VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Julkisen talouden suunnitelma 2022–2025

12.5.2021

ESITYKSEN SISÄLTÖ

Julkisen talouden tavoitteenasettelu ja valtiontalouden menokehys

Kehyspäätöksen keskeinen sisältö

Tuloarviot, budjettitalouden alijäämä ja velka

Hyvinvointialueet ja kuntatalous

Julkisen talouden tavoitteenasettelu ja valtiontalouden menokehys

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Julkisen talouden tavoitteet (1/2)

- JTS:ssä asetetaan monivuotiset tavoitteet julkisen talouden rahoitusasemalle, julkiselle velalle ja julkisille menoille, sekä tavoitteet julkisen talouden alasektoreiden rahoitusasemille (ks. seuraava dia).
- MTO-tavoite pidetään ennallaan: rakenteellinen jäämä -0,5 %.
- Tavoitteenasettelussa on ensisijaisesti lähdetty siitä, että tavoitteena on saada nimellinen alijäämä 3 prosentin alijäämäviitearvon alle v. 2022 ja näin mahdollisuuksien mukaan välttää liiallisen alijäämän menettely (EDP).
- JTS sisältää myös Suomen vakausohjelman sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta.

Julkisen talouden tavoitteet (2/2)

Julkisen talouden monivuotiset tavoitteet, suhteessa BKT:hen, %

	2021	2022	2023	2024
Julkisyhteisöjen nimellinen rahoitusasema	-4,7	-2,9	-2,1	-1,7
Julkisyhteisöjen menot	56,3	54,0	53,1	52,3
Julkisyhteisöjen bruttovelka	71,6	72,4	73,9	74,7

Julkisen talouden sektoreittaiset nimelliset rahoitusasematavoitteet vuodelle 2023

- valtiontalouden alijäämä noin 2¼ % suhteessa BKT:hen
- paikallishallinnon alijäämä noin ½ % suhteessa BKT:hen
- hyvinvointialueiden rahoitusasema lähellä tasapainoa
- työeläkelaitosten ylijäämä noin 1 % suhteessa BKT:hen
- muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema lähellä tasapainoa

Finanssipolitiikan ja talouspolitiikan linja (1/3)

- Koronaviruksen aiheuttama kriisi loi tarpeen täsmentää hallitusohjelman julkista taloutta ja työllisyyskehitystä koskevia tavoitteita. Hallitus asetti taloudellisen kestävyyden tiekartassaan tavoitteeksi:
  - taittaa julkisen talouden velkasuhteen kasvu 2020-luvun puolivälissä
  - nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä ja kasvattaa työllisten määrää hallituksen työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä.
- Velkasuhde taittuu laskevalle uralle, jos julkisen talouden rahoitusasema vahvistuu nettomääräisesti n. 2–2,5 mrd. eurolla.

Finanssipolitiikan ja talouspolitiikan linja (2/3)

- Työllisyystavoitteen saavuttamiseksi hallitus päätti puoliväliriihessä toimenpiteistä, joilla tavoitellaan 40 000–44 500 lisätyöllistä.
- VM:n alustavan ennakkoarvion mukaan toimet vahvistavat julkista taloutta n. 150 milj. euroa.
- Lisäksi hallitus tekee hallituskauden loppuun mennessä päätökset työllisyystoimista, jotka vahvistavat julkista taloutta 110 milj. eurolla.
- Jo aiemmin päätetyt työllisyystoimet vahvistaisivat julkista taloutta VM:n arvion mukaan n. 300 milj. eurolla (v. 2029 tasossa), kun huomioidaan myös työllisyystoimista aiheutuneet kustannukset.

Finanssipolitiikan ja talouspolitiikan linja (3/3)

- HO:n mukaiset toimet (pysyvät lisäpanostukset ja ns. tulevaisuusinvestoinnit), kehyssäännön mukaisen poikkeusolojen mekanismin käyttöönotto vuosille 2021 ja 2022, hallituksen puoliväliriihessä päättämä valtion menokehysten tason korotus sekä Suomen kestävän kasvun ohjelman toimeenpano tukevat talouden aktiviteettia kehyskaudella.
- Finanssipolitiikan linja rakentuu siten että menotaso alenee asteittain poikkeuksellisen korkealta vuosien 2020–2021 tasolta.
- Tätä tukee päätös 370 milj. euron pysyvistä uudelleenkohdennuksista vuodesta 2023 lukien. Lisäksi syksyn 2021 budjettiriihen yhteydessä on tarkoitus päättää 100–150 milj. euron valtiontaloutta vahvistavasta veroratkaisusta.

Valtiontalouden menokehys

- Tilanteessa, jossa kehyksen liikkumatila ei mahdollista ennakoimattomien menomuutosten huomioon ottamista sekä kaikkien hallituksen tarpeelliseksi katsomien uudistusten toteuttamista, hallitus on päättänyt osana puoliväliriihen ratkaisuja korottaa vaalikauden kehystä:
  - 900 milj. euroa vuodelle 2022
  - 500 milj. euroa vuodelle 2023
- Koronaan liittyvät välittömät ns. terveysturvallisuuden kustannukset (kuten testauksen sekä rokottamisen menot) katetaan kehyksen ulkopuolisina menoina kaikkina vuosina 2021–2023.
- Vuoden 2022 (ja 2021) kehystasoon sisältyy poikkeusolojen mekanismin 500 milj. euroa.
- Jakamaton varaus
  - 2022: 216 milj. euroa (+ lisätalousarviovaraus 300 milj. euroa)
  - 2023: 168 milj. euroa (+ lisätalousarviovaraus 100 milj. euroa)

Kehysmenojen uudelleenkohdennus

- Kehystason nostamisen yhteydessä hallitus päätti menojen uudelleenkohdennuksesta, jossa eräitä kehysmenoja alennetaan pysyvästi 370 milj. eurolla vuodesta 2023 alkaen.
  - Kokonaisuus sisältää 20 milj. euron matkakuluihin kohdistuvan säästön ja 10 milj. euron toimistotilasäästön.
- Lopulliset kohdennukset tehdään julkisen talouden suunnitelman 2023—2026 valmistelun yhteydessä.
- Sikäli kun säästö kohdistuu menoihin, jotka määräytyvät valtuusbudjetoinnin kautta, säästö toteutuu määrärahoissa täysimääräisesti vasta vuoden 2023 jälkeen.

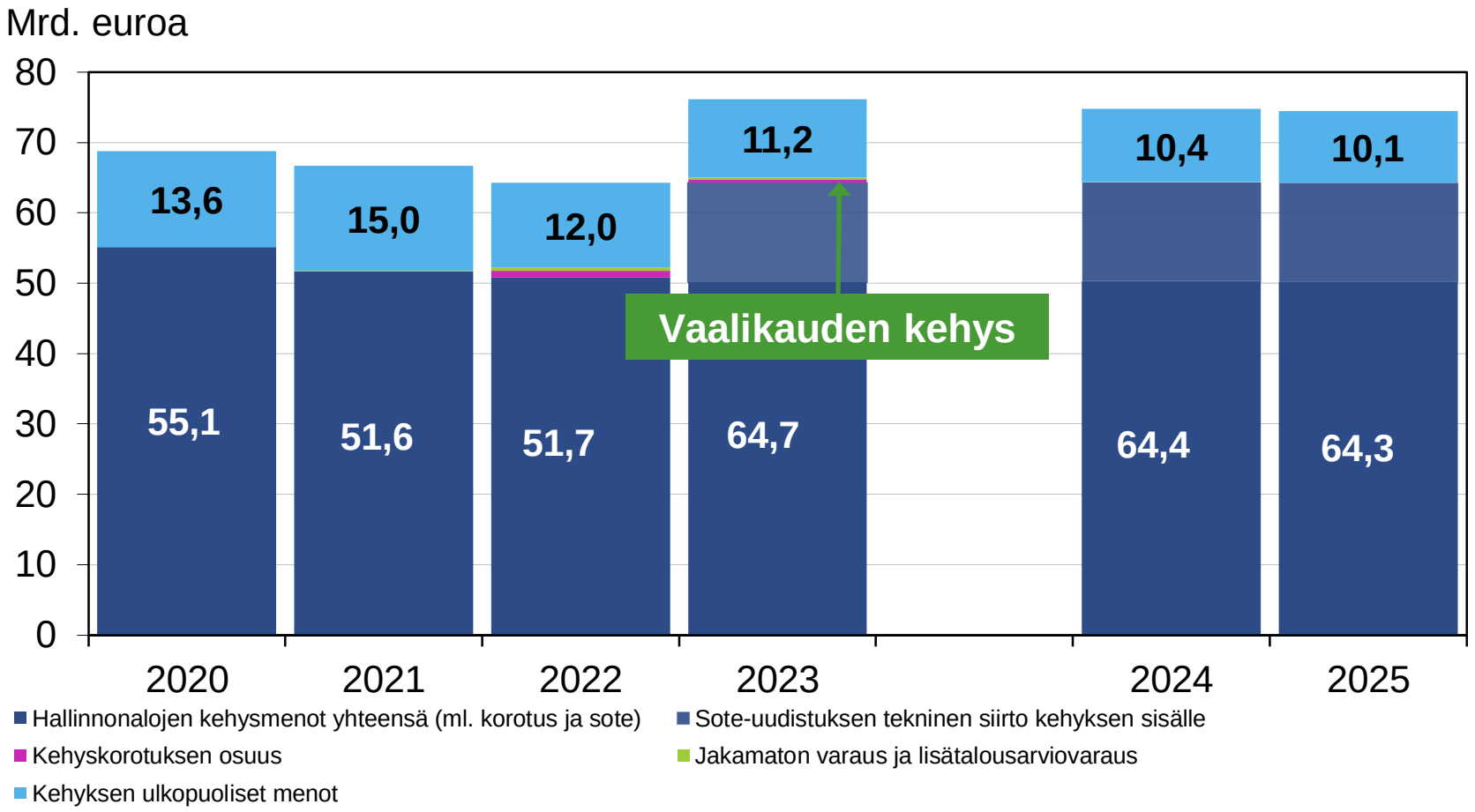
Kehyspäätöksen keskeinen sisältö

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Budjettitalouden menojen kehitys

- Vuonna 2022 budjettitalouden menojen arvioidaan olevan 63,8 mrd. euroa, mikä on n. 2,1 mrd. euroa vähemmän kuin mitä vuodelle 2021 on budjetoitu (ml. LTAE II). Menotason laskuun verrattuna vuoteen 2021 vaikuttaa erityisesti koronavirustilanteesta johtuvien menojen vähentyminen.
- Sote-uudistus muuttaa julkisten menojen rakennetta. Uudistuksen tuoman **rakenteisen** muutoksen seurauksena budjettitalouden menojen taso nousee vuodesta 2023 alkaen n. 13,4 mrd. eurolla.
- Vuosina 2023–2025 budjettitalouden menojen arvioidaan olevan keskimäärin n. 75 mrd. euroa. Vuonna 2025 budjettitalouden menot ovat n. 74,4 mrd. euroa vuoden 2022 hintatasossa.
- Budjettitalouden menot **pois lukien** edellä mainittu sote-uudistuksen rakenteinen muutos ovat kehyskaudella keskimäärin 62,1 mrd. euroa v. 2022 hintatasossa, ja ne laskevat keskimäärin 1,5 % tai 926 milj. euroa vuodessa v. 2023–2025. Kokonaismenotason lasku selittyy erityisesti sillä, että kehysmenojen taso on poikkeuksellisen korkea kauden alussa, mistä ne asteittain alenevat. Myös kehyksen ulkopuoliset menot alenevat kehyskaudella.

Budjettitalouden menot ja vaalikauden kehys[1)]



1) Vuoden 2020 menot vuoden 2020 hintatasossa, vuosi 2021 vuoden 2021 hintatasossa, vuodet 2022-2025 vuoden 2022 hintatasossa. Vuonna 2020 ei kehystä koronavirustilanteen vuoksi. Vaalikauden kehys muodostuu hallinnonalojen kehysmenoista ja jakamattomasta varauksesta (ml. lisätalousarviovaraus). Myös vuoden 2020 menot ovat budjetoidut, eivät tilinpäätöksen mukaiset.

Lähde: Valtiovarainministeriö

Keskeisiä kokonaisuuksia kehysten korotuksen taustalla

- Sote-uudistus: rahoitusmallin vaikutus sekä muutoskustannukset (ks. dia jäljempänä)
- Rahapelitoiminnan tuottojen alentumisen kompensointi yleiskatteisesta budjetista 200me 2022 ja 175me 2023
- Pohjoismainen työvoimapalvelumalli, joka lisää budjettitalouden menoja erityisesti 2023 lukien (n. 85me / vuosi)
- Energiaintensiivisten yritysten sähköistämistuki tasolla 87–122 milj. euroa / vuosi
- Vuoden 2020 lisätalousarviopäätöksistä aiheutuvat määräaikaiset kehysmenojen lisäykset (n. 140me 2022, n. 55me 2023, n. 10me 2024)
- Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden korotus, 246me 2022 tasolla
- Ns. automaattiset tekijät ja eräiden tarvearvioiden tarkistuminen
  - Eräät etuusmenot, kuntien peruspalvelujen valtionosuudet
  - EU-jäsenmaksun tarkentuminen erityisesti kehyskauden alkuvuosina (n. 210me 2022 ja n. 90me 2023)

Taloudellisen kestävyyden tiekartan toimeenpanoon ja työllisyystoimiin liittyviä uusia määrärahalisäyksiä

- Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimeenpanoon 70 milj. euroa v. 2023 alkaen TE-toimistoille (v. 2022 on tarkoitus rahoittaa RRF:n kautta). Myös vaikutus etuusmenojen tasoon on huomioitu.
- Maahanmuuttajien kotouttamiskoulutus (OKM) 5 milj. euroa / vuosi.
- Valtionavustukseen osatyökykyisten työllistämisen edistämiseen perustettavalle erityistehtäväyhtiölle varataan 10 milj. euroa vuodessa.
- Työperäinen maahanmuutto: 2,7 milj. euroa v. 2022 ja 2023 Work in Finland -rakenteen perustamiseen.

Kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit

- Hallitus on kohdentanut vuosille 2020—2022 yhteensä n. 2,0 mrd. euroa kertaluonteisiin ns. tulevaisuusinvestointeihin.
- Vuodelle 2022 kohdistuu tulevaisuusinvestointeja yhteensä 478 milj. euroa, josta 175 milj. euroa on kohdennettu syksyn 2019 JTS:ssä ja 303 milj. euroa tässä JTS:ssä.
- Varaus tulevaisuusinvestointeihin ja muihin rakenne- ja suhdannepoliittisesti vaikuttaviin kokonaisuuksiin on nyt käytetty/purettu kokonaisuudessaan.
- Hallitusohjelman mukaisesti tulevaisuusinvestoinnit on tarkoitus rahoittaa pääosin omaisuustuloilla siten, että ne eivät johda lisävelkaantumiseen v. 2023.

Kestävän kasvun ohjelma

- Alustava elpymis- ja palautumissuunnitelma toimitettiin 15.3 komissiolle. Lopullinen suunnitelma on tarkoitus toimittaa toukokuussa.
- JTS:ssä rahoituskohdennukset Suomen kestävän kasvun ohjelmaan käsitellään erillisenä menokokonaisuutena asiaan liittyvien epävarmuuksien takia. Kokonaisuus puretaan ao. menomomenteille talousarvioesitysten yhteydessä.
- JTS:ssä tehty **tekninen** arvio menojen (kehyksen ulkopuolinen) ja tulojen vuosittaisesta jaosta:

	2022	2023	2024	2025
RRF tulot	272 000	454 000	454 000	363 000
RRF menot	522 000	522 000	417 000	313 000

- Päätös omista varoista täytyy olla ratifioitu kaikissa EU-jäsenvaltioissa ennen kuin EU:n elpymisväline voidaan ottaa käyttöön.
- Suomi voi hakea 13 % ennakkomaksua kun lopullinen suunnitelma on toimitettu. LTAE III valmistelussa on tarkoitus huomioida vastaava määrä investointeja.
- Arvio Suomen enimmäissaannosta on tällä hetkellä 2,085 mrd. euroa. Enimmäissaanto vahvistuu kesällä 2022. Kestävän kasvun ohjelmaa toteutetaan enimmäissaannon puitteissa.

Tuloarviot, budjettitalouden alijäämä ja velka

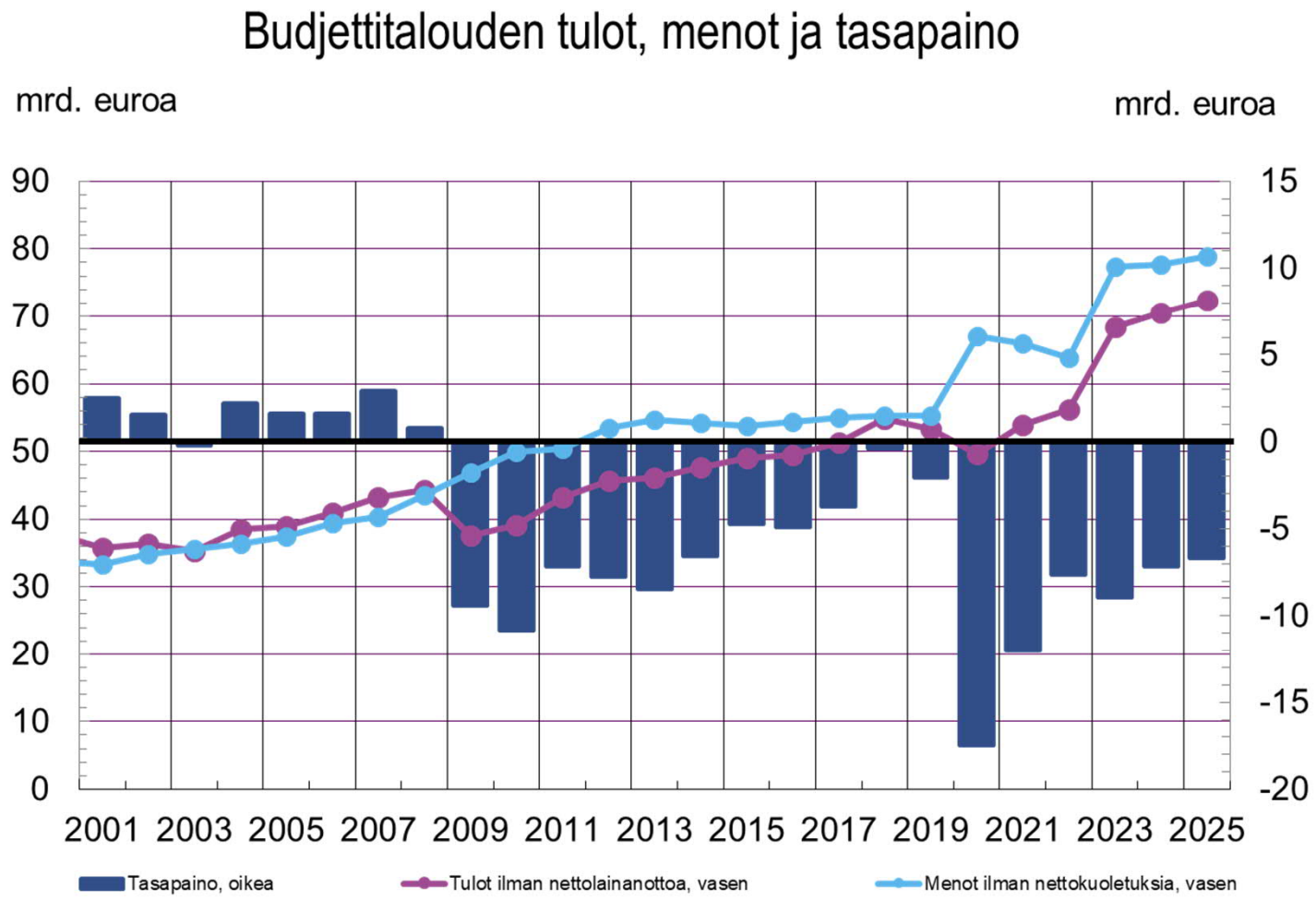
Valtion budjettitalouden tulot

- Budjettitalouden tulojen vuosikasvu on keskimäärin 2,7 % (pl. sote-uudistuksen vaikutus) ajanjaksolla 2022–2025.
- Yleistä taloudellista kehitystä koskeva arvio on myönteisempi verrattuna edelliseen JTS:aan. Talouskasvun ennakoidaan kuitenkin hidastuvan kehyskauden loppua kohden, mikä näkyy myös verotulojen kehityksessä.
- Tuloarviossa on otettu huomioon HO:n mukaiset veroperustemuutokset sekä muut hallituksen päätökset liittyen mm. koronapandemian hoitoon.
- Sote-uudistuksen seurauksena valtion verotulot nousevat vuositasolla 13,9 mrd. euroa vuonna 2023. Verotilityksiin liittyvien ajoitustekijöiden vuoksi täysimääräinen vaikutus verotuloihin näkyy kuitenkin viiveellä.
- Valtion sekalaisia tuloja alentaa edelliseen JTS:aan verrattuna rahapelitoiminnasta saatujen tuottojen lasku. Kehyskaudella sekalaisia tuloja kasvattaa EU:n elpymisvälineeseen liittyvät tulot yhteensä 1,5 mrd. euroa.
- Kehyskaudella valtion omaisuustuloihin sisältyy tulevaisuusinvestointien rahoittamiseen liittyviä myyntejä 1,0 mrd. euroa. Lisäksi vuosien 2022–2023 osalta on oletettu 0,4 mrd. euron vuosittaiset osakemyynnit velanottotarpeen vähentämiseksi.

Veroperustemuutosten vuositason vaikutuksia valtion tuloihin, milj. euroa

	2022	2023	2024	2025
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus	-223	-450	-450	-450
Kotitalousvähennyksen laajentaminen öljylämmityksestä luopumisen osalta	-6	-1		
Liikenteen työsuhde-etujen laajennukset	-6,5	-10	-11,5	-15,5
Sote-uudistuksen vaikutus ansio- ja pääomatuloveron tuottoon		13 225		
Sote-uudistuksen vaikutus yhteisöveron tuottoon		690		
Irtaimen käyttöomaisuuden korotetut poistot 2020-2023	6	16	283	-36
Tupakkaveron korotus (tekninen oletus)	50	50		
Kaivostoiminnan siirtäminen sähköveroluokkaan I (tekninen oletus)	10			
Parafiinisen dieselin verotuen poistaminen	44	43		
Arpajaisveron alentaminen (2022-2023)	-89		89	
Kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavat lämpöpumput ja konesalit veroluokkaan II	-7			
Turpeen verottoman käytön laajentaminen kaikille laitoksille ja verottomuuden rajan nostaminen	-7			

Valtion budjettitalouden tasapaino



Lähde: Valtiovarainministeriö 12.5.2021

Tasapaino:

2016 (TP): -4,9 mrd. euroa

2017 (TP): -3,7 mrd. euroa

2018 (TP): -0,4 mrd. euroa

2019 (TP): -2,0 mrd. euroa

2020 (TP): -17,4 mrd. euroa

2021 (LTAE2): -12 mrd. euroa

2022 (JTS): - 7,6 mrd. euroa

2023 (JTS): - 8,9 mrd. euroa*

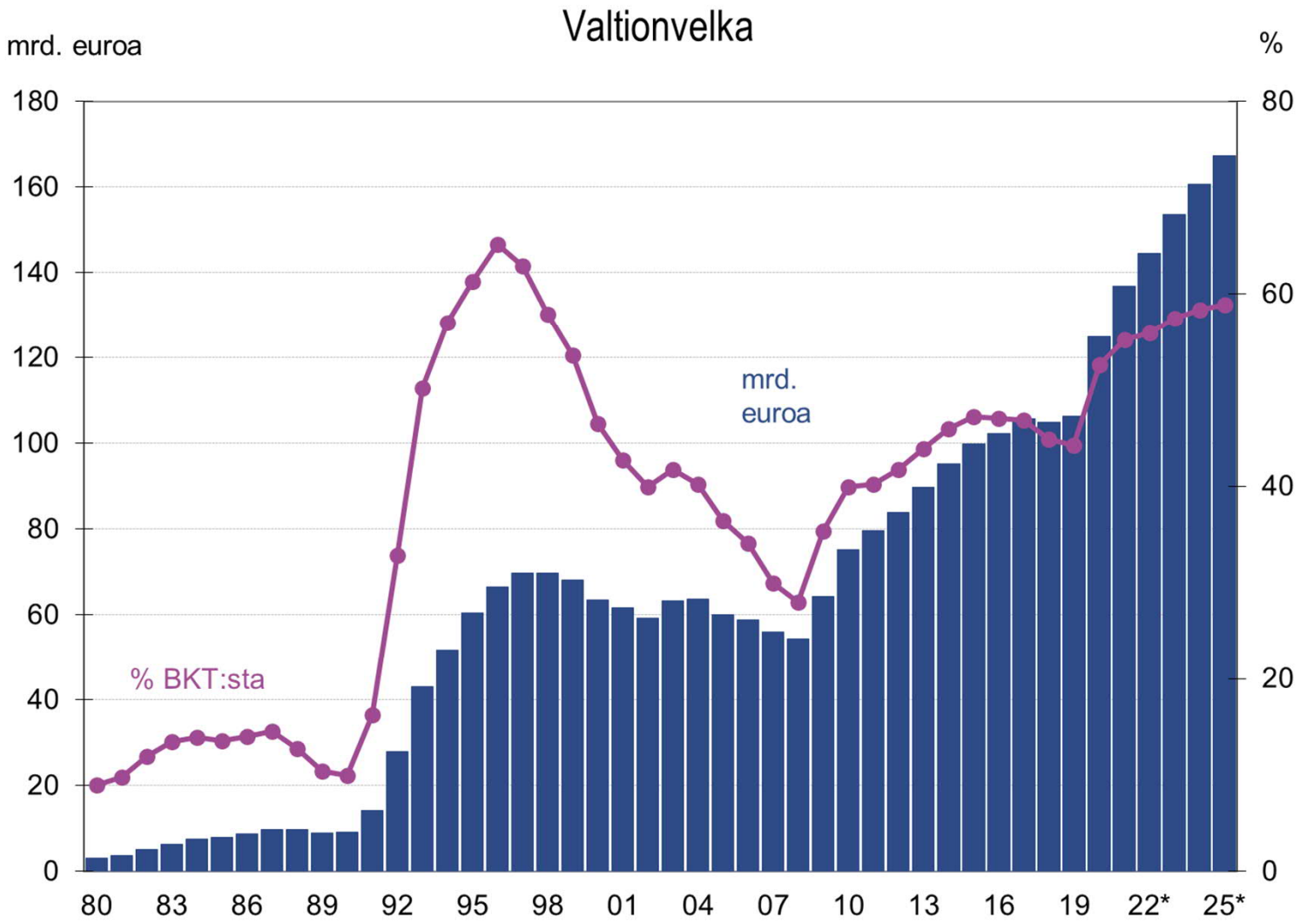
2024 (JTS): - 7,1 mrd. euroa

2025 (JTS): - 6,7 mrd. euroa

*Verotulojen tilitykseen liittyvän viiveen vuoksi veroperustemuutoksen vaikutukset eivät näy täysimääräisesti sote-uudistuksen voimaantulovuonna 2023, mikä kasvattaa budjettitalouden alijäämää tilapäisesti v. 2023. Alustava arvio vuoden 2023 alijäämästä pois lukien sote-uudistuksen vaikutus on n. 7,6 mrd. euroa.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Valtion budjettitalouden velka



Lähde: Valtiovarainministeriö 12.5.2021

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Hyvinvointialueet ja kuntatalous

Sote-uudistus ja uudistuksen muutoskustannukset

- Uudistuksen lait tulisivat voimaan vaiheittain. Voimaanpanolain, jolla hyvinvointialueet perustettaisiin, tarkoitus tulla voimaan 1.7.2021. Järjestämistehtävät siirtyisivät 1.1.2023.
- Hyvinvointialueiden yleiskatteinen rahoitus olisi tämänhetkisen arvion mukaan n. 21,1 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla.
  - Muodostuu pääasiallisesti siirroista kuntien valtionosuuksista, ns. verokompeista sekä kuntien verotuloista.
  - **Sote-uudistukseen liittyvät laskelmat ovat vielä alustavia ja ne tulevat tarkentumaan julkisen talouden suunnitelman 2023—2026 valmistelun yhteydessä.**
- Uudistuksen muutoskustannukset ovat merkittävät.
  - Hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän toiminnan käynnistymiseen varattu 47 milj. euroa 2022.
  - ICT-kokonaisuuteen varattu: 175,3 milj. euroa 2022, 99,9 milj. euroa 2023, 90 milj. euroa 2024 ja 45,2 milj. euroa 2025.
  - Lisäksi varauduttu mm. aluevaalien kustannuksiin sekä eri virastojen muutoskustannus ym. -tarpeisiin.
  - Palvelutarpeen arvioitua vuosittaista kasvua korotetaan mm. siirtymävaiheen kustannusten vuoksi 0,2 %-yksiköllä 2023-2029, minkä arvioidaan kattavan mm. palkkaharmonisaation kustannuksia. Palkkaharmonisaatioon liittyen ei varata kehykseen erillisrahoitusta.
- Uudistukseen liittyy valtion myöntämän rahoituksen tason korotus palvelutarpeen kasvuun liittyen (249 milj. euroa 2023, 500 milj. euroa 2024, 710 milj. euroa 2025).

Sote-uudistus ja kuntien valtionosuudet

- Kuntien peruspalvelujen valtionosuutta ja hyvinvointialueiden rahoitusta koskevat laskelmat vuodesta 2023 lukien ovat vielä alustavia ja ne tulevat tarkentumaan valmistelun edetessä mm. kuntien kustannustietojen päivittymisen myötä.
- JTS-valmistelun loppuvaiheessa esiin on noussut tarve tarkistaa mm. tapaa, jolla indeksikorotukset ja tehtävämuutokset otetaan huomioon valtionosuusmomentilla sote-uudistuksen jälkeen.
- Näin ollen kehyskauden vuodet 2023–2025 vos-momentin ja hyvinvointialueiden rahoituksen osalta käydään vielä huolellisesti läpi ja muutostarpeet huomioidaan tarvittaessa seuraavassa julkisen talouden suunnitelmassa 2023–2026.

Kuntatalouden näkymät ja valtionavut

- Kuntataloutta tuettu voimakkaasti v. 2020. Tuki ylitti koronasta aiheutuneet kustannukset, joten kuntatalouden tulos oli n. 1,6 mrd. euroa ylijäämäinen. Edelleen v. 2021 kuntataloudelle kompensoidaan koronan vaikutuksia valtionosuuksin, avustuksin sekä korotetulla yhteisöveron jako-osuudella.
- Vuonna 2022 koronan vaikutusten arvioidaan väistyvän ja myös valtion koronatukitoimet päättyvät. Kuntatalouden tilanne heikkenee palautuen ns. normaalitilaan.
- Kuntien valtionavut ovat 13,1 mrd. euroa v. 2022, josta peruspalvelujen valtionosuus 7,9 mrd. euroa. Kuntien verotulomenetysten kompensaatiot ovat n. 2,6 mrd. euroa.
  - Soten ja pelastustoimen tehtävät siirtyvät hyvinvointialueille v. 2023, minkä myötä peruspalvelujen valtionosuudet pienenevät merkittävästi. Uudistuksen jälkeen kuntatalouden jäljelle jäävistä kustannuksista suurin osa syntyy varhaiskasvatuksen sekä koulutuksen järjestämisestä.
- Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet ovat n. 1,1 mrd. euroa koko kehyskauden ajan.
- Kustannustenjaon tarkistus v. 2022 olisi poikkeuksellisen suuri (562 milj. euroa)
  - Johtuu osin vuoden 2019 kustannusten kasvusta ja osin siitä, että kust.jaon tarkistuksen menettelyyn tehdään syksyllä 2021 tarkennus, joka johtaa nykyistä vakaampaan ja tarkoituksenmukaisempaan laskentaan.
  - Koska kehystilanne on tiukka ja kuntien vuoden 2020 taloudellinen tilanne oli ennakoitua parempi, korotetaan kuntien valtionosuuksia 246me v. 2022 tasolla. On huomattava että vuodesta 2023 lukien kuntatalouden pidemmän aikavälin menopaineet myös hellittävät sote-tehtävien siirtyessä hyvinvointialueille.

Valtionavut kuntatalouteen ja menorajoitteesta luopuminen

- JTS ei sisällä uusia ehdotuksia kuntien tehtäviin liittyen, mutta hallituksen aiemmin linjaamien uudistusten valmistelua sekä toimeenpanoa jatketaan (mm. oppivelvollisuusiän nostamiseen, vammaispalveluihin, seulontaohjelmaan, lastensuojeluun, hoitotakuuseen sekä kotihoidon ja omaishoidon kehittämiseen liittyvät kokonaisuudet). Lisäksi TE-palveluiden siirtämistä kunnille valmistellaan.
- JTS-asetuksen mukaan hallituksen tulee asettaa rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle (menorajoite).
- Hyvinvointialueiden perustamisesta johtuen menorajoitteen seuranta ei enää v. 2023 ole mielekästä, eikä menorajoitetta aseteta tässä JTS:ssä. Kuntatalouden ja hyvinvointialueiden ohjausmekanismeja arvioidaan kuluvan vuoden aikana mm. JTS-asetuksen päivityksen yhteydessä.
  - Kuntien tehtäväkenttä pienenee merkittävästi ja monet vaalikauden tehtävien ja velvoitteiden laajennukset kohdentuvat hyvinvointialueille.
  - Keskeistä on, että voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Näin ollen paikallishallinnon rahoitusasemaa ei muutu valtion kantaessa uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuuksissa.