosiaali- ja terveystalouteen, varhaiskasvatukseen, koulutukseen ja tutkimukseen sekä ympäristönsuojeluun ja ilmastopoliittisiin toimiin. Vaalikauden kehys ja kuntatalouden menorajoite asetetaan tämä menolinja huomioon ottaen.

Pysyvät menolisäykset katetaan pääosin päätösperäisin pysyvin lisätuloin ja uudelleenkorjauksin. Hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti hyvinvointivaltion rahoituspohjaa vahvistetaan verotuksen kautta n. 0,7 mrd. eurolla. Verotusta koskevilla ratkaisuilla pyritään edistämään myös ilmastotavoitteita. Hallitus tiivistää veropohjaa ja korottaa välillisiä veroja. Energian, tupakan, alkoholin ja virvoitusjuomien verotusta kiristetään. Välillisiin veroihin kohdistuvien muutosten kompensoimiseksi pieni- ja keskituloisten ansiotuloerotusta kevennetään v. 2020.

Hallituksen 75 prosentin työllisyysastetavoitteen saavuttaminen vahvistaisi julkista taloutta niin, että osa vahvistumisesta voitaisiin kohdentaa lisämenoihin. Työllisyysastetavoitteen saavuttamisen edellyttämiä työllisyystoimia valmistellaan yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Toimenpiteistä puolet tulee olla valmiina elokuun 2020 budjettiriiheen mennessä. Ellei näin ole, arvioidaan aiemmin päätettyjä menolisäyksiä, jotka on tehty suhteessa tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Hallitus toteuttaa vaalikauden aikana kertaluonteisen tulevaisuusinvestointiohjelman, joka ei lisää julkisia menoja enää v. 2023. Toimet rahoitetaan pääosin omaisuustuloilla siten, että ne eivät johda lisävelkaantumiseen v. 2023. Ohjelman puitteissa kohdennetaan enintään 3 mrd. euroa kertaluonteisiin panostuksiin ja yhteiskunnallisesti tärkeisiin kokeiluihin. Tässä julkisen talouden suunnitelmassa rahoituksesta on kohdennettu n. 1,4 mrd. euroa vuosille 2020—2022. Lisäksi valtion asuntorahastosta kohdennetaan yhteensä yli 200 milj. euron panostukset vuosina 2020—2022.

Pääministeri Rinteen hallitus toteuttaa aktiivista ja vastuullista finanssipolitiikkaa, joka mitoitetaan suhdannetilanteen edellyttämällä tavalla. Hallitusohjelman sisältämällä menolisäyksillä voidaan tukea Suomen talouskasvua kansainvälisen talouden kasvun hidastuessa. Tämän lisäksi osana valtiontalouden menokehyssääntöä otetaan käyttöön mekanismi, joka mahdollistaa menojen lisäämisen enintään 1 mrd. eurolla ennalta määritellyn poikkeuksellisen vakavan suhdannetaantumisen tilanteessa. Aktiivisen finanssipolitiikan ohella talouskasvua vakauttavat ns. automaattiset vakauttajat eli automaattinen julkisten menojen kasvu ja verotulojen supistuminen suhdannetaantumassa.

Hallitus seuraa taloustilannetta sekä työllisyys- ja tasapainotavoitteiden toteutumista jatkuvasti ja reagoi taloustilanteen edellyttämällä tavalla. Hallitus on sitoutunut tarkastelemaan hallitusohjelman toimenpiteitä uudelleen, mikäli niiden toteuttaminen vaarantaisi julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.

2. Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt

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

Keskipitkän aikavälin tavoite

Valtioneuvosto asettaa finanssipoliittisen lain (869/2012)¹⁾ 2 § mukaisesti keskipitkän aikavälin tavoitteen (*Medium-Term Objective*, MTO) -0,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle. Tämä on se minimitaso, johon Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa²⁾ sitoutunut. Keskipitkän aikavälin tavoitteeseen liittyviä vaatimuksia kuvaillaan ja sen saavuttamista arvioidaan vakausohjelmassa (ks. liite 5), jossa myös esitetään finanssipoliittisen lain mukainen valtioneuvoston arvio keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisesta.

Muut finanssipoliittiset tavoitteet

Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen (120/2014) 3 § mukaisesti rahoitusaseman markkinahintaista bruttokansantuoteosuutta koskevat monivuotiset tavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä lisäksi tavoite kullekin julkisen talouden osa-alueelle. Rahoitusasematavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Lisäksi esitetään koko julkista taloutta koskevia rahoitusasematavoitteita vastaavat monivuotiset tavoitteet julkisen talouden velan ja julkisen talouden menojen suhteesta markkinahintaiseen BKT:hen.

Hallituksen tavoitteena on, että normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa v. 2023 ja julkisen velan suhde BKT:hen alenee.

Koko julkista taloutta koskevat monivuotiset tavoitteet vuosille 2021—2023 esitetään taulukossa 1. Julkisen talouden sektoreittaiset nimelliset rahoitusasematavoitteet vuodelle 2023 ovat:

- valtiontalouden alijäämä korkeintaan ½ % suhteessa BKT:hen,
- paikallishallinnon alijäämä korkeintaan ½ % suhteessa BKT:hen,
- työeläkelaitosten ylijäämä n. 1 % suhteessa BKT:hen sekä
- muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema n. 0 % suhteessa BKT:hen.

¹⁾ Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.

²⁾ Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta sekä laki julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista, joka astui voimaan 1.1.2013.

Jos tavoitteet saavutetaan, ne johtavat keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen tai sitä vahvempaan rakenteelliseen rahoitusasemaan, kuten asetus julkisen talouden suunnitelmasta edellyttää.

Luvussa 3.2 esitetään arvio siitä, miten pääministeri Rinteen hallituksen asettamat finanssipoliittiset tavoitteet toteutuvat valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattoman ennusteen valossa. Toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi kuvataan alasektoreittain luvuissa 5—7. Luvussa 8 tarkastellaan toimenpiteiden kokonaisvaikutusta julkiseen talouteen.

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

	2019	2020	2021	2022	2023
Julkisyhteisöjen nimellinen rahoitusasema	-1,0	-1,4	-1,0	-0,6	0,0
Julkisyhteisöjen menot	52,7	53,1	52,1	51,4	50,7
Julkisyhteisöjen bruttovelka	58,8	58,8	58,7	58,6	58,1

Valtiontalouden kehys

Hallitus on sitoutunut valtiontalouden kehysmenettelyyn. Vaalikauden kehys asetetaan siten että kehystaso on v. 2023 1,4 mrd. euroa korkeampi kuin teknisessä kehyspäätöksessä 4.4.2019. Hallitusohjelman mukaisia ja muita toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin, kuin se on kehysten puitteissa mahdollista.

Menosäännöllä varmistetaan valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka. Järjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaaliin vaalikauden kokonaiskehukseen, johon tehdään vuosittain vain tarvittavat hinta- ja kustannustasokorjaukset sekä rakennekorjaukset. Kehysjärjestelmä rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Säännön tarkoituksena on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää.

Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän n. 80 prosentille valtion talousarviomenoista. Valtiontalouden kehysten ulkopuolelle jäävät mm. suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, valtionvelan korkomenot ja finanssisijoitukset. Vuosittaisissa kehyspäätöksissä hallinnonaloille annetaan kehukset, mutta vain vaalikauden kokonaiskehys on sitova. Uudelleenkohdennuksia voidaan siten tehdä hallinnonalojen välillä. Vaalikauden kehysten ja hallinnonaloistaisten kehysten väliin jää lisätalousarviovarauksen ohella myöhemmin kohdennettavaksi ns. jakamaton varaus. Valtiontalouden kehystä käsitellään luvussa 5.

Kuntatalouden menorajoite

Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta edellyttää, että hallitus asettaa julkisen talouden suunnitelmassa kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukaisen euro-määräisen rajoitteen valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Kuntatalouden menorajoitetta ja valtion toimenpiteiden vaikutusta kuntatalouteen käsitellään luvussa 6.

3. Taloudelliset lähtökohdat

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

3.1. Talouden näkymät

Talouden suhdannenäkymät 2019—2021

Suomen talouskasvu hidastuu selvästi nousukauden jälkeen. Vuonna 2019 Suomen BKT:n ennustetaan kasvavan 1,5 % kotimaisen kysynnän ylläpitäessä kasvua. Yksityisen kulutuksen kasvu jatkuu vahvana. Käytettävissä olevien tulojen kasvua ylläpitää hyvä työllisyyden kehitys sekä kiihtyvä ansiotason nousu. Yksityisten investointien kasvu jää vaisuksi. Erityisesti uusien asuntojen rakentaminen vähenee. Suomen viennin kasvua hidastaa maailmankaupan hidastuva kasvu.

Vuonna 2020 talouskasvu hidastuu 1,0 prosenttiin. Talouskasvu on ennen kaikkea kotimaisen kysynnän varassa, jonka kasvua tukee julkisten investointien ja kulutuksen kasvu. Ansiotason nousu tukee yksityistä kulutusta. Tuonnin ja viennin arvot kasvavat maltillisesti sekä volyymin kasvun että hintojen nousun seurauksena. Vuonna 2021 BKT kasvaa 0,9 %.

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

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

Keskipitkän aikavälin näkymät

Talouskasvun arvioidaan hidastuvan alle yhteen prosenttiin vuosina 2022—2023. Talouden ja väestörakenteen jo vuosia käynnissä ollut rakennemuutos vaikuttaa myös talouden pidemmän aikavälin kasvunäkymiin.

Työikäisen väestön supistuminen vähentää työpanosta lähivuodet, mutta työvoimaosuuksien arvioidaan hieman kohoavan etenkin vanhemmissa ikäryhmissä. Toinen työpanoksen kehitystä rajoittava tekijä on korkea rakenteellinen työttömyys.

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

keskipitkällä aikavälillä jäävän hieman alle yhden prosentin, kun 2000-luvun alkupuolella kasvu ylsi keskimäärin yli kahteen prosenttiin vuodessa. Kokonaistuottavuuden arvioitu trendikasvu on kuitenkin selkeästi viimeisen kymmenen vuoden keskiarvoa korkeampi.

Työpanoksen ja kokonaistuottavuuden lisäksi talouden tuotantoedellytyksiin vaikuttaa pääomakanta. Heikon taloustilanteen myötä joitakin vuosia jatkunut matala investointiaste hidasti osaltaan pääomakannan kasvua ja heikensi siten tulevaa talouden kasvupotentiaalia. Investointiasteen elpyminen heikoimmista vuosista on kuitenkin korjannut tilannetta jonkin verran.

Taulukko 2. Kansantalouden kehitys

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BKT:n arvo, mrd. euroa ¹⁾	225,8	234,5	242,1	249,3	256,6	263,8	270,8
BKT:n määrän muutos, % ¹⁾	3,1	1,7	1,5	1,0	0,9	0,9	0,7
Työttömyysaste, %	8,6	7,4	6,5	6,3	6,2	6,3	6,5
Työllisyysaste, %	69,6	71,7	72,5	73,0	73,4	73,4	73,1
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	0,7	1,1	1,1	1,4	1,7	1,7	1,7
Pitkä korko, 10 v, %	0,5	0,7	0,0	-0,2	-0,1	0,2	0,6

¹⁾ Luvuissa on huomioitu Tilastokeskuksen 20.9.2019 päivittämä BKT:n taso sekä hallituksen budjettiriihipäätökset

3.2. Julkisen talouden näkymät

Suomen taloudessa viime vuosina nähty hyvä suhdanne on kohentanut julkisen talouden tilaa. Suidanteen viiletessä julkisen talouden alijäämän koheneminen taittuu. Alijäämä alkaa kasvaa v. 2019 ja samankaltainen kehitys jatkuu lähivuodet. Talous kasvaa suurin piirtein potentiaalista vauhtiaan ja siitä huolimatta menojen kasvu ylittää tulojen kasvun. Julkisessa taloudessa vallitsee rakenteellinen menojen ja tulojen välinen epätasapaino.

Julkinen velka suhteessa BKT:hen on laskenut hetkellisesti alle 60 % rajan, mutta velkasuhde alkaa 2020-alkuvuosina kasvaa uudelleen. Vuonna 2018 velkasuhde oli 58,9 % suhteessa BKT:hen. Hyvän suhdannetilanteen aikana velkasuhde laski ainoastaan 4 prosenttiyksiköllä, kun se vuosina 2009—2015 kasvoi yli 30 prosenttiyksiköllä. Puskurit seuraavan taantumän varalle ovat ohuet.

Suotuisa suhdannetilanne on osaltaan peittänyt alleen julkisen talouden rakenteellisia ongelmia. Väestön ikääntyminen on jo kasvattanut eläkemenoja ja se kasvattaa tulevaisuudessa myös terveydenhoito- ja hoivamenoja. Julkisessa taloudessa on kestävyysvaje, jota ei ole vielä ratkaistu.

Valtionhallinto oli v. 2018 julkisen talouden¹⁾ sektoreista alijäämäisin. Alijäämä supistuu vielä v. 2019 maltillisen menokehityksen johdosta, mutta v. 2020 alijäämä alkaa kasvaa uudelleen. Menoja kasvattavat lähivuosina pääministeri Rinteen hallituksen pysyvät ja väliaikaiset menoli-

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

säykset. Vaikutusta kuitenkin vaimentavat hallituksen päättämät veronkorotukset. Valtiontalouden alijäämä asettuu n. 1 % tuntumaan suhteessa BKT:hen.

Paikallishallinnon rahoitusasemaa heikensi v. 2018 heikko verotulojen kasvu ja samaan aikaan kasvaneet kulutusmenot. Paikallishallinnon alijäämä kasvaa myös v. 2019, sillä kulutusmenojen kasvu on jatkunut voimakkaana. Paikallishallinnon rahoitusasemaa rasittaa väestön ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen kasvu sekä korkealla tasolla pysyvät investoinnit.

Sosiaaliturvarahastoihin kuuluvat työeläkelaitokset ovat olleet selvästi ylijäämäisiä. Työeläkelaitosten ylijäämä supistuu reiluun puoleen prosenttiin suhteessa BKT:hen lähivuosina. Eläkemenot kasvavat ripeästi ja alhainen korkotaso hidastaa omaisuustulojen kasvua, mutta toisaalta kohtuullinen talouskehitys lisää eläkemaksutuloja. Muut sosiaaliturvarahastot ovat lievästi ylijäämäisiä. Työttömyysmenojen arvioidaan alenevan edelleen ja työttömyysvakuutusmaksua alennetaan vuoden 2020 alussa. Maksun alentaminen pienentää sosiaaliturvarahastojen ylijäämän lähelle tasapainoa.

Menoaste eli menojen suhde BKT:hen aleni edelleen v. 2018. Menoaste on alentunut vuoden 2014 jälkeen yli 4 prosenttiyksikköä. Vuonna 2020 menoastetta nostavat pääministeri Rinteen hallitusohjelman mukaiset menolisäykset. Lisäksi työttömyysmenot eivät laske enää yhtä ripeästi kuin aikaisempina vuosina. Menoaste asettuu ennustejakson loppupuolella 53 % tuntumaan. Veroaste eli verojen ja veronluonteisten maksujen suhde BKT:hen on alentunut veronkevennysten ja kilpailukyky sopimuksen vuoksi. Veroastetta nostavat lähivuosina pääministeri Rinteen hallitusohjelman veronkorotukset.

Julkisessa taloudessa on niin sisäisiä kuin ulkoisia riskejä. Sisäiset riskit liittyvät hallitusohjelman toimeenpanoon. Ennusteessa on huomioitu kertaluonteisista menolisäyksistä vain jo päätetyt ja julkisen talouden suunnitelmaan sisällytetyt panostukset 1,4 mrd. euroa. Jos kertaluonteisia panostuksia toteutetaan hallitusohjelman mukainen enimmäismäärä 3 mrd. euroa, muodostuu julkiseen talouteen 1,6 mrd. euron lisäpaine vuosille 2020—2022. Ennusteessa ei myöskään ole huomioitu valtiontalouden menokehityksen vuosittaista lisätalousarviovarausta eikä ns. jakamatonta varausta. Edellä mainitut huomioidaan ennusteessa sitä mukaan, kun varausten käytöstä päätetään ja ne kohdennetaan tarkempiin toimiin. On myös hyvä huomioida, että paikallishallinnon ennuste on painelaskelma vuodesta 2020 alkaen, joten se ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia toimenpiteitä taloutensa tervehtyttämiseksi. Mikäli tällaisia toimia tehdään vaikuttaisi se suotuisasti julkiseen talouteen.

Julkisen talouden ulkoiset riskit linkittyvät läheisesti yleiseen talouskehitykseen. Jos talouskasvu osoittautuu ennustettua hitaammaksi, jää verotulojen kasvu ennustettua heikommaksi ja esimerkiksi suhdanneluonteiset työttömyysmenot kasvavat ennustettua nopeammin. Ennustetusta poikkeavan talouskehityksen vaikutukset verokertymään riippuvat siitä, mihin tekijöihin poikkeama perustuu. Vaikutukset muodostuvat sitä suuremmiksi, mitä enemmän yleistä talouskehitystä koskeva ennustepoikkeama johtuu kotimaisesta kysynnästä verrattuna ulkoisen kysynnän kautta tuleviin muutoksiin. Toinen riski liittyy julkisen talouden ehdollisten vastuuden huomattavaan kasvuun vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen. Vastuuden mittava laukeaminen kasvattaisi julkisia menoja ja voisi kärjistää velkasuhteen nousua taantumassa.

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

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verot ja sosiaaliturvamaksut	43,0	42,3	41,9	42,2	42,1	42,1	42,1
Julksiyhteisöjen menot	53,7	53,1	52,7	53,1	53,0	52,9	52,9
Julksiyhteisöjen nettoluotonanto	-0,7	-0,8	-1,0	-1,4	-1,5	-1,5	-1,4
— Valtionhallinto	-1,8	-1,2	-0,9	-1,2	-1,1	-1,0	-0,9
— Paikallishallinto	-0,2	-0,9	-1,2	-0,9	-1,1	-1,2	-1,2
— Työeläkelaitokset	1,0	1,0	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6
— Muut sosiaaliturvarahastot	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
Perusjäämä	-0,4	-0,7	-0,9	-1,3	-1,5	-1,5	-1,4
Rakenteellinen jäämä	-0,8	-1,0	-1,3	-1,4	-1,6	-1,6	-1,4
Julksiyhteisöjen bruttovelka	60,8	58,9	58,8	58,8	59,7	60,6	61,6
Valtionvelka ¹⁾	46,8	44,8	44,4	43,9	44,3	44,5	44,9

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

Finanssipoliittisten sääntöjen ja tavoitteiden noudattaminen

Valtaosaa pääministeri Rinteen hallituksen finanssipoliittisista tavoitteista ei saavuteta ilman uusia työllisyyttä ja julkista taloutta kohentavia toimia hallituskauden aikana. Valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaan julkisen talouden alijäämä kasvaa lähivuosina ja on 1,4 % suhteessa BKT:hen v. 2023.

Valtionhallinto ja paikallishallinto ovat jäämässä niille asetetuista nimellisistä rahoitusasematavoitteista. Molempien sektoreiden alijäämä on ennusteen mukaan hallituskauden lopulla prosentin tuntumassa suhteessa BKT:hen, kun tavoitteiden mukaan sektoreiden alijäämät saisivat olla korkeintaan 0,5 % suhteessa BKT:hen. Pelkän valtionalouden menokehyksen ja kuntatalouden menorajoitteen noudattaminen ei siten johda rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseen. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää työllisyyden ja tuottavuuden kohenemistä. Myös työeläkelaitosten ylijäämä alittaa sille asetetun yhden prosentin ylijäämätavoitteen. Työeläkelaitosten ylijäämä on asettumassa 0,6 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuosina 2021—2023. Työeläkelaitosten rahoitusasemaa heikentää poikkeuksellisen alhainen korkotaso. Muut sosiaaliturvarahastot pysyvät puolestaan tavoitellun mukaisesti tasapainossa.

Velka suhteessa BKT:hen pysyy ennusteen mukaan 2018—2019 niukasti alle 60 prosentissa, mutta kääntyy 2020-luvun alkuvuosina jälleen nousuun. Velkasuhdetta kasvattavat valtion ja paikallishallinnon alijäämät, suhdannetilanteen jäähtyminen sekä vuodesta 2021 lähtien valtionalouden menokehysten sisältämän hävittäjähankinnan rahoitus. Velkasuhde kääntyisi kasvuun myös ilman hävittäjähankinnan rahoitusta.

Monivuotiset tavoitteet julkisen talouden nimelliselle rahoitusasemalle sekä julkisen velan ja menojen suhteelle bruttokansantuotteesta eivät toteudu ennusteen valossa ilman lisätoimenpiteitä (ks. vakausohjelman taulukko 1). Lähentymistä kohti rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettua keskipitkän aikavälin tavoitetta arvioidaan vakausohjelmassa (liite 5).

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

Julkisyhteisöjen rahoitusasema on v. 2019 edelleen alijäämäinen. Valtionhallinnon ydinsektori, budjettitalous, pysyy tilinpidon käsittein myös alijäämäisenä, vaikka budjettitalouden velkaa lyhennettiin v. 2018. Valtionhallinto on alijäämäinen myös 2019—2023. Paikallishallinnon ydinsektori, kunnat ja kuntayhtymät ovat selvästi alijäämäisiä seuraavina vuosina. Sosiaaliturvarahastot ovat ylijäämäisiä. Ydinsektoreiden ulkopuolisten yksiköiden yhteenlaskettu alijäämä on n. 0,2 % suhteessa BKT:hen.

Julkisyhteisöjen sulautettu EDP-velka suhteessa BKT:hen pysyy ennallaan v. 2019. Ydinsektoreiden velkasuhde tasaantuu hetkeksi, mutta kääntyy kasvu-uralle vuodesta 2021 alkaen. Velasta suurin osa on valtion budjettitalouden velkaa. Myös kunnilla ja kuntayhtymillä on velkaa merkittävästi. Ydinsektoreiden ulkopuolisista yksiköistä lähinnä kiinteistöyhtiöillä ja muutamilla muilla yksiköillä on velkaa. Ydinsektoreiden ulkopuolisten yksiköiden velka kasvaa hitaasti yksiköiden alijäämän verran vuosittain. Julkisyhteisöjen alasektoreihin kuuluvista yksiköistä löytyy lista Tilastokeskuksen verkkosivuilta¹⁾.

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

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Julkisyhteisöt yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-0,7	-0,8	-1,0	-1,4	-1,5	-1,5	-1,4
Velka suhteessa BKT:hen	60,8	58,9	58,8	58,8	59,7	60,6	61,6
Ydinsektorit yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-0,4	-0,6	-0,8	-1,2	-1,3	-1,3	-1,2
Velka suhteessa BKT:hen	58,7	57,1	56,9	56,7	57,5	58,3	59,2
Ulkopuoliset yksiköt yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Velka suhteessa BKT:hen	2,1	1,9	2,0	2,1	2,2	2,4	2,5

3.3. Talouden rakennemuutos, väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys

Suomen talous on viimeisen vuosikymmenen ajan kärsinyt teollisuuden rakennemuutoksesta, joka on heikentänyt talouden kasvumahdollisuuksia. Suomen bruttokansantuote ylitti vuoden 2008 finanssikriisiä edeltävän tason vasta v. 2018, ja tuottavuuskasvu on edelleen heikkoa. Tulevien vuosien kasvunäkymää heikentää lisäksi työikäisen väestön määrän supistuminen. Julkisen talouden heikkoon tilaan on pitkän taantuman lisäksi osaltaan vaikuttanut eläkeläisten määrän riipeä kasvu. Muun muassa eläkemenojen kasvu selittää sitä, että noususuhdanteesta huolimatta julkinen talous ei ole pystynyt kipuamaan ylijäämäiseksi.

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

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

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

Valtiovarainministeriö arvioi kestävyysvajeen olevan runsas 4½ % suhteessa BKT:hen. Tämän mukaan julkista taloutta on sopeutettava pysyvästi runsas 4,5 % suhteessa BKT:hen tai tulevaisuuden menopaineita hillittävä rakenteellisin uudistuksin, jotta tulot ja menot olisivat pitkällä aikavälillä tasapainossa. Kestävyysvaje muodostuu ennen kaikkea väestön ikääntymiseen liittyvistä kustannuksista. Kestävyysvajearviossa tehdään tulevasta kehityksestä oletuksia, joihin liittyy epävarmuutta. Epävarmuudesta huolimatta laskelma tarjoaa johdonmukaisen tavan tarkastella julkisen talouden edessä olevia haasteita ja keinoja niiden ratkaisemiseksi.

4. Valtion taloudelliset vastuut ja riskit

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

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

Valtion rahoitusomaisuudessa yhtiöomistusten arvot voivat mm. suhdanteista johtuen vaihdella merkittävästikin. Valtio on saanut vuosina 2007—2018 omistuksistaan osinkotuloja 1,1—1,9 mrd. euroa vuosittain. Vuonna 2018 valtion saamat osinkotulot olivat n. 1,4 mrd. euroa.

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Varat							
Valtion reaali-varat	51,1	52,4	53,2	52,7	53,1	53,4	
% BKT:sta	25,6	25,8	25,9	25,1	24,6	23,8	
Valtion rahoitusvarallisuus	58,5	59,5	60,4	61,1	61,4	64,0	66,1
% BKT:sta	29,3	29,3	29,4	29,1	28,4	28,6	28,5 ¹⁾
— josta							
Valtion kassa	7,4	4,6	3,1	4,4	3,1	3,0	2,1
Solidium	7,2	8,2	7,6	6,8	7,8	8,6	6,8
Muut noteeratut osakeomistukset	7,8	9,5	10,9	10,2	11,5	15,2	17,3
Asuntorahaston saamiset	7,5	6,9	6,4	5,9	5,2	4,6	4,2
Vastuut							
Valtion velka	83,9	89,7	95,1	99,8	102,3	105,8	105,0
% BKT:sta	42,0	44,1	46,3	47,5	47,3	47,3	45,2 ¹⁾
Kuntien velka	13,0	14,9	16,8	18,0	19,0	19,2	20,1
% BKT:sta	6,5	7,3	8,2	8,6	8,8	8,6	8,7 ¹⁾
Valtion takaukset ²⁾	33,7	35,0	39,2	44,2	46,1	52,3	56,6
% BKT:sta	16,9	17,2	19,1	21,1	21,3	23,4	24,4 ¹⁾
— Finnvera	14,8	14,6	17,5	22,6	22,6	27,7	30,3
— Opintolainat	1,5	1,6	1,8	2,0	2,3	2,7	3,4
— ERVV	5,1	6,2	6,6	6,2	6,3	7,0	7,0
— Suomen Pankki	0,8	0,7	0,6	0,5	0,6	0,4	0,5
— Valtion rahastot	10,2	11,2	11,8	12,3	13,2	13,8	14,6
— Muut	1,2	0,8	0,9	0,6	1,1	0,6	0,8
Pääomavastuut	17,0	17,1	17,2	17,8	18,0	17,9	17,9
% BKT:sta	8,5	8,4	8,4	8,5	8,3	8,0	7,7 ¹⁾
Muut vastuut	119,0	117,8	132,9	130,8	129,5	128,3	127,6
% BKT:sta	59,6	57,9	64,7	62,3	59,9	57,3	55,0 ¹⁾
— Talousarviotalous ³⁾	117,0	115,4	130,4	128,3	126,9	125,5	124,7
— Rahastotalous	0,5	0,6	0,7	0,9	1,2	1,6	1,7
— Liikelaitokset	1,5	1,8	1,8	1,6	1,4	1,2	1,2

1) Ennakkotieto

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

3) Sisältää eläkevastuun. Eläkevastuun määrä vuoden 2018 lopussa oli 92,1 mrd. euroa.

Valtion vastuiden suurimmat osa-alueet ovat valtionvelka, eläkevastuut sekä valtiontakaukset ja -takuut. Eläkevastuun määräksi vuoden 2018 lopussa on laskettu 92,1 mrd. euroa. Suurin kasvu viimeisten 10 vuoden aikana on tapahtunut valtionvelan sekä valtiontakauksien ja -takuiden määrässä. Valtionvelka on vuodesta 2008 kasvanut 54 mrd. eurosta 105 mrd. euroon v. 2018. Val-

tiontakaus- ja takuukanta on vuodesta 2010 kasvanut 23,2 mrd. eurosta 56,6 mrd. euroon vuoden 2018 lopussa.

Erityisesti Finnveraan ja valtion rahastoihin liittyvien takauksien kanta on kasvanut. Rahastojen 14,6 mrd. euron takaukannasta pääosa — vuoden 2018 lopussa 14,5 mrd. euroa — muodostuu Valtion asuntorahaston kautta annetuista takauksista. Finnveran takausten kasvu on kohdistunut vientitakuisiin ja Finnveran varainhankintaan. Vientitakuiden osuus vuoden 2018 lopussa oli 19,7 mrd. euroa, josta nostettujen vastuiden määrä oli 10,3 mrd. euroa. Vienninrahoituksessa tyyppillistä on takausvastuiden keskittyminen tietyille toimialoille ja suuriin asiakaskokonaisuuksiin. Valtion asuntorahaston takaukannan kasvu on painottunut valtion takaamaan vuokratalo- ja asumisoikeustalorahoitukseen, johon kohdistuva takaukanta oli vuoden 2018 lopussa 12,4 mrd. euroa. Yksityishenkilöiden asuntolainoihin kohdistuva takaukanta oli vuoden 2018 lopussa 2,1 mrd. euroa. Vuokra- ja asumisoikeustalorahoituksessa keskeinen riski liittyy valtion lainoittamiin ja takaamiin kohteisiin, jotka sijaitsevat väestöltään vähenevillä alueilla, joilla käyttöasteet alenevat ja kiinteistöjen arvot laskevat. Takausvastuiden lisäksi merkittävään osaan valtion takaa-masta asuntorahoituksesta sisältyy valtion korkotuki, joka korkotasojen noustessa kasvattaa valtion maksuvelvoitetta.

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

Ehdollisiin vastuisiin kuuluvat myös kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavat pääomavastuut, joiden määrä on n. 17,9 mrd. euroa. Pääosan pääomavastuista on vuodesta 2012 alkaen muodostanut Euroopan vakaussmekanismiin (EVM) liittyvä pääomavastuu 11,1 mrd. euroa. Suomen kokonaisvastuut v. 2010 alkaneen eurokriisin hoidosta olivat vuoden 2018 lopussa n. 10,3 mrd. euroa, josta Euroopan rahoitusvakaussvälineen (ERVV) takausvastuun osuus on 7,0 mrd. euroa ja EVM:n maksetun pääomaosuuden osuus 1,4 mrd. euroa.

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

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

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

5. Valtiontalous

Valtiontalouden kehyspäättös luo sitovan nelivuotisen kehyksen pääministeri Rinteen hallituksen kaudelle. Kehyspäättös pohjautuu 4.4.2019 päätettyyn tekniseen kehyspäättökseen, joka tarkistetaan vuosille 2020—2023 ottaen huomioon hallitusohjelmasta aiheutuvat muutokset, hinta- ja rakennekorjaukset sekä uusin valtiovarainministeriön ennuste.

5.1. Valtiontalouden kehysääntö

Pääministeri Rinteen hallitus jatkaa valtiontalouden menokehysmenettelyä. Hallitusohjelman liitteenä 3 on valtion budjettitalouden menojen kehitystä ohjaava koko vaalikauden kattava menosääntö. Tässä kehyspäättöksessä hallitus vahvistaa reaalisen valtiontalouden kehyksen vuosille 2020—2023. Valtiontalouden kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaaliseen vaalikauden kokonaiskehukseen, johon tehdään vuosittain vain tarvittavat hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakennekorjaukset. Kehysjärjestelmä perustuu ex ante -tarkasteluun, eli se rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää.

Hallitusohjelmassa todetaan, että valtiontalouden vuoden 2023 kehystaso on 1,4 mrd. euroa korkeampi kuin teknisessä kehyspäättöksessä. Hallitusohjelmassa ei päätetty vuosien 2020—2022 kehystasoa, mutta se on johdettu hallitusohjelman liitteiden 1 ja 2 mukaisista päätöksistä. Vuosien 2020—2022 kehystason asettamisessa on varauduttu myös ennakoimattomiin määrärahatarpeisiin. Lisätalousarvioita varten hallitus varaa kehyksestä vuosittain 300 milj. euroa (poislukien v. 2023, jonka lisätalousarviovaraus on 100 milj. euroa). Lisäksi hallitus on päättänyt 1,7 mrd. euron suuruudesta kehysvarauksesta vuosille 2021—2022 tulevaisuusinvestointiehtotuksia varten. Jos tätä kehysvarausta jää käyttämättä, kehystasoa lasketaan vastaavasti.

Alla olevassa taulukossa kuvataan vaalikauden kehyksen muodostuminen.

Vaalikauden kehys vuosille 2020—2023 (vuoden 2020 hinnoin), milj. euroa

	2020	2021	2022	2023
Kehyspäättös 4.4.2019	44 853	46 417	46 582	46 716
Hallitusohjelman mukaiset kehykseen kuuluvat menot yhteensä	2 058	2 884	2 518	1 400
— pysyvät kehysmenojen lisäpanostukset	1 078	1 375	1 318	1 370
— pysyvät kehysmenojen uudelleenkohdennukset	-50	-50	-125	-100
— kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit (kehysmenot)	730	419	175	
— varaus tulevaisuusinvestointien rahoitukseen		840	850	
— lisätalousarviovaraus	300	300	300	100
Edellisen vaalikauden kuntien verotulomenetysten kompensatioiden siirto kehykseen kuuluviksi	1 012	1 012	1 012	1 012
Kehystason muut rakenteelliset tarkistukset	-251	-191	-293	-388
Kehystason hinta- ja kustannustarkistukset	-45	-37	-38	-34
Varaus ennakoimattomiin menotarpeisiin vuosina 2020—2022	150	244	135	
Vaalikauden kehystaso (ml. lisätalousarviovaraus)	47 778	50 329	49 915	48 706

Vaalikauden vaihteessa siirretään kehyksen ulkopuolelta kehyksen piiriin edellisten vaalikausien veroperustemuutosten myötä kunnille osoitetut kompensatiot. Vain kuluvan vaalikauden veroperustemuutosten kompensatiot ovat kehyksen ulkopuolella. Lisäksi kehystasoa alennetaan hallitusohjelman mukaisesti energiaveron palautusjärjestelmässä tapahtuvia muutoksia vastaavasti. Vaalikauden kehykseen tehdään nämä tekniset korjaukset sekä muita rakenteellisia tarkistuksia. Hintaja kustannustasotarkistukset laskevat vuosien 2020—2023 kehykseen kuuluvien menojen kokonaistasoa n. 40 milj. eurolla verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Jo teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa huomioitiin lakisääteiset indeksikorotukset jäädytettyjen vuosien jälkeen normaaliksi. Rakenteellisia sekä hintaja kustannustasotarkistuksia avataan tarkemmin liitteessä 2.

5.2. Budjettitalouden menokehitys ja määrärahakehitys

Budjettitalouden menojen kehitys 2020—2023

Vuonna 2020 budjettitalouden menojen arvioidaan olevan n. 57,6 mrd. euroa, mikä on n. 2,1 mrd. euroa enemmän kuin vuoden 2019 varsinaisessa talousarviossa. Muutos aiheutuu pääosin pääministeri Rinteen hallitusohjelman mukaisista pysyvistä menolisäyksistä sekä vuosien 2020—2022 määräaikaista lisäyksistä erityisesti hallituksen tulevaisuusinvestointeihin. Myös täysimääräiset indeksikorotukset sekä veroperustemuutosten vaikutusten kompensatio kunnille näkyvät menojen nousuna vuoteen 2019 verrattuna. Toisaalta valtionvelan korkomenot alenevat.

Vuoteen 2023 mennessä budjetin menot kohoavat n. 59,2 mrd. euroon. Nousua selittävät mm. hävittäjähankintojen menojen budjetointi vuosille 2021—2023, asteittain kasvavat pääministeri Rinteen hallituksen pysyvät menolisäykset, ikäsidonnaisten menojen kasvu sekä eräät muutokset kehyksen ulkopuolisissa menoissa (ks. alla). Budjettitalouden menojen arvioidaan kasvavan kehyskaudella 2020—2023 nimellisesti keskimäärin n. 3 % vuodessa. Reaalisen menojen keskimääräisen vuosikasvun arvioidaan olevan n. 1 %.

Verrattuna keväällä 2019 laadittuun tekniseen kehyspäätökseen hallinnonalojen menot nousevat keskimäärin n. 1,6 mrd. eurolla per vuosi. Muutos johtuu lähinnä pääministeri Rinteen hallitusohjelman mukaisista pysyvistä ja kertaluonteisista menolisäyksistä. Toisaalta valtionvelan vuositteiset korkomenot alenevat keskimäärin n. 0,5 mrd. eurolla.

Kehyksen ulkopuoliset menot

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

Kehyksen ulkopuolisten menojen arvioidaan olevan n. 10,2 mrd. euroa v. 2020, joka on n. 1,2 mrd. euroa vähemmän kuin vuoden 2019 varsinaisessa talousarviossa. Tästä n. 1,0 mrd. euroa selittyy sillä, että edellisen vaalikauden veroperustemuutosten kompensatiot kunnille siirretään teknisesti vaalikauden vaihteessa kehyksen ulkopuolelta kehykseen kuuluviksi.

Kehyskaudella kehyksen ulkopuoliset menot nousevat yli 0,5 mrd. eurolla ollen n. 10,7 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla. Kuntien verotulomenetyksen kompensatiot kasvavat koko kehyskauden ajan lähinnä johtuen ansiotuloverotukseen tehtävistä indeksitarkistuksista. Lisäksi arvonlisäveromenojen taso nousee merkittävästi v. 2021, mikä johtuu puolustusvoimien hävittäjähankintoihin liittyvistä arvonlisäveromenoista.

Verrattuna viime kevään tekniseen kehyspäätökseen kehyksen ulkopuoliset menot alenevat n. 0,9—1,4 mrd. eurolla/vuosi. Pääosin muutos aiheutuu yllä mainitusta edellisen vaalikauden veroperustemuutosten kompensatioiden siirtämisestä teknisesti kehykseen kuuluviksi. Lisäksi valtionvelan korkomenojen tason arvioidaan alenevan merkittävästi uuden korkotasoennusteen myötä (n. 0,4—0,7 mrd. eurolla/vuosi). Toisaalta arvonlisäveromenot kasvavat lähinnä hallitusohjelman mukaisten hankkeiden ja hankintojen myötä. Myös suhdanneluonteisten menojen tarvearviot ovat tarkentuneet hieman ylöspäin verrattuna tekniseen kehyspäätökseen.

	2020	2021	2022	2023
Suhdanneluonteiset menot	4,4	4,2	4,2	4,2
Veroperustemuutosten kompensatiot kunnille	0,3	0,5	0,7	0,8
EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot	1,1	1,1	1,1	1,1
Rahapelitoiminnan voittovarojen tuottoa vastaavat menot	1,0	1,0	1,0	1,0
Korkomenot	0,9	0,7	0,7	0,7
Finanssisijoitukset	0,3	0,3	0,3	0,3
Tekniset läpivirtaukset	0,4	0,3	0,3	0,4
Arvonlisäveromäärärahat	1,3	1,7	1,7	1,7
Siirto valtion televisio- ja radorahastoon	0,5	0,5	0,5	0,5
Yhteensä	10,2	10,4	10,5	10,7

Hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakenteelliset tarkistukset

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

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

	2020 TAE	2021	2022	2023
23. Valtioneuvoston kanslia	194	190	190	190
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	25	25	25	25
Yhteensä	219	215	215	214
24. Ulkoministeriö	1 103	1 126	1 150	1 187
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	153	153	154	154
Yhteensä	1 256	1 279	1 304	1 341

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

	2020 TAE	2021	2022	2023
25. Oikeusministeriö	907	903	902	913
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	47	47	47	47
Yhteensä	954	949	949	960
26. Sisäministeriö	1 389	1 360	1 338	1 336
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	131	120	145	144
Yhteensä	1 520	1 480	1 483	1 480
27. Puolustusministeriö	2 791	4 247	4 268	4 260
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	367	738	741	739
Yhteensä	3 158	4 984	5 009	5 000
28. Valtiovarainministeriö	17 785	18 108	17 961	18 180
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	708	896	1 095	1 282
Yhteensä	18 493	19 004	19 056	19 463
29. Opetus- ja kulttuuriministeriö	6 237	6 208	6 250	6 165
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	600	592	571	571
Yhteensä	6 837	6 800	6 822	6 736
30. Maa- ja metsätalousministeriö	1 773	1 653	1 617	1 588
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	916	960	947	942
Yhteensä	2 689	2 613	2 564	2 531
31. Liikenne- ja viestintäministeriö	2 525	2 396	2 379	2 240
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	964	969	989	964
Yhteensä	3 490	3 365	3 368	3 204
32. Työ- ja elinkeinoministeriö	2 318	2 354	2 125	2 119
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	545	458	429	430
Yhteensä	2 863	2 812	2 554	2 548
33. Sosiaali- ja terveysministeriö	9 954	10 079	10 102	9 948
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	4 826	4 685	4 626	4 643
Yhteensä	14 780	14 764	14 728	14 591
35. Ympäristöministeriö	268	282	196	195
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	9	9	9	9
Yhteensä	278	291	206	204
36. Valtionvelan korot	-	-	-	-
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	873	745	673	745
Yhteensä	873	745	673	745
Hallinnonalojen kehykset yhteensä¹⁾	47 378	49 039	48 615	48 462
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista yhteensä	10 174	10 406	10 460	10 707
Pääluokat yhteensä	57 552	59 444	59 076	59 168
Vaalikauden kehys	47 778	50 329	49 915	48 706
— Hallinnonalojen kehykset yhteensä ¹⁾	47 378	49 039	48 615	48 462
— Lisätalousarviovaraus	300	300	300	100
— Jakamaton varaus	100	150	150	144
— Varaus tulevaisuusinvestointeihin	-	840	850	-

¹⁾ Pääluokat 21 ja 22 sisältyvät loppusummaan.

5.3. Budjettitalouden linjaukset 2020—2023

Hallituksen pysyvät menolisäykset

Pääministeri Rinteen hallitusohjelmassa linjattiin yhteensä 1,4 mrd. euron pysyvistä julkisen talouden menolisäyksistä vuoden 2023 tasolla kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna. Panostuksia kohdennetaan mm. sosiaaliturvaan ja sosiaali- ja terveystalouteen, varhaiskasvatukseen, koulutukseen ja tutkimukseen sekä ympäristönsuojeluun ja ilmastopoliittisiin toimiin. Menolisäysten sisältöä on esitelty tarkemmin hallitusohjelman liitteessä 1.

Valtiontalouden kehyspäätöksessä menolisäysten ajoittumista on täsmennetty siten, että pysyvien menojen lisäys on n. 1,1 mrd. euroa v. 2020, n. 1,4 mrd. euroa v. 2021, n. 1,3 mrd. euroa v. 2022 ja n. 1,4 mrd. euroa v. 2023. Menojen jaksotusta on tarkasteltu uudistusten tai hankintojen käynnistämisen valmiudet sekä finanssipolitiikan kokonaisuus huomioon ottaen. Pysyvien menojen lisäysten jakautumista strategiaan kokonaisuuksiin on tarkasteltu alla olevassa taulukossa.

Pääministeri Rinteen hallituksen pysyvät lisäpanostukset strategisten kokonaisuuksien mukaan, milj. euroa

	2020	2021	2022	2023
Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi	57	95	107	108
Suomi kokoaan suurempi maailmalla	83	86	91	100
Turvallinen oikeusvaltio Suomi	32	42	50	69
Elinvoimainen Suomi	422	458	274	191
Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi	33	66	75	70
Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi	414	521	562	619
Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi	38	108	159	213

Kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit vuosina 2020—2022

Hallitus on päättänyt n. 1,4 mrd. euron tulevaisuusinvestointiohjelmasta kertaluonteisiin investointeihin ja yhteiskunnallisesti tärkeisiin kokeiluihin. Toimet rahoitetaan pääosin valtion omaisuustuloilla. Panostuksista 750 milj. euroa kohdistuu vuodelle 2020, 439 milj. euroa vuodelle 2021 ja 175 milj. euroa vuodelle 2022. Lisäksi valtion asuntorahastosta (VAR) kohdennetaan yhteensä yli 200 milj. euron panostukset vuosina 2020—2022.

Tulevaisuusinvestointiohjelman loppuosalle, joka on kooltaan noin 1,7 mrd. euroa, on tehty kehysvaraus vuosille 2021 ja 2022. Ohjelman toimeenpanosta päätetään syksyn 2020 budjettiriihesä osana hallitusohjelman mukaista työllisyystoimia ja menolisäyksiä koskevaa tarkastelua. Jos kehysvarausta jää käyttämättä, kehystasoa lasketaan vastaavasti.

Kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit hallinnonaloittain, milj. euroa

Hallinnonala	2020	2021	2022
UM	14,4	10,3	
OM	6,0	5,5	3,0
SM	18,0	3,0	
VM	14,3	1,3	
OKM	205,4	130,0	120,0
MMM	196,5	35,8	19,1
LVM	40,0	25,0	
TEM	151,4	114,1	7,2
STM	34,1	36,4	26,0
YM	69,4	77,9	
Yhteensä	750,4	439,3	175,3

Vähennykset siirtomäärärahoissa ja toimintamenoissa

Hallitusohjelman mukaisesti siirtomäärärahamenttien tasoja alennetaan pysyvästi yhteensä 50 milj. eurolla vuodesta 2020 lukien kohdentaen vähennykset niihin määrärahoihin, joiden käyttö on viime vuosina perusteettomasti jäänyt merkittävästi alle budjetoidun tason. Alla olevassa taulukossa on esitetty siirtomäärärahojen vähennysten jakautuminen hallinnonaloittain.

Vuosittaisen siirtomäärärahäsäästön jakautuminen hallinnonaloittain, milj. euroa

Hallinnonala	Vähennys vuosina 2020—2022	Vähennys vuonna 2023
VNK	0,5	0,5
UM	1	1
OM	-	1,5
SM	2,1	2
PLM	2,6	2,5
VM	15,5	15
OKM	6,2	6
MMM	5,2	5
LVM	3,6	3,5
TEM	7,2	7
STM	4,1	4
YM	2,1	2

Euroopan komission esitykseen pohjautuvaa EU-jäsenmaksun määrärahatasoa on alennettu 75 milj. eurolla vuonna 2022 ja 50 milj. eurolla vuonna 2023 kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna ajankohtainen neuvottelutilanne huomioiden.

Toimintamenoissa on huomioitu jo kevään tekniseen kehyspäätökseen sisältynyt toimintamenojen säästö (valtion toiminnan digitalisaatio ja tuottavuus), jossa vuodesta 2020 alkaen hallinnonalakohtaisiin toimintamenoihin vähennettynä toimitilamenoilla kohdistuu 0,5 % säästö. Oikeusministeriön, sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonaloja sekä Tullin toimintamenoja

koskee 0,3 prosentin säästö. Valtion toimintamenojen vähennys nousee 18 milj. eurosta v. 2020 73 milj. euroon v. 2023.

Hallituksen päätösperäisiä muutoksia tarkastellaan kuntatalouden osalta luvussa 6 ja koko julkisen talouden tasolla luvussa 8.

5.3.1. Hallinnonalakohtaiset linjaukset

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslian pääluokan määrärahat ovat v. 2020 n. 219 milj. euroa ja v. 2021—2023 n. 215 milj. euron tasolla.

Valtioneuvoston kanslian toimintameno määrärahat ovat 124 milj. euroa v. 2020 ja n. 123 milj. euroa muina kehyskauden vuosina. Hallitusohjelman mukaisesti toimintamenoihin ehdotetaan ilmastopaneelin pyöreän pöydän työhön 0,2 milj. euroa ja hallituksen kokoonpanon muutoksesta aiheutuviin lisämenoihin 0,7 milj. euroa vuodessa. Lisäksi Leo Mechelin -historiahankkeeseen ehdotetaan kehyskaudelle 0,2 milj. euroa vuodessa.

Puoluetoiminnan tukemiseen ehdotetaan 6 milj. euron vuosittaista lisäystä. Ministereiden, heidän valtiosihteeriensä ja erityisavustajien palkkaukseen ehdotetaan yhteensä n. 5 milj. euron korotusta aiheutuen ministerien, valtiosihteerien ja erityisavustajien määrän noususta, palkkioperusteiden tarkistuksista sekä edellisen hallituksen ministereiden palkkioihin kohdistettujen säästöjen poistamisesta.

Ulkoministeriön hallinnonala

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

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan arvopohjassa keskeistä on ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen, demokratian, rauhan, vapauden, suvaitsevaisuuden ja tasa-arvon edistäminen kaikessa kansainvälisessä toiminnassa. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärä on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, parantaa Suomen ja suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia sekä ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta. Ulkoasiainhallinnon toiminta nojaa kattavaan edustustoverkkoon. Vuosina 2020—2022 edustustoverkkoa vahvistetaan neljällä uudella edustustolla. Ulkoasiainhallinnon maahantuloasioiden käsittelyä vahvistetaan sekä ministeriössä että edustustoissa, painopisteenä työperäinen maahanmuutto. Tietoturvallisuuden parantamiseen kiinnitetään erityistä huomiota, ml. turvallinen tiedon välittäminen ja tietoturvahenkilöstön riittävyys.

Hallitus tähtää pitkällä aikavälillä YK-sitoumuksen mukaiseen tavoitteeseen käyttää 0,7 % bruttokansantulosta kehitysyhteistyöhön ja 0,2 % bruttokansantulosta tukeen vähiten kehittyneille maille. Varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahat nousevat 772 milj. euroon v. 2023. Kehyskaudella kehitysyhteistyömäärärahat ovat keskimäärin n. 0,41 % suhteessa bruttokansantuloon vuosittain. Kehitysyhteistyön finanssisijoituksiin varataan vuosittain n. 130 milj. euroa.

Kriisinhallinnan määrärahoissa on otettu huomioon hallitusohjelman linjaukset, ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (2016), siviilikriisinhallintastrategia (2014) ja rauhanvälityksen toimintapideohjelma (2011). Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat ovat ulkoministeriön päälukassa kehyskaudella 53 milj. euroa vuodessa. Määrärahoissa on otettu huomioon ne operaatiot, joihin Suomi on osallistumassa. Siviilikriisinhallinnan määrärahat nousevat 19,6 milj. euroon kehyskauden loppuun mennessä, joka mahdollistaa hallitusohjelman mukaisen 150 asiantuntijan tason.

Rauhanvälitys on osa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ja Suomen ulkopoliittikan vahvistuva painopiste. Rauhanvälitykseen varataan 1,0 milj. euroa v. 2021 nousten 2,0 milj. euroon v. 2023.

Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyöhön osoitetaan 2,4—3,0 milj. euroa vuosittain v. 2021—2023. Alueelliseen yhteistyöhön osallistuminen on Suomelle tärkeä keino edistää vakautta, turvallisuutta, kestävä kehitystä ja taloudellisia yhteistyömahdollisuuksia Itämeren, Barentsin ja arktisella alueella. Tavoitteena on edistää kansainvälisen rahoituksen ohjautumista Suomelle tärkeisiin hankkeisiin.

Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat ovat 954 milj. euroa v. 2020 ja 960 milj. euroa v. 2023. Kun kustannusneutraaleja Senaatti-kiinteistöjen vuokramenomuutoksia (-4 milj. euroa) ei oteta huomioon, tekniseen kehukseen verrattuna kasvua on 18 milj. euroa v. 2023.

Rikosketjun toimintakyvyn sekä rikosvastuun toteutumisen parantamiseksi syyttäjälaitokselle, tuomioistuimille, oikeusavulle ja Rikosseuraamuslaitokselle osoitetaan lisärahoitusta yhteensä 5,2 milj. euroa vuodessa. Lisäksi hallinnonalan resurssien turvaamiseksi osoitetaan oikeuslaitokselle ja Rikosseuraamuslaitokselle 0,7—1,7 milj. euron vuotuinen lisämääräraha. Rikollisuuden ehkäisyä tehostetaan 2,5 miljoonalla eurolla vuodessa v. 2020—2023.

Ylivelkaantumista ja siihen liittyviä ongelmia vähennetään tehokkaasti. Talous- ja velkaneuvonnan saatavuuden parantamiseksi ja palveluihin ohjaamisen tehostamiseksi koko maassa osoitetaan oikeusapu- ja edunvalvontapiireille 1—1,5 milj. euron vuotuinen lisämääräraha.

Turvapaikanhakijoiden oikeusavun vahvistamiseksi suunnataan julkiselle oikeusavulle ja yksityisille avustajille yhteensä 1—1,5 milj. euron vuotuinen lisämääräraha edelliseen kehyspäätökseen verrattuna.

Yleisen edunvalvonnan tarvetta lisää väestön ikääntyminen. Päämiesmäärän kasvusta johtuen edunvalvontatoimistoihin palkataan 10 lisähenkilöä (0,6 milj. euroa vuodessa).

Oikeudenkäynneissä näytön vastaanottaminen keskitetään käräjäoikeuksiin niin, että todistelu taltioidaan hovioikeuskäsittelyä varten. Henkilötodistelun vastaanottaminen hovioikeudessa kuva- ja äänitallenteelta nykyaikaistaa hovioikeusmenettelyä, selkeyttää hovioikeuden roolia käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuutta kontrolloivana tuomioistuimena ja siirtää oikeudenkäynnin painopistettä käräjäoikeuteen. Tähän osoitetaan 5,5 milj. euroa lisämäärärahaa vuodesta 2021 alkaen. Lisäksi yleisten tuomioistuinten AIPA-tietojärjestelmähankkeen istuntosalivarustelusta aiheutuviin ylläpitomenoihin osoitetaan 0,5 milj. euron vuotuinen lisämääräraha.

Ulosotossa harmaan talouden torjuntaan ohjatulla 1,3 milj. euron vuotuisella lisämäärärahalla on laajennettu erikoisperinnän toiminta valtakunnalliseksi. Määrärahaa on käytetty myös konkursiin asetettujen velallisten toiminnan selvittämiseen. Rahoitusta jatketaan vuodesta 2020 lukien.

Ulosottolaitoksen toimipisteverkko säilytetään nykyisellään, mistä aiheutuviin lisämenoihin osoitetaan asteittain kasvava lisämääräraha (1,2 milj. euroa v. 2023).

Vaikutusarvioiteja vahvistetaan lainvalmistelussa keskittämällä vaikutusarvointien tekeminen oikeusministeriöön (0,4 milj. euroa vuodesta 2021 alkaen). Kyseessä on kaikille ministeriöille tarjottava palvelu, jonka tehtävänä on ohjata, tukea ja tuottaa vaikutusarvioiteja.

Sisäministeriön hallinnonala

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

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

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

Siviilitiedustelutoiminnan ohjauksen ja Suojelupoliisin laillisuusvalvonnan vahvistamiseksi vuodelle 2020 lisätään 0,38 milj. euroa ja vuosille 2021 ja 2022 lisätään 0,190 milj. euroa.

Suomen kriisinhallintapolitiikan kehittämiseksi laaditaan kokonaisvaltainen ylivaalikautinen kriisinhallinnan tavoitelinjaus toiminnan vaikuttavuuden ja resurssien käytön suunnitelmallisuuden tehostamiseksi samoin kuin määrällisesti riittävän osallistumisen varmistamiseksi. Tavoitteena on nostaa siviilikriisinhallinnan osallistumistaso vähintään 150 asiantuntijaan. Kriisinhallintakeskuksen toimintamenoihin lisätään vuositasolla 0,4 milj. euroa.

Rikosvastuun toteutumiseksi ja rikosten käsittelyaikojen nopeuttamiseksi lisätään poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten voimavaroja siten, että koko oikeudellisen prosessin käsittelyajat lyhenisivät (esitutkinta, syyttäminen ja tuomioistuinkäsittely lainvoimaiseen tuomioon), sekä huolehditaan poliisin ja syyttäjän välisestä yhteistyöstä. Hallitusohjelman mukaan poliisien määrä nostetaan 7 500 henkilötyövuoteen vuoteen 2023 mennessä. Erilaisista etnisistä taustoista tulevien hakeutumista poliisikoulutukseen pyritään edistämään.

Poliisi pyrkii toiminnallaan erityisesti vähentämään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia, erityisesti lapsiin kohdistuvia rikoksia sekä lähisuhdeväkivaltaa. Radikalisaatiota ehkäistään viranomaisten ja järjestöjen yhteistyöllä. Harmaan talouden torjuntaohjelmaa jatketaan ja poliisin talousrikostutkinnan suorituskykyä kehitetään. Verkossa tapahtuvan rikollisuuden tutkintaa ja torjuntaa vahvistetaan. Perustetaan ryhmä ihmiskaupparikosten paljastamiseen ja tutkimiseen. Hallitus lisää viranomaisten läsnäoloa ja näkyvyyttä

etenkin alueilla, joissa on heikoin palvelutaso. Poliisille määritellään enimmäisvasteajat koko Suomeen. Lähiöpoliisitoimintaa, raskaan liikenteen valvontaa sekä ennalta ehkäisevää työtä kehitetään. Poliisi ohjaa kohtaamansa henkilöt muiden tämän tarvitsemien palveluiden piiriin kuten päihdehuoltoon ja terveystalouteen.

Uuden tiedustelulainsäädännön tehokas ja asianmukainen soveltaminen varmistetaan Suojelupoliisi saa kehyskaudella käyttöönsä uudet toimintaansa tukevat tietojärjestelmät, joiden investointimenoihin on Suojelupoliisille lisätty rahoitusta.

Rajavartiolaitoksen suorituskykyä kehitetään muuttuvassa toimintaympäristössä. Hallitusohjelma sisältää rajaturvallisuuden ja rajavartiijamäärän turvaamiseksi lisämäärärahaa, vuoden 2023 tasolla lisäys on 4,3 milj. euroa. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvien joukkojen menoihin varataan vuoden 2023 tasolla 4,8 milj. euroa. Rajavartiolaitoksen öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntavalmiutta kehitetään.

Pelastustoimen voimavarat varmistetaan ottaen huomioon kansalliset ja alueelliset palvelutarpeet.

Hallitusohjelman mukaisesti Häätakeskuslaitoksen toiminta ja suorituskyky turvataan. Häätakeskuslaitoksen voimavaroja lisätään vuosittain niin, että vuoden 2023 tasolla lisäys on 2,5 milj. euroa. Uuden häätakeskustietojärjestelmän, Erican, ylläpitomenojen rahoitusvastuut ratkaistaan kehyskauden alkupuolella.

Maahanmuuttoviraston turvapaikkahakemusten ruuhkanpurkuun lisätään 3 milj. euroa vuosille 2020 ja 2021. Lisäksi Maahanmuuttoviraston päätöksentekoresurssien turvaamiseen lisätään 10 milj. euroa vuosille 2020 ja 2021.

Keskeisiin maahanmuuttomaihin pyritään resurssien puitteissa sijoittamaan maahanmuuton yhdyshenkilöitä. Kiintiöpakolaisten määrä nostetaan v. 2020 vähintään 850 pakolaisen tasolle. Tämän jälkeen kiintiöpakolaisten määrä arvioidaan vuosittain välille 850–1 050 ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrä. Turvapaikkahakemukset käsitellään ilman aiheettomia viivästyksiä yksilöllisessä ja oikeusturvan takaavassa menettelyssä tavoitteena kuuden kuukauden käsittelyaika. Vapaaehtoisen paluun järjestelmää kehitetään ensisijaisena vaihtoehtona turvata kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistuminen kestävää paluuta tukien. Pyritään tekemään palautussopimukset kaikkien keskeisten kolmansien maiden kanssa, joiden kansalaisia Suomi voi palauttaa turvallisesti.

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

Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriön hallinnonalan määrärahataso on 3,2 mrd. euroa v. 2020 ja se kasvaa kehyskaudella 5,0 mrd. euroon. Muutos aiheutuu Puolustusvoimien strategiaan suorituskyyhankkeisiin suunnitellusta rahoituksesta.

Suomi pitää huolen uskottavasta kansallisesta puolustuksestaan ja sen riittävästä resursoinnista. Suomen puolustuskyky perustuu yleiseen asevelvollisuuteen, koulutettuun reserviin, koko maan puolustamiseen ja korkeaan maanpuolustustahtoon. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämääränä on ehkäistä Suomen joutuminen sotilaallisen konfliktin osapuoleksi. Toimintaympäristön kehitystä vastaavan puolustuskyvyn ylläpito ja sen kehittämisedellytykset varmistetaan turvaamalla puolustushallinnolle riittävät resurssit. Puolustuksen resursoinnissa noudatetaan vuoden 2017 puolustusselontekoa.

Kehyskaudella toteutetaan meri- ja ilmapuolustuksen pääjärjestelmien hankkeet, joissa korvataan merivoimien vanheneva taistelualuskalusto ja ilmavoimien Hornet-hävittäjäkaluston suorituskyyky. Molemmat hankinnat kuuluvat valtion menokehysten piiriin. Kehykset sisältävät Laivue 2020 -hankkeen menoja vuositasolla 192—194 milj. euroa ja monitoimihävittäjien hankinnan kolmen ensimmäisen vuoden arvioitua rahoitusta vuodesta 2021 alkaen yhteensä 4,5 mrd. euroa.

Toimintamenoihin on lisätty rahoitusta hallitusohjelman mukaisesti Puolustusvoimien henkilö- ja tehtävämäärän lisäämiseksi hallituskauden aikana noin sadalla tehtävällä, kertausharjoitusten määrän asteittaiseen nostamiseen kehyskaudella sekä vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen uudelleenjärjestelyihin. Vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen uuden toimintamallin toimeenpanoa varten määrärahoja on myös kohdennettu uudelleen hallinnonalan sisällä.

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

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriön pääluokan vuotuinen määrärahataso kasvaa vuoden 2020 18,5 mrd. eurosta 19,5 mrd. euroon v. 2023. Määrärahatasoa korottaa mm. kuntien tukemisen määrärahojen nousu 0,7 mrd. eurolla vuodesta 2021 vuoteen 2023. Vuosien 2020—2022 määrärahoihin sisältyvät kertaluonteiset lisäpanostukset Verohallinnon digitalisointiin yhteensä 24 milj. euroa ja valtiovarainministeriön yleiseen digitalisaation edistämiseen yhteensä 46 milj. euroa.

Väestörekisterikeskuksen, maistraattien ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtävät yhdistetään uudeksi Digi- ja väestötietovirastoksi vuoden 2020 alusta. Uuden viraston määräraha on 48,1 milj. euroa v. 2021 laskien 45,3 milj. euroon kehyskauden lopussa. Viraston määrärahaa alentaa etenkin käynnissä olevan tuottavuushankkeen myötä syntyvät tuottavuushyödyt, jotka aiempien päätösten mukaisesti sisältyvät kehykseen.

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

Kehyskaudella maksujen Euroopan unionille arvioidaan nousevan 2,4 mrd. eurosta 2,5 mrd. euroon. Vuosi 2021 on EU:n monivuotisen rahoituskehysten (2021—2027) ensimmäinen vuosi. EU:n rahoituskehystä koskevat neuvottelut ovat kesken, joten päätöstä asiasta ei vielä ole. Suomen EU-maksujen taso kehyskaudella 2021—2023 on arvioitu komission EU:n monivuotista rahoituskehystä ja omien varojen päätöstä koskevien ehdotusten (julkaistu 2.5.2018) pohjalta. Myös Iso-Britannian tulevia maksuja unionille johtuen mm. Britannian osallistumisesta EU:n ohjelmiin vuoden 2020 jälkeen ei ole voitu huomioida Britannian ja unionin tulevaan suhteeseen liittyvien avoimien kysymysten takia. Hallitusohjelman mukaisesti Suomen EU-maksujen määrärahasta vähennettiin 75 milj. euroa v. 2022 ja 50 milj. euroa v. 2023.

Hallitusohjelmakirjausten perusteella kaivostoiminta poistetaan energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen piiristä ja energiaintensiivisten yritysten energiaveron palautus poistetaan siirtymäkauden kuluessa kustannusneutraalisti alentamalla sähköveroluokan II veroa kohti EU-minimiä. Julkisen talouden suunnitelmassa teknisenä oletuksena on, että nämä toimet ajoittuvat vuosille 2021 ja 2022, minkä seurauksena energiaverojen palautusten arvioidaan laskevan 119 milj. eurolla v. 2022 ja 230 milj. eurolla v. 2023.

Senaatti-kiinteistöjen investoinneista saa aiheutua menoja enintään 290 milj. euroa vuodessa v. 2021—2023.

Kuntien tukeminen

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus pysyy v. 2021 vuoden 2020 7,1 mrd. euron tasossa ja nousee kehyskaudella 7,4 mrd. euroon. Peruspalvelujen valtionosuuden tasoa pienentää edelliseen kehukseen verrattuna v. 2020 toteutettava kuntien verotulomenetysten kompensaaation siirtäminen omalle momentilleen. Kuntien verotulomenetysten kompensaatiot nousevat 2,3 mrd. eurosta 2,4 mrd. euroon v. 2021 ja nousevat kehyskauden loppuun mennessä 2,8 mrd. euroon.

Eduskunta on hyväksynyt lakialoitteen lastensuojelun jälkihuollon yläikärajan nostamisesta 21 vuodesta 25 vuoteen vuodesta 2020 lähtien. Muutoksen arvioidaan lisäävän kuntien kustannuksia 48 milj. euroa v. 2023. Tähän liittyen kuntien peruspalvelujen valtionosuutta lisätään vuosittain 12 milj. euroa vuosina 2020—2023.

Edellisellä hallituskaudella päätettiin, että v. 2020 aloitetaan ensimmäisen vieraan kielen opiskelun aikaistaminen. Tähän liittyen kuntien peruspalvelujen valtionosuutta lisätään 7,5 milj. euroa v. 2020 ja 12 milj. euroa vuodesta 2021 alkaen.

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

Vuoden 2020 talousarvion yhteydessä kuntien verotulomenetysten kompensaatiot vuosilta 2010—2019 siirretään peruspalvelujen valtionosuusmomentilta omalle momentilleen. Siirrettävät kompensaatiot ovat yhteensä 1 967 milj. euroa. Vuosien 2020—2023 kompensaatiot ovat 890 milj. euroa. Näin kompensatioiden taso kasvaa vuoden 2020 2 279 milj. eurosta kehyskauden loppuun mennessä 2 857 milj. euroon.

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään osoitetaan 40 milj. euroa vuodessa vuosina 2020—2023. Kannustinjärjestelmän rahoitus on siirtoa kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta.

Hallitusohjelman mukaisesta peruspalvelujen kehittämisestä aloitetaan v. 2020 Vaasan keskussairaalan muutos laajan päivystyksen sairaalaksi (1 milj. euroa), perheiden ja elämäntilanteiden moninaisuuden tukeminen (2 milj. euroa) sekä 1.8.2020 alkaen subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden laajennus (vuositason kustannus 17 milj. euroa) ja varhaiskasvatuksen ryhmäkokojen pienentäminen (vuositaso 16 milj. euroa).

Vuonna 2021 toteutetaan asiakasmaksulain kokonaisuudistus, jossa mm. laajennetaan perusterveydenhuollon maksuttomuutta sekä kohtuullistetaan maksuja. Kuntien peruspalvelujen valtionosuutta lisätään asiakasmaksulain uudistukseen liittyen 45 milj. euroa. Lisäksi vuodesta 2022 alkaen toteutetaan seulontaohjelman laajennus, johon liittyen valtionosuutta lisätään 10 milj. euroa ja tiukennetaan lastensuojelun henkilöstömitoitusta, johon liittyvä valtionosuuden lisäys on 9 milj. euroa. Näihin uusiin ja laajeneviin tehtäviin peruspalvelujen valtionosuuslain mukainen valtionosuusprosentti on 100.

Useita keskeisiä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan uudistuksia on tarkoitus rahoittaa vuosina 2020—2022 sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa hankerahoituksena. Näitä ovat hoivahenkilöstön vähimmäismitoituksen nostaminen, peruspalveluiden saatavuus (hoitotakuu), kotihoidon resurssit ja omaishoidon kehittäminen, kansallinen mielenterveysstrategia, lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman jatko sekä vammaispalvelulain kokonaisuudistus. Vuodesta 2023 alkaen rahoitus kohdistuisi tuleville maakunnille. Koska maakuntien rahoitukselle ei kuitenkaan vielä ole omaa momenttia, on näiden uudistusten rahoitus, yhteensä 209 milj. euroa, lisätty vuodesta 2023 alkaen peruspalvelujen valtionosuusmomentille.

Pääministeri Rinteen hallitusohjelman mukaan hallitus käynnistää sote-uudistuksen valmistelun ottaen huomioon edellisten vaalikausien valmistelu ja perustuslailliset reunaehdot. Uudistuksessa kootaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille. Myös pelastustoimen järjestäminen siirretään maakuntien tehtäväksi. Itsehallinnollisia maakuntia tulee 18. Hallitus selvittää Uudenmaan, pääkaupunkiseudun tai Helsingin alueen erillisratkaisun yhteistyössä alueen kaupunkien ja kuntien kanssa vuoden 2019 loppuun mennessä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskaudella keskimäärin 6,8 mrd. euroa vuodessa. Vuosien 2020—2022 määrärahat sisältävät n. 120 milj. euron vuosittaiset kerta-luonteiset lisäpanostukset.

Subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus palautetaan ja lisäksi pienennetään varhaiskasvatuksen suhdelukua kasvattajaa kohden. Vahvistetaan oppilas- ja opiskelijahuollon palveluja perusopetuksessa ja toisella asteella kohdentamalla tähän 10 milj. euroa v. 2021, 20 milj. euroa v. 2022 ja 29 milj. euroa v. 2023. Lisäksi edistetään maksuttomia harrastusmahdollisuuksia koulupäivän yhteydessä 5 milj. eurolla v. 2020 sekä vuosittain 14,5 milj. eurolla vuosina 2021—2023. Kerta-luonteisena lisäpanostuksena toteutetaan v. 2020—2022 perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen

laatu- ja tasa-arvo-ohjelmat. Perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan kohdennetaan yhteensä 180 milj. euroa ja varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan yhteensä 125 milj. euroa.

Korotetaan oppivelvollisuusikä 18 ikävuoteen ja toteutetaan maksuton toisen asteen koulutus. Oppivelvollisuuden laajentamiseen ja toisen asteen maksuttomuuteen varataan 22 milj. euroa v. 2021, 65 milj. euroa v. 2022 ja 107 milj. euroa v. 2023.

Lukiokoulutuksen uudistuksen toimeenpanoa jatketaan. Lukiokoulutuksen yksikköhinnan vahvistamiseen tehdään 7,5 milj. euron tasokorotus, mikä vahvistaa lukioiden rahoitusta kuntien rahoitusosuus huomioiden 18 milj. eurolla. Edellisen kehyspäätöksen mukaisesti ylioppilastutkinnon uusimiskertojen lisääntymisestä aiheutuviin kustannuksiin varataan 0,75 milj. euroa v. 2020 ja lukiouudistuksen toimeenpanoon v. 2021 4 milj. euroa ja vuodesta 2022 eteenpäin 8,53 milj. euroa sisältäen ylioppilastutkinnon uusimiskertojen lisäkustannukset. Taiteen perusopetuksen rahoitukseen tehdään 2 milj. euron tasokorotus.

Ammatillisen koulutuksen uudistuksen toimeenpanoa jatketaan. Vuoden 2018 alusta voimaan tulleen ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanoa jatketaan kehyskaudella aiempien päätösten mukaisesti. Työpaikkaohjaajien koulutuksen lisäämiseen tehdään 2,5 milj. euron tasokorotus. Kertaluonteisena lisäpanostuksena kohdennetaan v. 2020 ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen sekä opetuksen ja ohjauksen tukitoimiin 80 milj. euroa.

Vuodesta 2020 lähtien lisätään yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen perusrahoitusta siten, että lisäys on yliopistoille 40 milj. euroa ja ammattikorkeakouluille 20 milj. euroa. Ammattikorkeakoulujen aloituspaikkoja lisätään Savonlinnassa 150 paikalla vuodesta 2020 alkaen.

Suomi varautuu isännöimään yhtä eurooppalaisen suurteholaskennan EuroHPC -yhteisyrityksen supertietokonetta. Kokonaiskustannuksiltaan n. 240 milj. euron hankkeesta Suomen rahoitusosuus on vuosina 2019—2026 enimmillään yhteensä 50 milj. euroa. Tästä puolet rahoitetaan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla siirtona Suomen Akatemian valtuuksista ja puolet työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta.

Tutkimusaineistojen, tutkimustulosten ja osaamisen laajaa hyödyntämistä ja avoimuutta edistetään. Datalähtöisen tutkimuksen kehittämisohjelmaa jatketaan. Asiakirjallisen aineiston digitointiin osoitetaan 1,5 milj. euroa vuosittain vuosina 2020—2023 uusien paperiarkistotilojen välttämiseksi. Kansallisarkiston toimintamenoja nostetaan tasokorotuksena, joka alenee asteittain vuoden 2020 1,5 milj. eurosta, 1,4 milj. euroon v. 2021 ja vuodesta 2022 lähtien 1 milj. euroon.

Opintotuella mahdollistetaan tasa-arvoiset opiskeluedellytykset sekä edistetään suunnitelmallista ja päätoimista opiskelua sekä opintoaikojen lyhentämistä. Hallitusohjelman mukaisesti opintorahan huoltajakorotusta korotetaan ja opintoraha sidotaan KEL-indeksiin 1.8.2020 alkaen.

Museoiden uutta rahoitusjärjestelmää toimeenpannaan aiempien päätösten mukaisesti. Esittävän taiteen valtionosuusjärjestelmän uudistamiseen varataan 1,5 milj. euroa v. 2021, 7 milj. euroa v. 2022 ja vuodesta 2023 lukien 10 milj. euroa. Hallitusohjelman mukaisesti kulttuurin valtionavustuksiin osoitetaan vuosille 2021—2023 lisämäärärahaa mm. kulttuurimatkailun vahvistamiseen, lastenkulttuuriin, taiteen prosenttiperiaatteeseen ja lukuliikkeen toimintaan. Taiteilija-apurahan tason korotukseen varataan vuosittain 1,4 milj. euroa v. 2020 ja 2021 sekä 1,8 milj. euroa

vuosittain v. 2022 ja 2023. Yksityisen kopioinnin hyvitysmaksujärjestelmää uudistetaan. Yksityisen kopioinnin hyvitykseen varataan v. 2020—2021 vuosittain 4 milj. euroa. Kansallisteatterin peruskorjaukseen varaudutaan yhteensä 50 milj. eurolla, mistä 40 milj. euroa kohdennetaan rahapelitoiminnan jakamattomista varoista.

Urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen osoitettavien rahapelitoiminnan voittovarojen tuoton arvioidaan alentuvan kehyskaudella edelliseen kehykseen verrattuna. Liikuntapoliittisen selonteon toimeenpanoon varataan 6,2 milj. euroa v. 2021 ja vuosittain 4,5 milj. euroa v. 2022—2023. Nuorten työpajatoiminnan tukemiseen varataan vuosittain 2 milj. euroa v. 2020—2023.

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

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

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

Vuosia 2014—2020 koskevien Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston toimintaohjelman rahoitus sisältyy hallinnonalan kehykseen ohjelman etenemistä vastaavasti. Uuden rahoituskauden 2021—2027 EU:n ja kansallisen rahoituksen määrästä ei ole vielä päätöksiä, minkä vuoksi ohjelmamomenteilla vuosien 2021—2023 määrärahasojen on arvioitu noudattavan kuluvan ohjelmakauden kolmen ensimmäisen vuoden määrärahasoa. EU:n kokonaan rahoittamat suorat tuet jatkuvat kehyskaudella vuoden 2020 tasoisina.

Hallitusohjelmassa on osoitettu kehyskaudelle maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle lisämäärärahoja mm. maankäyttösektorin ilmastopolitiikkaan yhteensä 83,3 milj. euroa, josta kertaluonteisina lisäyksinä yhteensä 39,8 milj. euroa v. 2021—2022, vuonna 2020 tehtäviin uusiin luomusitoumuksiin 21 milj. euroa, peltorakennetta kehittäviin toimenpiteisiin 9 milj. euroa, ravinnekierrätyksen edistämiseen biokaasutuotannolla 16 milj. euroa ja METSO-ohjelmaan 4,9 milj. euroa. Lisämäärärahoja on osoitettu tämän lisäksi myös mm. elintarvikeviennin edistämiseen, eläintautien torjuntaan sekä tulvasuojeluun ja peltojen vesienhallintaan.

Maanmittaus ja tietovarannot -politiikkasektorilla jatkuvat kehyskaudella Paikkatiedon palvelualustan ja Huoneistotietojärjestelmän kehittämishankkeet. Paikkatietoselonteon toimeenpanoon osoitetaan v. 2021—2022 yhteensä 3,0 milj. euroa.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan määrärahat ovat kehyskaudella 2020—2023 keskimäärin 3,36 mrd. euroa vuodessa.

Väylänpidossa painotetaan liikenneverkon päivittäisen liikennöitävyyden vaatimia toimia sekä korjausvelan kasvun pysäyttämistä ja sen vähentämistä. Liikenneverkon ylläpitoa ja kehittämistä

tehostetaan mm. tiedon paremmalla hyödyntämisellä, uusien liikenneverkon kuntoa kartoittavien menetelmien hyödyntämisellä ja tietomallintamisen täysimääräisellä käyttöönotolla. Liikenneverkon suunnittelua kehitetään ottamalla huomioon digitalisaation ja automatisaation vaikutukset tulevaisuuden liikennejärjestelmään ja liikennemääriin.

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

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

Perusväylänpidon määrärahataso nostetaan kehyskaudella keskimäärin n. 1,34 mrd. euroon vuodessa. Tavoitteena on korjausvelan kasvun pysäyttäminen ja sen vähentäminen. Määrärahasta kertaluonteisina tulevaisuusinvestointeina osoitetaan vuodelle 2021 vaarallisten tasoristeysten poistamiseen 10 milj. euroa sekä valtakunnallisen laajakaistahankkeen toteuttamiseen 5 milj. euroa.

Julkisen henkilöliikenteen tukemiseen tehdään 20 milj. euron tasokorotus, joka kohdennetaan ilmastopoliittisiin toimenpiteisiin.

Valtionavustuksia yksityisteihin korotetaan 10 milj. eurolla vuosina 2021—2023, jolloin avustusten vuosittainen kokonaismäärä nousee 13 milj. euroon.

Saaristo- ja yhteysalusliikenteen ostoihin lisätään vuosille 2021—2022 1,25 milj. euroa yhteysalusliikenteen laiturien korjaamiseen.

Siirto valtion TV- ja radorahastoon on kehyskaudella 532,1 milj. euroa vuodessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso on 2,9 mrd. euroa v. 2020. Pääluokan määrärahat ovat kehyskauden lopulla 2,5 mrd. euroa, joka on n. 316 milj. euroa vähemmän kuin kehyskauden alussa. Määrärahat sisältävät kertaluonteisia lisäpanostuksia 147 milj. euroa v. 2020, 114 milj. euroa v. 2021 ja 7 milj. euroa v. 2022.

Uudistumiseen ja vähähiilisyyteen osoitettavat määrärahat ovat v. 2020 reilut 915 milj. euroa, josta ne laskevat kehyskauden aikana 792 milj. euroon. Business Finlandin avustusvaltuudet kasvavat kehyskaudella 328 milj. eurosta 343 milj. euroon. Uuden hallitusohjelman mukaisia lisäyksiä valtuudessa on 34,5 milj. euroa v. 2020, 36 milj. euroa v. 2021, 37,5 milj. euroa v. 2022 sekä 49,5 milj. euroa v. 2023 käytettäväksi miljardiluokan ekosysteemeihin ja innovaatioihin sekä Talent Explorer -toimintaan. Lisäksi Business Finlandin avustusmuotoiseen rahoitukseen lisätään yritysveltoisen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukemiseen 55 milj. euroa v. 2020 ja 45 milj. euroa v. 2021, kiertotalouden investointi- ja innovaatiotukeen 18 milj. euroa v. 2020 ja 17 milj. euroa v. 2021, audiovisuaalisen alan tuotantotukeen 12,35 milj. euroa v. 2020 ja 2,2

milj. euroa toimialakohtaiseen kasvukokonaisuuteen v. 2020 ja 2021. Business Finlandin lainavaltuudet ovat vajaat 147 milj. euroa vuodessa.

Energiatuen valtuus on 110 milj. euroa v. 2020, 130 milj. euroa v. 2021, 125 milj. euroa v. 2022 ja 35 milj. euroa v. 2023. Valtuudesta on varattu yhteensä 90 milj. euroa v. 2020—2022 hallitusohjelman mukaiseen kivihiilen käyttöä korvaavien investointien tukemiseen. Lisäksi liikenteen biopolttoaineiden demohankkeiden tukemiseen on varattu 40 milj. euroa v. 2020 sekä 60 milj. euroa v. 2021 ja 2022. Kansallisen biokaasuohjelman toimeenpanoon kohdennetaan 5 milj. euroa v. 2020 ja 2021.

Työllisyyden ja yrittäjyyden määrärahat laskevat kehyskaudella 822 milj. eurosta 687 milj. euroon. Määrärahatason lasku aiheutuu pääosin määräaikaisen päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensaatiotuen lakkaamisesta v. 2021, mikä laskee kehysmenoja 121 milj. eurolla. EU:n monivuotisen rahoituskehysten neuvottelujen ollessa vielä kesken EU:n rakennerahastojen vuosittaiseksi rahoitusvaluudeksi on oletettu vuodesta 2021 alkaen 352 milj. euroa, joka vastaa edellistä kehyspäästöä ja on lähellä nykyisen EU:n rahoituskehyskauden keskimääräistä rahoitustasoa. Rakennerahastojen maksusmääräraha laskee kehyskaudella 41 milj. eurolla. Alueellisen kuljetustuen jatkamiseen kohdennetaan 6 milj. euroa vuosittain. Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukemiseen suunnataan, sopimusperusteiseen yhteistyöhön ja alueiden kehittämistä koskeviin hankkeisiin varataan 20 milj. euroa v. 2020 ja 10 milj. euroa v. 2021.

Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden määräraha on kehyskaudella 288—306 milj. euroa vuodessa. Momentin määrärahasta on siirretty hallitusohjelman mukaisesti 143 milj. euroa sosiaali- ja terveystieteiden pääluokkaan työttömyysetuuksien aktiivikäytön rahoittamiseen. Palkkatuen määrärahoja on lisätty yhteensä 20 milj. euroa vuoden 2023 tasossa. Siitä kohdennetaan julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin 10 milj. euroa v. 2020, 13 milj. euroa v. 2021 ja 16 milj. euroa v. 2022 ja v. 2023. Lisäystä on kohdennettu myös palkkatuen maksatustehtäviin (20 htv) ELY-keskusten toimintamenoihin ja palkkatuen maksatusprosessien digitaalisuuden kehittämiseen TE-toimistojen toimintamenoihin. Osatyökykyisten työkykyohjelman toimeenpanoon on työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan varattu 5,5—6,6 milj. euroa v. 2020—2022 ja pk-yritysten rekrytükokeiluun 9 milj. euroa v. 2021.

TE-toimistojen toimintamenot ovat 196 milj. euroa v. 2020, josta ne alenevat 177 milj. euroon v. 2023. Hallitusohjelman mukaisesti toimintamenoja on lisätty 5 milj. euroa v. 2020, 10 milj. euroa v. 2021 ja 9 milj. euroa v. 2022 ja v. 2023 määräaikaishaastatteluihin ja nuorisotakuun edistämiseen. Lisäksi toimintamenot sisältävät 8 milj. euroa v. 2020—2022 lisäystä ammatinvalintaja uraohjaukseen, digitaalisiin palveluihin, työllisyyspalveluiden hallinnon kehittämiseen ja henkilöstön osaamiseen työttömien erilaiset, yksilölliset palvelut mahdollistaen. Vuodelle 2020 on varattu 10 milj. euron lisämääräraha TE-digitalisaatiohankkeen loppuunsaattamiseen.

Kansainvälisen kasvun ohjelmaan varataan määrärahoja yhteensä 13 milj. euroa v. 2020, 19 milj. euroa v. 2021, 24 milj. euroa v. 2022 ja 29 milj. euroa v. 2023. Kokonaisuudesta vuoden 2023 tasolla 13,5 milj. euroa kohdentuu Business Finlandin toimintamenoihin kv-verkostoon ja Talent-toimintoihin, johon on lisäksi kohdennettu 6,5 milj. euron vuotuinen lisävaltuus Business Finlandin avustuksiin. Käynnistetään pk-yritysten kasvuohjelma, jota varten varataan 4 milj. euroa v. 2020, 3 milj. euroa v. 2021 ja v. 2022 ja 4 milj. euroa v. 2023. Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukemiseen on varattu 3 milj. euron tasoon nouseva määräraha Talent Hub -toimintaan.

Työlupaprosessin käsittelyn tehostamiseen osoitetaan 1 milj. euron ja kv-rekrytoinnin toimintamalliin 2 milj. euron lisämääräraha.

Julkisesti tuettujen vienti- ja alusluottojen korko- ja muut tuet nousevat edelliseen kehyspäätökseen verrattuna 9,6 milj. euroa v. 2020 ja 23—26 milj. euroa v. 2021—2023. Lisäys johtuu korotason muutoksista.

Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseen kohdistetaan määrärahaa 12,6 milj. euroa v. 2020, n. 10 milj. euroa v. 2021—2022 ja 4,2 milj. euroa v. 2023. Määrärahasta osoitetaan rahoitusta mm. kuntien moniammatillisen osaamiskeskustoiminnan laajentamiseen sekä maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapisteisiin, v. 2020 yhteensä 8 milj. euroa ja v. 2021—2022 yhteensä 6 milj. euroa molempina vuosina.

Hallitusohjelman mukaisesti pakolaiskiintiötä nostetaan vuositasolla sadalla henkilöllä 850 henkilöön. Tästä johtuen kotouttamiskoulutuksen määrärahoja lisätään 330 000 euroa vuodessa ja valtion korvauksia kotouttamisesta 0,5 milj. euroa v. 2020, 1,6 milj. euroa v. 2021, 2,6 milj. euroa v. 2022 ja 3,6 milj. euroa v. 2023.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenoihin on lisätty 0,5—1 milj. euroa vuodessa käytettäväksi kiertotalouden strategisen ohjelman valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintamenoihin lisätään kilpailu- ja kuluttajavalvonnan resurssien vahvistamiseen 1—1,5 milj. euroa vuosittain ja EU-yhteistyöasetuksen toimeenpanoon 0,65 milj. euroa v. 2020—2022. Kuluttajaliiton valtionavustukseen kohdennetaan 0,3—0,5 milj. euron lisäys mm. kuluttajainformaation vahvistamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan määrärahataso laskee vuoden 2020 talousarvioesityksen 14,8 mrd. eurosta 14,6 mrd. euroon kehyskauden loppuun mennessä. Määrärahatasoon vaikuttavat hallitusohjelman toteutuksen lisäksi suhdanneluonteiset tekijät, kuten mm. työttömyysasteen sekä väestörakenteen muutokset.

Hallitusohjelman mukaisiin lainsäädännön muutostarpeisiin liittyen ministeriön säädösvalmistelun resursseihin ehdotetaan määräaikaista 1,2 milj. euron lisäystä vuosille 2020—2021. Vuodelle 2022 korotusta ehdotetaan 1,0 milj. euroa.

Tasa-arvo- ja samapalkkaisuusohjelmaan ehdotetaan 0,5 milj. euroa vuosille 2020—2023. Määräraha kohdistetaan laaja-alaisen tasa-arvo-ohjelman laatimiseen, jolla koordinoidaan toimenpiteitä tasa-arvoisen yhteiskunnan saavuttamiseksi eri osa-alueilla. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden kannustinloukkuja puretaan ottamalla vuonna 2022 käyttöön osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli, jonka kustannusvaikutus on 8 milj. euroa.

Terveydenhuollon kasvustrategian toimeenpanoa tuetaan edelleen varmistamalla kansallisten osaamiskeskittymien (genomikeskus, syöpäkeskus, neurokeskus, lääkekehityskeskus ja biopankkitoiminta) toimintojen kehittäminen kehyskaudella.

Uuden sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen käyttöä hallinnoivan lupaviranomaisen toiminnan käynnistämävaiheen resursseihin osoitetaan yhteensä 5,7 milj. euroa kehyskaudelle.

Terveydenhuollon laitteita ja tarvikkeita koskevien tehtävien siirto Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta (Valvira) Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukseen (Fimea) on huomioitu vuodesta 2020 alkaen.

Perusturvaa ja pientä eläkettä saavien eläkettä korotetaan. Lapsiperheiden asemaa parannetaan korottamalla lapsilisän yksinhuoltajakorotusta ja 4. ja sitä seuraavista lapsista maksettavaa lapsilisää. Lisäksi korotetaan elatustukea. Kaikkien korotusten ehdotetaan tulevan voimaan jo vuoden 2020 alusta lukien. Perhevapaaudistuksen toteuttamiseen varataan 25 milj. euroa 2021 alkaen.

Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) toiminta laajenee koskemaan myös ammattikorkeakouluopiskelijoita vuodesta 2021 alkaen. Toiminnan rahoitukseen vuoden 2021 tasossa kohdennetaan valtion rahoitusosuutta 65,8 milj. euroa.

Vuodesta 2021 alkaen paperittomille henkilöille säädetään oikeus välttämättömiin terveystalviin ja kotikuntaa vailla olevien henkilöiden tahdosta riippumattoman hoidon kustannustenjakoa selkeytetään. Voimaantulo vuoden kustannus 2 milj. euroa ja vuositasolla 3 milj. euroa.

Palkkatuen rahoitusta työttömyysturvamomenteilta jatketaan.

Kelan toimintakuluihin ehdotetaan 440,7 milj. euroa vuodelle 2021. Toimintakulut ovat kasvaneet mm. Kelalle siirtyneiden uusien tehtävien vuoksi.

Rintamaveteraanien kuntoutusmäärärahan taso on määritelty siten, että kuntoutukseen vuosittain käytettävissä olevan määrärahan taso turvaa veteraanien vanhuudenhuollon palvelut. Veteraanien määrän vähenemisen vuoksi määrärahan tarve laskee kehyskauden alun 175,2 milj. eurosta 130,7 milj. euroon kehyskauden lopussa. Määrärahoissa on huomioitu kehyskaudelle 1.11.2019 voimaan tuleva uudistus, jossa sotaveteraanit saavat samat kotiin vietävät palvelut kuin sotainvalidit.

Valtion korvaukseen terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoisesta terveyden tutkimuksen rahoitukseen tehdään hallitusohjelman mukainen 4 milj. euron lisäys yliopistotasoiseen sosiaalitieteelliseen tutkimukseen v. 2020, jolloin määrärahan taso nousee 25 milj. euroon vuodessa.

Lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten selvittämisen ja ehkäisemisen edistämiseksi jatketaan Lastenasiain- ja toimintamallin käyttöönoton tukemista avustuksella ensin niihin yliopistollisiin keskussairaaloihin, joissa sitä ei vielä ole käytössä, ja sen jälkeen muihin sairaanhoitopiireihin.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä muuhun kehittämiseen on varattu yhteensä 420 milj. euron määräraha vuosille 2020—2022. Tavoitteena on esimerkiksi palvelujen saatavuuden parantaminen. Kehittämishankkeet kohdentuvat mm:

— Peruspalveluiden saatavuuden turvaamiseen mm. hoitotakuulla sekä sovittamalla yhteen asiakkaan polkua sosiaalipalveluiden ja terveyspalveluiden kesellä

- Ikäihmisten hoidon ja hoivan parantamiseen valmistelemalla valmistelemalla poikkihallinnollinen ikäohjelma ja hoivahenkilöstön sitova vähimmäismitoitus sekä kehittämällä omaishoitoa, kotihoitoa ja perhepalveluita
- Kansallisen poikkihallinnollisen mielenterveysstrategian ja lapsistrategian valmisteluun
- Kehitysvammaisten henkilökohtaisen budjetin kokeiluun ja alle 25-vuotiaiden maksuttoman ehkäisykokeiluun
- Osatyökykyisten työkykyohjelmaan
- Palvelurakenteen kehittämiseen toisen kotimaisen kielen turvaamiseksi.

Kansallisen rokoteohjelman kehittämiseksi tehdään kehyskaudella 2 milj. euron tasokorotus.

Turvakotien rahoitukseen tehdään 2 milj. euron tasokorotus v. 2020 ja edelleen 1 milj. euroa tasokorotus v. 2022. Momentin määräraha nousee 24,6 milj. euroon. Lisämäärärahalla turvakoti-verkoston kapasiteettia lisätään.

Sosiaalialan osaamiskeskusten määrärahaan tehdään 0,5 milj. euron tasokorotus vuosille 2020—2022. Momentin määräraha nousee 2,75 milj. euroon.

Lomituslainsäädäntö uudistetaan 2021 alkaen ja muutosten aiheuttamiin menolisäyksiin on varattu 6 milj. euroa vuosittain muutosten voimaantulosta. Maatalousyrittäjien jaksamista tukevalle Väliä viljelijästä -hankkeelle ehdotetaan yhteensä 4 milj. euroa vuosille 2021—2022.

Virastojen ja laitosten määrärahoissa on huomioitu lisäyksenä työsuojeluvalvonnan ja ulkomaisen työvoiman valvonnan resurssien vahvistaminen 1,5 milj. euron määrärahalla vuodesta 2020 alkaen.

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

Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso alenee kehyskaudella 278 milj. eurosta 205 milj. euroon. Määrärahan lasku aiheutuu etenkin luonnonsuojeluun kohdennettävien määrärahojen kasvusta kehyskauden alussa, mihin sisältyy osin kertaluonteisia lisäyksiä. Ympäristöministeriön hallinnonalalla ovat lisäksi Valtion asuntorahasto ja Öljysuojarahasto, jotka ovat valtion talousarvion ja kehyksen ulkopuolisia rahastoja.

Kehyskaudella panostetaan erityisesti bio- ja kiertotalouteen ja toimiin ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi, monitahoiseen yhteistyöhön Itämeren ja vesien tilan parantamiseksi sekä luonnonsuojelun tason turvaamiseen.

Asuntorakentamista pyritään lisäämään kasvavilla kaupunkiseuduilla, minkä tavoitteena on vastata asuntojen kysyntään, kohtuullistaa asumisen hintaa ja helpottaa työvoiman liikkuvuutta. Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukseen liittyviin kunnallistekniikka-avustuksiin varaudutaan kohdentamaan enintään 15 milj. euroa vuodessa ja kohtuuhintaiseen asuntorakentamiseen tarkoitettujen käynnistysavustuksiin enintään 30 milj. euroa vuosittain. Edellä mai-

nittuja avustuksia myönnetään edellyttäen, että uudet maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset syntyvät. Erityisryhmien investointiavustuksilla tuetaan heikoimpien ryhmien asuntotarjonnan parantamista kokonaisuudessaan 90 milj. eurolla vuodessa vuosina 2021—2023 Valtion asuntorahastosta. Ikääntyneiden kotona asumista, kuntotutkimuksia ja hissien jälkiasennuksia tuetaan kehyskaudella korjausavustuksilla, joihin varataan 33,5 milj. euroa v. 2021, 36,5 milj. euroa v. 2022 ja 21,95 milj. euroa v. 2023. Määrärahasta 5,9—6,35 milj. euroa rahoitetaan talousarviosta vuosittain, loppuosa rahoitetaan Valtion asuntorahastosta. Rakennusperintöavustuksiin varataan 1,7 milj. euroa vuodessa kehyskaudella.

Valtion asuntorahastosta rahoitetaan lähiöohjelmaa yhteensä 21 milj. eurolla v. 2020—2022. Taloyhtiöiden energia-avustuksiin käytetään 100 milj. euroa v. 2020—2022. Valtion tukemien ARA-asuntojen kunnostamista avustetaan, jotta ne soveltuisivat paremmin ikääntyneille, enintään 25 milj. eurolla vuoteen 2022 asti. Väestöä menettävien alueiden ARA-asuntokannan sopeuttamista tuetaan korottamalla sekä purkuavustusta että purkuakordia kertaluonteisesti 5 milj. eurolla vuodessa vuoteen 2022 asti.

Määrärahoja suunnataan bio- ja kiertotaloutta edistäviin toimiin sekä ilmasto- ja energiapolitiikan kehittämiseen ja toimeenpanoon. Valmisteltavan strategisen kiertotalouden edistämishjelman toteuttamiseen varataan yhteensä 2,7 milj. euroa vuosina 2021—2023. Määrärahalta toteutetaan kiertotaloutta edistävää kehittämistyötä ja hankkeita. Jätetietojen kattavamman raportoinnin ja seurannan ylläpitämiseen varataan yhteensä 0,45 milj. euroa lisärahoitusta kehyskaudella. Lisäksi jätetietojärjestelmän kehittämiseen ja raportointiin varataan kertaluonteista rahoitusta yhteensä 2 milj. euroa v. 2020—2021. Jätteiden ja sivuvirtojen tietotalustan eli Materiaalitorin ylläpitokustannuksiin on varattu n. 0,2 milj. euroa vuodessa v. 2020—2022, minkä jälkeen toiminnan kustannukset on tarkoitus kattaa maksuilla. Jätehuoltoa kehitetään valtakunnallisen jätesuunnitelman mukaisesti ja tehostetaan toimia jätealan uudistuneen lainsäädännön toimeenpanossa.

Ilmastopolitiikan tehostamiseen, joka sisältää kuntien ilmastotyön ja ilmastopaneelin, varataan yhteensä 3,73 milj. euroa v. 2021—2023. Ilmastopaneelin toiminnassa vahvistetaan erityisesti paneelia tukevaa sihteeristötyötä.

Itämeren ja vesien suojelussa jatketaan vesien- ja merenhoidon toimenpideohjelmien sekä ravinteiden kierrätysohjelman toimeenpanoa ja suunnataan resursseja edelleen ravinteiden ja haitallisten aineiden kuormituksen vähentämiseen sekä pohjavesien suojeluun. Vuonna 2019 aloitettua vesiensuojelun tehostamisohjelmaa jatketaan ja sen toteuttamiseen varataan yhteensä 39 milj. euroa v. 2021—2023. Määrärahalta tehostetaan maa- ja metsätalouden vesiensuojelua, toteutetaan vesistökuunnostuksia ja vahvistetaan asiantuntijaverkostoja, panostetaan kaupunkivesien hallintaan ja haitallisten aineiden vähentämiseen, tyhjennetään Itämeren hylkyjä öljyistä sekä rahoitetaan Itämeren ja vesien tilan tutkimusta.

Suomen luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen on jatkunut ja tuoreiden arvioiden mukaan Suomen luontotyypeistä lähes puolet ja lajeista n. 12 % on uhanalaisia. Hallitusohjelman mukaan Suomen tulee saavuttaa YK:n biodiversiteettisopimuksen tavoitteet eli pysäyttää luonnon monimuotoisuuden kato. Tämän vuoksi luonnonsuojelun rahoitusta kasvatetaan hallituskaudella. Luonnon monimuotoisuuden suotuisa tila turvataan vuoteen 2030 mennessä käynnistämällä elinympäristöjen tilan parantamisen toimintaohjelma sekä tehostamalla muita toimia uhanalaisten lajien ja luontotyyppien suojelemiseksi. Luonnonsuojelualueiden luonnontilan parantamiseen,

ennallistamiseen ja hoitoon osoitetaan lisärahoitusta Metsähallituksen Luontopalveluille. Kansallispuistojen ja muiden vilkkaasti käytettyjen luonnonsuojelualueiden hyvällä hoidolla edistetään luonnon virkistyskäyttöä ja luontomatkailua, jolla on myönteinen vaikutus työllisyyteen ja paikallistalouteen. Etelä-Suomen metsien toimintaohjelman (METSO) toimeenpanoa jatketaan ja suojeluun pyritään saamaan myös valtakunnallisesti arvokkaita suokohteita. Luonnonsuojeluun lisätään määrärahoja: määrärahojen lisäys ympäristöministeriön hallinnonalalla vaihtelee kertaluonteisista lisäyksistä johtuen n. 100 milj. eurosta 43 milj. euroon.

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

5.3.2. Valtion yhteiset tietojärjestelmähankkeet ja hallinto

Keskeiset tietojärjestelmähankkeet

Kehyksessä on varattu n. 20 milj. euroa v. 2020 ja n. 23 milj. euroa vuosittain v. 2021—2023 hallinnonalojen keskeisiä tietojärjestelmä- ja tietohallintohankkeita sekä muita tuottavuushankkeita varten.

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

Suunnitellun rahoituksen ottaminen vuotuisiin talousarvioihin edellyttää sitä, että hankesuunnitelmat ovat riittävän täsmällisiä mm. aiheutuvien ja poistuvien kustannusten ja hankkeen toteutettavuuden osalta sekä merkittävässä tietojärjestelmähankkeissa tietohallintolain (634/2011) ja valtioneuvoston asetuksen (1249/2014), jatkossa tiedonhallintalain (906/2019) edellyttämä valtiovarainministeriön lausunto on hankkeen etenemistä puoltava. Valtiovarainministeriö tekee rahoitettavista hankkeista asianomaisen ministeriön kanssa yhteistoimintasopimuksen.

Julkisen hallinnon ICT-toiminnan kehittäminen

Laadukkaat, luotettavat ja saavutettavat digitaaliset palvelut turvataan jokaiselle. Ennakointikykyisen digitaalisen yhteiskunnan toimintaa tuetaan strategisella tietopolitiikalla ja uudistetulla tiedonhallinnan lainsäädännöllä. Kehyskaudella toimeenpannaan julkisen tiedon avaamiseen ja hyödyntämisen strategiaa ja kehitetään vahvaa tunnistautumista julkisiin palveluihin. Kansalaiset ja yritykset osallistuvat julkisten palveluiden kehitykseen. Kehitystyössä edistetään tekoälyn

hyödyntämistä ja muiden uusien teknologioiden mahdollisuuksia ja vaikutuksia julkisten palveluiden tuotantoon.

Digitalisaation edellytyksenä korostuu turvallisuus. Digitaalisen turvallisuuden linjausten toimeenpanolla ja julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden kehittämisohjelmalla varmistetaan, että julkishallinnon digitaaliset palvelut toimivat ja että niihin luotetaan. Kehittämisessä painottuvat johtaminen ja riskienhallinta, osaava henkilöstö sekä uudet toimintatavat ja palveluiden turvallisuus. Kansalaisten arjen turvallisuus paranee mobiililla viranomaisviestintäpalvelulla, joka takaa viranomaisille häiriöttömät ja toimintavarmat viestintämahdollisuudet kaikissa tilanteissa.

Talous- ja henkilöstöhallinto

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuutta parannetaan jatkamalla tehtävien vapaaehtoisista keskittämistä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeisiin sekä kehittämällä toimintatapoja ja valtion yhteisiä talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiä.

Talous- ja henkilöstöhallinnon toimintatapoja tehostetaan ottamalla käyttöön uusia palveluja sekä automatisoimalla jo olemassa olevia Palkeiden palveluja. Tuotantoprosessien kehittämistä ja automatisointia jatketaan mm. ohjelmistorobotiikan käyttöä laajentamalla. Kaikissa valtion virastoissa ja laitoksissa käyttöön otetun Handi-ratkaisun hyödyt realisoidaan tehostamalla tilauksesta-maksuun -prosessia. Valtion henkilöstöhallintoa kehitetään valtiovarainministeriön ja Palkeiden yhteistyönä. Hankkeen tavoitteena on valtion HR-toimintojen tehostaminen 304 henkilötyövuodella vuoteen 2029 mennessä. Palkeet kehittää edelleen Kieku-tietojärjestelmän käytettävyyttä ja toiminnallisuuksia. Kieku-järjestelmää uusitaan v. 2019 tehdyn järjestelmäarkkitehtuurin kehittämissuunnitelman mukaisesti.

Valtion hankintojen kehittäminen

Julkisten hankintojen tehokkuutta ja tuottavuutta parannetaan siten, että valtion ja kuntien syyskuusta 2019 alkaen yhteisesti omistama Hansel Oy laajentaa asiakaskuntaansa ja palveluitaan erityisesti kuntasektorille sekä vahvistaa julkisten hankintojen kehittämistä. Hankintatoimen keskeisiä kehittämisalueita ovat digitalisaation lisäksi hankintatiedon keräämisen ja analysoinnin kehittäminen siten, että hankintatoimea pystytään paremmin ohjaamaan ja arvioimaan sen tuloksia.

Hankintojen laadukkuuden ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi valtiovarainministeriö asetti syyskuussa 2019 toimenpideohjelman julkisten hankintojen vaikuttavuuden edistämiseksi yhteistyössä Kuntaliiton kanssa. Ohjelman tavoitteena on toimeenpanna koordinoitusti hallitusohjelmassa julkisille hankinnoille asetetut tavoitteet yhteistyössä eri hallinnonalojen sekä kuntien ja itsehallinnollisten alueiden kanssa. Ohjelman toteuttamiseksi perustettiin eri tahot osallistava yhteistyöfoorumi Hankinta-Suomi ja laaditaan Suomen yhteinen julkisten hankintojen strategia.

Valtion toimitilainvestoinnit

Valtion tiloissa tavoitellaan sisäolosuhdeongelmien nollatoleranssia. Tavoite edellyttää peruskorjaustason nostoa valtion omistamissa kiinteistöissä. Valtionhallinnon toimitilojen nykyistä tehostamisohjelmaa jatketaan vuodesta 2023 eteenpäin vuoden 2029 loppuun siten, että saavutetaan 50 milj. euron säästöt.

Digitalisaation ja tuottavuuden vaikutukset valtionhallinnon toimintamenoihin

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

5.4. Budjettitalouden tulot

Budjettitalouden varsinaisten tulojen arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin n. 2 % vuodessa. Verotulojen kasvun ennakoitaan olevan keskimäärin n. 2½ % vuodessa. Verotulojen osuus budjettitalouden varsinaisista tuloista on n. 86 %. Vuonna 2020 budjettitalouden tulojen arvioidaan olevan 55,6 mrd. euroa.

Valtion budjettitalouden tuloennusteen lähtökohtana on arvio kansantalouden keskipitkän aikavälin kehityksestä¹⁾. Talouskasvu hidastuu kehyskauden loppua kohden, mikä näkyy myös veropohjien kasvun heikkenemisenä. Kehyskauden tuloarvioissa on huomioitu hallitusohjelmassa päätetyt veroperustemuutokset.

Veroperustemuutokset

Pääministeri Rinteen hallitusohjelmassa esitetyt veroperustemuutokset on otettu huomioon verotuloennusteissa. Veropolitiikan yhtenä tavoitteena on Suomen veropohjan ja hyvinvointivaltion rahoituksen turvaaminen. Veropohjaa tiivistetään ja erityisesti välillisiä veroja kiristetään hallituskauden aikana. Kestävän kehityksen verouudistuksessa lisätään energiatuotannon päästöohjausta poistamalla hallituskauden aikana energiaintensiivisen teollisuuden energiaveron palautusjärjestelmä ja alentamalla II veroluokan sähkövero kohti EU:n sallimaa minimitasoa. Lisäksi työkone- ja lämmityspolttoaineiden verotusta kiristetään 100 milj. eurolla ja liikennepolttoaineiden verotusta 250 milj. eurolla vaalikauden aikana. Energiaveron tuottoa kasvattaa parafiinisen dieselöljyn verotuen poistaminen asteittain hallituskauden aikana. Pieni- ja keskituloisten ansiotuloverotusta kevennetään n. 200 milj. eurolla v. 2020 välillisiin veroihin kohdistuvien korotusten kompensoimiseksi.

Osa veroperustemuutoksista tulee voimaan asteittain hallituskauden aikana. Merkittävimmät verotusta kiristävät toimet kohdistuvat välillisiin veroihin. Kehyskauden verotuottoihin vaikuttavat myös eräät edellisellä vaalikaudella tehdyt päätökset, jotka tulevat voimaan v. 2020. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille.

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

¹⁾ Hallituksen riihen jälkeen ennusteessa on otettu huomioon mm. Tilastokeskuksen 20.9.2019 julkistama tietopohja (mm. kansantalouden tilinpidon aikasarjapäivitys), mistä ei aiheudu olennaisia muutostarpeita tuloarvioihin.

JTS:aan sisällytettyjen veroperustemuutosten lisäksi hallituksen budjettiriihessä vuodelle 2020 sovittiin, että hallitus selvittää ja valmistelee esityksen kaksinkertaisista poistoista kone- ja laiteinvestointeihin kannustamiseksi neljän vuoden ajaksi. Lisäksi hallitus selvittää mahdollisuutta antaa esitys määräaikaisesta tutkimusyhteistyökannustimesta. Tavoitteena on uudistusten voimaantulo vuonna 2020. Molemmat uudistukset alentaisivat yhteisöveron tuottoa.

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

	2020	2021	2022	2023
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus	-275	-279	-270	-270
Ns. solidaarisuusveron voimassaolon jatkaminen	109			
Asuntolainan korkovähennysoikeuden poistaminen	15	8	8	8
Kotitalousvähennyksen supistaminen	52			
Tupakkaveron korotus	50	50	50	50
Alkoholiveron korotus		50		
Virvoitusjuomaveron korotus	25			
Polttoaineverojen korotukset (1.8.2020)	250			
Kaivosten sähköveron korotus I luokkaan		22		
Lämmitysolttoaineiden veron korotus (tekninen oletus)		33	33	33
Parafiinisen dieselin verotuen poistaminen		70		50
EU:n ulkopuolelta tuotujen vähäarvoisten tuotteiden verottomuuden poisto		40		
Henkilöstöntien verohuojennus		-6		
Pieni- ja keskituloisten ansiotuloverokevennys	-54			
Avainhenkilölain jatko	13			
Arvonlisäveron alarajan korotus 15 000 euroon		-20		
Kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavat lämpöpumput ja konesalit veroluokkaan II		-7		
Sähköveron veroluokan II laskeminen osana järjestelyä, jossa energiantensiivisten yritysten veronpalautuksista luovutaan (tekninen oletus)		-111	-111	
Ajoneuvoveron alennus ¹⁾	-50			

¹⁾ Edellisellä hallituskaudella toimeenpantu muutos

Verotulojen kehitys 2019—2023

Ansi- ja pääomatuloveron veropohjan arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 3,0 % vuodessa. Veropohjan kasvun arvioidaan hidastuvan hieman kauden loppua kohden. Ansiotulojen arvioidaan kasvavan keskimäärin 3,2 % ja pääomatulojen 1,9 %. Eläketulot kasvavat palkkatuloja nopeammin eläkeläisten lukumäärän kasvun ja eläkejärjestelmän kypsymisen myötä. Ansio- ja pääomatuloveron kertymääräarviossa on huomioitu pääministeri Rinteen hallitusohjelman kirjaukset.

Yhteisöveron maksuunpanon mukaisen kokonaistuoton arvioidaan kasvavan kehyskaudella kansantalouden tilinpidon mukaista toimintaylijäämää vastaavasti, keskimäärin 3,6 % vuodessa.

Veropohjan kasvun arvioidaan hidastuvan hieman kehyskauden loppua kohden. Yhteisöveron tuotto on herkkä suhdannekehitykselle. Muutokset talouskasvussa ja yritysten tuloksissa voivat aiheuttaa merkittäviä muutoksia kertymään.

Arvonlisäveron veropohjan arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 3,0 %. Arvonlisäveron tuoton kasvuennuste johdetaan pääosin kotitalouksien kulutusmenojen kasvuarviosta. Verotuottoa vähentää hieman sähköisten kirjojen ja lehtien sekä irtonumeromyynnin verokannan alennus vakiokannasta 10 % kantaan vuoden 2019 heinäkuusta alkaen, esiintyvien taiteilijoiden mahdollisuus hakeutua arvonlisäverovelvollisiksi v. 2019 huhtikuusta alkaen ja arvonlisävelvollisuuden alarajan nostaminen mahdollisesti vuoden 2021 alusta lukien. Verotuottoa lisää hieman EU:n ulkopuolelta tuotavien alle 22 euron arvoisten tuotteiden verovapauden poisto vuoden 2021 alusta lukien.

Valmisteverojen tuoton arvioidaan kokonaisuudessaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 0,4 % vuodessa. Valmisteverojen tuottoa kehyskaudella nostaa tupakkaveron, alkoholiuomaveron, virvoitusjuomaveron ja energiaverojen korotukset. Valmisteverotuottojen kasvuvauhtiin alentavasti vaikuttaa sähköveroluokan II alentaminen osana järjestelyä, jossa energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksesta luovutaan, verollisten polttoaineiden kulutuksen väheneminen sekä kevyemmin verotettujen biopolttoaineiden osuuden kasvaminen biopolttoaineiden jakeluvaihtojen myötä.

Autoveron tuoton arvioidaan alenevan keskimäärin 2,7 % vuodessa, mikä johtuu ajoneuvojen hiilidioksidipäästöarvojen odotetusta alentumisesta kehyskaudella. Autoveron määrä riippuu ajoneuvon yleisestä vähittäismyynti- ja hiilidioksidipäästöarvosta, joten päästöarvojen alentuminen pienentää ajoneuvojen veroprosenttia. Uusien henkilöautojen myynnin määrän ennustetaan kasvavan kehyskaudella n. 7 000 autolla 115 000 autoon.

Ajoneuvoveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin 0,3 % vuodessa. Verotuoton kasvuvauhtia alentaa vuoden 2019 alusta voimaan tullut ajoneuvoveron veronalennus, jota sovelletaan 1.1.2020 ja sen jälkeen alkaviin veropäiviin. Veronalennus vähentää ajoneuvoveron tuottoa n. 50 milj. euroa, josta n. 15 milj. euroa toteutuu jo v. 2019, sillä ajoneuvovero kannetaan etukäteen 12 kuukauden pituiselta verokaudelta.

Muut budjettitalouden tulot

Sekalaisten tulojen arvioidaan lisääntyvän kehyskaudella keskimäärin 0,4 % vuodessa. Kasvua selittää talousarvion eläkemenoihin liittyvien valtion eläkerahastosta tehtävien siirtojen kehitys. Osinkotuloarvio on kullekin vuodelle hieman yli miljardi euroa, mikä on keskimäärin n. 200 milj. euroa vähemmän kuin edellisen vaalikauden toteuma. Valtion velanottotarvetta pienennetään osakkeiden myynnistä saatavilla tuloilla. Osakkeiden myyntituloihin sisältyy vuosittaisen 400 milj. euron lisäksi tulevaisuusinvestointien rahoittamiseen liittyvät myynnit. Hallituskauden aikana tulevaisuusinvestointeja rahoitetaan osakemyynneillä yhteensä 1,3 mrd. eurolla.

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

	2019	2020	2021	2022	2023	2019—2023 keskim. vuosimuutos, %
	TA					
Verotulot yhteensä	46,0	47,1	48,7	49,8	51,1	2,7
— ansio- ja pääomatuloverot	10,3	10,7	10,9	11,3	11,6	3,0
— yhteisövero	4,3	4,5	4,7	4,8	4,9	3,4
— arvonlisävero	18,8	19,4	20,3	20,8	21,4	3,3
— valmisteverot	7,5	7,6	7,7	7,6	7,6	0,4
— muut verotulot	5,0	5,0	5,2	5,3	5,5	2,1
Sekalaiset tulot	5,8	5,9	5,7	5,8	5,9	0,4
Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	2,1	2,5	2,1	1,9	1,7	-4,4
— Osinkotulot ja osakkeiden myynti- tulot	1,8	2,2	1,8	1,6	1,4	-5,0
Tulot yhteensä¹⁾	54,0	55,6	56,7	57,6	58,8	2,2

¹⁾ Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut.

5.5. Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka

Valtion budjettitalouden arvioidaan olevan n. 2,0 mrd. euroa alijäämäinen v. 2020. Vuoteen 2023 mennessä alijäämä kasvaa n. 4,0 mrd. euroon.

Kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna budjettitalouden tasapaino heikkenee keskimäärin n. 0,4 mrd. euroa / vuosi. Alijäämän kasvua selittävät erityisesti hallituksen päättämät pysyvät menolisäykset, jotka ovat kehyskaudella etupainotteisia suhteessa siihen, kuinka verotuloja lisäävät veroperustemuutokset vaikuttavat tuloarvioita kasvattavasti. Talouden kehitystä koskevan ennusteen heikkeneminen vaikuttaa samansuuntaisesti lähinnä alentuneiden verotuloarvioiden kautta. Toiseen suuntaan vaikuttaa valtionvelan korkomenojen merkittävä aleneminen uuden korkoennusteen myötä.

Valtionvelan määrän oletetaan kasvavan n. 109 mrd. euroon v. 2020. Valtion velan suhde bruttokansantuotteeseen nousee koko vaalikauden. Valtionvelan arvioidaan olevan v. 2023 n. 121 mrd. euroa, mikä on n. 45 % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

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

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

	TA 2019	TAE 2020	2021	2022	2023
Budjettitalouden arvioidut tulot yhteensä ¹⁾	53,8	55,6	56,7	57,6	58,8
Budjettitalouden arvioidut menot yhteensä, käyvin hinnoin ²⁾	55,5	57,6	60,6	61,5	62,8
Arvio budjettitalouden tasapainosta	-1,7	-2,0	-3,9	-3,9	-4,0
Valtionvelka suhteessa BKT:hen, %	44	44	44	44½	45

¹⁾ Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut.

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

5.6. Budjetin ulkopuolinen valtiontalous

Valtio kansantalouden tilinpidossa

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

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

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

Yliopistojen kokonaisrahoitus muodostuu valtion talousarviossa yliopistoille osoitetuista määrärahoista ja tätä täydentävästä rahoituksesta, joka sisältää mm. tulot maksullisesta toiminnasta, lahjoitukset ja sponsorirahoituksen.

Yleisradio Oy:n valtionrahoitus on perustunut vuoden 2013 alusta lukien yleisradioverolla katettuihin määrärahasiirtoihin Valtion televisio- ja radorahastoon ja edelleen Yleisradio Oy:lle. Parlamentaarinen työryhmä oli 2016 valmistuneessa raportissaan esittänyt, että indeksitarkistusta ei tehtäisi vuosille 2017—2019. Vuodelle 2019 indeksikorotus kuitenkin toteutui ja siitä eteenpäin noudatetaan indeksitarkistuslausetta sellaisenaan kuin se on televisio- ja radorahastosta annetussa laissa säädetty.

Valtion sijoitusyhtiö Solidium Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jonka tehtävänä on vahvistaa ja vakauttaa kotimaista omistusta kansallisesti tärkeissä yrityksissä. Yhtiön osakesalkussa on kaksitoista pörssilistattua yhtiötä, joissa Solidium on vähemmistöomistaja. Solidiumin hallitus tekee sijoituspäätökset itsenäisesti johdon valmistelemien analyysien ja esitysten perusteella. Vuonna 2017 Solidium tuloutti valtiolle kahdessa erässä yhteensä 585 milj. euroa ja vastaavasti v. 2018 351 milj. euroa. Solidium Oy:n tuottokehitys kääntyi laskuun viime vuoden toisella puoliskolla ja koko vuoden tuotto jäi -13,1 prosenttiin. Solidium Oy:n omistusten arvo oli vuoden 2018 lopussa 7 mrd. euroa.

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

Muilta osin valtion omistajapolitiikasta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto, jonka vastuulle on keskitetty kaupallisin perustein toimivien yhtiöiden omistajaohjaus. Lisäksi osaston vastuulla on valmistella yleiset valtion omistajapolitiikkaa koskevat linjaukset, omistajaohjauskäytännöt sekä koordinoita ministeriöiden yhteistyötä koskien omistajaohjausta.

Budjetin ulkopuolinen rahastotalous

Rahastojen veroja ja veroluonteisia tuloja kasvattaa Nordean päätös siirtää pankin kotipaikka Suomeen, mikä näkyy Rahoitusvakausrahaoston saamista maksutuloissa. Eläkemaksujen kertymän kasvua vaimentaa valtion henkilöstön määrän aleneminen. Samanaikaisesti siirtoja eläkerahastosta talousarvioon kasvatetaan valtion eläkemenojen nousun kattamiseksi. Rahastojen myöntämistä lainoista ja niiden takaisinmaksuista saatavista tuloista suurin osa liittyy Ydinjätehuolto-rahaston toimintaan. Jätehuoltovelvollisilla on oikeus saada turvaavia vakuuksia vastaan lainaa määrääjäksi. Asuntorahasto ei ole myöntänyt uusia lainoja enää vuoden 2007 jälkeen, minkä seurauksena sen myöntämien lainojen takaisinmaksujen supistuminen jatkuu. Osana hallituksen kertaluonteisia ja määräaikaista tulevaisuusinvestointeja Valtion asuntorahaston resursseja kohdennetaan mm. lähiöohjelman toteuttamiseen, energia-avustuksiin taloyhtiöille ja toimenpiteisiin, joilla parannetaan ikäihmisten mahdollisuuksia asua pidempään kotona. Ilman rahoitustaloustoimia talousarvion ulkopuolisten rahastojen rahoitusasema jäisi keskipitkällä aikavälillä lievästi alijäämäiseksi.

Taulukko 10. Budjetin ulkopuoliset valtion rahastot, milj. euroa

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verot ja veroluonteiset tulot yhteensä	168	419	419	422	424	424
Sekalaiset tulot	222	160	104	112	115	114
Eläkemaksut	1 419	1 414	1 445	1 402	1 425	1 451
Korkotulot ja voiton tuloutukset	924	490	482	478	475	472
Siirrot talousarviosta	560	522	624	534	534	534

Taulukko 10. Budjetin ulkopuoliset valtion rahastot, milj. euroa

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Tulot pl. rahoitustaloustoimet	3 293	3 005	3 073	2 947	2 971	2 995
Myönnettyjen lainojen takaisinmaksut	1 969	1 938	1 886	2 288	2 266	2 266
Tulot yhteensä	5 262	4 943	4 959	5 236	5 237	5 261
Kulutusmenot	141	126	130	138	138	134
Siirtomenot	779	1 041	1 135	1 034	1 024	1 005
Korkomenot	1	2	1	1	1	1
Siirrot talousarvioon	1 870	1 909	1 948	1 971	2 001	2 034
Muut menot	13	21	21	5	5	5
Menot pl. rahoitustaloustoimet	2 802	3 099	3 235	3 149	3 169	3 179
Myönnetyt lainat ja muut finanssi-sijoitukset	1 599	1 478	1 894	1 900	1 943	1 989
Menot yhteensä	4 401	4 577	5 129	5 049	5 112	5 168
Nettoyli- tai alijäämä	862	366	-170	187	126	93

Liikelaitokset

Metsähallitus on valtion liikelaitos, jonka tehtävänä on käyttää, hoitaa ja suojella hallinnassaan olevaa valtion suoraan omistamaa rakentamatonta maa- ja vesiomaisuutta. Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa ja hoitaa budjettivaroin laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä. Metsätaloutta ja muuta markkinaehtoista liiketoimintaa Metsähallitus harjoittaa omistamiensa tytäryhtiöiden kautta. Metsähallituksen metsätalousliiketoiminta on yhtiöitetty valtion kokonaan omistamaan Metsähallitus Metsätalous Oy:öön. Metsähallitus maksaa voiton tuloutusta valtiolle käyttöoikeuskorvausten ja osinkojen perusteella. Metsähallituksen hallinnassa on n. 12,5 milj. hehtaaria valtion omistamia maa- ja vesialueita, joiden tasearvo on n. 3,8 mrd. euroa. Tästä tuottovaatimuksen alaista peruspääomaa on n. 2,6 mrd. euroa. Vuonna 2019 Metsähallituskonsernin liikevaihto oli 362,8 milj. euroa ja vuositulos 128,8 milj. euroa. Vuoden 2020 talousarviossa Metsähallitus tulouttaa valtiolle 138,9 milj. euroa. Metsähallituksen vuotuisen tuloutuksen ennakoitaan alenevan 120 milj. euroon kehyskauden loppuun mennessä.

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

Vuosien 2019—2023 kiinteistömyynnit ovat yhteensä 480 milj. euroa. Vuonna 2018 Senaatti tuloutti 135 milj. euroa, mutta vuosina 2019—2023 vuosittainen tuloutus alenee 35 milj. euroon. Vuokraustoiminnan tulosta heikentää vuoden 2020 alusta lukien toteutettava 30 milj. euron vuok-

ranalennus. Tuloutusta alentaa myös investointien kasvu, joka liittyy heikkokuntoisten sisäilma-kohteiden kunnostamiseen. Omavaraisuusaste laskee suunnittelukauden lopulla 61 prosenttiin.

5.7. Kestävä kehitys

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

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

Hiilineutraali Suomi julkisen talouden suunnitelmassa 2020—2023

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

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

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

	2020 esitys	2021	2022	2023
3.1 Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi	523	571	503	469
3.2 Suomi kokoaan suurempi maailmalla	271	277	285	295
3.4 Elinvoimainen Suomi	229	233	215	219
3.4.1 Liikenneverkon kehittäminen ja ylläpitäminen	292	211	125	107
3.4.2 Maatalous	667	703	670	630
Yhteensä	1 981	1 996	1 798	1 719

Julkisen talouden suunnitelmassa hiilineutraaliutta liittyviä tavoitteita edistetään yhteensä n. 2,0 mrd. eurolla v. 2020 alentuen 1,7 mrd. euroon v. 2023. Kehyskauden aikana etenkin länsimetron ja eräiden muiden määräaikaisten raidehankkeiden avustukset ajoittuvat kehyskauden alkupuolelle. Hallitusohjelman mukaiset lisäykset myös painottuvat kehyskauden alkuun, määräaikaisten tulevaisuusinvestointien päättyessä v. 2022. Lisäksi maaseudun kehittämisrahoituksen maksatus-ten aikataulut tulevalla EU:n rahoituskehyskaudella ovat etupainotteisia. Selvästi suurimmat hal-

litusohjelman mukaiset strategiset kokonaisuudet ovat hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi sekä maatalouden kestävä kehitystä edistävät toimenpiteet.

Verot

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

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

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

Liikennepolttoaineiden verotuksen lisäksi osittain päästöperusteisesti määräytyvät ajoneuvovero ja autovero lisäävät suurempipäästöisten autojen omistamisen ja hankinnan kustannuksia ja siten kannustavat kohti vähäpäästöisempää liikkumista.

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

Hallitusohjelman mukaisesti vuosina 2020—2023 valmistellaan kestävä kehityksen verouudistus, jonka tavoitteena on edistää siirtymistä kohti hiilineutraaliutta. Kestävä kehityksen verouudistus koostuu energiaverotuksen uudistuksesta, liikenteen verotuksen uudistuksesta, kiertotalouden edistämisestä sekä päästöperusteisen kulutusveron selvittämisestä. Osana hallituksen ilmastotavoitteiden edistämistä liikenteen polttoaineveroja korotetaan hallituskaudella kuluttajahintojen ennustetun nousun mukaisesti 250 milj. eurolla ja työkone- ja lämmityspolttoaineita 100 milj. eurolla. Energiatuotannon päästöohjausta vahvistetaan poistamalla energiaintensiivisen teollisuuden energiaveron palautusjärjestelmä, alentamalla II veroluokan sähkövero kohti EU:n sallimaa minimitasoa ja siirtämällä kaivostoiminta ylemmän sähköveroluokan I piiriin.

Osana hallitusohjelmaan sisältyvää yritystukien leikkausta poistetaan asteittain parafiinisen dieselöljyn tuottovaikutukseltaan 120 milj. euron suuruinen laatuporrastus, jolle ei ajoneuvokannan uudistumisen myötä ole enää perusteita.

Ympäristölle haitalliset tuet

Ympäristön kannalta haitallisilla tuilla tarkoitetaan tukia, jotka johtavat luonnonvarojen käyttöasteen ja ympäristön kuormituksen kasvuun tuetussa yrityksessä tai tuetulla toimialalla. Ympäristön kannalta haitallisilla tuilla voi olla myönteisiä vaikutuksia muiden politiikkatavoitteiden kannalta.

Vuoden 2020 talousarvioesityksen yhteydessä arvioitiin aikaisempiin selvityksiin pohjautuen ympäristölle haitallisten tukien yhteismääräksi n. 3,5 mrd. euroa (ks. vuoden 2020 talousarvioesityksen yleisperustelujen luku 6).

6. Kuntatalous

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

6.1. Kuntataloutta koskevat linjaukset

Valtioneuvoston asetuksen (120/2014) mukaisesti julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Paikallishallinnon rahoitusasema saa olla v. 2023 korkeintaan ½ prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon.

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

Kuntatalouden menorajoite

Julkisen talouden suunnitelmaa koskeva kansallinen säännöstö edellyttää, että hallitus päättää kuntatalouden menorajoitteesta. Menorajoite on euromääräinen raja valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvalle toimintamenojen muutokselle, jonka tulee olla yhdenmukainen hallituksen kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa. Kuntatalouden menorajoite ei kuitenkaan takaa sitä, että kustannusvaikutukset toteutuvat sen suuruisina kuntataloudessa. Kunnat voivat itse päättää muun muassa siitä, missä laajuudessa ne toteuttavat tehtäviä ja velvoitteita.

Menorajoitteen mitoituksessa otetaan huomioon hallitusohjelman pohjana olleeseen, 4.4.2019 päätettyyn tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan nähden uudet toimet, jotka sisältyvät vuosien 2020—2023 julkisen talouden suunnitelmaan ja vuoden 2020 talousarvioesitykseen. Hallitus on päättänyt, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on v. 2023 kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 milj. euroa lisäävä verrattuna kevään tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Menorajoitteen toteutumista seurataan vuosittaisissa julkisen talouden suunnitelman tarkistuksissa. Menorajoitetta ei voi väljentää tässä julkisen talouden suunnitelmassa asetetulta tasoltaan, mutta sitä voidaan kiristää.

Tässä julkisen talouden suunnitelmassa menorajoitteessa on otettu huomioon mm. subjektiivisen päivähoito-oikeuden palauttaminen ja ryhmäkokojen pienentäminen sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelurakenteen kehittäminen. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus.

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

2020	2021	2022	2023
430	510	600	520

Muut kuntatalouteen vaikuttavat valtion toimenpiteet

Veroperusteisiin tehtävät muutokset kompensoidaan kunnille.

Kuntatalouteen vaikuttavat myös eräät edellisen hallituksen päättämät toimenpiteet. Näitä ovat mm. erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostaminen ja omais- ja perhehoidon kehittämiseen liittyvä säästö.

Menorajoitteeseen sisällytetään vain toimintamenoihin vaikuttavat päätösperäiset toimet.

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

Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus ja kuntatalouden sopeutustarve

Hallituksen menorajoitteeseen sisältyvien toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen arvioidaan lähes neutraaliksi. Vaikka hallituksen toimet lisäävät kuntien menoja, kasvavat niihin liittyvät valtionavut lähes yhtä paljon.

Hallitusohjelman pohjana olleessa kevään 2019 ennusteessa paikallishallinnon alijäämä oli 0,7 % suhteessa kokonaistuotantoon v. 2023 kansantalouden tilinpidon käsittein. Valtiovarainministeriön ennusteessa on otettu huomioon tähän julkisen talouden suunnitelmaan ja valtion vuoden 2020 talousarvioesitykseen sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat toimet. Talousnäkömät ja kuntatalouden tilanne ovat kuitenkin heikentyneet suhteessa kevääseen. Päivitetyssä ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä on 3,1 mrd. euroa eli -1,2 % suhteessa kokonaistuotantoon v. 2023. Rahoitusasematavoitteen saavuttaminen edellyttäisi paikallishallinnon sopeutusta n. 1,8 mrd. eurolla vuoden 2023 tasolla. Tämä jää katettavaksi kuntien omilla sopeustoimilla ja valtion tukemilla tuottavuustoimilla sekä työllisyyttä vahvistavilla toimilla, jotka lisäävät talouskasvua ja siten myös verotuloja.

Kuntien omat toimenpiteet

Kunnilla on laaja itsehallinto, eikä valtio voi pelkästään omilla toimillaan taata kuntatalouden tasapainottumista. Näin ollen myös kunnilla on suuri vastuu kuntatalouden tasapainottamisesta mm. rakenteellisia uudistuksia toteuttamalla ja tuottavuutta nostamalla. Väestön ikääntyminen, syntyvyyden aleneminen ja väestön keskittyminen maakuntakeskuksiin heikentävät erityisesti harvaan asutun maaseudun edellytyksiä järjestää lakisääteiset tehtävät nykyrahoituksella. Vanha rakennuskanta ja väestökehitys lisäävät toisaalta kuntien uudis- ja korjausrakentamisen tarvetta vaalikaudella. Hallitus on käynnistänyt sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun. Uudistuksessa sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen järjestäminen on tarkoitus siirtää kunnista 18 maakunnalle. Tämä pienentää väestön ikääntymisestä kuntatalouteen aiheutuvaa menopainetta mutta ei poista rakenteellisten uudistusten tarvetta.

6.2. Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet

Valtionavut ja kuntien tehtävät kehyskaudella

Kuntien valtionavut ovat v. 2020 n. 11,6 mrd. euroa. Peruspalvelujen valtionosuus on tästä 7,1 mrd. euroa ja kuntien verotulomenetyksen kompensatiot 2,3 mrd. euroa. Mikäli kompensatio otetaan huomioon valtionosuuksissa, kasvaa peruspalvelujen valtionosuuden taso n. 600 milj. euroa vuoteen 2019 verrattuna. Kasvu johtuu pääasiassa kilpailukykyopimuksen mukaiseen lomarahojen leikkaukseen liittyvän valtionosuuden vähennyksen päättymisestä vuoteen 2019, valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaon tarkistuksesta sekä indeksikorotuksesta.

Vuonna 2020 kuntien peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotus on n. 166 milj. euroa ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuuksien n. 32 milj. euroa. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus tehtiin vuoden 2017 toteutuneiden kustannusten pohjalta. Se lisää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 102 milj. euroa ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kunnille maksettavia valtionosuuksia 11,6 milj. eurolla.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusmäärärahasta voidaan kohdentaa 10 milj. euroa kuntien valtionosuuden harkinnanvaraiseen korotukseen. Lisäksi kuntien yhdistymisen taloudellisen tuen määrärahasta voidaan käyttää 10 milj. euroa kriisikuntien tai kriisiytymässä olevien kuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen. Tämä määräraha on siirtoa kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta.

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään osoitetaan vuodesta 2020 alkaen siirtona peruspalvelujen valtionosuudesta 40 milj. euroa eli 10 milj. euroa enemmän kuin v. 2019.

Hallitusohjelman mukaisesti subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden laajentamiseen esitetään 7,1 milj. euroa v. 2020 ja vuodesta 2021 alkaen 17 milj. euroa. Varhaiskasvatuksen ryhmäkokojen pienentämiseen liittyen valtionosuutta ehdotetaan lisättäväksi 6,7 milj. euroa v. 2020 ja vuodesta 2021 alkaen 16 milj. euroa vuodessa. Perheiden ja elämäntilanteiden moninaisuuden tukemiseen ehdotetaan kohdennettavaksi 2 milj. euroa vuodesta 2020 alkaen. Vaasan keskussairaalan muuttamiseen laajan päivystyksen sairaalaksi liittyen valtionosuutta lisätään miljoonalla eurolla.

Aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittämiseen ehdotetaan 5 milj. euroa vuodelle 2020 ja 14,5 milj. euroa vuodesta 2021 eteenpäin.

Vuonna 2021 peruspalvelujen valtionosuutta lisätään asiakasmaksulain kokonaisuudistukseen liittyen 45 milj. euroa. Vuonna 2022 seulontaohjelman laajennukseen liittyen valtionosuutta lisätään 10 milj. euroa ja lastensuojelun henkilömitoitukseen liittyen 9 milj. euroa.

Hallitus valmistelee sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, jossa sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen järjestäminen siirretään maakunnille. Useita sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan uudistuksia on tarkoitus toteuttaa vuodesta 2023 alkaen sote-alueiden rahoitusmomentin kautta. Tällaisia uudistuksia ovat hoivahenkilöstön vähimmäismitoituksen nostaminen, peruspalveluiden saatavuus (hoitotakuu), kotihoidon resurssien lisääminen ja omaishoidon kehittäminen, kansallinen mielenterveysstrategia, lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman jatko sekä vammaispalvelulain kokonaisuudistus. Vuosina 2020—2022 osaa näistä toimenpiteistä ehdotetaan toteutettavaksi valtionavustusten turvin. Näihin osoitetaan yhteensä 208,6 milj. euroa v. 2023.

Lapsi- ja perhepalveluiden kehittäminen sekä lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman jatkoon ehdotetaan 10 milj. euroa v. 2020, 8 milj. euroa v. 2021 ja 5 milj. euroa v. 2022.

Päihteitä käyttävien äitien palveluihin osoitetaan 1,5 milj. euroa ja kehitysvammaisten henkilökohtaisen budjetin kokeilun laajentamiseen ehdotetaan 2,5 milj. euroa vuosittain vuosille 2020—2021. Alle 25-vuotiaiden maksuttomaan ehkäisyyn kohdennetaan 5 milj. euroa vuosittain vuosille 2021—2022. Toiminnan vakinaistaminen arvioidaan vuoden 2022 budjettiriihessä.

Kotihoidon kehittämishankkeeseen ehdotetaan 2 milj. euroa ja saattohoidon ja palliatiivisen hoidon kehittämiseen osoitetaan 2 milj. euroa vuosittain vuosille 2020—2022. Osatyökykyisille suunnattuun työkykyohjelmaan ehdotetaan 4,5 milj. euroa v. 2020, 5,4 milj. euroa v. 2021 ja 5,5 milj. euroa v. 2022.

Palvelurakenteen kehittämiseen toisen kotimaisen kielen turvaamiseksi kohdennetaan 1 milj. euroa vuosittain vuosille 2020—2022.

Oppivelvollisuuden pidentäminen lisää kuntien valtionosuuksia 22 milj. euroa v. 2021, 65 milj. euroa v. 2022 ja 107 milj. euroa v. 2023. Myös oppilas- ja opiskelijahuoltoon ehdotetaan kohdennettavaksi lisäystä 10 milj. euroa v. 2021, 20 milj. euroa v. 2022 ja 29 milj. euroa v. 2023.

Lukiokoulutuksen yksikköhinnan vahvistamiseen ehdotetaan 7,5 milj. euroa, josta 7,2 milj. euroa kohdistuu kuntatalouteen.

Perusopetuksen laadun ja tasa-arvon kehittämiseen ehdotetaan vuosina 2020—2022 60 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 57 milj. euroa vuosittain

Varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon kehittämiseen ehdotetaan v. 2020 25 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 23,8 milj. euroa ja vuosille 2021—2022 50 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 47,5 milj. euroa vuosittain. Jatkuvan oppimisen edistämiseen kohdistetaan 2,5 milj. euroa v. 2020. Ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen ja opetuk-

sen ja ohjauksen tukitoimiin osoitetaan 80 milj. euroa v. 2020, josta kuntatalouteen kohdistuu 55,2 milj. euroa.

Liikkuva koulu -ohjelman laajentamiseen eri ikäluokkiin ehdotetaan 5,8 milj. euroa ja liikunta- paikkojen rakentamiseen 1,3 milj. euroa v. 2020. Kirjastotoiminnan kehittämiseen osoitetaan 1 milj. euroa v. 2020. Lisäksi maahanmuuttajien osaamisen kehittämiseen työllistymisen edellytysten vahvistamiseksi ehdotetaan 2,5 milj. euroa vuosittain vuosille 2020—2022.

Kuntien ja kolmannen sektorin roolia maahanmuuttajien kotoutumisen edistämässä vahvistetaan mm. myöntämällä valtionavustuksia kuntien osaamiskeskustoimintaan, johon ehdotetaan 4 milj. euron lisäystä v. 2020 ja 3 milj. euroa vuosille 2021—2022. Kiintiöpakolaisten määrä nostetaan v. 2020 vähintään 850 henkilön vuositasolle, ja kuntien maksettaviin korvauksiin ehdotetaan tästä johtuen 0,5 milj. euron lisäys vuodelle 2020, 1,6 milj. euroa vuodelle 2021, 2,6 milj. euroa vuodelle 2023 ja 3,6 milj. euroa vuodelle 2023. Myös paperittomien terveydenhuoltoon ehdotetaan lisättäväksi 2 milj. euroa vuodelle 2021 ja 3 milj. euroa vuodesta 2022 alkaen. Maahanmuuttajien neuvontapalveluihin ehdotetaan 4 milj. euroa v. 2020 ja 3 milj. euroa vuosittain vuosina 2021—2022.

Valtion, kaupunkien ja alueiden sopimusperusteiseen yhteistyöhön ehdotetaan 15 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 14,7 milj. euroa v. 2020 ja 5 milj. euroa v. 2021, josta kuntatalouteen kohdistuu 4,9 milj. euroa. Alueiden omaehtoiseen kehittämiseen ehdotetaan 5 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 4,9 milj. euroa vuosina 2020—2021. Talent Hub -toimintaan ehdotetaan 1 milj. euroa v. 2020, 2 milj. euroa vuodelle 2021 ja 3 milj. euroa vuosille 2022—2023.

Kestävä kaupunkikehitys -ohjelmaa jatketaan ja siihen ehdotetaan 0,6 milj. euroa vuosittain vuosina 2020—2022. MAL-sopimukseen liittyen kunnallistekniikka-avustuksiin kohdennetaan 15 milj. euroa ja MAL-käynnistysavustuksiin 30 milj. euroa vuosittain vuosille 2020—2023. Lähiö-ohjelmaan suunnataan 4 milj. euroa v. 2020 ja 6,5 milj. euroa vuosittain vuosille 2021—2022. Kunnostusavustuksia asuntojen muuttamiseksi ikääntyneille sopiviksi ehdotetaan 5 milj. euroa v. 2020 ja 10 milj. euroa vuosittain vuosille 2021—2022.

Purkuavustukseen osoitetaan 8 milj. euroa vuosittain vuosille 2020—2022 ja 3 milj. euroa v. 2023.

Edellisellä hallituskaudella päätetyn mukaisesti erikoissairaanhoidon tehostamiseen liittyen kuntien menojen arvioidaan vähenevän 90 milj. eurolla v. 2020 vuoteen 2019 verrattuna. Vastaava valtionosuuden vähennys on 22,9 milj. euroa. Kaikkiaan erikoissairaanhoidon tehostamisen on aikanaan arvioitu vähentävän terveydenhuollon menoja 350 milj. eurolla vuoden 2020 tasossa.

Omais- ja perhehoidon kehittämisestä saatavan säästön arvioidaan kasvavan v. 2020 vuoteen 2019 verrattuna 40 milj. euroa ja tätä vastaava valtionosuusvähennys on 10,2 milj. euroa v. 2020. Kokonaisuudessaan säästön on aikanaan arvioitu olevan yhteensä 220 milj. euroa vuoden 2020 tasossa.

Valtionavut ovat 11,6 mrd. euroa v. 2020, 11,8 mrd. euroa v. 2021, 12,1 mrd. euroa v. 2022 ja 12,2 mrd. euroa v. 2023.

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

	2018	2019	2020 ¹⁾	2021	2022	2023
Laskennalliset valtionosuudet	9 493	9 656	8 098	8 117	8 208	8 497
VM, peruspalvelujen valtionosuus ²⁾	8 577	8 729	7 074	7 118	7 157	7 411
OKM ³⁾	916	928	1 024	999	1 050	1 086
—siitä kuntayhtymät	967	978	1 040	997	999	1 001
Muut valtionavut hallinnonaloittain, yhteensä	1 112	1 006	3 468	3 695	3 859	3 714
OM	30	20	0	0	0	11
SM	5	5	5	5	5	5
VM	149	43	2 362	2 560	2 737	2 838
OKM	219	212	187	186	187	187
MMM	6	6	6	1	1	1
LVM	54	63	49	38	36	36
TEM	225	219	195	193	193	180
STM	398	405	539	569	567	394
YM	26	30	80	87	81	59
Valtionavut yhteensä	10 605	10 662	11 565	11 811	12 066	12 211

¹⁾ Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto määrittelee kuntien tuloslaskelman kaavan ja erien sisällön. Lopullisesti ohje voidaan muuttaa vasta kun laki on voimassa. Tässä kuntatalousohjelmassa kunnille maksettavat veromenetysten kompensaatiot sisältyvät valtionaputaulukkoon valtiovarainministeriön hallinnonalan muihin valtionapuihin.

²⁾ Kunnille maksettavat verokompensaatiot siirtyvät vuodesta 2020 alkaen omalle momentille 28.90.35. Aiemmin verokompensaatiot ovat olleet mukana peruspalveluiden valtionosuusmomentilla.

³⁾ Kuntien laskennallinen osuus on arvioitu OKM:n hallinnonalan (ml. yksityiset) kokonaisuudesta.

Veroperustemuutokset

Kehyskauden tuloarvioissa on huomioitu hallitusohjelmassa ja hallituskauden aikana päätetyt veroperustemuutokset. Hallitusohjelman mukaisesti ansiotuloverotukseen tehdään vuosittain ansiotason nousua tai inflaatiota vastaavat indeksitarkistukset. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille.

	2020	2021	2022	2023
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus	-196	-189	-182	-176

6.3. Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta

Kuntatalouden kehitysarvio vuosille 2020—2023 on tehty painelaskelmana, jossa yleisen talous- ja väestökehityksen lisäksi vain jo talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet on huomioitu. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia sopeutustoimia tai kuntien veroprosenttien muutoksia vuosille 2020—2023.

Kuntatalous heikkeni v. 2018 huomattavasti edellisvuodesta, kun toimintamenot kasvoivat riipeästi ja verotulot vähenivät. Myös v. 2019 näyttää kuntataloudessa heikolta. Kuluvana vuonna kuntatalouden toimintamenoja lisäävät mm. palvelutarpeen kasvun lisäksi kunta-alan palkankorotukset sekä lomarahaleikkauksen päätyminen. Tilastokeskuksen kuntatalouden neljännesvuositilaston mukaan toimintamenojen kasvu on jatkunut kuluvan vuoden ensimmäisellä vuosipuoliskolla keväällä ennustettua ripeämpänä. Tämän kertymätiedon vuoksi toimintamenojen kasvuennustetta vuodelle 2019 on nostettu viime kevään ennusteesta. Myös verotuloennustetta on alennettu tuntuvasti.

Kuntatalouden menot

Kuntatalouden toimintamenoista yli puolet koostuu henkilöstömenoista eli palkoista ja työnantajan sosiaaliturvamaksuista. Kuntatalouden henkilöstömäärä kasvoi v. 2019 419 tuhannesta 421 tuhanteen, mikä oli edeltäneisiin vuosiin verrattuna poikkeuksellista. Kuntatalouden painelaskelmassa henkilöstön määrä jatkaa edelleen kasvuaan, mikä on seurausta pääministeri Rinteen hallitusohjelman toimenpiteistä. Henkilöstön määrää lisääviä toimenpiteitä ovat mm. vanhuspalvelujen hoivan henkilöstömitoituksen nostaminen, hoitotakuun kiristäminen, kotihoidon resurssien turvaaminen ja ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaaminen. Kehitysurassa kunta-alan ansiokehityksen on oletettu mukailevan koko kansantalouden, vajaan 3 %:n vuotuista ennustettua ansiokehitystä. Kunta-alan palkkasopimukset ovat katkolla keväällä 2020.

Myös palveluiden ja tavaroiden ostot muodostavat kuntatalouden menoista merkittävän osan. Ostot kasvavat kehyskaudella n. 4 % vuosivauhdilla. Ostoja kasvattavat hallitusohjelman toimet ja väestön ikääntymisestä johtuva sosiaali- ja terveystalouden kysynnän kasvu, joka on painelaskelmassa kohdennettu ostojen kasvuun. Väestön ikärakenteen muutos kasvattaa kuntatalouden palvelutarvetta n. 0,5 % vuosittain.

Kuntatalouden painelaskelman mukaan toimintakulujen kasvu jatkuu kehyskaudella 2020—2023 keskimäärin 3,4 % vuosivauhdilla. Menoja lisäävät kehyskaudella myös investoinnit. Sosiaali- ja terveystalouden rakennuksia ja kouluja rakennetaan edelleen vauhdikkaasti, ja myös kasvukeskusten infrainvestoinnit jatkuvat vilkkaana. Investointien arvioidaan jäävän kehyskaudella korkealle tasolle, sillä käynnissä olevat rakennushankkeet ovat monivuotisia ja investointipaineet pysyvät merkittävinä.

Pääministeri Rinteen hallitusohjelman pysyvät menolisäykset on suunniteltu toteutettavaksi etupainotteisesti. Pysyvät toimenpiteet lisäävät kuntatalouden menoja n. 500 milj. eurolla vuoden 2023 tasolla. Hallitusohjelman kertaluonteisista menolisäyksistä rahallisesti merkittävin panostus on kohdennettu perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen laatu ja tasa-arvo-ohjelmiin sekä ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen. Yhteensä kehitysurassa huomioitujen hallitusohjelman kertaluonteisten menolisäyksien kasvatavat kuntatalouden menoja keskimäärin 200 milj. eurolla vuosittain 2020—2022.

Kuntatalouden tulot

Kuntatalouden tuloista yli puolet muodostuu verotuloista. Kuntien verotuloennustetta vuodelle 2019 on alennettu tuntuvasti edelliseen ennusteeseen verrattuna. Syksyn ennustepäivityksen keskeisin muutos liittyy siihen, että tuloverokertymät ovat kasvaneet v. 2019 odotettua hitaammin. Verotulokertymävaje on Verohallinnon mukaan seurausta vuoden 2019 alussa voimaan tulleista ennakonperintämenettelyn muutoksista ja tulorekisteriin liittyvistä ilmoitusongelmista. Molemmat tekijät myöhentävät verojen kertymistä ja siten pienentävät kertaluonteisesti kuluvan vuoden verokertymää. Ennakonpidätystavan muutoksista ja tulorekisterin ongelmista aiheutuvan verotulojen kertymävajeen on arvioitu pienentävän kuluvan vuoden verotuloja, mutta ennusteessa on oletettu, että tilitysvajeesta puolet palautuu v. 2020. Muun muassa näiden ajoituksellisten tekijöiden vuoksi verotulojen kasvun arvioidaan jäävän kuluvana vuonna 2,2 prosenttiin, mutta kiihtyvän 6,6 prosenttiin v. 2020. Verotulojen kasvu jatkuu vuosina 2021—2023 keskimäärin 2,7 prosentin vuosivauhdilla. Verotulojen kasvua ylläpitää muun muassa ansiotason kasvu.

Valtionavut laskevat v. 2019. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus vuoden 2016 toteutuneiden kustannusten pohjalta vähentää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta reilut 200 milj. euroa v. 2019. Pääministeri Rinteen hallitus päätti aikaistaa Kilpailukyky sopimuksen lomaralahaleikkaukseen liittyvän kertaluonteisen 237 milj. euron kompensaaation maksamisen vuodelle 2019. Vuonna 2020 valtionavut kasvavat merkittävästi, mikä johtuu mm. lomarahojen leikkauksen vuoksi tehdyn valtionosuusvähennyksen poistumisesta ja valtionosuusindeksijäädytyksen päättymisestä. Valtionosuuden muutos ei kokonaisuudessaan merkitse kuntatalouden vahvistumista, vaan merkittävä osa valtionosuuden kasvusta vastaa joko muiden tulojen vähennystä tai kustannusten kasvua. Vuonna 2020 valtionosuuksiin tehdään 2,4 % indeksikorotus ja vuosina 2021—2023 valtionosuusindeksin ennakoidaan olevan vuositasolla n. 2,5 %. Lisäksi valtionosuutta kasvattaa mm. kustannustenjaon tarkistus vuoden 2017 toteutuneiden kustannusten pohjalta. Valtionapuja kasvattavat kehyskaudella indeksitarkistusten lisäksi myös verotulomenetyksien kompensaatit kunnille.¹⁾ Pääministeri Rinteen hallitusohjelmaan on kirjattu, että kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet sekä kuntatalouteen vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita. Siksi hallitusohjelmaan liittyvät kehitysurassa huomioidut menolisäykset on huomioitu valtionavuissa pääsääntöisesti saman suuruisina lisätuloina.

Kuntatalouden lainanottotarvetta heijastava toiminnan ja investointien rahavirta on kehitysarviossa kehyskaudella 1,9—2,7 mrd. euroa negatiivinen ilman uusia toimenpiteitä. Samalla kuntatalouden lainakanta kasvaa kehyskaudella nopeasti.

¹⁾ Verotulomenetyksien kompensaatit ilmoitetaan jatkossa omalla momentillaan erillään valtionosuuksista. Veromenetyksien kompensaatit on sisällytetty kehitysurassa valtionapuihin. Virallista päätöstä niiden esittämispaikasta tilinpäätöksessä ei ole vielä tehty.

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

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-28,6	-29,9	-31,3	-32,5	-33,7	-34,8
2. Verotulot	22,4	22,9	24,4	25,0	25,8	26,5
3. Valtionosuudet, käyttötalous	8,5	8,5	9,4	9,9	10,3	10,7
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2
5. Vuosikate	2,7	2,0	3,0	2,7	2,6	2,5
6. Poistot	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2	-3,3
7. Satunnaiset erät, netto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
8. Tilikauden tulos	-0,1	-0,9	0,0	-0,3	-0,5	-0,7
Rahoitus						
9. Vuosikate	2,7	2,0	3,0	2,7	2,6	2,5
10. Satunnaiset erät	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Tulorahoituksen korjauserät	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
12. Tulorahoitus, netto	2,2	1,4	2,5	2,2	2,1	2,0
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4,8	-5,2	-5,4	-5,5	-5,6	-5,6
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
15. Investoinnit, netto	-3,9	-4,2	-4,3	-4,5	-4,7	-4,7
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-1,7	-2,7	-1,9	-2,3	-2,5	-2,7
17. Lainakanta	19,4	22,2	24,2	26,5	29,1	31,9
18. Kassavarat	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	13,4	16,2	18,2	20,5	23,1	25,8

7. Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkejärjestelmä

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

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

Vuoden 2017 alusta voimaan astunut eläkeuudistus nostaa alinta vanhuseläkeikää 65 vuoteen asteittain vuoteen 2027 mennessä. Vuodesta 2030 lähtien vanhuseläkeikä kytketään elinajanodotteen kehitykseen siten, että työssäoloajan ja eläkeajan suhde säilyy vuoden 2025 tasolla. Eläkeajan ja työssäoloajan suhteen säilyttämiseksi tarkastellaan säännöllisesti työurien kehitystä sekä koko työeläkejärjestelmän taloudellista ja sosiaalista kestävyyttä. Uudistuksessa uutena eläkemuotona työkyvyttömyyseläkkeen rinnalle tuli työuraeläke ja osa-aikaeläke korvattiin osittaisella varhennetulla vanhuseläkkeellä. Lisäksi eläkkeiden karttumissäännöksiin tehtiin muutoksia ja elinaikakertoimen laskentatapaa päätettiin muuttaa nykyistä loivemmaksi vuodesta 2027 alkaen.

Yksityisen sektorin työntekijän eläkelain (TyEL) piiriin kuuluu liki 2/3 työvoimasta. TyEL:n mukaisista työeläkemaksuista osa rahastoidaan yksilöllisesti ja loput maksusta menee nykyisten eläkkeiden rahoittamiseen jakojärjestelmänä. Eläkemaksujen tulee olla tasolla, joka takaa eläkkeiden maksun sekä lainsäädännön edellyttämän rahastoinnin. TyEL-järjestelmän rahastointiaste eli eläkevarojen suhde eläkevastuuseen oli n. 30,5 % vuoden 2017 lopussa (laskelman reaalinen diskonttokorko on 2,5 % vuoteen 2028 asti ja 3,5 % vuodesta 2029 alkaen).

Työmarkkinakeskusjärjestöt ovat sopineet TyEL-järjestelmän ns. EMU-puskurista. EMU-puskurin tavoitetasoksi on sovittu määrä, joka vastaa 2,5 % yksityisen sektorin vuotuisesta palkkasummasta. Puskurin ajatuksena on tietyn ehdoin mahdollistaa työeläkemaksujen laskeminen väliaikaisesti heikossa suhdannetilanteessa. Puskurin käytöstä sovittaessa on sovittava vastaavasti työeläkemaksun myöhemmästä korottamisesta, jotta puskuri palautuu ennalleen.

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

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

Valtion eläkejärjestelmän piirissä vakuutetut työntekijät (n. 6 % vakuutetuista) ja valtion työnantajat maksavat eläkemaksunsa Valtion Eläkerahastoon (VER). Valtion Eläkerahastosta siirretään valtion talousarvioon vuosittain varoja valtion eläkemenojen katteeksi. Siirrettävä määrä on nykyisin 40 % valtion eläkkeistä aiheutuvista menoista, ja loput eläkemenoista katetaan suoraan valtion budjetista.

Eläkkeiden etukäteisrahastoinnin ansiosta työeläkesektori on ollut historiassa voimakkaasti ylijäämäinen. Eläkeikäisen väestön määrän lisäys kasvattaa eläkemenoja, mikä on johtanut työeläkelaitosten ylijäämän supistumiseen. Etukäteisrahastoinnin ansiosta omaisuustulot ovat kuitenkin huomattavia, jolloin eläkerahastot eivät ala nimellisesti purkautua, vaikka eläkemenot ylittävätkin maksutulot. Kokonaisuutena työeläkelaitosten ylijäämä on supistunut 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen keskimäärin runsaasta kolmesta prosentista suhteessa BKT:hen 1,0 prosenttiin v. 2018. Lähivuosina ylijäämän ennakoidaan supistuvan n. 0,6 prosenttiin suhteessa BKT:hen, omaisuustulosten kasvun pysähtyessä matalan korkotason vuoksi. Myös yksityisen sektorin työeläkelaitokset luetaan kansantalouden tilinpidossa julkiseen talouteen ja niiden varallisuus julkisen talouden varallisuudeksi. Työeläkelaitosten ylijäämällä ei kuitenkaan lyhen-

netä julkisen talouden bruttovelkaa, vaan se pitää sijoittaa uudelleen, jotta työeläkevarallisuuden reaaliarvo ei kutistuisi.

Muut sosiaaliturvarahastot

Muut sosiaaliturvarahastot sisältävät muita julkiselle vallalle määriteltyjä sosiaaliturvan tehtäviä toteuttavat yksiköt. Näitä ovat mm. Kansaneläkelaitos (Kela) sekä ansiosidonnaista työttömyysvakuutusjärjestelmää hoitavat yksiköt. Kelan toiminta rahoitetaan lakisääteisesti vakuutettujen ja työnantajien sairausvakuutusmaksuilla sekä julkisen sektorin osuuksilla. Valtion osuus Kelan rahoituksesta v. 2018 oli n. 77 %, vakuutusmaksujen osuus n. 18 % ja kuntien osuus n. 5 %. Vuonna 2018 Kelan etuusrahastojen kokonaiskulut olivat n. 15,4 mrd. euroa. Kelan etuusrahastot ovat kansaneläkerahasto, sairausvakuutusrahasto ja sosiaaliturvan yleisrahasto.

Ansiosidonnaisen työttömyysvakuutusjärjestelmän hoidosta vastaavat Työllisyysrahasto ja työttömyyskassat. Ansiosidonnaiset työttömyysmenot rahoitetaan työntekijöiltä ja työnantajilta perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla (n. 55 %), valtion osuuksilla (n. 40 %) ja työttömyyskassojen jäsenmaksuilla (n. 5 %). Vuonna 2018 työttömyyskassojen maksamat etuudet olivat yhteensä 1,9 mrd. euroa. Työllisyysrahastolla on suhdannepuskuri, jonka nettovelka tai nettovarallisuus saa olla korkeintaan määrän, joka vastaa 7 % työttömyysasteesta aiheutuvia vuotuisia menoja (v. 2018 hieman yli 2 mrd. euroa eli lähes prosentin suhteessa BKT:hen). Vuonna 2020 suhdannepuskurin enimmäiskokoa on ehdotettu muutettavan vastaamaan 6 % työttömyysasteesta aiheutuvia menoja.

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

8. Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla

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

8.1. Toimenpiteiden kokonaismittaluokka ja ajoitus

Hallitus tavoittelee julkisen talouden tasapainoa vaalikauden päättyessä v. 2023. Seuraavaan taulukkoon on koottu pääministeri Rinteen hallituksen tuloja ja menoja koskevien päätösten kumulatiivinen vaikutus julkiseen talouteen vuosina 2019—2023. Julkisen talouden tasapainoa heikentävät toimenpiteet on esitetty miinusmerkkisinä ja vahvistavat toimenpiteet plusmerkkisinä. Vaikutukset on esitetty suhteessa edellisen vaalikauden viimeiseen julkisen talouden suunnitelmaan, toisin sanoen 4.4.2019 tehtyyn tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Taulukossa huomioon otettujen päätösperäisten toimenpiteiden lisäksi hallitus pyrkii nostamaan työllisyysastetta ja työllisten määrää edelleen uusilla työllisyyttä vahvistavilla uudistuksilla. Lisäksi toteutetaan julkiseen talouteen kohdentuvia tuottavuustoimia.

Hallituksen pysyvät lisäpanostukset

Pysyviä julkisen talouden menoja lisätään hallituksen päätöksin n. 1,4 mrd. eurolla vuoden 2023 tasolla verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Pysyvät uudet menot kohdennetaan mm. osaamisen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistamiseen sekä ilmastopoliittisiin toimiin. Näitä lisäpanostuksia käsitellään yksilöidymmin erityisesti luvussa 5.3, sillä pääosa vaikutuksista kohdistuu valtiontalouden alasektoriin. Toimenpiteiden kuntatalousvaikutuksia tarkastellaan luvussa 6.

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

Hallitus on lisäksi päättänyt aikaistaa kunnille maksettavan kertaluonteisen 237 milj. euron valtionosuuksien lisäyksen vuodelta 2020 vuodelle 2019, mikä on otettu huomioon seuraavassa taulukossa. Lisäyksessä on kyse kiky-sopimuksen lomarahaleikkauksiin liittyvästä kompensaatiosusta, jonka maksatuksen aikaistuksella helpotetaan kuntien taloustilannetta v. 2019.

Määräaikaiset tulevaisuusinvestoinnit vuosille 2020—2022

Hallitus toteuttaa kertaluonteisen tulevaisuusinvestointiohjelman. Sen puitteissa kohdennetaan enintään 3 mrd. euroa kertaluonteisiin investointeihin ja yhteiskunnallisesti tärkeisiin kokeiluihin vuosina 2020—2022. Toimet rahoitetaan pääosin omaisuustuloilla siten, että ne eivät johda lisävelkaantumiseen v. 2023. Näiden varojen käytöstä päättää valtioneuvoston yleisistunto talouspoliittisen ministerivaliokunnan valmistelun perusteella.

Tulevaisuusinvestointeihin kohdennetaan vuoden 2020 talousarvioesityksen sekä vuosien 2020—2023 julkisen suunnitelman yhteydessä yhteensä n. 1,4 mrd. euroa vuosille 2020—2022. Myös näitä lisäpanostuksia käsitellään yksilöidymmin luvuissa 5.3 ja 6. Lisäksi valtion asuntorahastosta (VAR) kohdennetaan yhteensä yli 200 milj. euron panostukset vuosina 2020—2022 (ks. luku 5.6).

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy myös n. 1,7 mrd. euron suuruinen ns. kehysvaraus vuosille 2021—2022 tulevaisuusinvestointiehdotuksia varten. Lopullinen päätös v. 2021 rahoitettavista tulevaisuusinvestoinneista tehdään syksyn 2020 budjettiriihen yhteydessä osana hallitusohjelman mukaista työllisyystoimia ja menolisäyksiä koskevaa tarkastelua. Tämä n. 1,7 mrd. euron kehysvaraus ei sisälly seuraavan taulukon tarkasteluun.

Veroperustemuutokset

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

Veropohjaa tiivistetään poistamalla asuntolainojen korkojen verovähennysoikeus asteittain hallituskauten aikana. Myös kotitalousvähennystä supistetaan. Pieni- ja keskituloisten ansiotulovero-

tusta kevennetään ja alun perin määräaikaiseksi säädetyn solidaarisuusveron voimassaoloa jatketaan.

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

Huolimatta välillisiin veroihin kohdistuvista veronkorotuksista, niiden verotuotto suhteessa BKT:hen alenee hieman kehyskauden aikana kun esim. energian, tupakan ja alkoholin kulutus kehittyy kokonaistuotannon kasvua vaimeammin. Hallituskauden aikana kokonaisveroasteen arvioidaan pysyvän lähes ennallaan ollen 42,1 % v. 2023.

Pääministeri Rinteen hallituksen ohjelman mukaisesti veroperusteisiin tehtyjen muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille. Verotusta koskevia muutoksia käsitellään yksityiskoh-taisemmin valtionalouden osalta luvussa 5.4 ja kuntatalouden osalta luvussa 6.2 sekä koko jul-kisen talouden osalta luvussa 8.3.

Sosiaaliturvamaksut

Työttömyysmenojen kääntyminen laskuun on mahdollistanut työttömyysvakuutusmaksun alen-tamisen vuosina 2018—2019 yhteensä prosenttiyksiköllä. Suotuisan taloustilanteen jatkuessa työttömyysvakuutusmaksua alennetaan myös v. 2020. Yksityisen sektorin työeläkevakuutusmaksun arvioidaan pysyvän lähivuodet nykyisellä 24,4 % tasollaan. Kilpailukykysojimuksessa sovitut osin tilapäiset sairausvakuutusmaksujen alennukset päättyvät vuoden 2019 lopussa.

Toimenpiteet työllisyyden tukemiseksi

Hallitus on ottanut ensimmäisen askeleen työllisyystoimien valmistelun kokonaisuudessa, jolla tavoitellaan 75 prosentin työllisyysastetta. Tämä edellyttää työn tarjontaa ja kysyntää tukevia toi-mia sekä kohtaanto-ongelman lievittämistä. Ensimmäisessä vaiheessa mm. palkkatukea uudiste-taan, osatyökykyisten työllistymiseen ja työperäiseen maahanmuuttoon panostetaan sekä työttö-myysturvan lisäpäiväoikeuden alaikäraja korotetaan. Työllisyystoimenpiteiden valmistelu jat-kuu edelleen siten että kesän 2020 budjettiriihessä on osoitettavissa päätösperäisesti 30 000 uutta työllistä vastaavat toimenpiteet. Ellei näin ole, arvioidaan uudelleen aiemmin päätettyjä menoli-säyksiä, jotka on tehty suhteessa tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Julkisen sektorin tuottavuuden parantaminen

Hallitusohjelmaa valmisteltaessa arvioitiin, että julkisen talouden tasapainoa voidaan kohentaa julkisen hallinnon tuottavuustoimien kautta vajaalla 300 milj. eurolla vaalikauden loppuun men-nessä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää merkittäviä toimenpiteitä sekä valtiovarainministeri-ön että myös useiden muiden ministeriöiden hallinnonaloilla. Tällaisia toimenpiteitä ja hankkeita

ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen toiminnan kehittämiseen ja järjestelmien yhtenäistämiseen kytkeytyvä ICT-muutosohjelma, toimenpideohjelma kuntien rakennuskannan hallinnan ja tietopohjan parantamiseksi, julkisten hankintojen kehittämissuunnitelma sekä julkisen hallinnon palveluverkon kehittäminen ja paikkariippumattomuuden edistäminen. Em. toimenpiteiden rahoitusta ja toimeenpanoa täsmennetään jatkovalmistelussa.

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

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

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

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

	2019	2020	2021	2022	2023
Vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, netto	-0,7	-1,9	-1,9	-1,3	-0,8
Suhteessa kokonaistuotantoon	-0,3 %	-0,8 %	-0,7 %	-0,5 %	-0,3 %

¹⁾ Ei sisällä valtion ja kuntien yhteisrahoitteisten liikennehankkeiden kuntatalousvaikutuksia.

8.2. Julkisen talouden menoihin kohdistuvat toimet

Alla olevassa taulukossa esitetään pääministeri Rinteen hallituksen päättämien, julkisen talouden menoihin 2019—2023 vaikuttavien toimenpiteiden vuotuinen muutos nettona¹⁾. Tarkastelu ei sisällä ns. finanssisijoitusmenoja, jotka eivät myöskään sisälly julkisen talouden lukuihin kansantalouden tilinpidon mukaisissa tarkasteluissa. Taulukon lukuihin ei myöskään sisälly tulevaisuusinvestointeja varten tehty n. 1,7 mrd. euron varaus, jonka käytöstä tehdään päätökset myöhemmin.

Julkisen talouden menot kasvavat merkittävästi v. 2020, mihin vaikuttavat sekä hallituksen pysyvät lisäpanostukset että merkittävässä määrin myös kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit, joita on ensimmäisessä vaiheessa kohdennettu etupainotteisesti erityisesti vuoteen 2020. Siirtomenot kotitalouksille kasvavat erityisesti v. 2020 hallituksen päättämien etuusparannusten myötä. Myös kulutusmenojen suurin kasvu ajoittuu samalle vuodelle. Siirtomenot elinkeinoelämälle kasvavat myös v. 2020, mutta alenevat erityisesti vuodesta 2022 lukien, mikä aiheutuu energiaveron palautusjärjestelmää koskevista muutoksista. Reaalisijoitusmenoissa on otettu huomioon myös perusväylänpitoon kohdistetut lisäykset – niin hallituksen päättämät lisäpanostukset kuin ns. parlamentaarisen työryhmän esittämä tasokorotus, joka oli huomioitu jo teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa vuodesta 2022 lukien.

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

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

	2019	2020	2021	2022	2023
Kulutusmenot	0,0	0,6	0,0	0,0	-0,1
Siirtomenot elinkeinoelämälle	0,0	0,3	-0,1	-0,2	-0,1
Siirtomenot kotitalouksille	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
Muut siirtomenot	0,0	0,4	0,0	-0,2	-0,1

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

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

	2019	2020	2021	2022	2023
Reaalisijoitusmenot ¹⁾	0,1	0,3	0,0	0,1	-0,1
Muut menot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteensä	0,2	1,9	-0,1	-0,2	-0,3
Edellisen vaalikauden harkinnanvaraiset toimenpiteet	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0

¹⁾ Ei sisällä valtion ja kuntien yhteisrahoitteisten liikennehankkeiden kuntatalousvaikutuksia.

8.3. Julkisen talouden tuloihin kohdistuvat toimet

Oheisessa taulukossa esitetään tietoja julkisen talouden tuloihin vuosina 2019—2023 vaikuttavien päätösperäisten toimien ajoituksesta nettona. Netolla tarkoitetaan tuloja lisäävien ja vähentävien toimien yhteenlaskettua vaikutusta. Taulukossa on otettu huomioon myös edellisellä vaalikaudella päätettyjä veroperustemuutoksia, ansiotuloveroperusteisiin tehtävät indeksitarkistukset sekä kertaluonteiset verotuksen ajoittumisen muuttumiseen vaikuttavat tekijät.

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

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

	2019	2020	2021	2022	2023
Ansiotuloverot	-0,2	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4
Pääomatuloverot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteisöverot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Muut välittömät verot	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Arvonlisäverot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Muut välilliset verot	0,2	0,2	0,3	0,0	0,1
Työnantajan maksamat sosiaaliturvamaksut	-0,7	0,2	-0,2	0,0	0,0
Vakuutettujen maksamat sosiaaliturvamaksut	0,1	0,4	-0,3	0,0	0,0
Yhteensä	-0,7	0,3	-0,7	-0,4	-0,3

9. Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista

Taulukko 18. Valtionhallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2018*	2019**	2020**	2021**	2022**	2023**
Välittömät verot	14,9	15,5	16,2	16,7	17,3	17,9
Tuotannon ja tuonnin verot	33,1	33,5	34,2	35,1	35,9	36,7
Sosiaaliturvamaksut	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Verot ja sosiaaliturvamaksut yhteensä 2)	48,7	49,7	51,2	52,6	53,9	55,4
Muut tulot 3)	9,0	9,1	8,9	8,9	9,0	9,0
siitä korkotulot	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Tulot yhteensä	57,7	58,8	60,1	61,5	62,9	64,4
Kulutusmenot	13,9	14,2	15,0	15,2	15,5	16,0
Tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	40,0	40,4	41,6	42,7	43,5	44,5
siitä muille julkisyhteisöille	28,2	28,5	29,3	30,2	31,0	31,8
Korkomenot	1,9	1,9	1,7	1,5	1,5	1,5
Pääomamenot 4)	4,7	4,5	4,9	4,9	4,9	4,7
Menot yhteensä	60,5	61,0	63,2	64,4	65,4	66,8
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-2,8	-2,1	-3,1	-2,9	-2,5	-2,3

Taulukko 19. Paikallishallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2018*	2019**	2020**	2021**	2022**	2023**
Verot ja sosiaaliturvamaksut	22,5	23,4	24,4	25,1	25,8	26,6
siitä kunnallisvero	18,8	19,5	20,5	21,0	21,7	22,4
yhteisövero	1,9	2,0	2,0	2,1	2,2	2,3
kiinteistövero	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0
Muut tulot2)	19,3	19,7	21,0	21,7	22,4	23,1
siitä korkotulot	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
siitä tulonsiirrot valtiolta	14,2	14,4	15,4	16,0	16,6	17,1
Tulot yhteensä	41,8	43,1	45,4	46,7	48,2	49,7
Kulutusmenot	35,6	37,2	39,0	40,5	42,1	43,6
siitä palkansaajakorvaukset	21,4	21,9	22,8	23,5	24,2	24,8
Tulonsiirrot	2,6	2,6	2,6	2,7	2,8	2,9
siitä sosiaalietuudet ja -avustukset	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9
korkomenot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3
Pääomamenot3)	5,6	6,1	6,2	6,3	6,4	6,3
Menot yhteensä	43,8	45,9	47,8	49,5	51,3	52,8
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-2,1	-2,8	-2,3	-2,8	-3,0	-3,1

Taulukko 20. Työeläkelaitokset

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

Taulukko 21. Muut sosiaaliturvarahastot

	2018*	2019**	2020**	2021**	2022**	2023**
Sijoitustulot	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Sosiaaliturvamaksut	5,8	5,3	5,8	5,8	6,0	6,2
siitä työnantajien maksut	2,3	1,9	2,4	2,4	2,5	2,6
vakuutettujen maksut	3,5	3,3	3,4	3,4	3,5	3,6
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	13,2	13,2	12,9	13,1	13,3	13,6
Muut tulot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulot yhteensä	19,1	18,5	18,7	19,0	19,4	19,8
Kulutusmenot	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5
Sosiaalietuudet ja -avustukset	14,2	13,9	14,2	14,4	14,7	15,1
Muut menot	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
Menot yhteensä	18,4	18,1	18,5	18,8	19,3	19,7
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	0,7	0,4	0,2	0,2	0,2	0,1

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

	2018*	2018*	2019**	2020**	2021**	2022**	2023**
	taso, mrd. euroa			% BKT:sta			
Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	122,5	52,2	51,7	51,7	51,5	51,4	51,6
Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	124,4	53,1	52,7	53,1	53,0	52,9	52,9

Valtiovarainministeri

Mika Lintilä

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen

LIITE 1

Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset

LIITE 2

Valtiontalouden kehityksen hinta- ja kustannustaso-tarkistukset

LIITE 3

Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan

LIITE 4

Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen

LIITE 5

Vakausohjelma ja alustava talousarviosuunnitelma

JAKELU

Eduskunnan keskuskanslia

Tasavallan presidentin kanslia

Ministeriöt

TIEDOKSI

Valtiovarainvaliokunnan sihteeristö

Eduskunnan tilitoimisto

Valtiontalouden tarkastusvirasto

LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset

Julkisen talouden suunnitelman meno- ja tuloarviot sekä hinta- ja kustannustasotarkistukset perustuvat alla olevaan valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan ennusteseen¹⁾.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BKT, määrän muutos	3,1	1,7	1,5	1,0	0,9	0,9	0,7
BKT, hinnan muutos	0,7	2,1	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9
BKT, arvo, milj. euroa	225 781	234 453	242 109	249 328	256 561	263 799	270 798
BKTL, arvo, milj. euroa	225 816	235 225	242 349	249 568	256 801	264 039	271 038
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	0,7	1,1	1,1	1,4	1,7	1,7	1,7
Ansiotasoindeksi, muutos-%	0,2	1,7	2,7	3,1	2,9	2,8	2,7
Rakennuskustannusindeksi, muutos-%	0,3	2,3	1,3	2,0	2,2	2,2	2,0
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi, muutos-%	4,9	4,7	0,9	1,9	2,2	2,1	2,0
Työttömyysaste, %	8,6	7,4	6,5	6,3	6,2	6,3	6,5
Palkkasumma, muutos-%	2,4	4,1	3,7	3,6	3,2	2,6	2,3
Lyhyt korko, 3 kk, %	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,3	-0,1	0,3
Pitkä korko, 10 v, %	0,5	0,7	0,0	-0,2	-0,1	0,2	0,6
TyEL-indeksi	2534	2548	2585	2619	2668	2720	2772
KEL-indeksi	1617	1617	1617	1633	1659	1688	1716
Peruspalvelujen hintaindeksi, ennuste	-0,5	1,4	1,5	2,4	2,6	2,5	2,5
TAEssa käytettävä kustannustason muutos (vos-indeksi)	-0,5	0,0	0,0	2,4	2,6	2,5	2,5
— indeksin korjaus	0,0	0,0	0,0				
VOS-indeksi ilman 2016—2019 jäädytystä	-0,7	0,6	1,3	2,4	2,6	2,5	2,5
Yliopistoindeksi (budjetoinnissa käytetty ennuste)	1,0	2,0	2,1	2,6	2,5	2,5	2,4
Ammatillisen koulutuksen indeksi	1,4	2,3	2,0	2,6	2,6	2,5	2,4
YLE-indeksi	0,4	1,5	2,2	2,5	2,5	2,4	2,4

¹⁾ Ennusteessa on huomioitu Tilastokeskuksen 20.9.2019 päivittämä BKT:n taso sekä hallituksen budjettiriihipäätökset

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Työttömyysvakuutusmaksu							
— työnantaja, keskimäärin	2,41	1,91	1,50	1,26	1,26	1,26	1,26
— työntekijä	1,60	1,90	1,50	1,25	1,25	1,25	1,25
TyEL-maksu	24,4	24,4	24,4	24,4	24,4	24,4	24,4
— työnantaja	18,0	17,8	17,4	17,0	17,0	17,0	17,0
— työntekijä alle/= 53 v.	6,15	6,35	6,75	7,15	7,15	7,15	7,15
— työntekijä yli 53 v.	7,65	7,85	8,25	8,65	8,65	8,65	8,65
— palkkakerroin	1,389	1,391	1,417	1,448	1,489	1,528	1,568
Vakuutetun sairausvakuutusmaksut							
— palkansaajien päiväraha-maksu	1,58	1,53	1,54	1,20	1,19	1,20	1,21
— palkansaajien ja yrittäjien sairaanhoitomaksu	0,00	0,00	0,00	0,68	0,59	0,60	0,59
— eläkeläisten sairaanhoito-maksu	1,45	1,53	1,61	1,65	1,56	1,57	1,56
Valtion työnantajamaksut	18,0	17,8	17,9	18,1	18,1	18,1	18,1
— savamaksu	1,08	0,86	0,77	1,36	1,35	1,36	1,37
— eläkemaksu (VaEL)	16,95	16,95	17,13	16,73	16,74	16,74	16,74
Kuntien työnantajamaksut	26,9	25,7	24,6	24,5	24,5	24,5	24,5
— savamaksu	1,08	0,86	0,77	1,36	1,35	1,36	1,37
— muut sosiaalivakuutus-maksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
— työttömyysvakuutusmaksu	3,16	2,49	1,96	1,63	1,63	1,63	1,63
— eläkemaksu (KuEL)	22,0	21,6	21,2	20,8	20,8	20,8	20,8

LIITE 2 Valtiontalouden kehysten hinta- ja kustannustasotarkistukset*Rakennemuutokset*

Tähän kehyspäätökseen sisältyvät rakennemuutokset alentavat vuoden 2020 kehystasoa 251 milj. eurolla kevään 2019 tekniseen kehyspäätökseen verrattuna.

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

Kehyksen rakennemuutokset, milj. euroa

Momentti	Asia	2020	2021	2022	2023
24.30.66	Kehitysyhteistyön yhteishankkeet.				
	Läpivirtausera, vastaavat tulot momentilla 12.24.99.	5,8			
27.10.18,	Ajoitusmuutos monitoimihävittäjien hankintaan				
27.10.19	liittyen	20,0	-20,0		
28.90.30	Ajoitusmuutos liittyen kompensatioon kunnille vuosien 2019—2022 kustannustenjaon tarkistuksista, jotta loma-rahaleikkaus ei tulisi kahteen kertaan	-237,0			
28.91.41	Teollisuuden energiaintensiivisten yritysten energiaveron palautusjärjestelmän (ns. energiaveroleikkuri) poistaminen			-119,0	-230,0
32.20.41	Ajoitusmuutos eräiden energiatukihankkeiden maksatuksissa	-8,0	-4,0	-4,0	12,0
32.30.51,	Työttömyysetuuksien aktiivikäyttö, palkkatuki. Siirto				
33.20.52	kehukseen luettavalta momentilta kehysten ulkopuoliselle momentille.		-143,0	-143,0	-143,0
33.10.57	Lapsilisän yksinhuoltajakorotus, perustemuutos kehysten ulkopuolisella momentilla	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
33.20.50,	Korotus perusturvaan, perustemuutos kehysten ulkopuolisilla momenteilla				
33.20.52,					
33.10.54,					
33.10.57,					
33.30.60		-35,2	-35,2	-35,2	-35,2
33.10.54,	Aktiivimallin leikkurin poisto, perustemuutos kehysten				
33.10.57,	ulkopuolisilla momenteilla				
33.20.50,					
33.20.52		-13,7	-13,7	-13,7	-13,7
33.20.50	Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajan nostaminen, perustemuutos kehysten ulkopuolisella momentilla	23,0	23,0	23,0	23,0
35.10.52	Vallisaaren vesi- ja viemäriverkoston rakentamisen aikaistuminen	-0,9			
35.10.61	Vesiensuojelun tehostamisohjelman ajoitusmuutos	-3,0	3,0		
Yhteensä		-250,5	-191,4	-293,4	-388,4

Hinta- ja kustannustasotarkistukset

Valtiontalouden kehyspäättös vuosille 2020—2023 laaditaan vuoden 2020 hinta- ja kustannustasossa. Osa menoista, kuten kehitysyhteistyömenot ja EU:n rakennerahasto-osuuksia vastaavat valtion rahoitusosuudet arvioidaan käyvin hinnoin, jolloin niihin sisältyy arvio kauden aikana tapahtuvan hintatason nousun vaikutuksesta määrärahaan. Muilta osin menotaso tarkistetaan vuosittain arvioidun hinta- ja kustannustason nousun perusteella.

Vuotta 2020 koskevat hinta- ja kustannustasotarkistukset alenevat kevään 2019 tekniseen kehyspäättökseen nähden yhteensä 45 milj. euroa. Tässä on huomioitu hintaindeksien ennusteiden tarkentuminen sekä opintorahan sitominen indeksiin 1.8.2020 alkaen. Jo teknisessä kehyspäättöksestä tehtiin lakisääteiset indeksikorotukset jäädytettyjen vuosien jälkeen normaalisti.

Tarkistukset vuoden 2020 hinta- ja kustannustasoon kehyspäättökseen 4.4.2019 verrattuna, milj. euroa

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukailleen	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon		Tarkistus kehystasoon
		Lakisääteinen indeksikorjaus	Sopimusperusteinen hintakorjaus	Muiden kehysmenojen kust.tasotarkistus
15-17 Eläkkeet	Työeläkeindeksi (TyEL)	-6,4		
18-19 Puolustusmateriaalin hankkiminen	Ennakollinen korotus 1,5 %			- 1)
01-14 Palkat sekä sosiaaliturvamaksut	Sopimuskorotukset			
Liikenneverkon menot	Rakennuskustannusindeksi (RKI)			
01-14, 20-28 Muut toiminta- ja kulutusmenot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			
30-39 Laskennalliset valtionavut kunnille ja kuntayhtymille ym.	Valtionosuusindeksi (VOS)	-23,6		
30-39 Muut valtionavut kunnille ja kuntayhtymille	Valtionosuusindeksi (VOS)			
30 Valtionrahoitus ammatilliseen koulutukseen	Ammatillisen koulutuksen indeksi	-1,6		
40-49 Valtionavut elinkeinoelämälle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			
50-59 Lakisääteisesti indeksioitavat valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kansaneläkeindeksi (KEL), Työeläkeindeksi (TyEL), Kuluttajahintaindeksi (KHI)	-4,3		
51-52 Valtionrahoitus ev.-lut. kirkolle ja avustus ortodoksiselle kirkolle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)	-0,1		
50-59 Ei-indeksioitavat valtionavut kotitalouksille	Kansaneläkeindeksi (KEL)			

Tarkistukset vuoden 2020 hinta- ja kustannustasoon kehyspäätökseen 4.4.2019 verrattuna, milj. euroa

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukailten	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon		Tarkistus kehystasoon
		Lakisääteinen indeksikorjaus	Sopimusperusteinen hintakorjaus	Muiden kehysmenojen kust.tasotarkistus
50 Valtionrahoitus yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintaan	Yliopistoindeksi			
50-59 Muut valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kuluttajahintaindeksi (KHI)		-4,8	
60 Siirrot talousarvion ulkopuolisiin valtion rahastoihin	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			
60 Siirrot Kansaneläkelaitokselle	Kansaneläkeindeksi (KEL)		-3,7	
60 Valtionosuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista	Kansaneläkeindeksi (KEL)		-0,2	
61-65 EU:n rakennerahasto-osuuksia vastaavat valtion rahoitusosuudet ja muut siirrot kotimaahan	Sisältyy ohjelma-kehyksiin			
66-68 Siirrot ulkomaille	Käyvin hinnoin			
69 Siirrot EU:lle	EU:n BKT:n hintaindeksi			
70-79 Realisijoitukset	Rakennuskustannusindeksi (RKI)			
90-99 Muut menot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			
Lisätalousarviovaraus ja jakamaton varaus	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			
Yhteensä vuonna 2020			-44,6	

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

LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan

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

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

¹⁾ Pyöristyksistä johtuen luvut eivät välttämättä summaudu yhteen.

LIITE 4 Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen

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

Perusuran mukaan Suomen talous kasvaa keskimäärin 1,2 % vuodessa vuosina 2018—2023. Ennusteen kansainväliset riskit ovat alasuuntaisia ja suuria. Keskeisiä riskejä ovat Yhdysvaltain ja Kiinan välinen kauppakonflikti ja sopimukseton brexit, joka vaikuttaisi talouden kehitykseen erityisesti Euroopassa. Myös Italian talouspolitiikkaan liittyy vielä huomattava riski. Kauppakonfliktien lientyminen on huomattavin positiivinen riski.

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

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

Hitaamman kasvun vaihtoehdossa kokonaistuotannon kasvu olisi vaimeampaa vuosina 2019—2023. Työttömyysaste päätyisi 7,4 prosenttiin. Julkisen talouden alijäämä olisi v. 2023 n. 4 % ja velkasuhde nousisi 71 prosenttiin. Tämä lisäisi huomattavasti tarvetta sopeuttaa julkista taloutta ja julkinen talous olisi entistä haavoittuvaisempi negatiivisille sokeille.

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

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

Karkean arvion mukaan korkotason nousu 1 prosenttiyksiköllä lisäisi julkisyhteisöjen omaisuustuloja hieman yli miljardilla eurolla samalla kun julkisyhteisöjen korkomenot kasvaisivat aluksi noin puoli miljardia euroa. Korkomenot kasvaisivat vuoteen 2023 mennessä hieman alle miljardi

euroa perusuraa suuremmiksi. Julkinen alijäämä paranisi aluksi noin puoli miljardia euroa, mutta parantava vaikutus supistuisi korkomenojen kasvaessa seuraavina vuosina. Työeläkelaitosten omaisuustulot kasvaisivat n. 0,6 mrd. euroa ja muiden julkisyhteisöjen n. 0,4 mrd. euroa. Julkinen velka kasvaisi perusuraan verrattuna, koska työeläkelaitosten ylijäämällä ei voida rahoittaa muiden julkisyhteisöjen heikentyntä rahoitusasemaa.

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

Herkkystarkastelu

Perusura	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BKT, muutos, %	1,7	1,5	1,0	0,9	0,9	0,7
Työttömyysaste, %	7,4	6,5	6,3	6,2	6,3	6,5
Rahoitusasema, % BKT:sta	-0,8	-1,0	-1,4	-1,5	-1,5	-1,4
Julkinen velka, % BKT:sta	58,9	58,8	58,8	59,7	60,6	61,6
Hidas kasvu						
BKT, muutos, %	1,7	0,5	0,0	-0,1	-0,1	-0,3
Työttömyysaste, %	7,4	7,3	7,3	7,3	7,3	7,4
Rahoitusasema, % BKT:sta	-0,8	-1,5	-2,4	-3,0	-3,5	-3,9
Julkinen velka, % BKT:sta	58,9	59,8	61,1	63,8	66,9	70,5
Kasvu 2019—2023 1 %-yksikkö hitaampi kuin perusurassa						
Nopea kasvu						
BKT, muutos, %	1,7	2,5	2,0	1,9	1,9	1,7
Työttömyysaste, %	7,4	6,3	6,0	5,5	5,2	4,8
Rahoitusasema, % BKT:sta	-0,8	-0,5	-0,3	0,0	0,5	1,2
Julkinen velka, % BKT:sta	58,9	57,9	56,5	55,7	54,6	53,1
Kasvu 2019—2023 1 %-yksikkö nopeampi kuin perusurassa						
Korkomenojen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Korkotulojen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Alijäämän muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Velanottotarpeen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		0,0	0,1	0,1	0,1	0,2

LIITE 5 Vakausohjelma ja alustava talousarviosuunnitelma

Vakausohjelma

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

Vakausohjelman taulukoissa olevat luvut¹⁾ ovat vuoden 2018 osalta toteumatietoja²⁾, ja vuosien 2019—2020 tiedot perustuvat valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan ennusteeseen. Vuosien 2021—2022 osalta esitetään riippumattomaan suhdanne-ennusteeseen ja hallitusohjelman tavoitteisiin perustuva julkisen talouden tavoiteskenaario. Tavoiteskenaarion osalta tulee huomioida, että kaikkia hallitusohjelman toimia ja niiden tarkkaa ajoitusta ei ole tässä kohdin vielä määritelty niin, että ne olisi voitu huomioida Julkisen talouden suunnitelmassa. Tämä tulee tapahtumaan vuosina 2020—2022 laadittavissa julkisen talouden suunnitelmissa sekä hallituksen puolivälitarkastelussa syksyllä 2021.

Finanssipoliittiset tavoitteet

Keskipitkän aikavälin tavoitteen asettaminen

Valtioneuvosto pitää ennallaan Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteen (*Medium-Term Objective*, MTO), -0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen rakenteelliselle rahoitusasemalle. Tämä on se määrittäjä, johon Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa sitoutunut.

Muut finanssipoliittiset tavoitteet

Vakausohjelmassa esitetään vuosille 2021—2022 monivuotiset nimelliset tavoitteet koko julkisen talouden rahoitusasemalle, julkisen talouden menoille ja julkisen talouden velalle. Tavoitteet ovat sopusoinnissa keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisen ja hallituksen tavoitteleman v. 2023 tasapainossa olevan julkisen talouden kanssa. Lisäksi hallitus on sitoutunut vahvistamaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä johdonmukaisesti.

Hallituksen toimet finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi

Pääministeri Rinteen hallitus pyrkii finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen tukemalla talouskasvun edellytyksiä tuottavuutta ja työllisyyttä edistävillä toimilla. Panostuksia tuottavuuden kasvun perustaan — koulutukseen, tutkimukseen, innovaatioihin ja infrastruktuuriin — vahvistetaan.

¹⁾ Asetuksen 473/2013 artiklan 4 mukaan ”kansallisten keskipitkän aikavälin finanssipoliittisten suunnitelmien ja talousarvioesitystenon perustuttava riippumattomiin makrotalouden ennusteisiin, ja niissä on ilmoitettava, onko julkisen talouden ennusteetlaatinut tai vahvistanut riippumaton elin”, kun taas asetuksen 1466/97 artiklan 3 mukaan ”vakausohjelman suunnittelunon perustuttava makrotalouden ja finanssipoliittikan kaikkein todennäköisimpään skenaarioon tai varovaisempaan skenaarioon”.

²⁾ Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen 20.9.2019 julkaisemaan kansantalouden tilinpitoon.

Pysyvät menolisäykset ovat noin 1,1 mrd. euroa (eli runsaat 0,4 % BKT:sta) v. 2020, ja ovat 1,4 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla. Pysyvät menolisäykset rahoitetaan hallituskauden aikana pääosin verotulojen lisäyksillä sekä menojen uudelleenkohdentamisella, joiden summa nousee noin 240 miljoonaan euroon (0,1 % BKT:sta) v. 2020 ja 940 miljoonaan euroon (0,4 % BKT:sta) vuoden 2023 tasolla. Vuonna 2020 hallitus kiristää välillistä verotusta, mutta kompensoi sitä keventämällä pieni- ja keskituloisten ansiotulojen, eläkkeiden ja etuustulojen verotusta.

Työllisyysasteen nousu on hallitusohjelmassa tulopohjaa vahvistava keskeisin yksittäinen elementti. Hallitus on sitoutunut 75 prosentin työllisyysastetavoitteeseen normaalin talouskehityksen oloissa. Työllisyystavoitteen saavuttaminen edellyttää työn tarjontaa ja kysyntää tukevia toimia sekä kohtaanto-ongelman lieventämistä mm. työttömyysturvaa uudistamalla, aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä lisäämällä ja paikallista sopimista edistämällä. Hallitus lisää työllisyyden, kansainvälisten osaajien houkuttelun ja kotouttamisen määrärahoja vaalikaudelle lähes 300 miljoonalla eurolla eli runsaat 0,1 % suhteessa BKT:hen. Työllisyysastetavoitteen saavuttaminen vahvistaa julkista taloutta niin, että osa vahvistumisesta voidaan kohdentaa lisämenoihin julkisen talouden vuodelle 2023 asetettu tasapainotavoite saavuttaen.

Lisäksi hallitus toteuttaa vaalikauden aikana kertaluonteisen tulevaisuusinvestointiohjelman, joka tukee hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamista sekä julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä. Sen puitteissa kohdennetaan vuosina 2020—22 enintään 3 mrd. euroa eli 1,2 % suhteessa BKT:hen kertaluonteisiin investointeihin ja kehittämistoimiin. Tulevaisuusinvestointeihin kohdennetaan tässä vaiheessa noin 1,4 mrd. euroa (0,6 % BKT:sta), josta 750 miljoonaa (0,3 % BKT:sta) vuodelle 2020. Loppuosalle on tehty kehysvaraus, jonka käytöstä päätetään myöhemmin osana työllisyystoimia koskevaa tarkastelua. Nyt päätetyt toimet vahvistavat osaamista ja siten kestäväää talouskasvua. Toimet rahoitetaan pääosin omaisuuden myyntituloilla siten, etteivät ne johda lisävelkaantumiseen vuonna 2023.

Hallitus on sitoutunut tarkastelemaan hallitusohjelman toimenpiteitä uudelleen, mikäli niiden toteuttaminen vaarantaisi julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen. Hallituskauden puolivälissä toteutetaan politiikan kokonaisuutta koskeva tarkastelu, jossa päätetään tarvittavista laajemmista lisätoimista.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan noudattaminen

Suomi on vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osassa ja sitä koskevat ennaltaehkäisevän osan mukaiset vaatimukset, jotka liittyvät edistymiseen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Kutakin vuotta koskevat vaatimukset määritellään ko. vuotta koskevissa maakohtaisissa suosituksissa. Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista tai edistymistä sitä kohti arvioidaan kahden pilarin, rakenteellisen jäämän tai sen muutoksen ja menosäännön avulla.

Kevään vakaushjelmassa todettiin, että Suomi saavutti viime vuonna valtiovarainministeriön arvion mukaan keskipitkän aikavälin tavoitteensa maakohtaisten suositusten määrittelemällä tavalla. Komission kesäkuun alussa julkistettu arvio vahvisti Suomen noudattaneen vakaus- ja kasvusopimusta v. 2018.

Vuotta 2019 koskevat maakohtaiset suositukset hyväksyttiin heinäkuussa 2018. Suomelle tällöin annettu suositus oli saavuttaa julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite v. 2019, kun otetaan huomioon rakenneuudistusten toteuttamisen takia tilapäisesti sallitut poikkeamat.¹⁾²⁾

Vuonna 2019 rakenteellinen rahoitusasema heikkenee riippumattoman ennusteen mukaan -1,3 prosenttiin BKT:sta. Arvio tämän vuoden rakenteellisen jäämän tasosta on heikentynyt kevään ennusteesta, mikä johtuu erityisesti paikallishallinnon menojen ripeästä kasvusta alkuvuonna 2019. Rakenteellisen rahoitusaseman muutos poikkeaa vaaditusta muutoksesta v. 2019, mutta poikkeama on vähäinen ja kumulatiivisesti 2018—2019 vaadittuun sopeutukseen päästään. Kun lisäksi huomioidaan, että v. 2019 rakenteellisen jäämän heikkenemiseen vaikuttavat odottamattoman hidastulojen kasvu, mikä johtuu korkotason alentumisen vaikutuksesta työeläkerahastojen omaisuustuloihin ja kertaluontoisesti heikommasta verokertymästä ennakoperintämenettelyn muutoksen vuoksi, sekä työttömyysvakuutusmaksun alentaminen³⁾, valtiovarainministeriön arvon mukaan Suomi noudattaa laajasti ottaen rakenteellista jäämää koskevaa pilaria. Valtiovarainministeriön arvon mukaan menosäännöstä syntyy poikkeama, joka kuitenkin jää hiukan alle 0,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen v. 2019, mutta ylittää merkittävän poikkeaman rajan kumulatiivisesti vuosina 2018—2019. Näin ollen rakenteellinen jäämä ja menosääntö antavat mahdollisesti erilaisen kuvan ennaltaehkäisevän osan noudattamisesta. Tämä tarkoittaa, että ennaltaehkäisevän osan vaatimuksista tehdään kokonaisarvio. Rakenteellinen jäämä näyttäisi toimivan paremmin tilanteessa, jossa kokonaistuotannon kasvu on ollut pitkään hidasta.⁴⁾ Siten rakenteellinen jäämä olisi tällä hetkellä menosääntöä luotettavampi finanssipolitiikan virityksen mittari. Kun rakenteellista jäämää koskevaa vaatimusta laajasti ottaen noudatetaan, valtiovarainministeriön tämänhetkisen arvon mukaan jälkikäteisarviointi ennaltaehkäisevän osan vaatimuksista keväällä 2020 voisi päättyä siihen, että poikkeama ennaltaehkäisevän osan vaatimuksista ei muodostu merkittäväksi.⁵⁾ Arvioon liittyy kuitenkin riskejä ja epävarmuuksia, joten merkittävän poikkeaman muodostumista ei voida sulkea pois.

¹⁾ Suomelle myönnettiin keväällä 2017 vakaus- ja kasvusopimuksen mukaista rakenneuudistus- ja investointilausekkeiden mukaista joustoa yhteensä 0,6 % BKT:sta julkisen talouden kestävyttä tukevien uudistusten ja EU:n yhteisrahoitteisten investointihankkeiden toimeenpanon vuoksi. Joustot myönnettiin vuosille 2017—2019. Kun kevään 2018 ennakotietojen mukaan julkiset investoinnit supistuivat vuonna 2017, investointilausekkeen mukainen jousto poistettiin. Jäljelle jäi vain rakenneuudistuseläusekkeen mukainen jousto 0,5 % BKT:sta. Joustot päättyvät v. 2019.

²⁾ Maakohtaisissa suosituksissa todetaan myös, että Suomen olisi komission kevään 2018 talousennusteen perusteella varmistettava, että poikkeaminen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteesta vuonna 2019 rajoittuu tilapäiseen poikkeamaan, joka myönnettiin vuonna 2017 rakenneuudistusten toteuttamisen vuoksi julkiseen talouteen kohdistuvien vaikutusten perusteella. Tämä vastaa nettomääräisten julkisten perusmenojen 2,9 prosentin nimellistä enimmäiskasvuvauhtia. Tällöin rakenteellisen rahoitusaseman sallittu heikkeneminen olisi 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen.

³⁾ Sosiaaliturvarahastoihin luokiteltavan Työllisyysrahaston on alennettava työttömyysvakuutusmaksua, kun työllisyysrahaston suhdannepuskurin enimmäismäärä uhkaa ylittyä. Vuonna 2019 puskurin enimmäismäärä on 7 prosentin työttömyysastetta vastaavan työttömyysmenon määrä. Työttömyysvakuutusmaksua alennetaan myös v. 2020.

⁴⁾ Menosäännössä käytettävä potentiaalisen tuotannon 10 vuoden keskiarvo vaikuttaa liian matalalta suhteessa potentiaalisen tuotannon vuotuisen kasvuvauhtiin 2019—2020. Toteutetut rakenteelliset uudistukset ovat todennäköisesti vauhdittaneet työllisyyden kasvua ja siten myös potentiaalisen tuotannon kasvua myös pidemmällä aikavälillä. Toisaalta viime vuosien pitkittynyt hitaan kasvun aika ja Suomen tuotantorakenteessa tapahtuneet muutokset saattavat painaa potentiaalisen tuotannon 10 vuoden keskiarvoa korostetusti alaspäin tällä hetkellä.

⁵⁾ Jos komissio toteaa jälkikäteistarkastelussa merkittävän poikkeaman, maan kohdalla käynnistetään merkittävän poikkeaman menettely.

Vuotta 2020 koskevat maakohtaiset suositukset hyväksyttiin neuvostossa heinäkuussa 2019. Suosituksen mukaan Suomea kehoitettiin toteuttamaan toimia, joilla se ”varmistaa, että nettomääräisten julkisten perusmenojen nimellinen kasvu on enintään 1,9 % v. 2020, jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus on 0,5 % suhteessa BKT:hen”.

Rakenteellinen jäämä heikkenee riippumattoman ennusteen mukaan -1,4 prosenttiin BKT:sta v. 2020. Rakenteellisen jäämän heikkeneminen on osittain seurausta hallituksen päättämistä tulevaisuusinvestoinneista, jotka rahoitetaan valtion omaisuuden myyntituloilla sekä etupainotteisista pysyvistä tuottavuutta vahvistavista menolisäyksistä, joiden rahoitus verotoimilla ja menojen uudelleenkorjauksilla ajoittuu pääosin myöhempisiin vuosiin. Näillä toimilla tuetaan hallituksen työllisyystavoitteen toteutumista ja vahvistetaan pitkän aikavälin potentiaalista kasvua ja julkisen talouden kestävyttä. Valtiovarainministeriön arvion mukaan rakenteelliseen jäämään olisi syntymässä merkittävä poikkeama v. 2020 sekä kumulatiivisesti 2019—2020. Valtiovarainministeriön arvion mukaan myös menosääntö näyttäisi poikkeavan merkittävästi sekä vuoden 2020 osalta että kumulatiivisesti 2019—2020. Näin ollen valtiovarainministeriön arvion mukaan ennaltaehkäisevän osan vaatimuksista on riski syntyä merkittävä poikkeama v. 2020. Lopullinen arvio tehdään jälkikäteistarkastelussa keväällä 2021. Jos työllisyys paranee hallituksen tavoittelemalla tavalla, on mahdollista, että julkisen talouden tilanne on silloin nyt ennustettua suotuisampi. Lisäksi riippumattomassa ennusteessa ei ole huomioitu mahdollisia paikallishallinnon alijäämää korjaavia toimenpiteitä, joista ei ole vielä tässä vaiheessa päätöksiä.

Vuosille 2021—2022 on esitetty julkisen talouden tavoiteura, joka perustuu riippumattomaan suhdanne-ennusteeseen ja hallitusohjelman tavoitteisiin. Tavoiteura on sopusoinnussa hallitusohjelmassa tavoitellun v. 2023 tasapainoisen julkisen talouden kanssa. Tavoiteskenaarion toteutumiseen tarvittavat hallitusohjelman toimet ja niiden tarkka ajoitus sovitaan vuosien 2020—2022 julkisen talouden suunnitelmissa sekä hallituksen puolivälitarkastelussa syksyllä 2021.

Tavoiteuran vertailu riippumattomaan suhdanne-ennusteeseen on esitetty luvun 2 taulukossa 1. Myöhempien vuosien arviointiin liittyy epävarmuuksia, myös koska niitä koskevia sopeutusvaatimuksia ei ole hyväksytty. Lisäksi arviointia hankaloittaa se, että kaikkia hallituksen työllisyyden parantamiseen tähtäviä toimia, erityisesti myöhempien vuosien osalta, ei ole vielä määritelty, joten niitä ei ole voitu ottaa huomioon riippumattomassa ennusteessa. Tavoiteuran toteutumisen pienentäisi julkisen talouden kestävyysvajetta noin 1,4 prosenttiyksiköllä.

Valtioneuvoston arvio edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta

Valtioneuvosto yhtyy yllä esitettyyn arvioon edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Valtioneuvoston arvion mukaan vakaus- ja kasvusopimusta noudatettiin v. 2018, minkä komissio myös vahvisti kevään arviossaan.

Finanssipoliittisen lain (869/2012) 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ryhtyy tarpeellisiksi katsomiinsa julkisen talouden vakautta ja kestävyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa sen arvion mukaan on keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama. Valtioneuvosto arvioi asiaa julkisen talouden tilaa koskevan seurannan ja kokonaisarviointin yhteydessä tai Euroopan unionin neuvoston kiinnitettyä asiaan huomiota Suomen vakausohjelmasta antamassaan lausunnossa.¹⁾

Alijäämä- ja velkakriteerien noudattaminen

Julkisen talouden alijäämä on -1,0 % suhteessa BKT:hen v. 2019 ja pysyy alle 3 prosentissa vakausohjelmakauden ajan. Suomi noudattaa perussopimuksen alijäämäkriteeriä.

Julkinen velkasuhde laski alle 60 prosentin viitearvon, 58,9 prosenttiin suhteessa BKT:hen, v. 2018. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattoman ennusteen mukaan julkinen velkasuhde pysyy 58,8 prosentissa vuosina 2019–2020, mutta kasvaa 59,7 prosenttiin v. 2021¹⁾. Riippumattoman ennusteen mukaan velkasuhde ylittää 60 prosentin viitearvon v. 2022. Suomi siis noudattaa perussopimuksen velkakriteeriä vuosina 2019–2021, mutta sen jälkeiseen aikaan liittyy epävarmuuksia. Vuoden 2020 jälkeinen ennuste perustuu julkisen talouden suunnitelmassa esitettyihin päätösperäisiin toimiin. Hallituksen tulo- ja menopäätösten mitoituksen tavoitteena on, että julkisen velan suhde BKT:hen alenee.

Arvio edistymisestä vuoden 2018 maakohtaisissa suosituksissa

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

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

Edistymistä muissa Suomelle v. 2018 annetuissa maakohtaisissa suosituksissa on käsitelty kevään 2019 kansallisessa uudistusohjelmassa (EU2020-ohjelma).²⁾

Vertailu muihin ennusteisiin ja herkkyysanalyysi

Hallituksen asettamien tavoitteiden vertailu komission viimeisimpään julkisen talouden ennusteeseen on esitetty alla olevassa taulukossa ja herkkyysanalyysi julkisen talouden suunnitelman liitteessä 4. Komission uusimmat BKT- ja inflaatioluvut ovat heinäkuulta 2019 ja julkisen talouden luvut toukokuulta 2019.

Alustava talousarviosuunnitelma

¹⁾ Jos neuvosto antaa Suomelle julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 6 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua suositusta tarvittaviksi toimiksi, valtioneuvoston tulee antaa eduskunnalle valtioneuvoston selonteko. Selonteon tulee sisältää arvio rakenteellisen rahoitusaseman poikkeaman määrästä verrattuna keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tai siihen johtavaan sopeuttamisuraan sekä selostus tarvittavista lainsäädäntö- ja muista toimenpiteistä, joilla poikkeama korjataan viimeistään seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä.

¹⁾ Velkaan vaikuttaa ennakoitu ilmavoimien hävittäjähankinnan rahoituksen alkaminen v. 2021.

²⁾ <http://vm.fi/eurooppa-2020-strategia>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 473/2013 mukaisesti euroalueen jäsenvaltiot toimittavat 15. lokakuuta mennessä tulevaa vuotta koskevat alustavat talousarviosuunnitelmansa (draft budgetary plan, DBP) komissiolle. Tällä kertaa vuoden 2020 alustava talousarviosuunnitelma on julkisen talouden suunnitelman liitteenä.

Suomen alustava talousarviosuunnitelma pohjautuu 20.9.2019 käytettävissä olleisiin tietoihin ja hallituksen talousarvioesitykseen vuodelle 2020, joka toimitetaan eduskunnalle 7.10.2019. Eduskunta käsittelee talousarvioesitystä syksyn kuluessa ja hyväksyy sen joulukuussa 2019.

Alustavan talousarviosuunnitelman ennuste, joka toimi pohjana myös valtion talousarvioesityksen laadinnassa, on laadittu riippumattomasti valtiovarainministeriön kansantalousosastolla.

Taulukot 1.—3.

Julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusasema, nettoluotonanto, menot ja bruttovelka. Tavoiteura ja valtiovarainministeriön syksyn 2019 ennuste, suhteessa BKT:hen.¹⁾

	2018	2019	2020	2021	2022
Rakenteellinen jäämä					
— tavoite			-1,4	-1,1	-0,7
— ennuste	-1,0	-1,3	-1,4	-1,6	-1,6
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto					
— tavoite			-1,4	-1,0	-0,6
— ennuste	-0,8	-1,0	-1,4	-1,5	-1,5
Julkisyhteisöjen bruttovelka					
— tavoite			58,8	58,7	58,6
— ennuste	58,9	58,8	58,8	59,7	60,6
Julkisyhteisöjen menot					
— tavoite			53,1	52,1	51,4
— ennuste	53,1	52,7	53,1	53,0	52,9

¹⁾ Vuoden 2020 osalta on huomioitu kaikki vuoden 2020 talousarvioesityksen toimet, joten tavoite ja perusura ovat samat.

Vertailu komission edelliseen ennusteeseen

	Komission ennuste ¹⁾				VM syyskuu 2019			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
BKT, muutos, %	3,0	1,7	1,5	1,2	3,1	1,7	1,5	1,0
työttömyysaste, %	8,6	7,4	6,7	6,2	8,6	7,4	6,5	6,3
Julkisyhteisöjen rahoitusasema, % BKT:sta	-0,8	-0,7	-0,4	-0,2	-0,7	-0,8	-1,0	-1,4
Rakenteellinen jäämä, % BKT:sta	-0,7	-1,0	-1,0	-0,6	-0,8	-1,0	-1,3	-1,4
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta	61,3	58,9	58,3	57,7	60,8	58,9	58,8	58,8

¹⁾ Komission bkt-ennuste on kesäkuulta 2019 ja muut ennusteet toukokuulta 2019.

Taulukko 1a. Makrotalouden näkymät

	2018	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	mrd. euroa						
1. BKT:n määrä	202,8	1,7	1,5	1,0	0,9	0,9	0,7
2. BKT käyvin hinnoin	234,5	3,8	3,3	3,0	2,9	2,8	2,7
BKT:n määrän komponentit							
3. Yksityiset kulutusmenot	109,7	1,8	1,7	1,4	1,5	1,3	1,2
4. Julkiset kulutusmenot	47,1	1,5	1,4	1,7	0,1	0,7	0,7
5. Pääoman muodostus	48,0	3,3	0,4	-0,3	0,3	0,2	-0,3
6. Varastojen muutos (% BKT:sta)	3,2	1,6	2,1	2,7	3,5	4,6	6,0
7. Tavaroiden ja palvelusten vienti	83,0	2,2	2,4	2,4	2,1	1,5	1,2
8. Tavaroiden ja palvelusten tuonti	88,1	5,0	1,8	2,3	2,0	1,5	1,2
Laskennallinen vaikutus BKT:n kasvuun, %-yksikköä							
9. Kotimainen lopputuotekysyntä	204,8	2,1	1,3	1,1	0,9	0,9	0,7
10. Varastojen muutos	3,2	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Nettovienti	-5,1	-1,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0

Taulukko 1b. Hintaindeksien kehitys

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

Taulukko 1c. Työmarkkinoiden kehitys

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	taso					
1. Työllisyys, 1000 henkeä	2540	2,7	0,9	0,5	0,3	-0,2
2. Työllisyys, 1000 työtuntia	420400	2,5	0,8	0,4	0,2	-0,2
3. Työttömyysaste (%)	202	7,4	6,5	6,3	6,2	6,3
4. Työn tuottavuus, henkeä	79,8	-1,0	0,6	0,5	0,6	1,1
5. Työn tuottavuus, tehdyt työtunnit	482,4	-0,8	0,7	0,6	0,7	1,1
6. Palkansaajakorvaukset	108,2	3,5	3,0	3,6	3,2	2,6
7. Palkansaajakorvaukset työntekijää kohden	42,6	0,7	2,0	3,0	2,9	2,8

Taulukko 1d. Sektorikohtaiset taseet, % BKT:sta

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

Taulukko 2a. Julkisyhteisöjen näkymät, % BKT:sta

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	milj. euroa					
Nettoluotonanto alasektoreittain (EDP B.9)						
1. Julkisyhteisöt yhteensä	-1 935	-0,8	-1,0	-1,4	-1,0	-0,6
2. Valtio	-2 807	-1,2	-0,9	-1,2	-0,6	-0,1
3. Maakuntahallinto						
4. Paikallishallinto	-2 068	-0,9	-1,2	-0,9	-1,1	-1,1
5. Sosiaaliturvarahastot	2 940	1,3	1,0	0,8	0,7	0,6
Julkisyhteisöt (S13)						
6. Tulot yhteensä	122 485	52,2	51,7	51,7	51,1	50,8
7. Menot yhteensä	124 420	53,1	52,7	53,1	52,1	51,4
8. Nettoluotonanto	-1 935	-0,8	-1,0	-1,4	-1,0	-0,6
9. Korkomenot	2 069	0,9	0,8	0,7	0,6	0,6
10. Perusjäämä	134	0,1	-0,2	-0,6	-0,3	0,0
11. Kertaluonteiset toimet	0	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Tulolajit						
12. Verotulot (12=12a+12b+12c)	71 148	30,3	30,2	30,3	30,1	29,9
12a. Tuotannon ja tuonnin verot	33 092	14,1	13,8	13,7	13,6	13,4
12b. Tuloverot	37 364	15,9	16,1	16,3	16,2	16,3
12c. Pääomaverot	692	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
13. Sosiaaliturvamaksut	27 947	11,9	11,7	11,9	11,8	11,7
14. Omaisuustulot	7 071	3,0	3,0	2,7	2,6	2,7
15. Muut tulot (15=16-12-13-14)	16 319	7,0	6,9	6,8	6,6	6,5
16. = 6. Tulot yhteensä	122 485	52,2	51,7	51,7	51,1	50,8
josta: Veroaste (D2+D.5+D.61+D.91-D.995)	99 392	42,4	42,0	42,3	41,9	41,7
Menolajit						
17. Palkansaajakorvaukset + välituotekäyttö	53 830	23,0	23,0	23,4	23,1	23,0
17a. Palkansaajakorvaukset (eli palkat + työnantajan sotumaksut)						
17b. Välituotekäyttö						
18. Sosiaaliset tulonsiirrot (18=18a+18b)	49 709	21,2	21,0	21,0	20,5	20,2
josta työttömyyskorvaukset	4 500	1,9	1,7	1,6	1,6	1,5
18a. Luontoismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot						

Taulukko 2a. Julkisyhteisöjen näkymät, % BKT:sta

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	milj. euroa					
18b. Rahamääräiset sosiaalietuudet						
19. = 9. Korkomenot	2 069	0,9	0,8	0,7	0,6	0,6
20. Tukipalkkiot	2 749	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0
21. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	9 872	4,2	4,2	4,3	4,2	4,1
22. Pääomansiirrot	407	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
23. Muut menot (23 = 24 -17-18-19-20-21)	5 784	2,5	2,4	2,3	2,4	2,3
24. = 7. Menot yhteensä	124 420	53,1	52,7	53,1	52,1	51,4
josta: Julkinen kulutus	53 133	22,7	22,8	23,2	23,0	23,0

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

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	milj. euroa					
1. Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	122 485	52,2	51,7	51,7	51,5	51,4
2. Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	124 420	53,1	52,7	53,1	53,0	52,9

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

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	milj. euroa					
1. EU:n ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	506	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
1.a josta investoinnit, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	103	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	422	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1
3. Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	-702	-0,3	-0,1	0,1	0,1	0,0
4. Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	82	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Taulukko 3. Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin, % BKT:sta

	COFOG-luokka	2017	2022
1. Yleinen julkishallinto	1	7,9	
2. Puolustus	2	1,3	
3. Yleinen järjestys ja turvallisuus	3	1,1	
4. Elinkeinoelämän edistäminen	4	4,3	
5. Ympäristönsuojelu	5	0,2	
6. Asuminen ja yhdyskunnat	6	0,3	

Taulukko 3. Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin, % BKT:sta

	COFOG- luokka	2017	2022
7. Terveystenhoito	7	7,1	
8. Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto	8	1,5	
9. Koulutus	9	5,7	
10. Sosiaaliturva	10	24,9	
11. Menot yhteensä (=kohta 7=23 taulussa 2)	Yht.	54,2	

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

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

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

	2018	2019	2020	2021	2022
1. BKT:n määrän %-muutos	1,7	1,5	1,0	0,9	0,9
2. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä	-0,8	-1,0	-1,4	-1,0	-0,6
3. Korkomenot	0,9	0,8	0,7	0,6	0,6
4. Kertaluonteiset toimet	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
kertaluonteiset toimet julkisyhteisöjen tulopuolella	-0,1	0,1			
kertaluonteiset toimet julkisyhteisöjen menopuolella					

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

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

Taulukko 6. Erot edelliseen vakaushjelmaan nähden

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

Taulukko 7. Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä, % BKT:sta¹⁾

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Kokonaismenot	46,6	53,9	53,1	56,0	58,4	59,8	62,7	67,0
Josta: ikäsidonnaiset menot	23,2	27,1	28,6	30,9	31,5	31,3	32,2	34,0
Kokonaistulot	51,7	51,4	51,7	52,1	52,4	52,5	52,8	52,8

¹⁾ Taulukon luvut ovat riippumattoman ennusteen mukaiset.

Taulukko 7a. Ehdolliset vastuut, % BKT:sta

	2017	2018
Valtion takuut	22,6	24,6
joista rahoituslaitoksille	3,1	3,8
Paikallishallinnon takuut	12,1	-

Taulukko 8. Taustaoletukset¹⁾

	2018	2019	2020	2021
3kk EURIBOR-korko	-0,3	-0,3	-0,4	-0,3
Obligaatiokorko 10v.	0,7	0,0	-0,2	-0,1
USD/EUR-valuuttakurssi	1,2	1,1	1,1	1,1
Nimellinen efektiivinen valuuttakurssi	3,4	-0,8	-0,1	
Maailman (poislukien EU) BKT-kasvu	3,6	3,0	3,2	3,3
EU-28 BKT-kasvu	1,9	1,1	1,3	1,4
Tärkeimpien vientimarkkinoiden BKT-kasvu	3,0	1,1	2,1	2,4
Maailmankaupan kasvu	3,7	1,0	2,1	2,8
Raakaöljy (USD/barreli)	71,6	63,3	63,8	67,8

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

Alustava talousarviosuunnitelma

Taulukot

*I Makrotalouden ennusteet***Taulukko 0.i) Perusoletukset**

	2018	2019	2020
3kk EURIBOR-korko	-0,3	-0,3	-0,4
Obligaatiokorko 10v.	0,7	0,0	-0,2
USD/EUR-valuuttakurssi	1,2	1,1	1,1
Nimellinen efektiivinen valuuttakurssi	3,4	-0,8	-0,1
Maailman (poislukien EU) BKT-kasvu	3,8	3,4	3,6
EU-28 BKT-kasvu	2,0	1,4	1,6
Tärkeimpien vientimarkkinoiden BKT-kasvu	3,0	1,3	2,3
Maailmankaupan kasvu	3,7	1,0	2,1
Raakaöljy (USD/barreli)	71,6	63,3	63,8

Taulukko 1a. Makrotalouden näkymät

	2018	2018	2019	2020
	mrd. euroa		määrä, %	
1. Reaalinen BKT	202,8	1,7	1,5	1,0
Josta				
1.1. Talousarviotoimien arvioidut vaikutukset talouskasvuun	201,2	1,5	1,4	1,2
2. Potentiaalinen BKT				
kontribuutiot:				
— työpanos				

Taulukko 1a. Makrotalouden näkymät

	2018	2018	2019	2020
	mrd. euroa	määrä, %		
— pääoma				
— kokonaistuottavuus				
3. Nimellinen BKT	234,5	3,8	3,3	3,0
4. Yksityiset kulutusmenot	109,7	1,8	1,7	1,4
5. Julkiset kulutusmenot	47,1	1,5	1,4	1,7
6. Pääoman muodostus	48,0	3,3	0,4	-0,3
7. Varastojen muutos (% BKT:sta)	3,2	1,6	2,1	2,7
8. Tavaroiden ja palvelusten vienti	83,0	2,2	2,4	2,4
9. Tavaroiden ja palvelusten tuonti	88,1	5,0	1,8	2,3
Vaikutus BKT:n kasvuun, %-yksikköä				
10. Kotimainen lopputuotekysyntä	204,8	2,1	1,3	1,1
11. Varastojen muutos	3	0,6	0,0	0,0
12. Nettovientä	-5,1	-1,0	0,2	0,0

Taulukko 1b. Hintojen kehitys

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

Taulukko 1c. Työmarkkinoiden kehitys

	2018	2018	2020	2020
	taso	muutos, %		
1. Työllisyys, 1000 henkeä	2 540	2,7	0,9	0,5
2. Työllisyys, 1000000 työtuntia	420,4	2,5	0,8	0,4
3. Työttömyysaste (%)	202	7,4	6,5	6,3
4. Työn tuottavuus, henkeä	79,8	-1,0	0,6	0,5
5. Työn tuottavuus, tehdyt työtunnit	482,4	-0,8	0,7	0,6
6. Palkansaajakorvaukset	108,2	3,5	3,0	3,6
7. Palkansaajakorvaukset työntekijää kohden	42,6	0,7	2,0	3,0

Taulukko 1d. Sektorikohtaiset taseet, % BKT:sta

	2018	2019	2020
1. Suomen nettoluotonanto ulkomaille	-1,3	-1,2	-1,3
josta:			
— Tavaroiden ja palvelujen tase	-0,7	-0,4	-0,5
— Tuotantotekijäkorvausten ja tulonsiirtojen tase	-0,7	-0,9	-0,8
— Pääomansiirrot, netto	0,0	0,0	0,0
2. Yksityisen sektorin nettoluotonanto	-0,1	0,2	0,4
3. Julkistalouden nettoluotonanto	-0,8	-1,0	-1,4
4. Tilastollinen ero	0,4	0,4	0,4

*2 Julkisen talouden tavoitteet***Taulukko 2a Julkisen talouden tavoitteet jaoteltuina alasektoreittain, % BKT:sta**

Nettoluotonanto alasektoreittain	2019	2020
1. Julkisyhteisöt yhteensä	-1,0	-1,4
2. Valtio	-0,9	-1,2
3. -	-	-
4. Paikallishallinto	-1,2	-0,9
5. Sosiaaliturvarahastot	1,0	0,8
6. Korkomenot	0,8	0,7
7. Perusjäämä	-0,2	-0,6
8. Kertaluonteiset toimet	0,1	0,0
9. Reaalisen BKT:n kasvu, %-muutos	1,4	0,9
10. Potentiaalinen BKT, %-muutos	1,4	1,2
kontribuutiot:		
— työpanos		
— pääomapanos		
— kokonaistuottavuus		
11. Tuotantokuilu	0,3	0,1
12. Rahoitusjäämän suhdannekomponentti	0,2	0,0
13. Suhdannekorjattu rahoitusjäämä	-1,2	-1,4
14. Suhdannekorjattu perusjäämä	-0,4	-0,7
15. Rakenteellinen jäämä	-1,3	-1,4

Taulukko 2b Julkisyhteisöjen velan kehitys, mrd. euroa

	2019	2020
1. Bruttovelka	58,8	58,8
2. Bruttovelan muutos, %-yks.	-0,1	0,0
Bruttovelan muutokseen vaikuttavat tekijät, %-yks.		
3. Perusjäämä	0,2	0,6
4. Korkomenot	0,8	0,7
5. Virta-varantokorjausevät	-1,1	-1,4
josta:		

Taulukko 2b Julkisyhteisöjen velan kehitys, mrd. euroa

	2019	2020
— Erot kassa- ja suoriteperusteisessa tilastoinnissa	0,2	0,1
— Rahoitusvarojen nettohankinta	0,6	0,3
— josta:		
— yksityistämistulot	-0,2	-0,5
— arvostusvaikutukset ja muut	-1,9	-1,7
Velan implisiittinen korko	1,4	1,3
Muut relevantit muuttujat		
6. Likvidi rahoitusvarallisuus		
7. Nettorahoitusvelka		
8. Valtion velkojen kuolelutukset (olemassaolevat velkakirjat)		
9. Valuuttamääräisen velan osuus		
10. Valtion velkojen keskimääräinen maturiteetti		

*3 Tulo- ja menoennusteet, joissa politiikan oletetaan pysyvän muuttumattomana***Taulukko 3 Muuttumattomaan politiikkaan perustuvat ennusteet julkisyhteisöjen tuloista ja menoista jaoteltuina keskeisiin osatekijöihin, % BKT:sta**

Julkisyhteisöt	2019	2020
1. Tulot yhteensä politiikan pysyessä muuttumattomana	51,7	51,6
josta:		
1.1. Tuotannon ja tuonnin verot	13,8	13,7
1.2. Tuloverot	16,1	16,3
1.3. Pääomaverot	0,3	0,3
1.4. Sosiaaliturvamaksut	11,7	11,9
1.5. Omaisuustulot	3,0	2,7
1.5. Muut tulot	6,9	6,8
josta: veroaste	42,0	42,3
2. Menot yhteensä politiikan pysyessä muuttumattomana	52,7	52,3
josta:		
2.1. Palkansaajakorvaukset (eli palkat + työnantajan sotumaksut)	12,2	12,3
2.2. Välituotekäyttö	10,8	10,8
2.3. Sosiaaliset tulonsiirrot	21,0	20,8
josta työttömyyskorvaukset	1,7	1,6
2.4. Korkomenot	0,8	0,7
2.5. Tukipalkkiot	1,2	1,1
2.6. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	4,2	4,1
2.7. Pääomansiirrot	0,2	0,2
2.8. Muut menot	2,4	2,3

4 Tulo- ja menotavoitteet; julkisyhteisöjen menot tehtävittäin

Taulukko 4a Julkisyhteisöjen tulot ja menot jaoteltuina keskeisiin osatekijöihin

Julkisyhteisöt	2019	2020
1. Tulot yhteensä	51,7	51,7
josta:		
1.1. Tuotannon ja tuonnin verot	13,8	13,7
1.2. Tuloverot	16,1	16,3
1.3. Pääomaverot	0,3	0,3
1.4. Sosiaaliturvamaksut	11,7	11,9
1.5. Omaisuustulot	3,0	2,7
1.5. Muut tulot	6,9	6,8
josta: veroaste	42,0	42,3
2. Menot yhteensä	52,7	53,1
josta:		
2.1. Palkansaajakorvaukset	12,2	12,4
2.2. Välituotekäyttö	10,8	10,9
2.3. Sosiaaliset tulonsiirrot	21,0	21,0
josta työttömyyskorvaukset	1,7	1,6
2.4. Korkomenot	0,8	0,7
2.5. Tukipalkkiot	1,2	1,2
2.6. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	4,2	4,3
2.7. Pääomansiirrot	0,2	0,2
2.8. Muut menot	2,4	2,3

Taulukko 4b Menosäännön ulkopuolisia menoja

	2018	2018	2019	2020
	milj. euroa	% BKT:sta		
1. EU:n ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	506	0,2	0,2	0,2
1.a josta investoinnit	103	0,0	0,0	0,0
2. Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	422	0,2	0,0	0,0
3. Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	-702	-0,3	-0,1	0,1
4. Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	82	0,0	0,0	0,0

5 Talousarvioesitykseen sisältyvät päätösperäiset toimenpiteet

Taulukko 5a Julkisyhteisöjen päätösperäiset toimenpiteet

Luettelo toimenpiteistä ¹⁾	Yksityiskohtainen kuvaus	Tavoite	Kirjanpitoperiaate	Hyväksymistilanne	Talousarviovaikutukset		
					2018	2019	2020
					% BKT:sta		
Kotitalouksien tuloverot	Kotitalouksien tuloverot		suoriteperusteinen	suurin osa hyväksytty ²⁾			0,0
Yhteisöverot	Yhteisöverot		suoriteperusteinen	suurin osa hyväksytty ²⁾			0,0
Välilliset verot	Välilliset verot		suoriteperusteinen	suurin osa hyväksytty ²⁾			0,0
Sosiaaliturvamaksut	Sosiaaliturvamaksut		suoriteperusteinen	esitetty ³⁾			0,1
Menotoimet	Menotoimet		suorite/kassaperusteinen	suurin osa hyväksytty ²⁾			0,8

¹⁾ Monet toimista eivät täytä mittaluokkakriteeriä (0,05 % BKT:sta), joten toimet ovat summattu yhteen sekä jaettu suurempiin kategorioihin. Osa toimista on väliaikaisia, mutta suurin osa on pysyviä.

²⁾ Eduskunta päättää syksyn 2019 aikana

³⁾ Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö vahvistaa syksyn 2019 aikana

Taulukko 5b Valtion päätösperäiset toimenpiteet

Luettelo toimenpiteistä ¹⁾	Yksityiskohtainen kuvaus	Tavoite	Kirjanpitoperiaate	Hyväksymistilanne	Talousarviovaikutukset		
					2018	2019	2020
					% BKT:sta		
Kotitalouksien tuloverot	Kotitalouksien tuloverot		suoriteperusteinen	suurin osa hyväksytty ²⁾			0,0
Yhteisöverot	Yhteisöverot		suoriteperusteinen	suurin osa hyväksytty ²⁾			0,0
Välilliset verot	Välilliset verot		suoriteperusteinen	suurin osa hyväksytty ²⁾			0,0
Menotoimet	Menotoimet		suorite/kassaperusteinen	suurin osa hyväksytty ²⁾			0,8

¹⁾ Monet toimista eivät täytä mittaluokkakriteeriä (0,05 % BKT:sta), joten toimet ovat summattu yhteen sekä jaettu suurempiin kategorioihin. Osa toimista on väliaikaisia, mutta suurin osa on pysyviä.

²⁾ Eduskunta päättää syksyn 2019 aikana

6 Alustavan talousarviosuunnitelman mahdolliset yhteydet unionin kasvu- ja työllisyysstrategiasa asetettuihin tavoitteisiin ja maakohtaisiin suosituksiin

Taulukko 6a Maakohtaiset suositukset

Suositus	Toimenpiteet	Vastaavuus
<p>Maakohtainen suositus 1: varmistaa, että nettomääräisten julkisten perusmenojen nimellinen kasvu on enintään 1,9 % vuonna 2020, jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus on 0,5 % suhteessa BKT:hen; parantaa sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannustehokkuutta ja yhdenvertaista saatavuutta;</p>	<p>Suosituksen ensimmäistä osaa on käsitelty ylempänä sekä vakausohjelmassa. Hallitus käynnistää sote-uudistuksen valmistelun. Valmistelussa otetaan huomioon edellisten vaalikausien valmistelu ja perustuslailliset reunaehdot. Hallitus rahoittaa sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämishankkeita, joiden tavoitteena on parantaa peruspalveluiden saatavuutta, saavutettavuutta, vaikuttavuutta ja laatua. Lisäksi hallitus toteuttaa hoitotakuun, jonka tavoitteena on, että kiirettömässä tapauksessa ihminen pääsee hoitoon seitsemän päivän sisällä hoidon tarpeen arvioinnista.</p>	<p>Toimet vastaavat suositukseen sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden parantamisen osalta.</p>
<p>Maakohtainen suositus 2: parantaakannustimia työn vastaanottamiseen ja kehittää osaamista ja aktiivista osallisuutta, muun muassa työttömille ja työmarkkinoiden ulkopuolella oleville suunnattujen hyvin integroitujen palvelujen avulla;</p>	<p>Yritysten työvoimapulaan vastaamiseksi hallitus investoi koulutukseen ja osaamiseen eri koulutusasteilla. Lisäksi edistetään työssäkävien jatkuvaa oppimista ja työttömien kouluttautumista. Hallitus lisää palkkatuen käyttöä yksinkertaistamalla ja nopeuttamalla palkkatukiprosessia ja vähentämällä työnantajiin kohdistuvaa byrokratiaa sekä kytkemällä palkkatukeen tiiviimmin muita palveluita. Hallitus uudistaa työttömyysturvaa ja työttömien palveluja siten, että palvelut ja työnhakuvelvoite perustuvat yksilölliseen työllistymissuunnitelmaan. Hallitus edistää työvoiman liikkuvuutta esityksellään, jossa puolet työnantajan maksamista muuttokustannuksista olisi verovapaita.</p>	<p>Toimet vastaavat suositukseen osaamisen ja aktiivisen osallisuuden kehittämisen osalta.</p>

Taulukko 6a Maakohtaiset suositukset

Suositus	Toimenpiteet	Vastaavuus
Maakohtainen suositus 3: keskittää investointeihin liittyvän talouspolitiikan tutkimukseen ja innovointiin, vähähiiliseen talouteen ja energiaan siirtymiseen ja kestävään liikenteeseen alueelliset erot huomioon ottaen;	Hallitus selvittää mahdollisuutta antaa esitys määräaikaisesta tutkimusyhteistyökannustimesta, jonka tavoitteena on kannustaa aineettomiin investointeihin. Lisäksi hallitus ehdottaa, että Business Finlandin avustusvaltuuksia lisätään 55 milj. euroa vuonna 2020 ja 45 milj. euroa vuonna 2021 määräaikaista tutkimus- ja kehitysinvestointipakettia varten. Hallitus ehdottaa kivihiiltä korvaavien investointien tukemiseen kehyskaudella yhteensä 90 milj. euron korotusta energiatuen myöntämisvaltuuteen sekä määräaikaista 48 milj. euron korotusta kiertotalouden innovaatio- ja investointitukeen vuosina 2020–2021. Hallitus ehdottaa koko maan liikenneyhteyksien parantamiseksi ja korjausvelan vähentämiseksi perusväylänpidon (tie-, raide, ja vesiväylät) rahoitukseen pysyvää 300 milj. euron tasokorotusta.	Toimet vastaavat suoraan suositukseen.
Maakohtainen suositus 4: vahvistaa kotitalouksien velkaantuneisuuden seuranta ja perustaa luottorekisterijärjestelmän.	Hallituksen tavoitteena on ottaa positiivinen luottorekisteri käyttöön hallituskauden aikana. Lisäksi hallitus on päättänyt jatkaa asuntolainan korkojen vähennys-oikeuden pienentämistä asteittain hallituskauden aikana. Ensi vuonna asuntolainan koroista vähennyskelpoista on 15 prosenttia.	Toimet vastaavat suoraan suositukseen.

Taulu 6b Unionin asettamat tavoitteet kasvun ja työllisyyden osalta

Ei merkittäviä muutoksia kevään 2019 jälkeen, katso:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/economic_and_fiscal_policy_coordination/documents/2019-european-semester-national-reform-programme-finland-en.pdf

7 Erot viimeisimpään vakausohjelmaan nähden

Taulukko 7 Erot viimeisimpään vakausohjelmaan nähden

	2018	2019	2020
	% BKT:sta		
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto			
Vakausohjelma	-0,6	-0,3	0,0
Alustava talousarviosuunnitelma	-0,8	-1,0	-1,4
Ero, %-yksikköä	-0,2	-0,8	-1,3
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto muuttumattomalla politiikalla			
Vakausohjelma	-0,6	-0,3	0,0
Alustava TAE	-0,8	-1,0	-0,6
Ero, %-yksikköä	-0,2	-0,8	-0,6

Menetelmiä koskevat tiedot

Makroennuste perustuu asiantuntijänäkemyksiin, valtiovarainministeriön DSGE-malliin (ks. esim. Taloudellinen katsaus, syksy 2017, s. 17), lyhyen ajan faktorimalliin, sekä partiaalimalleihin.

Julkisen talouden ennuste perustuu mm. lyhyen aikavälin makroennusteeseen sekä keskipitkän aikavälin laskelmiin, talousarvioesityksiin, kehyspäätöksiin, veropohjaennusteisiin ja veroperustemuutoksiin sekä niistä johdettuihin yksityiskohtaisiin verotuloarvioihin, kuntatalousohjelmaan ja päätöksiin sosiaaliturvamaksuista ja -etuuksista.