

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

VM/2266/02.02.00.00/2015

14.4.2016

Jakelussa mainitut

JULKISEN TALouden SUUNNITELMA VUOSILLE 2017—2020

Julkisen talouden suunnitelma toimii samalla Suomen vakausohjelmana sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta. Vakausohjelmaan liittyvät erityiset tiedot on esitetty liitteessä 4.

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

1. Talouden haasteet ja talouspolitiikan linja

Julkisen talouden menot rahoitetaan taloudellisen toimeliaisuuden synnyttämistä tuloista. Kotitaloudet ja yritykset maksavat veroa tuloistaan ja kulutuksestaan. Lisäksi julkisen sektorin omistukset tuottavat sille omaisuustuloja. Siksi talouden hidas kasvu on iso haaste Suomen julkiselle taloudelle.

Suomen talous on viime vuodet ollut vaikeassa tilanteessa. Bruttokansantuote on supistunut useana vuonna. Työttömyys on kasvanut ja työttömyysjaksot ovat pidentyneet. Matalasuhdanne on osoittautunut ennakoitua pidemmäksi ja syvemmäksi. Samaan aikaan teollisuuden rakennemuutos, alhaiset investoinnit, pitkittyessään rakenteelliseksi muodostunut työttömyys ja väestön ikärakenteen muutos ovat heikentäneet talouden kasvun edellytyksiä.

Ikärakenteen muutos jatkuu voimakkaana lähes kahden seuraavan vuosikymmenen ajan. Tänä aikana pääasiassa vain kokonaistuottavuuden kasvu kasvattaa talouden kokonaistuotantoa. Tältä pohjalta talouden kasvupotentiaalin voi arvioida asettuvan 1—1½ prosenttiin pitkällä aikavälillä.

Vaikeat ajat ovat heijastuneet voimakkaasti julkiseen talouteen. Julkisen talouden rahoitusasema on heikentynyt ja velka kasvanut nopeasti. Julkisen talouden alijäämä ylitti 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen v. 2014. Vuonna 2015 alijäämä pieneni, mutta julkinen velka kohosi jo yli 60 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Talouden matalasuhdanteen väistyessä julkisen talouden rahoitusasema kohenee vähitellen. Myös hallituksen toimet julkisen talouden vakauttamiseksi kohentavat rahoitusasemaa. Silti julkisen talouden rahoitusasema uhkaa lukkiutua rakenteelliseen epätasapainoon. Nähtävissä oleva talouskasvu ei riitä rahoittamaan julkisen talouden nykyisiä rakenteita ja lainsäädännön kansalaisille takaamia etuuksia ja julkisia palveluja pitkällä aikavälillä.

Tällaisessa tilanteessa finanssi- ja muussa talouspolitiikassa täytyy löytää tasapaino kotimaisen kysynnän tukemiseksi yli taantuman, julkisen talouden velkaantumisen taittamiseksi keskipitkällä aikavälillä sekä talouden kasvun edellytysten kohentamiseksi ja julkisen talouden kestävyuden varmistamiseksi pitkällä aikavälillä.

Tarkoituksenmukaista talouspolitiikan kokonaisuutta valittaessa täytyy tuntea talouden heikon kehityksen taustalla vaikuttavat tekijät. Suomessa nämä tekijät ovat suurelta osin rakenteellisia. Kotimaisen kysynnän tukeminen ei ratkaise ongelmia, jotka johtuvat talouden rakenteista ja niiden muutoksesta. Julkisen talouden toimet, joilla pyritään tukemaan kysyntää, ovat mielekkäitä, jos ne samalla edistävät talouden rakennemuutosta ja tukevat tuotannon edelly-

tyksiä tulevaisuudessa. Kestävää kasvua syntyy vain yrityksissä syntyvien innovaatioiden ja tuottavuuden kasvun kautta.

Suomessa yhteiskunnan vahvat ja vakaat perusrakenteet, terveydenhoito, koulutus, julkinen sosiaalivakuutus, pankki- ja rahoitusjärjestelmä ja euroalueen jäsenyys vahvistavat kotitalouksien ja yritysten kykyä sietää riskejä. Ne luovat hyvät lähtökohdat innovaatioille ja tuottavuuden kasvulle.

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 toiminnaista ja menojen uudelleenohjauksista niin, että toimet yhdessä vahvistavat julkista taloutta n. 4 mrd. eurolla vuoteen 2019 mennessä. Hallituksen 5.4.2016 tekemien päätösten myötä kokonaisuus on täyttymässä.

Työllisyyden ja talouden kasvun edellytyksiä hallitus pyrkii vahvistamaan verotuksen keinoin sekä talouden kilpailukykyä ja tuottavuuden kasvua tukevin toimin. 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.

Pidemmillä aikavälillä vaikuttavista toiminnaista keskeisimpiä ovat julkisen sektorin kustannusten karsinta mm. kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita vähentämällä ja digitalisaatiota hyödyntämällä sekä sote- ja aluehallintouudistus. Uudistukset ovat valmisteluvaiheessa ja etenevät suunnitellun aikataulun mukaisesti. Näillä toiminnailla hallitus pyrkii hidastamaan julkisten menojen kasvua noin 4 mrd. eurolla pitkällä aikavälillä.

Lisäksi eduskunta on hyväksynyt edellisen hallituksen alulle paneman eläkeuudistuksen. Uudistus tulee voimaan vuoden 2017 alusta ja vahvistaa julkisen taloutta pitkällä aikavälillä.

2. Kansalliset julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt

Julkisen talouden suunnitelma kokoaa julkista taloutta koskevan päätöksenteon. Suunnitelmassaan hallitus tarkastelee julkista taloutta kokonaisvaltaisesti ja tekee linjauksia ja valintoja, jotka muodostavat myöhemmälle lainsäädännön ja budjetin valmistelulle pitävän perustan. Julkisen talouden suunnitelma sisältää valtionaloutta, kuntataloutta, 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.

Rahoitusasematavoitteet

Hallitus on päättänyt seuraavista vaalikauden nimellisistä rahoitusasematavoitteistaan:

- valtionalouden alijäämä korkeintaan ½ % suhteessa BKT:seen.
- kuntatalouden alijäämä korkeintaan ½ % suhteessa BKT:seen.
- työeläkerahastojen ylijäämä n. 1 % suhteessa BKT:seen.
- muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema n. 0 % suhteessa BKT:seen.

Hallitus arvioi, että edellä päätetyt tavoitteet johtavat keväällä 2013 asetetun ja syksyllä 2016 vahvistetun keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO), -0,5 % BKT:sta rakenteellinen rahoitusasema, saavuttamiseen tai sitä vahvempaan rakenteelliseen rahoitusasemaan. Hallituksen päättämät toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi kuvataan alasektorittain luvuissa 5—7. Luvussa 8 tarkastellaan hallituksen toimenpiteiden kokonaisvaikutusta julkiseen talouteen.

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 kokonaiskehukseen, johon tehdään vuosittain vain tarvittavat hinta- ja kustannustasokorjaukset sekä rakennekorjaukset. Kehysjärjestelmä rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Säännön tarkoituksena on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää.

Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän n. 80 prosentille valtion talousarviomenoista. Valtiontalouden kehyksen ulkopuolelle jäävät mm. suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, valtionvelan korkomenot ja finanssisijoitukset. Vuosittaisissa kehyspäättöksissä 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 euromääräisen rajoitteen valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Kuntatalouden menorajoitetta ja valtion toimenpiteiden vaikutusta kuntatalouteen käsitellään luvussa 6.

3. Taloudelliset lähtökohdat

Tässä luvussa ja liitteessä 1 esitellään tiivistetysti valtiovarainministeriön makrotalouden kehitystä koskeva ennuste, johon julkisen talouden suunnitelma perustuu. Valtiovarainministeriön makrotalouden ennuste laaditaan ministeriön kansantalousosastolla riippumattomasti (869/2012, 2 a §). Talouden näkymät kuvataan kattavasti valtiovarainministeriön Taloudellisessa katsauksessa.

3.1. Talouden näkymät

Talouden suhdannenäkymät 2016—2018

Suomen kansantalous kasvoi 0,5 % v. 2015 kolmen taantumavuoden jälkeen. Vaimean kasvun lähteinä olivat vuoden 2015 alussa vienti sekä kulutus ja loppuvuodesta eritoten investoinnit. Ennusteen mukaan v. 2016 Suomen talous kasvaa 0,9 % edelliseen vuoteen verrattuna. Vuosien 2017 ja 2018 kasvuksi ennustetaan vaimeat 1,2 %.

Maailmantalouden – ja kaupan kasvunäkymät ovat vaatimattomat. Maailmankauppa kasvaa 3 % v. 2016 ja kasvu kiihtyy v. 2018 vain 5 prosenttiin. Useiden Suomelle tärkeiden kauppakumppaneiden talouksien ennustetaan kehittyvän varsin suotuisasti. Yhdysvaltojen kasvunäkymät ovat edelleen hyvät: seuraavien muutaman vuoden aikana talous kasvaa n. 2,5 %. Ruotsin talous kasvoi v. 2015 erittäin nopeasti, 4,5 %.

Suomen viennin kehitys jää edelleen maailmankauppaa vaisummaksi ja siten markkinaosuuksien menettäminen kansainvälisessä kaupassa jatkuu. Lähivuosien taloudellista aktiviteettia kannattelee etupäässä yksityinen kulutus ja investoinnit.

Energian, erityisesti öljyn, hinnan alhaisuus edesauttaa energiaintensiivisen talouden, kuten Suomen, kasvunäkymiä. Voimakkain vaihe energian ja raaka-aineiden hintojen alenemisessa on ohitettu ja öljyn kohdalla hinta kääntyy maltilliseen nousuun. Vuonna 2017 kuluttajahintojen nousu kiihtyy 1,3 prosenttiin. Nimellisansiot nousevat ennusteperiodin aikana noin prosentin verran vuosittain. Ennustetulla kehityksellä kilpailukykyämme paranee esimerkiksi Ruotsiin ja Saksaan verrattuna.

Investoinnit kääntyvät v. 2016 selvään kasvuun ja se jatkuu laaja-alaisena koko ennustejakson ajan. Yksityisen kulutuksen kasvua tukee v. 2016 maltillinen hintakehitys. Vuosina 2017—2018 kulutuksen kasvu jatkuu hieman reaalitylojen kehitystä nopeampana kuluttajien luottamuksen vahvistuessa.

Taloukasvun elpymisen myötä työllisten lukumäärä kääntyy 0,3 prosentin kasvuun v. 2016. Työllisyyden koheneminen jatkuu koko ennustejakson ajan. Vuoteen 2018 mennessä työttömyysaste alenee 8,7 prosenttiin.

Keskipitkän aikavälin näkymät

Kasvun käynnistymisestä huolimatta taloukasvun odotetaan olevan hidasta myös vuosina 2019 ja 2020. Teollisuudessa ja koko taloudessa on jo vuosia ollut käynnissä rakennemuutos, mikä on vaikuttanut myös talouden pidemmän ajan 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 taloukasvun 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 totuttiin.

Työpanoksen ja kokonaistuottavuuden lisäksi talouden tuotantoedellytyksiin vaikuttaa pääomakanta. Useita vuosia jatkunut matala investointiaste on osaltaan hidastanut pääomakannan kasvua ja siten heikentänyt tulevaa talouden kasvupotentiaalia. Kokonaisuutena talouden ennakoitaan kasvavan vain hitusen yli prosentin vuosina 2019 ja 2020.

Kansantalouden kehitys

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BKT:n arvo, mrd. euroa	205,3	207,2	210,6	215,4	221,1	227,6	234,5
BKT, määrän muutos, %	-0,7	0,5	0,9	1,2	1,2	1,1	1,1
Työttömyysaste, %	8,7	9,4	9,3	9,0	8,7	8,4	8,1
Työllisyysaste, %	68,3	68,1	68,4	68,8	69,1	69,4	69,7
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	1,0	-0,2	0,3	1,3	1,5	1,7	1,8
Pitkä korko, 10 v, %	1,4	0,7	0,6	1,1	1,6	2,2	2,8

3.2. Julkisen talouden näkymät

Suomen julkinen talous on ollut alijäämäinen viime vuosikymmenen loppupuolelta saakka. Rahoitusasema kohenee hiljalleen tulevina vuosina, mutta uhkaa jäädä edelleen alijäämäiseksi. Julkinen velka suhteessa BKT:hen on kasvanut yhtäjaksoisesti jo monta vuotta ja velkasuhteen kasvun merkittävää taittumista ei ole näköpiirissä. Jotta Suomen julkinen talous olisi kestäväällä pohjalla pitkällä aikavälillä, tulisi rahoitusaseman olla vuosikymmenen vaihteessa n. 2 % ylijäämäinen suhteessa BKT:hen.

Valtiontalous on syvästi alijäämäinen. Sopeutustoimet ovat kuitenkin pienentäneet alijäämää. Ennustejaksolla alijäämä pienenee hiljalleen viriävän talouskasvun sekä sopeutustoimien myötä. Paikallishallinnon alijäämä puolestaan kasvaa hivenen ennustejaksolla. Paikallishallintoa kuormittaa väestön ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen kasvu. Valtion- ja paikallishallinnon yhteenlasketun rahoitusaseman arvioidaan olevan reilu 5 mrd. euroa alijäämäinen v. 2020.

Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa ovat heikentäneet korkeasta työttömyydestä aiheutuvat menot. Työttömyysvakuutusmaksun korottamisen ja työllisyystilanteen kohenemisen johdosta muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema palaa lähelle tasapainoa. Työeläkelaitosten ylijäämä jatkoi pienenemistään viime vuonna. Ylijäämän arvioidaan alenevan ennustejaksolla vajaaseen prosenttiin BKT:sta.

Menoaste eli menojen suhde BKT:hen on kasvanut viime vuosina. Menoastetta ovat nostaneet erityisesti työttömyydestä aiheutuvat menot. Menoasteen kasvun taustalla ovat myös hidas BKT:n arvon kasvu sekä ikäsidonnaisten menojen kasvu. Menoasteen kasvu taittuu ennusteperiodilla sopeutustoimien ansiosta ja työttömyysmenojen kasvun helittäessä. Veronkorotukset ovat viime vuosina nostaneet veroastetta eli verojen ja veroluonteisten maksujen suhdetta BKT:hen. Veroasteen ennustetaan alenevan hienoisesti ennustejaksolla.

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verot ja sosiaaliturvamaksut	43,9	44,5	44,6	44,4	44,1	44,0	43,8
Julkisyhteisöjen menot	58,1	58,3	58,2	57,6	57,0	56,7	56,4
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto	-3,2	-2,7	-2,5	-2,1	-1,8	-1,4	-1,3
— Valtionhallinto	-3,8	-3,1	-2,9	-2,6	-2,2	-1,7	-1,5
— Paikallishallinto	-0,8	-0,7	-0,7	-0,6	-0,6	-0,7	-0,8
— Työeläkelaitokset	1,7	1,4	1,3	1,2	1,0	0,9	0,8
— Muut sosiaaliturvarahastot	-0,3	-0,4	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,1
Perusjäämä	-3,0	-2,5	-2,3	-2,0	-1,7	-1,5	-1,3
Rakenteellinen jäämä	-1,5	-1,3	-1,5	-1,4	-1,4	-1,2	-1,3
Julkisyhteisöjen bruttovelka	59,3	63,1	65,0	66,7	67,4	67,4	67,2
Valtionvelka	46,3	48,2	50,0	51,6	52,4	52,6	52,5

Finanssipoliittisten sääntöjen ja tavoitteiden noudattaminen

Julkisen talouden alijäämä ylitti EU:n perussopimuksen 3 prosentin viitearvon v. 2014, mutta ylitys oli vähäinen, väliaikainen ja poikkeuksellinen, mikä tarkoittaa alijäämäkriteerin täyttyneen. Vuonna 2015 alijäämä oli jälleen alle 3 % BKT:sta ja pysyy siellä valtiovarainministeriön ennusteen mukaan.

Julkisyhteisöjen velka ylitti 60 prosentin viitearvon v. 2015, mutta velkakriteerin voidaan mahdollisesti edelleen arvioida täyttyvän.

Suomea koskevat vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan vaatimukset. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan Suomi täytti ennaltaehkäisevän osan vaatimukset v. 2015. Tänä vuonna rakenteellisen jäämän muutoksen poikkeama vaaditusta on lähellä merkittävää, myös ottaen huomioon kasvaneet turvapaikanhakijoihin liittyvät kustannukset. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan vaatimukseen saattaa olla muodostumassa merkittävä poikkeama v. 2017.

Yllä mainittujen EU-vaatimusten täyttymistä on arvioitu liitteessä 4, joka pitää myös sisällään vakausohjelmaan kuuluvat taulukot. Koska neuvottelut kilpailukykyopimuksesta ovat edelleen kesken, sen vaikutuksia ei ole voitu ottaa huomioon valtiovarainministeriön ennusteissa tai vakausohjelman taulukoissa.

Hallituksen luvussa 2 julkiselle taloudelle vuoteen 2019 asettamien alasektorikohtaisten rahoitusasematavoitteiden osalta valtiovarainministeriön ennusteen perusteella sekä paikallishallinto että valtiontalous eivät tule saavuttamaan tavoitteitaan.

3.3. Talouden rakennemuutos, väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys

Suomen talous on viime vuodet 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-, terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon menojen kasvu.

Julkisen talouden tulojen ja menojen erotusta pitkällä aikavälillä mitataan kestävyysvajeella. Toisin sanottuna kestävyysvaje on tulevien julkisen talouden alijäämien nykyarvo. Kestävyysvaje kertoo, kuinka paljon julkista taloutta olisi vahvistettava keskipitkällä aikavälillä, jotta velkaantuminen pysyisi hallinnassa ilman lisätoimia pitkällä aikavälillä, kun huomioidaan ikäsidonnaisten menojen kasvu.

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston arvio julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyudesta tehdään EU:n yhteiseksi sovittujen menetelmien ja laskentaperiaatteiden mukaisesti. Ikäsidonnaisten menojen arvioinnissa käytetään sosiaali- ja terveysministeriössä kehitettyä sosiaalimenojen analyysimallia (SOME-malli). Laskelman pitkän aikavälin taustaoletukset (mm. työllisyys, tuottavuus, korko ja inflaatio) perustuvat EU:n talouspoliittisen komitean ikääntymistyöryhmän vuoden 2015 ikääntymisraportin oletuksiin¹⁾.

Ikääntymisraportin oletusten mukaan tuottavuus kasvaa Suomessa keskimäärin 1,4 % vuosina 2020—2060. Ikääntymisraportin oletuksista poiketaan kahdessa kohdassa: väestökehityksen arvioinnissa, jossa käytetään Tilastokeskuksen vuoden 2015 väestöennustetta, sekä vuosien 2016—2020 talouskehityksen arvioinnissa, joka perustuu tässä julkaisussa esiteltävään valtiovarainministeriön kansantalousosaston suhdanne-ennusteeseen ja keskipitkän aikavälin laskelmaan.

Kestävyysvajeen arvioidaan olevan reilut kolme prosenttia suhteessa BKT:hen vuoden 2020 tasolla. Viime syksyn arvioon verrattuna arvio on pienentynyt aavistuksen verran. Uuden väestöennusteen huomioiminen on nostanut aavistuksen kestävyysvajearviota, mutta muut tekijät ovat pienentäneet sitä hieman.

Sekä syksyn arviossa että käsillä olevassa kestävyysvajearviossa on huomioitu vuoden 2017 alusta voimaan astuvan eläkeuudistuksen kestävyysvajetta pienentävä vaikutus, joka on suuruudeltaan noin prosenttiyksikön. Uudistuksen arvioidaan sekä nostavan työllisyysastetta että pienentävän eläkemenoja. Laskelmassa ei ole huomioitu julkisen talouden kohentamiseksi hallitusohjelmassa linjattuja pitkän aikavälin toimia, kuten sote- ja aluehallintouudistusta.

Kestävyyslaskelma on luonteeltaan painelaskelma, jossa projisoidaan nykyisen lainsäädännön ja käytäntöjen mukaisista kehitystä tulevaisuuteen väestöennusteen, ikäryhmäkohtaisten meno-osuuksien ja talouskehityksen pitkän aikavälin arvioiden avulla. Mitä pidemmälle ajassa mennään, sitä suuremmaksi laskelmaan liittyvä epävarmuus kasvaa, minkä vuoksi laskelma on herkkä käytetyille oletuksille. Kestävyysvajelaskelmat ovat tästä huolimatta hyödyllisiä, sillä ne tarjoavat johdonmukaisen tavan analysoida julkisen talouden tulevia haasteita ja ratkaisuja niiden voittamiseksi.

4. Valtion taloudelliset vastuut ja riskit

Valtion taloudelliset vastuut — ja siten riskit — voivat muodostua hajautetusti valtion (esim. talousarviotalous), muun julkisen talouden (esim. valtion rahastot, liikelaitokset, kunnat), yksityissektorin (esim. valtionyhtiöt) tai rahoitusmarkkinoiden (esim. pankkisektori) piirissä.¹⁾ Kaikkien taloudellisten riskien tunnistaminen ei kuitenkaan ole mahdollista.

¹⁾ The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, European Economy 8/2014.

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 merkittävämpiä ovat mm. VR-yhtymä Oy, Suomen Teollisuussijoitus 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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Varat							
Valtion reaalivarat		47,7	49,5	51,1	52,4	51,8	
% BKT:sta		25,5	25,1	25,6	25,8	25,2	
Valtion rahoitusvarallisuus	58,5	63,7	55,5	58,5	59,4	60,6	61,1
% BKT:sta	32,3	34,1	28,2	29,3	29,2	29,5	29,5
— josta							
Valtion kassa	9,6	11,2	10,3	7,4	4,6	3,1	4,4
Solidium	7,6	9,3	6,9	7,2	8,2	7,6	6,8
Muut noteeratut osakeomistukset	10,4	12,1	8,6	7,8	9,5	10,9	10,2
Asuntorahaston saamiset	8,6	8,2	7,7	7,2	6,5	6,0	5,4
Vastuut							
Valtion velka	64,3	75,2	79,7	83,9	89,7	95,1	99,8
% BKT:sta	35,5	40,2	40,5	42,0	44,1	46,3	48,2
Kuntien velka	10,0	10,6	11,4	12,9	14,9	16,8	17,8
% BKT:sta	5,5	5,7	5,8	6,5	7,3	8,2	8,6
Valtion takaukset	22,9	23,2	28,2	33,6	35,6	41,3	49,2
% BKT:sta	12,6	12,4	14,3	16,8	17,5	20,1	23,7
— Finnvera	13,6	13,2	14,4	15,4	15,7	20,3	27,7
— Opintolainat	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,7	2,0
— ERVV	0	0	2,1	5,1	6,2	6,6	6,2
— Suomen Pankki						0,5	0,6
— Valtion rahastot	6,3	7,9	9,1	10,2	11,2	11,8	12,3
— Muut	1,2	0,3	0,6	0,8	0,5	0,3	0,3
Pääomavastuut ¹⁾	4,7	5,1	5,8	17,0	17,1	17,2	17,8
% BKT:sta	2,6	2,7	3,0	8,5	8,4	8,5	8,6
Muut vastuut ²⁾	99,5	105,1	112,3	119,0	117,6	132,6	132,1
% BKT:sta	55,0	56,2	57,0	59,6	58,2	65,0	63,8
— Talousarviotalous	99,5	103,3	110,4	117,0	115,4	130,1	129,6

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
— Rahastotalous	-	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9
— Liikelaitokset	-	1,4	1,5	1,5	1,6	1,8	1,6

¹⁾ Pääomat kansainvälisille rahoituslaitoksille, joita joudutaan maksamaan siinä tapauksessa, että pääomaa tarvitaan tappioiden kattamiseksi tai maksukyvyttömyyden välttämiseksi.

²⁾ Esim. valtion eläkevastuut ja valtuuksien käytöstä aiheutunut määrärahararve

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 takaa- mien asuntolainojen — takaukset. Tässä tarkasteltujen takausten nimellisarvo on kaksinkertaistunut muutamassa vuo- dessa ja on nyt n. 24 % suhteessa kokonaistuotantoon. Tämän lisäksi kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavien pääomavastuiden määrä on moninkertaistunut lähinnä EU:n talouskriisin hoidon myötä. Niiden suhde kokonaistuotantoon on n. 9 %.

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

Julkisen talouden toimintaan liittyvät riskit ovat yleensä tavalla tai toisella sidoksissa yleiseen taloudelliseen kehityk- seen. Poikkeuksellisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa julkisen talouden asema voi heikentyä samanaikaisesti usean eri tekijän vaikutuksesta. Makrokehitykseen, julkiseen velkaan, julkisen sektorin omistuksiin, myönnettyihin vientitakuisiin ja julkisen vallan muihin vastuisiin liittyvät riskit ovat keskenään korreloituneita. Normaalin suhdan- nevaihtelun oloissa tyypillisesti vain osa riskeistä realisoituu.²⁾

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

5. Valtiontalous

5.1. Valtiontalouden kehysääntö

Valtiontalouden kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaaliseen vaalikauden koko- naiskehykseen, johon tehdään vuosittain vain tarvittavat hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakennekorjaukset. Kehysjärjestelmä perustuu ex ante -tarkasteluun, eli se rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen mää- rää.

Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän noin 80 prosentille valtion talousarviomenoista. Valtiontalouden kehysten ulkopuolelle jäävät suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, kuten työttömyysturvamenot, palkkaturva, asumistuki, sekä valtion osuus toimeentulotukimenoista. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehysten pii- riin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta. Lisäksi kehysten ulkopuolelle jäävät mm. val- tionvelan korkomenot, arvonlisäveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoli- selta 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 me-

²⁾ Kansainvälinen valuuttarahasto on laatinut tutkimuksen ehdollisten vastuiden laukeamisten julkiselle taloudelle aiheuttamista kustannuksista v. 1990—2014. Tutkimukseen sisältyvä tietokanta kattaa 80 maata, ml. Suomen. Tutkimuksen mukaan keskimääräinen julkiselle taloudelle aiheutuva kustannus vastuiden laukeamisesta on ollut 6 %/BKT. Julkiselle taloudelle merkittävän (kustannus yli 0,2 %/BKT) ehdollisen vastuun laukeaminen keskimääräisessä maassa tapahtuu ker- ran 12 vuodessa ja 8,7 prosentin todennäköisyydellä minä tahansa vuonna.

nokatto, 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.

5.2. Budjettitalouden menokehitys ja määrärahakehitys

Budjettitalouden menojen kehitys 2016—2020

Syksyn 2015 kehyspäätökseen verrattuna budjettitalouden menot ovat n. 0,3 mrd. euroa korkeammalla tasolla v. 2017 mutta vain 50 milj korkeammat v. 2019. Menojen nousuun on vaikuttanut kasvanut turvapaikanhakijamäärä, sen sijaan alentavasti menojen tasoon on etenkin vaikuttanut alempi korkomenoarvio ja uudet sopeuttamistoimet. Kehyskauden 2017—2020 aikana hallinnonalojen menot alenevat reaalisesti keskimäärin n. 0,7 % vuosittain, kun rakenteelliset muutokset on otettu huomioon. Nimellisesti hallinnonalojen menot kasvavat keskimäärin vuosittain n. 0,5 %.

Kehykseen kuuluvien menojen taso v. 2017 on n. 44,4 mrd. euroa, mikä on hieman vähemmän kuin vuodelle 2016 budjetoidut menot. Kehysmenojen taso alenee kehyskaudella hallitusohjelman mukaisten säästöpäätösten seurauksena 43,4 mrd. euroon v. 2020.

Syksyn 2015 kehyspäätökseen verrattuna kehysmenot kasvavat vuosittain n. 0,5—0,7 mrd. eurolla. Kasvusta 0,5—0,6 mrd. euroa selittyy kehyksen kannalta rakenteellisesta muutoksesta, eli vuoden 2016 täydentävän talousarvioesityksen yhteydessä tehdyllä päätöksellä perua eläkeläisten asumistuen yhdistäminen yleiseen asumistukeen. Kehyksen ulkopuoliset menot alenevat vastaavasti. Hinta- ja kustannustasomuutokset kasvattavat kehykseen kuuluvien menojen tasoa n. 65 milj. eurolla vuosittain. Lisäksi kasvanut turvapaikanhakijamäärän kasvu nostaa kehysmenoja keskimäärin n. 200 milj. eurolla vuosittain. Turvapaikanhakijamääräarvioon liittyvän epävarmuuden takia on kehyksessä lisäksi 150 milj. euron varaus v. 2017—2019. Kehysmenoihin alentavasti vaikuttavat uudet sopeuttamistoimet sekä mm. alentunut arvio EU-jäsenmaksusta sekä valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen toteutuminen arvioitua alempana.

Budjettitalouden menoissa ei ole huomioitu sote- ja aluehallintouudistuksen eikä kilpailukykysojimuksen neuvottelutulosta koska näiden menovaikutus on täsmentymätön.

Kehyksen ulkopuoliset menot

Menosääntö asettaa enimmäismäärän pääosalle, noin neljälle viidennekselle, budjettitalouden menoista. Kehyksen ulkopuolelle jäävät seuraavat menot:

— työttömyysturvamenot, toimeentulotukimenot, palkkaturva ja asumistuki. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehykseen niiden perusteisiin tehtyjen muutosten ja muiden niiden tasoon vaikuttavien harkinnanvaraisten päätösten menovaikutusten osalta.

— valtionvelan korkomenot

— valtion päättämien veromuutosten (ml. sosiaalivakuutusmaksut) mahdolliset kompensatiot muille veronsaajille

— teknisesti välitettyjä suorituksia ja ulkopuolisilta saatavia rahoitusosuuksia määrältään vastaavat menot

— veikkausvoittovaroja, tolopeleistä saatavia tuloja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot

— finanssisijoitukset

— arvonnisäveromenoihin osoitetut määrärahat.

Kehyksen ulkopuolelle jäävien menojen arvioidaan olevan n. 10,7 mrd. euroa v. 2017, mikä on n. 0,9 mrd. euroa enemmän kuin vuodelle 2016 budjetoidut kehyksen ulkopuoliset menot. Merkittävin tekijä kasvuun on v. 2017 voimaan tuleva kehyksen kannalta tekninen muutos, jossa perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen siirtyy kunnilta Kansaeläkelaitokselle. Vastaavasti starttirahan ja palkkatuetun työn rahoituksen osittainen siirtäminen työttömyysetuusmäärärahoihin vuosiksi 2017 ja 2018 kasvattaa kehyksen ulkopuolisia menoja. Kehyksen ulkopuolisten menojen kasvua selittää lisäksi yliopistojen pääomitus v. 2017 sekä lisääntyneestä maahanmuutosta johtuvat nousseet työmarkkinatuki- ja asumistukimenot.

Vuosina 2017—2020 kehyksen ulkopuolisten menojen arvioidaan olevan n. 10,5 mrd. euroa keskimäärin vuosittain. Kehyskauden aikana erityisesti korkomenot kasvavat ennustetusta korkotason noususta johtuen. Suhdanneluonteiset menot alenevat kokonaisuudessaan kehyskauden aikana työllisyysilanteen parantuessa ja määräaikaisen yllä mainitun starttirahan ja palkkatuetun työn rahoitusuudistuksen vaikutuksena. Kasvanut turvapaikanhakijoiden määrä toisaalta lisää mm. työmarkkinatuki- ja asumistukimenoja.

Verrattuna syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelmaan on kehysten ulkopuolisten menojen taso kokonaisuutena alentunut. Alentuminen aiheutuu hallituksen päätöksestä perua eläkeläisten asumistuen yhdistäminen asumistukeen. Eläkeläisten asumistuki on kehukseen luettava meno, asumistuki sen sijaan kehyksen ulkopuolinen. Lisäksi korkomenoarvio on alentunut huomattavasti.

	2017	2018	2019	2020
Suhdanneluonteiset menot	4,9	4,8	4,7	4,6
Veroperustemuutosten kompensatit kunnille	0,4	0,4	0,4	0,5
EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot	1,1	1,1	1,1	1,1
Veikkausvoittovaroja ja RAY:n tuloutusta sekä totopeleistä kertyviä tuloja vastaavat menot	0,9	0,9	0,9	0,9
Korkomenot	1,4	1,4	1,5	1,6
Finanssisijoitukset	0,6	0,5	0,4	0,4
Teknisen läpivirtaukset	0,2	0,2	0,3	0,3
Arvonlisäveromäärärahat	1,2	1,2	1,1	1,1
Yhteensä	10,7	10,6	10,4	10,5

Hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakenteelliset tarkistukset

Vaalikauden menokeyhyksen tasoa tarkistetaan vuosittain vastaamaan kehyksen rakenteellisia muutoksia sekä hintatasossa tapahtuvia muutoksia. Syyskuun 2015 kehyspäättös vuosille 2017—2019 asetettiin vuoden 2016 hinta- ja kustannustasossa lakisääteisesti ja sopimusperusteisesti indeksoitavien menojen osalta. Vuosien 2017—2020 kehyspäättös laaditaan vuoden 2017 hintatasossa, minkä johdosta vuoden 2017 kehystasoa korjataan 212 milj. euroa ylöspäin. Hallitusohjelmassa ja syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelmassa päätetyt indeksisäästöt alentavat hintakorjausta. Vuoden 2017 kehystasoa korjataan lisäksi kehyksen rakenteellisia muutoksia vastaavasti yhteensä 449 milj. eurolla. Hinta- ja kustannustasotarkistuksia sekä kehyksen rakennekorjauksia kuvataan tarkemmin liitteessä 2.

Lisäksi hallitus on päättänyt osana sopeutustoimia alentaa vaalikauden kehystasoa 80 milj. eurolla vuosina 2017—2018 ja 120 milj. eurolla v. 2019. Kehyksen alentaminen, toisin kuin korottaminen, on mahdollista kesken vaalikauden heikentämättä kehyksen uskottavuutta.

	2017	2018	2019
Vaalikauden kehys 28.9.2015	44 252	44 199	43 551
Kehystason alentaminen osana sopeutustoimia	-80	-80	-120
Hinta- ja kustannustasotarkistukset	212	215	215
Rakenteelliset muutokset	449	496	654
Tarkistettu vaalikauden kehys	44 833	44 830	44 300

Valtiontalouden kehukset hallinnonaloittain sekä arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista vuosina 2017—2020, milj. euroa vuoden 2017 hinta- ja kustannustasossa

	2017	2018	2019	2020
23. Valtioneuvoston kanslia	187	176	170	168
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	25	25	25	25
Yhteensä	212	201	195	193
24. Ulkoasiainministeriö	916	900	938	961
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	156	156	156	156
Yhteensä	1 072	1 056	1 094	1 117
25. Oikeusministeriö	866	869	856	807
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	57	57	58	57
Yhteensä	923	925	914	864
26. Sisäministeriö	1 270	1 235	1 213	1 201
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	107	94	92	82
Yhteensä	1 377	1 328	1 305	1 283
27. Puolustusministeriö	2 489	2 447	2 701	2 630
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	365	357	360	366
Yhteensä	2 854	2 805	3 061	2 996
28. Valtiovarainministeriö	16 634	16 782	16 815	16 821
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	694	731	749	837
Yhteensä	17 328	17 512	17 563	17 659
29. Opetus- ja kulttuuriministeriö	6 226	6 249	6 053	6 017
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	719	641	576	576
Yhteensä	6 945	6 890	6 629	6 593
30. Maa- ja metsätalousministeriö	1 645	1 634	1 554	1 464
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	908	918	918	856
Yhteensä	2 553	2 552	2 472	2 321
31. Liikenne- ja viestintäministeriö	2 865	2 905	2 402	2 284
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	434	414	344	344
Yhteensä	3 299	3 319	2 746	2 628
32. Työ- ja elinkeinoministeriö	2 448	2 368	2 314	2 225
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	559	550	504	508
Yhteensä	3 008	2 919	2 818	2 733
33. Sosiaali- ja terveysministeriö	8 524	8 547	8 547	8 587
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	5 234	5 226	5 064	4 997
Yhteensä	13 758	13 773	13 611	13 584
35. Ympäristöministeriö	170	164	156	155
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	11	11	11	11
Yhteensä	181	175	167	166

	2017	2018	2019	2020
36. Valtionvelan korot	-	-	-	-
Arvio kehoksen ulkopuolisista menoista	1 393	1 367	1 450	1 634
Yhteensä	1 393	1 367	1 450	1 634
Hallinnonalojen kehykset yhteensä¹⁾	44 422	44 415	43 853	43 447
Arvio kehoksen ulkopuolisista menoista yhteensä	10 683	10 559	10 319	10 461
Pääluokat yhteensä	55 105	54 973	54 172	53 908
Vaalikauden kehys	44 833	44 830	44 300	
— Hallinnonalojen kehykset yhteensä ¹⁾	44 422	44 415	43 853	
— Lisätalousarviovaraus	300	300	300	
— Jakamaton varaus	112	115	147	

¹⁾ Pääluokat 21 ja 22 sisältyvät loppusummaan.

5.3. Budjettitalouden linjaukset 2017—2020

Valtiontalouden sopeutus

Hallitusohjelman liitteessä 6 päätettiin hallituskaudella toteutettavista julkisen talouden sopeutustoimista. Valtiontalouden osalta hallitusohjelman liitteeseen sisältyy mittavia säästötoimia sekä joitakin menolisäyksiä, jotka kummatkin ovat luonteeltaan pysyviä. Sopeutustoimien pitämiseksi hallitusohjelman liitteessä 6 sovitulla tasolla, vuosien 2017—2020 julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä on päätetty uusista säästötoimenpiteistä. Suurimmat valtiontalouden lisäsäästöt koskevat perusväylänpitoa ja varsinaista kehitysyhteistyötä sekä hallitusohjelman liitteen 6 indeksisäästöihin sisältyvien menojen kokonaisuutta, joihin kohdistetaan 0,85 prosentin tasasuuruinen vähenys. Toimenpiteen vaikutus kompensoidaan kuitenkin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuuksiin sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitukseen määrärahalisäyksin. Näin ollen menupuolen sopeutustoimien mittaluokka nousee budjettitaloudessa tällä kehyskaudella 1,6 mrd. eurosta v. 2017 2,9 mrd. euroon v. 2020. Syksyllä 2015 hallitus päätti eläkkeensaajien asumistuen ja yleisen asumislisän yhdistämisen peruuttamisesta, jota korvattiin osittain lisäsäästöpäätöksillä.

Kuntatalouden osalta sopeutustoimia tarkastellaan luvussa 6.2. ja koko julkisen talouden tasolla luvussa 8.1.

Hallitusohjelmassa on sovittu useasta toimintamenoja koskevasta säästöstä, näitä on kuvattu tarkemmin luvussa 5.3.2.

Turvapaikanhakijoista aiheutuvat menot

Turvapaikanhakijoiden määrä lähti kasvuun vuoden 2015 aikana, ja sen arvioidaan säilyvän lähivuosina korkealla tasolla. Vuonna 2015 tulijoita oli runsaat 32 000. Vuodesta 2016 alkaen turvapaikanhakijamääräksi arvioidaan 10 000 henkilöä vuosittain, ja sitä käytetään laskentaperusteena kehyskauden maahanmuuttoa koskevissa määrärahamenoissa. Hakijoista noin kolmanneksen arvioidaan saavan turvapaikan. Jokaista turvapaikan saanutta kohti arvioidaan tehtävän kolme perheenyhdistämishakemusta, joista noin puolet hyväksyttäisiin. Laskentaoletuksena on, että turvapaikan saaneet eivät vielä kehyskaudella työllisty.

Tässä kehyspäätöksessä turvapaikanhakijoihin liittyvät menoarviot nousevat verrattuna edelliseen kehyspäätökseen yhteensä 407 milj. euroa v. 2017, 429 milj. euroa v. 2018, 397 milj. euroa v. 2019 ja 340 milj. euroa v. 2020. Taloudellisen katsauksen luvussa 2 on kooste kaikista menonlisäyksistä, jotka on tehty kevään 2015 jälkeen turvapaikanhakijamäärien lähdeyttä nousemaan.

	2017	2018	2019	2020
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	6,8	-	-	-
Oikeusministeriön hallinnonala	5,9	3,4	-0,3	-2,8
Sisäministeriön hallinnonala	33,1	14,7	8,1	5,6
Valtiovarainministeriön hallinnonala	0,3	0,2	0,1	0,1
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	92,3	80,6	51,9	36,0
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	97,4	102,9	52,7	-27,0
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	171,2	227,2	284,0	327,8
Yhteensä	407	429	397	340
— josta kehysmenoja	244	218	133	35

Panostukset kärkihankkeisiin kehyskaudella

Hallituksen kärkihankkeisiin ja korjausvelan pienentämiseen osoitetaan aiemmin päätetyn mukaisesti yhteensä 1,6 mrd. euroa v. 2016—2018. Kärkihankkeiden panostukset lisäävät budjettitalouden menoja 641 milj. euroa v. 2017 ja 641 milj. euroa v. 2018.

Lisäksi vuosien 2017—2020 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä päätettiin perustaa Suomeen genomikeskus, jolla on kytkentä hallituksen työllisyys ja kilpailukyky kärkihankkeeseen. Asiaa tarkastellaan tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalakohtaisessa tekstissä luvussa 5.3.1.

Työttömyysetuuksien käyttö aktiivitoimenpiteisiin

Palkkatuetta työtä ja työttömien starttirahaa rahoitetaan v. 2017 ja 2018 työttömyysetuusmäärärahoista siten, että em. määrärahoista rahoitetaan peruspäivärahan määrä ja sen ylittävä osa rahoitetaan työllisyysmäärärahoista. Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokasta julkisista työvoima- ja yrityspalveluista siirretään määrärahaa sosiaali- ja terveysministeriön työmarkkinatukimenoihin kattamaan rahoitusmallin uudistamisesta aiheutuvia työttömyysturvan lisäkulutuksia. Siirrettävä määrä on 151 milj. euroa v. 2017 ja 143 milj. euroa 2018.

Palkkatuen ja starttirahan lisäämiseen käytetään lisäksi määrärahoja, jotka vapautuvat, kun työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun kulukorvaus poistetaan. Vapautuvilla rahoilla katettaisiin 22 milj. euroa v. 2017 ja 30 milj. euroa v. 2018.

5.3.1. Hallinnonalakohtaiset linjaukset

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslian pääluokan määrärahojen taso v. 2017 on 212 milj. euroa ja laskee kehyskauden loppuun mennessä 193 milj. euroon. Tasoa alentavat pääluokkaan kohdistuvat hallitusohjelman mukaiset säästöt sekä vuodesta 2018 lukien Suomi 100 -hankkeen päättyminen.

Valtioneuvoston yhteisen asianhallintajärjestelmän (Vahva) toteutusta jatketaan kehyskaudella siten, että toimintaprosessit on uudistettu ja järjestelmä otettu käyttöön vuoden 2019 loppuun mennessä. Uusi järjestelmä tehostaa toimintaa ja määrärahoja voidaan vähentää sen johdosta ministeriöiden toimintamenomomenteilta v. 2020 ja 2021 yhteensä n. 1 milj. euroa. Valtioneuvoston kanslian osuus on 0,2 milj. euroa (-5 htv) v. 2020 tuottavuusvähennyksestä.

Suomen seuraava EU-puheenjohtajuuskausi on v. 2020. Mahdollisia lisäresurssitarpeita kaudelle ei ole vielä tässä vaiheessa otettu huomioon.

Ministereiden palkkioihin vuoden 2016 talousarviossa päätettyä 7 prosentin alennusta jatketaan kehyskaudella v. 2017—2019.

Ulkoasiainministeriön hallinnonala

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

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena on vahvistaa maamme kansainvälistä asemaa, turvata Suomen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, sekä parantaa suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia. Oma edustustoverkko on Suomelle tärkeä. Ulkoasiainhallinnon voimavaroja painotetaan niihin maihin, joiden poliittinen ja taloudellinen merkitys Suomen kannalta kasvaa. Suomen ulkoisen edustautumisen rakenteen ja toimintatapojen kehittämistä jatketaan. Kehittämistyössä otetaan huomioon yhteistyömahdollisuudet Pohjoismaiden, Baltian maiden ja EU:n ulkosuhdehallinnon kanssa sekä Team Finland -toimintamalli. Osana hallituksen kärkihankekokonaisuutta vahvistetaan Team Finland -verkostoa palkkaamalla kertaluonteisesti vuosiksi 2016—2018 kaupallis-taloudellisiin kysymyksiin keskittyviä erityisasiantuntijoita valittuihin Suomen edustustojen toimipisteisiin Suomen vientimahdollisuuksien kasvattamiseksi. Ulkoasiainministeriön toimintamenoissa on varauduttu kasvaneesta turvapaikanhakijamäärästä johtuviin lisääntyneisiin menoihin edustustoissa liittyen mm. perheenyhdistämisprosesseihin. Ulkoasiainhallinnon tarjoamia kansalaispalveluita kehitetään ottamalla huomioon uudistunut kansalaispalvelulaki, hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma ja digitalisaatio. Suomi toimii puheenjohtajana Arktisessa neuvostossa v. 2017—2019.

Kehitysyhteistyön pidemmän aikavälin tavoitteena on nostaa kehitysrahoitus YK:n tavoitteiden mukaiseen 0,7 prosenttiin suhteessa bruttokansantuloon, vaikka siihen kohdistuu hallituskaudella säästöjä yhteensä. Varsinaiseen kehitysyhteistyöhön kohdistetaan uusi 25 milj. euron säästö verrattuna syksyn kehyspäätökseen vuodesta 2018 lähtien. Näin ollen varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahat ovat v. 2017 n. 528 milj. euroa kasvaen 587 milj. euroon v. 2020. Kehitysyhteistyön määrärahoissa on huomioitu Suomen kansallinen osuus Turkin pakolaisavun koordinointivälineeseen. Suomen kansallinen osuus on yhteensä 28,4 milj. euroa, josta n. 20 milj. euroa kohdistuu kehyskaudelle. Kehitysyhteistyön finanssijoituksiin ehdotetaan 40 milj. euroa v. 2017 ja 10 milj. euroa v. 2018—2020. Kehitysyhteistyölainoihin osoitetaan 100 milj. euroa v. 2017 ja 130 milj. euroa v. 2018—2020. Kehyskauden keskimääräinen kehitysyhteistyömäärärahojen bruttokansantulosuhdeluku on n. 0,39 % vuosittain.

Kriisinhallinnan määrärahoissa on otettu huomioon turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon linjaukset (2012), siviilikriisinhallintastrategia (2008) ja rauhanvälityksen toimenpideohjelma (2011). Vuonna 2017 sotilaallisen kriisinhallinnan määräraha on n. 81 milj. euroa ja vuodesta 2018 alkaen n. 62 milj. euroa vuosittain (ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön hallinnonala yhteensä). Siviilikriisinhallinnan määrärahat on mitoitettu 115—120 asiantuntijan vuotuiselle tasolle.

Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyössä painotetaan ensisijaisesti pohjoisen ulottuvuuden politiikkaa, monenvälistä yhteistyötä pohjoisissa alueneuvostoissa ja hallituksen Venäjä-politiikan toimeenpanoa.

Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön pääluokan määrärahat ovat 923 milj. euroa v. 2017 ja 864 milj. euroa v. 2020. Määrärahatason väheneminen johtuu mm. nettosäästöjen kasvusta, ict-hankkeiden valmistumisesta ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvamenojen arvioidusta pienenemisestä.

Toimintaa sopeutetaan tiukentuvaan talouteen hallitusohjelmassa päätetyillä säästötoimenpiteillä ja ulosottoimen rakennemuutoksella sekä hallinnonalan tietojärjestelmiä kehittämällä ja muilla oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimenpiteillä. Käräjäoikeuksien rakennemuutos on osa uudistusohjelman kokonaisuutta, ja linjaukset jatkokehittämisestä on tarkoitus tehdä lähiaikoina.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on käynnissä viisi laajaa tietohallinnon kehittämishanketta. Hankkeilla on tarkoitus tehostaa tuomioistuinten, syyttäjälaitoksen, ulosottolaitoksen ja Rikosseuraamuslaitoksen toimintaa sekä ottaa kaikissa organisaatioissa käyttöön toimisto- ja viestintäjärjestelminä valtion yhteiset niin sanotut valtavirtatuotteet. Lisärahoitus näiden tietojärjestelmien kehittämiseen on 32 milj. euroa v. 2017—2019.

Yleisten tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen asiankäsittelyjärjestelmähankkeen (AIPA) myötä käyttöönotettava tietojärjestelmä mahdollistaa aineistojen sähköisen käsittelyn, mikä edellyttää merkittäviä investointeja (kustannukset 10 milj. euroa) tuomioistuinten istuntosalien varusteluun.

Rikosseuraamuslaitoksen toimintakyvyn turvaamiseksi ja vankilaverkoston ylläpitoon kohdennetaan lisärahoitusta yhteensä 34,9 milj. euroa v. 2017—2020.

Turvapaikanhakijoiden määrän arvioidaan lähivuosina säilyvän korkealla tasolla. Lainkäytön menettelytapojen osalta tuomioistuimet sekä julkisen oikeusavun osalta oikeusaputoimistot tehostavat asioiden käsittelyä läpi koko turvapaikkaprosessin, hakemusten jättämisestä aina muutoksenhakuun ja päätösten täytäntöönpanoon saakka. Tehostamistoimenpiteistä huolimatta turvapaikanhakijoiden ja perheen yhdistämisen asioihin oikeusministeriön hallinnonalalla kohdennetaan n. 6 milj. euron lisäys kehyskauden alkuun edellisen kehyspäätöksen määrärahatasoon verrattuna. Kehyskauden lopulla määrärahat pienenevät edelliseen kehyspäätökseen verrattuna alentuneen hakijamääräarvion vuoksi.

Ulosottolaitokselle osoitetaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan yhteensä 1,3 milj. euron vuotuinen jatkorahoitus vuosille 2017—2019.

Sisäministeriön hallinnonala

Sisäministeriön hallinnonalan pääluokan määrärahataso on 1,4 mrd. euroa v. 2017 ja laskee 1,3 mrd. euroon v. 2020. Hallitusohjelmassa panostetaan sisäiseen turvallisuuteen ja oikeudenhoitoon. Hallinnonalalla tarvitaan edelleen toiminnan tehostamista ja rakenteellisia uudistuksia. Sisäinen turvallisuus säilytetään riittävällä tasolla.

Poliisitoiminta sopeutetaan käytössä oleviin resursseihin. Tehtävät suoritetaan tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla olosuhteiden vaatimassa tärkeysjärjestyksessä. Poliisitoimeen kohdistuvat säästövelvoitteet kehyskaudella ovat merkittäviä, ja niillä on vaikutusta poliisin henkilöstön määrään ja edelleen toiminnallisiin tulostavoitteisiin. Poliisi saattaa aiemmat rakenneuudistukset loppuun ja lähtee siitä, että uudistukselle asetetut säästötavoitteet toteutetaan. Poliisin hallintorakenneuudistus PORA III -säästötavoitteita ja toiminnallisia linjauksia tarkastellaan. Hallinto- ja tukitehtävien kehittämisen tavoitteena on tuottavuuden ja yhdenmukaisuuden lisääminen, prosessien kehittäminen sekä digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen. Poliisin toimintamäärärahoja ehdotetaan lisättäväksi 5 milj. eurolla v. 2017 ja kehyskauden loppuvuosina 10 milj. eurolla. Lisäresursseilla mahdollistetaan muun muassa harmaan talouden torjunnan säilyttäminen nykytasolla sekä liikennevalvonnan tehostaminen. Kielteisten turvapaikkapäätösten toimeenpanemiseksi poliisin paluukuljetuksiin ja tulkkauksiin varataan lisärahaa 11,7 milj. euroa vuodelle 2017 ja kehyskauden loppuvuosille 3,2 milj. euroa. Suojelupoliisin toiminnan turvaamiseen kohdennetaan 2 milj. euron vuosittainen lisämääräraha.

Euroopan turvallisuustilanne ja Suomen rajaturvallisuustilanne ovat muuttuneet perusteellisesti eikä näköpiirissä ole nopeaa käännettä parempaan. Parhailtaan toimeenpantavan Rajavartiolaitoksen talouden sopeuttamisohjelman lisäksi toteutetaan suunnittelukauden loppuun saakka jatkuvat julkishallinnon säästövelvoitteet. Rajavartiolaitos on sopeuttanut toimintaansa keventämällä organisaatiota, tehostamalla prosesseja ja työvoiman käyttöä sekä hyödyntämällä entistä enemmän tekniikkaa. Suunnitelmissa on tehostaa itärajan valvontaa palauttamalla työpanosta rajatarkastuksista rajanvartiointiin. Rajavartiolaitoksen kalustohankintoihin varataan lisämäärärahaa vuosille 2018—2019 yhteensä 6 milj. euroa siten, että Rajavartiolaitos voi hankkia kaksi uuden konseptiveneen (Merivene 15) mukaista venettä.

Pelastustoimen uudistus toteutetaan sote- ja aluehallintouudistuksen yhteydessä muodostettavien maakuntien pohjalta. Uudistuksella tavoitellaan tehokkaampaa ja taloudellisempaa järjestelmää, ja sen avulla varmistetaan pelastustoimen resurssien tehokas käyttö niin, että pelastustoimen toimintavalmius ei heikkene. Hätäkeskusuudistus on loppusuoralla painopisteen ollessa tällä hetkellä hätäkeskustietojärjestelmän käyttöönotossa ja viranomaisten yhteisen tilannekuva- ja kenttäjohtojärjestelmän kehittämisessä. Tavoitteena on varmistaa uuden hätäkeskusjärjestelmän käyttöönotto ja häiriötön hätäkeskustoiminta, mitä varten Hätäkeskuslaitokselle varataan kehyskaudelle lisärahoitusta 2 milj. euroa vuosittain.

Maahanmuuttoon ja turvapaikkahakemusten käsittelyprosessiin liittyvät viranomaistoiminnot ja vastaanottotoiminta ovat olleet suurien haasteiden edessä. Turvapaikanhakijamäärä kasvoi v. 2015 voimakkaasti. Maahanmuuttoviraston resursseja lisättiin. Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toiminta ja päätöksenteko pyritään mahdollistamaan määritellyissä ajoissa (turvapaikkapäätökset 3 kuukaudessa ja perheenyhdistämispäätökset 9 kuukaudessa). Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenoihin varataan määrärahan lisäystä 16,4 milj. euroa v. 2017 ja 6,5 milj. euroa v. 2018 ja vähennystä 0,1 milj. euroa v. 2019 ja 2,6 milj. euroa v. 2020 verrattuna syksyn kehykseen. Johtuen vuodelle 2016 kohdistuvasta Maahanmuuttoviraston suuresta päätösmäärästä tulee vastaanoton piirissä vielä vuonna 2017 osittain olemaan hakijoita, jotka tulivat maahan vuonna 2015, ja jotka ovat valittaneet saamastaan päätöksestä hallinto-oikeuteen, tai jotka edelleen odottavat kuntapaikkaa. Keskimääräinen kuntaan siirtyminen on vuonna 2015 hidastunut (keskimääräinen oleskeluluvan myöntämisen tiedoksisaannista kuntaan muuttoon kuluva aika 3,8 kk) verrattuna vuoteen 2014 (tuolloin 1,5 kk).

Valtion ostopalveluna ulkopuolisilta tilaaman vastaanottotoiminnan menotaso tarkistetaan. Momentin kehys perustuu vuosittaiselle 10 000 turvapaikanhakijamäärälle. Noin tuhannen hakijan aiheuttamat vastaanottomenot maksetaan osittain valtion omien vastaanottokeskusten toimintamenojärärahöistä. Edellinen kehys on arvioitu siten, että yksi turvapaikka vastaanottokeskuksessa maksaisi keskimäärin 12 000 euroa vuodessa eli n. 33 euroa vuorokaudessa. Arviota nostetaan siten, että uusi määrärahataso mahdollistaisi sen, että yhden turvapaikanhakijan paikka maksaisi keskimäärin 18 000 euroa vuodessa eli n. 50 euroa vuorokaudessa. Lisäksi lisämäärärahaa suunnattaisiin keskusten vartiointiin ja tilavarautumiseen. Kehykseen ehdotetaan täten lisärahaa vastaanottoon 18 milj. euroa vuosittain. Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavan tukimäärärahan tasoa alennetaan vuosittain 13 milj. eurolla huomioon ottaen mm. ne alentavat seikat, että ateriapalvelut tarjoavissa vastaanottokeskuksissa vastaanottoraha on pienempi ja alaikäisten tuki on pienempi kuin aikuisten.

Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso on n. 2,9 mrd. euroa v. 2017. Kehyskauden aikana määrärahataso kasvaa 142 milj. eurolla ollen v. 2020 n. 3 mrd. euroa. Kasvu johtuu pääosin merivoimien alushankkeeseen suunnitellusta rahoituksesta. Kehykset sisältävät hallitusohjelman mukaisesti puolustusvoimien materiaalien suorituskykypuutteiden korjaamiseksi tehdyn puolustusbudjetin tasokorotuksen, joka kasvaa asteittain 150 milj. euroon v. 2020. Kehyksissä on otettu huomioon myös hallitusohjelman mukaisesti kaikille hallinnonaloille kohdistettavat toimintamenoäästöt.

Suomen puolustus perustuu yleiselle asevelvollisuudelle ja koko maan puolustamiselle. Puolustuksen uskottavuudesta huolehditaan kaikissa olosuhteissa. Hallitus varmistaa kertausharjoitusten riittävän määrän ja turvaa vapaaehtoisten harjoitusten sekä reservin omaehtoisen koulutuksen edellytykset.

Nopeassa turvallisuusympäristön muutoksessa puolustusvoimien tehtävien toteuttaminen edellyttää nykyistä korkeampaa toimintavalmiutta ja taistelukestävyyttä. Joukkojen valmiutta ei kuitenkaan ole mahdollista parantaa merkittävästi puolustusvoimien nykyrahoituksella.

Kehyspäätöksessä siirretään hallinnonalan kokonaiskehysten puitteissa määrärahaa puolustusmateriaalihankinnoista puolustusvoimien toimintamenoihin vuositasolla n. 76—116 milj. euroa toimintamenoaineiden kattamiseksi. Siirrettävällä määrärahalla on lisäksi tarkoitus tehdä logistiikka-alan hankintoja ja kattaa kyber-hankkeen alkuvaiheen henkilöstökuluja.

Kehyskaudella toteutetaan v. 2015 käynnistettyjä meri- ja ilmapuolustuksen 2020-luvun strategisia suorituskykyhankkeita, joissa päätetään merivoimien vanhenevan taistelualuskaluston korvaamisesta ja valmistellaan ilmavoimien Hornet-kaluston korvaamista suorituskyvyn säilyttämiseksi. Kehykset sisältävät merivoimien alushanketta varten runsaan 1 mrd. euron Laivue 2020 -tilausvaltuuden, jonka menot ajoittuvat vuosille 2019—2024. Vuoden 2019 menojen osuus on 260 milj. euroa ja vuoden 2020 menojen osuus on 170 milj. euroa.

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

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso on n. 17,3 mrd. euroa v. 2017. Kehyskauden aikana määrärahataso kasvaa runsaat 0,3 mrd. euroa ollen v. 2020 hieman alle 17,7 mrd. euroa. Määrärahatasoa nostavat valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon tehty kehysvaraus vuosille 2018—2020, väestön ikääntymiskehityksestä aiheutuva eläkemenojen kasvu sekä EU-jäsenmaksun ennakoitu kasvu.

Verohallinnolle kohdennetaan yhteensä 2,3 milj. euroa v. 2017—2019 henkilöasiakkaiden reaaliaikaisen tuloverotus-ohjelman 1. vaiheen rahoittamiseen.

Tullille lisätään kehyskaudella yhteensä n. 2,7 milj. euroa Norjan rajan vastaisten toimipaikkojen sekä Rajajoosepin rajanylityspaikan perusparannuksiin.

Väestörekisterikeskuksen toimintamenoja korotetaan kehyskaudella yhteensä n. 43 milj. euroa pääluokan sisäisiin määrärahasiirroin ja siirroin työ- ja elinkeinoministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön pääluokista kansallinen palveluarkkitehtuuri-ohjelman aiheuttamien pysyvien uusien tehtävien ja vastuunsiirtojen vuoksi.

Maistraattien toimintamenoja korotetaan n. 0,3 milj. euroa v. 2017 ja n. 0,1 milj. euroa v. 2020 turvapaikanhakijoiden rekisteröintiin ennakoituihin lisätehtäviin.

Henkilöstön koulutuksen järjestämisestä työnantajille aiheutuneiden koulutusmenojen korvaamiseen osoitettua määrärahaa alennetaan 22,3 milj. euroa vuodessa maksettujen koulutuskorvauksien osoittauduttua ennakoitua alemmiksi.

Kuntien tukeminen

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen kohdennetaan keskimäärin 8,7 mrd. euroa kehyskaudella. Valtionosuuden tasoon vaikuttavat mm. hallitusohjelman kuntien tehtäviin ja velvoitteisiin kohdistuvat toimenpiteet, veromenetysten kompensatiot, perustoimeentulotuen maksatuksen siirtyminen kunnilta Kelalle sekä hallitusohjelman liitteen 6 indeksisäästöihin sisältyvien menojen kokonaisuuden 0,85 prosentin tasasuuruinen lisävähennys. Lisäksi valtionosuuteen ei tehdä indeksikorotusta vuosina 2017—2019. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus tehdään vuosittain. Vuonna 2017 tehtävä tarkistus lisää peruspalvelujen valtionosuutta n. 33 milj. euroa.

Hallitusohjelman mukainen erikoissairaanhoidon kannustinjärjestelmä käynnistetään v. 2017. Rahoitus kannustinjärjestelmään otetaan vähennyksenä peruspalvelujen valtionosuudesta ja kohdennetaan valtionavustuksina takaisin kuntatalouteen. Uudistuksen tavoitteena on tehostaa erikoissairaanhoidon järjestämistä ja saavuttaa siten kuntataloudessa säästöjä.

Sote- ja aluehallintouudistuksen valmisteluun osoitetaan 0,4 milj. euroa v. 2017 ja 0,8 milj. euroa vuosina 2018—2019. Uudistuksen valmistelua rahoitetaan myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.

Kuntien järjestämiin peruspalveluihin ja niihin suoritettaviin valtionosuuksiin liittyviä asioita käsitellään kokonaisuutena luvussa 6 Kuntatalous.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan määrärahataso on 6,9 mrd. euroa v. 2017 alentuen kehyskaudella 6,6 mrd. euroon. Määrärahatasoon vaikuttavat alentavasti valtiontalouden sopeuttamistoimenpiteet sekä lisäävästi v. 2017—2018 toteutettavat kärkihankepanostukset.

Osaamisen ja koulutuksen kärkihankkeilla kehitetään uusia oppimisympäristöjä ja lisätään digitaalisia materiaaleja peruskouluihin, toteutetaan toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi, uudistetaan nuorisotakuuta yhteisötakuun suuntaan, vahvistetaan korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteistyötä innovaatioiden kaupallistamisen edistämiseksi, nopeutetaan työelämään siirtymistä sekä parannetaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta.

Koulutuksen saavutettavuuden turvaamiseksi yleissivistävässä koulutuksessa koulutuksellista tasa-arvoa kehitetään. Lukiokoulutusta kehitetään ja valmistellaan lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamista.

Ammatilliseen koulutukseen kohdennetaan 190 milj. euron määrärahan säästö vuodesta 2017 lukien. Säästö toteutetaan määräämällä ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen perusteena oleva opiskelijamäärä järjestämislupien mukaista enimmäisopiskelijamäärää alhaisemmalle tasolle (v. 2017 n. 90 % lupien enimmäisopiskelijamäärästä). Menetely mahdollistaa säästön toteuttamisen koulutuksen järjestäjäkohtaisesti tarkoituksenmukaisella tavalla toimintaa rationalisoimalla, tehostamalla tai viime kädessä opiskelijamäärää vähentämällä. Säästö kohdennetaan kokonaisuudessaan ammatillisen peruskoulutuksen kuntarahoitusosuuteen valtion ja kuntien välistä rahoitussuhdetta eli valtionosuusprosenttia muuttamalla. Samalla huolehditaan myös siitä, että kustannustason muutoksesta huolimatta säästö toteutuu myös tulevina vuosina. Säästön toteuttamisen edellyttämät lainsäädäntömuutokset annetaan eduskunnalle viimeistään vuoden 2017 talousarvioesityksen yhteydessä.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä on tarkoitus uudistaa osana ammatillisen koulutuksen reformia vuodesta 2018 alkaen. Samalla uudistetaan myös ammatillisen koulutuksen sääntely- ja ohjausjärjestelmät sekä rakenteet. Tavoitteena on lisätä ammatillisen koulutusjärjestelmän tehokkuutta ja kannustavuutta sekä parantaa osaamisperusteisuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Rahoituksen kustannusperusteisuudesta luovutaan ja jatkossa rahoituksen tasosta päätetään vuosittain valtion talousarviossa, korkeakoulujen rahoitusta vastaavasti. Uuteen järjestelmään siirtyminen tapahtuu lähtökohtaisesti vuoden 2017 rahoitustasossa, jota korotetaan vuosittain indeksillä.

Korkeakouluopetuksen digitaalisten oppimisympäristöjen vahvistamiseen ja ympärivuotisen opiskelun edellytysten parantamiseen sekä nuorten tutkijoiden tieteen tekemisen edistämiseen kohdennetaan vuosina 2017—2018 yhteensä n. 105 milj. euron lisäpanostus.

Kehyskaudella toteutetaan opintotuki uudistus, jonka pitkän aikavälin säästövaikutus on n. 122 milj. euroa. Korkeasteen opintorahan tasot yhtenäistetään toisen asteen opintorahan tasojen kanssa siten, että opintorahan enimmäismäärä on 250,28 euroa kuukaudessa. Opintolainan valtiontakauksen määrä nousee 650 euroon kuukaudessa kotimaassa opiskelevalla ja 800 euroon kuukaudessa ulkomailla opiskelevalla opiskelijalla. Opintolainahyvitys säilytetään taloudellisten reunaehtojen puitteissa. Opintotuen enimmäismäärä on korkea-asteella kotimaassa opiskeltaessa 1.8.2017 lukien yhteensä 1 101,88 euroa kuukaudessa ja ulkomailla opiskeltaessa 1 260,28 euroa kuukaudessa.

Korkeakouluopintoihin tarkoitettu tukiaika lyhenee 10 kuukaudella 64 kuukaudesta 54 tukikuukauteen. Tutkintokohtainen tukiaika lyhenee kahdella kuukaudella. Edistymisen seurannassa käytettävä suoritusvaatimus säilyy ennallaan 5 opintopisteessä tukikuukautta kohden.

Vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan luovutaan itsenäisesti asuvien 18- ja 19-vuotiaiden toisen asteen opiskelijoiden osalta. Opiskelijan omat tulorajat sidotaan ansiotasoindeksiin ja niitä tarkistetaan määrärajoin kuitenkin niin, että tulorajat eivät laske. Opiskelijan omien tulojen perusteella takaisinperittäväksi määrätyn opintorahan ja asumislisän määrän korotusta kohtuullistetaan 15 prosentista 7,5 prosenttiin.

Syksyn 2017 budjettiriiheen mennessä valmistellaan esitys sekä toisen että korkea-asteen opiskelijoiden siirtämisestä yleisen asumistuen piiriin. Mikäli esitys lisää asumistukimenoja, ne katetaan STM:n hallinnonalan menokehyksen puitteissa. Ulkomailla opiskelevat säilyisivät edelleen opintotukijärjestelmän mukaisen asumislisän piirissä.

Yleisistä kirjastoista tapahtuvasta lainaamisesta maksettavan lainauskorvauksen tasoa nostetaan 2 milj. eurolla 11,4 milj. euroon v. 2017.

Määrärahalisäyksillä varaudutaan turvapaikanhakijoiden lisääntymisestä aiheutuvaan perusopetuksen oppilasmäärien kasvuun. Oppilasmäärien ja opetusryhmien kasvaessa perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaasta maksettavan rahoituksen määräävää kerrointa voidaan alentaa 1,67:ään, mikä vastaa perusopetuksen keskimääräistä hintaa 12 oppilaan ryhmässä. Ammatilliseen koulutukseen lisätään 2 000 opiskelijapaikkaa vuodesta 2017 alkaen, mihin osoitetaan täysi valtionrahoitus. Samalla ammatillisen koulutuksen valmentavan koulutuksen kielitaitovaatimusta alennetaan, ja opintojen aikaista kielenopetusta lisätään, jotta opiskelun jatkaminen olisi mahdollista noin puolen vuoden kotoutumiskoulutuksen jälkeen. Lisäksi opetustoimen henkilöstökoulutukseen varattua rahoitusta kohdennetaan turvapaikanhakijatilanteen edellyttämään opettajien koulutukseen. Osaamisen tunnistamis- ja tunnustamispalveluja kehitetään. Myös kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön toimenpitein tuetaan maahanmuuttajien henkistä hyvinvointia, toimintakykyä, yhteisöllisyyttä ja kotouttamista.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriön pääluokan määrärahat ovat n. 2,5 mrd. euroa vuodessa kehyskaudella. Säästöpäätöksistä aiheutuu n. 232 milj. euron alenema määrärahasoon kehyskauden aikana.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on otettu huomioon v. 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. Vuosille 2017—2018 tästä kohdistuu 111 milj. euroa.

Menosäästöistä pääosa kohdistuu maa- ja elintarviketalouteen sekä maaseudun kehittämiseen. Syksyn 2015 kehyspäätökseen nähden kehyksiin sisältyy maatalouden tulo- ja kannattavuustilanteen helpottamiseksi maa- ja puutarhatalouden kansalliseen tukeen kohdennettu 6,7 milj. euron vuotuinen lisäys v. 2017 ja 2018 sekä luonnonhaittakorvauksiin kohdennettu 20,3 milj. euron lisäys v. 2017. Maataloushallinnon ja ELY-keskusten (työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala) voimavarojen väheneminen luo haasteita tukiohjelmien täysimittaiselle käynnistymiselle ja niiden toimeenpanolle asetettujen vaatimusten mukaisesti. Maa- ja metsätalousministeriö on aloitteellinen ja aktiivinen maataloushallinnon rakenteiden ja toimintatapojen uudistamisessa.

Maaseutuelinkeinotoiminnan korkotukilainavaltuuden vuotuisen tarpeen arvioidaan säilyvän kehyskaudella vuoden 2016 tasolla. Osarahoitteiset maatalouden aloittamis- ja investointiavustukset rahoitetaan osana Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmaa talousarvioon varattavasta määrärahasta. Kokonaan kansalliset avustukset rahoitetaan Maatilatalouden kehittämissuunnitelmasta (Makera). Kehyksissä on lähdetty siitä, että rahastoon siirretään v. 2016—2018 yhteensä 90 milj. euroa hallituksen kärkihankerahoituksena. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan mukaiset rahoituskauden 2014—2020 maatalouden ja maaseudun kehittämisen tuet otettiin käyttöön v. 2015, ja niiden tarvitsema rahoitus sisältyy kehyksiin.

Kehykseen sisältyy Euroopan meri- ja kalatalousrahaston ohjelmakauden 2014—2020 toimintaohjelman rahoitus. EU:n rahoitusosuutta on käytettävissä ohjelmakaudella yhteensä n. 74 milj. euroa, mikä sisältää Ahvenanmaalle siirrettävän EU:n rahoitusosuuden. Ohjelmakauden Manner-Suomen kansallisen rahoitusosuuden määrä on n. 63 milj. euroa, mistä kehyskaudelle kohdistuu n. 43 milj. euroa.

Kehyskaudella aloitetaan v. 2015 hyväksytyyn Kansallinen metsästrategia 2025:n toimeenpano. Strategisina päämäärinä tavoitellaan Suomen kilpailukyvyyn parantamista metsiin perustuvilla liiketoiminnoilla, metsäalan uudistumisella ja monipuolistumisella sekä metsien aktiivista, taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä ja monipuolista käyttöä.

Kehyskaudella on tarkoitus keskittyä voimavarojen vähentämisen edellyttämiin toimenpiteisiin, merkittävänä tässä on tuottavuushyötyjen realisointi virastorakenteen muutoksista ja digitalisoinnin hyödyntäminen. Tietopalveluiden ja tuotantoprosessien sähköistämistä jatketaan asiakaspalvelun parantamiseksi ja toiminnan tehostamiseksi.

Tässä vaiheessa ei ole välttämättä voitu huomioida Metsähallituslainsäädännön uusiutumista mahdollisesti aiheutu-
via kaikkia muutoksia.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan määrärahat ovat kehyskaudella keskimäärin n. 3 mrd. euroa vuodessa
kuitenkin siten, että määrärahat laskevat mm. kärkihankelisäysten poistuessa n. 670 milj. eurolla kehyskauden aikana
ja ovat v. 2020 yhteensä 2,6 mrd. euroa.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala palvelee yhteiskuntaa mahdollistamalla uusien digitaalisten palvelujen
käyttöympäristön. Erilaisten liikenne-, viestintä- ja digitaalisten palveluiden kysynnälle ja tarjonnalle luodaan toimi-
va markkinaympäristö siten, että syntyy uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja vientiä sekä palvelujen valikoima kas-
vaa. Uudet palvelut ja ansaintalogiikat, liikenteen automatisoituminen sekä muuttuvat asiakastarpeet edellyttävät uu-
denlaisia joustavia verkkoratkaisuja. Digitaalisten palvelujen käytön ja datan määrän lisääntymisen myötä tietoliiken-
nekapasiteetin kysyntä kasvaa. Yhteiskunnan toimivuus edellyttää verkoilta toimintavarmuutta ja turvallisuutta.

Digitaalisten palvelujen ja tiedon hyödyntämisen edistämiseen käytetään hallinnonalan virastojen ja laitoksen toimin-
tameno- ja muita määrärahoja. Digitalisaation hyödyntämistä edistetään sääntelyä sujuvoittamalla ja uudistamalla se-
kä 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 parem-
malla hyödyntämisellä, uusien verkon kuntoa kartoittavien menetelmien hyödyntämisellä, kuntien ja valtion hankin-
tayhteistyöllä sekä tietomallintamisen täysimääräisellä käyttöön otolla. Suunnittelukäytäntöä kehitetään ottamaan
huomioon digitalisaation ja automatisaation vaikutukset tulevaisuuden liikennejärjestelmään ja liikennemääriin.

Perusväylänpitoon osoitetaan rahoitusta v. 2017—2020 1,0—1,4 mrd. euroa. Kehys sisältää korjausvelan kasvun py-
säyttämiseen osoitettua määrärahaa yhteensä 964 milj. euroa v. 2017—2020. Kärkihankerahoitusta perusväylänpit-
toon korjausvelan vähentämiseen on 300 milj. euroa v. 2017 ja 200 milj. euroa v. 2018. Kehittämishankkeista on siir-
retty perusväylänpitoon yhteensä 104 milj. euroa v. 2017, 140 milj. euroa v. 2018, 90 milj. euroa v. 2019 ja 90 milj.
euroa v. 2020. Lisäksi yksityistieavustuksiin on kohdennettu korjausvelkarahoitusta 10 milj. euroa v. 2017—2020.
Kehyskaudella jatketaan jo päätettyjen liikenneverkon investointien toteuttamista.

Sopeutustoimien pitämiseksi hallitusohjelman liitteessä 6 sovitulla tasolla perusväylänpitoon kohdistetaan osana kor-
vaavia säästötoimia yhteensä 95 milj. euron säästö v. 2018—2020.

Uusia hankkeita käynnistetään kehyskaudella yhteensä 764 milj. eurolla, Luumäki—Imatra ratayhteyden parantami-
seen kohdennetaan 165 milj. euroa, Vt 4 Oulu—Kemi 125 milj. euroa, Vt 5 Mikkeli—Juvan 121 milj. euroa sekä Vt
12 Lahden eteläisen ohikulkutien investointiin 198 milj. euroa. Raide-Jokerin investointiin suunnataan 84 milj. euroa
v. 2018, mikä on 30 % hankkeen 280 milj. euron kokonaiskustannuksesta. Tampereen raitiotie -hankkeeseen kohdis-
tetaan 71 milj. euroa v. 2018. Hankesuunnitteluun lisätään määrärahoja yhteensä 40 milj. euroa. Uudet hankkeet ra-
hoitetaan suurelta osin kehyskaudella aiemmin hankemomentilla olleella varauksella (33—140 milj. euroa) toistaiseksi
nimeämättömiin hankkeisiin. Samalla nämä varaukset tyhjentyvät.

Käynnissä olevan liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistuksen mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto huo-
lehtisi jatkossa liikenneturvallisuusmaksun kannosta sekä vastaisi kerättyjen varojen myöntämisestä toimijoille. Mak-
sun tuotoksi arvioidaan 8,4 milj. euroa. Uuden lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2017.

Ilmatieteenlaitoksen suurteholaskimen hankinnan aloittamista aikaistetaan 2 milj. eurolla vuodelle 2017.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan määrärahat laskevat kehyskauden aikana 3 mrd. eurosta 2,7 mrd. euroon. Määrärahojen tason lasku johtuu pääosin ammatillisen työvoimakoulutuksen hankinnan siirrosta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle sekä hallitusohjelman mukaisista säästötoimenpiteistä. Lisäksi hallituksen kärkihankkeiden sisältämät lisäpanostukset päättyvät v. 2018. Muutoksia edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan nähden on tehty maahanmuuton kasvusta aiheutuviin menoihin sekä EU:n rakennerahastojen vuosien 2019—2020 suoritusvarauksen ajoittumiseen. Muut mitoitukset perustuvat pääosin jo tehtyihin päätöksiin.

Työllisyys- ja kilpailukyky -kärkihankepanostuksiin suunnataan kehyskaudella 37,5 milj. euroa v. 2017 ja 67 milj. euroa v. 2018, Biotalous-kärkihankepanostuksiin 56,5 milj. euroa v. 2017 ja 55 milj. euroa v. 2018 sekä Osaaminen ja koulutus -kärkihankepanostuksiin (tutkimustulosten kaupallistaminen) 20 milj. euroa v. 2017 ja 25 milj. euroa v. 2018.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvun ja laskentaoletuksen muutosten vuoksi kotouttamiskorvaukset kunnille kasvavat kehyskaudella 49 milj. eurolla v. 2017, 71 milj. eurolla v. 2018 ja 41 milj. eurolla v. 2019. Vuodesta 2016 alkaen turvapaikanhakijamääräksi arvioidaan 10 000 henkilöä vuosittain. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikkahakijoiden kuntasijoituspaikkoihin liittyviä tehtäviä varten ELY-keskusten toimintamenojen määrärahatasoa lisätään 360 000 eurolla ja TE-toimistojen toimintamenojen määrärahatasoa 1,4 milj. eurolla v. 2017—2020. Julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin kohdentuvat turvapaikanhakijamäärän kasvusta aiheutuvat kotouttamiskoulutuksen lisäpanostukset ovat 47 milj. euroa v. 2017 ja 5 milj. euroa v. 2020.

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan määrärahat laskevat kehyskaudella 858 milj. eurosta 722 milj. euroon. Hallitusohjelman mukaisesti Innovaatorahoituskeskus Tekesin avustusvaltuuksien tason 130 milj. euron vuosittainen leikkaus vuodesta 2016 alkaen vähentää momentin maksatusmäärärahoja kehyskaudella 70 milj. eurolla. Tekesin avustusvaltuudet (231 milj. euroa vuodessa) ja lainavaltuudet (147 milj. euroa vuodessa) pysyvät koko kehyskauden samalla tasolla. Hallitusohjelman mukaisesti Innovatiiviset kaupungit (INKA) -ohjelma päättyy vuonna 2017. Uusia kansainvälistymisavustuksia ei enää myönnetä vuodesta 2017 lukien. Suomen Vientiluotto Oy:n aiemmin myöntämiin jälleärahoitusluottoihin liittyvät kustannukset laskevat kehyskaudella 97 milj. eurosta 71 milj. euroon. Korko- ja muuhun tukeen julkisesti tuetuille vienti- ja alusluotoille varataan 31 milj. euroa v. 2017 ja 46 milj. euroa v. 2020 ja Finnvera Oyj:n tappiokorvauksiin 65 milj. euroa v. 2017 ja 60 milj. euroa v. 2020. Finnvera Oyj:n pääomasijoitustoiminta päättyy vuoden 2017 lopussa, kun siemen- ja käynnistysvaiheen pääomasijoitustoiminta on siirtynyt asteittain Innovaatorahoituskeskus Tekesille.

Työllisyys- ja yrityspolitiikan määrärahat laskevat kehyskaudella 628 milj. eurosta 562 milj. euroon. Osana hallituksen säästöpäätöksiä yritysten kehittämishankkeiden valtuus lakkaa v. 2017, ja samana vuonna päättyy myös alueellinen kuljetustuki. Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden määrärahat ovat 438 milj. euroa v. 2017 ja 413 milj. euroa v. 2020. Momentin mitoituksessa on otettu huomioon hallituksen säästöpäätökset, ammatillisen koulutuksen siirto opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle v. 2018, palkkatuen ja starttirahan osittainen siirto sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle v. 2017—2018 sekä maahanmuutosta aiheutuvat kotouttamiskoulutuksen lisäkustannukset.

EU:n rakennerahastojen maksatusmäärärahat kasvavat 357 milj. eurosta 400 milj. euroon. Momentin valtuus on 379 milj. euroa v. 2017 ja 331 milj. euroa v. 2020. Ohjelmakauden 2014—2020 maksatusten siirtyminen aiheuttaa määrärahoihin 30 milj. euron lisätarpeen v. 2017. Vuosien 2019—2020 suoritusvarauksen (6 %, 136 milj. euroa) käyttöönottoennakko vuodesta 2016 lähtien vuosittaisina tasasuuruuksina valtuuserinä (45,5 milj. euroa) lisää määrärahatarvetta 12 milj. euroa v. 2017, 43 milj. euroa v. 2018, 30 milj. euroa v. 2019 ja 57 milj. euroa v. 2020.

Energiapolitiikan määrärahat laskevat kehyskaudella 436 milj. eurosta 369 milj. euroon. Uusiutuvan energian tuotantotuen määrärahat puolestaan kasvavat 299 milj. eurosta 325 milj. euroon tukikapasiteetin kasvusta sekä sähkön ja päästöoikeuden markkinahintaennusteiden muutoksista johtuen. Tuotantotuessa on otettu huomioon hallitusohjelman

mukainen tuulivoimakiintiön rajoittaminen. Energiatuen valtuus on 35 milj. euroa v. 2017—2020. LNG-terminaalien investointituen maksatukset päättyvät v. 2019.

Sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonala

Sosiaali- ja terveystieteiden pääluokan määrärahaso on keskimäärin 13,7 mrd. euroa kehyskauden aikana. Määrärahaso on vaikuttava hallitusohjelman toteutuksen lisäksi suhdanneluonteiset tekijät, kuten mm. työttömyysasteen sekä väestörakenteen muutokset. Merkittävimmät muutokset aiempaan kehyspäätökseen verrattuna aiheutuvat luopumisesta asumistukien yhdistämisestä, työttömyysturvasäästöjen uudelleenkehittämisestä, turvapaikanhakijoiden määrän kasvusta sekä vuoden 2016 talousarviossa huomioitujen säästötoimenpiteiden vaikutuksista.

Aiemmassa kehyspäätöksessä huomioitusta yleisen ja eläkkeensaajan asumistukien yhdistämisestä luovutaan, ja sitä koskevat määrärahasiirrot ja -vähennykset on kumottu. Vuoden 2016 talousarviossa yleisessä asumistuessa toteutetulla enimmäisasumismenojen korottamatta jättämisellä ja perusomavastuun tulosidonnaisuuden kiristämällä saavutettava vuosittainen säästö kehyskaudella on 27 milj. euroa toimeentulotukimenojen kasvu huomioon ottaen. Lisäksi eläkkeensaajan asumistuessa toteutetulla määrätymiskriteerien tarkistamatta jättämisellä saavutetaan 9 milj. euron vuosittainen säästö kehyskaudella.

Ansiosidonnaista työttömyysturvaa uudistetaan vuoden 2017 alusta alkaen siten, että säästö työttömyysturvamenoissa on 150 milj. euroa, kun muutokset ovat täysimääräisesti voimassa. Säästötoimenpiteistä työttömyysturvamenoille on tarkistettu.

KEL- ja KHI-sidonnaisten etuuksien vuoden 2016 indeksitarkistukset vähentävät määräraharavetta vuositasolla 27 milj. euroa alentuvien indeksien vuoksi. Perustoimeentulotuessa indeksitarkistus jäädytettiin vuoden 2015 tasolle, joten etuuden taso ei laskenut. Jäädytyksen kustannusvaikutus valtionosuuteen oli 1,4 milj. euroa. Lisäksi KEL- ja KHI-sidonnaisten etuuksien indeksikorotukset jätetään tekemättä v. 2017—2019. Tämän lisäksi tehdään 0,85 prosentin tasasuuruinen vähennys mm. kansaneläkeindeksiin sidottuihin etuuksiin sekä lapsilisiin. Sosiaali- ja terveystieteiden pääluokassa toimenpiteen nettovaikutukseksi arvioidaan, toimeentulotukimenojen ja verotulojen kasvun jälkeen, n. 80 milj. euroa vuodessa.

Osatyökykyisten työllisyyden edistämiseksi nuorille maksettavaa kuntoutusrahaa korotetaan takuueläkkeen tasolle, jotta se kannustaisi nuoria hakeutumaan kuntoutukseen työkyvyttömyyseläkkeelle hakeutumisen sijaan vuodesta 2017 lukien. Uudistus lisää valtion menoja 17,4 milj. euroa.

Aiemman kehyspäätöksen mukaisesti perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirretään kunnilta Kansaneläkelaitokselle vuoden 2017 alusta alkaen. Uudistuksen myötä perustoimeentulotuen menot budjetoidaan täysimääräisesti valtion talousarvioon. Kuntien rahoitusosuus (50 %) huomioidaan vähentämällä perustoimeentulotuen osuus kuntien valtionosuuksista. Toimeentulotuen alikäytön arvioidusta vähenemisestä johtuen kokonaismenojen arvioidaan nousevan vajaalla 90 milj. eurolla siirron yhteydessä. Menojen arvioidaan olevan n. 832 milj. euroa v. 2017 ja n. 833 milj. euroa kehyskauden lopulla, jossa on kasvua aiempaan kehyspäätökseen n. 30 milj. euroa.

Turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyminen vaikuttaa lapsilisä-, asumistuki-, työmarkkinatuki-, sairausvakuutus- ja perustoimeentulotukimomenteille. Oletuksella 10 000 vuosittaisesta turvapaikanhakijasta lisämäärärahatarpeeksi on arvioitu n. 173 milj. euroa v. 2017 ja n. 331 milj. euroa kehyskauden lopussa.

Takuueläkettä korotetaan 10 milj. eurolla vuodesta 2018 lähtien. Korotuksen määrä on noin 8 euroa kuukaudessa takuueläkettä saavaa eläkkeensaajaa kohden.

Veteraanien vanhuudenhuollon palveluiden turvaamiseksi rintamaveteraanien kuntoutusmäärärahan taso on edelleen määritelty siten, että vuosittain kuntoutukseen käytettävissä olevan määrärahan taso kuntoutukseen oikeutettua veteraaneja kohden nousee. Lisäksi julkisen talouden suunnitelma sisältää sotainvalidien haitta-asterajan lasku 15 prosen-

tista 10 prosenttiin 1.3.2017 lähtien, jonka kustannusvaikutus on 5,2 milj. euroa kehyskauden alussa ja 4,2 milj. euroa kehyskauden lopussa.

Valtion korvaukseen terveydenhuollon yksiköille erikoissairaanhoidotlain mukaiseen tutkimustoimintaan varataan 15 milj. euroa vuodessa. Valtion korvaukset terveydenhuollon yksiköille lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin ovat v. 2017 n. 94 milj. euroa ja vuodesta 2018 alkaen 95,7 milj. euroa, jossa on huomioitu vähennyksenä 6 milj. euron tasomuutos. Oikeuspsykiatriisiin tutkimuksiin varattu määräraha on 15,2 milj. euroa vuodessa.

Sairausvakuutuskorvauksiin ja lääkekorvauksiin on kohdistettu aiemman kehyspäättöksen mukaiset säästöt alentamalla matkakorvauksia, lääkäri- ja hammaslääkäripalkkiokorvauksia sekä harkinnanvaraisen kuntoutuksen menoja. Lisäksi lääkekorvausjärjestelmää uudistetaan siten, että säästöjen yhteisvaikutus on julkiseen talouteen 134 milj. euroa v. 2017 ja valtion osuus säästöistä on 60 milj. euroa.

Sairauspäivärahoihin kohdistetaan 22 milj. euron säästö ylempien tulojen muutoksella vuodesta 2017 alkaen. Säästö ei kohdistu valtion maksuosuuteen, koska valtio osallistuu vain minimimääräisten sairauspäivärahojen kustannuksiin.

Maatalousyrittäjien lomitukseen kohdistettua 20 milj. euron säästöä on uudelleen kohdennettu. Säästöistä 19 milj. euroa on kohdistettu lomituspalveluihin ja 1 milj. euroa lomituspalvelujen hallintomenoihin.

Työttömyysturvan (TTLK) ja Sosiaaliturvan (Somla) muutoksenhakulautakunnat yhdistetään vuodesta 2018 alkaen.

Sote- ja aluehallintouudistuksen jatkovalmisteluun on varattu 2,6 milj. euroa v. 2017, 2 milj. euroa v. 2018 ja 1 milj. euroa v. 2019.

Hallitusohjelman strategisen tavoitteen hyvinvointi ja terveys kärkihankkeiden toteuttamiseen on osoitettu aiemman kehyspäättöksen mukaisesti yhteensä 130 milj. euroa, josta 23,5 milj. euroa kohdistuu vuodelle 2016, 56 milj. euroa vuodelle 2017 ja 50,5 milj. euroa vuodelle 2018. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon nuorten palvelujen toimintaprosessien uudistamiseen nuorisotakuun mukaisesti on varattu 4 milj. euroa v. 2016—2018.

Julkisen talouden suunnitelman v. 2017—2020 yhteydessä päätettiin perustaa Suomeen genomikeskus, jolla tavoitellaan Suomen kehittymistä edelläkävijämaaksi ja kansainvälisesti halutuksi yhteistyökumppaniksi genomitietoa hyödyntävälle terveydenhuollolle, huippututkimukselle ja globaalille liiketoiminnalle. Koska genomitietoa hyödyntävä tutkimus tapahtuu pitkälti biopankkitoiminnan puitteissa, tehostetaan samalla myös julkisten biopankkien toimintoja ja varmistetaan tehokas yhteistyö genomikeskuksen kanssa. Lisäksi perustetaan kansallinen syöpäkeskus. Perustamiskustannuksiin kohdennetaan kaikkiaan yhteensä 17 milj. euroa v. 2017—2020.

Kuntien järjestämiin peruspalveluihin ja niihin suoritettaviin valtionosuuksiin liittyviä asioita käsitellään kokonaisuutena luvussa 6 Kuntatalous.

Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriön pääluokan määrärahojen kokonaistaso on n. 181 milj. euroa v. 2017 ja laskee kehyskauden aikana siten, että v. 2020 se on 166 milj. euroa. Lisäksi valtion tukemaa asuntotuotantoa edistäviä hankkeita rahoitetaan valtion talousarvion ulkopuolisesta asuntorahastosta.

Rakennetussa ympäristössä toimitaan asuntorakentamisen lisäämiseksi tavoitteena vastata asuntojen kysyntään. Kasvuseutujen tontti- ja asuntotuotannon lisäämiseksi edistetään maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimusten toteuttamista kunnallistekniikka-avustuksilla, joita myönnetään valtion asuntorahastosta vuosittain 15 milj. euroa v. 2017—2019. Lisäksi valtion asuntorahastosta myönnetään Helsingin seudulle MAL-sopimuksen perusteella käynnistysavustuksia kohtuuhintaiseen asuntorakentamiseen vuosittain 10 milj. euroa v. 2017—2019. Kunnallistekniikka- ja käynnistysavustusten myöntämisen ehtona on, että saadaan riittävän kunnianhimoiset maankäytön, asumisen ja lii-

kenteen sopimukset sopimusalueilla. Erityisryhmien investointiavustuksilla tuetaan heikoimpien ryhmien asuntotarjonnan parantamista 140 milj. eurolla v. 2017 ja 120 milj. eurolla v. 2018—2020 valtion asuntorahastosta. Korjausavustuksilla, joihin varataan kehyskaudella n. 25 milj. euroa vuodessa, tuetaan etenkin ikääntyneiden kotona asumista ja hissien jälkiasennuksia. Korjausavustuksia maksetaan sekä valtion budjetista että valtion asuntorahastosta.

Kehyskaudella panostetaan erityisesti bio- ja kiertotalouteen ja toimiin ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi, monitorointiin yhteistyöhön Itämeren tilan parantamiseksi sekä turvataan luonnonsuojelun taso. Itämeren suojeluun suunnataan n. 2,1 milj. euroa vuosittain kehyskaudella, ja käynnistetään merenhoidon toimenpideohjelman toimeenpano. Vesienhoidon toimeenpanossa suunnataan resursseja jäteveden käsittelyn parantamiseen, vesien kunnostukseen ja pohjavesien suojeluun. Vesien seuranta kehitetään ottaen huomioon EU-lainsäädännön vaatimukset. Vesienhoitoon suunnattava rahoitus alenee asteittain 6 milj. euron tasosta 3 milj. euroon v. 2020. Vuonna 2015 aloitettu tutkimus- ja kehitysprojekti Arandan peruskorjaus tukee tätä tavoitetta. Luonnonsuojelussa toteutetaan vanhoja suojeluohjelmia ja jatketaan Etelä-Suomen metsien toimintaohjelman (METSO) toimeenpanoa n. 8 milj. eurolla vuodessa. Kansallispuistojen ja muiden vilkkaasti käytettyjen luonnonsuojelualueiden hyvällä hoidolla edistetään luonnon virkistyskäyttöä, luontomatkailua ja paikallistaloutta. Pilaantuneiden maa-alueiden kunnostamista edistetään v. 2015 valmistuneen valtakunnallisen kunnostusstrategian ja siihen liittyvän kunnostusohjelman mukaisesti. Öljyntorjuntavalmiuden parantamiseen panostetaan varustamalla uusi ulkovartiolaiva ja jäänmurtaja jääöljynkeruulaitteilla.

Jätehuoltoa kehitetään valtakunnallisen ja alueellisten jätesuunnitelmien mukaisesti ja tehostetaan toimia jätealan uudistuneen lainsäädännön toimeenpanossa.

5.3.2. Valtion yhteiset tietojärjestelmähankkeet ja taloushallinto

Keskeiset tietojärjestelmähankkeet

Kehyksessä on varattu v. 2017—2020 vuosittain n. 57,5 milj. euroa hallinnonalojen keskeisiä tietojärjestelmä- ja tietohallintohankkeita sekä muita tuottavuushankkeita varten.

Meneillään olevia keskeisiä tietojärjestelmähankkeita ovat mm. tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistus, Opetushallituksen todennetun osaamisen rekisteri, syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmä, Rikosseuraamuslaitoksen asiakastietojärjestelmä, viranomaisten yhteinen kenttäjohtamisen tietojärjestelmä, Verohallinnon valmisohjelmisto- ja tietojärjestelmä uudistushanke sekä Suomen ympäristökeskuksen Envibase-hanke ympäristö- ja luonnonvaratietojen avaamiseen ja käyttöön.

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.

Talous- ja henkilöstöhallinto

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuutta parannetaan keskittämällä tehtäviä aiempaa enemmän valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen, saattamalla loppuun valtion yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän käyttöönotto sekä kehittämällä toimintatapoja.

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 (1 milj. euroa v. 2017 ja 3 milj. euroa v. 2018). Ministeriöt, viras-

tot ja laitokset jatkavat muiden talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuuskehitystä tukevien muutosten toteuttamista ja Palkeiden tarjoamien palveluiden käytön lisäämistä.

Valtion yhteinen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä (Kieku) otetaan käyttöön kaikissa virastoissa ja laitoksissa (pl. puolustusvoimat). Yhteistä tietojärjestelmää käyttää vuoden 2016 loppuun mennessä n. 60 000 virkamiestä. Vuoden 2017 alusta Kieku- ja Rondo-tietojärjestelmien kehittäminen ja palvelutoiminta siirtyvät Valtiokonttorista Palkeisiin. Palkeet jatkokehittää Kieku-tietojärjestelmän käytettävyyttä ja toiminnallisuuksia sekä toteuttaa kehyskaudella valtion laskujen ja asiakirjojen kierrätys- ja arkistointijärjestelmän uudistamisen yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa.

Talous- ja henkilöstöhallinnon toimintatapoja tehostetaan ottamalla käyttöön uusia palveluja sekä automatisoimalla jo olemassa olevia palveluja (esim. ohjelmistorobotiikkaan perustuva tuotantoprosessien digitalisaatio). Hallitusohjelman taloushallinnon hankinnasta-maksuun -kehittämisprojektin tuotokset otetaan käyttöön kaikissa kirjanpitoyksiköissä. Hankintatoimi digitalisoidaan. Valtiokonttori ohjaa ja seuraa hallinnonalojen ja virastojen tuottavuuskehitystä ja tavoitteiden toteutumista sekä jatkaa talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien yhtenäistämistä. Valtion taloushallinnon kehittämistä jatketaan Valtion taloushallinto 2020 -strategian periaatteiden mukaisesti.

Valtion hankintojen kehittäminen

Valtion hankintatoimea kehitetään valtiovarainministeriön johdolla yhteistyössä keskeisten hankintaorganisaatioiden ja Hansel Oy:n kanssa. Kehyskaudella Hansel Oy ottaa käyttöön valtion hankintayksiköille tarkoitetun sähköisen kilpailuttamisjärjestelmän. Hankintatoimen kehittämistä jatketaan hankintatoimen kehittämishankkeen (HANKO -hanke) suosituksiin ja toimenpideohjelmaan perustuen.

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

Valtiovarainministeriö käynnistää valtion hankintojen digitalisointi -hankkeen. Hankkeen tehtävänä on ohjata vastuutoimijoiden kehittämistoimenpiteiden ja toteutusprojektien kokonaisuutta, joka mahdollistaa hankinnasta maksuun prosessialueen ja siihen liittyvien tietojärjestelmien kehittämisen ja prosessin automaatioasteen merkittävän lisäämisen.

Valtion toimitilamenojen vähentäminen

Valtion toimitilamenoja vähennetään hallitusohjelman tavoitteen mukaisesti. Virastojen vuokriin varattuihin määrärahoihin tehdään 30 milj. euron säästö vuodesta 2019 alkaen. Säästö kohdennetaan virastojen toimitilamenojen suhteessa ja se koskee kaikkia talousarviosta maksettavia toimitilakustannuksia.

Toimitiloihin kohdistuvaa säästötavoitetta toteutetaan toimeenpanemalla tilatehokkuutta ja vuokrasäästöjä aikaansaavia tilahankkeita hallinnonaloilla. 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 mahdolliseksi, tehdään kyseisellä hallinnonalalla korvaava säästö.

Vuosille 2017—2019 ajoittuva kasvava toimintameno säästö on kohdistettu julkisen talouden suunnitelman valmistelussa hallinnonalojen pääluokkatasolle, josta ministeriöt ovat kohdistaneet hallinnonalakohtaiset säästöt edelleen momenteille.

Toimintameno säästöt pääluokkatasolla vuosina 2016—2020, tuhatta euroa

	2016	2017	2018	2019	2020
Valtioneuvoston kanslia	-490	-1 240	-1 990	-2 740	-2 740
Ulkoasiainministeriö	-750	-1 480	-2 210	-2 940	-2 940
Oikeusministeriö	-3 250	-5 750	-8 250	-10 750	-10 750
Sisäministeriö	-6 180	-12 390	-18 600	-24 810	-24 810
Puolustusministeriö	-5 490	-11 130	-16 770	-22 410	-22 410
Valtiovarainministeriö	-7 010	-14 090	-21 170	-28 250	-28 250
Opetus- ja kulttuuriministeriö	-1 050	-2 120	-3 190	-4 260	-4 260
Maa- ja metsätalousministeriö	-170	-280	-390	-500	-500
Liikenne- ja viestintäministeriö	-1 720	-3 500	-5 280	-7 060	-7 060
Työ- ja elinkeinoministeriö	-2 340	-4 840	-7 340	-9 840	-9 840
Sosiaali- ja terveysministeriö	-1 160	-2 510	-3 860	-5 210	-5 210
Ympäristöministeriö	-390	-710	-1 030	-1 350	-1 350
Kohdentamaton	80	40	80	120	120
Yhteensä	-30 000	-60 000	-90 000	-120 000	-120 000

Vuosien 2017—2019 pääluokkatasoinen säästöjen jako pohjautuu arvioon momenttikohtaisesta säästö- ja tuottavuus-potentiaalista. Arviossa on otettu huomioon:

- vuosien 2016—2019 vanhuuseläkepoistuma (17 milj. euroa/vuosi),
- vuosien 2017—2020 ict:n tehostaminen (4,6 milj.euroa/vuosi)
- vuosien 2017—2020 henkilöstöhallinnon tehostaminen (4,4 milj.euroa/vuosi),
- siirtyvien toimintamäärärahojen taso ja kehitys (3 milj. euroa /vuosi)
- vuosien 2011—2014 henkilötyövuosikehitys (1 milj. euroa/vuosi),
- vuosien 2014—2015 henkilöstön irtisanomiset,
- hallitusohjelmassa päätetyt hallinnonaloihin kohdistuvat uudistukset, joilla on säästövaikutuksia
- nettobudjetoidussa toiminnassa henkilöstökustannusten kasvu.

5.4. Budjettitalouden tulot

Budjettitalouden varsinaisten tulojen arvioidaan kasvavan kehyskaudella 2017—2020 keskimäärin n. 1½ % vuodessa. Verotulojen arvioidaan kasvavan keskimäärin n. 2 % vuodessa. Verotulojen osuus budjettitalouden varsinaisista tuloista on n. 84 %. Vuonna 2020 budjettitalouden tulojen arvioidaan olevan 52,4 mrd. euroa.

Veroperustemuutokset

Hallituksen veropolitiikka tähtää kasvun, yrittäjyyden ja työllisyyden vahvistamiseen. Hallitusohjelmassa on sekä verotusta kiristäviä että verotusta keventäviä toimenpiteitä. Veropolitiikan liikkumavaraa vaalikauden alussa rajoittavat valtiontalouden alijäämä ja julkisen talouden sopeutustarve. Julkisen talouden kestävyys tukemiseksi hallitusohjelman veronkevennyksiä toteutetaan hallituskaudella asteittain.

Hallitusohjelman mukaisesti ansiotuloverotukseen tehdään vuosittain ansiotason nousua tai inflaatiota vastaavat tarkistukset. Asuntolainan korkovähennysoikeuden supistamista jatketaan siten, että asuntolainan koroista vähennyskel-poinen osuus supistuu 10 prosenttiyksiköllä vuodessa nykyisestä 55 prosentista 25 prosenttiin vuoteen 2019 mennessä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti määräaikaisen lapsivähennyksen voimassaolo päättyy vuoden 2017 lopussa. Valtion tuloveroasteikon v. 2012 määräaikaisena käyttöön otetun ylimmän tuloluokan (ns. solidaarisuusveron) voimassaoloa jatketaan vuoden 2019 loppuun saakka. Lisäksi solidaarisuusveron alarajaa on alennettu 90 000 eurosta 72 300 euroon vuosiksi 2016 ja 2017. Kotitalousvähennystä kasvatetaan. Liikkeen- ja ammatinharjoittajille, maa-, metsä- ja porotalouden harjoittajille sekä elinkeino- ja verotusyhtymille otetaan käyttöön 5 prosentin yrittäjävähennys.

Osakeyhtiöiden tappioiden vähentämisoikeutta laajennetaan. Sukupolvenvaihdoksia helpotetaan keventämällä perintöverotusta. Metsätilojen sukupolvenvaihdoksia helpotetaan.

Tupakkaveroa korotetaan asteittain, yhteensä n. 270 milj. euroa hallituskauden aikana. Yhdistettyä sähkön ja lämmön tuotantoa ohjataan vähäpäästöisemmäksi poistamalla niiden verotuki asteittain. Kaivostoiminta siirretään v. 2017 takaisin alempaan sähköveroluokka II:een sekä energiaintensiivisen teollisuuden energiaveronpalautuksen piiriin.

Uutena veroperustemuutoksena on huomioitu hallituksen syksyllä 2015 tekemä päätös makeisten ja jäätelön veron poistamisesta vuoden 2017 alussa. Veron poistamisen verotuloja vähentävän vaikutuksen kattamiseksi liikenteen polttonesteiden veroja korotetaan.

Autoverotusta kevennetään hallituskaudella asteittain, yhteensä n. 180 milj. euroa. Muutoksen asteittaisella voimaantulolla pyritään hillitsemään käyttäytymisvaikutuksia sekä välttämään kertaluonteisen suuren veromuutoksen aiheuttamia autokaupan markkinahäiriöitä ja varastoarvojen äkillistä alenemista sekä kuluttajien kannalta epäoikeudenmukaisia vaikutuksia. Ajoneuvoveroa korotetaan 100 milj. eurolla vuodesta 2017 alkaen. Ajoneuvoveroa laajennetaan koskemaan uusia kulkuneuvotyyppejä. Rataveron väliaikaista poistoa ja väylämaksun puolitusta jatketaan vuoden 2018 loppuun saakka.

Kehyskauden verotuottoihin vaikuttavat myös eräät edellisellä vaalikaudella tehdyt päätökset, jotka astuvat voimaan kehyskaudella 2017—2020.

Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille.

Alla olevassa taulukossa esitetään arvio veroperustemuutosten vaikutuksesta valtion verotuloihin edelliseen vuoteen verrattuna.

Pääministeri Sipilän hallituksen keskeisten veroperustemuutosten vaikutus valtion verotuottoon vuositasolla, milj. euroa

	2017	2018	2019	2020
Ansiotuloverotuksen ati/khi-tarkistus	-137	-158	-179	-210
Kotitalousvähennyksen kasvattaminen	-18			
Yrittäjävähennyksen käyttöönotto	-70			
Asuntolainan korkovähennysoikeuden supistaminen (ei sis. edellisen eduskunnan hyväksymiä muutoksia)	10	10	20	
Ns. solidaarisuusveron voimassaolon jatkaminen vuoden 2019 loppuun			70	
Ns. solidaarisuusveron alarajan alentaminen (voimassa 2016 ja 2017)	34			
Osakeyhtiöiden tappioiden vähennysoikeuden laajentaminen	-10			

	2017	2018	2019	2020
Sukupolvenvaihdosten helpottaminen perintöverotusta keventämällä	-40			
Metsätilojen sukupolvenvaihdosten helpottaminen	-20			
Tupakkaveron korotus	68	68	68	
Makeisten ja jäätelön veron poisto	-109			
Yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon verotuen poistaminen	35		35	
Liikenteen polttonesteiden veron korotus	100			
Kaivostoiminnan palauttaminen sähköveroluokka II:een ja energiaverotuen piiriin	-27			
Autoveron alentaminen	-36	-50	-65	
Ajoneuvoveron korotus	100			
Ajoneuvoveron laajentaminen uusiin kulkuneuvotyyppeihin	50			
Tavaraliikenteen rataveron poiston ja väylämaksun puolituksen jatko vuodella		-55		

Verotulojen kehitys 2017—2020

Ansio- ja pääomatuloveron tuoton arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin n. 2,2 % vuodessa. Ansiotulojen arvioidaan kasvavan keskimäärin n. 2 % ja pääomatulojen vajaat 3 %. Palkkasumman kasvu nopeutuu hieman kehyskauden loppupuolella ja samanaikaisesti työttömyys pienenee hiljalleen. Eläketulot kasvavat eläkeläisten määrän lisääntyessä ja keskimääräisen eläkkeen tason noustessa eläkejärjestelmän kypsymisen myötä. Veroperustemuutosten, ml. indeksitarkistukset, arvioidaan vähentävän ansio- ja pääomatuloveron tuottoa yhteensä vajaalla 0,7 mrd. eurolla kehyskaudella.

Yhteisöveron maksuunpanon mukaisen kokonaistuoton arvioidaan kasvavan kehyskaudella hieman kansantalouden tilinpidon mukaista toimintaylijäämää nopeammin, keskimäärin n. 4,9 % vuodessa. Valtiolle tilitettävän yhteisöveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin n. 5,1 % vuodessa.

Arvonlisäveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin n. 2½ % vuodessa. Arvonlisäveron tuoton kasvuennuste johdetaan pääosin kotitalouksien kulutusmenojen kasvuarviosta. Arvonlisäveron tuottoa v. 2017 ja 2018 alentavat kertaluontoiset verontilitysten siirtymiset vuodenvaihteen yli. Nämä liittyvät pienyritysten mahdollisuuteen siirtyä maksuperusteiseen arvonlisäverojen tilitykseen v. 2017 sekä maahantuonnin arvonlisäverotuksen siirtymiseen Tullilta Verohallintoon v. 2018.

Valmisteverojen tuoton ennakoidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin n. ½ % vuodessa. Veroperustemuutosten arvioidaan kasvattavan valmisteverojen tuottoa kehyskaudella yhteensä runsaalla 0,2 mrd. eurolla verrattuna tilanteeseen, jossa muutoksia ei tehtäisi. Valmisteveron veropohjien arvioidaan pääasiassa pienenevän johtuen verotuksen ohjausvaikutuksesta.

Autoveron tuoton arvioidaan alenevan keskimäärin n. 5 % 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.

Ajoneuvoveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin n. 2½ %. Verotuoton kasvu painottuu kehyskauden alkuvuosiin ajoneuvoveron korotuksista johtuen. Ajoneuvoveroa korotetaan vuoden 2017 alussa 100 milj. eurolla. Koska ajoneuvovero kannetaan etukäteen juoksevalta 12 kuukauden mittaiselta verokaudelta, on korotuksella vaikutusta jo vuoden 2016 ajoneuvoverokertymään.

Muut budjettitalouden tulot

Sekalaisten tulojen arvioidaan lisääntyvän kehyskaudella keskimäärin 1 % vuodessa.

Budjettitalouden muista tuloista osinko- ja osakemyyntituloja tai pääomanpalautuksia arvioidaan kertyvän vuosittain hieman alle 1,7 mrd. euroa.

Valtion liikelaitosten tuloutusten arvioidaan olevan keskimäärin vajaat 200 milj. euroa vuodessa (ks. tarkemmin luvusta 5.6).

Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden varsinaisista tuloista vuosina 2016—2020, mrd. euroa

	2016	2017	2018	2019	2020	2016—2020 keskim. vuosimuutos, %
	TA					
Verotulot yhteensä	40,8	41,6	42,3	43,6	44,5	2,2
— ansio- ja pääomatuloverot	9,2	9,4	9,6	9,9	10,1	2,2
— yhteisövero	2,9	3,0	3,2	3,3	3,5	5,0
— arvonlisävero	16,9	17,0	17,3	18,0	18,5	2,3
— valmisteverot	7,1	7,2	7,2	7,3	7,3	0,7
— muut verotulot	4,8	5,0	5,0	5,1	5,3	2,6
Sekalaiset tulot	5,4	5,2	5,4	5,5	5,6	1,0
Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	2,4	2,0	2,5	1,9	1,9	-6,2
— Osinkotulot ja osakkeiden myyntitulot	2,0	1,6	2,1	1,5	1,5	-6,8
Tulot yhteensä¹⁾	49,1	49,3	50,6	51,4	52,4	1,7

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. 5,8 mrd. euroa v. 2017. Alijäämän arvioidaan alenevan 3,3 mrd. euroon v. 2020.

Budjettitalouden tasapaino ei ole kokonaisuudessaan juurikaan muuttunut verrattuna hallituksen ensimmäiseen julkisen talouden suunnitelmaan (syksy 2015). Alijäämää kasvattaa osaltaan muun muassa turvapaikanhakijatilanteesta aiheutuneiden määrärahojen kasvu. Toisaalta arvio valtionvelan korkomenoista on alentunut korko-oletusten alenemisen myötä. Arvio talouden tulevasta kehityksestä on muuttunut verrattain vähän syksystä 2015, jolloin myös sen vaikutukset JTS:n tulo- ja menoarvioihin ovat kohtuullisen vähäisiä.

Vuonna 2017 budjettitalouden tasapaino heikkenee väliaikaisesti. Tämä on seurausta pääosin kärkihankkeiden ajoituksesta mutta myös muista tekijöistä, kuten turvapaikanhakijoista aiheutuvista menoarvioista sekä verotuksen muutosten ajoituksesta.

Valtionvelan määrän oletetaan kasvavan n. 111 mrd. euroon v. 2017. Valtion velan suhde bruttokansantuotteeseen nousee vaalikauden aikana. Valtionvelan arvioidaan olevan v. 2020 n. 123 mrd. euroa, mikä on n. 52 % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

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

Valtiovarainministeriön arvio budjettitalouden tasapainosta vuosina 2016—2020, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2016	2017	2018	2019	2020
Budjettitalouden arvioidut tulot yhteensä ¹⁾	49,1	49,3	50,6	51,4	52,4
Budjettitalouden arvioidut menot yhteensä, käyvin hinnoin ²⁾	55,4	55,1	55,4	55,1	55,7
Arvio budjettitalouden tasapainosta	-5,4	-5,8	-4,8	-3,8	-3,3
Valtionvelka suhteessa BKT:seen, %	50	52	52	53	52

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, Rahoitusvakuusvirasto, Gasonia Oy, Governia Oy sekä Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy.

Valtionavustus VTT Oy:n toimintaan on kehyskaudella 2017—2020 runsaan 87 milj. euron tasolla.

Yliopistojen kokonaisrahoitus muodostuu valtion talousarviossa yliopistoille osoitetuista määrärahoista ja tätä täydentävästä rahoituksesta (mm. maksullinen toiminta, lahjoitukset ja sponsorirahoitus). Vuonna 2015 yliopistojen kokonaisrahoitus oli alustavien tietojen mukaan vuoden 2014 tasolla, n. 2,8 mrd. eurossa, 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 siirrettävää määrärahaan ei tehdä kustannustason muutosta vastaavaa indeksitarkistusta. Yleisradion tehtäviä ja rahoitusta tullaan kuitenkin käsittelemään erikseen asetettavassa parlamentaarisessa työryhmässä.

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 valmisteleminen analyysien ja esitysten perusteella. Solidium Oy tuloutti valtion talousarvioon v. 2014 1 087 milj. euroa ja v. 2015 706 milj. euroa.

Muilta osin valtion omistajapolitiikasta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto, jonka vastuulle on keskistetty kaupallisiin perustein toimivien yhtiöiden omistajaohjaus. Osaston vastuulla oli joulukuussa 2015 29 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

Valtiolla on yksitoista talousarvion ulkopuolista rahastoa. Nämä rahastot ovat Valtion asuntorahasto, Valtion eläkerahasto, Maatilatalouden kehittämisrahasto, Valtion ydinjätehuoltorahasto, Huoltovarmuusrahasto, Valtiontakuurahas-

to, Rahoitusvakausrahassto, Valtion televisio- ja radorahasto, Maatalouden interventiorahasto, Palosuojelurahasto sekä Öljysuojarahasto.

Budjetin ulkopuolisten rahastojen yhteenlaskettujen tulojen arvioidaan olevan kehyskaudella vuosittain keskimäärin n. 5,3 mrd. euroa ja menojen n. 4,9 mrd. euroa. Rahastotaloudenvuosittainen ylijäämä on siten keskimäärin n. 0,4 mrd. euroa. Rahastojen vuosittainen nettoylijäämä ilman eläkerahastoa on jonkin verran suurempi.

Budjetin ulkopuoliset valtion rahastot, milj. euroa

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verot ja veroluonteiset tulot yhteensä	224	179	188	193	196	199
Sekalaiset tulot	321	183	153	93	106	80
Eläkemaksut	1 621	1 460	1 449	1 445	1 518	1 543
Korkotulot ja voiton tuloutukset	1 117	559	588	593	585	577
Siirrot talousarviosta	512	525	552	552	511	511
Tulot pl. rahoitustaloustoimet	3 794	2 907	2 930	2 875	2 916	2 910
Myönnettyjen lainojen takaisinmaksut	2 296	2 246	2 237	2 234	2 239	2 261
Tulot yhteensä	6 091	5 153	5 167	5 109	5 155	5 171
Kulutusmenot	233	75	108	115	114	110
Siirtomenot	941	884	911	927	974	1 000
Korkomenot	1	1	1	1	1	1
Siirrot talousarvioon	2 330	1 948	1 846	1 873	1 911	1 949
Menot pl. rahoitustaloustoimet	3 506	2 908	2 867	2 916	3 000	3 059
Myönnettyt lainat ja muut finanssisijoitukset	1 833	1 922	1 877	1 855	1 858	1 852
Menot yhteensä	5 339	4 830	4 744	4 771	4 858	4 911
Nettoylijäämä	752	323	424	338	297	260

Liikelaitokset

Senaatti-kiinteistöt on valtiovarainministeriön alainen liikelaitos, jonka tehtävänä on toimia valtion työympäristö- ja toimitila-asiantuntijana. Senaatti-kiinteistöt tarjoaa ja tuottaa palveluita valtionhallinnolle. Vuonna 2015 vuokrattava pinta-ala oli yhteensä 6,2 milj. m², liikevaihto 622 milj. euroa ja taseen loppusumma 4,6 mrd. euroa. Perusparannus- ja uudisrakennusinvestointeja tehtiin n. 268 milj. eurolla. Vuokraustoiminnan tulos oli 85 milj. euroa. Kiinteistöjen myyntituotot olivat 325,5 milj. euroa ja myyntitoiminnan tulos n. 105,2 milj. euroa. Myyntien taso oli poikkeuksellisen korkea v. 2015 johtuen kahden yliopistokiinteistöosakeyhtiön osakekannan myynneistä elokuussa 2015. Senaatti-kiinteistöt tuloutti valtiolle 370 milj. euroa v. 2015.

Senaatti-kiinteistöjen tuloutus v. 2016 on valtion talousarviossa 100 milj. euroa. Vuonna 2017 Senaatti-kiinteistöjen voitontuloutukseksi valtiolle on arvioitu 95 milj. euroa, v. 2018 75 milj. euroa sekä v. 2019 ja 2020 85 milj. euroa. Tuloutusarviossa on huomioitu seuraavat v. 2016 toteutetut muutokset: Puolustusvoimien vuokrankorotus (+36 milj. euroa) sekä vuokrien omakustannusperiaatteen käyttöönotto (- 81 milj. euroa). Vuosia 2015—2018 koskevasta julkisen talouden suunnitelmasta aiheutuu Senaatti-kiinteistölle lisätuloutusta 20 milj. euroa v. 2017. Lisäksi Senaatti-kiinteistöjen tuloarviossa on huomioitu lisätuloutuksena 10 milj. euroa v. 2017, 20 milj. euroa v. 2018 ja 30 milj. euroa v. 2019 aiheutuen hallituksen säästöpäätöksestä, jonka mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen investointivaltuutta rajataan.

Metsähallitus on valtion liikelaitos, jonka tehtävänä on hallinnoida valtion omistamaa rakentamatonta kiinteistövarallisuutta. Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa ja hoitaa budjettivaroin laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä. Metsähallituksen hallinnassa on n. 12,5 milj. hehtaaria valtion omistamia maa- ja vesialueita, joiden tasearvo on n. 3,7

mrd. euroa. Tästä tuottovaatimuksen alaista peruspääomaa on n. 2,5 mrd. euroa. Metsähallituksen vuotuinen liikevaihto on n. 250 milj. euroa. Uusi metsähallituslainsäädäntö tulee voimaan 15.4.2016. Metsähallituksen metsätalouseliiketoiminta yhtiöitetään valtion kokonaan omistamaan valtionyhtiöön. Valtion maa- ja vesiomaisuus pysyy edelleen valtion suorassa omistuksessa ja Metsähallituksen hallinnassa. Metsähallitus tulee maksamaan voiton tuloutusta valtiolle käyttöoikeuskorvausten ja osinkojen perusteella. Vanhan Metsähallituksen voiton tuloutusta aiennetaan niin, että alkuvuoden 2016 voitosta tuloutetaan 10 milj. euroa valtiolle v. 2016. Tämä alentaa voitontuloutusta v. 2017. Vuodesta 2018 alkaen Metsähallituksen tuloutuksen arvioidaan olevan vuosittain 120 milj. euroa. Tässä vaiheessa ei ole välttämättä voitu huomioida Metsähallituslainsäädännön uusiutumisesta mahdollisesti kaikkia aiheutuvia muutoksia.

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 aiheutuvalla menojen muutokselle. Tarkoituksena on, että menorajoite on yhdenmukainen hallituksen kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa.

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 asetetulta tasolta. Sitä kiristetään vuosittain, kun toistaiseksi täsmentymättömien hallitusohjelmassa sovittujen toimenpiteiden valmistelu etenee.

Tässä julkisen talouden suunnitelmassa menorajoitteeseen on otettu uusina toimina huomioon toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistus (-190 milj. euroa), perusopetukseen valmistavan opetuksen yksikköhinnan alentaminen sekä ammatillisen koulutuksen opiskelijapaikkojen lisäys. Menorajoitteessa ei oteta huomioon kärkihankkeiden rahoitusta, koska se ei ole pysyvää lisäystä.

Näiden muutosten jälkeen kuntatalouden menorajoite on vuoden 2019 tasolla -770 milj. euroa, ja sitä on kiristetty 230 milj. eurolla syksyn 2015 tasoon verrattuna. Tämä siis tarkoittaa, että hallituksen toimenpiteiden seurauksena kuntatalouden toimintamenojen taso olisi 770 milj. euroa alempi kuin mitä ennen hallituskautta ennakoitiin. 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.

Kuntatalouden menorajoite vuosina 2017—2020, milj. euroa

2017	2018	2019	2020
-560	-690	-770	-840

Kun kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen yhden miljardin euron 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. Toistaiseksi ohjelmaan sisältyviä toimenpiteitä ei ole sisällytetty julkisen talouden suunnitelmaan. Sote-uudistuksen tavoite alentaa sosiaali- ja terveystenonon kasvua 3 mrd. eurolla vuoteen 2029 mennessä ei sisälly menorajoitteen piiriin.

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 terveyspalvelumaksuja koskevaa asetusta on muutettu siten, että kuntien ja kuntayhtymien maksutuotto voisi kasvaa 150 milj. euroa. Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen enimmäismääriä korotetaan 1.8.2016 lähtien. Myös päivähoitomaksuja on tarkoitus korottaa 1.8.2016 lähtien.

Kiinteistöveroä korotetaan hallituskaudella asteittain yhteensä 100 milj. eurolla. Hallitusohjelman mukaan tuloveroperusteisiin tehtävät muutokset kompensoidaan kunnille, joten niillä ei sen sijaan ole vaikutusta kuntatalouden rahoitusasemaan.

Osana indeksisidonnaisten menonon lisäämistä kuntien peruspalvelujen valtionosuutta alennetaan 75 milj. eurolla. Toisaalta indeksisidonnaisten menonon vähentäminen alentaa myös kuntien etuusmenoja ja lisää kuntien verotuloja, joten nettovaikutus kuntatalouteen jää pienemmäksi.

Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus ja kuntatalouden sopeutustarve

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen toimenpiteiden yhteisvaikutus on 0,7 mrd. euroa kuntataloutta vahvistava vuoden 2019 tasolla, mikäli kunnat ja kuntayhtymät toteuttavat toimet täysimääräisesti. Sen lisäksi kuntatalouteen vaikuttavat edellisen hallituksen päättämät toimenpiteet, kuten yhteensä 90 milj. valtionosuusleikkaukset vuosina 2016—2017.

Osa kunnista on päättänyt jättää toteuttamatta joiltakin osin hallitusohjelmassa kuntatalouden vahvistamiseksi päätetyt toimenpiteitä. Toteuttamatta jättämisen mittaluokaksi on arvioitu tässä vaiheessa vähintään 130 milj. euroa. Hallitus päättää kevään 2017 kehysriihessä toteutumattomien säästöjen korvaamisesta esimerkiksi säätämällä kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakasmaksuille vähimmäismaksurajat tai päättämällä muista julkisen talouden säästöistä tai tulonlisäyksistä, kuten kiinteistöveron alarajan korotuksesta, joilla saavutetaan tavoiteltu yhteensä 130 miljoonan euron tasapainovaikutus julkiseen talouteen.

Valtion toimenpiteiden kuntataloutta vahvistava vaikutus vuonna 2019, milj. euroa

Menorajoite	770
Menorajoitteen toimiin liittyvä valtionapujen muutos	-90
Valtionosuuksien indeksijäädtytys	-240
Maksuperusteiden muutokset	225
Kiinteistöveron korottaminen	100
Indeksisidonnaisten menonon lisävähennys	-55
Yhteensä	710

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 noin 600 milj. euroa vuoden 2019 tasolla. Talousnäkyvät suhteessa kevään 2015 ennusteeseen ovat kuitenkin heikentyneet. Päivitetyn ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä v. 2019 on 1,7 mrd. euroa, joka on 0,7 % suhteessa kokonaistuotantoon. Rahoitusasematavoitteen saavuttaminen edellyttäisi siten paikallishallinnon sopeutusta vielä n. 0,5 mrd. eurolla vuoden 2019 tasolla. Tämä jää katettavaksi hallitusohjelman toistaiseksi täsmentymättömillä toimenpiteillä tai myöhemmin päätettävillä uusilla valtion toimenpiteillä sekä kuntien omilla sopeutustoimilla. Paikallishallinnon kehitysarvio on painelaskelma, jossa ei ole huomioitu kuntien omia sopeutustoimia vuosille 2017—2020. Viime vuosina kuntien omat toimet alijäämän pienentämiseksi ovat olleet merkittäviä.

Kuntatalouden vakauden turvaamiseksi on välttämätöntä, että hallitusohjelman mukaiset sopeutustoimet valmistellaan ja toimeenpannaan määrätietoisesti siten, että tavoitellut säästöt voidaan saavuttaa.

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

Valmisteilla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutuksia ei ole otettu huomioon tässä julkisen talouden suunnitelmassa. Toteutuessaan se vaikuttaa merkittävästi kuntien tehtäviin ja rahoituksen tasoon. Vaikutukset otetaan huomioon julkisen talouden suunnitelmassa valmistelun edetessä.

Kuntien valtionavut ovat v. 2017 n. 10,6 mrd. euroa, ja ne alenevat 10,5 mrd. euroon v. 2020. Valtionapujen tasoon vaikuttavat hallituksen päätösten lisäksi edellisen hallituksen päättämä valtionosuuden leikkaus v. 2017, perustoi-meentulotuen siirto kunnilta Kelalle v. 2017 sekä turvapaikanhakijoiden määrän kehitys. Hallituksen kärkihankkeet OKM:n ja STM:n hallinnonaloilla lisäävät kuntien valtionavustuksia vuosina 2016—2018.

Valtionosuuksiin ei tehdä indeksikorotusta vuosina 2017–2019. Uutena sopeutustoimena hallitusohjelman liitteen 6 indeksisäästöihin sisältyvien menojen kokonaisuuteen kohdistetaan 0,85 prosentin tasasuuruinen lisävähennys. Tämä vähentää peruspalvelujen valtionosuutta 74,8 milj. euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla lisävähennys kompensoidaan täysimääräisesti vastaavin määrärahalisäyksin.

Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus tehdään vuosittain. Vuoden 2014 tietojen perusteella v. 2017 tehtävä tarkistus on VM:n hallinnonalalla 33 milj. euroa ja OKM:n hallinnonalalla -5 milj. euroa, josta kuntien osuus on -3,4 milj. euroa.

Hallitusohjelman mukaisesti omais- ja perhehoitoa kehitetään. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle toukokuussa 2016 ja lakimuutosten tulla voimaan 1.7.2016 lukien. Omais- ja perhehoidon kehittämiseen kohdennetaan lisäpanostuksia, joihin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Toisaalta omais- ja perhehoidon kehittämisen arvioidaan tuottavan säästöä kuntien kustannuksia, jota vastaavasti peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään.

Lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotiapuun kohdistettiin vuoden 2016 alusta lukien täydellä valtion rahoituksella 10 milj. euron lisäys kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Vuonna 2019 samaan tarkoitukseen osoitetaan vielä 15 milj. euroa. Lisäyksellä toimeenpannaan erityisesti uudistettua sosiaalihuoltolakia. Vanhusten kotihoitoon kohdenneetaan 4,8 milj. euroa vuosina 2017—2018 ja 5,8 milj. euroa vuodesta 2019 lähtien. Myös tämän lisäyksen valtionosuusprosentti on 100.

Vanhuspalvelujen henkilöstömitoitusta tarkistetaan v. 2017. Kuntien menojen arvioidaan vähenevän 70 milj. eurolla vuoden 2019 tasossa, jota vastaava valtionosuuden vähennys on 19 milj. euroa.

Alueellisen erikoissairaanhoidon järjestämistä tehostetaan vuodesta 2017 lähtien muuttamalla terveydenhuoltolakia ja sen nojalla annettavia asetuksia. Sairaalaverkon tiivistämisen arvioidaan tuottavan säästöä kuntien menoissa asteittain vuodesta 2017 lukien. Vuoden 2020 tasolla säästöksi arvioidaan 150 milj. euroa. Peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään vastaava vähennys. Hallitusohjelman mukainen erikoissairaanhoidon kannustinjärjestelmä otetaan käyttöön v. 2017. Rahoitus kannustinjärjestelmään otetaan vähennyksenä peruspalvelujen valtionosuudesta ja kohdennetaan valtionavustuksina kuntatalouteen. Kannustinjärjestelmään kohdennetaan 100 milj. euroa v. 2017, 175 milj. euroa v. 2018 ja 250 milj. euroa vuodesta 2019 lähtien.

Kehyskaudella toteutetaan ammatillisen koulutuksen reformi. Osana uudistusta ammatilliseen koulutukseen kohdennetaan 190 milj. euron määrärahasäästö vuodesta 2017 lähtien. Säästö kohdennetaan kokonaisuudessaan kuntarahoitusosuuteen.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvun seurauksena kotouttamiskorvaukset kunnille kasvavat vuoteen 2019 asti. Määrärahalisäyksillä varaudutaan turvapaikanhakijoiden lisääntymisestä aiheutuvaan perusopetuksen oppilasmäärien kasvuun. Ammatilliseen koulutukseen lisätään 2 000 opiskelijapaikkaa vuodesta 2017 alkaen, mihin osoitetaan täysi valtionrahoitus. Samalla ammatillisen koulutuksen valmentavan koulutuksen kielitaitovaatimusta alennetaan, ja opintojen aikaista kielenopetusta lisätään, jotta opiskelun jatkaminen valmentavassa koulutuksessa olisi mahdollista noin puolen vuoden kotoutumiskoulutuksen jälkeen.

Kuntien yhdistymiseen suunnattavat avustukset kääntyvät kehyskaudella laskuun. Arviota ns. kriisikuntien määrästä on pienennetty kuntien taloudesta saatujen viimeisimpien toteutumatietojen perusteella.

Hallitusohjelmaan sisältyy tässä mainittujen lisäksi useita eri hallinnonalojen toimenpiteitä, joilla saattaa olla vaikutusta kuntatalouteen. Näiden toimenpiteiden valmistelu on vielä kesken, eikä niiden taloudellisia vaikutuksia ole vielä pystytty arvioimaan.

Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2017 hintatasossa

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Laskennalliset valtionosuudet	9 426	9 915	9 709	9 695	9 555	9 653
VM, peruspalvelujen valtionosuus	8 500	8 987	8 763	8 756	8 645	8 762
OKM ¹⁾	926	928	946	940	909	891
— siitä kuntayhtymät	1 082	1 041	1 027	1 027	1 025	1 024
Muut valtionavustukset hallinnonaloittain, yhteensä	1 150	1 183	892	959	925	821
OM	9	0	0	20	20	0
SM	3	5	5	5	5	5
VM	37	27	33	23	19	10
OKM	237	239	197	200	191	192
MMM	5	5	5	5	5	5
LVM	39	36	36	36	36	36

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TEM	176	224	323	412	413	339
STM ²⁾	609	613	276	243	220	218
YM	35	35	17	17	17	17
Valtionavut yhteensä	10 576	11 098	10 600	10 654	10 479	10 473

¹⁾ Kuntien laskennallinen osuus on on arvioitu OKM:n hallinnonalan rahoituksen (ml. yksityiset) kokonaisuudesta.

²⁾ Perustoimeentulotuen maksatus siirtyy v. 2017 kunnilta Kelan hoidettavaksi. Tästä johtuen valtio ei enää maksa kunnille valtionosuutta perustoimeentulotuen kustannuksiin, mikä näkyy STM:n valtionapujen alenemisena. Lisäksi kuntien osuus perustoimeentulotuen kustannuksista otetaan huomioon vähennyksenä peruspalvelujen valtionosuudessa. Uudistus on valtio-kunta-suhteessa kustannusneutraali.

Veroperustemuutokset

Kehyskauden tuloarvioissa on huomioitu hallitusohjelmassa ja hallituskauden aikana päätetyt veroperustemuutokset. Edelliseen kehyspäättökseen verrattuna hallitus ei ole päättänyt uusista kehyskaudella 2017—2020 voimaan tulevista, kuntien verotuloihin vaikuttavista veroperustemuutoksista.

Hallitusohjelman mukaisesti ansiotuloverotukseen tehdään vuosittain ansiotason nousua tai inflaatiota vastaavat indeksitarkistukset. Asuntolainan korkovähennysoikeuden supistamista jatketaan siten, että asuntolainan koroista vähennyskelpoinen osuus supistuu 10 prosenttiyksiköllä vuodessa nykyisestä 55 prosentista 25 prosenttiin vuoteen 2019 mennessä. Kotitalousvähennystä kasvatetaan. Liikkeen- ja ammatinharjoittajille, maa-, metsä- ja porotalouden harjoittajille sekä elinkeino- ja verotusyhtymille otetaan käyttöön 5 prosentin yrittäjävähennys. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti väliaikaisen lapsivähennyksen voimassaolo päättyy vuoden 2017 lopussa.

Kiinteistöverotusta kiristetään vuosittain, yhteensä 100 milj. eurolla hallituskauden aikana. Kehyskauden verotuottoihin vaikuttavat myös eräät edellisellä vaalikaudella tehdyt päätökset, jotka astuvat voimaan kehyskaudella 2017—2020.

Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille.

Alla olevassa taulukossa esitetään arvio veroperustemuutosten vaikutuksesta kuntien verotuloihin edelliseen vuoteen verrattuna.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen keskeisten veroperustemuutosten vaikutus kuntien verotuottoon vuositasolla, milj. euroa

	2017	2018	2019	2020
Ansiotuloverotuksen ati/khi-tarkistus	-72	-83	-94	-110
Kotitalousvähennyksen kasvattaminen	-10			
Yrittäjävähennyksen käyttöönotto	-55			
Asuntolainan korkovähennysoikeuden lisäsupistus	7	7	14	
Kiinteistöverotuksen kiristäminen	25	25	25	

Maksuperusteiden muutokset

Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen enimmäismääriä korotetaan 1.8.2016 lähtien. Myös päivähoitomaksuja on tarkoitus korottaa 1.8.2016 lähtien. Näiden korotusten vaikutus vuositasolla on runsaat 70 milj. euroa, mikäli kaikki kunnat korottavat maksuja täysimääräisesti.

6.3. Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta

Kuntatalouden kehitys vuoteen 2020, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-27,7	-28,1	-28,1	-28,8	-29,6	-30,5
2. Verotulot	21,8	21,7	22,1	22,7	23,3	24,0
3. Valtionosuudet, käyttötalous	8,2	8,8	8,6	8,7	8,5	8,7
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
5. Vuosikate	2,6	2,7	2,9	2,8	2,5	2,4
6. Poistot	-2,6	-2,7	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1
7. Satunnaiset erät, netto	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
8. Tilikauden tulos	0,3	0,3	0,4	0,2	-0,3	-0,5
Rahoitus						
9. Vuosikate	2,6	2,7	2,9	2,8	2,5	2,4
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	2,3	2,4	2,6	2,6	2,2	2,1
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4,3	-4,5	-4,6	-4,6	-4,8	-4,8
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0
15. Investoinnit, netto	-3,3	-3,5	-3,6	-3,6	-3,7	-3,8
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-1,0	-1,0	-1,0	-1,1	-1,5	-1,7
17. Lainakanta	17,0	18,1	19,1	20,3	21,8	23,6
18. Kassavarat	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1
19. Nettovelka (lainakanta - kassavarat)	12,0	13,1	14,1	15,2	16,7	18,5

Kuntatalouden näkymät ovat vaikeat. Toimintamenojen kasvupaine pysyy tulevina vuosina suurena, sillä palvelutarvetta kasvattaa väestön ikärakenteen muutos, lisääntynyt maahanmuutto ja heikko työmarkkinatilanne. Hitaan talouskasvun vuoksi kuntatalouden tulojen kehitys on sen sijaan jäämässä vaimeaksi. Kuntien ja kuntayhtymien toteuttamat sopeutustoimet kuitenkin vahvistavat kuntataloutta kuluvana vuonna. Hallitusohjelman kuntataloutta vahvistavat toimet pitävät kuntatalouden yhteenlasketun tilikauden tuloksen myös lähivuosina tasapainon tuntumassa. Ilman uusia sopeutustoimia tai menopaineita hillitseviä rakenteellisia uudistuksia tilikauden tulos painuu kuitenkin alijäämäiseksi vuosikymmenen lopulla. Kuntatalouden velkaantuminen jatkuu nopeana ja lainakanta kasvaa painelaskelmassa vuoteen 2020 mennessä yli 23 mrd. euroon.

Kuntatalouden kehitysarvio vuosille 2017—2020 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 2017—2020.

Kunnat ovat viime vuosina tehostaneet toimintaansa ja hillinneet toimintamenojen kasvua menestyksekkäästi: vaikeasta tilanteesta ja menopaineista huolimatta toimintamenojen kasvu on ollut hyvin vaimeaa. Kuntien arvioidaan jatkavan menojensa sopeuttamista runsaalla 200 milj. eurolla kuluvana vuonna. Henkilöstömenojen osalta sopeutustoimet toteutetaan pääasiassa luonnollista eläkepoistumaa hyödyntäen. Kunnat hakevat säästöjä myös ostoista. Sen sijaan lomautuksia ja irtisanomisia pyritään viime vuosien tapaan välttämään.

Kuntien verotulojen kasvu jää vaisuista talousnäkymistä johtuen lähivuosina maltilliseksi. Kuntien yhteenlaskettuja verotuloja supistaa myös yhteisövero-osuuden määräaikaisen korotuksen poistuminen v. 2016. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi vuoden alussa vain hieman, sillä ainoastaan 45 kuntaa turvautui kunnallisveroprosentin korotuksiin taloutensa tervehdyttämiseksi. Kunnallisveroprosenttien korotusten arvioidaan lisäävän kuntien verotuloja n. 40 milj. eurolla. Hallitusohjelman mukaiset kiinteistöverokorotukset lisäävät kiinteistöveron tuottoa asteittain yhteensä 100 milj. eurolla v. 2016—2019.

Valtionosuuksia kasvattaa kuluvana vuonna valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus, jossa laskennalliset kustannukset tarkistetaan vastaamaan toteutuneita kustannuksia, sekä tehtyjen veroperustemuutosten kompensatio kunnille. Myös kasvanut maahanmuutto lisää valtionosuuksia, sillä valtio korvaa kunnille maahanmuutosta koituvia kustannuksia. Valtionosuuksien kasvua hidastaa puolestaan hallitusohjelman mukaiset sopeutustoimet, ml. valtionosuusindeksin jäädytys v. 2016—2019. Myös jo aiemmin osana valtiontalouden sopeutustoimia päätetyt valtionosuusleikkaukset supistavat valtionosuuksia v. 2016 ja 2017.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit ovat kasvaneet pitkään voimakkaasti, mutta aivan viime vuosina kasvu näyttää tasaantuneen. Investointien arvioidaan pysyvän kuitenkin tulevana vuosina korkealla tasolla, sillä etenkin kasvukeskuksissa palveluverkon ja infrastruktuurin laajentaminen edellyttävät edelleen huomattavia investointeja. Koska käyttötalouden tulot eivät riitä kattamaan nettoinvestointeja, kunnat joutuvat rahoittamaan investointeja velalla. Kireän taloustilanteen ja kasvavan lainakannan vuoksi kunnat joutuvat myös priorisoimaan investointikohteitaan.

Kuntatalouteen kohdistuvista mittavista sopeutustoimista huolimatta kuntatalouden lainanottotarvetta heijastava toiminnan ja investointien rahavirta on selvästi alijäämäinen. Ilman uusia kuntataloutta vahvistavia toimia alijäämä myös kasvaa painelaskelmassa jälleen vuosikymmenen loppua kohden. Tulojen ja menojen välisen epäsuhdan korjaaminen edellyttää sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen toteuttamista ja kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävien toimien toimeenpanoa. Kuntien ja kuntayhtymien tulisi myös jatkaa omia kuntataloutta vahvistavia toimiaan. Ilman menopaineita hillitseviä rakenteellisia uudistuksia kunnallisveroprosentteihin kohdistuu tulevana vuosina huomattava nostopaine.

7. Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkejärjestelmä

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

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 inflaatiolla on 80 prosentin paino ja ansiotason muutoksella 20 prosentin paino. Marraskuussa 2015 eduskunta hyväksyi vuoden 2017 alusta voimaan astuvan työeläkeuudistuksen, jota on kuvattu tarkemmin mm. keväällä 2015 julkaistussa julkisen talouden suunnitelmassa.

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. Yksityisen työeläkesektorin EMU-puskuri sijaitsee jakojärjestelmän puskurirahastossa, jota kutsutaan tasausrahastoksi (tasausvastuuksi). EMU-puskurin tavoitetasoksi on sovittu määrä, joka vastaa 2,5 % yksityisen sektorin vuotuisesta

palkkasummasta. TyEL-järjestelmän rahastointiaste eli eläkevarojen suhde eläkevastuuseen oli laskutavasta riippuen n. 25—30 prosenttia vuoden 2012 lopussa. Yrittäjien (osuus vakuutetuista n. 8 %), maatalousyrittäjien ja merimiesten eläkemenot rahoitetaan maksutuloista sekä ylimenevältä osin valtion budjetista.

Kunnallisen eläkejärjestelmän (KuEL) piirissä on n. 20 % vakuutetuista. KuEL-järjestelmässä eläkemaksu on pyrittävä asettamaan siten, että eläkejärjestelmä on kestäväällä pohjalla ja eläkemaksutaso pysyy vakaana tulevaisuudessa. KuEL-maksut määräytyvät kunta-aloilla maksettujen palkkojen ja lisäksi myös eläke-menojen perusteella.

Valtion eläkeläissa (VaEL) vakuutetut työntekijät (n. 6 % vakuutetuista) ja valtion työnantajat maksavat eläkemaksunsa valtion eläkerahastoon (VER). Valtion eläkerahastosta siirretään valtion talousarvioon vuosittain varoja VaEL-eläkemenojen katteeksi. Siirrettävä määrä on nykyisin 40 % valtion eläkkeistä aiheutuvista menoista, sillä loput eläkemenosta 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 alun neljästä prosentista suhteessa BKT:hen 1,4 prosenttiin v. 2015. Ylijäämän ennakoitua supistuvan alle prosenttiin BKT:stä keskipitkällä aikavälillä eläkemenojen kasvaessa 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 työnantajien sairausvakuutusmaksuilla sekä julkisen sektorin osuuksilla. Valtion osuus Kelan rahoituksesta v. 2015 oli n. 69 %, vakuutusmaksujen osuus n. 25 % ja kuntien osuus n. 6 %. Vuonna 2015 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 työnantajilta perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtion osuuksilla ja työttömyyskassojen jäsenmaksuilla. Vuonna 2015 työttömyyskassojen maksamat etuudet olivat yhteensä n. 2,5 mrd. euroa. Vuonna 2014 näistä menoista valtio rahoitti n. 37 %, työttömyysvakuutusrahasto n. 58 % ja työttömyyskassat n. 5 %.

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

8. Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla

8.1. Toimenpiteiden kokonaismittaluokka ja ajoitus

Hallitusohjelmassa sovittiin menoja vähentävistä tai maksutuloja korottavista toimenpiteistä, joilla tavoitellaan julkisen talouden n. 4 mrd. euron nettomääräistä sopeutusta vuoden 2019 tasolla. Veroperustemuutosten vaikutukset eivät sisälly tähän kokonaisuuteen. Nämä hallitusohjelmassa sovitut sopeutustoimenpiteet on pääsääntöisesti sisällytetty julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2017—2020.

Hallitusohjelman alkuperäisen listauksen jälkeen on säästölistaan tullut muutoksia. Sopeutustoimenpiteiden vaikutukset ovat täsmentyneet valmistelun aikana, esimerkiksi indeksikorotusten jäädyttämisillä saavutettavan säästön arvio on alentunut hallitusohjelman aikaisista vaikutusarvioista aiempaa matalampien hintaennusteiden takia. Lisäksi säästölistaan on tullut päätösperäisiä muutoksia kuten esim. vuoden 2016 täydentävän talousarvioesityksen yhteydessä tehty päätös perua eläkkeensaajien asumistuen ja yleisen asumistuen yhdistäminen ja säästön osittainen korvaaminen. Osa kunnista on päättänyt jättää toteuttamatta joitakin osin hallitusohjelmassa kuntatalouden vahvistamiseksi päätettyjä toimenpiteitä. Toteuttamatta jättämisen mittaluokaksi on arvioitu tässä vaiheessa vähintään 130 milj. euroa.

Hallitusohjelman mukaisten sopeuttamistavoitteiden saavuttamiseksi hallitus päätti jo julkisen talouden suunnitelmassa syksyllä 2015 eräistä lisäsäästöpäätöksistä, kuten suurimpana KEL- ja elinkustannusindeksisidonnaisten etuuksien (pl. perustoimeentulotuki) indeksijäädytyksestä v. 2017—2019. Julkisen talouden suunnitelman vuosille 2017—2020 valmistelun yhteydessä on päätetty uusista säästötoimenpiteistä hallitusohjelman mukaisen 4 mrd. euron sopeuttamistavoitteen saavuttamiseksi. Suurimmat uudet sopeuttamistoimet kohdistuvat hallitusohjelman liitteen 6 indeksisäästöihin sisältyvien menojen kokonaisuuteen, johon kohdistetaan 0,85 prosentin tasasuuruinen vähennys. Keväällä 2017 hallitus tulee päättämään kuntatalouden toteutumattomien säästöjen korvaamisesta esimerkiksi säätämällä kuntien sote-palveluille vähimmäismaksurajat tai päättämällä muista julkisen talouden säästöistä tai tulonlisäyksistä, kuten kiinteistöveron alarajan korotuksesta. Lisäsäästöjä kohdistetaan myös kehitysyhteistyöhön, perusväylänpitoon sekä sairauspäivärahoihin. Päätettyjen menotoimenpiteiden ja maksutulokorotusten nettomääräinen vaikutus julkiseen talouteen on huomioiden em. muutokset arviolta n. 3,8 mrd. euroa vuoden 2019 tasolla ja mukaan lukien toimenpiteet, joiden vaikutukset ovat vielä täsmentymättömiä, 4,0 mrd. euroa. Vaikutukset on esitetty suhteessa edellisen vaalikauden viimeiseen julkisen talouden suunnitelmaan, ts. keväällä 2015 tehtyyn tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Kehyskauden tuloarvioissa on huomioitu pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa päätetyt veroperustemuutokset. Hallitusohjelman veropolitiikka tähtää kasvun, rittäjäyden 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. Julkisen talouden tasapainottamiseksi useita valmisteveroja korotetaan. Autoverotusta kevennetään asteittain kehyskauden aikana. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille. Kiinteistöveroa korotetaan hallituskaudella asteittain. Verotusta koskevia muutoksia käsitellään yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston osalta luvussa 5.4 ja kuntatalouden osalta luvussa 6.2.

Kasvavien eläke- ja työttömyysmenojen vuoksi sosiaaliturvamaksuissa on ollut korotuspaineita. Vuoden 2017 eläkeuudistus sopimuksen yhteydessä työmarkkinajärjestöt sopivat, että työeläkemaksua nostetaan 0,4 prosenttiyksikköä v. 2017, minkä jälkeen maksu jäädytetään tälle 24,4 prosentin tasolle vuosiksi 2017—2019. Työttömyysvakuutusmaksuun puolestaan tehtiin kuluvan vuoden alussa yhden prosenttiyksikön korotus, joka jakautuu puoliksi työnantajien ja palkansaajien kesken. Korotuksen on oletettu jäävän voimaan toistaiseksi.

Julkinen talouden suunnitelmassa esitetyt luvut pitävät sisällään päätetyt toimenpiteet ja niiden arvioidut taloudelliset vaikutukset. Suunnitellut toimenpiteet eivät ole mukana. Kuntien omista toimenpiteistä mukana ovat tiedossa olevat sopeutustoimet vuodelle 2016. Sen sijaan kuntien mahdollisesti suunnittelemat toimenpiteet vuosille 2017—2020 eivät ole mukana.

Yllä mainittujen toimenpiteiden lisäksi hallitus pyrkii toimenpideohjelmallaan vähentämään kuntien tehtäviä ja velvoitteita 1 mrd. eurolla yli vaalikauden säästövaikutuksineen ulottuvalla aikajänteellä. Näitä vaikutuksia ei ole vielä sisällytetty julkisen talouden suunnitelman lukuihin. Myöskään sote- ja aluehallintouudistuksen vaikutuksia ei ole sisällytetty julkisen talouden suunnitelman lukuihin.

Kilpailukyvyyn parantamiseen tähtäävän yhteiskuntasopimuksen vaikutukset ovat vielä auki. Näitä toimia, kuten myöskään hallitusohjelmassa listattuja ns. ehdollisia 1,5 mrd. euron sopeutustoimia, ei ole sisällytetty julkisen talouden suunnitelman lukuihin.

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

	2016	2017	2018	2019	2020
Valtion määrärahoja alentavat päätökset	-0,9	-1,4	-1,7	-1,9	-2,0
Valtion määrärahoja lisäävät päätökset	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5
Indeksijäädystysten ja sitä korvaavien säästöjen arvioitu vaikutus	-0,1	-0,5	-0,8	-1,3	-1,3
Kertaluonteiset kärkihankkeiden lisäpanostukset, netto (määräaikaiset menolisäykset ja Pisara-radon yht. 330 milj. euron poisto)	0,3	0,5	0,5	0,0	0,0
Verotulomuutosten kompensatio kunnille valtionosuuk-sissa	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Valtion verotuloja lisäävät päätökset	-0,2	-0,6	-0,8	-1,2	-1,3
Valtion verotuloja alentavat päätökset (pl. ansiotulovero-tuksen ati/khi-tarkistukset)	0,3	0,6	1,1	1,1	1,2
Muut valtion tuloja lisäävät päätökset	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Kertaluonteiset tuloihin liittyvät toimenpiteet (kärki-hankkeiden rahoitus)	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0
Vaikutus valtiontalouden rahoitusasemaan, netto	-0,2	-0,8	-1,0	-2,4	-2,3
Kuntien tuloja lisäävät hallituksen toimenpiteet	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Valtion toimenpiteiden nettovaikutus kuntien verotuloi-hin	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Verotulomuutosten kompensatio kunnille valtionosuuk-sissa	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Muiden valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen	-0,1	-0,4	-0,3	-0,3	-0,4
Kuntien veroprosenttien korotukset	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vaikutus kuntatalouden rahoitusasemaan, netto	-0,4	-0,7	-0,6	-0,6	-0,9
Sosiaaliturvamaksujen korotukset ja muut toimet	-0,8	-1,0	-1,2	-1,3	-1,3
Vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, netto	-1,4	-2,5	-3,0	-4,5	-4,8
Suhteessa kokonaistuotantoon	-0,7 %	-1,2 %	-1,4 %	-2,0 %	-2,1 %

8.2. Julkisen talouden menoihin kohdistuvat toimet

Alla olevassa taulukossa esitetään pääministeri Juha Sipilän hallituksen päättämien, julkisen talouden menoihin 2016—2020 vaikuttavien toimien vuotuinen muutos nettona. Lisäksi taulukkoon sisältyy edellisten hallitusten toimenpi-teiden yhteisvaikutus. Taulukossa esitetyt toimenpiteet ovat käytännössä valtiontalouden toimia, sillä kuntien säästö-toimien 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 kiristyminen 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
Kulutusmenot	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1
Siirtomenot elinkeinoelämälle	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Siirtomenot kotitalouksille	-0,1	-0,6	-0,4	-0,3	0,0
Muut siirtomenot	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Reaalisijoitusmenot	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Muut menot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteensä	-0,9	-1,2	-0,7	-0,8	-0,1
Edellisen vaalikauden harkinnanvaraiset toimenpiteet	0,1	-0,2	0,3	0,2	-

8.3. Julkisen talouden tuloihin kohdistuvat toimet

Oheisessa taulukossa esitetään tietoja julkisen talouden tuloihin vuosina 2016—2020 vaikuttavien päätösperäisten toimien ajoituksesta nettona. Netolla tarkoitetaan tuloja lisäävien ja vähentävien toimien yhteenlaskettua vaikutusta. Taulukossa on otettu huomioon myös edellisellä vaalikaudella päätettyjä veroperustemuutoksia.

Sipilän hallituksen verotusta koskevat muutokset ajoittuvat suurimmaksi osaksi hallituskauden alkuvuosiin. Vuonna 2016 merkittävin vaikutus julkisen talouden tuloihin on työtulovähennyksen korottamisella, jolla kevennetään työn verotusta erityisesti pieni- ja keskituloisilla. Toimen arvioidaan alentavan julkisen talouden tuloja 450 milj. euroa v. 2016.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyt luvut pitävät sisällään päätetyt toimenpiteet ja niiden arvioidut taloudelliset vaikutukset. Suunnitellut toimenpiteet eivät ole mukana. Näin ollen yhteiskuntasopimuksen vastineena mahdollisesti toteutettavat veronkevennykset eivät ole luvuissa mukana.

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

	2016	2017	2018	2019	2020
Ansiotuloverot	-0,5	-0,3	-0,1	-0,2	-0,3
Pääomatuloverot	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteisöverot	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Muut välittömät verot	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
Arvonlisäverot	0,0	-0,1	-0,2	0,0	0,0
Muut välilliset verot	0,2	0,3	0,1	0,1	0,0
Työnantajan maksamat sosiaaliturvamaksut	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0
Vakuutettujen maksamat sosiaaliturvamaksut	0,4	0,1	0,1	0,0	0,0
Yhteensä	0,6	-0,1	-0,3	0,0	-0,3

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

	2015*	2016**	2017**	2018**	2019**	2020**
Välittömät verot	13,0	13,1	13,5	13,9	14,5	14,9
Tuotannon ja tuonnin verot	29,8	30,4	30,7	31,1	31,9	32,5
Sosiaaliturvamaksut	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Verot ja sosiaaliturvamaksut yhteensä	43,4	44,3	45,0	45,8	47,2	48,3

	2015*	2016**	2017**	2018**	2019**	2020**
Muut tulot	9,2	8,8	8,9	9,1	9,0	9,1
siitä korkotulot	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Tulot yhteensä	52,6	53,1	53,9	54,9	56,2	57,4
Kulutusmenot	13,6	13,9	14,0	13,9	14,0	14,1
Tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	38,2	38,1	38,3	38,6	38,7	39,3
siitä muille julkisyhteisöille	26,2	26,6	26,9	27,2	27,3	27,8
Korkomenot	2,4	2,3	2,2	2,2	2,3	2,5
Pääomamenot	4,8	5,0	4,9	5,0	5,2	5,0
Menot yhteensä	59,0	59,3	59,4	59,7	60,2	60,9
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-6,3	-6,2	-5,5	-4,8	-4,0	-3,5

Paikallishallinto kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2015*	2016**	2017**	2018**	2019**	2020**
Verot ja sosiaaliturvamaksut	21,9	21,7	22,1	22,7	23,4	24,1
siitä kunnallisvero	18,6	18,8	19,1	19,5	20,1	20,7
yhteisövero	1,7	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5
kiinteistövero	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9	1,9
Muut tulot	18,4	19,0	18,9	19,2	19,3	19,7
siitä korkotulot	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
siitä tulonsiirrot valtiolta	13,7	14,3	13,9	14,1	14,0	14,2
Tulot yhteensä	40,2	40,8	40,9	41,9	42,7	43,8
Kulutusmenot	33,7	34,1	34,7	35,7	36,7	37,8
siitä palkansaaajakorvaukset	21,7	21,7	21,7	22,0	22,3	22,8
Tulonsiirrot	3,3	3,4	2,7	2,7	2,7	2,8
siitä sosiaalietuudet ja -avustukset	1,3	1,4	0,7	0,7	0,7	0,7
tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9
korkomenot	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Pääomamenot	4,6	4,7	4,8	4,9	4,9	5,0
Menot yhteensä	41,6	42,1	42,2	43,3	44,4	45,6
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-1,4	-1,4	-1,3	-1,4	-1,7	-1,8

Sosiaaliturvarahastot kansantalouden tilinpidon mukaan, mrd. euroa

	2015*	2016**	2017**	2018**	2019**	2020**
Sijoitustulot	3,5	3,6	3,9	4,4	4,9	5,4
Sosiaaliturvamaksut	27,0	28,0	28,4	28,9	29,6	30,3
siitä työnantajien maksut	18,3	18,8	19,0	19,3	19,7	20,2
vakuutettujen maksut	8,7	9,2	9,4	9,7	9,9	10,1
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	14,3	14,1	14,7	14,8	14,9	15,1
Muut tulot	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Tulot yhteensä	45,3	46,2	47,7	48,7	50,0	51,5

	2015*	2016**	2017**	2018**	2019**	2020**
Kulutusmenot	3,7	3,5	3,5	3,6	3,7	4,0
Sosiaalietuudet ja -avustukset	35,9	37,0	38,5	39,3	40,3	41,7
Muut menot	3,7	3,4	3,5	3,6	3,6	3,8
Menot yhteensä	43,3	44,0	45,4	46,4	47,7	49,4
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	2,0	2,2	2,3	2,3	2,4	2,1
Työeläkelaitokset	2,9	2,6	2,6	2,2	2,0	1,9
Muut sosiaaliturvarahastot	-0,8	-0,4	-0,3	0,1	0,3	0,2

Julkishen talouden ennuste muuttumattoman politiikan vallitessa

Muuttumattoman politiikan tulot ja menot

	2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	taso, mrd. euroa			% BKT:sta			
Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	115,1	55,5	55,3	55,2	55,1	55,1	54,9
Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	120,8	58,3	58,6	58,6	58,3	58,2	57,8

Kunta- ja uudistusministeri

Anu Vehviläinen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Hannu Mäkinen

- LIITE 1 Laskennassa käytetyt ennusteet ja oletukset
- LIITE 2 Valtiontalouden kehyksen hinta- ja kustannustasotarkistukset
- LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan
- LIITE 4 Vakausohjelma
- 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 kansantaloulosaston riippumattomaan ennusteeseen.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BKT, määrän muutos	0,5	0,9	1,2	1,2	1,1	1,1
BKT, hinnan muutos	0,4	0,7	1,1	1,4	1,8	2,0
BKTL, arvo, milj. euroa	209 410	212 977	217 972	223 875	230 346	237 282
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	-0,2	0,3	1,3	1,5	1,7	1,8
Ansiotasoindeksi, muutos-%	1,2	1,2	1,0	1,2	1,6	2,0
Rakennuskustannusindeksi, muutos-%	0,5	0,5	1,5	1,7	2,0	2,0
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi, muutos-%	-3,2	-0,7	1,2	1,5	1,8	2,0
Työttömyysaste, %	9,4	9,3	9,0	8,7	8,4	8,1
Palkkasumma, muutos-%	0,8	1,5	1,4	1,5	1,9	2,3
Lyhyt korko, 3 kk, %	0,0	-0,2	-0,1	0,1	0,4	0,8
Pitkä korko, 10 v, %	0,7	0,6	1,1	1,6	2,2	2,8
TyEL-indeksi	2 519	2 519	2 531	2 560	2 597	2 641
KEL-indeksi	1 637	1 631	1 631	1 631	1 631	1 659
Peruspalvelujen hintaindeksi, ennuste	0,5	1,0	0,9	1,3	1,6	2,0
TAEssa käytettävä kustannustason muutos (vos-indeksi)	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0
— sisältää indeksin korjauksen	-0,6	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Yliopistoindeksi	0,2	0,7	1,1	1,3	1,7	2,0
YLE-indeksi	0,7	0,9	1,1	1,3	1,6	1,9
Työttömyysvakuutusmaksu						
— työnantaja, keskimäärin	2,33	2,85	2,85	2,85	2,85	2,85
— työntekijä	0,65	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
TyEL-maksu	24,00	24,00	24,40	24,40	24,40	24,40
— työnantaja	18,00	18,00	18,15	18,15	18,15	18,15
— työntekijä alle/= 53 v.	5,70	5,70	5,95	5,95	5,95	5,95
— työntekijä yli 53 v.	7,20	7,20	7,45	7,45	7,45	7,45
— palkkakerroin	1,36	1,37	1,39	1,40	1,42	1,44
Vakuutetun sairausvakuutusmaksut						
— palkansaajien päivärahamaksu	0,78	0,82	0,72	0,76	0,76	0,75
— palkansaajien ja yrittäjien sairaanhoitomaksu	1,32	1,30	1,25	1,27	1,28	1,27
— eläkeläisten sairaanhoitomaksu	1,49	1,47	1,42	1,44	1,45	1,44
Valtion työnantajamaksut	22,19	19,94	19,62	19,69	20,91	21,04
— kevamaksu						
— savamaksu	2,08	2,12	2,02	2,06	2,06	2,05

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
— eläkemaksu (VaEL)	20,11	17,82	17,60	17,63	18,85	18,99
Kuntien työnantajamaksut	29,45	29,77	29,42	29,46	29,46	29,45
— kevamaksu						
— savamaksu	2,08	2,12	2,02	2,06	2,06	2,05
— muut sosiaalivakuutusmaksut	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70
— työttömyysvakuutusmaksu	3,02	3,74	3,74	3,74	3,74	3,74
— eläkemaksu (KuEL)	23,65	23,21	22,96	22,96	22,96	22,96

LIITE 2 Valtiontalouden kehysten hinta- ja kustannustasotarkistukset*Rakennemuutokset*

Vuoden 2017 kehystaso nousee n. 449 milj. eurolla syksyn 2015 kehyspäättökseen verrattuna johtuen vuoden 2015 neljännen lisätalousarvion, vuoden 2016 talousarvioehdotuksen täydennyksen, vuoden 2016 lisätalousarvioesityksen sekä tämän kehyspäättökseen rakennemuutoksista. Moni kehystasotarkistus 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
LTA4 2015					
32.50.64	Rakennerahasto-ohjelman maksatusten ajoitusmuutos	14,0			
32.60.40	Merituulivoimahankkeen ajoitusmuutos		10,0		
32.60.41	LNG-terminaalien investointituen ajoitusmuutos	8,9	3,5	6,6	
TA 2016					
26.10.21	KEJO-hankkeen uudelleenbudjetointi	5,9			
28.70.20	Tuottavuushankkeiden uudelleenbudjetointi	17,0			
32.01.21	Asiakastietohankkeen uudelleenbudjetointi	0,5			
32.20.42	Meriteollisuuden toimintaympäristön kehittämisavustusten uudelleenbudjetointi	2,7			
32.30.51	Euroopan globalisaatorahastolta haettua rahoitusta vastaava lisäys	5,1			
33.10.54	Eläkkeensaajan asumistuki uudistuksen peruuttamisen johdosta kehysten ulkopuoliset asumistukimenot alenevat	205,5	513,0	543,0	574,0
LTAE1 2016					
useita	Kertaluonteisten menojen rahoittaminen vuonna 2015 käyttämättä jääneestä kehysvarauksesta	86,8			
35.10.52	Suomen 100-vuotisjuhluvuoden kansallispuistohankkeen ajoitusmuutos	2,0	-1,8	-0,2	
JTS 2017—2020					
23.10.88	Myyntipalkkioiden nettoutuksen purkaminen. Vastaava tulo momentilla 13.03.01.		4,0	4,0	4,0
30.20.43	Maaseutuohjelman ajoitusmuutos.		44,3	44,3	44,3
31.20.41	Tieliikenteen turvallisuustoiminnan edistäminen, järjestelmämuutos. Vastaava tulo momentilla 11.19.05.		8,4	8,4	8,4
31.50.01	Suurteholaskimen hankinnan ajoitusmuutos.		2,0	-2,0	
32.30.51	Työttömyysetuuksien aktiivikäytön laajentaminen. Määräaikainen siirto kehysten ulkopuolisiin työttömyysturvamenoihin momentille 33.20.52.		-151,0	-143,0	
32.50.64	Rakennerahasto-ohjelman maksatusten ajoitusmuutos.	-14,0	14,0		
32.50.64	Suoritusvarauksen ennakointi rakennerahasto-ohjelmassa, ajoitusmuutos.		5,1	18,5	13,1
32.60.40	Merituulivoimahankkeen ajoitusmuutos.		-6,6	6,6	
33.20.52	Omaehtoisien koulutuksen kulukorvauksen poistaminen. Perustemuutos kehysten ulkopuolisissa menoissa.			10,0	10,0

Momentti	Asia	2016	2017	2018	2019
33.40.53	Lapsen hoidon ja opiskelun ajalta maksettavissa eläkkeissä siirrytään muissa eläkkeissä tyypilliseen ennakkomaksumenettelyyn. Tämä ajoitusmuutos lisää menoja kertaluonteisesti v. 2017.		4,2		
Yhteensä		334,5	449,0	496,1	653,8

Hinta- ja kustannustasotarkistukset

Valtiontalouden kehyspäätös vuosille 2017—2020 laaditaan vuoden 2017 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 kehyspäätökseen nähden ovat yhteensä 207 milj. euroa vuodelle 2017, kun huomioidaan vuoden 2017 hinta- ja kustannustasoon siirtymisen vaikutus. Tarkistuksessa on huomioitu seuraavat aiemmin indeksisidonnaisiin menoihin kohdistetut säästöpäätökset. Lapsilisän ja opintotuen indeksisidonnaisuus on lakkautettu, valtionosuuksien sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen indeksikorotukset on jäädytetty v. 2016—2019 sekä KEL- ja kuluttajahinta/elinkustannusindeksiperusteiset indeksikorotukset on jäädytetty 2016—2019. Myös Yleisradio Oy:n rahoituksen indeksikorotus jätetään tekemättä.

Tarkistukset vuoden 2017 hinta- ja kustannustasoon kehyspäätökseen 28.9.2015 verrattuna, milj. euroa

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukaillen	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon		Tarkistus kehystasoon
		Lakisääteinen indeksikorjaus	Sopimusperusteinen hintakorjaus	Muiden kehysmenojen kust.tasotarkistus
15-17 Eläkkeet	Työeläkeindeksi (TyEL)	21,6		
18-19 Puolustusmateriaalin hankkiminen	Ennakollinen korotus 1,5 %		7,1 ¹⁾	
01-14 Palkat sekä sosiaaliturvamaksut	Sopimuskorotukset		-	
Liikenneverkon menot	Rakennuskustannusindeksi (RKI)			24,7
01-14, 20-28 Muut toiminta- ja kulutusmenot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			26,7
30-39 Laskennalliset valtionavut kunnille ja kuntayhtymille	Valtionosuusindeksi (VOS)	-		
30-39 Muut valtionavut kunnille ja kuntayhtymille	Valtionosuusindeksi (VOS)			21,1
40-49 Valtionavut elinkeinoelämälle	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			36,4
50-59 Lakisääteisesti indeksoitavat valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kansaneläkeindeksi (KEL), Työeläkeindeksi (TyEL)	4,3		
50-59 Ei-indeksoitavat valtionavut kotitalouksille	Kansaneläkeindeksi (KEL)			5,0
50 Valtionrahoitus yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintaan	Yliopistoindeksi			-

Kehysmenot taloudellisen laadun luokittelua mukailleen	Laskennassa käytettävä indeksi	Tarkistus määrärahaan ja kehystasoon		Tarkistus kehystasoon
		Lakisääteinen indeksikorjaus	Sopimusperusteinen hintakorjaus	Muiden kehysmenojen kust.tasotarkistus
50-59 Muut valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			19,9
60 Siirrot talousarvion ulkopuolisiin valtion rahastoihin	Kuluttajahintaindeksi (KHI)/ YLE-indeksi	-		
60 Siirrot Kansaneläkelaitokselle	Kansaneläkeindeksi (KEL)	-		
60 Valtionosuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista	KEL / Kuluttajahintaindeksi (KHI)	14,7		
61-65 EU:n rakennerahastosuuksia vastaavat valtion rahoitusosuudet ja muut siirrot kotimaahan	Sisältyy ohjelmakehyksiin			
66-68 Siirrot ulkomaille	Käyvin hinnoin			
69 Siirrot EU:lle	EU:n BKT:n hintaindeksi	17,0		
70-79 Reaalisijoitukset	Rakennuskustannusindeksi (RKI)			1,3
90-99 Muut menot	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			0,4
Lisätalousarviovaraus ja jakamaton varaus	Kuluttajahintaindeksi (KHI)			3,9
Yhteensä vuonna 2017		57,7	7,1	141,9

¹⁾ Puolustusvoimien toimintamenojen sekä puolustusmateriaalihankintojen määrärahatasoihin (pl. henkilöstömenot) tehdään ennakkollinen 1,5 prosentin hinta- ja kustannustasotarkistus, joka tarkistetaan jälkikäteen vastaamaan elinkustannusindeksin osoittamaa hintatason nousua puolustusvoimien toimintamenojen ja sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen osalta sekä teollisuuden tuottajahintaindeksin alaindeksin DK nousua puolustusmateriaalihankintojen osalta.

LIITE 3 Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan**Julkisen talouden rahoitusasemaan vaikuttavia tekijöitä, kansantalouden tilinpidon mukaan, % BKT:sta¹⁾**

	2016	2017	2018	2019
Julkisen talouden rahoitusasema, syksy 2015	-2,8	-2,4	-1,9	-1,4
Valtio:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,1	0,1	0,1
Muiden tekijöiden vaikutus	0,0	0,0	0,1	0,2
Paikallishallinto:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,2	0,2	0,2	0,2
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	0,1	0,2	0,2
Muiden tekijöiden vaikutus	0,0	0,0	0,0	0,0
Työeläkerahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,3	0,3	0,3	0,3
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0,2	-0,2	-0,4	-0,5
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	0,0	0,0	0,0
Muiden tekijöiden vaikutus	0,1	0,0	0,0	0,0
Muut sosiaaliturvarahastot:				
Muuttuneen tilastolähtökohdan vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,1	0,1	0,1	0,1
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0,0	-0,1	0,0	0,0
Muiden tekijöiden vaikutus	0,0	0,0	0,0	0,0
Julkisen talouden rahoitusasema, kevät 2016	-2,5	-2,1	-1,8	-1,4

¹⁾ Pyörityksistä johtuen luvut eivät välttämättä summaudu yhteen.

LIITE 4 Vakausohjelma

Vakausohjelma

Julkisen talouden suunnitelma toimii Suomen vakausohjelmana sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013).

Taulukoiden pohjana toimii valtiovarainministeriön kansantalousosaston itsenäinen ennuste. Koska neuvottelut kilpailukykykysymyksestä ovat edelleen kesken, sen vaikutuksia ei ole voitu ottaa huomioon valtiovarainministeriön ennusteessa tai vakausohjelman taulukoissa. Neuvottelujen edistyessä kilpailukykykysymyksen vaikutukset ja kokonaisuutta tarvittaessa täydentävät toimet, joilla varmistetaan, että hallituksen toimien julkista taloutta kohentavat vaikutukset toteutuvat hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetussa mitassa, voidaan arvioida ja ottaa huomioon vakausohjelman taulukoissa.

Keskipitkän aikavälin tavoitteen asettaminen

Keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) rakenteelliselle rahoitusasemalle, -0,5 % suhteessa BKT:seen, pidetään ennallaan. Tämä on se minimitaso, johon Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa sitoutunut.

Hallitus tavoittelee MTO:n saavuttamista viimeistään v. 2019. Keskeisessä asemassa on kilpailukykykysymys ja kokonaisuutta 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 aluehallintouudistus kohentavat julkisen talouden tilaa. Koska nämä ovat vielä täsmentymättä, MTO:n saavuttamiseen johtavaa uraa ei voida tällä hetkellä esittää.

Arvio vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan vaatimusten täyttymisestä

Suomeen kohdistuvat vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan mukaiset vaatimukset.

Suomelta edellytetään neuvoston heinäkuussa 2015 hyväksymien maakohtaisten suositusten mukaan 0,1 % BKT:sta rakenteellista sopeutusta kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta v. 2015 ja v. 2016 0,5 % BKT:sta. Vuodesta 2017 eteenpäin sopeutusvaatimus kohonnee 0,6 prosenttiin suhteessa BKT:seen vuodessa ja pysyy siellä kunnes keskipitkän aikavälin tavoite on saavutettu.

Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista tai edistymistä sitä kohti arvioidaan rakenteellisen jäämän ja menosäännön avulla.

Rakenteellinen jäämä parani v. 2015 reilut 0,1 % suhteessa BKT:seen, mikä tarkoittaa, että vaadittuun sopeutukseen on päästy. Kumulatiivinen poikkeama voidaan jättää ottamatta huomioon johtuen negatiivisesta kasvusta v. 2014. Menosääntö täyttyi sekä 2015 että kumulatiivisesti 2014—2015. Näin ollen Suomi noudatti ennaltaehkäisevän osan vaatimuksia v. 2015.

Vuonna 2016 rakenteellinen jäämä heikkenee n 0,1 % BKT:sta ja näin ollen poikkeama vaaditusta sopeutuksesta on noin 0,6 % suhteessa BKT:seen. Kasvaneiden pakolaismenojen (reilut 0,2 % BKT:sta) huomioiminen tarkoittanee kuitenkin, että poikkeama ei muodostune merkittäväksi. Menosääntö täyttyy sekä 2016 että kumulatiivisesti 2015—2016. Näin ollen rakenteellinen jäämä ja menosääntö antavat mahdollisesti erilaisen kuvan ennaltaehkäisevän osan vaatimusten noudattamisesta. Tämä tarkoittaa, että ennaltaehkäisevän osan vaatimuksista tehdään kokonaisarvio. Menosääntö näyttäisi toimivan rakenteellisen jäämän muutosta vakaammin hitaan kasvun, matalan inflaation ja alhaisten korkojen oloissa ja olisi siten tässä taloustilanteessa rakenteellisen jäämän muutosta luotettavampi finanssipolitiikan virityksen mittari. Näin ollen poikkeama sopeutuksesta kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta ei tämänhetkisen kokonaisarvion mukaan ole muodostumassa merkittäväksi. Arvio kuitenkin tarkentuu aineistopäivitysten myötä, joten merkittävän poikkeaman muodostumista ei voida vielä täysin sulkea pois.

Vuoden 2017 arviointia vaikeuttaa se, että kilpailukyky sopimuksen vaikutuksia ei vielä tässä vaiheessa, neuvottelujen ollessa kesken, pystytä arvioimaan.

Valtioneuvoston arvio edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta

Valtioneuvosto yhtyy yllä esitettyyn arvioon edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Arvion mukaan Suomi on lähestynyt keskipitkän aikavälin tavoitetta maakohtaisissa suosituksissa edellytetyllä tavalla v. 2015. Myöskään vuoden 2016 osalta poikkeama ennaltaehkäisevän osan vaatimuksista ei muodostune merkittäväksi, erityisesti ottaen huomioon kasvaneet turvapaikanhakijoihin liittyvät kustannukset. Arvioon liittyy kuitenkin riskejä ja epävarmuuksia, joten merkittävän poikkeaman mahdollisuutta ei voida sulkea pois.

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

Arvio alijäämä- ja velkakriteerin täyttymisestä

Julkisen talouden alijäämä ylitti EU:n perussopimuksen 3 prosentin viitearvon v. 2014, mutta ylitys oli vähäinen, väliaikainen ja poikkeuksellinen, mikä tarkoittaa alijäämäkriteerin täyttyneen. Vuonna 2015 alijäämä oli jälleen alle 3 % BKT:sta ja pysyy siellä valtiovarainministeriön ennusteen mukaan.

Vaikka velka ylitti 60 prosentin viitearvon viime vuonna, valtiovarainministeriön arvio on, että velkakriteeri täyttyi edelleen. Tämä perustuu arvioon ns. suhdannekorjatun velan pysymisestä edelleen 60 prosentin viitearvon alapuolella v. 2015 (58,2 % BKT:sta). Lisäksi arviota velkakriteerin täyttymisestä puoltaa ym. vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan noudattaminen. Lopullisen arvion velkakriteerin täyttymisestä tekee kuitenkin komissio.

Arvio edistymisestä vuoden 2015 maakohtaisissa suosituksissa

Suomelle kesällä annettu julkista koskeva maakohtainen suositus oli "sopeuttaa julkista taloutta kohti keskipitkän aikavälin julkisen talouden tavoitetta vähintään 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2015 ja 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2016; jatkaa toimia julkisen talouden kestävyysvajeen supistamiseksi ja vahvistaa kasvun edellytyksiä". Kuten yllä on todettu, Suomi on noudattanut vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan sopeutusvaatimuksia maakohtaisissa suosituksissa edellytetyllä tavalla vuosina 2015 ja 2016.

Hallitus on jatkanut toimia julkisen talouden kestävyysvajeen supistamiseksi ja kasvun edellytysten vahvistamiseksi. Työllisyyden ja talouden kasvun edellytyksiä hallitus pyrkii vahvistamaan verotuksen keinoin sekä talouden kilpailukykyä ja tuottavuuden kasvua tukevin toimin. 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.

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 aluehallintouudistus. Uudistukset ovat valmisteluvaiheessa ja etenevät suunnitellun aikataulun mukaisesti. Näillä toimilla hallitus pyrkii hidastamaan julkisten menojen kasvua noin 4 mrd. eurolla pitkällä aikavälillä.

Lisäksi eduskunta on hyväksynyt edellisen hallituksen alulle paneman eläkeuudistuksen. Uudistus tulee voimaan vuoden 2017 alusta ja vahvistaa julkisen taloutta pitkällä aikavälillä.

Edistymistä muissa Suomelle annetuissa maakohtaisissa suosituksissa on käsitelty kansallisessa uudistusohjelmassa (EU2020-ohjelma).

Taulukko 1a. Makrotalouden näkymät

	2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	mrd. eu-roa						
1. BKT:n määrä	187,4	0,5	0,9	1,2	1,2	1,1	1,1
2. BKT käyvin hinnoin	207,2	1,0	1,6	2,3	2,6	2,9	3,0
BKT:n määrän komponentit							
3. Yksityiset kulutusmenot	115,6	1,4	1,0	0,8	0,9	0,8	0,9
4. Julkiset kulutusmenot	50,9	-0,9	-0,1	0,0	0,0	0,2	0,3
5. Pääoman muodostus	8,3	-1,1	5,2	3,3	3,0	2,8	2,0
6. Varastojen muutos (% BKT:sta)	-1,4	-0,7	-1,2	-1,5	-1,8	-1,8	-1,8
7. Tavaroiden ja palvelusten vienti	77,3	0,6	1,3	2,9	3,6	3,4	3,4
8. Tavaroiden ja palvelusten tuonti	76,6	-0,4	2,6	3,0	3,5	3,4	3,4
Laskennallinen vaikutus BKT:n kasvuun, %-yksikköä							
9. Kotimainen lopputuotekysyntä	208,6	0,4	1,6	1,2	1,2	1,1	1,0
10. Varastojen muutos	-1,4	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Nettovienti	0,7	0,4	-0,5	0,0	0,1	0,0	0,0

Taulukko 1b. Hintaindeksien kehitys

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. BKT:n hinta	0,4	0,7	1,1	1,4	1,8	2,0
2. Yksityisen kulutuksen hinta	0,2	0,1	1,1	1,4	1,6	1,7
3. Harmonisoitu kuluttajahintaindeksi	-0,2	0,1	1,1	1,4	1,6	1,7
4. Julkisen kulutuksen hinta	1,1	1,4	1,6	1,9	2,1	2,2
5. Investointien hinta	0,9	1,6	2,2	2,3	2,0	2,0
6. Vientihintaindeksi	-1,0	-0,4	1,1	1,3	1,5	1,5
7. Tuontihintaindeksi	-3,2	-1,2	1,2	1,4	1,4	1,4

Taulukko 1c. Työmarkkinoiden kehitys

	2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	taso						
1. Työllisyys, 1 000 henkeä	2 437	-0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3
2. Työllisyys, 1 000 työtuntia	4 096	-0,1	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
3. Työttömyysaste (%)	252	9,4	9,3	9,0	8,7	8,4	8,1
4. Työn tuottavuus, henkeä	76,9	1,0	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8
5. Työn tuottavuus, tehdyt työtunnit	45,8	0,7	0,5	0,8	0,9	0,8	0,8
6. Palkansaajakorvaukset	82,9	0,8	1,5	1,4	1,5	1,9	2,3
7. Palkansaajakorvaukset työntekijää kohden	34,0	1,3	1,2	1,0	1,1	1,6	2,0

Taulukko 1d. Sektorikohtaiset taseet, % BKT:sta

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Suomen nettoluotonanto ulkomaille	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
josta:						
— Tavaroiden ja palvelujen tase	0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
— Tuotannontekijäkorvausten ja tulonsiirtojen tase	-0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4
— Pääomansiirrot, netto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Yksityisen sektorin nettoluotonanto	2,6	2,4	2,1	1,9	1,6	1,5
3. Julkistalouden nettoluotonanto	-2,7	-2,6	-2,3	-1,9	-1,6	-1,5
4. Tilastollinen ero	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3

Taulukko 2a. Julkisyhteisöjen näkymät, % BKT:sta

	2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	milj. euroa						
Nettoluotonanto alasektoreittain (EDP B.9)							
1. Julkisyhteisöt yhteensä	-5 696	-2,7	-2,5	-2,1	-1,8	-1,4	-1,3
2. Valtio	-6 338	-3,1	-2,9	-2,6	-2,2	-1,7	-1,5
3. -							
4. Paikallishallinto	-1 385	-0,7	-0,7	-0,6	-0,6	-0,7	-0,8
5. Sosiaaliturvarahastot	2 027	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9
Julkisyhteisöt (S13)							
6. Tulot yhteensä	115 067	55,5	55,6	55,5	55,3	55,3	55,0
7. Menot yhteensä	120 763	58,3	58,2	57,6	57,0	56,7	56,4
8. Nettoluotonanto	-5 696	-2,7	-2,5	-2,1	-1,8	-1,4	-1,3
9. Korkomenot	2 521	1,2	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2
10. Perusjäämä	-3 165	-1,5	-1,4	-1,0	-0,6	-0,3	-0,1
11. Kertaluonteiset toimet	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulolajit							
12. Verotulot (12=12a+12b+12c)	65 268	31,5	31,3	31,2	31,0	31,0	30,9
12a. Tuotannon ja tuonnin verot	29 830	14,4	14,4	14,3	14,1	14,0	13,9
12b. Tuloverot	34 807	16,8	16,6	16,5	16,6	16,6	16,6
12c. Pääomaverot	631	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
13. Sosiaaliturvamaksut	26 996	13,0	13,3	13,2	13,1	13,0	12,9
14. Omaisuustulot	6 453	3,1	3,1	3,2	3,4	3,5	3,6
15. Muut tulot (15=16-12-13-14)	16 350	7,9	8,0	7,9	7,8	7,8	7,6
16. = 6. Tulot yhteensä	115 067	55,5	55,6	55,5	55,3	55,3	55,0
josta: Veroaste (D2+D.5+D.61+D.91-D.995)	92 435	44,6	44,7	44,4	44,2	44,1	43,9
Menolajit							
17. Palkansaajakorvaukset + välituotekäyttö	52 909	25,5	25,5	25,3	25,0	24,9	24,7
17a. Palkansaajakorvaukset (eli palkat + työnantajan sotumaksut)	29 046	14,0	13,8	13,6	13,3	13,0	12,8
17b. Välituotekäyttö	23 863	11,5	11,7	11,7	11,8	11,8	11,9
18. Sosiaaliset tulonsiirrot (18=18a+18b)	47 439	22,9	23,1	23,0	22,9	22,8	22,8
josta työttömyyskorvaukset	5 202	2,7	2,7	2,6	2,4	2,2	2,2
18a. Luontoismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot	5 846	2,8	2,8	2,7	2,8	2,8	2,8
18b. Rahamääräiset sosiaalietuudet	41 593	20,1	20,3	20,2	20,1	20,0	20,1
19. = 9. Korkomenot	2 521	1,2	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2
20. Tukipalkkiot	2 834	1,4	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1
21. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	8 325	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1	3,9
22. Pääomansiirrot	902	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
23. Muut menot (23 = 24-17-18-19-20-21)	5 833	2,8	2,7	2,5	2,4	2,3	2,3

	2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	milj. euroa						
24. = 7. Menot yhteensä	120 763	58,3	58,2	57,6	57,0	56,7	56,4
josta: Julkinen kulutus	50 915	24,6	24,5	24,2	24,1	23,9	23,8

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

	2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	milj. euroa						
1. Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	115 067	55,5	55,3	55,2	55,1	55,1	54,9
2. Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	120 763	58,3	58,6	58,6	58,3	58,2	57,8

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

	2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	milj. eu- roa						
1. EU:n ohjemien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	874	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
2. Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	906	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0
3. Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	629	0,3	0,3	0,0	-0,1	0,0	-0,1
4. Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	50	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Taulukko 3. Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin, % BKT:sta

	COFOG- luokka	2014	2020
1. Yleinen julkishallinto	1	8,3	7,4
2. Puolustus	2	1,4	1,4
3. Yleinen järjestys ja turvallisuus	3	1,3	1,3
4. Elinkeinoelämän edistäminen	4	4,8	4,4
5. Ympäristönsuojelu	5	0,3	0,2
6. Asuminen ja yhdyskunnat	6	0,4	0,4
7. Terveystieteiden huolto	7	8,3	8,2
8. Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto	8	1,4	1,3
9. Koulutus	9	6,4	6,0
10. Sosiaaliturva	10	25,4	25,9
11. Menot yhteensä (=kohta 7=23 taulussa 2)	Yht.	58,1	56,4

Taulukko 4. Julkisyhteisöjen velkakehitys, % BKT:sta

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Bruttovelan taso, % BKT:sta	63,1	65,0	66,7	67,4	67,4	67,2
2. Bruttovelan muutos, %-yks.	3,8	1,9	1,7	0,7	0,0	-0,2
Bruttovelan muutokseen vaikuttavat tekijät, %-yks.						
3. Perusjäämä	-1,5	-1,4	-1,0	-0,6	-0,3	-0,1
4. Korkomenot	1,2	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
5. Virta-varantokorjaukset	1,0	-0,6	-0,4	-1,1	-1,4	-1,5
josta:						
— Erot kassa- ja suoriteperusteisessa tilastoinnissa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
— Rahoitusvarojen nettohankinta	1,4	1,3	1,2	1,0	0,9	0,8
— josta: yksityistämistulot	-0,6	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
— Muut (ml. bkt:n kasvun vaikutus)	-0,4	-1,9	-1,6	-2,0	-2,3	-2,3
Velan implisiittinen korko (= sulautetut korkomenot per edellisvuoden velkataso * 100)	2,1	1,9	1,8	1,7	1,8	1,9
Muut relevantit muuttujat						
6. Likvidi rahoitusvarallisuus (AF1, AF2, AF3, AF5)	90,5	-	-	-	-	-
7. Nettorahoitusvelka (7=1-6)	-27,4	-	-	-	-	-
8. Valtion velkojen kuoletukset (olemassaolevat velkakirjat)	7,3	-	-	-	-	-
9. Valuuttamääräisen velan osuus	0	-	-	-	-	-
10. Valtion velkojen keskimääräinen maturiteetti	6,0	-	-	-	-	-

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. BKT:n määrän %-muutos	0,5	0,9	1,2	1,2	1,1	1,1
2. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä	-2,7	-2,5	-2,1	-1,8	-1,4	-1,3
3. Korkomenot	1,2	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2
4. Kertaluonteiset toimet	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Potentiaalinen BKT, %-muutos	0,0	0,3	0,5	0,7	0,8	0,7
kontribuutiot:						
— työpanos	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2
— pääomapanos	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5
— kokonaistuottavuus	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4
6. Tuotantokuilu	-2,5	-1,9	-1,2	-0,7	-0,4	0,0
7. Rahoitusjäämän suhdannekomponentti	-1,4	-1,1	-0,7	-0,4	-0,2	0,0
8. Suhdannekorjattu rahoitusjäämä (2-7)	-1,3	-1,5	-1,4	-1,4	-1,2	-1,3
9. Suhdannekorjattu perusjäämä (8+3)	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,1	-0,1
10. Rakenteellinen jäämä (8-4)	-1,3	-1,5	-1,4	-1,4	-1,2	-1,3

Taulukko 6. Erot edelliseen vakausohjelmaan nähden

	2015	2016	2017	2018	2019
BKT:n kasvu (%)					
VO-2015 syyskuu	0,2	1,3	1,4	1,3	1,2
VO-2016 huhtikuu	0,5	0,9	1,2	1,2	1,1
Ero, %-yks.	0,3	-0,4	-0,2	0,0	-0,1
Julkistalouden rahoitusjäämä, % BKT:sta					
VO-2015 syyskuu	-3,4	-2,8	-2,3	-1,8	-1,3
VO-2016 huhtikuu	-2,7	-2,5	-2,1	-1,8	-1,4
Ero, %-yks.	0,6	0,2	0,2	0,1	-0,1
Julkisyhteisöjen bruttovelka, % BKT:sta					
VO-2015 syyskuu	62,6	64,4	65,7	66,4	66,7

	2015	2016	2017	2018	2019
VO-2016 huhtikuu	63,1	65,0	66,7	67,4	67,4
Ero, %-yks.	0,5	0,6	1,0	1,0	0,8

Taulukko 7a. Kestävyyсарvio syksyllä 2015 ja keväällä 2016, % BKT:sta

	Syksy 2015	Kevät 2016
Velan hoitomenot	0,9	0,9
Perusjäämä	0,2	0,2
Omaisuuustulot	1,2	1,0
Ikäsidonnaiset menot	1,0	1,1
S2 kestävyysvaje	3,3	3,2

Taulukko 7b. Julkinen talous 2015—2060, % BKT:sta

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2060— 2015 muutos
Kokonaismenot	58,3	56,4	60,3	61,2	62,7	66,0	7,7
mistä ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot	30,0	30,5	31,6	31,3	31,0	31,8	1,7
Eläkkeet	13,7	14,1	14,5	13,1	12,3	12,7	-1,0
Ansioeläkkeet	12,4	13,0	13,5	12,2	11,4	11,7	-0,7
Kansaneläkkeet	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	-0,2
Terveydenhuolto	5,9	6,1	6,5	6,8	7,0	7,2	1,3
Pitkäaikaishoito	2,2	2,3	2,9	3,6	3,9	4,0	1,8
Opetus	5,7	5,7	5,9	5,9	5,9	5,9	0,3
Työttömyys	2,5	2,2	1,9	1,9	1,9	1,9	-0,6
Korkomenot	1,2	1,1	3,9	5,0	6,9	9,4	8,3
Kokonaistulot	55,5	55,0	56,4	55,3	54,9	54,7	-0,8
mistä omaisuustulot	3,1	3,6	4,9	3,9	3,5	3,3	0,2
Nettoluotonanto ¹⁾	-2,7	-1,3	-3,9	-5,8	-7,7	-11,3	-8,5
mistä siirto eläkerahastoihin	1,4	0,8	0,4	0,9	1,5	1,1	-0,3
Julkisyhteisöjen velka	63,1	67,2	79,5	103,8	142,4	194,9	131,8
Julkisyhteisöjen varat	127,1	128,9	110,6	91,5	85,5	82,4	-44,7
mistä eläkerahastojen varat	85,8	87,6	76,1	63,0	61,5	61,4	-24,4
		Oletuk- set, %					
		2020	2030	2040	2050	2060	
Työn tuottavuuden kasvu		0,8	1,4	1,5	1,5	1,5	
BKT:n kasvu		1,1	1,4	1,8	1,6	1,5	
Työvoimaosuudet							
Miehet (15—64 vuotiaat)		77,0	77,5	77,3	77,5	77,7	
Naiset (15—64 vuotiaat)		75,1	74,9	75,3	75,9	76,2	
Kaikki (15—64 vuotiaat)		76,1	76,2	76,3	76,7	77,0	
Työttömyysaste		8,1	6,9	6,8	7,0	7,3	
Vanhushuoltosuhte %		36,9	43,4	44,6	46,9	50,7	
Inflaatio		1,8	2,0	2,0	2,0	2,0	
Reaalikorko		1,0	3,0	3,0	3,0	3,0	

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2060— 2015 muutos
TyEL- rahastojen reaalityttö		1,8	3,5	3,5	3,5	3,5	
Nettomaahanmuutto	17 000	17 000	17 000	17 000	17 000	17 000	
Syntyvyys		1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	

Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö

¹⁾ Vuodesta 2020 lähtien suhdennekorjattu jäämä.

Taulukko 7c. Ehdolliset vastuut, % BKT:sta

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

Taulukko 8. Taustaoletukset¹⁾

	2015	2016	2017	2018
3kk EURIBOR-korko	0,0	-0,2	-0,1	0,1
Obligaatiokorko 10v.	0,7	0,6	1,1	1,6
USD/EUR-valuuttakurssi	1,1	1,1	1,1	1,0
Nimellinen efektiivinen valuuttakurssi	-3,0	0,5	0,0	0,0
Maailman (poislukien EU) BKT-kasvu	3,2	3,6	3,8	3,8
EU-28 BKT-kasvu	1,9	1,9	2,0	2,0
Tärkeimpien vientimarkkinoiden BKT-kasvu	2,3	2,8	3,3	3,7
Maailmankaupan kasvu	2,8	3,0	4,2	5,0
Raakaöljy (USD/barreli)	53,0	37,0	41,0	45,0

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

Taulukko 9. Lisääntyneen maahanmuuton vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan

	2014	2015	2016
	milj. euroa		
1. Turvapaikanhakijoiden vastaanottokustannukset ¹⁾	81	183	459
2. Kuljetuskustannukset (sisältyy kohtaan 1)			
3. Terveystenhoitokustannukset (sisältyy kohtaan 1)			
4. Hallinnolliset kustannukset		6	24
5. Kontribuutio Turkin rahastoon			8
6. Muut kustannukset ja toimet ²⁾	191	193	317
7. Vaikutus rahoitusasemaan	272	381	808

¹⁾ Vastaanottokeskusten toimintamenot, vastaanottoraha

²⁾ Sisältää koulutus- ja kotouttamiskustannuksia sekä sosiaalisia tulonsiirtoja

Taulukko 10. Lisääntyneen maahanmuuton vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan

	2014	2015	2016
	milj. euroa		
1. Palkansaajakorvaukset (D.1)	70	111	260
2. Välituotekäyttö (P.2)	192	250	371
3. Sosiaaliset tulonsiirrot (D.62, D.63)	10	20	177
4. Tukipalkkiot (D.3.)			
5. Kiinteän pääoman bruttomuodostus (P.51)			
6. Maksetut pääomasiirrot (D.9)			
7. Muut			
8. Vaikutus rahoitusasemaan	272	381	808
9. Kompensaatiot EU:lta		8	
10. Vaikutus rahoitusasemaan pl. EU-kompensaatiot suhteessa BKT:hen	272	373	808
	0,1	0,2	0,4

Taulukko 11. Lisätietoa

	2014	2015	2016
Saapuneiden turvapaikkahakijoiden lukuäärä	3 651	32 476	
Positiivisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden lukumäärä	1 346	1 879	

Talousohjelman riskit ja niiden vaikutus julkiseen talouteen

Vakaushjelman perusura perustuu vuosien 2016–2018 osalta valtiovarainministeriön huhtikuun 2016 suhdanne-ennusteeseen. Vuodet 2019 ja 2020 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 kehyspäätökseen vuosille 2017—2020 ja vuoden 2016 valtion talousarvioon. Perusuran mukaan Suomen talous kasvaa vain keskimäärin 1,1 % vuodessa vuosina 2016—2020.

Ennusteen *kansainväliset riskit* liittyvät Kiinan talouden rakennemuutokseen ja kasvun hidastumiseen sekä Venäjän heikkoon taloustilanteeseen. Myös rahoitusmarkkinoilla epävarmuus tulee jatkumaan. Epätavallisen rahapolitiikan seurauksien arvioiminen kokonaisuudessaan on vaikeata. *Kotimaiset riskit* liittyvät reaalityömarkkinoiden kehitykseen ja työmarkkinoihin. Suomen kilpailukyky on edelleen kilpailijamaita heikompi ja markkinaosuuksien menettäminen jatkuu. Perusuran kaltainen talousohjelma ei tule olennaisesti parantamaan julkisen talouden tilaa Suomessa.

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 polkisi paikallaan vuosina 2016—2020 ja työttömyysaste nousisi n. 9 ½ prosenttiin. Julkisen talouden alijäämä olisi ohjelmakauden lopulla yli 4 % ja velkasuhde nousisi 77 prosenttiin. Tämä lisäisi huomattavasti tarvetta sopeuttaa julkista taloutta.

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 prosenttia 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.

Taulukko. Herkkyystarkastelu

Perusura	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BKT, muutos, %	0,5	0,9	1,2	1,2	1,1	1,1
Työttömyysaste, %	9,4	9,3	9,0	8,7	8,4	8,1
Rahoitusasema, % BKT:sta	-2,7	-2,5	-2,1	-1,8	-1,4	-1,3
Julkinen velka, % BKT:sta	63,1	65,0	66,7	67,4	67,4	67,2
Hidas kasvu	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BKT, muutos, %	0,5	-0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
Työttömyysaste, %	9,4	9,6	9,7	9,7	9,7	9,7
Rahoitusasema, % BKT:sta	-2,7	-3,1	-3,3	-3,5	-3,8	-4,3
Julkinen velka, % BKT:sta	63,1	66,1	69,2	71,8	74,1	76,6
Kasvu 2016—2020 1 %-yksikkö hitaampi kuin perusurassa						
Nopea kasvu	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BKT, muutos, %	0,5	1,9	2,2	2,2	2,1	2,1
Työttömyysaste, %	9,4	9,0	8,4	7,8	7,2	6,5
Rahoitusasema, % BKT:sta	-2,7	-2,0	-0,9	0,0	0,9	1,6
Julkinen velka, % BKT:sta	63,1	64,0	64,2	63,1	61,0	58,2
Kasvu 2016—2020 1 %-yksikkö nopeampi kuin perusurassa						

Vertailu komission viimeisimpään ennusteeseen

Oheisessa taulukossa vertaillaan Suomen valtiovarainministeriön ennustetta komission talviennusteeseen. Kaiken kaikkiaan erot ovat melko pieniä keskeisten muuttujien osalta. Suurimmat erot johtuvat siitä, että Tilastokeskuksen tiedot vuodesta 2015 osoittautuivat paremmiksi kuin komission talviennusteessa tai valtiovarainministeriön joulukuun ennusteessa arvioitiin. Tämä koskee erityisesti BKT:n volyymia sekä julkisyhteisöjen rahoitusasemaa, mikä heijastui myös rakenteellisen jäämän tasoon. BKT:n hintakehitys v. 2015 jäi selvästi alhaisemmaksi kuin ennusteissa arvioitiin, mikä heijastuu myös vuosien 2016 ja 2017 hintaennusteisiin. Tilastokeskuksen vuoden 2015 jäämä- ja velkaluvut on toimitettu Eurostatille 31.3.

Taulukko. Vertailu komission edelliseen ennusteeseen

	Komission talviennuste, helmikuu 2016				VM huhtikuu 2016			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
BKT, muutos, %	-0,4	0,0	0,5	0,9	-0,7	0,5	0,9	1,2
työttömyysaste, %	8,7	9,5	9,4	9,3	8,7	9,4	9,3	9,0
BKT:n deflaattori, muutos, %	1,6	1,2	0,9	1,7	1,7	0,4	0,7	1,1
Julkisyhteisöjen rahoitusasema, % BKT:sta	-3,3	-3,2	-2,8	-2,5	-3,2	-2,7	-2,5	-2,1

	Komission talviennuste, helmikuu 2016				VM huhtikuu 2016			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Rakenteellinen jäämä, % BKT:sta	-1,9	-1,8	-1,8	-1,8	-1,5	-1,3	-1,5	-1,4
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta	59,3	62,7	65,0	66,2	59,3	63,1	65,0	66,7