

JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA VUOSILLE 2018—2021

SISÄLLYSLUETTELO

1. Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja	5
2. Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt	7
3. Taloudelliset lähtökohdat	9
3.1. Talouden näkymät	9
3.2. Julkisen talouden näkymät	10
3.3. Talouden rakennemuutos, väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys	13
4. Valtion taloudelliset vastuut ja riskit	14
5. Valtiontalous	16
5.1. Valtiontalouden kehysääntö	16
5.2. Budjettitalouden menokehitys ja määräraahakehys	16
5.3. Budjettitalouden linjaukset 2018—2021	20
5.3.1. Hallinnonalakohtaiset linjaukset	22
5.3.2. Valtion yhteiset tietojärjestelmähankkeet ja hallinto	35
5.4. Budjettitalouden tulot	37
5.5. Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka	41
5.6. Budjetin ulkopuolinen valtiontalous	42
6. Kuntatalous	45
6.1. Kuntataloutta koskevat linjaukset	45
6.2. Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet	47
6.3. Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta	51
7. Maakuntatalous	53
8. Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot	56
9. Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla	58
9.1. Toimenpiteiden kokonaismittaluokka ja ajoitus	58
9.2. Julkisen talouden menoihin kohdistuvat toimet	61
9.3. Julkisen talouden tuloihin kohdistuvat toimet	61
10. Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista	62
LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset	65
LIITE 2 Valtiontalouden kehityksen hinta- ja kustannustasotarkistukset	67
LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan	71
LIITE 4 Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen	72
LIITE 5 Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen	74
LIITE 6 Vakausohjelma	75

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

VM/1778/02.02.00.00/2016

28.4.2017

Jakelussa mainitut

JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA VUOSILLE 2018—2021

Julkisen talouden suunnitelma sisältää samalla Suomen vakausohjelman sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta. Vakausohjelmaan liittyvät erityiset tiedot on esitetty liitteessä 6.

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

1. Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja

Suomen julkisen talouden tila on ollut heikko jo lähes vuosikymmenen. Teollisuuden rakenneuudistus ja väestön ikääntyminen ovat heikentäneet julkista taloutta. Taantuman väistyminen ja suhdannetilanteen normalisoituminen eivät riitä parantamaan julkisen talouden tilaa olennaisesti, sillä väestön ikääntyminen jatkuu ja rakenteellinen työttömyys on korkea.

Lähi vuosikymmeninä on varauduttava siihen, että Suomen talouskasvu ei palaudu finanssikriisiä edeltävien vuosien ja vuosikymmenten vauhtiin. Talouden kasvupotentiaalin arvioidaan asettuvan n. 1—1½ prosenttiin ensi vuosikymmenellä. Talouskasvun mahdollisuuksia rajoittavat korkea rakenteellinen työttömyys sekä työikäisen väestön määrän supistuminen. Myös tuottavuuskehitys näyttäisi jäävän aiempaa maltillisemmaksi.

Julkisten menojen kasvu on kuitenkin jatkumassa nopeana 2030-luvulle saakka. Eläkemenojen kasvu alkaa vähitellen tasaantua suurten ikäluokkien jäätyä eläkkeelle, mutta hoito- ja hoivamenojen nopein kasvuvaihe on vielä edessä. Lisäksi hävittäjäkaluston uusiminen ja muut investointitarpeet luovat merkittäviä paineita julkiseen talouteen 2020-luvulla.

Julkiset palvelut ja muut julkisen talouden menot rahoitetaan taloudellisen toimeliaisuuden synnyttämistä tuloista. Siksi talouden vaimeat kasvunäkymät muodostavat suuren haasteen julkiselle taloudelle ja talouspolitiikalle. Vaimea talouskasvu ja kasvavat ikäsidonnaiset menot ovat johtaneet pysyvään epätasapainoon julkisessa taloudessa. Julkisen talouden tulot eivät riitä ylläpitä-

mään kaikkia nopeamman talouskasvun varaan rakennettuja julkisen sektorin rakenteita ja tehtäviä.

Julkisen talouden epätasapainon taustalla olevat syyt ovat pääosin rakenteellisia. Talouspolitiikan linjan tulee siksi nojautua julkista taloutta välittömästi kohentavien toimien ohella talouden kasvumahdollisuuksia ja julkisen talouden kestävyyttä vahvistaviin uudistuksiin. Tämä tarkoittaa hallitusohjelmassa suunniteltujen toimien määrätietoista toimeenpanoa. Hallitusohjelman 10 mrd. euron toimenpidekokonaisuuden mittaluokasta tai toimeenpanosta ei ole syytä tinkiä.

Julkisten palvelujen rahoituksen turvaaminen pitkällä aikavälillä edellyttää sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanoa siten, että uudistuksella tavoitellut säästöt varmistetaan. Sote- ja maakuntauudistuksella tavoitellun 3 mrd. euron säästötavoitteen saavuttamiseen liittyy edelleen monia riskejä, jotka tulee huomioida jatkovalmistelussa.

Myös työllisyysasteen nostamiseksi tarvitaan tehokkaita toimia työn kysynnän ja tarjonnan lisäämiseksi. Suomen työllisyysaste on matala ja työttömyysaste korkea verrattuna muihin Pohjoismaihin. Pitkäaikaistyöttömiä on enemmän kuin kertaakaan 1990-luvun laman jälkeen. Keskeistä on työttömyyden pitkittymisen ehkäiseminen, sillä rakenteelliseksi muuttuaan työttömyys ei välttämättä alene suhdannetilanteen parantuessa.

Taantuman väistyminen ja vakaa talouskasvu luovat hyvät puitteet kasvun edellytyksiä ja julkista taloutta kohentaville toimille. Hallituskauden toinen puolisko on siten otollista aikaa varmistaa hallitusohjelmassa kaavaillun toimenpidekokonaisuuden toteutuminen.

Hallituksen finanssipolitiikan linja

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen talouspolitiikan keskiössä ovat kilpailukyky, työllisyys ja julkinen palvelutuotanto. Hallituksen talouspolitiikka tähtää julkisen talouden velkaantumisen taittamiseen ja kestävyysvajeen kattamiseen säästöin sekä kasvua tukevin ja julkista palvelutuotantoa tehostavin toimin.

Hallituksen julkista taloutta välittömästi vahvistava sopeutuskokonaisuus koostuu julkisten menojen kasvua hillitsevistä toimista ja menojen uudelleenkohdennuksista niin, että toimet yhdessä vahvistavat julkista taloutta n. 4 mrd. eurolla vuoteen 2019 mennessä.

Nykyarvion mukaan toimenpiteiden vaikutus yltää n. 4 mrd. euroon vuoden 2020 tasolla, mutta arvioon liittyy kuitenkin epävarmuutta johtuen mm. kuntien päätöksistä sekä eräiden toimenpiteiden vaikuttavuusarvioihin liittyvästä epävarmuudesta. Osa toimista on edelleen valmisteluvaiheessa.

Työllisyyden ja talouden kasvun edellytyksiä hallitus pyrkii vahvistamaan verotuksen keinoin sekä talouden kilpailukykyä ja tuottavuuden kasvua tukevin toimin. Vuonna 2016 sovittu kilpailukyky sopimus osaltaan tukee tavoitteen saavuttamista. Maltilliset palkkaratkaisut, vientiteollisuusvetoisen mallin käyttöönotto palkanmuodostuksessa ja paikallista sopimista lisäävät uudistukset työmarkkinoilla ovat keskeinen osa tätä kokonaisuutta. Tavoite on ollut, että näin syntyisi siinä määrin uutta kasvua ja työllisyyttä, että julkisen talouden rahoitusasema kohenisi 1—1½

mrd. eurolla keskipitkällä aikavälillä mutta sen saavuttaminen vaatii vielä päätöksiä lisätoimenpiteistä.

Pidemmällä aikavälillä vaikuttavista toimista keskeisimpiä ovat julkisen sektorin kustannusten karsinta mm. kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita vähentämällä ja digitalisaatiota hyödyntämällä sekä sote- ja maakuntauudistus. Uudistukset ovat valmisteluvaiheessa ja etenevät suunnitellun aikataulun mukaisesti. Näillä toimilla hallitus pyrkii hidastamaan julkisten menojen kasvua n. 4 mrd. eurolla pitkällä aikavälillä. Lisäksi kuluvan vuoden alussa voimaan astunut eläkeuudistus vahvistaa julkista taloutta pitkällä aikavälillä merkittävästi.

2. Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt

Julkisen talouden suunnitelma kokoa julkista taloutta koskevan päätöksenteon. Suunnitelmasaan hallitus tarkastelee julkista taloutta kokonaisvaltaisesti ja tekee linjauksia ja valintoja, jotka muodostavat myöhemmälle lainsäädännön ja budjetin valmistelulle pitävän perustan. Julkisen talouden suunnitelma sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta, maakuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä. Suunnitelma tukee myös julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista.

Keskipitkän aikavälin tavoite

Keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) on ennallaan, -0,5 % suhteessa BKT:seen rakenteelliselle rahoitusasemalle. Tämä on myös se minimitaso, johon Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa sitoutunut. Hallitus tavoittelee MTO:n saavuttamista viimeistään v. 2019.

Muut finanssipoliittiset tavoitteet

Alla olevassa taulukossa esitetään keskipitkän aikavälin tavoitteen ja siihen johtavan vuosittaisen rakenteellisen rahoitusaseman muutoksen kanssa sopusoinnussa olevat monivuotiset nimelliset tavoitteet julkisen talouden rahoitusasemalle, julkisen talouden menoille ja julkisen talouden velalle.

Julkisen talouden monivuotiset tavoitteet suhteessa bruttokansantuotteeseen (%)

	2017	2018	2019	2020 ¹⁾	2021
Rakenteellinen jäämä	-1,7	-1,1	-0,5	-0,0	-0,3
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto	-2,3	-1,6	-0,8	-0,2	-0,3
Julkisyhteisöjen menot	55,2	53,9	52,5	52,1	52,1
Julkisyhteisöjen bruttovelka	64,7	64,5	63,8	62,7	61,9

¹⁾ Vuosien 2020—2021 arvio perustuu muuttumattoman politiikan oletukseen, ja koska riippumattomassa ennusteessa on huomioitu strategiaan puolustuskykyhankkeisiin suunniteltu rahoitus, niin myös tavoiteurassa julkinen talous heikkenee v. 2021.

Aiemmin päätetyt hallituksen vaalikauden nimelliset rahoitusasematavoitteet vuodelle 2019 ovat edelleen voimassa. Nämä ovat:

- valtiontalouden alijäämä korkeintaan $\frac{1}{2}$ % suhteessa BKT:seen.
- kuntatalouden alijäämä korkeintaan $\frac{1}{2}$ % suhteessa BKT:seen.
- työeläkerahastojen ylijäämä n. 1 % suhteessa BKT:seen.
- muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema n. 0 % suhteessa BKT:seen.

Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen myötä julkiseen talouteen syntyy uusi maakuntatalouden alasektori vuodesta 2019 lähtien. Koska alasektorin tarkempaa määrittelyä ei ole vielä tehty, hallitus ei tässä julkisen talouden suunnitelmassa aseta nimellistä rahoitusasematavoitetta maakuntataloudelle.

Hallitus arvioi, että päätetyt tavoitteet johtavat keväällä 2013 asetetun ja keväällä 2016 vahvistetun keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen tai sitä vahvempaan rakenteelliseen rahoitusasemaan.

Hallituksen päättämät toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi kuvataan alasektoreittain luvuissa 5—8. Luvussa 9 tarkastellaan hallituksen toimenpiteiden kokonaisvaikutusta julkiseen talouteen. Luvussa 3.2 esitetään arvio siitä, miten tavoitteet toteutuvat valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattoman ennusteen valossa. Vakaushjelmassa (liite 6) on esitetty hallituksen tavoiteskenaario sekä arvioitu keskipitkän aikavälin tavoitteen, muiden finanssipoliittisten tavoitteiden sekä EU-kriteerien täyttymistä.

Valtiontalouden kehys

Hallitus on sitoutunut valtiontalouden kehysmenettelyyn. Menosäännöllä varmistetaan valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka. Järjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaalisena vaalikauden kokonaiskehykseen, 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 kehyksen ulkopuolelle jäävät mm. suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, valtionvelan korkomenot ja finanssisijoitukset. Vuosittaisissa kehyspäätöksissä hallinnonaloille annetaan kehykset, mutta vain vaalikauden kokonaiskehys on sitova. Uudelleenkohdennuksia voidaan siten tehdä hallinnonalojen välillä. Vaalikauden kehyksen ja hallinnonalakohtaisten 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

3.1. Talouden näkymät

Talouden suhdannenäkymät 2017—2019

Suomen kansantalous kasvoi 1,4 % v. 2016. Kasvun lähteinä olivat yksityinen kulutus ja yksityiset investoinnit. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattoman ennusteen mukaan v. 2017 Suomen talous kasvaa 1,2 % edelliseen vuoteen verrattuna. Vuosien 2018 ja 2019 kasvuksi ennustetaan 1,0 % ja 1,2 %.

Maailmantalouden ja -kaupan kasvunäkymät ovat hieman parantuneet. Maailmankauppa kasvaa 3 % v. 2017, ja kasvu kiihtyy 3,7 prosenttiin v. 2019. Useiden Suomelle tärkeiden kauppakumppaneiden talouksien ennustetaan kehittyvän varsin suotuisasti. Yhdysvaltojen kasvunäkymät ovat edelleen hyvät: vuosina 2017—2019 talous kasvaa vajaat 3 % vuodessa. Ruotsin talous kasvaa myös vajaan 3 prosentin vauhdilla.

Vaikka Suomen viennin kehitys jää edelleen maailmankauppaa vaisummaksi, markkinaosuuksien menettäminen kansainvälisessä kaupassa hidastuu viennin kääntyessä kasvuun. Lähivuosina talouskasvu muuttuu laaja-alaisemmaksi ja sitä tukee yksityinen kulutuksen ja investointien ohella myös viennin voimistuminen.

Vuonna 2017 kuluttajahintojen nousu kiihtyy 1,2 prosenttiin ja hinnat nousevat ennustejaksolla vajaan 1,5 prosentin vuosivauhtia. Nimellisansiot nousevat ennusteperiodin aikana keskimäärin prosentin verran vuosittain. Ennustetulla kehityksellä kilpailukykyimme paranee esimerkiksi Ruotsiin ja Saksaan verrattuna.

Investoinnit kääntyivät v. 2016 selvään kasvuun. Investoinnit hidastuvat tilapäisesti v. 2017, mutta kasvu jatkuu laaja-alaisena koko ennustejakson ajan. Vuosina 2017—2019 kulutuksen kasvu jatkuu reaalityulojen kehityksen mukaisena kuluttajien luottamuksen vahvistuessa.

Työllisyyden koheneminen jatkuu koko ennustejakson ajan noin puolen prosentin vuosivauhdilla. Vuoteen 2019 mennessä työttömyysaste alenee 7,8 prosenttiin.

Keskipitkän aikavälin näkymät

Kasvun käynnistymisestä huolimatta talouskasvun odotetaan olevan maltillista, vain noin prosentin, myös vuosina 2020 ja 2021. Talouden ja väestörakenteen jo vuosia käynnissä ollut rakenneuudistus vaikuttaa myös talouden pidemmän aikavälin kasvunäkymiin.

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

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

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

Kansantalouden kehitys

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BKT:n arvo, mrd. euroa	209,5	214,1	219,1	224,8	231,7	238,3	245,8
BKT markkinahintaan, määrän muutos, %	0,3	1,4	1,2	1,0	1,2	1,0	1,0
Työttömyysaste, %	9,4	8,8	8,5	8,1	7,8	7,6	7,4
Työllisyysaste, %	68,1	68,7	69,1	69,6	70,0	70,4	70,7
Kuluttajahintaindeksi, muutos, %	-0,2	0,4	1,2	1,3	1,4	1,7	2,0
Pitkä korko, 10 v., %	0,7	0,4	0,6	1,0	1,4	1,7	2,1

3.2. Julkisen talouden näkymät

Suomen julkinen talous painui alijäämäiseksi viime vuosikymmenen loppupuolella. Parin viime vuoden aikana julkisyhteisöjen rahoitusasema on kohentunut selvästi. Kuluvana vuonna julkisen talouden alijäämä kuitenkin kasvaa erityisesti kilpailukyky sopimuksen ja siihen liittyvien veronalennusten vuoksi. Sopeutustoimet ja vakaa talouskasvu vahvistavat julkisyhteisöjen rahoitusasema jälleen tulevana vuosina. Julkinen talous pysyy silti edelleen alijäämäisenä. Nähtävissä oleva talouskasvu ei riitä tuottamaan tarpeeksi tuloja rahoittamaan julkisen talouden menoja. Julkinen velka suhteessa BKT:hen jatkaa kasvuaan taittuen ainoastaan väliaikaisesti vuosikymmenen vaihteessa. Jotta julkinen talous olisi kestäväällä pohjalla, tulisi julkisyhteisöjen rahoitusaseman olla alijäämäisyyden sijasta selkeästi ylijäämäinen v. 2021.

Suomen julkinen talous koostuu valtiosta, paikallishallinnosta ja sosiaaliturvarahastoista, jotka jakautuvat vielä lakisääteistä eläkevakuutusta hoitaviin työeläkerahastoihin ja muihin sosiaaliturvarahastoihin. Vuodesta 2019 alkaen julkisen talouden rakenne muuttuu uusien maakuntien aloittaessa toimintansa. Tilastokeskus päättää maakuntahallinnon kansantalouden tilinpidon mukaisesta sektoriluokituksesta vasta myöhemmin. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston kevään 2017 riippumattomassa julkisen talouden ennusteessa ja keskipitkän aikavälin arviossa maakuntahallinto on teknisesti sulautettu osaksi valtionhallinnon kokonaisuutta. Tämä siirtää

hieman, n. 0,1 % suhteessa BKT:hen, paikallishallinnon alijäämää valtiosektorille. Tarkempi omaksi sektorikseen eritelty maakuntatalouden ennuste laaditaan myöhemmin.

Valtiontalouden rahoitusasema koheni viime vuonna. Valtiontaloutta vahvisti etenkin verotulojen kasvun kiihtyminen. Ennustejaksolla alijäämää pienentää kohtuullinen talouskasvu sekä pääministeri Juha Sipilän hallituksen päättämät sopeutustoimet. Kuntataloutta ja myöhemmin vuodesta 2019 alkaen maakuntataloutta kuormittaa väestön ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen kasvu. Valtion, maakuntien ja paikallishallinnon yhteenlasketun rahoitusaseman arvioidaan olevan n. 4,5 mrd. euroa alijäämäinen v. 2021. Työllisyystilanteen parantumisesta johtuen muut sosiaaliturvarahastot ovat lievästi ylijäämäisiä. Työeläkelaitosten ylijäämä on jatkanut pienenemistään ollen viime vuonna enää reilu 1 % suhteessa BKT:hen. Ylijäämän arvioidaan alenevan ennustejaksolla vajaaseen puoleen prosenttiin suhteessa BKT:hen.

Menoaste eli menojen suhde BKT:hen laski viime vuonna. Menoastetta alensivat erityisesti sopeutustoimet sekä työttömyydestä aiheutuvien menojen supistuminen. Menoasteen aleneminen jatkuu ennustejaksolla. Veroaste eli verojen ja veroluonteisten maksujen suhde BKT:hen nousi viime vuonna. Veroastetta nostivat veronkorotukset ja sosiaaliturvamaksujen korotukset. Veroasteen ennustetaan alenevan selvästi vuodesta 2017 lähtien kilpailukyky sopimuksen ja sen yhteydessä sovittujen verokevennysten vuoksi.

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verot ja sosiaaliturvamaksut	44,0	44,4	43,1	42,8	42,5	42,6	42,5
Julkisyhteisöjen menot	57,0	56,1	55,2	54,7	54,0	53,5	53,6
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto	-2,7	-1,9	-2,3	-2,0	-1,7	-1,1	-1,2
— Valtionhallinto	-3,0	-2,7	-2,7	-2,2	-1,8	-1,4	-1,5
— Paikallishallinto	-0,6	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4
— Työeläkelaitokset	1,3	1,1	0,8	0,6	0,4	0,4	0,4
— Muut sosiaaliturvarahastot	-0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Perusjäämä	-2,5	-1,6	-2,2	-2,0	-1,7	-1,2	-1,3
Rakenteellinen jäämä	-1,2	-0,9	-1,7	-1,5	-1,4	-1,0	-1,2
Julkisyhteisöjen bruttovelka	63,7	63,6	64,7	65,4	65,7	65,2	65,0
Valtionvelka	47,6	47,8	49,1	49,7	50,0	49,7	49,7

Finanssipoliittisten sääntöjen ja tavoitteiden noudattaminen

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattoman ennusteen valossa moni keskeisistä finanssipoliittisista tavoitteista uhkaa jäädä saavuttamatta. Ilman uusia täsmennettyjä toimenpiteitä rakenteellinen rahoitusasema ei vahvistu tavoitteen mukaisesti eikä keskipitkän aikavälin tavoitetta saavuteta vuoteen 2019 mennessä (ks. taulukko). Myös julkisyhteisöjen nettoluotonanto, menot ja bruttovelka kehittyvät keskipitkän aikavälin tavoitteen ja siihen johtavan rakenteellisen jäämän muutoksen kanssa sopuosinussa olevia monivuotisia tavoitteita heikommin.

**Julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusasema, nettoluotonanto, menot ja bruttovelka.
Perusura ja tavoiteura, suhteessa BKT:hen.**

	2017 perusura	2017 tavoite	2018 perusura	2018 tavoite	2019 perusura	2019 tavoite	2020 perusura	2020 tavoite	2021 perusura	2021 tavoite
Rakenteellinen jäämä	-1,7	-1,7	-1,5	-1,1	-1,4	-0,5	-1,0	0,0	-1,2	-0,3
Julkisyhteisöjen netto- luotonanto	-2,3	-2,3	-2,0	-1,6	-1,7	-0,8	-1,1	-0,2	-1,2	-0,3
Julkisyhteisöjen brutto- velka	64,7	64,7	65,4	64,5	65,7	63,8	65,2	62,7	65,0	61,9
Julkisyhteisöjen menot	55,2	55,2	53,9	53,9	54,0	52,5	53,5	52,1	53,6	52,1

Vuodelle 2019 asetettujen alasektoreittaisten rahoitusasematavoitteiden osalta valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen valossa näyttää siltä, että valtiontalouden rahoitusasema suhteessa BKT:hen on jäämässä kauas sille asetetusta -0,5 prosentin alijäämätavoitteesta. Myös sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema on jäämässä hieman sille asetetusta yhden prosentin ylijäämätavoitteesta. Sen sijaan paikallishallinto on pääsemässä rahoitusasematavoitteeseensa (-0,5 % suhteessa BKT:hen).

Myös osa hallitusohjelmassa asetetuista tavoitteista on karkaamassa. Hallitus on asettanut tavoitteeksi, että julkisen talouden velkaantuminen suhteessa bruttokansantuotteeseen taitetaan vaalikauden loppuun mennessä eikä lisävelkaa oteta enää vuoden 2021 jälkeen. Julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen on kääntymässä lievään laskuun vuosikymmenen taitteessa, mutta ei vielä aivan hallituskauden aikana. Lisäksi lisävelanotto ei ole pysähtymässä tavoitellusti, sillä valtio ja paikallishallinto ovat edelleen selvästi alijäämäisiä v. 2021.

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

Luettelo kaikista kansantalouden tilinpidossa julkisyhteisöihin luokitelluista yksiköistä alasektoreittain löytyy Tilastokeskuksen verkkosivuilta seuraavasta osoitteesta:

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

Julkisyhteisöjen rahoitusasema on alijäämäinen koko vuosien 2015—2021 tarkastelujakson ajan. Alijäämästä valtaosa on valtion ydinsektorin, budjettitalouden, alijäämää, mutta myös paikallishallinnon ydinsektori, kunnat ja kuntayhtymät, on alijäämäinen. Sosiaaliturvarahastot ovat ylijäämäisiä. Ydinsektoreiden ulkopuolisten yksiköiden yhteenlaskettu alijäämä on n. 0,5 % suhteessa BKT:hen.

Julkisyhteisöjen sulautettu EDP-velka ylittää 60 prosentin viitearvon koko tarkastelujakson ajan. Velasta suurin osa on valtion budjettitalouden velkaa. Myös kunnilla ja kuntayhtymillä on velkaa merkittävässä määrin. Ydinsektoreiden ulkopuolisista yksiköistä lähinnä kiinteistöyhtiöillä on velkaa. Ydinsektoreiden ulkopuolisten yksiköiden rahoitusaseman tai velan ei odoteta juurikaan muuttuvan tarkastelujaksolla.

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Julkisyhteisöt yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-2,7	-1,9	-2,3	-2,0	-1,7	-1,1	-1,2
Velka suhteessa BKT:hen	63,7	63,6	64,7	65,4	65,7	65,2	65,0
Ydinsektorit yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-2,1	-1,6	-1,9	-1,6	-1,3	-0,7	-0,8
Velka suhteessa BKT:hen	61,4	61,2	62,5	63,1	63,5	63,1	62,9
Ulkopuoliset yksiköt yhteensä							
Rahoitusasema suhteessa BKT:hen	-0,7	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4
Velka suhteessa BKT:hen	2,2	2,4	2,3	2,2	2,2	2,1	2,0

3.3. Talouden rakennemuutos, väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys

Suomen talous on viimeisen vuosikymmenen ajan kärsinyt teollisuuden rakennemuutoksesta, joka on heikentänyt talouden kasvumahdollisuuksia. Tulevien vuosien kasvunäkymää heikentää lisäksi työikäisen väestön määrän supistuminen. Pysyvän lisähaasteen julkisen talouden tasapainottamiselle aiheuttaa myös väestön ikääntymisestä johtuva eläke-, terveydenhuolto- ja pitkäaikaishoivamenojen kasvu.

Julkisen talouden kestävyysvaje tarkoittaa sitä, että pitkällä aikavälillä julkisen talouden tulot eivät riitä menojen katteeksi. Pysyvä tulojen ja menojen välinen epätasapaino uhkaa kasvattaa velkaantumisen hallitsemattomaksi. Kestävyysvaje voidaan teknisesti ilmaista julkisen talouden kestävyysvajeen turvaavan ylijäämän ja laskelman lähtövuoden (tällä hetkellä vuosi 2021) julkisen talouden alijäämään erotuksena. Kestävyysvajeen turvaava ylijäämä tarkoittaa sitä, että julkisen talouden tulisi olla noin kaksi prosenttia ylijäämäinen suhteessa BKT:hen ensi vuosikymmenen alussa, jotta julkinen talous selviäisi ikääntymisen aiheuttamista menopaineista tulevina vuosikymmeninä ilman lisätoimia. Kahden prosentin ylijäämän sijaan julkisen talouden ennakoidaan olevan noin prosentin alijäämäinen v. 2021.

Valtiovarainministeriö arvioi kestävyysvajeen olevan lähes kolme prosenttia suhteessa BKT:hen eli n. 7 mrd. euroa vuoden 2021 tasolla. Viime syksyyn verrattuna kestävyysvaje-arvio on hieman pienentynyt. Arvio julkisen talouden alijäämästä kestävyysvajelaskelman lähtövuonna on syksyllä arvioitua parempi, kun ei huomioida vuodelle 2021 varattua n. 1 mrd. euron määrärahaa hävittäjähankintoihin¹⁾. Kestävyysvajelaskelmassa ei ole liioin huomioitu julkisen talouden kohentamiseksi hallitusohjelmassa linjattuja pitkän aikavälin toimia, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Kestävyysvaje-arvioon liittyy luonnollisesti merkittävää epävarmuutta, sillä laskelma on herkkä käytetyille oletuksille tulevasta kehityksestä. Laskelman tarjoaa kuitenkin johdonmu-

¹⁾ Hävittäjähankintojen vaikutusta kestävyysvajeeseen ei ole huomioitu, sillä hankinnoista ei ole tehty vielä päätöksiä ja niiden tarkka hinta ei ole tiedossa. Vaikka kyseessä on kokonaisuudessaan iso arviolta 7–10 mrd. euron hankinta, on sen vaikutus kestävyysvajeeseen melko pieni. Kyseessä ei ole pysyvä menojen lisäys vaan ylläpitokustannuksista huolimatta enemminkin kertaluonteinen korvaushankinta.

kaisen tavan tarkastella julkisen talouden edessä olevia haasteita ja keinoja niiden ratkaisemiseksi.

4. Valtion taloudelliset vastuut ja riskit

Valtion taloudelliset vastuut ja niihin liittyvät riskit voivat muodostua hajautetusti valtion talousarviotalouden, valtion rahastojen ja liikelaitosten piirissä. Lisäksi valtiolle voi tulla vastuuta kuntien, yksityissektorin (esim. valtionyhtiöt) tai rahoitusmarkkinoiden (esim. pankkisektori) piiristä. Valtiolle voi tulla myös tosiasiallinen vastuu jonkin yhteiskunnan toiminnon jatkuvuuden turvaamisesta, vaikka laki tai sopimus ei siihen suoranaisesti valtiota velvoittaisikaan.

Taulukossa on koottu yhteen tiivistelmä valtion varoista ja tietyistä, määriteltävissä olevien vastuiden nimellisarvoista. Vastuihin liittyvien riskien yksiselitteinen arviointi on vaikeaa, ja siksi tässä tarkastelussa on selkeyden vuoksi käytetty vastuiden nimellisarvoja. Tiedot valtion reaali- ja rahoitusvarallisuudesta perustuvat rahoitustilinpitoon. Rahoitusvarallisuuden osalta taulukossa on lisäksi kuvattu eräitä keskeisiä, julkisesti noteerattuja osakeomistuksia. Näiden lisäksi valtio omistaa joko kokonaan tai on osaomistajana useissa muissa yrityksissä, joiden arvonmäärittely perustuu kirjanpitoarvoon. Näistä merkittävimpiä ovat mm. VR-yhtymä Oy, Suomen Teollisuus-sijoitus Oy ja Patria Oy. Vuonna 2008 valtion rahoitusomaisuus väheni yli 13 mrd. euroa eli yli 8 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:seen ennen muuta osakekurssien alenemisen vuoksi. Myös v. 2011 rahoitusvarallisuus pieneni tuntuvasti. Vuoden 2011 jälkeen rahoitusomaisuus on kasvanut pörssikurssien nousun ansiosta. Valtio on saanut viime vuosina omistuksistaan osinkotuloja n. 1,2 mrd. euroa, mikä on n. 2,5 % valtion kaikista tilinpidon mukaisista tuloista. Huippuvuonna 2007 osinkotulojen osuus oli lähes 4 %. Omistusten myynti luonnollisesti vähentää osinkotulovirtaa pysyvästi.

Yhteenvedo valtion vastuista ja riskeistä, mrd. euroa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Varat							
Valtion reaali-varat	47,7	49,5	51,1	52,4	51,8	53,0	
% BKT:sta	25,5	25,2	25,6	25,8	25,2	25,3	
Valtion rahoitusvarallisuus	63,7	55,5	58,5	59,5	60,4	61,3	61,1
% BKT:sta	34,1	28,2	29,3	29,3	29,4	29,3	28,6
— josta							
Valtion kassa	11,2	10,3	7,4	4,6	3,1	4,4	3,1
Solidium	9,3	6,9	7,2	8,2	7,6	6,8	7,8
Muut noteeratut osake-omistukset	12,1	8,6	7,8	9,5	10,9	10,2	11,5
Asuntorahaston saamiset	8,2	7,7	7,2	6,5	6,0	5,4	4,8
Vastuut							
Valtion velka	75,2	79,7	83,9	89,7	95,1	99,8	102,3
% BKT:sta	40,2	40,5	42,0	44,1	46,6	48,2	47,8
Kuntien velka	10,6	11,4	12,9	14,9	16,9	18,1	18,8
% BKT:sta	5,7	5,8	6,4	7,3	8,2	8,4	8,8

Yhteenvedo valtion vastuista ja riskeistä, mrd. euroa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valtion takaukset ¹⁾	22,3	27,3	32,5	34,0	38,6	44,2	46,0
% BKT:sta	11,9	13,9	16,2	16,8	18,8	21,1	21,5
— Finnvera	12,8	14,0	14,8	14,6	17,5	22,6	22,6
— Opintolainat	1,4	1,4	1,5	1,6	1,8	2,0	2,3
— ERVV	0	2,1	5,1	6,2	6,6	6,2	6,3
— Suomen Pankki					0,6	0,5	0,6
— Valtion rahastot	7,9	9,1	10,2	11,2	11,8	12,3	13,1
— Muut	0,3	0,6	0,8	0,5	0,3	0,6	1,0
Pääomavastuut	5,1	5,8	17,0	17,1	17,2	17,8	18
% BKT:sta	2,7	3,0	8,5	8,4	8,4	8,5	8,4
Muut vastuut	105,1	112,3	119,0	117,8	132,9	130,8	129,5
% BKT:sta	56,2	57,0	59,6	57,8	64,8	63,2	60,5
— Talousarviotalous	103,3	110,4	117,0	115,4	130,4	128,3	126,9
— Rahastotalous	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9	1,2
— Liikelaitokset	1,4	1,5	1,5	1,8	1,8	1,6	1,4

¹⁾ Valtiontakaukset ja -takuut esitetty tarkemmin valtion tilinpäätöksen liitteessä 12.

Valtion vastuut, velan ja eläkevastuiden ohella, muodostuvat lähinnä takauksista, joiden nimellismäärä on kasvanut merkittävästi viime vuosina. Erityisesti ovat nousseet Finnveran ja valtion rahastojen — käytännössä valtion takaamien asuntolainojen — takaukset. Tässä tarkasteltujen takausten nimellisarvo on melkein kaksinkertaistunut 2010-luvulla ja on nyt n. 21 % suhteessa kokonaistuotantoon. Tämän lisäksi kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavien pääomavastuiden määrä on moninkertaistunut lähinnä EU:n talouskriisin hoidon myötä. Suomen kokonaisvastuut v. 2010 alkaneen eurokriisin hoidosta olivat vuoden 2016 lopussa n. 9,5 mrd. euroa.

Kansainvälisesti tarkasteltuna Suomen takaukset ovat korkealla tasolla. Maiden välisten takausten nimellisarvojen vertailu on hankalaa mm. eri maiden erilaisten raportointikäytäntöjen vuoksi. Kuitenkin saatavilla olevan Eurostatin (v. 2015) keräämän aineiston mukaan Suomen julkisen talouden takaukset suhteessa kokonaistuotantoon ovat EU-maista korkeimmat.

Julkisen talouden toimintaan liittyvät riskit ovat yleensä tavalla tai toisella 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 vientitakuihin ja julkisen vallan muihin vastuihin liittyvät riskit ovat keskenään korreloituneita. Normaalin suhdannevaihtelun oloissa tyypillisesti vain osa riskeistä realisoituu.

Valtion vastuiden laukeamisesta aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa merkittävän rasituksen kansantaloudelle. Tämä korostaa valtion taloudellisten vastuiden huolellisen seurannan ja hallinnan tärkeyttä, etenkin nykyisissä epävakaa ulkoisen ympäristön oloissa.

Valtion taloudellisia vastuuta ja niihin liittyviä riskejä käsitellään tarkemmin valtiovarainministeriön julkaisemassa riskikatsauksessa.¹⁾

5. Valtiontalous

5.1. Valtiontalouden kehysääntö

Valtiontalouden kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaalisena vaalikauden kokonaiskehukseen, johon tehdään vuosittain vain tarvittavat hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakennekorjaukset. Kehysjärjestelmä perustuu ex ante -tarkasteluun, eli se rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän noin 80 prosentille valtion talousarviomenoista. Valtiontalouden kehyksen ulkopuolelle jäävät suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, kuten työttömyysturvamenot, palkkaturva, asumistuki, sekä valtion osuus toimeentulotukimenoista. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehyksen piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta. Lisäksi kehyksen ulkopuolelle jäävät mm. valtionvelan korkomenot, arvonalisäveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä. Kehys ei kata valtion budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja.

Kehys kattaa myös lisätalousarviot, joille on varattu kehyksestä tietty osuus, ns. lisätalousarviovaraus. Vuosittaisissa kehyspäätöksissä asetetaan myös hallinnonalakohtaiset menokehykset mutta vain vaalikauden kokonaiskehys, eli menokatto, on sitova. Uudelleenkohdennuksia voidaan tehdä hallinnonalojen välillä. Vaalikauden kehyksen ja hallinnonalakohtaisten kehysten väliin jää lisätalousarviovarauksen ohella myöhemmin kohdennettavaksi ns. jakamaton varaus. Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 200 milj. euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehyksen estämättä.

Poikkeuksena hallitusohjelman mukaiseen kehysääntöön siirretään määräraha ”Siirto valtion televisio- ja radiorahastoon” kehyksen ulkopuolelle parlamentaarisen työryhmän kannanoton mukaisesti.

5.2. Budjettitalouden menokehitys ja määrärahakehys

Budjettitalouden menojen kehitys 2017—2021

Budjettitalouden menojen arvioidaan olevan 55,4 mrd. euroa v. 2018, mikä on 0,1 mrd. euroa vähemmän kuin mitä vuodelle 2017 on budjetoitu. Kevään 2016 kehyspäätökseen verrattuna menot ovat n. 0,5 mrd. euroa korkeammalla tasolla v. 2018. Menojen nousuun on vaikuttanut mm. kilpailukyky sopimus sekä julkisen talouden suunnitelmassa päätetyt lisäpanostukset mm. turvallisuuteen, osaamiseen ja työllisyyteen. Sen sijaan alentavasti menojen tasoon on vaikuttanut alennut arvio turvapaikanhakijoista aiheutuvien menojen ja korkomenojen osalta. Sote- ja maakuntauudistuksen seurauksena budjettitalouden menojen taso nousee n. 13 mrd. eurolla vuodesta 2019 alkaen. Budjettitalouden tasapainon kannalta sote- ja maakuntauudistuksen vaikutus on lähes neutraali. Toimeenpanokustannusten ja uudistukseen liittyvän verokevennyksen seurauksena budjettitalouden tasapaino kuitenkin heikkenee jonkin verran. Poislukien sote- ja maakuntauudis-

¹⁾ Katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin kevät 2017

tuksesta aiheutuvat muutokset budjettitalouden menojen arvioidaan nimellisesti kasvavan keskimäärin n. 1 % vuodessa kehyskaudella. Reaalisesti sen sijaan menojen arvioidaan hieman alenevan keskimäärin vuosittain.

Kehykseen kuuluvien menojen taso v. 2018 on n. 44,0 mrd. euroa, mikä on n. 500 milj. euroa vähemmän kuin vuodelle 2017 budjetoidut kehysmenot, johtuen pääosin kehyksen kannalta rakenteellisesta muutoksesta, jossa siirto tv- ja radorahastoon siirretään kehyksen ulkopuolisiin menoihin. Kehysmenojen taso nousee 57,1 mrd. euroon v. 2021. Sote- ja maakuntauudistuksen lisäksi kehysmenoja nostaa kehyskauden lopussa etenkin puolustusvoimien strategisten suorituskkyhankkeiden rahoitus.

Kehyksen ulkopuoliset menot

Menosääntö asettaa enimmäismäärän pääosalle, noin neljälle viidennekselle, budjettitalouden menoista. Kehyksen ulkopuolelle luetaan mm. suhdanneluonteiset menot, valtionvelan korkomenot ja menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä. Lisäksi muutoksena edelliseen kehyspäättökseen nähden on siirto radio- ja tv-rahastoon siirretty parlamentaarisen työryhmän ehdotuksen mukaisesti kehyksen ulkopuolelle. Tämä lisää kehyksen ulkopuolisia menoja 508 milj. eurolla vuodesta 2018 alkaen.

Kehyksen ulkopuolelle jäävien menojen arvioidaan olevan n. 11,4 mrd. euroa v. 2018. Verrattuna vuoden 2017 talousarvioon kehyksen ulkopuoliset menot kasvavat n. 0,4 mrd. eurolla, johtuen pääosin Yle-siirtoon liittyvästä muutoksesta. Poislukien Yle-siirtoon liittyvä muutos kehyksen ulkopuoliset menot alenevat n. 60 milj. eurolla vuodesta 2017. Alenemiseen vaikuttaa korkomenojen ja yliopistoihin tehtävien pääomasijoitusten pieneneminen. Sen sijaan asumistukimenoja kasvattaa v. 2017 tehty muutos, jossa opiskelijat siirtyvät yleisen asumistuen piiriin.

Vuosina 2018—2021 kehyksen ulkopuolisten menojen arvioidaan olevan keskimäärin n. 11,6 mrd. euroa vuosittain. Sote- ja maakuntauudistuksen myötä teknisesti välitetyt suoritukset nousevat v. 2019 1,2 mrd. eurolla johtuen maakuntien arvonlisäverokustannusten korvausmenetelmästä, joka poikkeaa kuntien korvausjärjestelmästä. Valtion tulot nousevat vastaavasti. Sote- ja maakuntauudistus aiheuttaa toisen teknisen muutoksen kehyksen ulkopuolisiin menoihin kuntien veroperustemuutosten takia tehtyjen kompensatioiden siirtyessä osittain maakunnille. Kehyskauden aikana erityisesti korkomenot kasvavat ennustetusta korkotason noususta johtuen. Suhdanneluonteiset menot sen sijaan alenevat kokonaisuudessaan kehyskauden aikana työllisyystilanteen parantuessa. Muun muassa työmarkkinatukimenot alenevat kokonaisuudessaan yli 400 milj. eurolla.

Verrattuna kevään 2016 julkisen talouden suunnitelmaan kehysten ulkopuolisten menojen taso on kokonaisuutena noussut em. teknisistä syistä. Kehyskauden loppupuolella kehysten ulkopuoliset menot ovat runsaat 1,1 mrd. euroa korkeammalla tasolla kuin edellisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Poislukien Yle-siirtoon sekä sote- ja maakuntauudistukseen liittyvät muutokset, kehyksen ulkopuoliset menot sen sijaan ovat alentuneet n. 0,4 mrd. eurolla.

	2018	2019	2020	2021
Suhdanneluonteiset menot	4,9	4,6	4,5	4,3
Veroperustemuutosten kompensatiot kunnille	0,6	0,1	0,1	0,1
EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot	1,1	1,1	1,1	1,2
Veikkaus Oy:n tuloutusta vastaavat menot	1,0	1,0	1,0	1,0
Korkomenot	1,2	1,2	1,2	1,4
Finanssisijoitukset	0,5	0,4	0,4	0,4
Tekniset läpivirtaukset	0,3	1,5	1,7	1,8
Arvonlisäveromäärärahat	1,2	1,2	1,1	1,3
Siirto valtion televisio- ja radiorahastoon	0,5	0,5	0,5	0,5
Yhteensä	11,4	11,6	11,6	11,9

Hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakenteelliset tarkistukset

Vaalikauden menokehyksen tasoa tarkistetaan vuosittain vastaamaan kehyksen rakenteellisia muutoksia sekä hintatasossa tapahtuvia muutoksia. Kehyspäättös vuosille 2017—2020 laadittiin vuoden 2017 hinta- ja kustannustasossa. Vuosien 2018—2021 kehyspäättös laaditaan vuoden 2018 hintatasossa, minkä johdosta vuoden 2018 kehystasoa korjataan 176 milj. euroa ylöspäin. Aiemmin päätetyt indeksisäästöt alentavat hintakorjausta. Vuoden 2018 kehystasoa korjataan lisäksi kehyksen rakenteellisia muutoksia vastaavasti yhteensä 525 milj. eurolla alaspäin. Suurin muutos on Yle-siirron siirtäminen kehykseen kuuluvista menoista menokehyksen ulkopuolelle. Vuoden 2019 osalta rakenteellinen korjaus nostaa menokehyksen tasoa 12 004 milj. eurolla johdun erityisesti maakuntauudistuksesta sekä siihen liittyvistä verotuksen ja menojen muutoksista. Kehyksen rakennekorjauksia sekä hinta- ja kustannustasotarkistuksia kuvataan tarkemmin liitteessä 2.

	2018	2019
Kehyspäättös 14.4.2016	44 830	44 300
Hinta- ja kustannustasotarkistukset	176	179
Rakenteelliset muutokset	-525	12 004
Tarkistettu vaalikauden kehys	44 481	56 483

Hallinnonaloille kohdennettujen menojen jälkeen jakamattomaksi varaukseksi jää 144 milj. euroa v. 2018 ja 109 milj. euroa v. 2019.

Valtiontalouden kehykset hallinnonaloittain sekä arvio kehyksen ulkopuolisista menoista vuosina 2018—2021, milj. euroa vuoden 2018 hinta- ja kustannustasossa

	2018	2019	2020	2021
23. Valtioneuvoston kanslia	176	170	167	167
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	25	25	25	25
Yhteensä	201	195	192	192

Valtiontalouden kehykset hallinnonaloittain sekä arvio kehyksen ulkopuolisista menoista vuosina 2018—2021, milj. euroa vuoden 2018 hinta- ja kustannustasossa

	2018	2019	2020	2021
24. Ulkoasiainministeriö	909	938	967	991
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	156	156	156	156
Yhteensä	1 065	1 094	1 123	1 147
25. Oikeusministeriö	870	861	817	821
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	44	45	44	44
Yhteensä	914	906	861	865
26. Sisäministeriö	1 244	1 212	1 202	1 194
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	123	117	107	107
Yhteensä	1 367	1 329	1 308	1 301
27. Puolustusministeriö	2 485	2 730	2 670	3 694
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	359	362	368	608
Yhteensä	2 843	3 092	3 037	4 301
28. Valtiovarainministeriö	16 355	30 071	30 325	30 552
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	996	1 713	1 882	1 955
Yhteensä	17 351	31 784	32 207	32 506
29. Opetus- ja kulttuuriministeriö	5 869	5 745	5 731	5 725
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	650	587	585	583
Yhteensä	6 519	6 332	6 317	6 308
30. Maa- ja metsätalousministeriö	1 628	1 533	1 452	1 582
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	957	960	904	980
Yhteensä	2 584	2 493	2 355	2 562
31. Liikenne- ja viestintäministeriö	2 324	1 879	1 837	1 795
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	976	879	859	817
Yhteensä	3 300	2 758	2 696	2 612
32. Työ- ja elinkeinoministeriö	2 280	1 370	1 319	1 306
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	542	505	512	510
Yhteensä	2 821	1 875	1 831	1 816
33. Sosiaali- ja terveysministeriö	9 591	9 278	8 966	8 963
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	5 331	5 004	4 851	4 695
Yhteensä	14 922	14 282	13 817	13 658
35. Ympäristöministeriö	166	151	151	151
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	11	11	11	11
Yhteensä	177	162	162	162
36. Valtionvelan korot	-	-	-	-
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	1 212	1 193	1 244	1 362
Yhteensä	1 212	1 193	1 244	1 362
Hallinnonalojen kehykset yhteensä¹⁾	44 037	56 074	55 734	57 070
Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista yhteensä	11 390	11 567	11 558	11 861
Pääluokat yhteensä	55 427	67 641	67 292	68 931
Vaalikauden kehys	44 481	56 483		
— Hallinnonalojen kehykset yhteensä	44 037	56 074		
— Lisätalousarviovaraus	300	300		
— Jakamaton varaus	144	109		

¹⁾ Pääluokat 21 ja 22 sisältyvät loppusummaan.

5.3. Budjettitalouden linjaukset 2018—2021

Hallituksen puolivälitarkistukseen liittyen

Vuosien 2018—2021 julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy menokehyksen puitteissa tehtyjä lisäpanostuksista kohdistuen etenkin teemoihin:

- osaaminen, kasvu ja työllisyys
- välittäminen
- uudistaminen
- turvallisuus.

Osaaminen, kasvu ja työllisyys -kokonaisuuden osalta määrärahalisäyksiä kohdistetaan mm. Tekesille, Suomen Akatemialle, työvoimapalveluihin sekä Finprolle.

Välittäminen -kokonaisuuden osalta määrärahalisäyksiä kohdennetaan mm. ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanon tukeen, peruskoulun tasa-arvon vahvistamiseen sekä varhaiskasvatukseen henkilöstörakenteen kehittämiseen.

Uudistuminen -kokonaisuuteen liittyy panostuksia mm. energia- ja ilmastostrategiaan, jonka toimeenpanoon varaudutaan 25 milj. eurolla vuosittain 2018—2021.

Turvallisuussektorille lisätään edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna 98 milj. euroa v. 2018.

Edellä mainittujen kokonaisuuksien määräraha vaikutuksia on kuvattu tarkemmin ao. hallinnonalan tekstissä sekä sote- ja maakuntauudistuksen osalta luvussa 7.

Kannustinloukkujen purkaminen

Työllisyystavoitteen saavuttamiseksi kannustinloukkuja pienennetään. Keskeiset toimenpiteet ovat:

- Varhaiskasvatusmaksujen alentaminen pieni- ja keskituloisilta. Toimien kuntataloutta heikentävä vaikutus (ensimmäisenä vuotena 90 milj. euroa) kompensoidaan peruspalveluiden valtionosuuksia, kuntien yhteisöveron jako-osuutta sekä kiinteistöveron alarajoja korottamalla.
- Asumistukeen palautetaan neliövuokraohtainen katto. Nettosäästöä (v. 2018 8 milj. euroa ja jatkossa 13 milj. euroa) pääosa kohdennetaan ylivelkaantuneiden aseman kohentamiseen vuoden 2018 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä.
- Asumistuen indeksi muutetaan vuokraindexistä elinkustannusindeksiksi asumistukimenojen kasvun hillitsemiseksi.

Valtiontalouden sopeutus

Hallitusohjelman liitteessä 6 päätettiin hallituskaudella toteutettavista julkisen talouden sopeutustoimista. Liitteen 6 mukainen valtion budjettitalouden menoja vähentävä vaikutus on arvioitu n. 2,2 mrd. euroksi v. 2018 nousten 700 milj. eurolla vuodesta 2017. Osa sopeuttamistoimenpiteistä, kuten vanhuspalvelujen laatusuosituksen uudistus, tulee voimaan v. 2018 alkaen. Lisäksi useiden säästötoimenpiteiden, kuten valtuusleikkauksista aiheutuvien säästöjen, vaikutus kasvaa vuodesta 2017.

Sopeutustoimia tarkastellaan kuntatalouden osalta luvussa 6.2. ja koko julkisen talouden tasolla luvussa 9.1.

Hallitusohjelmaan sisältyviä useita toimintamenoja koskevia säästöjä on kuvattu tarkemmin luvussa 5.3.2.

Sote- ja maakuntauudistus

Julkisen talouden suunnitelmassa on otettu huomioon sote- ja maakuntauudistuksessa valmisteltu hallituksen esitys, joka on annettu 2.3.2017 eduskunnalle ja joka sisältää myös muun muassa esityksen maakuntien perustamiseksi. Lisäksi on otettu huomioon myöhemmin annettava hallituksen esitys tehtävien siirtämiseksi valtiolta maakunnille. Uudistus muuttaa valtion ja kuntien rahoitusvastuuta, ja sillä on merkittävä, mutta tasapainon kannalta lähes neutraali, vaikutus valtion budjettitalouden tuloihin ja menoihin.

Maakuntien yleiskatteiseen rahoitukseen osoitetaan sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen tehtäviin perustuva rahoitus sekä muiden kunnilta ja valtiolta siirrettävien tehtävien rahoitusta yhteensä n. 19 mrd. euroa vuodessa, joka koostuu kuntien verotulojen siirrosta ja siirrosta peruspalvelujen valtionosuudesta sekä muilta valtion talousarvion menomomenteilta. Maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamiseen varataan 1,2 mrd. euroa vuodesta 2019.

Maakuntien rahoitusta käsitellään tarkemmin luvussa 5.3.1 valtiovarainministeriön hallinnonalan tekstissä ja maakuntataloutta kokonaisuutena luvussa 7.

Turvapaikanhakijoista aiheutuvat menot

Turvapaikanhakijoiden määrästä on julkisen talouden suunnitelmassa käytetty laskentaoletusta 7 000 turvapaikanhakijasta vuodessa. Verrattuna ennen syksyä 2015 vallinneeseen tilanteeseen, jolloin turvapaikanhakijoita saapui keskimäärin n. 3 000—4 000 vuosittain, on menoarvio keväällä 2015 laaditusta arviosta noussut vajaat 400 milj. euroa vuodessa. Sen sijaan verrattuna kevään 2016 julkisen talouden suunnitelmaan vuosia 2018—2020 koskeva menoarvio on alentunut keskimäärin n. 300 milj. eurolla vuodessa johtuen turvapaikanhakijamääräarvion laskusta 10 000 hakijasta 7 000 vuosittaiseen hakijaan sekä pienentyneestä arviosta perheenyhdistämisistä.

Panostukset kärkihankkeisiin kehyskaudella

Hallituksen kärkihankkeisiin ja korjausvelan pienentämiseen osoitetaan aiemmin päätetyn mukaisesti yhteensä 1,6 mrd. euroa v. 2016—2018, josta 770 milj. euroa kohdistuu vuoteen 2018.

Kilpailukyky sopimus

Vuonna 2016 allekirjoitettu kilpailukyky sopimus lisää määrärahatarvetta runsaalla 300 milj. eurolla vuosittain kehyskaudella. Valtion toimintamenoja alennetaan sosiaalivakuutuksen maksumuutosten, lomarahojen vähennysten ja työajan pidennyksen seurauksena. Valtionosuuksia kunnille alennetaan lomarahojen vähennysten ja työajan pidennyksestä syntyvän säästön seurauksena. Valtion rahoitusta yliopistoille ja ammattikorkeakouluille vähennetään työnantajamaksujen alenemisen johdosta. Yksityisen sektorin sosiaalivakuutuksen maksumuutosten johdosta valtion rahoitus Kelalle kasvaa. Tuloarvioiden heikentyessä n. 400 milj. eurolla vuositasolla kilpailukyky sopimuksen kokonaisvaikutuksena budjettitalouden tasapaino heikkenee 700—800 milj. eurolla.

5.3.1. Hallinnonalakohtaiset linjaukset

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslian pääluokan määrärahojen taso laskee kehyskauden aikana 201 milj. eurosta 192 milj. euroon. Tasoa alentavat pääluokkaan kohdistuvat hallitusohjelman mukaiset säästöt ja vuodesta 2018 lukien Suomi 100 -hankkeen päätyminen.

Valtioneuvoston kanslian toimintamenojen määrärahoja lisäävät kehyskaudella määräaikaaisesti valtioneuvoston yhteiset tietojärjestelmähankkeet, jotka johtavat pidemmällä aikavälillä kustannustason alenemiseen. Hankkeista aiheutuva tuottavuuden kasvu on huomioitu määrärahoissa n. 1 milj. euron vähennyksenä v. 2020 lukien. Toimintamenojen määrärahakehystä vähentää kehyskaudella myös hallituksen kilpailukyky sopimus.

Britannian EU-kansanäänestyksen jälkeen tehdyllä päätöksellä Suomen EU-puheenjohtajuuskausi aikaistui kuudella kuukaudella ajanjaksolle 1.7.—31.12.2019. Valtioneuvoston kanslia johtaa puheenjohtajuuskauden valmisteluja ja huolehtii sen suunnitteluun ja toteutukseen liittyvien asioiden yhteensovittamisesta. EU-puheenjohtajuuskauden kokonaismenoihin on varauduttu kehyskässä yhteensä 70 milj. eurolla v. 2018—2020. Tämän lisäksi sisäministeriön pääluokkaan sisältyy lisäys puheenjohtajuuskauden turvallisuusmenojen määrärahoihin.

Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Ulkoasiainministeriön pääluokan määrärahat ovat kehyskaudella keskimäärin n. 1,1 mrd. euroa vuodessa.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena on vahvistaa maamme kansainvälistä asemaa, turvata Suomen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus. Päämääränä on parantaa suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia sekä ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta. Oma edustustoverkko on Suomelle tärkeä vaikuttamisen väline ja tiedonhankinnan kanava, joka lisää Suomen turvallisuutta ja hyvinvointia. Ulkoasiainhallinnon voimavaroja painotetaan niihin maihin, joiden poliittinen ja taloudellinen merkitys Suomen kannalta kasvaa. Ulkoasiainhallinnon kansalaispalveluita kehitetään uudistetun konsulipalvelulain mahdollistamilla tavoilla ja uusien digitaalisten ratkaisujen avulla. Suomi toimii Arktisen neuvoston puheenjohtajana v. 2017—2019, Euroopan neuvoston puheenjohtajana v. 2018—2019 ja EU-puheenjohtajana loppuvuodesta 2019.

Kehitysyhteistyön pidemmän aikavälin tavoitteena on nostaa kehitysrahoitus YK:n tavoitteiden mukaiseen 0,7 prosenttiin suhteessa bruttokansantuloon, vaikka siihen kohdistuu hallituskaudella säästöjä. Varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahat ovat v. 2018 n. 535 milj. euroa ja 621 milj. euroa v. 2021. Kehyskaudella kehitysyhteistyömäärärahojen bruttokansantulosuhdeluku on keskimäärin n. 0,39 % vuosittain. Kehitysyhteistyön finanssisijoituksiin ehdotetaan 130 milj. euroa v. 2018—2021.

Kriisinhallinnan määrärahoissa on otettu huomioon ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon linjaukset (2016), siviilikriisinhallintastrategia (2014) ja rauhanvälityksen toimenpideohjelma (2011). Vuonna 2018 sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat ovat n. 79 milj. euroa ja vuodesta 2019 alkaen n. 63 milj. euroa vuosittain (ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön hallinnonalat yhteensä). Määrärahoissa on otettu huomioon ne operaatiot, joihin osallistumisesta on tehty sotilaallisen kriisinhallintalain mukainen tasavallan presidentin päätös. Siviilikriisinhallinnan 15 milj. euron määrärahat mahdollistavat n. 120 asiantuntijan vuotuisen tason.

Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyössä painotetaan monenvälistä yhteistyötä pohjoisissa alueneuvostoissa, pohjoisen ulottuvuuden politiikkaa ja hallituksen Venäjä-politiikan toimeenpanoa. Määrärahan mitoituksessa on otettu huomioon Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuutta tukeva yhteistyö ja hankkeet.

Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön pääluokassa määrärahat laskevat kehyskauden aikana 914 milj. eurosta 865 milj. euroon, mikä johtuu mm. vaalimenojen vuosittaisista muutoksista, säästöjen kasvusta ja ict-hankkeiden valmistumisesta.

Toimintaa sopeutetaan tiukentuvaan talouteen hallitusohjelmassa päätetyillä säästötoimenpiteillä, ulosottotoimen rakenneuudistuksella, hallinnonalan tietojärjestelmiä kehittämällä ja oikeudenhoidon kehittämisohjelman toimenpiteillä.

Talous- ja velkaneuvonta siirretään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle oikeusapu- ja edunvalvontapiireihin oikeusaputoimistojen yhteyteen. Toiminta toteutetaan 7,7 milj. euron rahoituksella, josta 4,7 milj. euroa on hallinnonalojen välistä siirtoa ja 3 milj. euroa uutta valtion budjettirahoitusta.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on käynnissä kuusi laajaa tietohallinnon kehittämishanketta toiminnan uudistamiseksi ICT:n avulla. Hankkeilla on tarkoitus tehostaa tuomioistuinten, syyttäjälaitoksen, ulosottolaitoksen, Rikosseuraamuslaitoksen ja Oikeusrekisterikeskuksen toimintaa sekä ottaa kaikissa organisaatioissa käyttöön toimisto- ja viestintäjärjestelminä valtion yhteiset niin sanotut valtavirtatuotteet. Lisärahoitus näiden tietojärjestelmien kehittämiseen on 18 milj. euroa vuosina 2018—2019.

Sisäministeriön hallinnonala

Sisäministeriön pääluokan määrärahataso on tällä kehyskaudella edelliskautta korkeammalla tasolla. Määrärahataso laskee kuitenkin kehyskaudella 1,4 mrd. eurosta 1,3 mrd. euroon.

Hallitusohjelmassa panostetaan sisäiseen turvallisuuteen ja oikeudenhoitoon. Sisäisen turvallisuuden toimijoiden (poliisi, suojelupoliisi, Rajavartiolaitos ja Häätokeskuslaitos) ydintoimintojen palvelutaso pyritään säilyttämään. Suomen sisäinen turvallisuus on sidoksissa muiden EU:n jäsenvaltioiden ja naapurivaltioiden turvallisuustilanteisiin. Keskeisiä teemoja tällä hetkellä ovat maahanmuutto, rajaturvallisuus, kyberturvallisuus, rikostorjunta ja terrorismin torjunta. Kansainväliset velvoitteet asettavat vaatimuksia toiminnalle.

Poliisin toimintamenoihin osoitetaan julkisen talouden suunnitelmassa 33,5 milj. euroa lisäystä vuosittain aiempiin päätöksiin nähden siten, että n. 7 200 poliisimiehen taso voidaan säilyttää myös v. 2018. Vuosina 2018 ja 2019 poliisin laitehankintoihin kohdistetaan lisärahoitusta 1 milj. euroa vuodessa. Poliisi parantaa suorituskyykyään uusimalla kalustoaan ja varautumalla uusiin turvallisuusuuhkiin. Tehtävät suoritetaan tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja olosuhteiden vaatimassa tärkeysjärjestyksessä annettujen määrärahakehysten puitteissa. Poliisi on saattanut aiemmat rakenneuudistukset loppuun ja pyrkii uudistukselle asetettujen säästötavoitteiden toteutumiseen. Hallinto- ja tukitehtävien kehittämisen tavoitteena on tuottavuuden lisääminen, prosessien kehittäminen ja yhdenmukaisuuden lisääminen sekä digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen.

Suojelupoliisin resursseja vahvistetaan 3,5 milj. eurolla toimintaympäristön muutoksen johdosta ja uusiin turvallisuusuuhkiin vastaamiseksi.

Suomen rajaturvallisuustilanne on muuttunut perusteellisesti eikä näköpiirissä ole nopeaa käännettä parempaan. Rajavartiolaitos on sopeuttanut toimintaansa keventämällä organisaatiota, tehostamalla prosesseja ja työvoiman käyttöä sekä hyödyntämällä entistä enemmän tekniikkaa. Lisääntyvät EU-velvoitteet vaativat lisäresurssointia esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentoasemalle, jossa liikenteen sujuvuus on kriittinen menestystekijä. Itärajan valvontaan, Helsinki-Vantaan lentoliikenteen kasvun ja sujuvuuden turvaamiseen ja lisääntyviin EU-velvoitteisiin varataan lisärahaa 8—10 milj. euroa vuosittain kehyskaudella.

Eduskunnalle on annettu lakiesitys pelastustoimen järjestämisestä. Tehtävien uudelleen järjestämisestä aiheutuvat määrärahasiirrot aluehallintovirastoilta sisäministeriön hallinnonalalle ovat lakiesityksen mukaiset. Häätokeskusuudistuksessa ollaan käyttöönottamassa häätokeskustietojärjestelmää ja kehittämässä viranomaisten yhteistä tilannekuva- ja kenttäjohtojärjestelmää.

Turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten tilanteen kehitykseen ja eri maiden toimenpiteisiin perustuvassa ennusteessa Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden ja kiintiöpakolaisten määrän arvioidaan laskevan keskimäärin n. 7 000 hakijaan vuodessa. Tämä vähentää määrärahatarvetta vastaanottomenoissa 30 milj. eurolla vuosittain kehyskaudella.

Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriön hallinnonalan määrärahataso on 2,8 mrd. euroa v. 2018 ja se kasvaa kehyskaudella 4,3 mrd. euroon. Kasvu aiheutuu puolustusvoimien strategiaan suorituskkyhankkeisiin suunnitellusta rahoituksesta. Vuoden 2021 määrärahoihin sisältyy HX-hankkeen ensimmäisen vuoden 1 mrd. euron menot ja puolustusmateriaalihankintojen 150 milj. euron määrärahalisäys vuoteen 2015 verrattuna. Puolustusmateriaalihankintojen määrärahataso on v. 2021 vuoden 2020 tasolla, jos HX-hankkeen menoja ei oteta huomioon.

Suomen puolustus perustuu yleiselle asevelvollisuudelle ja koko maan puolustamiselle. Hallitusohjelman mukaisesti Suomi harjoittaa aktiivista ulkopolitiikkaa, vahvistaa maamme puolustuskykyä ja tiivistää kansainvälistä turvallisuus- ja puolustuspoliittista yhteistyötä. Puolustuksen uskottavuudesta huolehditaan kaikissa olosuhteissa ja sitä kehitetään vastaamaan toimintaympäristön kasvaneita vaatimuksia. Turvallisuusympäristön muutoksen arvioidaan olevan pitkäkestoinen.

Kehyskaudella toteutetaan v. 2015 käynnistettyjä meri- ja ilmapuolustuksen 2020-luvun strategisia suorituskkyhankkeita, joissa päätetään merivoimien vanhenevan taistelualuskaluston ja ilmavoimien Hornet-kaluston suorituskyyvyn korvaamisesta. Määrärahakehys sisältää merivoimien Laivue 2020 -alushanketta varten 624 milj. euroa (hankkeen kokonaismenot 1,2 mrd. euroa vuosille 2019—2025) sekä HX-hankkeen arvioidut ensimmäisen vuoden menot.

Puolustusvoimien toimintamenoihin lisätään 50 milj. euroa vuosina 2018—2021 turvallisuusympäristön muutoksen edellyttämään valmiuden parantamiseen. Sopimussotilaiden palkkaamiseen osoitetaan 2 milj. euroa vuosina 2018—2019. Puolustusmateriaalihankintamäärärahoihin, puolustusvoimien toimintamenomäärärahoihin (pl. henkilöstömenot) ja sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoihin (pl. henkilöstömenot) tehdään vuosittain vakiintuneen käytännön mukaiset kustannustasotarkistukset.

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso nousee merkittävästi verrattuna aiempaan kehyspäätökseen. Vuonna 2018 kehyksen taso on 17 mrd. euroa ja v. 2021 33 mrd. euroa. Nousu liittyy sote- ja maakuntauudistuksen rahoitusratkaisuun, jonka myötä kuntien aiemmin rahoittamia menoja siirtyy valtion rahoituksen piiriin.

Verohallinnon määrärahoihin sisältyy Tullilta siirtyvien verotustehtävien rahoitus sekä tietojärjestelmäuudistuksen tuottamien hyötyjen 6 milj. euron määrärahavähennys vuodesta 2021 alkaen.

Eläkkeiden määrärahataso on 5,0 mrd. euroa v. 2018, ja se kasvaa kehyskaudella 5,2 mrd. euroon.

Maksut Euroopan unionille nousevat kehyskaudella 2,0 mrd. eurosta 2,1 mrd. euroon. Taso on keskimäärin n. 45 milj. euroa suurempi kuin edellisen kehyksen arvioissa. Muutos aiheutuu EU:n monivuotisen rahoituskehyksen maksuamäärärahojen kasautumisesta rahoituskauden 2014—2020 viimeisille vuosille.

Kehyksessä on varauduttu sotilastapaturmalain muutoksen myötä laajempiin korvauksiin ja ulkomaan matkavahinkokorvausten siirtoon Valtiokonttorin maksettavaksi.

Kuntien ja maakuntien tukeminen

Kehyskaudella sote- ja maakuntauudistus uudistaa kuntien ja maakuntien rahoituksen rakenteen ja rahoitustasot. Sote- ja maakuntauudistusta on kuvattu tarkemmin luvussa 7.

Julkisen talouden suunnitelmassa on otettu huomioon 2.3.2017 annetun sote- ja maakuntauudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaiset muutokset. Huomioon on otettu myös ne valtiolta maakunnille siirtyvät tehtävät, joista hallitus on päättänyt, mutta joita koskevat hallituksen esitykset on tarkoitus antaa myöhemmin v. 2017. Soten valinnanvapauslainsäädäntöön liittyviä vaikutuksia ei ole otettu huomioon.

Maakuntien yleiskatteiseen valtionrahoitukseen osoitetaan v. 2019 yhteensä 18,6 mrd. euroa. Rahoituksesta 5,7 mrd. euroa on siirtoa peruspalvelujen valtionosuudesta ja n. 1,0 mrd. euroa siirtoa muilta hallinnonaloilta. Lisäksi osana sote- ja maakuntauudistusta ensihoidon sairaanhoitovakuutuksen matkakorvauksista on tarkoitus luopua ja siirtää maakunnan asukkaiden rajat ylittävän terveydenhuollon korvaukset maakuntien hoidettavaksi. Sairausvakuutuksen korvauksista siirretään tämän johdosta maakunnille yhteensä 58,1 milj. euroa, ja lisäksi rajat ylittävän terveydenhuollon menoihin osoitetaan 8,6 milj. euron lisäys. Uudistuksessa lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan järjestämisvastuu siirtyy valtiolta maakunnille, mihin osoitetaan yhteensä 29,0 milj. euroa.

Maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaaminen on tarkoitus toteuttaa maakunnille eri tavalla kuin kunnille, joissa palautukset maksetaan arvonlisäverojärjestelmän kautta. Korvaukset on tarkoitus maksaa maakunnille valtion talousarviosta, minkä arvioidaan lisäävän valtion menoja 1 231 milj. euroa. Valtion arvonlisäverotuotto kasvaa vuositasolla arvonlisäverokustannusten korvausta vastaavalla määrällä.

Vuonna 2020 maakuntien valtionrahoitukseen tehdään vain puolittainen indeksikorotus.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan 8 412 milj. euroa v. 2018. Kehystasoon vaikuttavat mm. kilpailukyky sopimukseen liittyvä vähennys, pitkäaikaistyöttömien eläketukeen liittyvä vähennys ja muut vuoden 2017 talousarviossa tehdyt muutokset. Kilpailukyky sopimukseen liittyen valtionosuutta vähennetään 468 milj. eurolla v. 2018. Vuodesta 2019 lähtien osa vähennyksestä kohdistuu maakunnille, ja peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 188 milj. euroa v. 2019 ja 62 milj. euroa vuosina 2020—2021.

Hallitusohjelman toimenpiteistä vanhuspalvelujen laatusuosituksen uudistamisen säästöarvio on pienentynyt ja erikoissairaanhoidon keskittämisen puolestaan kasvanut, mikä otetaan huomioon peruspalvelujen valtionosuuden ja maakunnan valtionrahoituksen mitoituksessa. Ammatillisen peruskoulutuksen uudistukseen liittyen oppilas- ja opiskelijahuollon piiriin tulee lisää opiskelijoita, mikä kasvattaa kuntien menoja vuodesta 2018 lähtien. Peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan tähän liittyen 5,6 milj. euron lisäys. Kuntien ja valtion välinen kustannustenjaon tarkistus vuoden 2015 toteutuneiden tietojen perusteella vähentää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 73,4 milj. euroa. Edellisestä julkisen talouden suunnitelmasta poiketen, lääkäri- ja lääkinn-

tähelikopteritoiminta siirretään maakunnille v. 2019, mihin liittyen peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 23,71 milj. euroa vuodesta 2018 lukien. Peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan 25 milj. euron lisäys vuodesta 2018, jolla kompensoidaan varhaiskasvatusmaksujen alentamista. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan 2 638 milj. euroa v. 2019, 2 799 milj. euroa v. 2020 ja 2 836 milj. euroa v. 2021.

Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon valmisteluun ja ohjaukseen, kuten maakuntien väliaikaishallinnon ja maakuntavaltuuston sekä maakuntien palvelukeskusten perustamisen ja käynnistämisen kustannuksiin, osoitetaan 58 milj. euroa v. 2018, 7,7 milj. euroa v. 2019, 2,2 milj. euroa v. 2020 ja 1,2 milj. euroa v. 2021. Uudistus merkitsee myös mittavia muutoksia tietohallintoon ja tietojärjestelmiin. Nämä ratkaisut ja niiden vaatimat resurssitarpeet tulevat tarkentumaan jatkovalmistelussa.

Kuntien järjestämiin peruspalveluihin ja niihin suoritettaviin valtionosuuksiin liittyviä asioita käsitellään kokonaisuutena luvussa 6 Kuntatalous ja maakuntien tehtäviin ja niiden rahoitukseen liittyviä asioita luvussa 7 Maakuntatalous.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan määrärahataso on 6,5 mrd. euroa v. 2018 alentuen kehyskaudella 6,3 mrd. euroon.

Varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa edistetään koulutuksellista tasa-arvoa oppimistulosten parantamiseksi. Varhaiskasvatusmaksuja alennetaan pieni- ja keskituloisilta ja varhaiskasvatuksen henkilöstörakenteen kehittämiseen varataan 5 milj. euroa vuosina 2018—2019 ja 9 milj. euroa vuosina 2020—2021. Tavoitteena on vahvistaa varhaiskasvatuksen laatua ja pedagogiikkaa sekä lisätä lasten ja perheiden saamaa moniammatillista tukea. Perusopetuksen tasa-arvon vahvistamiseen kohdistetaan 15 milj. euroa vuosina 2018 ja 2019. Tukea kohdennetaan haasteellisempien alueiden kouluille ja esimerkiksi erityisopetukseen ja opetusryhmien pienentämiseen. Osana koulutuksen ja osaamisen kärkihanketta digitaalisten materiaalien käyttöönottoa vauhditetaan, digioppimista kokeillaan ja kehitetään sekä opettajien osaamista lisätään.

Hallitus käynnistää lukiokoulutuksen uudistuksen. Tavoitteena on lisätä lukiokoulutuksen vetovoimaa yleissivistävänä, korkeakouluihin jatko-opintokelpoisuuden antavana koulutusmuotona sekä vahvistaa koulutuksen laatua, oppimistuloksia sekä sujuvoittaa siirtymistä toisen asteen opinnoista korkea-asteelle.

Ammatillisen koulutuksen sääntely, rahoitus, ohjaus ja rakenteet uudistetaan. Tavoitteena on osaamisperustainen ja asiakaslähtöinen kokonaisuus, johon käytettävien resurssien vaikuttavuutta tehostetaan. Uusi järjestelmä otetaan käyttöön v. 2018. Ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanon tukeen kohdistetaan 15 milj. euroa vuosina 2018 ja 2019. Rahoituksella vahvistetaan ammatillisen koulutuksen digitalisaatiota, ehkäistään koulutuksen keskeyttämistä ja syrjäytymistä sekä rakennetaan polkuja koulutukseen ja työelämään oppilaitosten ja työelämän yhteistyönä.

Korkeakoulujen profiloitumista tukevaa työnjakoa kehitetään samalla kun keskinäistä ja tutkimuslaitosten kanssa tehtävää yhteistyötä tiivistetään. Korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteis-

työtä vahvistetaan innovaatioiden kaupallistamiseksi. Tavoitteena on koota osaamista kilpailukykyisiksi keskittymiksi, käyttää tieteen ja tutkimuksen resurssit entistä tehokkaammin, kohottaa tutkimuksen laatua ja vaikuttavuutta sekä tukea tieteen uudistumista. Yliopistojen ja tutkimuslaitosten yhteyteen perustettavien lippulaiva-tutkimuskeskittymien toteuttamiseksi Suomen Akatemian myöntövaltuutta korotetaan 25 milj. eurolla vuosina 2018 ja 2019. Tutkimusaineistojen, tutkimustulosten ja osaamisen laajaa hyödyntämistä ja avoimuutta edistetään. Hallitus sitoutuu datalähtöisen tutkimuksen kehittämisohjelman toteuttamiseen, johon osoitetaan kehyskaudella yhteensä 33 milj. euroa.

Opettajankoulutuksen kehittämisohjelman toteuttamista jatketaan. Tavoitteena on opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen uudistaminen vastaamaan uuden oppimisen tarpeita. Opettajien osaamisen kehittämiseen panostetaan v. 2018 yhteensä 21,5 milj. euroa. Korkeakouluopetuksen kehittämisen, digitaalisten oppimisympäristöjen vahvistamisen ja ympärivuotisen opiskelun edellytysten parantamisen toimenpiteisiin varataan v. 2018 yhteensä 45,7 milj. euroa. Vuonna 2018 yliopistojen pääomittamiseen varataan 46 milj. euroa ja ammattikorkeakoulujen pääomittamiseen 24 milj. euroa.

Osana Savonlinnan alueen elinvoimaisuuden ja elinkeinorakenteen vahvistumista tukevia toimia esitetään mekaanisen puurakentamisen ammattikorkeakoulutuksen käynnistämistä Xamkissa. Koulutuksella vahvistetaan puurakentamiseen liittyvän osaamisen kehittämistä alueella ja sen rahoittamiseen osoitetaan kehyskaudella yhteensä 2,4 milj. euroa.

Opintotukiuudistuksen toteutuksen säästövaikutus on kehyskauden loppuun mennessä n. 113 milj. euroa. Opiskelijat siirtyvät pääsääntöisesti yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017 alkaen, mistä johtuen opintotuen asumislisän määräraharake vähenee vuositasolla 250 milj. euroa. Uudistus on julkisen talouden näkökulmasta kustannusneutraali ja siitä aiheutuvat lisäkustannukset katetaan sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta yleiseen asumistukeen tehdyillä muutoksilla. Perheellisten opiskelijoiden toimeentulon turvaamiseen tehdään 75 euron huoltajakorotus. Muutos lisää valtion menoja vuositasolla n. 10 milj. euroa.

Taiteen ja kulttuurin valtionosuusjärjestelmän uudistaminen valmistellaan toteutettavaksi v. 2019.

Hallituksen kärkihankkeella parannetaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta. Tavoitteena on lisätä lasten ja nuorten tasavertaisia mahdollisuuksia osallistua taiteeseen ja kulttuuriin. Prosentti-taiteen periaatetta laajennetaan yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa taiteen hyvinvointivaikutusten tukemiseksi. Peruskoululaisille suunnattua tunti liikuntaa päivässä -kärkihanketta toteutetaan osana hallitusohjelmaa. Nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön toimintaa tehostetaan ja vaikuttavuutta lisätään. Nuorisotakuusta yhteisötakuun suuntaan -kärkihankkeella syvennetään yhteistyötä nuorten palveluja tarjoavien tahojen välillä ja kootaan hyväksi havaittuja toimintamalleja valtakunnallisesti hyödynnettäviksi. Nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön budjettirahoitus säilytetään kehyskaudella vuoden 2017 tasolla eli 19,5 milj. eurossa.

Turvapaikanhakijatilanteen edellyttämään opettajien perus- ja täydennyskoulutukseen sekä osaamisen tunnistamis- ja tunnustamispalvelujen kehittämiseen panostetaan. Maahanmuuttajien hen-

kistä hyvinvointia, toimintakykyä, yhteisöllisyyttä ja kotouttamista tuetaan myös kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön toimenpitein.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriön pääluokassa määrärahojen kokonaistaso on edellistä julkisen talouden suunnitelmaa korkeammalla tasolla. Pääluokan vuotuiset määrärahat kuitenkin laskevat kehyskauden aikana 2,58 mrd. eurosta 2,56 mrd. euroon. Vähentyminen aiheutuu säästöpäätöksistä, kärkihankkeiden rahoituksen poistumisesta sekä sote- ja maakuntauudistuksesta. Menosäästöistä pääosa kohdistuu maa- ja elintarviketalouteen sekä maaseudun kehittämiseen.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on otettu huomioon vuosina 2016—2018 hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman Biotalous ja puhtaat ratkaisut -strategisen painopistealueen kärkihankkeiden lisärahoituksena yhteensä 134 milj. euroa, mistä maa- ja elintarviketalouteen kohdistuu 95 milj. euroa ja luonnonvaratalouteen 39 milj. euroa. Vuodelle 2018 tästä kohdistuu 63,5 milj. euroa.

Tuloarviossa ja määrärahoissa on otettu huomioon arpajaislain muutos, jonka perusteella Veikkaus Oy:n jaettavasta tuotosta 4 % kohdentuu maa- ja metsätalousministeriön pääluokkaan hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen.

Vuoden 2019 alusta lukien on tarkoitus yhdistää nykyiset Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira) ja Maaseutuvirasto (Mavi). Samassa yhteydessä tarkastellaan myös hallinnonalan tietotekniikkapalvelujen organisointia. Organisaatiouudistuksen määräraha vaikutuksia ei ole vielä otettu huomioon kehyksissä.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014—2020 rahoitus sisältyy kehyksiin ohjelman etenemistä vastaavasti. EU:n uusi rahoitus- ja ohjelmakausi alkaa v. 2021. Tässä vaiheessa vuoden 2021 määrärahatasona on käytetty kuluvan ohjelmakauden ensimmäisen vuoden määrärahatasoa.

Maatilatalouden kehittämisrahastoon (Makera) on esitetty siirrettävän vuosina 2016—2018 hallituksen kärkihankerahoituksena yhteensä 90 milj. euroa, josta 49 milj. euroa v. 2018. Kansalliset maatalouden aloittamis- ja investointiavustukset rahoitetaan kokonaan Makerasta. Osarahoitteiset avustukset rahoitetaan osana Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa talousarvioon varattavasta määrärahasta. Maatalouden rakenteen kehittämiseen pyritään vaikuttamaan myös talousarvioon varattavasta määrärahasta maksettavalla maaseutuelinkeinotoiminnan korkotuella ja Makerasta myönnettävillä valtiontakauksilla.

Hallitus vahvistaa metsäluonnon monimuotoisuuden suojelua lisäämällä yhteensä 5 milj. euron vuosittaisen panostuksen Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelman, eli METSON, toimeenpanoon. METSO painottuu ennen kaikkea vanhojen metsien suojeluun. Ohjelman tavoitteisiin sisältyy myös puustoisten soiden suojelu. Lisäys jakaantuu maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonaloille.

Kehyskaudella on tarkoitus keskittyä voimavarojen vähentämisen edellyttämiin toimenpiteisiin, kuten virastorakenteen muutoksista syntyvien tuottavuushyötyjen realisointiin ja digitalisointiin

hyödyntämiseen. Tietopalveluiden ja tuotantoprosessien sähköistämistä jatketaan asiakaspalvelun parantamiseksi ja toiminnan tehostamiseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan määrärahat ovat kehyskaudella keskimäärin n. 2,8 mrd. euroa vuodessa. Määrärahat laskevat kehyskauden aikana 3,3 mrd. eurosta 2,6 mrd. euroon. Tästä 690 milj. euroa aiheutuu mm. kärkihankelisäysten poistumisesta ja maakunnille siirrettävien tehtävien vaikutuksesta. Hallinnonalan toimintamenomomenteille kohdistuu n. 175 milj. euroa säästöjä vuosina 2018—2021.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala palvelee yhteiskuntaa mahdollistamalla uusien digitaalisten palvelujen käyttöympäristön. Erilaisille liikenteen, viestinnän ja digitaalisten palveluiden kysynnälle ja tarjonnalle luodaan toimiva markkinaympäristö siten, että syntyy uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja vientiä sekä palvelujen valikoima kasvaa. Uudet palvelut ja ansaintalogiikat, liikenteen automatisoituminen sekä muuttuvat asiakastarpeet edellyttävät uudenlaisia joustavia verkkoratkaisuja.

Digitaalisen palvelujen ja tiedon hyödyntämisen edistämiseen käytetään hallinnonalan virastojen ja laitoksen toimintameno- ja muita määrärahoja. Digitalisaation hyödyntämistä edistetään sääntelyä sujuvoittamalla ja uudistamalla sekä luomalla puitteita liikenteen palvelu- ja automaatiokokeiluille.

Väylänpidossa priorisoidaan liikenneverkon päivittäisen liikennöitävyyden vaatimia toimia sekä korjausvelan kasvun pysäyttämistä ja sen hallittua vähentämistä. Liikenneverkon ylläpitoa ja kehittämistä tehostetaan mm. tiedon paremmalla hyödyntämisellä, uusien verkon kuntoa kartoittavien menetelmien hyödyntämisellä, kuntien ja valtion hankintayhteistyöllä sekä tietomallintamisen täysimääräisellä käyttöönotolla. Suunnittelukäytäntöä kehitetään ottamaan huomioon digitalisaation ja automatisaation vaikutukset tulevaisuuden liikennejärjestelmään ja liikennemääriin.

Perusväylänpitoon osoitetaan 1,4 mrd. euroa rahoitusta v. 2018, josta n. 300 milj. euroa on kärkihankerahoitusta korjausvelan vähentämiseen. Kehyskauden loppuvuosina perusväylänpitoon osoitetaan n. 1 mrd. euroa vuosittain. Kehys sisältää korjausvelan kasvun pysäyttämiseen osoitettua määrärahaa yhteensä 723 milj. euroa v. 2018—2021. Kehittämishankkeista on siirretty perusväylänpitoon yhteensä 153 milj. euroa v. 2018, 90 milj. euroa v. 2019, 90 milj. euroa v. 2020 ja 90 milj. euroa v. 2021. Lisäksi yksityistieavustuksiin on kohdennettu 10 milj. euroa korjausvelkarahoitusta v. 2018—2020. Vuonna 2021 yksityistieavustuksiin kohdennettu korjausvelkarahoitus palautetaan väyläverkon kehittämiseen.

Uutena kehittämishankkeena käynnistetään Raide-Jokerin rakentamiseen liittyvä Kehä I:n Laajalahden kohta. Hankkeen kustannusarvio on arviolta 30 milj. euroa, josta valtion rahoitusosuus on enintään 20 milj. euroa. Hanke rahoitetaan perusväylänpidon määrärahojen uudelleenkohdennuksella.

Vuodesta 2019 alkaen maakuntahallinnolle siirtyvät eräiden lentopaikkojen rakentaminen ja ylläpito, yksityisteiden kunnossapito ja joukkoliikenteen tukeminen, yhteensä 37,9 milj. euroa. Li-

säksi maakuntahallinnolle siirtyvät saaristoliikenteen tehtävät, jotka rahoitetaan liikenne- ja viestintäministeriön pääluokasta yhteensä 18 milj. euroa.

Viestintävirastolle osoitetaan kehyskaudella 2 milj. euron vuosittainen määrärahalisäys tietoturvallisuuden toimintavarmuuden ja yksityisyydensuojan varmentamiseksi ja kehittämiseksi. Taavoitteena on muun muassa digitaalisten alustojen ja palveluiden sujuva yhteentoimivuus.

Ilmatieteen laitoksen ACTRIS-Eurooppalaisen tutkimusinfrastruktuurin perustamishankkeeseen ja päämajan sijoittamiseen Suomeen osoitetaan vuosittainen 0,5 milj. euron lisäys vuodesta 2018 alkaen.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso laskee verrattuna aiempaan kehyspäätökseen. Pääluokan määrärahat laskevat sote- ja maakuntauudistukseen liittyvien siirtojen sekä kärkihankepanostusten poistumisen vuoksi kehyskauden aikana n. 2,8 mrd. eurosta 1,8 mrd. euroon. Siirrot on kuvattu luvussa 7. Maakuntatalous.

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan määrärahat laskevat kehyskaudella 844 milj. eurosta 690 milj. euroon. Innovaatorahoituskeskus Tekesin myöntämisvaltuuksiin on tehty 42 milj. euron tasokorotus vuosille 2018 ja 2019. Lisävaltuudet kohdennetaan tutkimuksen ja yritysten yhteistyöhön ja innovatiivisiin hankintoihin sekä innovaatioiden ja kansainvälistymisen tukemiseen. Tekesin avustusvaltuudet ovat lisäyksen jälkeen 274 milj. euroa v. 2018, 278 milj. euroa v. 2019 sekä 231 milj. euroa v. 2020 ja 2021. Tekesin avustusvaltuudesta 9,5 milj. euroa kohdennetaan v. 2018—2019 audiovisuaalisen alan tuotantokannustimeen, josta puolet rahoitetaan siirtona opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta. Kiertotalouden investointitukeen varataan 2 milj. euroa ja kasvukosysteemien kehittämiseen 2 milj. euroa vuodessa 2018—2019. Team Finland -kasvuohjelmia jatketaan 5 milj. euron lisäpanostusten turvin v. 2018—2019. Finpron valtionavustusta lisätään 1 milj. eurolla v. 2018 ja 2019 vientikeskusverkoston vahvistamiseksi. Tekesin ja Finpron toiminnot kootaan yhteen 1.1.2018 alkaen. Matkailu 4.0 -hankkeeseen kohdennetaan 8 milj. euroa vuodessa 2018—2019.

Finnvera Oyj:n varainhankintaan osoitettujen lainojen enimmäisvaltuutta nostetaan 500 milj. euron tasolta 1 mrd. euron tasolle. Suomen Vientiluotto Oy:n aiemmin myöntämiin jälleenrahoitusluottoihin liittyvät kustannukset laskevat kehyskaudella 95 milj. eurosta 66 milj. euroon. Korko- ja muuhun tukeen julkisesti tuetuille vienti- ja alusluotoille varataan 42 milj. euroa v. 2018 ja 34 milj. euroa v. 2021 ja Finnvera Oyj:n tappiokorvauksiin 56 milj. euroa v. 2018 ja vajaat 60 milj. euroa v. 2021.

Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden määrärahoja lisätään 25 milj. eurolla 1.1.2018 käyttöön otettavan aktiivimallin johdosta. Julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin varataan 347 milj. euroa määrärahaa v. 2018. Alle 30-vuotiaiden matalan kynnyksen palveluja tarjoavan Ohjaamo-toiminnan vakiinnuttamiseen osoitetaan vuosittain 5 milj. euron lisärahoitus. Työllisyys- ja yrityspolitiikan määrärahat siirtyvät v. 2019 maakuntien rahoitukseen.

Talous- ja velkaneuvonta siirretään oikeusministeriön hallinnonalalle oikeusapu- ja edunvalvontapiireihin oikeusaputoimistojen yhteyteen.

Energiapolitiikan määrärahat laskevat kehyskaudella 469 milj. eurosta 394 milj. euroon. Uusiutuvan energian tuotantotuen määrärahat kasvavat hieman 314 milj. eurosta 319 milj. euroon.

Arviot maahanmuutosta ovat laskeneet ja tämän johdosta pääluokan määrärahoja vähennetään aiempaan julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna. Kotouttamiskoulutukseen varattuja määrärahoja lasketaan 22 milj. eurolla v. 2018, reilulla 10 milj. eurolla v. 2019 ja 6 milj. eurolla v. 2021, minkä lisäksi valtion kunnille maksamia kotouttamiskorvauksia lasketaan 128 milj. eurolla v. 2018, 151 milj. eurolla v. 2019, 112 milj. eurolla v. 2020 ja 120 milj. eurolla v. 2021.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso on tällä kehyskaudella edellistä kehyspääätöstä korkeammalla tasolla. Hallinnonalan määrärahataso laskee kehyskauden aikana 14,9 mrd. eurosta 13,7 mrd. euroon. Määrärahatasoon vaikuttavat hallitusohjelman toteutuksen ja kilpailukyky sopimuksen lisäksi suhdanneluonteiset tekijät, kuten mm. työttömyysasteen sekä väestörakenteen muutokset.

Merkittävimmät muutokset aiempaan kehyspäättökseen verrattuna aiheutuvat kilpailukyky sopimuksen toteutuksesta, sote- ja maakuntauudistukseen liittyvistä määrärahasiirroista maakuntien rahoitusmomentille, opiskelijoiden siirrosta yleisen asumistuen piiriin sekä työttömyysturvan aktiivimallin käyttöön otosta. Määrärahataason lasku kehyskaudella aiheutuu pääosin sote- ja maakuntauudistukseen liittyvistä määrärahasiirroista.

Kilpailukyky sopimus lisää määrärahatarvetta ministeriön pääluokassa runsaalla 700 milj. eurolla v. 2018 ja vajaalla 400 milj. eurolla kehyskauden lopussa. Tästä suurimmat vaikutukset ovat työnantajan sairausvakuutusmaksun alentamisella, joka lisää menoja 828 milj. eurolla v. 2018 ja 520 milj. eurolla kehyskauden lopussa. Lisäksi pientä palkkatuloa saavien päivärahamaksun kevennys lisää menoja 76 milj. eurolla v. 2018 ja 64 milj. eurolla kehyskauden lopussa. Työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun kohdentaminen peruspäivärahan rahoitukseen vähentää valtion osuutta peruspäivärahasta 90 milj. eurolla vuositasolla. Valtion rahoitusosuuden poisto palkansaajan aikuiskoulutustuesta vähentää määrärahatarvetta 93,6 milj. eurolla vuositasolla. Kilpailukyky sopimus vähentää hallinnonalan laitoksien toimintamenoja n. 4 milj. euroa v. 2018 ja 2,7 milj. euroa kehyskauden lopussa.

Työttömyysturvaa ehdotetaan uudistettavaksi ottamalla käyttöön aktiivimalli, jossa työttömyysturvan omavastuupäiviä vähennettäisiin työttömyyden alussa seitsemästä päivästä viiteen päivään. Työttömyyden jatkuessa yli kolme kuukautta työttömyysturvaan tulisi yksi kuukausittainen omavastuupäivä, jonka voisi välttää olemalla aktiivinen. Aktiivimalli koskisi myös perusturvaa. Uudistus vähentää valtionosuutta n. 8 milj. euroa vuositasolla.

Asumistukeen palautetaan neliövuokraohtainen katto. Nettosäästöistä pääosa kohdennetaan ylivelkaantuneiden aseman kohentamiseen syksyn 2017 budjettiriihessä. Asumistuen indeksi muutetaan vuokraindexistä elinkustannusindexiksi asumistukimenojen kasvun hillitsemiseksi.

Sote- ja maakuntauudistukseen liittyen julkisen talouden suunnitelmassa on huomioitu tässä vaiheessa linjatut rahoitusvastuiden siirrot maakuntien yleiskatteelliselle momentille 28.90.35. Siirrot koskevat maatalousyrittäjien sijaisaputoimintaa, kuntouttavaa työtoimintaa sekä osittain sai-

rausvakuutusta. Siirtojen vaikutus on yhteensä n. 222,5 milj. euroa v. 2019. Sote- ja maakunta-uudistuksen valmistelu- ja toimeenpanoresurssit on keskitetty valtiovarainministeriön pääluokkaan vuoden 2017 talousarviossa toteutetun uudistuksen mukaisesti. Sote-valinnanvapauskokeilujen toteuttamiseen kohdennetaan 100 milj. euron määräraha vuodelle 2018.

Vuoden 2017 talousarvion yhteydessä päätettyjen uudistusten vaikutukset on huomioitu kehyskaudella. Näitä ovat mm. yli 60-vuotiaiden pitkäaikaistyöttömien eläketuki 1.6.2017 alkaen, opiskelijoiden siirto yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017 lähtien, 1.3.2017 voimaan tuleva sukupuolineutraali avioliittolaki sekä vesirokkorokotteen lisääminen kansalliseen rokotosohjelmaan vuodesta 2017 lähtien.

Aiemman päätöksen mukaisesti KEL- ja kuluttajahintaindeksisidonnaisten etuuksien indeksikorotukset jätetään tekemättä vuosina 2017—2019, mikä ei koske perustoimeentulotukea.

Turvapaikan saaneiden määrän kasvusta johtuen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla määrärahatarpeeksi on arvioitu n. 112 milj. euroa v. 2018 ja n. 211 milj. euroa kehyskauden lopussa. Kustannukset jakaantuvat lapsilisä-, asumistuki-, työmarkkinatuki-, sairausvakuutus- ja perustoimeentulotukimomenteille.

Rintamaveteraanien kuntoutusmäärärahan taso on edelleen määritelty siten, että kuntoutukseen vuosittain käytettävissä olevan määrärahan taso kuntoutukseen oikeutettua veteraania kohden nousee. Tarkoituksena on turvata veteraanien vanhuudenhuollon palvelut. Veteraanien määrän vähenemisen vuoksi määrärahatarve laskee kehyskauden alun n. 197,2 milj. eurosta n. 146,3 milj. euroon kehyskauden lopussa.

Valtion korvaus terveydenhuollon yksiköille yliopistotasaisen terveyden tutkimuksen rahoitukseen on 15 milj. euroa vuodessa. Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä rahoituksen piiriin lisätään myös sosiaalialan tutkimus vuodesta 2019 alkaen. Valtion korvauksiin terveydenhuollon yksiköille ja yliopistoille lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin ehdotetaan 96 milj. euroa v. 2018. Sote- ja maakuntauudistuksen johdosta mitoituksessa huomioidaan vuodesta 2019 alkaen lisäys erikoissosiaalityöntekijöiden ja sairaanhoitajien rajattua lääkkeenmääräämisoikeutta koskevaan koulutukseen.

Hallitus kohdentaa 3 milj. euroa rahoitusta päihdeäitien hoitoon vuosille 2018—2019. Valtion rahoitusta turvakotitoiminnan menoihin lisätään 2 milj. euroa vuodessa kehyskaudella.

Eläkettä saavan hoitotuen perustason korvauksen korottamiseen käytetään 10 milj. euroa vuodesta 2018 lukien.

Työttömyysturvan (TTLK) ja Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnat (Somla) yhdistetään 2018 alkaen. Samalla varaudutaan valitusmäärien kasvun aiheuttamien valitusten käsittelyyn.

Kliinisen lääketutkimuksen eettistä arviointia vahvistetaan EU:n klinisiä lääketutkimuksia koskevan asetuksen mukaisesti. Tähän liittyen Valtakunnallinen lääketieteellinen tutkimuseettinen toimikunta (TUKIJA) siirretään Valvirasta ministeriöön.

Hyvinvointi ja terveys -kärkihankkeiden toteuttamiseen on osoitettu yhteensä 123,7 milj. euroa vuosille 2016—2018, josta 50,5 milj. euroa vuodelle 2018. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon nuorten palvelujen toimintaprosessien uudistamiseen nuorisotakuun mukaisesti on varattu 4 milj. euroa vuosille 2016—2018.

Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen kasvavat tarkentuneesta rahapelitoiminnan tuottoennusteesta johtuen 25,4 milj. eurolla 354,4 milj. euroon kehyskauden loppuun mennessä.

Kuntien ja maakuntien järjestämiin peruspalveluihin ja niiden rahoitukseen liittyviä asioita käsitellään kokonaisuutena luvussa 6 Kuntatalous ja luvussa 7 Maakuntatalous.

Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso laskee kehyskaudella 177 milj. eurosta 162 milj. euroon. Määrärahojen kokonaistaso alenee myös edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna, mikä johtuu maakuntauudistuksen yhteydessä toteutettavista määrärahasiirroista. Valtion tukemaa asuntotuotantoa edistäviä hankkeita rahoitetaan myös valtion talousarvion ulkopuolisesta valtion asuntorahastosta.

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

Rakennetussa ympäristössä asuntorakentamista pyritään lisäämään, minkä tavoitteena on vastata asuntojen kysyntään. Kasvuseutujen tontti- ja asuntotuotannon lisäämiseksi edistetään maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) -sopimuksien toteuttamista kunnallistekniikka-avustuksilla, joita myönnetään valtion asuntorahastosta vuosittain 15 milj. euroa vuosina 2018—2019. Lisäksi valtion asuntorahastosta myönnetään vuosittain 20 milj. euroa käynnistysavustuksia kohtuuhintaiseen asuntorakentamiseen Helsingin seudun MAL-sopimukseen liittyen vuosina 2018—2019. Puurakentamista edistetään. Erityisryhmien investointiavustuksilla tuetaan heikoimpien ryhmien asuntotarjonnan parantamista 110 milj. eurolla vuosina 2018—2019 ja 125 milj. eurolla valtion asuntorahastosta vuosina 2020—2021. Ikääntyneiden kotona asumista ja hissien jälkiasennuksia tuetaan kehyskaudella korjausavustuksilla, joihin varataan talousarviossa 20,5 milj. euron korjausavustusvaltuuden lisäksi enintään 15 milj. euroa vuodessa valtion asuntorahastosta vuosina 2018—2019.

Lievestuoreen Laajalahden alueen kunnostamisen toisen vaiheen toteuttamiseen osoitetaan enintään 1 milj. euroa jakautuen vuosille 2018—2019. Samalla Laukaan kunnalta edellytetään merkittävää panostusta hankkeen toteuttamiseksi. Itämeren ja sisävesien suojelussa jatketaan vesien ja merenhoidon toimenpideohjelmien sekä ravinteiden kierrätysohjelman toimeenpanoa ja suunnataan resursseja edelleen ravinteiden ja haitallisten aineiden kuormituksen vähentämiseen sekä pohjavesien suojeluun. Merentutkimusalue Arandan peruskorjauksen ennakoidaan valmistuvan v. 2018, jolloin siihen kohdennetaan vielä 3 milj. euroa. Luonnonsuojelualueiden hankintaan ja korvauksiin kohdennetaan 21,6 milj. euroa vuodessa. Tästä Etelä-Suomen metsien toimintaohjelman (METSO) toimeenpanoon kohdennetaan v. 2018 n. 15 milj. euroa ja n. 13 milj. euroa vuo-

sina 2019—2021. Öljyntorjuntavalmiuden parantamiseen panostetaan varustamalla uusi ulkovartiolaiva ja jäänmurtaja jääöljynkeruulaitteilla.

Öljysuojarahaston rahoitus pohjaa tarkistetaan siten, että muutosten mahdollisesti edellyttämät vaikutukset julkiseen talouteen voidaan ottaa huomioon julkisen talouden suunnitelmassa vielä kuluva vaalikauden aikana. Samalla selvitetään erillisen rahaston tarpeellisuus.

5.3.2. Valtion yhteiset tietojärjestelmähankkeet ja hallinto

Keskeiset tietojärjestelmähankkeet

Kehyksessä on varattu vuodelle 2018 n. 34,3 milj. euroa ja vuosille 2019—2021 vuosittain n. 37,5 milj. euroa hallinnonalojen keskeisiä tietojärjestelmä- ja tietohallintohankkeita sekä muita tuottavuushankkeita varten.

Meneillään olevia keskeisiä tietojärjestelmähankkeita ovat mm. Kansallinen tulorekisteri, valtioneuvoston sähköinen työpöytä ja yhteinen asianhallintajärjestelmä, Maahanmuuttoviraston Älykäs digitaalinen virasto, Poliisin toiminnanohjausjärjestelmä, tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistus, Opetushallituksen todennetun osaamisen rekisteri, ulosottotoimen rakenneuudistuksen järjestelmä, hallinto- ja erityistuomioistuinten sekä syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmät, Rikosseuraamuslaitoksen asiakastietojärjestelmä, viranomaisten yhteinen kenttäjohtamisen tietojärjestelmä ja Verohallinnon valmisohjelmisto- ja tietojärjestelmäkokonaisuudistus.

Kehyksissä määrärahaa osoitetaan tarvittaessa merkittäviin tietojärjestelmä-, tietohallinto- ja muihin uudistushankkeisiin. Lisäksi rahoitetaan pienempiä hallinnonalojen tuottavuushankkeita.

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) edellyttämä valtiovarainministeriön lausunto on hankkeen etenemistä puoltava. Valtiovarainministeriö tekee rahoitettavista hankkeista asianomaisen ministeriön kanssa yhteistoimintasopimuksen.

Heinäkuussa 2016 voimaan tulleen lain hallinnon sähköisistä asiointipalveluista (571/2016) mukaisesti Väestörekisterikeskukselle on annettu tehtäväksi tuottaa julkiselle hallinnolle sähköisen asioinnin tukipalvelut. Hallituksen tavoitteena on vahvistaa sähköisten palveluiden käyttöä kansalaisten ja julkishallinnon välisessä asiointissa ja viestinvälityksessä. Väestörekisterikeskuksen uusiin tehtäviin liittyvistä määrärahasiirroista tähän julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy mm. 0,5 milj. euron siirto tunnistamismaksuihin Väestörekisterikeskuksen toimintamenoihin momentille 28.30.03 momentilta 33.01.25 Sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliset sähköiset asiakastietojärjestelmät.

Talous- ja henkilöstöhallinto

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuutta parannetaan jatkamalla tehtävien keskittämistä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen sekä kehittämällä toimintatapoja ja valtion yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmää.

Palvelukeskusmallin käyttöä tehostetaan hallitusohjelman mukaisesti säätämällä monet virastojen ja laitosten sekä talousarvion ulkopuolisten rahastojen taloushallintotehtävät Palkeiden tehtäväksi suoraan laissa. Toimenpiteellä tavoitellaan 4 milj. euron säästöä vuodesta 2019 lukien. Ministeriöt, virastot ja laitokset jatkavat muiden talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuuskehitystä tukevien muutosten toteuttamista ja Palkeiden tarjoamien palveluiden käytön lisäämistä.

Valtion yhteinen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä (Kieku) on otettu käyttöön kaikissa virastoissa ja laitoksissa (pl. Puolustusvoimat). Palkeet jatkokehittää Kieku-tietojärjestelmän käytettävyyttä ja toiminnallisuuksia. Uusi sähköisen tilaamisen ja laskun käsittelyn ratkaisu otetaan käyttöön syksyn 2018 ja loppuvuoden 2019 välisenä aikana kaikissa valtion virastoissa ja laitoksissa.

Talous- ja henkilöstöhallinnon toimintatapoja tehostetaan ottamalla käyttöön uusia palveluja sekä automatisoimalla jo olemassa olevia Palkeiden palveluja (esim. ohjelmistorobotiikkaan perustuva tuotantoprosessien digitalisaatio).

Valtion hankintojen kehittäminen

Valtion hankintatoimea kehitetään valtiovarainministeriön johdolla yhteistyössä keskeisten hankintaorganisaatioiden ja Hansel Oy:n kanssa. Kehyskaudella valtion hankintayksiköissä otetaan käyttöön sähköinen kilpailuttamisjärjestelmä. Hankintatoimen kehittämisestä jatketaan Valtion hankintatoimen digitalisoinnin toteutusohjelmassa.

Innovaatioita ja innovaatioiden leviämistä tuetaan julkisilla hankinnoilla. Hallitusohjelman mukaisesti on tavoitteena, että 5 % julkisista hankinnoista olisi joko innovaatioita luovia tai innovaatiotoimintaa tukevia. Hankintayksiköiden osaamisvalmiuksia innovaationäkökulman huomioimiseksi parannetaan, ja innovaatioiden tukemista toteutetaan hankintatoimen kehittämisessä ja yhteishankinnoissa.

Valtion toimitilamenojen vähentäminen

Valtion toimitilamenoja vähennetään hallitusohjelman tavoitteen mukaisesti. Virastojen vuokriin varattuihin määrärahoihin on tehty 30 milj. euron säästö vuodesta 2019 alkaen. Hallinnonalat ovat yhdessä Senaatti-kiinteistöjen kanssa tehneet suunnitelmat toimitilastrategian toteuttamisesta, joita toimeenpanemalla parannetaan tilatehokkuutta vastaamaan toimitilastrategiassa asetettuja tilatehokkuustavoitteita, muuttuneita työnteon tapoja ja kansalaisten sähköisen asioinnin lisääntymistä.

Hallintomenojen säästö

Hallitusohjelmassa on linjattu vuosille 2016—2019 yhteensä 120 milj. euron säästö toimintamenoista. Säästön toteutuksen toimenpiteitä ovat tehtävien ja velvoitteiden purkaminen, toimitiloista luopuminen ja eläkepoistuman hyödyntäminen. Hallitusohjelman mukaisesti toiminnan digitalisaatiota lisätään ja rakenteita uudistetaan. Säästövelvoitteet koskevat kaikkia hallinnonaloja. Jos hallinnonalalle osoitetun säästön toimeenpano täysimääräisenä osoittautuu mahdottomaksi, tehdään kyseisellä hallinnonalalla korvaava säästö.

Vuosille 2017—2019 ajoittuva kasvava toimintamenoisäästö kohdistettiin momenteille julkisen talouden suunnitelman 2017—2020 valmistelussa.

Toimintamenoisäästöt pääluokkatasolla vuosina 2017—2021, 1 000 euroa

	2017	2018	2019	2020	2021
Valtioneuvoston kanslia	-1 240	-1 990	-2 740	-2 740	-2 740
Ulkoasiainministeriö	-1 480	-2 210	-2 940	-2 940	-2 940
Oikeusministeriö	-5 750	-8 250	-10 750	-10 750	-10 750
Sisäministeriö	-12 390	-18 600	-24 810	-24 810	-24 810
Puolustusministeriö	-11 130	-16 770	-22 410	-22 410	-22 410
Valtiovarainministeriö	-14 090	-21 170	-28 250	-28 250	-28 250
Opetus- ja kulttuuriministeriö	-2 120	-3 190	-4 260	-4 260	-4 260
Maa- ja metsätalousministeriö	-280	-390	-500	-500	-500
Liikenne- ja viestintäministeriö	-3 500	-5 280	-7 060	-7 060	-7 060
Työ- ja elinkeinoministeriö	-4 840	-7 340	-9 840	-9 840	-9 840
Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö	-2 510	-3 860	-5 210	-5 210	-5 210
Ympäristöministeriö	-710	-1 030	-1 350	-1 350	-1 350
Kohdentamaton	40	80	120	120	120
Yhteensä	-60 000	-90 000	-120 000	-120 000	-120 000

5.4. Budjettitalouden tulot

Valtion budjettitalouden tuloarvioiden lähtökohtana on keväällä 2017 päivitetty ennuste kansantalouden keskipitkän aikavälin kehityksestä. Lähivuosina talouskasvu ja sen myötä myös veropohjien kehitys jatkuu varsin maltillisina. Kehyskauden tuloarvioissa on huomioitu hallitusohjelmassa ja hallituskauden aikana päätetyt veroperustemuutokset.

Budjettitalouden varsinaisten tulojen arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin n. 8,1 % vuodessa. Verotulojen kasvuksi ennakoitaan puolestaan keskimäärin n. 9,7 % vuodessa. Merkittävä muutos valtion verotuottoihin seuraa v. 2019 voimaan tulevasta sote- ja maakuntauudistukseen liittyvästä verouudistuksesta, joka kasvattaa budjetin verotuloja vuositasona n. 13,4 mrd. euroa. Poislukien sote- ja maakuntauudistuksen vaikutus tulot kasvatisivat keskimäärin 2,1 % vuodessa. Kehyskauden lopulla verotulojen osuus budjettitalouden varsinaisista tuloista nousee lähes 90 prosenttiin. Vuonna 2021 budjettitalouden tulojen arvioidaan olevan 68,3 mrd. euroa.

Edelliseen kehyspäätökseen verrattuna verotuottoarvioissa on lisäksi huomioitu hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen solmimaan kilpailukyky sopimukseen liittyvät veromuutokset. Sopimuk-

sen yhteydessä työnantajan vakuutusmaksuja siirrettiin palkansaajille ja ansiotuloverotusta kevennettiin. Sen sijaan vuodentakaiseen kehykseen verrattuna verotulojen kehitys on ollut ennakoitua myönteisemmin kehittyneen taloudellisen aktiviteetin seurauksena hieman arvioitua vahvempi.

Veroperustemuutokset

Hallituksen veropolitiikka tähtää kasvun, yrittäjyyden ja työllisyyden vahvistamiseen. Hallitusohjelman tavoite, ettei kokonaisveroaste nouse kuluvalle vaalikaudella, on toteutumassa. Kilpailukykyopimukseen liittyvien veronalennusten vuoksi kokonaisveroasteen arvioidaan laskevan.

Hallitusohjelmaan sisältyy sekä verotusta kiristäviä että verotusta keventäviä toimenpiteitä. Suuri osa hallitusohjelman veropoliittisista toimenpiteistä on jo toimeenpantu v. 2016 ja 2017, mutta osa toimenpiteistä toteutetaan asteittain koko hallituskauden aikana.

Hallitusohjelman mukaisesti ansiotuloverotukseen tehdään vuosittain ansiotason nousua tai inflaatiota vastaavat tarkistukset. Asuntolainan korkovähennysoikeuden supistamista jatketaan siten, että asuntolainan koroista vähennyskelpoinen osuus supistuu 10 prosenttiyksiköllä vuodessa 25 prosenttiin vuoteen 2019 mennessä. Valtion tuloveroasteikon v. 2012 määräaikaisena käyttöön otetun ylimmän tuloluokan (ns. solidaarisuusveron) voimassaolo päättyy v. 2019 lopussa. Invalidivähennyksistä luovutaan sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä v. 2019.

Tupakkaveroa korotetaan yhteensä n. 270 milj. eurolla hallituskauden aikana. Kehyskauden alussa tästä on toteuttamatta vielä puolet. Tupakkaveron korotus toteutetaan asteittain, odottamattomien negatiivisten vaikutusten hillitsemiseksi. Hallitusohjelmaan sisältyi yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon verotuen vaiheittainen poistaminen, mutta tästä päätettiin selvitysten perusteella luopua. Verotuen poistolla tavoitellusta 90 milj. euron tuottotavoitteesta puolet korvattiin lämmityspolttoaineiden veronkorotuksella vuoden 2017 alusta. Tarvittavasta lisäkorotuksesta vuoden 2019 alusta päätetään erikseen, mutta tuottotavoite on otettu energiaverojen kertymääräarvioissa huomioon. Autoverotusta kevennetään hallituskaudella asteittain yhteensä n. 182 milj. euroa. Kehyskaudella vero alenee sekä vuoden 2018 että vuoden 2019 alusta. Muutoksen asteittaisella voimaantulolla pyritään hillitsemään käyttäytymisvaikutuksia, sekä välttämään kertaaluonteisen suuren veromuutoksen aiheuttamia autokaupan markkinahäiriöitä ja varastoarvojen äkillistä alenemista sekä kuluttajien kannalta epäoikeudenmukaisia vaikutuksia. Rataveron väli-aikaista poistoa ja väylämaksun puolitusta jatketaan vuoden 2018 loppuun saakka.

Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnille ja niiden rahoitusvastuu kunnilta valtiolle. Kuntien tuloja pienennetään siirtyviä kustannuksia vastaavasti alentamalla valtionosuuksia, kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta sekä kunnallisveroa. Valtion osuus yhteisöveron tuotosta kasvaa ja valtion ansiotuloverotusta kiristetään kunnallisveron keventämistä vastaavasti. Myös arvonnäköveron tuotto kasvaa sote- ja maakuntauudistuksen takia reilun miljardin verran vuosittain kuntapalautusten pienentyessä.

Hallitus päätti puoliväliriihessään, että varhaiskasvatusmaksuja alennetaan vuoden 2018 alusta ja tästä aiheutuvat maksutulomenetykset kompensoidaan kunnille osittain kuntien yhteisövero-osuutta korottamalla ja alentamalla valtion yhteisövero-osuutta vastaavasti, sekä kiinteistövero-

tusta kiristämällä. Valtion yhteisöveron tuotto vähenee yhteisövero-osuusmuutosten seurauksena n. 60 milj. euroa.

Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille.

Alla olevassa taulukossa esitetään arvio veroperustemuutosten vaikutuksesta valtion verotuloihin.

Keskeisten veroperustemuutosten vaikutus valtion verotuottoon vuositasona, milj. euroa

	2018	2019	2020	2021
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus	-130	-220	-320	-335
Sote-verouudistus: ansiotuloverotus		11 515		
Sote-verouudistus: yhteisövero		590		
Asuntolainan korkovähennysoikeuden supistaminen	16	28		
Ns. solidaarisuusveron voimassaolon jatkaminen vuoden 2019 loppuun		70		
Tupakkaveron korotus	68	68		
Energiaverojen korotus		45		
Autoveron alentaminen	-50	-65		
Tavaraliikenteen rataveron poiston ja väylämaksun puolituksen jatko vuodella	-55			
Varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kompensointi kunnille	-60			

Verotulojen kehitys 2017—2021

Ansio- ja pääomatuloveron veropohjan arvioidaan kasvavan keskimäärin n. 2,5 % kehyskaudella. Ansiotulojen arvioidaan kasvavan keskimäärin n. 2,4 % ja pääomatulojen runsaat 3 %. Eläketulot kasvavat palkkatuloja nopeammin eläkejärjestelmän kypsymisen myötä. Veropohjan kasvun arvioidaan nopeutuvan hieman kehyskauden loppua kohden.

Ansiotuloveroperusteisiin on oletettu tehtävän hallitusohjelman mukaiset indeksitarkistukset vuosittain. Indeksitarkistukset sisältyvät teknisenä oletuksena myös vuosien 2020 ja 2021 verotuottoarvioihin. Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä kunnallisveroja alennetaan kaikissa kunnissa ja valtion ansiotuloverotusta kiristetään vastaavalla määrällä. Hallitus on linjannut, että uudistus on toteutettava siten, että työn verotus ei kiristy lainkaan millään tulotasolla. Tämän varmistamiseksi verotusta kevennetään uudistuksen yhteydessä n. 250 milj. eurolla v. 2019 alusta lukien. Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä tehtävien muutosten arvioidaan kasvattavan valtion ansio- ja pääomatuloveron tuottoa n. 11 500 milj. euroa verovuonna 2019. Verotuksen ajoitustekijöistä johtuen kalenterivuoden 2019 kertymän arvioidaan kasvavan n. 10 700 milj. euroa.

Yhteisöveron kokonaistuoton arvioidaan kasvavan kehyskaudella kansantalouden tilinpidon mukaisen toimintaylijäämän kasvua vastaavasti, keskimäärin n. 5,0 % vuodessa. Valtion yhteisöverotuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin n. 8 % vuodessa. Voimakas keskimääräinen kasvu ke-

hyskaudella aiheutuu keskeisesti sote- ja maakuntauudistuksesta, jonka osana kuntien jako-osuutta yhteisöveron tuotosta alennetaan 10,54 prosenttiyksiköllä v. 2019 ja valtion jako-osuutta korotetaan vastaavasti. Tämä lisää valtion yhteisöveron tuottoa n. 590 milj. euroa verovuonna 2019. Verotuksen ajoitustekijöistä johtuen valtion kalenterivuoden 2019 yhteisöverokertymän arvioidaan kasvavan kuitenkin vähemmän n. 510 milj. euroa.

Arvonlisäveron veropohjan arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 2,3 %. Arvonlisäveron tuoton kasvuennuste johdetaan pääosin kotitalouksien kulutusmenojen kasvuarviosta. Sote- ja maakuntauudistuksen vaikutus arvonlisäveron tuottoon on 1,2—1,4 mrd. euroa vuosittain alkaen vuodesta 2019. Verotuotto kasvaa, koska maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamisessa on tarkoitus soveltaa erilaista menettelyä kuin kunnilla, joiden palautukset maksetaan arvonlisäverojärjestelmän kautta, jolloin ne pienentävät arvonlisäveron kertymää. Arvonlisäveron tuottoa v. 2018 alentaa kertaluontoinen verontilitysten siirtymä vuodenvaihteen yli, kun maahan-tuonnin arvonlisäverotus siirtyy Tullilta Verohallintoon v. 2018.

Valmisteverojen tuoton arvioidaan kokonaisuudessaan säilyvän kehyskaudella nykytasollaan. Veroperustemuutosten arvioidaan kasvattavan valmisteverojen tuottoa kehyskaudella yhteensä n. 0,2 mrd. euroa verrattuna tilanteeseen, jossa korotuksia ei tehtäisi. Valmisteveron veropohjien arvioidaan pääasiassa pienenevän johtuen verotuksen ohjausvaikutuksesta.

Autoveron tuoton arvioidaan alenevan keskimäärin n. 6½ % vuodessa. Tämä johtuu hallitusohjelman mukaisesta autoveron keventämisestä sekä siitä, että uusien autojen hiilidioksidipäästöjen alentumisen odotetaan jatkuvan. Autoveron määrä riippuu auton yleisestä vähittäismyyntiarvosta Suomen markkinoilla sekä hiilidioksidipäästöistä, joten päästöjen väheneminen pudottaa uusien autojen veroprosenttia.

Muut budjettitalouden tulot

Sekalaisten tulojen arvioidaan lisääntyvän kehyskaudella keskimäärin 1,4 % vuodessa. Budjettitalouden muista tuloista merkittävimmän erän muodostavat osinko- ja osakemyyntitulot sekä pääomanpalautukset. Niiden arvioidaan olevan suurimmillaan v. 2018, jolloin ne nousevat 2,4 mrd. euroon. Tähän liittyy hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan ns. kärkihankkeet rahoitetaan osinko- ja osakemyyntituloilla. Kehyskauden lopulla osinko- ja myyntitulot jäävät n. 1,5 mrd. euroon. Valtion liikelaitosten tuloutusten ennakoitua olevan keskimäärin hieman alle 200 milj. euroa vuodessa.

Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden varsinaisista tuloista vuosina 2017—2021, mrd. euroa

	2017	2018	2019	2020	2021	2017—2021
	TA					keskim. vuosimuutos, %
Verotulot yhteensä	41,7	42,8	56,3	58,5	60,4	9,7
— ansio- ja pääomatuloverot	9,0	9,3	20,2	21,4	22,5	25,6
— yhteisövero	3,6	3,6	4,4	4,6	4,8	7,7
— arvonlisävero	17,1	17,6	19,3	19,9	20,6	4,7

Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden varsinaisista tuloista vuosina 2017—2021, mrd. euroa

	2017	2018	2019	2020	2021	2017—2021 keskim. vuosi- muutos, %
	TA					
— valmisteverot	7,2	7,3	7,3	7,3	7,2	0,2
— muut verotulot	4,7	5,0	5,1	5,3	5,4	3,2
Sekalaiset tulot	5,3	5,4	5,4	5,5	5,6	1,4
Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	2,5	2,8	1,9	1,9	1,8	-7,4
— Osinkotulot ja osakkeiden myynti- tulot	2,1	2,4	1,5	1,5	1,5	-8,4
Tulot yhteensä¹⁾	49,9	51,3	64,0	66,3	68,3	8,1

¹⁾ Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut.

5.5. Valtion budjettitalouden tasapaino ja velka

Kun huomioidaan kehyspäättöksen mukainen määrärahakehitys ja tuloarviot, valtion budjettitalouden alijäämän ennakoitaan olevan n. 4,1 mrd. euroa v. 2018 kun vuodelle 2017 arvioitu alijäämä talousarvion mukaan on 5,6 mrd. euroa. Alijäämä pienenee v. 2020, mutta kasvaa jälleen v. 2021 johtuen etenkin puolustusvoimien strategisista suorituskyyhankkeista.

Verrattuna kevään 2016 julkisen talouden suunnitelmaan alijäämä on pienentynyt vuoden 2018 osalta korkeampien tuloarvioiden seurauksena.

Valtionvelan oletetaan kasvavan n. 14 mrd. eurolla kehyskauden aikana ja nousevan 123 mrd. euroon v. 2021. Valtion velan suhde bruttokansantuotteeseen pysyttelee kuitenkin n. 50 prosentissa koko kehyskautena.

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

Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden tasapainosta vuosina 2017—2021, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2017	2018	2019	2020	2021
Budjettitalouden arvioidut tulot yhteensä ¹⁾	49,9	51,3	64,0	66,3	68,3
Budjettitalouden arvioidut menot yhteensä, käyvin hinnoin ²⁾	55,5	55,4	68,2	68,8	71,8
Arvio budjettitalouden tasapainosta	-5,6	-4,1	-4,2	-2,5	-3,6
Valtionvelka suhteessa BKT:seen, %	49	50	50	50	50

¹⁾ Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut.

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

5.6. Budjetin ulkopuolinen valtiontalous

Valtio kansantalouden tilinpidossa

Kansantalouden tilinpidossa valtiosektoriin luetaan kuuluvaksi valtion budjettitalouden ohella budjettitalouden ulkopuolella olevat valtion rahastot (pl. Valtion Eläkerahasto, joka luokitellaan kansantalouden tilinpidossa työeläkelaitosten sektoriin) sekä yliopistot, Yleisradio Oy, Solidium Oy, Senaatti-kiinteistöt, yliopistokiinteistöyhtiöt, HAUS Kehittämiskeskus Oy, Leijona Catering Oy, Suomen Teollisuussijoitus Oy, Terrafame Group Oy, Rahoitusvakausrivasto, Gasonia Oy, Governia Oy, Finpro Oy, Valtion kehitysyhtiö Vake Oy sekä Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy.

Valtion rahastoja ovat Valtion asuntorahasto (VAR), Valtion eläkerahasto (VER), Maatilatalouden kehittämisrahasto (MAKERA), Valtion ydinjätehuoltorahasto, Huoltovarmuusrahasto, Valtion takuurahasto, Rahoitusvakausrahasto, Valtion televisio- ja radiorahasto, Maatalouden interventiorahasto (MIRA), Palosuojelurahasto ja Öljysuojelurahasto (ÖSRA).

Valtionavustus VTT Oy:n toimintaan on kehyskaudella 2018—2021 runsaan 87 milj. euron tasolla.

Yliopistojen kokonaisrahoitus muodostuu valtion talousarviossa yliopistoille osoitetuista määrärahoista ja tätä täydentävästä rahoituksesta (mm. maksullinen toiminta, lahjoitukset ja sponsori-rahoitus). Vuonna 2016 yliopistojen kokonaisrahoitus aleni alustavien tietojen mukaan vuoden 2015 n. 2,8 mrd. eurosta reiluun 2,7 mrd. euroon, josta valtion suoran ja valtion kilpaillun rahoituksen osuus oli n. 75 %.

Yleisradio Oy:n valtionrahoitus on perustunut vuoden 2013 alusta lukien yleisradioverolla katettuihin määrärahasiirtoihin Valtion televisio- ja radiorahastoon ja edelleen Yleisradio Oy:lle. Kehyskaudella siirrettävään määrärahaan ei tehdä kustannustason muutosta vastaavaa indeksitarkistusta. Parlamentaarinen työryhmä on 2016 valmistuneessa raportissaan esittänyt, että indeksitarkistusta ei tehtäisi vuosille 2017—2019. Eduskuntaryhmät aikovat kuitenkin arvioida syksyllä 2018 taloustilannetta ja mahdollisuuksia toteuttaa vuoden 2019 indeksikorotus. Vuonna 2020 ja

tämän jälkeen noudatettaisiin indeksitarkistuslausetta sellaisenaan kuin se on televisio- ja radio-rahastosta 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. Yhtiö ei tulouttanut eikä tehnyt ylimääräisiä pääoman palautuksia valtion talousarvioon v. 2016.

Valtion kehitysyritys Vake Oy on valtion erityistehtäväyhtiö, jonka tehtävänä on saada valtion yhtiöihin sijoittama pääoma kiertämään aktiivisesti ja luoda arvoa omistamissaan yhtiöissä. Yhtiö perustettiin v. 2016.

Muilta osin valtion omistajapolitiikasta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto, jonka vastuulle on keskistetty kaupallisin perustein toimivien yhtiöiden omistajaohjaus. Osaston vastuulla oli joulukuussa 2016 31 yhtiötä, joiden ohjauksesta se vastaa. Lisäksi osaston vastuulla on valmistella yleiset valtion omistajapolitiikkaa koskevat linjaukset, omistajaohjauskäytännöt sekä koordinoita ministeriöiden yhteistyötä koskien omistajaohjausta.

Budjetin ulkopuolinen rahastotalous

Budjetin ulkopuoliset valtion rahastot, milj. euroa

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verot ja veroluonteiset tulot yhteensä	240	245	175	174	173	175
Sekalaiset tulot	215	150	98	98	104	79
Eläkemaksut	1 471	1 376	1 358	1 416	1 435	1 445
Korkotulot ja voiton tuloutukset	763	368	359	351	344	336
Siirrot talousarviosta	522	541	560	511	511	511
Tulot pl. rahoitustaloustoimet	3 211	2 680	2 550	2 550	2 568	2 546
Myönnettyjen lainojen takaisinmaksut	2 656	2 433	2 496	2 551	2 535	2 489
Tulot yhteensä	5 867	5 113	5 046	5 101	5 102	5 035
Kulutusmenot	82	107	109	125	107	113
Siirtomenot	887	905	842	880	961	387
Korkomenot	1	1	2	2	1	1
Siirrot talousarvioon	1 902	1 853	1 856	1 904	1 963	2 591
Muut menot	44	20	20	20	20	20
Menot pl. rahoitustaloustoimet	2 916	2 887	2 829	2 930	3 052	3 112
Myönnetyt lainat ja muut finanssi-sijoitukset	2 045	2 131	2 183	2 153	2 108	2 102
Menot yhteensä	4 961	5 018	5 012	5 083	5 160	5 214
Nettoyli- tai alijäämä	906	95	34	18	-57	-179

Kehyskaudella rahastojen korkotulot ja voitontuloutukset ovat pienentyneet, erityisesti lainakan-tojen pienentyminen ja korkojen kehitys näkyvät Maatilatalouden kehittämisrahaston ja Valtion asuntorahaston tulojen vähenemisenä. Asuntorahaston korkotulot ovat vähentyneet n. 50 milj. euroa vuodessa kehyskaudella, toisaalta myös asuntorahastosta talousarvioon tehtävät siirrot ovat vähentyneet n. 30 milj. eurolla. Rahastotalouden kehityksessä näkyy myös Rahoitusvakausrahas-ton tulojen väheneminen n. 50 milj. eurolla Nordea-pankin muuttuessa Suomessa sivuliikkeeksi v. 2017 ja lisäksi Valtion eläkerahaston tulojen väheneminen valtion eläkejärjestelmän henkilös-tömäärän pienentyessä.

Liikelaitokset

Metsähallitus on valtion liikelaitos, jonka tehtävänä on käyttää, hoitaa ja suojella hallinnassaan olevaa valtion suoraan omistamaa rakentamatonta maa- ja vesiomaisuutta. Metsähallitus harjoit-taa 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 käyttöoi-keuskorvausten ja osinkojen perusteella. Metsähallituksen hallinnassa on n. 12,5 milj. hehtaaria valtion omistamia maa- ja vesialueita, joiden tasearvo on n. 3,7 mrd. euroa. Tästä tuottovaatimuk-sen alaista peruspääomaa on n. 2,5 mrd. euroa. Metsähallituksen vuotuinen liikevaihto on n. 250 milj. euroa. Metsähallituksen liiketoiminnan vuotuinen liikevaihtotavoite on n. 100 milj. euroa ja liiketoimintakonsernin n. 350 milj. euroa. Kehyskaudella Metsähallituksen vuotuisen tuloutuk-sen ennakoitaan nousevan vuoden 2017 talousarvion 86 milj. eurosta 120 milj. euroon v. 2021. Biotalous investointien johdosta mahdollisesti vahvistuvat puumarkkinat parantaisivat Metsä-hallituksen tulosta vasta v. 2020. Tuloutusmahdollisuuksia pienentävät kehyskauden alkuvuosina mm. yhtiöittämisestä johtuvat kertaluonteiset eläkekulut (n. 10 milj. euroa), tuulivoimahankkei-den viivästyminen (n. 10 milj. euroa) sekä eräät vireillä olevat oikeudenkäynnit.

Senaatti-kiinteistöt on valtion liikelaitos, jonka tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välit-tömästi liittyviä muita palveluja valtion virastoille ja laitoksille. Senaatti-kiinteistöt voi tuottaa palveluja myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalla. Senaatti toimii liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Senaatin omai-suus on Suomen valtion omistuksessa ja osoitettu liikelaitoksen omistajahallintaan.

Senaatin vuoden 2016 tilikauden tulos oli 175 milj. euroa. Senaatti-kiinteistöjen vuoden 2016 vuokraustoiminnan liikevaihto oli 582 milj. euroa. Vuoden 2016 alusta Senaatissa otettiin käyt-töön uusi omakustannusperusteinen vuokrajärjestelmä, joka laski valtioasiakkaiden vuokria 15 prosentilla. Senaatti-kiinteistöillä on vuokrattavia tiloja 6,2 milj. neliömetriä ja rakennuksia lähes 10 000 kappaletta. Senaatti-kiinteistöjen taseen loppusumma on 4,7 mrd. euroa. Kehyskaudella taseen loppusumman arvioidaan pienenevän asteittain n. 400 milj. euroa kiinteistömyyntien ylit-täessä investointitason. Senaatti-kiinteistöjen tuloutustavoitteen lähtökohtana toimii 60 % :n omavaraisuustavoite. Tuloutustavoitteet ovat 75 milj. euroa v. 2018, 85 milj. euroa vuosina 2019 ja 2020 sekä 60 milj. euroa v. 2021. Lähivuosien tulostason laskun taustalla on myyntivoittojen aleneminen. Kiinteistömyyntien vuoksi tuloutustavoitteet ylittävät arvioidut tilikauden tulokset.

6. Kuntatalous

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

6.1. Kuntataloutta koskevat linjaukset

Kuntatalouden menorajoite

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

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

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

Tässä julkisen talouden suunnitelmassa menorajoitteessa on otettu huomioon eräiden jo aikaisemmin menorajoitteeseen sisältyneiden toimenpiteiden vaikutusarvioiden tarkentuminen. Vanhuspalvelujen laatusuosituksen ja erikoissairaanhoidon alueellisen tehostamisen vaikutusarviot ovat valmistelun edetessä tarkentuneet. Uutena toimenpiteenä on otettu huomioon ammatillisen koulutuksen uudistukseen liittyvä oppilas- ja opiskeluhuoltopalvelujen laajentuminen koskemaan aikaisempaa suurempaa opiskelijamäärää. Vuodesta 2019 lähtien menorajoitteen tasossa on otettu huomioon sote- ja maakuntauudistus, jonka myötä sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut koskevat toimenpiteet kohdistuvat jatkossa kuntatalouden sijasta maakuntiin.

Näiden muutosten jälkeen kuntatalouden menorajoite on vuoden 2019 tasolla -450 milj. euroa. Sote- ja maakuntauudistuksen takia tämä taso ei ole vertailukelpoinen hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan päättämään menorajoitteen tasoon.

Kuntatalouden menorajoite vuosina 2018—2021, milj. euroa

2018	2019	2020	2021
-720	-450	-470	-470

Kun kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen toimenpideohjelma etenee ja uudet kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät toimenpiteet konkretisoituvat valmistelussa siten, että ne voidaan sisällyttää valtion talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan, nämä uudet toimenpiteet otetaan huomioon menorajoitetta kiristävänä.

Sen lisäksi, mitä hallitusohjelmassa on päätetty kuntien tehtävistä ja velvoitteista, kunnille ei anneta uusia kuntataloutta pysyvästi heikentäviä lakisääteisiä tehtäviä tai velvoitteita tai niiden laajennuksia. Jos kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoja pysyvästi lisäävistä tehtävistä tai velvoitteista poikkeuksellisesti kuitenkin säädetään julkisen talouden kokonaisedun vuoksi, kuntatalouden rahoitusaseman heikentyminen estetään lisäämällä valtionapuja, karsimalla samassa yhteydessä kuntasektorin muita tehtäviä ja velvoitteita tai mahdollistamalla maksutulojen korotukset. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus.

Muut kuntatalouden rahoitusasemaan vaikuttavat valtion toimenpiteet

Menorajoitteen asettamisen lisäksi hallitus vahvistaa kuntataloutta antamalla kunnille mahdollisuuden maksutulojen lisäämiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevaa asetusta on muutettu vuoden 2016 alusta lukien siten, että kuntien ja kuntayhtymien maksutuotto voisi kasvaa 150 milj. euroa. Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen enimmäismääriä korotettiin 1.8.2016 lähtien. Varhaiskasvatuksen maksuja sen sijaan alennettiin v. 2017. Hallitus on päättänyt alentaa varhaiskasvatuksen maksuja edelleen v. 2018. Tämän maksualennuksen vaikutukset kuntatalouteen kompensoidaan korottamalla valtionosuuksia, kiinteistövero ja kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta.

Kiinteistövero korotetaan hallituskaudella asteittain yhteensä 100 milj. eurolla. Lisäksi v. 2017 toteutettiin 50 milj. euron lisäkorotus kiinteistöveroon, jolla kompensointiin varhaiskasvatusmaksujen alentamista. Hallitusohjelman mukaan tuloveroperusteisiin tehtävät muutokset kompensoidaan kunnille, joten niillä ei sen sijaan ole vaikutusta kuntatalouden rahoitusasemaan.

Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus ja kuntatalouden sopeutustarve

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen toimenpiteiden yhteisvaikutus on nettomääräisesti kuntataloutta selvästi vahvistava vuoden 2019 tasolla, mikäli kunnat ja kuntayhtymät toteuttavat toimet täysimääräisesti. Lisäksi sote- ja maakuntauudistus siirtää pois kunnilta väestön ikääntymisestä aiheutuvat sosiaali- ja terveydenhuollon menopaineet.

Vuonna 2016 solmitun kilpailukyky sopimuksen julkista taloutta heikentävästä vaikutuksesta valtaosa kohdistuu valtiontalouteen. Kilpailukyky sopimus alentaa kuntien työvoimakustannuksia, mutta se pienentää myös kuntien verotuloja palkkasumman ja työntekijä maksujen muutosten kautta. Kehyskaudella kuntien valtionosuuksia vähennetään kilpailukyky sopimukseen liittyen.

Valtionosuusvähennysten jälkeen kilpailukyky sopimuksen vaikutus kuntatalouteen on lievästi kiristävä. Pidemmällä aikavälillä kilpailukyky sopimuksen suotuisat vaikutukset työllisyyteen ja kasvuun hyödyttävät myös kuntataloutta.

Valtion toimenpiteiden kuntataloutta vahvistava vaikutus vuonna 2019, milj. euroa

Menorajoite	450
Menorajoitteen toimiin liittyvä valtionapujen muutos	-90
Indeksijäädysten vaikutus kuntien tuloihin	-50
Maksuperusteiden muutokset	160
Kiinteistöveron korottaminen	150
Yhteensä	620

Hallitusohjelman pohjana olleen kevään 2015 ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä oli 2,0 mrd. euroa eli 0,9 % suhteessa kokonaistuotantoon v. 2019 kansantalouden tilinpidon käsittein. Valtiovarainministeriön päivitetystä ennusteesta on huomioitu jo täsmentyneet hallitusohjelman mukaiset kuntatalouteen vaikuttavat toimet sen mukaisesti kuin kuntien arvioidaan saatujen tietojen perusteella näitä toteuttavan. Nämä vahvistavat paikallishallinnon rahoitusasemaa nettomääräisesti n. 600 milj. euroa vuoden 2019 tasolla. Päivitetyn ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä v. 2019 on 1,2 mrd. euroa, joka on 0,5 % suhteessa kokonaistuotantoon. Näin ollen paikallishallinto on saavuttamassa sille asetetun rahoitusasematavoitteensa. Rahoitusasematavoitteen saavuttaminen kuitenkin edellyttää, että kunnissa hyödynnetään hallitusohjelman toimenpiteiden ja kilpailukyky sopimuksen mahdollistama säästöpotentiaali. Paikallishallinnon kehitysarvio on painelaskelma, jossa ei ole huomioitu kuntien omia sopeutustoimia vuosille 2018–2021. Viime vuosina kuntien omat sopeutustoimet ovat olleet merkittäviä.

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. Valtio ei voi ohjata kuntatalouden investointeja eikä sitä kautta hillitä kuntatalouden velkaantumista. Investointien priorisoinnilla, oikealla ajoituksella ja laadukkaalla toteutuksella on suuri merkitys kuntatalouden sopeutuksessa. Hallitusohjelman tavoitteet liittyen työn verotuksen keventämiseen ja kokonaisverotuksen tasoon tulee myös ottaa huomioon sopeutuskeinoja valittaessa.

6.2. Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet

Valtionavut ja kuntien tehtävät kehyskaudella

Julkisen talouden suunnitelmassa on otettu huomioon valmisteilla olevan sote- ja maakuntauudistuksen vaikutukset. Uudistus vaikuttaa merkittävästi kuntien tehtäviin ja talouteen, ja sen myötä kuntatalouden menot pienenevät noin 17,7 mrd. eurolla. Kuntien valtionosuuksista poistetaan siirtyviä tehtäviä vastaava määrä valtionosuuksia, ja kuntien yhteisövero- ja kunnallisverotuottoa vähennetään. Uudistus on kunta-valtio-suhteessa kustannusneutraali. Kunnille jää uudistuksen jälkeenkin vastuuta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Maakunnille siirtyvästä rahoituksesta osoitetaan kunnille tähän tarkoitukseen 29 milj. euroa.

Kuntien valtionavut ovat v. 2018 n.10,2 mrd. euroa. Vuonna 2019 ne alenevat 4,0 mrd euroon sote- ja maakuntauudistuksen myötä.

Hallitusohjelman mukaisesti kuntien valtionosuuksiin ei tehdä indeksikorotusta vuosina 2018—2019. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus vuoden 2015 toteutuneiden kustannusten pohjalta vähentää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 73,4 milj. euroa ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kuntien valtionosuuksia yhteensä 4,5 milj. euroa. Peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan 25 milj. euron lisäys vuodesta 2018, jolla kompensoidaan varhaiskasvatusmaksujen alentamista.

Valtionosuuksissa otetaan huomioon kilpailukyky sopimuksen perusteella tehtävät vähennykset. Peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 468 milj. euroa v. 2018 suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan. Vuonna 2019 vähennys on 188 milj. euroa ja vuosina 2020—2021 n. 62 milj. euroa. Vähennys mitoitetaan siten, että lomarahaleikkausta vastaava säästö vähennetään täysimääräisesti ja työajan pidennyksen arvioitu säästö osittain. Vuosityöajan pidennykseen perustuva leikkaus nousee täysimääräiseksi vuonna 2018. Työajan pidennyksen ei kuitenkaan arvioida tuottavan säästöä opetussektorilla. Lisäksi vähennyksen mitoituksessa otetaan huomioon sote- ja maakuntauudistuksen vaikutus kuntien menoihin.

Edellisestä julkisen talouden suunnitelmasta poiketen lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan rahoitusta ei siirretty v. 2017 kuntien valtionosuusrahoituksen piiriin. Toiminta siirtyy maakuntien vastuulle 1.1.2019 alkaen, jolloin valtion erillinen rahoitusmomentti lakkautetaan ja vastaava määräraha siirtyy osaksi maakuntien yleiskatteellista valtionrahoitusta.

Vanhuspalvelujen uudistetun laatusuosituksen on tarkoitus tulla voimaan 1.6.2017. Sen vaikutukset arvioidaan aiemmin arvioitua pienemmiksi eli 17 milj. euroa v. 2018 ja edelleen 16,5 milj. euroa v. 2019. Peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään tähän liittyen n. 4 milj. eurolla v. 2018. Vuodesta 2019 lähtien laatusuosituksen uudistuksen vaikutus otetaan huomioon maakuntien valtionrahoituksen mitoituksessa.

Myös alueellisen erikoissairaanhoidon tehostamisen vaikutusarviot ovat tarkentuneet. Terveystenhuoltolain muutoksen ja sen nojalla annettavien asetusten arvioidaan vähentävän terveydenhuollon menoja 350 milj. eurolla vuoteen 2020 mennessä. Kuntien menojen arvioidaan muutosten seurauksena vähenevän 125 milj. eurolla v. 2018, ja vastaava valtionosuuden vähennys on 32 milj. euroa. Vuodesta 2019 lähtien vähennykset otetaan huomioon maakuntien valtionrahoituksen mitoituksessa.

Perusopetuksen tasa-arvon vahvistamiseen kohdistetaan 15 milj. euroa vuosina 2018 ja 2019. Tukea kohdennetaan haasteellisempien alueiden kouluille ja esimerkiksi erityisopetukseen ja opetusryhmien pienentämiseen.

Hallitus käynnistää lukiokoulutuksen uudistuksen. Tavoitteena on lisätä lukiokoulutuksen vetoa voimaa yleissivistävänä, korkeakouluihin jatko-opintokelpoisuuden antavana koulutusmuotona sekä vahvistaa koulutuksen laatua, oppimistuloksia sekä sujuvoittaa siirtymistä toisen asteen opinnoista korkea-asteelle.

Ammatillisen koulutuksen reformi toteutetaan vuoden 2018 alusta lukien. Reformin toimeenpanon tukeen kohdistetaan 15 milj. euroa vuosina 2018 ja 2019. Rahoituksella vahvistetaan ammatillisen koulutuksen digitalisaatiota, ehkäistään koulutuksen keskeyttämistä ja syrjäytymistä sekä rakennetaan yhdessä työelämän kanssa polkuja koulutukseen ja työelämään. Uudistukseen liittyen oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisten kuraattori- ja psykologipalveluihin oikeutettujen lukumäärä kasvaa lähes 50 000 opiskelijalla. Kuntien menojen kasvuksi arvioidaan 5,6 milj. euroa, ja peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan vastaavan suuruinen lisäys.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvun seurauksena nousseista kotouttamiskorvauksista kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon korvaukset siirtyvät osana sote- ja maakuntauudistusta osaksi maakuntien yleiskatteista rahoitusta v. 2019. Perusopetuksen oppilasmäärien kasvuun varatut määrärahat vähenevät edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna johtuen turvapaikanhakijamäärien pienenemisestä.

Nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön budjettirahoitus säilytetään kehyskaudella vuoden 2017 tasolla eli 19,5 milj. eurossa. Alle 30-vuotiaiden matalan kynnyksen palveluja tarjoavan Ohjaamo-toiminnan vakiinnuttamiseen osoitetaan vuosittain 5 milj. euron lisärahoitus. Hallitusohjelman liitteen 6 mukaisen esiopetusta täydentävän hoidon järjestämisen maksullisena kerho-toimintana mahdollistavan esityksen valmistelusta on päätetty luopua.

Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2018 hintatasossa¹⁾

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Laskennalliset valtionosuudet	9 955	9 517	9 263	3 503	3 681	3 719
VM, peruspalvelujen valtionosuus	9 028	8 598	8 412	2 638	2 799	2836
OKM ²⁾	928	919	851	865	882	883
— siitä kuntayhtymät	1 041	904	874	889	895	895
Muut valtionavustukset hallinnonaloittain, yhteensä	1 133	961	928	476	400	392
OM	0	0	20	20	0	0
SM	5	5	5	0	0	0
VM	26	27	22	18	10	10
OKM	222	253	261	253	229	228
MMM	5	5	6	2	2	2
LVM	36	36	36	1	1	1
TEM	194	217	219	110	93	84
STM ³⁾	614	388	342	55	47	43
YM	30	30	18	18	18	18

Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2018 hintatasossa¹⁾

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Valtionavut yhteensä	11 088	10 478	10 191	3 979	4 081	4 111

¹⁾ Sote- ja maakuntauudistuksessa v. 2019 osa kuntien tehtävistä siirtyy maakunnille, ja samalla niihin osoitetut valtionavut kunnille poistuvat.

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

³⁾ Perustoimeentulotuen maksatus siirtyi v. 2017 kunnilta Kelan hoidettavaksi. Tästä johtuen valtio ei enää maksa kunnille valtionosuutta perustoimeentulotuen kustannuksiin, mikä näkyy STM:n valtionapujen alenemisena v. 2017. Lisäksi kuntien osuus perustoimeentulotuen kustannuksista otetaan huomioon vähennyksenä peruspalvelujen valtionosuudessa. Toteutettu uudistus on valtio-kunta-suhteessa kustannusneutraali.

Veroperustemuutokset

Kehyskauden tuloarvioissa on huomioitu hallitusohjelmassa ja hallituskauden aikana päätetyt veroperustemuutokset. Merkittävä muutos kuntien verotuloihin seuraa v. 2019 voimaan tulevasta sote- ja maakuntauudistukseen liittyvästä verouudistuksesta. Edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna verotuottoarvioissa on lisäksi huomioitu hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen solmimaan kilpailukyky sopimukseen liittyvät veromuutokset. Sopimuksen yhteydessä työnantajien vakuutusmaksuja siirrettiin palkansaajille ja ansiotuloverotusta kevennettiin.

Hallitusohjelman mukaisesti ansiotuloverotukseen tehdään vuosittain ansiotason nousua tai inflaatiota vastaavat indeksitarkistukset. Indeksitarkistukset sisältyvät teknisenä oletuksena myös vuosien 2020 ja 2021 verotuottoarvioihin. Asuntolainan korkovähennysoikeuden supistamista jatketaan siten, että asuntolainan koroista vähennyskelpoinen osuus supistuu 10 prosenttiyksiköllä vuodessa 25 prosenttiin vuoteen 2019 mennessä. Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä invalidivähennyksistä luovutaan v. 2019.

Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnille ja niiden rahoitusvastuu kunnilta valtiolle. Kuntien tuloja pienennetään siirtyviä kustannuksia vastaavasti alentamalla valtionosuuksia, kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta sekä kunnallisveroa. Kunnallisveron tuottoa pienennetään alentamalla kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja saman verran.

Hallitusohjelman mukaisesti kiinteistöverotusta kiristetään vuosittain, yhteensä 100 milj. eurolla hallituskauden aikana. Tästä on toteutettu puolet vuosina 2016—2017.

Varhaiskasvatusmaksuja alennetaan v. 2018. Tämän maksualennuksen vaikutukset kuntatalouteen kompensoidaan korottamalla valtionosuuksia, kiinteistöveroa ja kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta.

Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille.

Alla olevassa taulukossa esitetään arvio veroperustemuutosten vaikutuksesta kuntien verotuloihin.

	2018	2019	2020	2021
Ansiotuloverotuksen ATI-/KHI -tarkistus	-65	-15	-22	-23
Sote- ja maakuntauudistus, kunnallisvero		-11 825		
Sote- ja maakuntauudistus, yhteisövero		-590		
Asuntolainan korkovähennysoikeuden supistaminen	13	3		
Kiinteistöverotuksen kiristäminen	25	25		
Yhteisöveron jako-osuuden korotus varhaiskasvatusmaksujen korottamisen kompensationsa	60			
Kiinteistöveron korotus varhaiskasvatusmaksujen korottamisen kompensationsa	25			

Maksuperusteiden muutokset

Hallitus vahvistaa kuntataloutta antamalla kunnille mahdollisuuden maksutulojen lisäämiseen. Vuoden 2017 aikana hallitus antaa eduskunnalle esityksen laeiksi jätelain ja ympäristönsuojelulain muuttamisesta, minkä arvioidaan lisäävän kuntien maksutuloja n. 5 milj. eurolla vuodesta 2018 alkaen.

1.3.2017 voimaan tullut varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki alentaa pienituloisten 2—3 hengen perheiden varhaiskasvatuksen maksuja sekä muuttaa toisen lapsen alennuksen koskemaan kaikkia perheitä. Työnteon kannustavuuden lisäämiseksi toteutettujen muutosten arvioidaan alentavan maksutuottoa vuositasolla 10 milj. euroa. Varhaiskasvatusmaksuja alennetaan edelleen pieni- ja keskituloisilta ja sisaresta saatava alennus kasvaa 1.1.2018 alkaen.

6.3. Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta

Kuntatalouden kehitys vuoteen 2021, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-28,0	-27,5	-28,0	-10,4	-10,6	-10,9
2. Verotulot	22,1	21,8	22,4	11,7	11,4	11,6
3. Valtionosuudet, käyttötalous	8,8	8,7	8,5	2,4	2,5	2,6
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
5. Vuosikate	3,1	3,3	3,2	4,0	3,6	3,5
6. Poistot	-2,6	-2,7	-2,8	-2,7	-2,8	-2,9
7. Satunnaiset erät, netto	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
8. Tilikauden tulos	0,8	0,8	0,6	1,6	1,1	0,9

Kuntatalouden kehitys vuoteen 2021, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnan

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rahoitus						
9. Vuosikate	3,1	3,3	3,2	4,0	3,6	3,5
10. Satunnaiset erät	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
11. Tulorahoituksen korjauserät	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
12. Tulorahoitus, netto	2,9	3,0	2,9	3,7	3,3	3,2
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4,2	-4,7	-4,9	-4,1	-4,1	-4,2
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,1	1,1	1,2	0,9	0,9	0,9
15. Investoinnit, netto	-3,2	-3,6	-3,7	-3,1	-3,2	-3,3
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-0,3	-0,6	-0,8	0,6	0,1	0,0
17. Lainakanta	18,0	18,7	19,5	17,0	17,0	17,1
18. Kassavarat	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	12,8	13,4	14,3	11,8	11,8	11,9

Kuntatalouden kehitysarvio vuosille 2018—2021 on tehty painelaskelmana, jossa yleisen talous- ja väestökehityksen lisäksi vain jo julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet on huomioitu. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia sopeutustoimia tai kunnallisveronkorotuksia vuosille 2018—2021. Kehitysarviossa on huomioitu hallituksen esitys sote- ja maakuntauudistuksesta. Uudistuksen vaikutusarvio perustuu kuitenkin vielä monilta osin teknisiin oletuksiin.

Kunnat ja kuntayhtymät ovat viime vuosina tehostaneet toimintaansa ja hillinneet toimintamenojen kasvua menestyksekkäästi. Vaikeasta taloustilanteesta ja menopaineista huolimatta toimintamenojen kasvu on ollut hyvin maltillista. Toimintamenojen kasvun arvioidaan laskevan kuluvana vuonna kilpailukyky sopimuksen mahdollistamien säästöjen ja hallitusohjelman mukaisten sopeutustoimien vuoksi ja jatkuvan tämän jälkeen maltillisena. Lisäksi toimintamenoja pienentää perustoimeentulotuen maksatuksen poistuminen kunnilta, mikä vastaavasti pienentää myös kuntien valtionapuina saamia tuloja. Kilpailukyky sopimuksen mukaisen vuosityöajan pidentymisen mahdollistaman säästöpotentiaalin oletetaan vähentävän kuntatalouden palkansaajakorvauksia asteittain vuosina 2017—2020. Tämä edellyttää kunnissa eläköitymisen ja työvoiman vaihtuvuuden hyödyntämistä töiden uudelleenorganisoinnissa.

Hitaan talouskasvun vuoksi kuntatalouden tulojen kehitys on jäämässä vaimeaksi. Kuntien verotuloja heikentää lähivuosina ansiotulojen heikko kehitys, jota alentavat mm. kilpailukyky sopimuksen mukainen lomarahojen leikkaus 30 prosentilla ja korkea rakenteellinen työttömyys. Lisäksi keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi vuoden alussa ainoastaan 0,05 prosenttiyksiköllä, kun vain 47 kuntaa korotti ja jopa 14 kuntaa alensi kunnallisveroprosenttiaan. Hallitusohjelman mukaiset kiinteistöverokorotukset lisäävät kiinteistöveron tuottoa asteittain yhteensä 100 milj. eurolla vuosina 2016—2019. Kevään 2017 kehysriihessä päätetyn varhaiskasvatustmaksujen alentamisesta johtuva maksutuottojen lasku ja toimintakustannusten kasvu kompensoidaan kunnille valtionosuuksien, yhteisöveron ja kiinteistöveron kautta siten, että valtion-

osuuksia kasvatetaan 25 milj. eurolla, yhteisöveroa 60 milj. eurolla ja kiinteistöveroa 25 milj. eurolla vuodesta 2018 alkaen.

Valtionavut laskevat lähivuosina. Merkittävin tekijä valtionosuuksien laskuun kuluvana vuonna on perustoimeentulotuen maksatuksen siirtyminen kunnilta Kelalle. Kuntien osuus perustoimeentulotuen kustannuksista otetaan jatkossa huomioon vähentämällä se kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista, mutta alikäytön vähenemisen vuoksi toimeentulotuesta aiheutuvien kustannusten oletetaan lisääntyvän. Valtionosuuksien kasvua hidastavat hallitusohjelman mukaiset sopeutustoimet, mukaan lukien valtionosuusindeksin jäädytys. Maahanmuutosta kunnille korvattavat kustannukset ovat kasvattaneet valtionosuuksia viime vuosina, ja korvattavat kustannukset jatkavat kasvuaan tänäkin vuonna. Turvapaikanhakijavirran normalisoitumisen vuoksi kasvu kuitenkin hiipuu v. 2018.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit ovat historiaan nähden suhteellisen korkealla tasolla. Silti niiden arvioidaan kasvavan lähivuosina, sillä kuntien ja kuntayhtymien nykyisen rakennuskannan kunnossapito edellyttää edelleen mittavia korjausinvestointeja. Lisäksi sairaalarakentaminen on vilkasta huolimatta vuoden 2016 kesällä voimaan astuneesta sote-investointeja koskevasta rajoituslaista. Sote- ja maakuntauudistuksen myötä sairaalainvestoinnit siirtyvät kuntataloudesta maakuntien omistamalle toimitilapalveluista vastaavalle palvelukeskukselle. Koska käyttötalouden tulot eivät riitä kattamaan nettoinvestointeja, kunnat joutuvat rahoittamaan investointeja osittain velalla.

Sote- ja maakuntauudistus puolittaa kuntien käyttötalouden v. 2019. Sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun siirtymisen myötä kuntatalouden ikäsidonnaisten menojen kasvupaine helpottuu. Tämä näkyy kuntatalouden lainakannan kasvun hidastumisena uudistuksen jälkeen. Lisäksi kuntataloudesta siirtyy n. 2 mrd. euroa lainoja pois, kun sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien omaisuus ja velat siirtyvät maakuntiin. Käytännössä kuntatalouden suhteellinen velkaantuneisuus kuitenkin kasvaa, sillä samaan aikaan kun kuntatalouden tulot lähes puolittuvat, vain pieni osa veloista siirtyy maakuntiin. Tämä aiheuttaa suuria haasteita jo ennestään velkaantuneille kunnille, joilla on merkittäviä investointipaineita.

Kuntatalouteen kohdistuvista sopeutustoimista huolimatta kuntatalouden lainanottotarvetta heijastava toiminnan ja investointien rahavirta on selvästi alijäämäinen v. 2017—2018. Sote- ja maakuntauudistus kuitenkin pienentää kuntatalouden menopainetta ja vahvistaa kuntataloutta vuodesta 2019 alkaen.

7. Maakuntatalous

Eduskunnassa käsiteltävänä olevan maakuntalakiesityksen mukaan maakuntataloutta käsitellään julkisen talouden suunnitelmassa kokonaisuutena, ja sille asetetaan rahoitusasematavoite. Tässä julkisen talouden suunnitelmassa rahoitusasematavoitetta ei vielä aseteta. Tässä julkisen talouden suunnitelmassa on sen sijaan pyritty ottamaan huomioon uudistuksen keskeiset vaikutukset valtion- ja kuntatalouteen. Osa vaikutuksista tarkentuu vielä jatkovalmistelussa.

Uudistuksen valmistelu

Sote- ja maakuntauudistuksessa vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä 1.1.2019 alkaen 18 maakunnalle, jotka muodostetaan pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta. Maakuntien vastuulle siirtyvät myös pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon, aluekehittämisen ja rakennerrahastotoiminnan, elinkeinojen edistämisen, alueiden käytön ohjauksen ja suunnittelun, maatalous- ja viljelijäntukihallinnon, maatalous- ja turkistarhayrittäjien lomituksen, vesivarojen käytön ja hoidon, vesien- ja merenhoidon, rakentamisen ohjauksen, kulttuuriympäristön hoidon, maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisen, ympäristötiedon tuottamisen ja jakamisen tehtävät sekä maakunnille lain perusteella annettavat muut alueelliset palvelut.

Hallitus antoi sote- ja maakuntauudistusta koskevan esityksen (HE 15/2017 vp) eduskunnalle 2.3.2017. Tätä esitystä on tarkoitus täydentää keväällä 2017 siten, että maakuntien rahoitusjärjestelmää käsiteltäisiin kokonaisuutena kaikkien maakunnan vastuulle siirtyvien tehtävien rahoituksen osalta. Hallitus on valmistellut talvesta 2015 alkaen myös esitystä sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslainsäädännöksi, ja esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevään 2017 aikana. Tulevan esityksen vaikutuksia ei ole sisällytetty julkisen talouden suunnitelmaan.

Maakuntalaki ja voimaannpanolaki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2017 tai mahdollisimman pian lakien hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Ensi vaiheessa maakuntien väliaikaishallinto ja vuoden 2018 presidentinvaalien yhteydessä järjestettävien maakuntavaalien jälkeen maakunnat valmistelevat toiminnan organisoinnin sekä henkilöstö- ja omaisuussiirrot yhdessä kuntien, kuntayhtymien ja eräiden valtion virastojen kanssa.

Hallituksen esitys maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2017. Sen nojalla on tarkoitus perustaa uusi Valtion lupa- ja valvontavirasto, joka hoitaa sille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla tehtäväaloilla: sosiaali- ja terveysala, opetus- ja kulttuuritoimi, ympäristötehtävät ja työsuojeluhallinto. Lisäksi virasto hoitaa muita erikseen säädettyjä oikeusturva- ja valvontatehtäviä. Virastolle kootaan tehtäviä ja rahoitusta aluehallintovirastoista, ELY-keskuksista ja Valvirasta, ja kyseiset virastot lakkautetaan. Julkisen talouden suunnitelmassa on otettu huomioon Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamiseen liittyvät rahoituksen siirrot.

Maakuntien rahoitus

Maakunnilla ei ole verotusoikeutta ja ne rahoittavat toimintansa pääosin valtion rahoituksella. Valtion rahoituksesta suuri osa on yleiskatteista, mutta osa tehtävistä on tarkoitus rahoittaa erillislakeihin ja valtion talousarvioon perustuen erillisrahoituksella.

Maakuntien yleiskatteinen rahoitus on v. 2019 yhteensä 18,6 mrd. euroa. Rahoitus sisältää kunnilta siirtyvien tehtävien, joista merkittävimmät ovat sosiaali- ja terveyspalvelut ja pelastustoimi, sekä valtiolta maakunnille siirtyvien tehtävien rahoituksen. Rahoitus kootaan siirroista peruspalvelujen valtionosuudesta ja muilta menomomenteilta sekä lisäyksestä, joka vastaa valtion tuloverojen tuoton kasvua uudistuksen veroperustemuutosten seurauksena. Kuntien tehtävien ja rahoitustarpeen vähentyessä kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan ja kuntien osuutta yhteisöve-

rosta supistetaan, ja vastaava verotuotto kerätään valtion verotuloina. Verotuksen muutokset toteutetaan siten, että ansiotuloverotus ei kiristy uudistuksen seurauksena.

Peruspalvelujen valtionosuudesta siirretään maakuntien valtionrahoitukseen 5 722 milj. euroa euroa. TEM:n, LVM:n, MMM:n, STM:n ja YM:n hallinnonaloilta siirtyviä tehtäviä vastaavasti siirretään yhteensä 997 milj. euroa v. 2019. Kunnilta maakunnille siirtyvien tehtävien rahoitukseen osoitetaan valtion ja kuntien verotussuhteiden muutosta vastaten 12,0 mrd. euron lisäys. Vuonna 2020 maakuntien valtionrahoitukseen tehdään vain puolittainen indeksikorotus.

Maakuntien valtionrahoituksen mitoituksessa v. 2019 otetaan lisäksi huomioon hallitusohjelman toimenpiteiden mukaiset vähennykset ja lisäykset. Omais- ja perhehoidon kehittämisestä seuraava säästö, erikoissairaanhoidon keskittäminen ja vanhuspalvelujen laatusuosituksen uudistaminen vähentävät maakuntien menoja yhteensä 136 milj. euroa. Lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotiapuun osoitetaan puolestaan hallitusohjelman mukaisesti lisäystä 15 milj. euroa v. 2019 ja vanhusten kotihoitoon 1 milj. euroa v. 2019. Osa kilpailukyky sopimukseen liittyvästä vähennyksestä vähennetään maakuntien rahoituksesta vuodesta 2019 lähtien.

Ensihoitomatkien sairausvakuutuksen korvauksista on tarkoitus luopua, ja vastaava rahoitus, 45 milj. euroa, siirretään maakuntien valtionrahoitukseen. Rajat ylittävän terveydenhuollon korvausjärjestelyjä on tarkoitus muuttaa siten, että maakunnat vastaavat asukkaidensa ulkomailla terveyspalvelujen käytöstä aiheutuneista korvauksista. Sairausvakuutuksen korvauksista siirretään tämän johdosta maakunnille yhteensä 13,1 milj. euroa, ja lisäksi rajat ylittävän terveydenhuollon menoihin osoitetaan 8,6 milj. euron lisäys v. 2019.

Yleiskatteisen rahoituksen lisäksi maakunnille osoitetaan erillisrahoituksena n. 2,9 mrd. euroa v. 2019. Erillisrahoituksen piiriin kuuluisi mm. maataloustukien maksatukseen käytettävät varat sekä EU:n rahastoihin kytkeytyvät unionin ja kansalliset varat sekä muutamia maantieteellisesti hyvin rajatulle alueelle keskittyviin tehtäviin tarkoitettuja määrärahoja ja maakunnille läpivirtauserien kaltaisia määrärahoja.

Maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaus on tarkoitus toteuttaa eri tavalla kuin kunnille. Valtion talousarvioon on tarkoitus sisällyttää määräraha arvonlisäverokustannusten korvausten maksamiseen. Tähän varataan n. 1,2 mrd. euroa v. 2019. Valtion arvonlisäverotuotto kasvaa vuotasolla vastaavalla määrällä, joten muutoksella ei ole vaikutusta budjettitalouden tasapainoon.

Maakuntien valmistelun ja toimeenpanon rahoitus

Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu- ja toimeenpanoresurssit on keskitetty talousarviossa valtiovarainministeriön pääluokkaan. Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon valmisteluun ja ohjaukseen, kuten maakuntien väliaikaishallinnon ja maakuntavaltuuston sekä maakuntien palvelukeskusten perustamisen ja käynnistämisen kustannuksiin, osoitetaan 58 milj. euroa v. 2018, 7,7 milj. euroa v. 2019, 2,2 milj. euroa v. 2020 ja 1,2 milj. euroa v. 2021.

Maakuntien perustamisen myötä valtion ohjaustehtävät lisääntyvät, mihin liittyen valtiovarainministeriön toimintamenoihin osoitetaan 1,8 milj. euron lisäys ja sosiaali- ja terveysministeriön toimintamenoihin 0,7 milj. euron lisäys.

Uudistus merkitsee myös mittavia muutoksia tietohallintoon ja tietojärjestelmiin. Nämä ratkaisut ja niiden vaatimat resurssitarpeet tulevat tarkentumaan jatkovalmistelussa.

Sote-valinnanvapauskokeilujen toteuttamiseen kohdennetaan 100 milj. euron määräraha vuodelle 2018.

8. 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 rahoituksesta tulee etukäteen rahastoiduista eläkevaroista ja niiden tuotosta. Eläkkeet 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 samansuuruinen kaikissa eläkelaeissa. Eläkkeet karttuvat kaikissa eläkelaeissa lähes samalla tavalla koko työuran aikaisista ansioista. Alkavia vanhuuseläkkeitä pienennetään elinajanodotteen kasvun huomioivalla elinaikakertoimella. Maksussa olevia eläkkeitä korotetaan vuosittain työeläkeindeksillä, jossa kuluttajahintojen muutoksella on 80 prosentin paino ja ansiotason muutoksella 20 prosentin paino. Vuoden 2017 alusta voimaan astunutta eläkeuudistusta ja sen vaikutuksia on kuvattu tarkemmin esimerkiksi vuoden 2017 alustavan talousarviosuunnitelman liitteessä 1.

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. 26 % vuoden 2014 lopussa (2,5 prosentin reaalisella diskonttokorolla laskettaessa).

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

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

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

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

Eläkkeiden etukäteisrahastoinnin ansiosta työeläkesektori on ollut historiassa voimakkaasti ylijäämäinen. Väestörakenteen muutos kasvattaa eläkemenoja, mikä näkyy ylijäämien supistumisena. Etukäteisrahastoinnin ansiosta omaisuustulot ovat kuitenkin huomattavia, jolloin eläkerahastot eivät ala nimellisesti purkautua, vaikka eläkemenot ylittävätkin maksutulot. Kokonaisuutena työeläkelaitosten ylijäämä on supistunut 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen keskimäärin runsaasta kolmesta prosentista suhteessa BKT:hen 1,1 prosenttiin v. 2016. Ylijäämän ennakoidaan supistuvan alle puoleen prosenttiin BKT:stä keskipitkällä aikavälillä eläkemenojen kasvassa tuloja nopeammin. Myös yksityisen sektorin työeläkelaitokset luetaan kansantalouden tilinpidossa julkiseen talouteen, ja julkisen talouden varallisuudeksi. Julkisen talouden bruttovelassa työeläkejärjestelmän ylijäämä ei näy.

Muut sosiaaliturvarahastot

Muut sosiaaliturvarahastot sisältävät muita julkiselle vallalle kuuluvia sosiaaliturvan tehtäviä toteuttavia yksiköitä, kuten Kansaneläkelaitoksen (KELA) sekä ansiosidonnaista työttömyysvakuutusjärjestelmää hoitavat yksiköt. Kelan toiminta rahoitetaan lakisääteisesti vakuutettujen ja työntekijien sairausvakuutusmaksuilla sekä julkisen sektorin osuuksilla. Valtion osuus Kelan rahoituksesta v. 2016 oli n. 68 %, vakuutusmaksujen osuus n. 26 % ja kuntien osuus n. 6 %. Vuonna 2016 Kelan etuusrahastojen kokonaiskulut olivat n. 14,8 mrd. euroa. Kelan etuusrahastot ovat kansaneläkerahasto, sairausvakuutusrahasto ja sosiaaliturvan yleisrahasto.

Ansiosidonnaisen työttömyysvakuutusjärjestelmän hoitavat Työttömyysvakuutusrahasto (TVR) ja työttömyyskassat. Ansiosidonnaiset työttömyysmenot rahoitetaan työntekijöiltä ja työntekijäiltä perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtion osuuksilla ja työttömyyskassojen jäsenmaksuilla. Työttömyysvakuutusrahastolla on suhdannepuskuri, jonka nettovelka tai nettovarallisuus saa olla korkeintaan määrän, joka vastaa seitsemän prosentin työttömyysasteesta aiheutuvia vuotuisia menoja (v. 2017 runsaat 2 mrd. euroa eli noin prosentin suhteessa BKT:hen). Vuonna 2015 työttömyyskassojen maksamat etuudet olivat yhteensä 2 973 milj. euroa. Näistä menoista valtio rahoitti 38,0 %, työttömyysvakuutusrahasto 56,5 % ja työttömyyskassat n. 5,5 %.

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.

9. Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla

9.1. Toimenpiteiden kokonaismittaluokka ja ajoitus

Alla olevassa taulukossa on koottu Juha Sipilän hallituksen tuloja ja menoja koskevien päätösten kumulatiivinen vaikutus julkiseen talouteen vuosina 2016—2021, pl. osa kehyksen puitteissa päätetyistä suurimmaksi osaksi määräaikaista määrärahalisäyksistä. Julkisen talouden tasapainoa heikentävät toimenpiteet on esitetty miinusmerkkisinä ja vahvistavat toimenpiteet plusmerkkisinä. Vaikutukset on esitetty suhteessa edellisen vaalikauden viimeiseen julkisen talouden suunnitelmaan, ts. keväällä 2015 tehtyyn tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Hallitusohjelman sopeutustoimet

Hallitusohjelmassa sovittiin menoja vähentävistä tai maksutuloja korottavista toimenpiteistä, joilla tavoitellaan julkisen talouden n. 4 mrd. euron nettomääräistä sopeutusta v. 2019 tasolla. Veroperustemuutosten vaikutukset eivät sisälly tähän kokonaisuuteen. Nämä hallitusohjelmassa sovitut sopeutustoimenpiteet on pääsääntöisesti sisällytetty julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2018—2021.

Hallitusohjelman alkuperäisen listauksen laatimisen jälkeen säästölistaan on tullut muutoksia. Sopeutustoimenpiteiden vaikutukset ovat täsmentyneet valmistelun aikana, jonka lisäksi säästölistaan on tullut päätösperäisiä muutoksia. Esimerkkejä sopeutustoimenpidearvioiden viimeaikaisista muutoksista ovat mm. vanhuuspalvelujen henkilöstömitoituksen laatusuosituksen uudistamisen säästövaikutuksen aleneminen sekä päätös luopua toimenpiteestä, jossa kunnille olisi annettu mahdollisuus toteuttaa esiopetuksessa olevan lapsen hoito maksullisena kerhotoimintana.

Hallitusohjelman mukaisten sopeuttamistavoitteiden saavuttamiseksi hallitus päätti jo julkisen talouden suunnitelmassa syksyllä 2015 eräistä lisäsäästöistä, kuten suurimpana KEL- ja elinkustannusindeksisidonnaisten etuuksien (pl. perustoimeentulotuki) indeksijäädytyksestä v. 2017—2019. Vuosien 2017—2020 julkisen talouden suunnitelmassa päätettiin uusista säästötoimenpiteistä hallitusohjelman mukaisen 4 mrd. euron sopeuttamistavoitteen saavuttamiseksi. Suurimmat silloin päätetyt uudet sopeuttamistoimet kohdistuivat hallitusohjelman liitteen 6 indeksisäästöihin sisältyvien menojen kokonaisuuteen. Vuosien 2018—2021 julkisen talouden suunnitelmassa hallitus päätti maakuntien vuoden 2020 indeksikorotuksen puolittamisesta, jonka säästövaikutus on arviolta n. 166 milj. euroa.

Päätettyjen menotoimenpiteiden ja maksutulokorotusten nettomääräinen vaikutus julkiseen talouteen on em. muutokset huomioiden arviolta n. 4 mrd. euroa vuoden 2020 tasolla. Arvioon liittyy kuitenkin epävarmuutta johtuen mm. kuntien päätöksistä sekä eräiden toimenpiteiden vaikuttavuusarvioihin liittyvästä epävarmuudesta. Osa toimista on edelleen valmisteluvaiheessa.

Sosiaaliturvamaksut

Kasvavien eläke- ja työttömyysmenojen vuoksi sosiaaliturvamaksuissa on ollut korotuspaineita. Viimeksi kuluvan vuoden alussa yksityisen sektorin työeläkevakuutusmaksua nostettiin 24,4 prosenttiin ja sen on sovittu pysyvän tällä tasolla vähintään kaksi seuraavaakin vuotta. Työttömyysvakuutusmaksuun puolestaan tehtiin vuoden 2015 alussa yhden prosenttiyksikön toistaiseksi voi-

massa oleva korotus. Työttömyysmenojen kasvun taittuminen viime vuonna ja menojen ennustettu lasku saattavat mahdollistaa työttömyysvakuutusmaksun maltillisen alentamisen tulevaisuudessa.

Veroperustemuutokset

Kehyskauden tuloarvioissa on huomioitu pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa päätetyt veroperustemuutokset. Hallitusohjelman veropolitiikka tähtää kasvun, yrittäjyyden ja työllisyyden vahvistamiseen. Hallitusohjelmassa on sekä verotusta kiristäviä että verotusta keventäviä toimenpiteitä.

Hallitusohjelman mukaisesti ansiotuloverotukseen tehdään vuosittain ansiotason nousua tai inflaatiota vastaavat tarkistukset. Pieni- ja keskituloisten verotusta kevennetään kasvattamalla työtulovähennystä. Verotuottoarvioissa on lisäksi huomioitu hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen solmimaan kilpailukyky sopimukseen liittyvät veromuutokset. Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä kunnallisveroja alennetaan kaikissa kunnissa ja valtion ansiotuloverotusta kiristetään vastaavalla määrällä. Hallitus on linjannut, että uudistus on toteutettava siten, että työn verotus ei kiristy lainkaan millään tulotasolla, minkä varmistamiseksi verotusta on kevennettävä uudistuksen yhteydessä n. 250 milj. eurolla v. 2019 alusta lukien.

Julkisen talouden tasapainottamiseksi useita valmisteveroja korotetaan. Autoverotusta kevennetään asteittain kehyskauden aikana. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille. Kiinteistövero korotetaan hallituskaudella asteittain. Verotusta koskevia muutoksia käsitellään yksityiskohtaisemmin valtiontalouden osalta luvussa 5.4 ja kuntatalouden osalta luvussa 6.2.

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

Hallitusohjelman mukaan hallitus vähentää kuntien kustannuksia 1 mrd. eurolla karsimalla lakisääteisiä tehtäviä ja niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita pitkällä aikavälillä, eli vuoteen 2029 mennessä. Hallitus on päättänyt, että säästötavoitteen arvioinnissa huomioidaan koko julkinen talous. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen lisäksi myös julkisen sektorin tuotavuuden lisääminen mm. digitalisaation hyödyntämisen ja tilakäytön tehostamisen kautta huomioidaan arvioinnissa. Toimien tarkentuessa niiden vaikutukset huomioidaan ennusteissa.

Kilpailukyky sopimus

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

Kilpailukyky sopimuksen työllisyysvaikutusten suuruuteen liittyy merkittävää epävarmuutta, joka riippuu esimerkiksi kansainvälisestä talouskehityksestä. Siten on myös olemassa riski, että sopimuksen kokonaisvaikutus jää julkista taloutta heikentäväksi. Ilman työllisyyden kohenemisen positiivisia vaikutuksia sopimukseen liittyvät veronalennukset lisäävät julkisen talouden alijäämää vuosina 2017–2019 runsaalla miljardilla eurolla ja vuodesta 2020 eteenpäin noin miljardilla eurolla. Siten sopimuksen lyhyen aikavälin kustannukset ovat merkittävät. Tästä huolimatta sopimuksen syntyä voi pitää erittäin tärkeänä työmarkkinoiden vakauden, viennin kilpailukykyyn sekä yritysten ja kuluttajien luottamusilmapiirin kannalta.

Tuloja ja menoja koskevien päätösten vaikutus yhteensä, kumulatiivinen, mrd. euroa

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

9.2. Julkisen talouden menoihin kohdistuvat toimet

Alla olevassa taulukossa esitetään pääministeri Juha Sipilän hallituksen päättämien, julkisen talouden menoihin 2016—2021 vaikuttavien toimien vuotuinen muutos nettona¹⁾. Lisäksi taulukoon sisältyy edellisten hallitusten toimenpiteiden yhteisvaikutus. Taulukossa esitetyt toimenpiteet ovat käytännössä valtiontalouden toimia, sillä kuntien säästötoimien arvioimiseen liittyy huomattavaa epävarmuutta eikä tuoreimmista toimenpiteistä ole saatavilla vielä tietoa.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen suurimmat säästöt kohdistuvat siirtomenoihin kotitalouksille. Säästöt ajoittuvat voimakkaimmin jakson alkupäähän. Kun lasketaan mukaan edellisten hallitusten toimenpiteet, säästöjen kiristymisen ajoittuu voimakkaimmin vuoteen 2017.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyt luvut pitävät sisällään päätetyt toimenpiteet ja niiden arvioidut taloudelliset vaikutukset. Suunnitellut toimenpiteet eivät ole mukana. Toisin sanoen vain toimenpiteet, jotka ovat konkretisoituneet siinä määrin, että niiden taloudelliset vaikutukset on voitu arvioida, on otettu huomioon julkisen talouden suunnitelmassa.

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kulutusmenot	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,0
Siirtomenot elinkeinoelämälle	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Siirtomenot kotitalouksille	0,1	0,6	0,4	0,4	0,1	0,0
Muut siirtomenot	0,5	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Reaalisijoitusmenot	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Muut menot	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteensä	0,8	1,1	0,8	0,8	0,3	0,0
Edellisen vaalikauden harkinnanvaraiset toimenpiteet	-0,1	0,2	-0,3	-0,2	0,0	0,0

9.3. Julkisen talouden tuloihin kohdistuvat toimet

Oheisessa taulukossa esitetään tietoja julkisen talouden tuloihin vuosina 2017—2021 vaikuttavien päätösperäisten toimien ajoituksesta nettona²⁾. Netolla tarkoitetaan tuloja lisäävien ja vähentävien toimien yhteenlaskettua vaikutusta. Taulukossa on otettu huomioon myös edellisellä vaalikaudella päätettyjä veroperustemuutoksia. Pääministeri Sipilän hallituksen verotusta koskevat muutokset ajoittuvat suurimmaksi osaksi hallituskauden alkuvuosiin. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyt luvut pitävät sisällään päätetyt toimenpiteet ja niiden arvioidut taloudelliset vaikutukset. Suunnitellut toimenpiteet eivät ole mukana.

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

²⁾ Taulukossa julkisen talouden tasapainoa heikentävät toimenpiteet on esitetty miinusmerkkisinä ja vahvistavat toimenpiteet vastaavasti plusmerkkisinä.

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

	2017	2018	2019	2020	2021
Ansiotuloverot	-0,8	-0,2	-0,4	-0,3	-0,4
Pääomatuloverot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteisöverot	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Muut välittömät verot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Arvonlisäverot	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0
Muut välilliset verot	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Työnantajan maksamat sosiaaliturvamaksut	-1,5	-0,5	-0,5	0,1	0,0
Vakuutettujen maksamat sosiaaliturvamaksut	0,4	0,5	0,4	0,3	0,0
Yhteensä	-1,6	-0,4	-0,4	0,1	-0,4

10. Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista**Valtionhallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa**

	2016*	2017**	2018**	2019**	2020**	2021**
Välittömät verot	13,6	13,7	14	26,7	27,4	28,7
Tuotannon ja tuonnin verot	30,9	31	31,4	32,1	32,7	33,4
Sosiaaliturvamaksut	0	0	0	0	0	0
Verot ja sosiaaliturvamaksut yhteensä	45	45,4	46,2	59,5	60,9	62,9
Muut tulot	8,6	8,9	9	9,6	9,8	9,9
siitä korkotulot	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Tulot yhteensä	53,7	54,3	55,2	69,1	70,6	72,7
Kulutusmenot	14,2	14,2	14,2	33,3	33,9	34,7
Tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	38,6	39,2	39,1	32	32,2	32,6
siitä muille julkisyhteisöille	26,9	27,8	27,6	19,8	19,9	20,1
Korkomenot	2,2	2	1,9	1,9	1,9	2,1
Pääomamenot	4,6	4,9	5,1	6	5,9	7
Menot yhteensä	59,5	60,3	60,2	73,2	73,9	76,3
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-5,9	-6	-5	-4,1	-3,3	-3,6

Paikallishallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2016*	2017**	2018**	2019**	2020**	2021**
Verot ja sosiaaliturvamaksut	22,0	21,8	22,4	10,9	11,4	11,6
siitä kunnallisvero	18,7	18,5	19,0	7,7	8,2	8,3
yhteisövero	1,5	1,5	1,6	1,2	1,2	1,2
kiinteistövero	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9
Muut tulot	18,6	18,2	18,4	10,5	10,9	11,2
siitä korkotulot	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
siitä tulonsiirrot valtiolta	14,1	13,5	13,5	5,8	6,0	6,1
Tulot yhteensä	40,6	40,1	40,8	21,4	22,3	22,8
Kulutusmenot	34,1	34,1	34,7	16,7	17,2	17,7
siitä palkansaajakorvaukset	21,6	21,1	21,2	11,2	11,4	11,6
Tulonsiirrot	3,3	2,6	2,6	1,8	1,8	1,9
siitä sosiaalietuudet ja -avustukset	1,4	0,8	0,7	0,1	0,1	0,1
tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6
korkomenot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Pääomamenot	4,3	4,5	4,7	4,1	4,2	4,2
Menot yhteensä	41,6	41,2	42,0	22,6	23,2	23,7
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-1,0	-1,1	-1,2	-1,2	-0,9	-0,9

Sosiaaliturvarahastot kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2016*	2017**	2018**	2019**	2020**	2021**
Sijoitustulot	3,3	3,4	3,7	4	4,3	4,8
Sosiaaliturvamaksut	28	27,2	27,6	28,1	29,3	30,1
siitä työnantajien maksut	18,8	17,5	17,3	17,1	17,7	18,1
vakuutettujen maksut	9,2	9,7	10,4	11	11,6	12
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	14,6	15,9	15,7	15,5	15,4	15,5
Muut tulot	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
Tulot yhteensä	46,4	47,1	47,5	48,2	49,6	50,9
Kulutusmenot	3,6	3,6	3,7	3,8	3,9	4
Sosiaalietuudet ja -avustukset	36,6	38,1	38,9	39,7	40,7	41,7
Muut menot	3,4	3,4	3,4	3,4	3,5	3,6
Menot yhteensä	43,6	45,1	46	46,9	48,1	49,3
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	2,8	2	1,6	1,3	1,5	1,5
Työeläkelaitokset	2,3	1,6	1,2	0,8	0,9	0,9
Muut sosiaaliturvarahastot	0,5	0,3	0,3	0,4	0,6	0,6

Julkisen talouden ennuste muuttumattoman politiikan vallitessa**Muuttumattoman politiikan tulot ja menot**

	2016	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	taso, mrd. euroa			% BKT:sta			
Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	116,0	54,2	52,9	52,6	52,2	52,4	52,4
Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	120,1	56,1	55,2	54,7	54,0	53,5	53,6

Valtiovarainministeri

Petteri Orpo

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Hannu Mäkinen

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

Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen

LIITE 6

Vakaushjelma

JAKELU

Eduskunnan keskuskanslia

Tasavallan presidentin kanslia

Ministeriöt

TIEDOKSI

Valtiovarainvaliokunnan sihteeristö

Eduskunnan tilitoimisto

Valtiontalouden tarkastusvirasto

LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BKT, määrän muutos	1,4	1,2	1,0	1,2	1,0	1,0
BKT, hinnan muutos	0,8	1,2	1,6	1,8	1,9	2,1
BKTL, arvo, milj. euroa	216 333	221 471	227 185	234 088	240 702	248 146
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	0,4	1,2	1,3	1,4	1,7	2,0
Ansiotasoindeksi, muutos-%	1,2	0,5	1,2	1,5	2,2	2,3
Rakennuskustannusindeksi, muutos-%	0,5	0,9	2,0	2,1	2,0	2,0
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi, muutos-%	-1,6	3,7	1,9	2,3	2,0	2,0
Työttömyysaste, %	8,8	8,5	8,1	7,8	7,6	7,4
Palkkasumma, muutos-%	1,6	0,9	1,7	2,0	2,6	2,7
Lyhyt korko, 3 kk, %	-0,3	-0,3	-0,2	0,0	0,2	0,5
Pitkä korko, 10 v, %	0,4	0,6	1,0	1,4	1,7	2,1
TyEL-indeksi	2 519	2 534	2 559	2 589	2 626	2 673
KEL-indeksi	1 631	1 617	1 617	1 617	1 640	1 668
Peruspalvelujen hintaindeksi, ennuste	0,8	-1,7	0,7	0,7	3,1	2,0
TAEssa käytettävä kustannustason muutos (vos-indeksi)	0,0	-1,7	0,0	0,0	3,1	2,0
— indeksin korjaus	-0,7	0,0				
VOS-indeksi ilman 2016—2019 jäädytystä	0,5	-0,7	0,7	0,7	3,1	2,0
Yliopistoindeksi	0,6	1,1	1,3	1,6	2,1	2,2
— budjetoinnissa käytetty ennuste						
YLE-indeksi	0,9	0,7	1,2	1,5	2,0	2,2
Työttömyysvakuutusmaksu						
— työnantaja, keskimäärin	2,85	2,40	2,00	2,00	2,00	2,00
— työntekijä	1,15	1,60	2,00	2,00	2,00	2,00

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
TyEL-maksu	24,0	24,4	24,4	24,4	24,4	24,4
— työnantaja	18,0	18,0	17,8	17,4	17,0	17,0
— työntekijä alle/= 53 v.	5,70	6,15	6,35	6,75	7,15	7,15
— työntekijä yli 53 v.	7,20	7,65	7,85	8,25	8,65	8,65
— palkkakerron	1,373	1,389	1,393	1,410	1,430	1,461
Vakuutetun sairausvakuutus-						
maksut						
— palkansaajien päivärahamaksu	0,82	1,58	1,58	1,67	1,26	1,23
— palkansaajien ja yrittäjien						
sairaanhoitomaksu	1,30	0,00	0,00	0,00	0,55	0,58
— eläkeläisten sairaanhoitomaksu	1,47	1,45	1,53	1,59	1,51	1,54
Valtion työnantajamaksut	19,9	18,0	17,7	18,0	18,3	18,3
— savamaksu	2,12	1,08	0,98	0,98	1,55	1,53
— eläkemaksu (VaEL)	17,82	16,95	16,75	17,05	16,70	16,76
Kuntien työnantajamaksut	29,8	26,9	26,1	24,5	24,7	24,7
— savamaksu	2,12	1,08	0,98	0,98	1,55	1,53
— muut sosiaalivakuutusmaksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
— työttömyysvakuutusmaksu	3,74	3,16	2,63	2,63	2,63	2,63
— eläkemaksu (KuEL)	23,2	22,0	21,8	20,2	19,8	19,8

LIITE 2 Valtiontalouden kehysten hinta- ja kustannustasotarkistukset*Rakennemuutokset*

Vuoden 2018 kehystaso laskee n. 525 milj. eurolla kevään 2016 kehyspäättökseen verrattuna johtuen vuoden 2016 toisen ja kolmannen lisätalousarvion, vuoden 2017 talousarvion sekä tämän kehyspäättökseen rakennemuutoksista. Suurin muutos vuoden 2018 tasossa johtuu valtion tv- ja radiorahastoon tehtävän ns. Yle-siirron siirtämisestä kehysmenosta kehysten ulkopuoliseksi. Vuonna 2019 maakuntauudistus aiheuttaa suuria muutoksia, kun kehystä korotetaan kuntien omarahoitusosuutta vastaavalla lisäyksellä maakuntarahoitukseen valtion verotulojen kasvaessa samalla kuntien verotusoikeuden poistumista vastaavasti. Moni pienemmistä tarkistuksista johtuu hankkeen tai hankinnan maksatusten ajoitusmuutoksesta tai brutto-/nettobudjetointiin siirtymisen huomioon ottamisesta kehystasossa.

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

Momentti	Asia	2016	2017	2018	2019
LTAE2					
2016					
	Vuodelta 2015 siirtyneen jakamattoman varauksen käyttäminen lisätalousarvion kertaluonteisiin menoihin	113,2			
23.90.26	Suomi 100 -hankkeen ajoitusmuutos	1,0	-1,0		
25.10.50	Alv-menojen budjetointikäytännön muutos	6,5	13,0	13,0	13,0
28.10.01	Valmis-hankkeen uudelleenbudjetointi	38,2			
30.40.44	Kemera-tukien uudelleenbudjetointi	8,4			
31.40.50	Laajakaistahankkeen uudelleenbudjetointi	14,3			
32.50.64	Suoritusvarauksen ennakointi Suomen rakennerahasto-ohjelmassa (ajoitusmuutos ohjelman kokonaiskehysten sisällä)	17,4			
TAE					
2017					
	Kilpailukykykysymyksen vaikutus		229,5	229,5	229,5
24.01.20	Siirtyminen bruttobudjetointiin ulkomaan instituutti-kiinteistöjen vuokratulojen suhteen. Vuokratulot budjetoidaan momentille 12.24.99.		1,0	1,0	1,0
24.30.66	Yhteistoiminnassa muiden maiden kanssa toteutettavien hankkeiden menoja. Menoja vastaavat tulot momentilla 12.24.99 (läpivirtauserä).		7,0		
29.80.59	Kansallisgallerian säätiön pääomituksen uudelleenbudjetointi.		10,0		
31.10.20	Perusväylänpidon kärkihankerahoituksen ajoitusmuutos.		-100,0	100,0	
32.60.40	Energiatuessa maksatusten ajoitusmuutos biojalostamohankkeiden viivästymisen vuoksi.	-8,4	8,4		
32.60.41	LNG-termiinalituen maksatusmuutos johtuen Haminan termiinalihankkeen viivästymisestä.	-5,5	5,5		

Momentti	Asia	2016	2017	2018	2019
33.10.54,	Opiskelijoiden asumistuen siirtäminen yleisen asumistuen				
33.10.57	piiriin. Siirto lisää kehyksen ulkopuolisia menoja nettona 112 milj. euroa v. 2017 ja 250 milj. euroa vuositasolla.		-112,0	-250,0	-250,0
33.20.52	Kertaluonteisen eläketuen johdosta kehyksen ulkopuoliset työttömyysturvamenot alenevat.		14,0	14,0	14,0
LTAE3					
2016					
26.20.70	Ilma- ja vartioalushankinnan uudelleenbudjetointi	0,7			
30.10.64	Ajoitusmuutos maaseutuohjelman toteutuksessa.	-15,7			
32.01.41	Ajoitusmuutos VTT:n tutkimusinfrastruktuurihankkeiden maksatuksissa.	-2,5	1,0	1,5	
32.50.64	Ajoitusmuutos pk-yritysaliteohjelmassa.	-9,1	9,1		
32.60.40	Energiatuessa ajoitusmuutoksia (merituulivoimademo ja biojalostamohankkeita).	-16,0		16,0	
32.60.41	LNG-termiinalituen maksatusmuutos johtuen Haminan termiinalihankkeen viivästymisestä.	-8,3		2,8	5,5
TAET					
2017					
	Tarkennuksia kilpailukyky sopimuksen vaikutuksissa		26,6	26,6	26,6
32.20.42	INKA-ohjelman rahoituksen uudelleenbudjetointi		1,8		
33.10.54	Kertaluonteisen eläketuen johdosta kehyksen ulkopuoliset asumistukimenot vähenevät.		6,2	9,9	7,5
33.10.54,	Tarkennuksia opiskelijoiden asumistuen siirtämisessä yleisen				
33.10.57	asumistuen piiriin.		3,8	10,5	10,5
33.20.52	Muutos eläketuen johdosta tehtävässä korjauksessa, voimaantulo 1.6.2017.		-3,2		
JTS					
2018—					
2021					
	Tarkennuksia kilpailukyky sopimuksen vaikutuksissa			1,0	5,6
26.40.63	Alv-osuuden lisääminen vastaanoton asiakkaille maksettaviin tukiin. Vastaava tulo alv-momentilla.			7,0	6,5
28.90.35	Maakuntauudistus: Kuntien omarahoitusosuutta vastaava lisäys sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoitukseen, vastaava lisäys valtion verotuloissa.				11 961,7
28.90.35	Maakuntauudistus: Kuntien verokompensaatioiden osittainen siirtyminen maakuntien rahoitukseen ja kehykseen kuuluviksi.				446,0
29.40.55	Ammattikorkeakoulujen alv-kompensaation tarkistus vuoden 2015 tilinpäätöstietoihin perustuen.			-9,6	-9,6
31.10.35	Ajoitusmuutoksia länsimetron rakentamisessa.			-48,5	-10,0
31.10.36	Ajoitusmuutoksia valtionavustuksissa raideliikenteen hankkeisiin.			-138,9	34,6
31.40.60	Siirto valtion tv- ja radiorahastoon siirretään kehyksen ulkopuoliseksi.			-507,9	-507,9

Momentti	Asia	2016	2017	2018	2019
32.50.64	Maksatusten tarkentuminen Suomen rakennerahasto-ohjelmassa.			-13,2	
32.60.40	Ajoitusmuutoksia energiatuessa (biojalostamohankkeita).				8,4
33.10.54,	Asumistuen ehtojen tiukentaminen vähentää kehyksen ulko-				
33.10.57	puolisia menoja asumistuessa ja lisää niitä toimeentulotuessa, nettovaikutus vuositason 13 milj. euroa menoja vähentävä.			8,0	13,0
33.20.52	Tarkistus kehyksen ulkopuolisten työttömyysturvamenojen alenemiseen kertaluonteisen eläketuen johdosta.			2,2	-2,0
Yhteensä		134,1	120,7	-525,2	12 003,9

Hinta- ja kustannustasotarkistukset

Valtiontalouden kehyspäättös vuosille 2018—2021 laaditaan vuoden 2018 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 menotasoa tarkistetaan vuosittain arvioidun hinta- ja kustannustason nousun perusteella.

Hinta- ja kustannustasotarkistukset edelliseen kehyspäättökseen nähden ovat yhteensä 176 milj. euroa vuodelle 2018, kun huomioidaan vuoden 2018 hinta- ja kustannustasoon siirtymisen vaikutus. Tarkistuksessa on huomioitu seuraavat aiemmin indeksisidonnaisiin menoihin kohdistetut säästöpäätökset. Lapsilisän ja opintotuen indeksisidonnaisuus on lakkautettu, kuntien valtionosuuksien sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen indeksikorotukset on jäädytetty v. 2016—2019 sekä KEL- ja kuluttajahinta/elinkustannusindeksiperusteiset indeksikorotukset on toimeentulotukea lukuunottamatta jäädytetty 2016—2019.

Tarkistukset vuoden 2018 hinta- ja kustannustasoon kehyspäättökseen 14.4.2016 verrattuna, milj. euroa

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukaillen	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehys- tasoon		Tarkistus kehys- tasoon
		Lakisääteinen indeksikorjaus	Sopimus- perusteinen hintakorjaus	Muiden kehys- menojen kust. tasotarkistus
15-17 Eläkkeet	Työeläkeindeksi (TyEL)	45,7		
18-19 Puolustusmateriaalin hankkiminen	Ennakollinen korotus 1,5 %		8,7 ¹⁾	
01-14 Palkat sekä sosiaaliturva- maksut	Sopimuskorotukset		-	
Liikenneverkon menot	Rakennuskustannus- indeksi (RKI)			38,4
01-14, 20-28 Muut toiminta- ja kulutusmenot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			22,4
30-39 Laskennalliset valtionavut kunnille ja kuntayhtymille	Valtionosuusindeksi (VOS)	-60,8		

Tarkistukset vuoden 2018 hinta- ja kustannustasoon kehyspäätökseen 14.4.2016 verrattuna, milj. euroa

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukaillen	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehys- tasoon		Tarkistus kehys- tasoon	
		Lakisääteinen indeksikorjaus	Sopimus- perusteinen hintakorjaus	Muiden kehys- menojen kust. tasotarkistus	
30-39 Muut valtionavut kunnille ja kuntayhtymille	Valtionosuusindeksi (VOS)				-19,2
40-49 Valtionavut elinkeino-elämälle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)				31,8
50-59 Lakisääteisesti indeksoitavat valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kansaneläkeindeksi (KEL), Työeläkeindeksi (TyEL)	10,1			
50-59 Ei-indeksoitavat valtionavut kotitalouksille	Kansaneläkeindeksi (KEL)				34,1
50 Valtionrahoitus yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintaan	Yliopistoindeksi	-			
50-59 Muut valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kuluttajahintaindeksi (KHI)				17,4
60 Siirrot talousarvion ulkopuolisiin valtion rahastoihin	Kuluttajahintaindeksi (KHI)				0,1
60 Siirrot Kansaneläkelaitokselle	Kansaneläkeindeksi (KEL)	-			
60 Valtionosuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista	KEL / Kuluttajahintaindeksi (KHI)				17,7
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	25,0			
70-79 Realisijoitukset	Rakennuskustannusindeksi (RKI)				0,8
90-99 Muut menot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)				0,5
Lisätalousarviovaraus ja jakamaton varaus	Kuluttajahintaindeksi (KHI)				3,4
Yhteensä vuonna 2018		20,0	8,7		147,3

¹⁾ Puolustusvoimien toimintamenojen (pl. palkkausmenot), puolustusmateriaalihankintojen sekä sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen määrärahasoihin tehdään ennakollinen 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.

LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan

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

	2017	2018	2019	2020
Julkisen talouden rahoitusasema, kevät 2016	-2,1	-1,8	-1,5	-1,3
Valtio:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja meno-				
arvioon	0,2	0,2	0,2	0,2
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	-0,1	0,0	0,0
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja meno-				
arvioon	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2
Muiden tekijöiden vaikutus	0,0	0,1	0,2	0,2
Paikallishallinto:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja meno-				
arvioon	0,2	0,2	0,2	0,2
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja meno-				
arvioon	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Muiden tekijöiden vaikutus	0,0	0,0	0,1	0,2
Työeläkerahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja meno-				
arvioon	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja meno-				
arvioon	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Muiden tekijöiden vaikutus	0,1	0,2	0,2	0,3
Muut sosiaaliturvarahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja meno-				
arvioon	0,4	0,4	0,4	0,4
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,1	0,0
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja meno-				
arvioon	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Muiden tekijöiden vaikutus	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2
Julkisen talouden rahoitusasema, kevät 2017	-2,3	-2,0	-1,7	-1,1

¹⁾ Pyörityksistä johtuen luvut eivät välttämättä summaudu yhteen.

LIITE 4 Talouskehityksen riskit ja vaikutus julkiseen talouteen

Julkisen talouden suunnitelman perusura perustuu vuosien 2017—2019 osalta valtiovarainministeriön kansantalousosaston huhtikuun 2017 riippumattomaan suhdanne-ennusteeseen. Vuodet 2020 ja 2021 on perusurassa arvioitu mm. potentiaalisen tuotannon kasvuarvioon nojautuen. Perusuran julkisen talouden rahoitusasema perustuu suhdanne-ennusteen lisäksi pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan, hallituksen huhtikuussa 2016 hyväksymään julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2017—2020 ja vuoden 2016 valtion talousarvioon, vuoden 2017 talousarvioon sekä hallituksen huhtikuussa 2017 hyväksymään julkisen talouden suunnitelmaan. Perusuran mukaan Suomen talous kasvaa vain keskimäärin 1,1 % vuodessa vuosina 2017—2021.

Ennusteen *kansainväliset* riskit liittyvät protektionismin uhkaan ja monenväliseen kauppajärjestelmään kohdistuviin paineisiin. Euroalueella mm. joidenkin eurooppalaisten pankkien vakavaraisuusongelmat ja ongelmaluottojen määrä aiheuttavat edelleen huolta. *Kotimaiset* riskit liittyvät mm. yksityiseen kulutukseen, joka perustuu pikemminkin vahvaan luottamukseen kuin hyvään ostovoiman kehitykseen. Investointien kasvu edellyttää suotuisaa kokonaiskysyntää, johon sekä koti- että ulkomaiset epävarmuudet voivat vaikuttaa negatiivisesti. Riskinä suotuisalle työllisyyskehitykselle on erilaiset yhteensopivuusongelmat työttömien työnhakijoiden ja avointen työpaikkojen välillä.

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 hyvin vaimeaa vuosina 2017—2021 ja työttömyysaste nousisi n. 9,6 prosenttiin. Julkisen talouden alijäämä olisi ensi vuosikymmenen alussa yli 4 % ja velkasuhde nousisi 74 prosenttiin. Tämä lisäisi huomattavasti tarvetta sopeuttaa julkista taloutta ja julkinen talous olisi entistä haavoittuvaisempi erinäisille negatiivisille sokeille.

Prosenttiyksikön verran perusuraa nopeampi kasvu riittäisi kääntämään julkisyhteisöjen velkasuhteen selvään laskuun ohjelmakaudella. Julkisyhteisöjen rahoitusasema kääntyisi ylijäämäiseksi. Työttömyysaste kääntyisi suhteellisen nopeaan laskuun. Perusuraa suotuisamman talouskasvun toteutuminen edellyttää kansainvälisen talouden selvää elpymistä sekä arvioitua suurempaa Suomen vientituotteiden kysyntää.

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 runsas 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 n. 1 mrd. euroa samalla kun julkisyhteisöjen korkomenot kasvaisivat n. ½ mrd. euroa.

Herkkyystarkastelu

Perusura	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BKT, muutos, %	1,4	1,2	1,0	1,2	1,0	1,0
Työttömyysaste, %	8,8	8,5	8,1	7,8	7,6	7,4
Rahoitusasema, % BKT:sta	-1,9	-2,3	-2,0	-1,7	-1,1	-1,2
Julkinen velka, % BKT:sta	63,6	64,7	65,4	65,7	65,2	65,0
Hidas kasvu						
BKT, muutos, %	1,4	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0
Työttömyysaste, %	8,8	9,2	9,5	9,9	10,2	10,6
Rahoitusasema, % BKT:sta	-1,9	-2,9	-3,2	-3,5	-3,5	-4,2
Julkinen velka, % BKT:sta	63,6	65,8	67,8	69,9	71,7	74,1
Kasvu 2016—2020 1 %-yksikkö hitaampi kuin perusura						
Nopea kasvu						
BKT, muutos, %	1,4	2,2	2,0	2,2	2,0	2,0
Työttömyysaste, %	8,8	8,1	7,2	6,3	5,4	4,5
Rahoitusasema, % BKT:sta	-1,9	-1,8	-0,9	0,0	1,2	1,7
Julkinen velka, % BKT:sta	63,6	63,7	62,9	61,5	58,9	56,2
Kasvu 2016—2020 1 %-yksikkö nopeampi kuin perusura						
Korkomenojen muutos, jos korkotaso nousee 1 %-yksikköä, % BKT:sta		0,1	0,2	0,2	0,2	0,2

LIITE 5 Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen

Oheisessa taulukossa vertaillaan Suomen valtiovarainministeriön ennustetta komission talviennusteeseen. Toisin kuin komission talviennusteessa, valtiovarainministeriöllä oli käytössään tuoreet ennakkotiedot vuodesta 2016. Komissiolla on positiivisempi kasvuennuste vuodelle 2018 ja samalla hieman erilainen suhdanneura. Tästä huolimatta valtiovarainministeriön työttömyysennuste on hieman alhaisempi mm. tuoreempien tietojen vuoksi. Julkisen talouden alijäämäennuste on suunnilleen samanlainen. Julkisyhteisöjen velka on valtiovarainministeriöllä hieman pienempi tänä ja ensi vuonna kuin komissiolla.

Taulukko. Vertailu komission edelliseen ennusteeseen

	Komission talviennuste, helmikuu 2017				VM huhtikuu 2017			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
BKT, muutos, %	0,3	1,5	1,2	1,5	0,3	1,4	1,2	1,0
työttömyysaste, %	9,4	8,8	8,6	8,3	9,4	8,8	8,5	8,1
BKT:n deflaattori, muutos, %	1,7	0,9	1,0	0,9	1,7	0,8	1,2	1,6
Julkisyhteisöjen rahoitusasema, % BKT:sta	-2,7	-2,2	-2,3	-1,8	-2,7	-1,9	-2,3	-2,0
Rakenteellinen jäämä, % BKT:sta	-1,1	-1,2	-1,5	-1,4	-1,2	-0,9	-1,7	-1,5
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta	63,5	63,7	65,6	66,5	63,7	63,6	64,7	65,4

LIITE 6 Vakausohjelma

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

Vakausohjelman taulukoissa olevat luvut ovat vuoden 2016 osalta toteumatietoja, vuoden 2017 tiedot perustuvat valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan ennusteeseen ja vuosien 2018—2019 tiedot hallitusohjelman tavoitteiden mukaiseen kehitykseen. Vuosien 2018—2019 kehitys perustuu keskeisesti hallituksen tavoitteleman 72 prosentin työllisyysastetavoitteen toteutumiseen kilpailukyky sopimuksen sekä hallituksen päättämien muiden työmarkkinatoimien, ml. kehysriihessä huhtikuussa 2017 päätetyt toimet, seurauksena. Tavoiteuran pohjalta ovat valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumaton suhdanne-ennuste sekä julkisen talouden ennuste, ja tavoiteskenaario on rakennettu näiden päälle.¹⁾ Koska pääministerin Sipilän hallituksen kausi päättyy v. 2019, vuoden 2020 osalta seuraavan hallituskauden tavoitteet on laskettu muuttumattoman politiikan periaatteen mukaisesti.

Finanssipoliittiset tavoitteet

Keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) on ennallaan, -0,5 % suhteessa BKT:seen rakenteelliselle rahoitusasemalle. Tämä on myös se minimitaso, johon Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa sitoutunut. Hallitus tavoittelee edelleen MTO:n saavuttamista v. 2019. Neuvoston Suomelle heinäkuussa 2016 hyväksymien maakohtaisten suositusten mukaan Suomelta edellytetään v. 2016 0,5 % BKT:sta ja v. 2017 0,6 % BKT:sta sopeutusta kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta.

Vähintään MTO:n saavuttamiseen johtavan rakenteellisen rahoitusaseman sopeutuspolun kanssa sopusoinnussa olevat monivuotiset nimelliset rahoitusasema-, meno- ja velkatavoitteet on esitetty julkisen talouden suunnitelman luvussa 2.

Hallituksen toimet finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi

Keskeisessä asemassa tavoitteiden saavuttamisessa ovat kilpailukyky sopimus ja työllisyyttä vahvistavat toimet, joilla pyritään hallitusohjelmassa asetettuun 72 prosentin työllisyysastetavoitteeseen, sekä näitä tarvittaessa täydentävät toimet, joilla varmistetaan, että hallituksen toimien julkista taloutta kohentavat vaikutukset toteutuvat hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetussa mitassa. Lisäksi julkisen talouden hoitoon kohdistuvat uudistukset, erityisesti sote- ja maakuntauudistus, kohentavat julkisen talouden tilaa.

Hallitus ja työmarkkinaosapuolet allekirjoittivat kesällä 2016 ns. kilpailukyky sopimuksen, joka edistää suomalaisen tuotannon hintakilpailukykyä. Kilpailukyky sopimuksen yhteydessä työehtosopimukseen sovittiin lisättävän mahdollisuuksia paikalliseen sopimiseen. Myös yhteistyöstä, joka koskee työehtosopimusmallin kehittämistä vientivetoisempaan suuntaan, sovittiin. Työehto-

¹⁾ Tavoiteurassa julkisen talouden kohentuminen perustuu työllisyyden, ja sitä kautta kokonaistuotannon kasvun kiihtymiseen. Laskelmat perustuvat tarjontalähtöiseen ajatteluun, jossa oletetaan, että rakenneuudistusten ansiosta talouden työvoimaresurssit tulisivat nykyistä paremmin käyttöön. Missä määrin ja kuinka nopeasti toimenpiteet vaikuttaisivat työllisyysasteen nousuun, riippuu osaltaan myös kokonaiskysyntään vaikuttavista tekijöistä. Kokonaiskysyntään puolestaan vaikuttaa mm. kansainvälisen talouden kehitys. Mitä myönteisemmäksi kehitys muodostuu, sitä paremmat lähtökohdat ovat rakenneuudistusten vaikutusten toteutumiseen lähivuosina.

sopimusmallin kehittäminen on parhaillaan käynnissä työmarkkinajärjestöjen välisissä neuvotte-
luissa. Kilpailukyky sopimus ja sen taloudelliset vaikutukset on kuvattu tarkemmin vuoden 2017
alustavassa talousarviosuunnitelmassa.¹⁾ Työllisyyttä vahvistavia toimia on kuvattu kansallises-
sa uudistusohjelmassa (EU2020-ohjelma).²⁾

Lisäksi hallituksen puolivälitarkastelussa päätettiin toteuttaa laaja-alainen työllisyyspaketti, joka
sisältää sekä toimia, joiden työllisyysvaikutukset toteutuvat jo tällä hallituskaudella, että pidem-
mällä aikavälillä vaikuttavia toimenpiteitä. Työllisyyspaketin keskeisiä sisältöjä ovat mm. posi-
tiivisen rakennemuutoksen hallinta, työttömien aktivointi, yrittäjyyden edellytysten vahvistami-
nen, osaamisen kehittämistoimet, maakunnalliseen kasvupalveluun liittyvät uudistukset sekä
työllistymistä tukevat innovatiiviset kokeilut.

Hallituksen tekemien toimien työllisyysvaikutuksen arviointi on haasteellista ja erityisen varo-
vaisesti siihen suhtaudutaan valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomassa en-
nusteessa, jossa uudistusten vaikutukset voidaan arvioida yksityiskohtaisemmin ja ottaa huomi-
oon erityisesti suhdanne-ennusteessa, vasta kun uudistusten sisältö on tarkemmin tiedossa. Näin
ollen riippumattoman ennusteen mukaisessa kehityksessä on nähtävissä positiivisia riskejä.

Hallitus uskoo, että aiemmin sekä puolivälitarkastelussa huhtikuussa 2017 päätetyillä toimilla
hallitusohjelman tavoite 72 prosentin työllisyysasteesta saavutetaan 2019. Tämä tarkoittaisi
myös, että keskipitkän aikavälin tavoite saavutetaan tavoitellusti v. 2019. Hallitus tarkastelee ti-
lannetta seuraavan kerran vuoden 2018 talousarvioletyksen valmistelun sekä kevään 2018 julki-
sen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä ja tekee tarvittaessa lisätoimia.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan noudattaminen

Suomi on vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osassa ja sitä koskevat ennaltaehkäi-
sevän osan mukaiset vaatimukset, jotka liittyvät edistymiseen keskipitkän aikavälin tavoitetta
kohti. Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista tai edistymistä sitä kohti arvioidaan kahden
pilarin, rakenteellisen jäämän muutoksen ja menosäännön avulla.

Rakenteellisen jäämän kehitys

Vuonna 2016 Suomelta edellytettiin 0,5 % BKT:sta rakenteellista sopeutusta kohti keskipitkän
aikavälin tavoitetta. Kun huomioidaan vuodesta 2015 kasvaneet pakolaiskustannukset, sopeutus-
vaatimus laskee 0,3 prosenttiin BKT:sta.³⁾ Rakenteellinen jäämä parani v. 2016 0,3 % BKT:sta,
ts. vaadittuun sopeutukseen päästiin. Kun v. 2015 Suomi pääsi vaadittuun sopeutukseen, myös
kumulatiivisesti vuosina 2015—2016 vaadittuun sopeutukseen on päästy.

Vuonna 2017 Suomelta edellytetään neuvoston heinäkuussa 2016 hyväksymien maakohtaisten
suositusten mukaan 0,6 % BKT:sta rakenteellista sopeutusta kohti keskipitkän aikavälin tavoitet-
ta. Kun v. 2016 rakenteellisen jäämän taso oli odotettua parempi (-0,9 % suhteessa BKT:hen) ja
etäisyys keskipitkän aikavälin tavoitteeseen näin ollen 0,4 % BKT:sta, niin vuoden 2017 sopeu-

¹⁾ <http://vm.fi/julkaisu?pubid=14301>

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

³⁾ Vuonna 2015 lisääntyneiden maahanmuutosta johtuvien kustannusten vaikutus rahoitusasemaan oli noin 0,1 % suhteessa
BKT:hen. Vuonna 2016 maahanmuuttokustannukset kasvoivat noin 0,2 % suhteessa BKT:hen vuoteen 2015 verrattuna.
Tarkimmat luvut löytyvät taulukosta 9.

tusvaatimus laskee 0,4 prosenttiin BKT:sta. Lisäksi Suomi on syksyllä 2016 vuoden 2017 alustavassa talousarviosuunnitelmassa hakenut rakenneuudistuslausekkeen hyödyntämistä v. 2017. Hallituksen rakenneuudistusohjelma, erityisesti kilpailukyky sopimus, eläkeuudistus sekä sote- ja maakuntauudistus, on talouden sopeutumisen kannalta kriittinen ja rakenneuudistuslausekkeen vaatimusten mukainen. Riittävä turvamarginaali 3 prosentin viitearvoon ei vaarannu, vaikka erityisesti kilpailukyky sopimuksella siihen liittyvine veronkevennyksineen on huomattavia lyhyen aikavälin kustannuksia, jotka heikentävät julkista taloutta v. 2017. Rakenneuudistuksia ja niiden vaikutuksia on kuvattu tarkemmin vuoden 2017 talousarviosuunnitelmassa. Suomi haki alustavassa talousarviosuunnitelmassa myös investointilausekkeen hyödyntämistä v. 2017. Jos Suomen katsotaan voivan hyödyntää rakenneuudistuslauseketta, se pystyisi hyödyntämään myös investointilauseketta v. 2017.

Komissio totesi syksyllä tekevänsä lopullisen arvion joustavuuslausekkeiden myöntämisestä kevään arvion yhteydessä. Komissio totesi tulevansa tällöin kiinnittämään erityistä huomiota uskotaviin suunnitelmiin, jotka johtavat Suomen palaamiseen sopeutumisuralle kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta sekä edistymiseen rakenneuudistuksissa ottaen huomioon heinäkuussa 2016 annetut maakohtaiset suositukset.

Jos Suomelle myönnetään sen hakema 0,5 % BKT:sta jousto rakenneuudistuslausekkeen ja 0,1 % jousto investointilausekkeen perusteella, vuoden 2017 sopeutusvaatimus laskee -0,2 prosenttiin BKT:sta, ts. rakenteellinen jäämä saa heikentyä 0,2 % BKT:sta v. 2017.

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattoman ennusteen mukaan rakenteellinen jäämä heikkenee v. 2017 0,7 % BKT:sta. Rakenteellisen jäämän heikkeneminen voimakkaasti v. 2017 johtuu kilpailukyky sopimuksesta sekä siihen liittyvistä veroalennuksista. Lisäksi heikentymistä selittää se, että rakenteellisen jäämän suhdannekomponentti on heikompi tänä vuonna kuin v. 2016. Poikkeama vaaditusta sopeutuksesta on riippumattoman ennusteen mukaan siis noin 0,5 % suhteessa BKT:hen. Myös kumulatiivinen poikkeama 2016—2017 on lähellä merkittävän poikkeaman rajaa. Arvioon liittyy kuitenkin runsaasti epävarmuuksia ja se tarkentuu aineistopäivitysten myötä, ja asia varmistuu lopullisesti jälkikäteistarkastelussa keväällä 2018.

Vuoden 2018 rakenteellisen rahoitusaseman sopeutusvaatimus määritellään seuraavissa maakohtaisissa suosituksissa kesällä 2017. Riippumattoman ennusteen mukaan rakenteellinen jäämä paranee 0,1 % BKT:sta, mikä tarkoittaa, että rakenteellinen rahoitusasema lähenee jälleen keskipitkän aikavälin tavoitetta. Hallitus tavoittelee kuitenkin edelleen tavoiteuran mukaiseen sopeutukseen pääsemistä, ja uskoo, että puoliväliriihessä päätetyt toimet, kun ne tarkentuessaan pystytään ottamaan ennusteessa huomioon, riittävät tähän.

Menosääntö

Vuonna 2016 menosääntöä on noudatettu (0,5 % BKT:sta marginaalilla). Myös kumulatiivisesti 2015—2016 menosääntöä on noudatettu (1,0 % BKT:sta marginaalilla).¹⁾

Riippumattoman ennusteen mukaan v. 2017 poikkeama menosäännöstä jää mahdollisen joustolausekkeiden myöntämisen myötä alle merkittävän poikkeaman rajan. Kumulatiivisesti 2016—2017 menosääntöä on noudatettu. Kuten rakenteellisen jäämänkin kohdalla arvioon liittyy run-

¹⁾ Menosääntöä laskettaessa on huomioitu pakolaiskustannukset sekä v. 2015 että v. 2016.

saasti epävarmuuksia ja se tarkentuu aineistopäivitysten myötä, ja asia varmistuu lopullisesti jälkikäiteistarkastelussa keväällä 2018.

Vuoden 2018 osalta menosäännön arvioiminen luotettavasti tässä kohdin ei ole mahdollista.

Kokonaisarvio edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta

Kun sekä rakenteellista jäämää että menosääntöä koskevia pilareita on noudatettu v. 2016 sekä kumulatiivisesti 2015—2016, kokonaisarvio vuodesta 2016 on, että Suomi noudatti vakausta ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan vaatimuksia.

Suomi on hakenut sekä rakenneuudistus- että investointilausekkeiden hyödyntämistä v. 2017. Mikäli Suomelle myönnetään lausekkeiden käyttö, sopeutusvaatimus vuodelle 2017 alenee. Rakenteellisen jäämän ja menosäännön tarkastelu v. 2017 sekä kumulatiivisesti 2016—2017 osoittaa, että ennaltaehkäisevän osan määräyksiä on noudatettu vähintään laajasti ottaen. Merkittävän poikkeaman riskiä ei voida kuitenkaan pois sulkea. Arvio tarkentuu aineistopäivitysten myötä, ja asia varmistuu lopullisesti jälkikäiteistarkastelussa keväällä 2018.

Vuonna 2018 lähennytään jälleen keskipitkän aikavälin tavoitetta. Sopeutusvaatimus vuodelle 2018 määritellään kuitenkin vasta maakohtaisissa suosituksissa kesällä 2017. Myöskään menosäännön arviointi luotettavasti ei tässä kohdin ole vielä mahdollista. Hallituksen tavoiteura v. 2018 noudattaa ennaltaehkäisevän osan määräyksiä.

Valtioneuvoston arvio edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta

Valtioneuvoston arvion mukaan Suomi on lähestynyt keskipitkän aikavälin tavoitetta maakohtaisissa suosituksissa edellytetyllä tavalla v. 2016.

Vuoden 2017 arvio on tällä hetkellä hyvin epävarma, liittyen myös siihen, myönnetäänkö Suomelle sen hakema joustolausekkeiden käyttö. Rakenteellisen rahoitusaseman ja menosäännön tarkastelu olettaen, että lausekkeet myönnetään, sekä v. 2017 että kumulatiivisesti 2016—2017 osoittaa, että ennaltaehkäisevän osan määräyksiä on noudatettu vähintään laajasti ottaen. Merkittävän poikkeaman riskiä ei voida kuitenkaan pois sulkea. Arvio tarkentuu aineistopäivitysten myötä, ja asia varmistuu lopullisesti jälkikäiteistarkastelussa keväällä 2018.

Vuonna 2018 lähennytään jälleen keskipitkän aikavälin tavoitetta. Sopeutusvaatimus vuodelle 2018 määritellään kuitenkin vasta maakohtaisissa suosituksissa kesällä 2017. Myöskään menosäännön arviointi luotettavasti ei tässä kohdin ole vielä mahdollista. Hallituksen tavoitteena on tavoiteuran mukaiseen sopeutukseen pääseminen ja ennaltaehkäisevän osan noudattaminen v. 2018. Hallitus tarkastelee tilannetta seuraavan kerran vuoden 2018 talousarvioesityksen valmistelun sekä kevään 2018 julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä ja tekee tarvittaessa lisätoimia.

Finanssipoliittisen lain (869/2012) 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ryhtyy tarpeelliseksi katsomiinsa julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa sen arvion mukaan on keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama.

Alijäämä- ja velkakriteerin noudattaminen

Julkisen talouden alijäämä pieneni 1,9 prosenttiin BKT:sta v. 2016, mikä on selvästi komission ja valtiovarainministeriön kansantalousosaston viimeisimpiä ennusteita parempi. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattoman ennusteen mukaan alijäämä heikentyisi v. 2017 2,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen, mutta pysyisi kuitenkin selvästi 3 prosentin viitearvon alapuolella. Hallitus sitoutui kirjeessään komissiolle 27.10.2016 ryhtyvän lisätoimiin, mikäli ne ovat välttämättömiä alijäämän pitämiseksi 3 prosentin viitearvon alapuolella, ml. v. 2017. Näin ollen voidaan katsoa, että riittävä turvamarginaali 3 prosentin viitearvoon säilyy myös v. 2017. Riippumattoman ennusteen mukaan v. 2018 alijäämä jatkaa parantumista 2,0 prosenttiin BKT:sta ja v. 2019 1,7 prosenttiin BKT:sta. Näin ollen alijäämäkriteeri täyttyy eikä alijäämäviitearvon rikoutumista voi pitää riskinä.

Vaikka velka on ylittänyt 60 prosentin viitearvon vuodesta 2014 alkaen, velkakriteeri täyttyi komission arvion mukaan kuitenkin vuosina 2014 ja 2015.¹⁾ Vuoden 2016 osalta velkakriteerin arvioidaan edelleen täyttyvän, sillä merkittävänä tekijänä tarkasteltava suhdannekorjattu velka jää alle 60 prosentin v. 2016. Komissio on aiemmissa arvioissaan katsonut tämän riittävän perusteluksi velkakriteerin täyttymiselle. Lisäksi Suomi noudattaa vähintään laajasti ottaen ennaltaehkäisevän osan vaatimuksia vuosina 2016 ja 2017, mikä tukee positiivisen arvion tekemistä velkakriteerin noudattamisesta v. 2016. Komissio arvioi velkakriteerin täyttymistä vuoden 2016 osalta toukokuussa 2017.

Vuonna 2017 velkasuhde nousee 64,7 prosenttiin BKT:sta. Velkakriteerin täyttymistä vuoden 2017 osalta tarkastellaan keväällä 2018, jolloin keskeistä lienee arvio ennaltaehkäisevän osan noudattamisesta vuosina 2017 ja 2018.

Suomen kohdalla on huomioitava, että vaikka julkinen velka on ylittänyt 60 prosentin rajan, julkisen sektorin nettovarallisuus on positiivinen ja yksi suurimpia OECD-maiden joukossa (53 % BKT:stä). Teoriassa julkisyhteisöjen velkaa voitaisiin pienentää ohjaamalla työeläkerahastojen investointeja. Työeläkelaitoksilla on kuitenkin autonomia päättää sijoituksistaan ja hallitus kunioittaa sitä. Edelleen matalien korkojen ympäristö heikentää valtion sijoitusten tuottoja. Sijoitukset ovat suuremmat kuin vastuut, joten matalien korkojen ympäristö ei tuota vastuiden nimelisestä pienentymisestä johtuvia satunnaistuloja.

Hallituksen tavoitteleman rakenteellisen jäämän sopeutusuran sekä keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisen v. 2019 seurauksena myös velkasuhde kääntyisi laskuun v. 2018.

Arvio edistymisestä vuoden 2016 maakohtaisissa suosituksissa

Suomen saama julkista taloutta koskeva suositus on ”sopeuttaa julkista taloutta vuosittain kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta 0,5 % suhteessa BKT:hen v. 2016 ja 0,6 % v. 2017; käyttää mahdollisia satunnaistuloja nopeuttaakseen julkisen talouden velkasuhteen pienentämistä; ja varmistaa, että hallintouudistus, jolla pyritään parantamaan sosiaali- ja terveystalouden kustannustehokkuutta, hyväksytään ja toteutetaan oikea-aikaisesti.”

¹⁾ http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures/finland_en

Edistymistä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta on arvioitu edellä. Vuonna 2016 Suomi on päässyt maakohtaisten suositusten mukaisiin tavoitteisiin ja vaadittuun sopeuttamiseen, mutta vuoteen 2017 kohdistuu riski, että maakohtaisissa suosituksissa edellytetystä sopeutuksesta jäädään. Satunnaistuloja ei ole ollut v. 2016. Kuten aiemminkaan, Suomi ei hyödy matalien korkojen ympäristöstä.

Sote- ja maakuntauudistus on pitkän tähtäimen projekti, jonka toteuttamisessa hallitus on maakohtaisten suositusten antamisen jälkeen edistynyt suunnitelmien mukaisesti. Uudistuksen toimeenpanoa koskeva valmistelutyö on käynnissä valtakunnallisesti ja maakuntakohtaisesti ja uudistuksen on määrä astua voimaan 1.1.2019. Uudistusta kuvataan tarkemmin Suomen kansallisessa uudistusohjelmassa.

Vertailu muihin ennusteisiin ja herkkyysanalyysi

Hallituksen asettamien tavoitteiden, jotka ovat sopusoinnussa MTO:n saavuttamisen kanssa v. 2019, vertailu riippumattomaan ennusteeseen on esitetty luvussa 3.2. Vertailu komission talviennusteeseen vuosien 2016—2018 osalta on esitetty alla olevassa taulukossa.

Hallituksen tavoiteskenaariota koskeva herkkyysanalyysi muodostuu valtiovarainministeriön kansantalousosaston itsenäisestä ennusteesta sekä helmikuussa 2017 julkaisemasta Julkisen talouden haasteet julkaisusta.¹⁾

Taulukko. Vertailu komission edelliseen ennusteeseen

	Komission talviennuste, helmikuu 2017				VM huhtikuu 2017			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017 ¹⁾	2018 ²⁾
BKT, muutos, %	0,3	1,5	1,2	1,5	0,3	1,4	1,2	1,8
Työttömyysaste, %	9,4	8,8	8,6	8,3	9,4	8,8	8,5	7,2
Julkisyhteisöjen rahoitusasema, % BKT:sta	-2,7	-2,2	-2,3	-1,8	-2,7	-1,9	-2,3	-1,6
Rakenteellinen jäämä, % BKT:sta	-1,1	-1,2	-1,5	-1,4	-1,2	-0,9	-1,7	-1,1
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta	63,5	63,7	65,6	66,5	63,7	63,6	64,7	64,5

¹⁾ Vuoden 2017 kehitys perustuu valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan ennusteeseen.

²⁾ Vuoden 2018 kehitys perustuu hallituksen tavoiteuran mukaiseen kehitykseen.

Taulukko 1a. Makrotalouden näkymät

	2016	2016	2017	2018	2019	2020
	mrd. euroa					
BKT:n määrä	189,6	1,4	1,2	1,8	2,0	1,0
BKT käyvin hinnoin	214,1	2,2	2,4	3,4	3,9	2,9

¹⁾ <http://vm.fi/julkaisu?pubid=17402>

Taulukko 1a. Makrotalouden näkymät

	2016	2016	2017	2018	2019	2020
	mrd. euroa					
BKT:n määrän komponentit						
Yksityiset kulutusmenot	118,8	2,0	1,1	1,4	1,4	0,8
Julkiset kulutusmenot	51,9	0,5	-0,4	-0,5	0,1	0,0
Pääoman muodostus	45,8	5,2	2,8	3,1	3,3	1,1
Varastojen muutos (% BKT:sta)	1,1	0,4	0,6	0,6	0,6	0,6
Tavaroiden ja palvelusten vienti	75,7	0,5	2,9	5,7	5,9	3,8
Tavaroiden ja palvelusten tuonti	78,3	2,5	3,1	4,4	4,4	3,0
Laskennallinen vaikutus BKT:n kasvuun, %-yksikköä						
Kotimainen lopputuotekysyntä	216,5	2,3	1,1	1,3	1,5	0,7
Varastojen muutos	1 116,0	-0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Nettovienti	-2,6	-0,7	-0,1	0,4	0,5	0,3

Taulukko 1b. Hintaindeksien kehitys

	2016	2017	2018	2019	2020
BKT:n hinta	0,8	1,2	1,6	1,8	1,9
Yksityisen kulutuksen hinta	0,6	1,1	1,2	1,4	1,6
Vientihintaindeksi	-2,4	1,8	1,9	1,7	1,7
Tuontihintaindeksi	-1,8	2,1	2,1	1,8	1,8

Taulukko 1c. Työmarkkinoiden kehitys

	2016	2016	2017	2018	2019	2020
	taso					
Työllisyys, 1000 henkeä	2448	0,5	0,4	1,9	1,9	0,4
Työttömyysaste (%)	237	8,8	8,5	7,2	6,0	5,8
Työn tuottavuus, henkeä	77,5	0,9	0,8	-0,2	0,0	0,6
Palkansaajakorvaukset	104,3	1,8	-0,6	2,5	2,9	2,7

Taulukko 1d. Sektorikohtaiset taseet, % BKT:sta

	2016	2017	2018	2019	2020
Suomen nettoluotonanto ulkomaille	-1,3	-1,4	-1,1	-0,6	-0,3
Tilastollinen ero	-0,5				

Taulukko 2a. Julkisyhteisöjen näkymät, % BKT:sta

	2016	2016	2017	2018	2019	2020
	milj. euroa					
Nettoluotonanto alasektoreittain (EDP B.9)						
1. Julkisyhteisöt yhteensä	-4 100	-1,9	-2,3	-1,6	-0,8	-0,2
2. Valtio	-5 858	-2,7	-2,7	-1,8	-0,9	-0,5
3. -	0	0,0				
4. Paikallishallinto	-1 039	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4
5. Sosiaaliturvarahastot	2 797	1,3	0,9	0,7	0,5	0,6
Julkisyhteisöt (S13)						
6. Tulot yhteensä	116 045	54,2	52,9	52,3	51,6	51,8
7. Menot yhteensä	120 145	56,1	55,2	53,9	52,5	52,1
8. Nettoluotonanto	-4 100	-1,9	-2,3	-1,6	-0,8	-0,2
9. Korkomenot	2 275	1,1	0,9	0,9	0,8	0,8
10. Perusjäämä	-1 825	-0,9	-1,4	-0,7	0,0	0,6
11. Kertaluonteiset toimet	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulolajit						
12. Verotulot (12=12a+12b+12c)	66 971	31,3	30,7	30,4	30,1	30,1
12a. Tuotannon ja tuonnin verot	30 877	14,4	14,2	13,9	13,6	13,5
12b. Tuloverot	35 572	16,6	16,2	16,2	16,1	16,2
12c. Pääomaverot	522	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
13. Sosiaaliturvamaksut	27 989	13,1	12,4	12,2	12,0	12,1
14. Omaisuustulot	6 064	2,8	2,8	2,9	2,9	3,0
15. Muut tulot (15=16-12-13-14)	15 021	7,0	7,0	6,9	6,6	6,6
16. = 6. Tulot yhteensä	116 045	54,2	52,9	52,3	51,6	51,8
josta: Veroaste (D2+D.5+D.61+D.91-D.995)	95 131	44,5	43,2	42,7	42,2	42,3
Menolajit						
17. Palkansaajakorvaukset + välituotekäyttö	52 319	24,4	23,9	23,3	23,4	23,2
17a. Palkansaajakorvaukset (eli palkat + työnantajan sotumaksut)						
17b. Välituotekäyttö						
18. Sosiaaliset tulonsiirrot (18=18a+18b)	48 411	22,6	22,6	21,9	20,7	20,7
josta työttömyyskorvaukset	5 202	2,6	2,4	2,2	2,0	2,0
18a. Luontoismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot						
18b. Rahamääräiset sosiaalietuudet						
19. = 9. Korkomenot	2 275	1,1	0,9	0,9	0,8	0,8
20. Tukipalkkiot	2 669	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
21. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	8 325	3,9	3,9	4,0	3,9	3,8
22. Pääomansiirrot	852	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
23. Muut menot (23 = 24 -17-18-19-20-21)	5 294	2,5	2,4	2,3	2,1	2,1
24. = 7. Menot yhteensä	120 145	56,1	55,2	53,9	52,5	52,1
josta: Julkinen kulutus						

Taulukko 2b. Tulot ja menot muuttumattomalla politiikalla, % BKT:sta¹⁾

	2016	2016	2017	2018	2019	2020
	milj. euroa					
Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	116 045	54,2	52,9	52,6	52,2	52,4
Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	120 145	56,1	55,2	54,7	54,0	53,5

¹⁾ Muuttumattoman politiikan ura vastaa julkisen talouden suunnitelman pohjana toimivaa valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumatonta ennustetta.

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

	2016	2016	2017	2018	2019	2020
	milj. euroa					
EU:n ohjemien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	1 115	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	798	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1
Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	526	0,2	-0,7	-0,2	-0,2	0,0
Korvamerkitöillä tuloilla rahoitetut menot	50	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Taulukko 3. Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin, % BKT:sta

	COFOG-luokka	2015
Yleinen julkishallinto	1	8,5
Puolustus	2	1,3
Yleinen järjestys ja turvallisuus	3	1,2
Elinkeinoelämän edistäminen	4	4,8
Ympäristönsuojelu	5	0,2
Asuminen ja yhdyskunnat	6	0,4
Terveystieteiden huolto	7	7,2
Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto	8	1,5
Koulutus	9	6,2
Sosiaaliturva	10	25,6
Menot yhteensä	Yht.	57,0

Taulukko 4. Julkisyhteisöjen velkakehitys, % BKT:sta

	2016	2017	2018	2019	2020
Bruttovelan taso, % BKT:sta	63,6	64,7	64,5	63,8	62,7
Bruttovelan muutos, %-yks.	-0,1	1,2	-0,2	-0,8	-1,0
Perusjäämä	-0,9	-1,4	-0,7	0,0	0,6

Taulukko 4. Julkisyhteisöjen velkakehitys, % BKT:sta

	2016	2017	2018	2019	2020
Korkomenot	1,1	0,9	0,9	0,8	0,8
Virta-varantokorjauserät	-2,0	-1,2	-1,8	-1,6	-1,3
Velan implisiittinen korko (= sulautetut korkomenot per edellisvuoden velkataso * 100)	1,7	1,5	1,4	1,3	1,3

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

	2016	2017	2018	2019	2020
BKT:n määrän %-muutos	1,4	1,2	1,8	2,0	1,0
Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä	-1,9	-2,3	-1,6	-0,8	-0,2
Korkomenot	1,1	0,9	0,9	0,8	0,8
Kertaluonteiset toimet	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rakenteellinen jäämä	-0,9	-1,7	-1,1	-0,5	0,0

Taulukko 6. Erot edelliseen vakaushjelmaan nähden

	2016	2017	2018	2019	2020
BKT:n kasvu (%)					
VO-2016 huhtikuu	0,9	1,2	1,2	1,1	1,1
VO-2017 huhtikuu	1,4	1,2	1,7	1,9	1,0
Ero, %-yks. ¹⁾	0,5	0,0	0,5	0,8	-0,1
Julkistalouden rahoitusjäämä, % BKT:sta					
VO-2016 huhtikuu	-2,5	-2,1	-1,8	-1,5	-1,3
VO-2017 huhtikuu	-1,9	-2,3	-1,6	-0,8	-0,2
Ero, %-yks. ¹⁾	0,6	-0,2	0,2	0,6	1,1
Julkisyhteisöjen bruttovelka, % BKT:sta					
VO-2016 huhtikuu	65,0	66,7	67,4	67,4	67,2
VO-2017 huhtikuu	63,6	64,7	64,5	63,8	62,7
Ero, %-yks. ¹⁾	-1,5	-1,9	-2,8	-3,6	-4,5

¹⁾ Vuoden 2016 Vakaushjelma laadittiin perustuen muuttumattoman politiikan oletukseen

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

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Kokonaismenot	46,8	54,8	52,1	56,3	57,0	58,0	60,9
Josta: ikäsidonnaiset menot	23,2	27,1	29,8	32,2	32,0	31,6	32,4
Kokonaistulot	51,9	52,1	51,8	53,7	52,6	52,2	52,0

Taulukko 7a. Ehdolliset vastuut, % BKT:sta

	2015	2016
Valtion takuut	21,5	-
joista rahoituslaitoksille	1,9	-

Taulukko 8. Taustaoletukset¹⁾

	2016	2017	2018	2019
3 kk EURIBOR-korko	-0,3	-0,3	-0,2	0,0
Obligaatiokorko 10 v.	0,4	0,6	1,0	1,4
USD/EUR-valuuttakurssi	1,1	1,0	1,0	1,0
Nimellinen efektiivinen valuuttakurssi	1,1	0,3	0,0	0,0
Maaailman (poislukien EU) BKT-kasvu	3,2	3,7	3,9	3,9
EU-28 BKT-kasvu	1,9	1,8	1,8	1,8
Tärkeimpien vientimarkkinoiden BKT-kasvu	0,5	3,6	3,9	3,9
Maaailmankaupan kasvu	1,4	3,0	3,6	3,7
Raakaöljy (USD/barreli)	45,0	54,0	56,0	58,0

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

Taulukko 9. Lisääntyneen maahanmuuton vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan

	2014	2015	2016	2017
	milj. euroa			
Turvapaikanhakijoiden vastaanottokustannukset	81	183	627	242
Hallinnolliset kustannukset		6	23	19
Kontribuutio Turkin rahastoon			8	11
Muut kustannukset ja toimet	191	193	89	175
Vaikutus rahoitusasemaan	272	381	747	446

Taulukko 10. Lisääntyneen maahanmuuton vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, tilinpidon mukaisesti

	2014	2015	2016	2017
	milj. euroa			
Palkansaajakorvaukset	70	111	110	68
Välituotekäyttö	192	250	490	184
Sosiaaliset tulonsiirrot	10	20	139	183
Vaikutus rahoitusasemaan	272	381	739	435
Kompensaatiot EU:lta			8	11
Vaikutus rahoitusasemaan pl. EU:lta saadut osuudet	272	381	731	424
suhteessa BKT:hen	0,13	0,18	0,34	0,19

Taulukko 11. Lisätietoa

	2014	2015	2016
Saapuneiden turvapaikkahakijoiden lukuäärä	3 651	32 476	5 657
Positiivisen päätöksen saaneiden turvapaikkahakijoiden lukuäärä	1 346	1 879	7 745