



19.1.2023

Budjettiosasto  
Kansantalousosasto  
Vero-osasto

## Julkisen talouden velkaantuminen ja hallituksen päätösperäiset toimenpiteet kuluneella vaalikaudella

Muistiossa tarkastellaan julkisen talouden velkasuhteen kehitystä sekä hallituksen budjetoimia harkinnanvaraisia, päätösperäisiä toimia kuluneen vaalikauden aikana. Vuoden 2023 ensimmäinen lisätalousarvioesitys, jonka valmistelu on kesken, ei sisälly muistion tarkasteluihin.

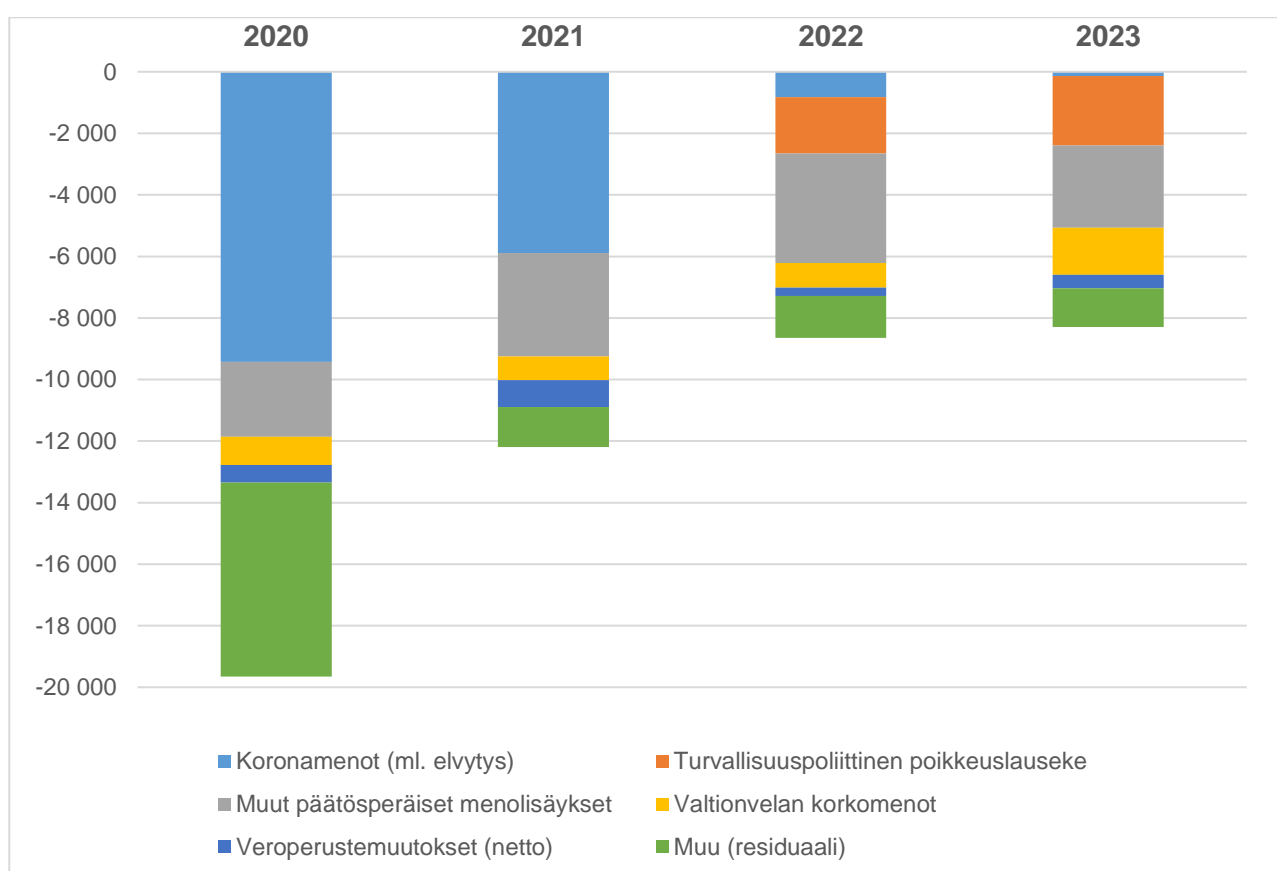
### Yhteenveto

- Julkinen velkasuhde aleni hetkellisesti vuosina 2021 ja 2022 vahvan nimellisen talouskasvun saattelemana. Velkasuhde on jäänyt kuitenkin korkealle tasolle ja velkasuhde alkaa kasvaa kuluvasta vuodesta lähtien mittavien alijäämien sekä kohonneiden velanhoitokustannusten vuoksi, samalla kun talouskasvu vaimenee.
- Hallituksen budjetoimat päätösperäiset menoihin kohdistuvat toimenpiteet kasvattavat julkisen talouden alijäämää arviolta yhteensä 5 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla. Pysyvä julkista taloutta heikentävä vaikutus on noin 2,6 mrd. euroa vuoden 2026 tasolla.
  - Koronapandemiaan on budjetoitu vuosille 2020–2023 yhteensä noin 16 mrd. euroa, mikä on lähtökohtaisesti määräaikaista kustannusta. Venäjän hyökkäyssotaan liittyvät kehysten poikkeuslausekkeeseen luettavat menot ovat vuosina 2022–2026 yhteensä noin 8 mrd. euroa, josta arviolta reilut 0,2 mrd. euroa jää lopulta pysyväksi menotasoksi muun ollessa määräaikaista. Muiden harkinnanvaraisten menojen mittaluokka on yhteensä noin 12 mrd. euroa vuosina 2020–2023. Pysyvä vaikutus näistä on noin 2,4 mrd. euroa vuoden 2026 tasolla.
  - Tarkkaa vuosikohtaista tietoa ei kuitenkaan ole siitä, kuinka talousarviossa budjetoidut menot on käytetty ottaen huomioon mm. siirtomäärärahamenettelyn.
- Verotoimenpiteet vahvistavat julkista taloutta noin 0,4 mrd. euroa pidemmällä aikavälillä, mutta vuoden 2023 tasolla pysyvien ja määräaikaisten veropäätösten vaikutus on julkista taloutta 0,6 mrd. heikentävä.
- Valtion velan korkomenot nousevat ripeästi. Korkomenot nousevat arviolta yli 3½ mrd. euroon vuonna 2027, kun vuonna 2021 ne olivat 0,8 mrd. euroa.

### Kuvio 1. Valtion budjetoitu alijäämä vuosina 2020–2023<sup>1</sup>, milj. euroa

(”Veroperustemuutokset (netto)” ei sisällä sote-uudistuksen vaikutusta valtion verotuloihin.)

Kuviossa on pyritty karkeasti havainnollistamaan sitä, mikä vaikutus erilaisilla toimilla on ollut nimenomaan budjetoituun alijäämään. Kuvion tulkinnassa tulee olla varovainen, sillä budjetti on kokonaisuus, ja esimerkiksi kuvion osio ”Muu (residuaali)” sisältää laajan joukon eri suuntaisia ja erityyppisiä vaikutuksia niin budjetoiduissa menoissa kuin tuloissa.



## 1. Julkisen velkasuhteen kehitys

Suomen talous on kohdannut kuluneen vaalikauden aikana kaksi suurta sokkia. Ensin koronapandemia ja myöhemmin Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan. Tapahtumat ovat osaltaan kasvattaneet julkisen talouden

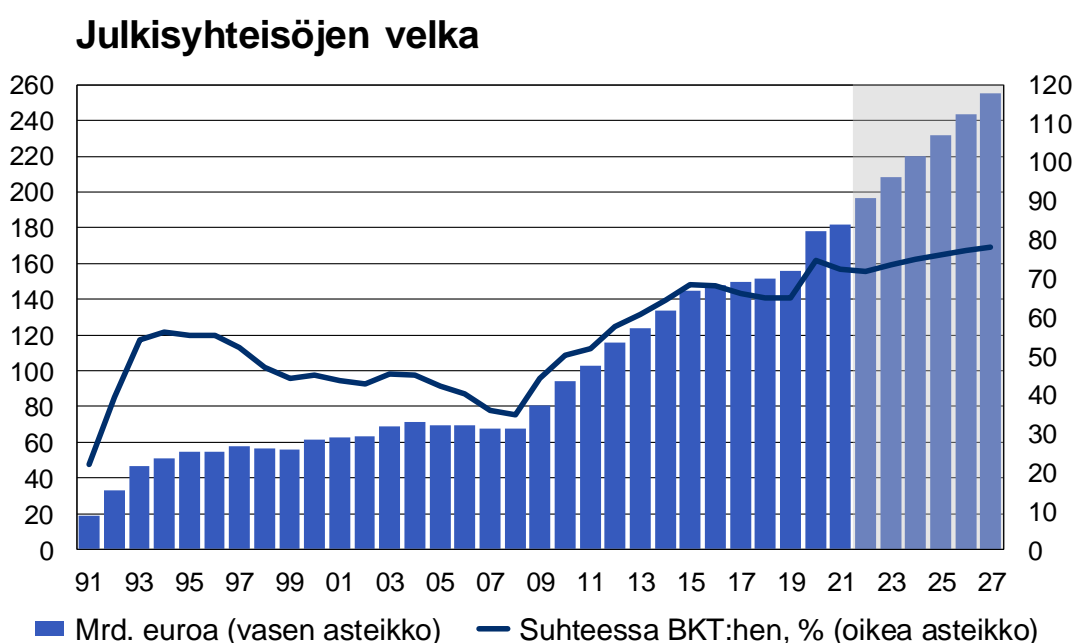
<sup>1</sup> Luvut ovat budjetoituja alijäämiä vuoden viimeisen lisätalousarvion mukaan, mutta vuosi 2023 on varsinaisen talousarvion mukaan. Vuosi 2022 ei sisällä 10 mrd. euron varautumista sähkön johdannaismarkkinoilla toimiville yhtiöille. Hyvä huomata, että vaikka talousarviossa alijäämä katetaan budjetoidulla nettolainanotolla, niin todellisuudessa budjetoitu nettolainanotto ei tyypillisesti vastaa toteutuvaa lainanottoa johtuen lukuisista tekijöistä (kuten monivuotisista siirtomäärärahoista, jotka ovat käytettävissä useamman vuoden ajan).

velkaantumista niin suhdanteen ja automaattisten vakauttajien kuin myös hallituksen kriisinhoitoon liittyvien päätösten myötä.

Vaalikauden aikana on päätetty myös muita velkaantumiseen vaikuttavia toimia, joista suurin osa linjattiin jo hallitusohjelmassa. Osa toimista on ollut julkisen talouden tilannetta parantavia ja osa taas heikentäviä. Nettomääräisesti nämä toimet osaltaan kasvattavat julkista velkaantumista.

On hyvä huomioida lisäksi, että julkisen talouden menojen ja tulojen välillä on ollut jo pitkään rakenteellinen epätasapaino.

**Kuvio 2. Julkisyhteisöjen velka VM:n joulukuun 2022 ennusteen mukaan, mrd. euroa ja % BKT:sta**



Lähde: Tilastokeskus, VM

VMKT-julk

Velkasuhde nousi koronapandemian myötä vuonna 2020 10 %-yksikköä korkeammalle tasolle verrattuna edelliseen vuoteen. Vuosina 2021 ja 2022 velkasuhde aleni vahvan nimellisen talous- ja työllisyyskasvun vetämänä sekä koronanhoitoon liittyvien toimenpiteiden supistumisen vuoksi. Velkasuhde on jäänyt silti kriisiä edeltänyttä aikaa korkeammalle tasolle.

Kuluvasta vuodesta alkaen velkasuhde alkaa kasvaa jälleen. Lähivuosien talouskasvu on hidasta eikä se riitä kompensoimaan suurten alijäämien<sup>2</sup> sekä kasvavien velanhoitokustannusten vaikutusta. Muistion liitteessä 1 on eritelty tarkemmin velkasuhteen muutokseen vaikuttavia tekijöitä kuluneella vaalikaudella ja lähivuosiksi eteenpäin.

Vaihtoehtoista ennusteuraa siitä, millainen velkaantumiskehitys olisi ollut ilman Suomea kohdanneita kriisejä ei ole olemassa. Hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) syysyllä 2019 velkasuhteen arvioitiin kasvavan koko vaalikauden ajan.

<sup>2</sup> Julkisyhteisöjen velka kumuloituu valtionhallinnon lisäksi myös kuntahallinnon ja vuodesta 2023 alkaen hyvinvointialueiden alijäämästä.

## 2. Hallituksen päätösperäiset toimenpiteet

Päätösperäiset, harkinnanvaraiset menoihin vaikuttavat toimet on jaoteltu seuraavassa tarkastelussa kolmeen eri kategoriaan:

- i) Ensimmäisessä kategoriassa käydään läpi hallitusohjelmassa päätetyt toimet sekä muut päätösperäiset menomuutokset, jotka eivät liity koronavirustilanteen hoitamiseen tai Venäjän hyökkäyssotaan.
- ii) Toisessa kategoriassa käydään läpi koronaviruspandemian hoitoon budjetoidut toimet.
- iii) Kolmannessa kategoriassa esitetään Venäjän hyökkäyssodan vuoksi päätetyt varautumiseen ja huoltovarmuuteen yms. liittyvät toimenpiteet sekä välillisesti sotaan liittyvät toimet ostovoiman tukemiseksi ja energia/sähköhintojen vaikutusten lieventämiseksi.

Lisäksi esitellään hallituksen tähän asti päättämät verotukseen liittyvät toimet.

Kuviossa 3<sup>3</sup> on kuvattu päätösperäisten menotoimien mittaluokka budjettitalouden näkökulmasta. Vuonna 2023 hallituksen budjetoimat päätösperäiset menolisäykset ovat yhteensä noin 5,1 mrd. euroa (pl. RRF) verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

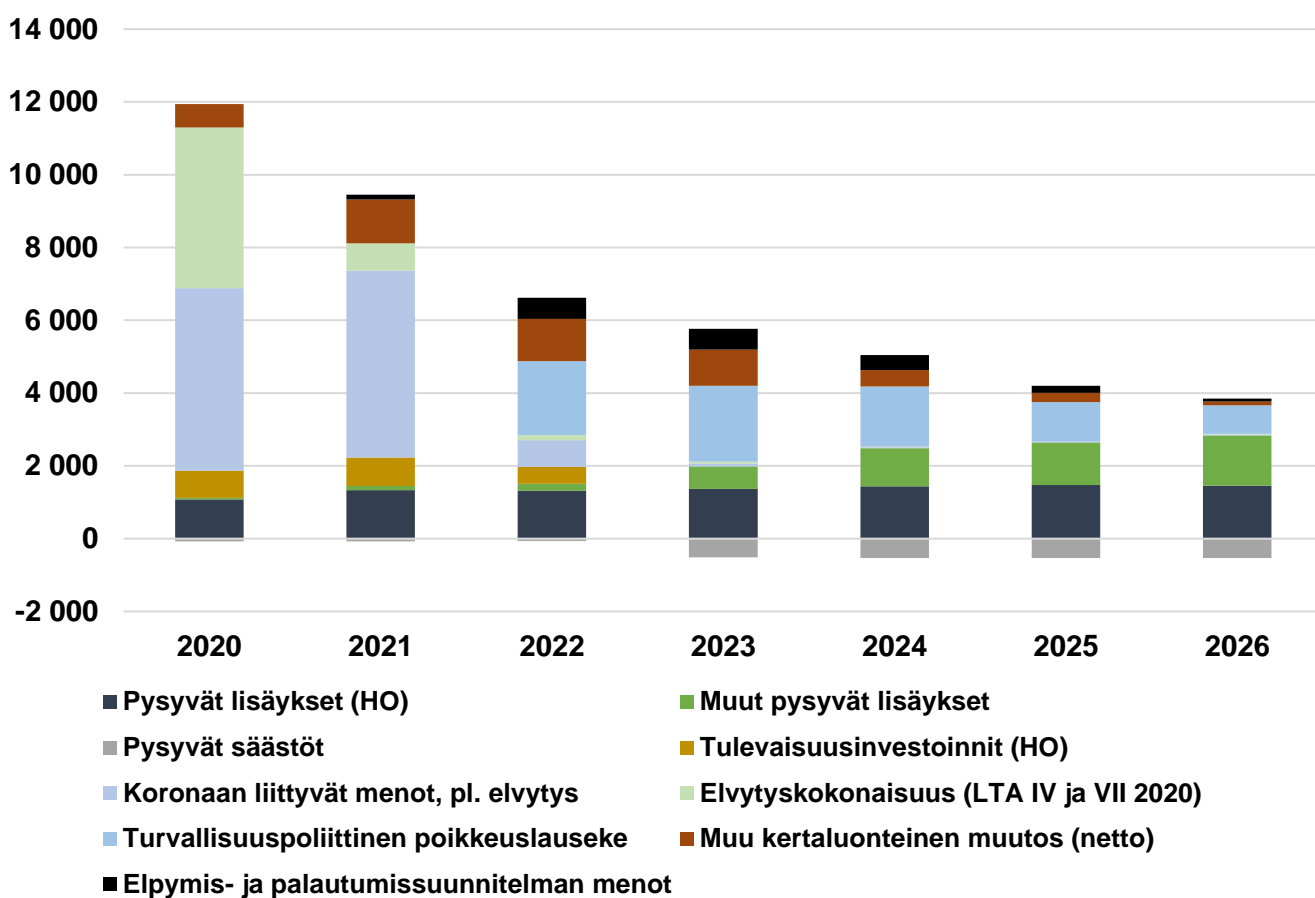
Kuvio sisältää myös Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman menot, jotka rahoitetaan EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF) saatavilla tuloilla. Jos mukaan luetaan myös nämä RRF-menot, päätösperäiset menolisäykset ovat noin 5,6 mrd. euroa vuonna 2023.

Vuosien 2024–2027 kehysten valmistelu on kesken, joten tarkastelu ulottuu vuoteen 2026 saakka. Tarkastelu perustuu tietoon budjetoiduista menoista, ei siihen kuinka budjetoitujen menojen käyttö on lopulta toteutunut (määrä ja ajoitus).

**Kuvio 3. Hallituksen päätösperäiset määrärahojen lisäykset ja vähennykset kevään 2019 teknisen julkisen talouden suunnitelman jälkeen, milj. euroa**

---

<sup>3</sup> Kuvio ei sisällä vuoden 2022 kolmanteen lisätalousarvioon sisällynyttä 10 mrd. euron valtuutta ja määrärahaa sähkön johdannaismarkkinoilla toimiville yhtiöille.



Muistiossa listatut yksittäiset toimet ja niiden euromäärät perustuvat budjettiosaston ylläpitämään sisäiseen seurantataulukkuun, joka ei ole täsmällisen tarkka, vaan palvelee ”työtaulukkona” erilaisten kokonaisuuksien karkean tason seurantaa.

## 2.1. Hallitusohjelmassa linjatut toimet sekä muut päätösperäiset toimet

### Pysyvät menolisäykset

Hallitusohjelman mukaiset pysyvät menolisäykset<sup>4</sup> ovat vuoden 2023 tasolla yhteensä noin 1,4 mrd. euroa.

Kokonaisuuden euromääräisesti merkittävimpiä toimia vuoden 2023 tasolla ovat:

- pienten eläkkeiden korottaminen, noin 230 milj. euroa (ei huomioitu verotulojen kasvun vaikutusta)
- oppivelvollisuuden laajentaminen ja maksuton toinen aste, noin 102 milj. euroa (vuoden 2026 tasolla 129 milj. euroa)
- varsinaisen kehitysyhteistyön rahoituksen kasvattaminen, noin 80 milj. euroa

<sup>4</sup> Hallitusohjelman mukaisilla pysyvillä menolisäyksillä tarkoitetaan hallitusohjelman [liitteissä 1 ja 11](#) kuvattua kokonaisuutta.

- hoivahenkilöstön vähimmäishenkilömitoitus, noin 70 milj. euroa (rahoitusta on hallitusohjelman laatimisen jälkeen lisätty ao. tarkoitukseen, ks. alla)
- peruspalveluiden saatavuus (hoitotakuu), noin 50 milj. euroa (rahoitusta on hallitusohjelman laatimisen jälkeen lisätty, niin että kokonaisuuteen kohdistuvat pysyvät lisäykset ovat yhteensä noin 73 milj. euroa vuoden 2023 tasossa ja noin 128 milj. euroa vuodesta 2026 lukien.)

**Muut kuin hallitusohjelmassa linjatut pysyvät menolisäykset ovat noin 0,7 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla.**

Tähän sisältyy vuoden 2023 tasolla merkittävimpiä esim.

- lisärahoitus hoivahenkilöstön vähimmäishenkilömitoitukseen (s.e. rahoituksen kokonaistaso noin 220 milj. euroa v. 2023 ja noin 260 milj. euroa v. 2026; kokonaisuuden rahoittamiseksi linjattiin myös säästöistä, joilla tavoitellaan pysyvästi yli 130 milj. euron tasoa)
- työllisyystoimenpiteisiin kohdistuvia menoja noin 100 milj. euroa, josta mm. Pohjoismainen työvoimapalvelumalli 70 milj. euroa
- ammatillisen koulutuksen rahoituspohjan vahvistaminen 50 milj. euroa
- sote/pela-uudistukseen liittyviä menoja vajaa 50 milj. euroa, mm. rahoitusmallin 0,2 % -tekijä
- oikeudenhoidon lisämenot noin 40 milj. euroa
- rahapeliuotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen parlamentaarisesti linjattu rahoitustaso, menolisäys noin 40 milj. euroa
- T&K-menojen parlamentaarisesti linjattu kokonaisuus, lisämenot noin 30 milj. euroa

**Vuoden 2026 tasolla muut kuin hallitusohjelman mukaiset pysyvät menolisäykset ovat jo noin 1,4 mrd. euroa, mikä johtuu erityisesti siitä, että T&K- kokonaisuuden merkitys kasvaa vuosien saatossa.**

Osa Venäjän hyökkäyssotaan liittyvistä lisämenoista on katsottavissa pysyviksi lisäyksiksi. Ne eivät kuitenkaan sisälly edellä mainittuihin summiin, vaan niitä käsitellään omassa osiossaan jäljempänä.

**Kertaluonteiset / määräaikaiset menolisäykset**

Hallitus on kohdentanut vuosille 2020–2022 yhteensä noin 2,0 mrd. euroa **kertaluonteisiin ns. tulevaisuusinvestointeihin**. Kokonaisuudesta noin 0,7 mrd. euroa on kohdistunut opetus- ja kulttuuriministeriölle, mm. opetuksen ja koulutuksen toimiin. Toiseksi eniten määrärahaa, 0,4 mrd. euroa, on kohdentunut työ- ja elinkeinoministeriölle, mm. uudistumisen ja vähähiilisyiden tukiin. Lisäksi valtion asuntorahastosta (VAR) on kohdennettu yhteensä yli 200 milj. euron panostukset vuosina 2020–2022. Hallitusohjelman mukaisesti tulevaisuusinvestoinnit on ollut tarkoitus rahoittaa omaisuustuloilla (lisäosingot, myynnit). Lisätuloutusten toteuttamista on kuitenkin jouduttu osittain lykkäämään mm. koronapandemian vuoksi heikentyneen markkinatilanteen takia ja se on budjetoitu kuluvalle vuodelle.

**Muut kertaluonteiset / määräaikaiset menolisäykset** ovat vuosina 2020–2023 yhteensä ja nettona (sisältäen myös kertaluonteisia säästöjä) noin 4 mrd. euroa. Jos pois jätetään finanssisijoitukset

(pääomituksia ja antolainoja), on yhteissumma noin 3 mrd. euroa. Kokonaisuus sisältää kaikkiaan noin 300 riviä eri toimia. Merkittävimpiä kohteita (yhteensä vuosina 2020–2023) ovat mm.:

- Rahapelitoiminnan tuottojen tuloutuksen laskun kompensoiminen (useampi sata miljoonaa euroa; ennen kuin parlamentaarinen linjaus syntyi asiasta).
- Sote/pela-uudistuksen muutoskustannuksia (noin 600 milj. euroa)
- Energiaintensiivisten yritysten sähköistämistuki (noin 200 milj. euroa)
- Lähihoitajien koulutus 0,7-henkilöstömitoituksen vuoksi (noin 130 milj. euroa 2020–2024)
- Lisäyksiä hallinnonalojen toimintamenoihin

### **Pysyvät säästöt**

Kevään 2021 julkisen talouden suunnitelmassa päätettiin 370 milj. euron pysyvistä säästöistä vuodesta 2023 alkaen. Sittemmin kokonaisuus on päätetty toteuttaa osin kehystasoa alentamalla, jolloin lopulta säästöjä kohdennettiin menomomenteille yhteensä 313 milj. euroa (tilanne vuoden 2023 talousarviossa).

Vaalikauden alussa toteutettiin siirtomäärärahoja koskeva säästö, joka alensi määrärahoja 50 milj. eurolla vuosina 2020–2022 ja 48,5 milj. eurolla vuodesta 2023 alkaen.

## **2.2. Koronapandemian vuoksi budjetoidut toimet**

Koronapandemia ja siitä seurannut talouden taantuma heikensivät merkittävästi julkista taloutta ja jokaista sen alasektoria. Yleisesti ottaen vaikutukset välittyivät julkiseen talouteen kahta eri kautta. Ensimmäiseksi julkista taloutta heikensivät suorat toimet epidemian hillitsemiseksi sekä yritysten ja ihmisten työpaikkojen suojaamiseksi. Toiseksi epidemia vaikutti epäsuorasti julkiseen talouteen taantumana, ja nk. automaattisten vakauttajien toiminnan vuoksi. Talouden laskusuhdanteessa verotulot pienenevät automaattisesti yleisen taloudellisen aktiivisuuden supistuessa ja työttömyyteen liittyvät menot kasvoivat työttömien määrän noustessa. Suomessa oli jo ennen kriisiä vahvat rakenteet automaattisille vakauttajille, kun monissa muissa maissa vasta saatettiin pystyttää vastaavanlaisia järjestelmiä.

Kriisi iski raskaimmin valtiontalouteen. Valtiontalouden menoja kasvattivat erityisesti yritysten tukeminen, työttömyysturvan ja sosiaalietuuksien laajennukset sekä panostukset sosiaali- ja terveydenhuollon resursseihin ja varustehankintoihin. Valtio myös kompensoi näitä toimia ja muita koronasta aiheutuvia menetyksiä muille julkisen talouden alasektoreille – erityisesti kunnille ja sairaanhoitopiireille, joille tilanteesta aiheutui ylimääräisiä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia ja tulonmenetyksiä.

Valtio tuki kuntasektoria koronan vuoksi vuosina 2020–2022. Tukea myönnettiin valtionosuuksien, yhteisöveron jako-osuuden korotuksien sekä avustuksien kautta. Kuntasektorin saamaa tukea suhteessa taloudellisiin menetyksiin ei ole kaikkien vuosien osalta arvioitu, mutta esim. kuntatalousohjelmassa 2022–2025 arvioitiin, että valtion tuki ylitti koronakriisistä kuntatalouteen aiheutuneet kustannukset ja tulonmenetykset noin 1,1 mrd. eurolla vuoden 2020 osalta. Kaikkiaan voidaan arvioida, että korona-avustukset ovat merkittävästi vahvistaneet kuntataloutta, eivät pelkästään kompensoineet taloudellisia menetyksiä vuosien 2020–2022 välisenä aikana.

**Valtion budjettitalouden koronaan liittyviä määrärahoja on vuosille 2020–2026 budjetoitu yhteensä noin 16 mrd. euroa.** Taulukossa <sup>5</sup> on eritelty koronan vuoksi tehtyjä toimenpiteitä kategorioittain. Taulukko sisältää budjettitalouden menojen ohella myös mm. tulopuolen toimia.

**Taulukko 1. Hallituksen linjaamia koronatoimia, mrd. euroa**

---

<sup>5</sup> Julkisen talouden vaikutukset eroavat budjettitalouden näkökulmasta mm. sektorien välisten sisäisten siirtojen vuoksi. Lisäksi kansantalouden tilinpidon mukaisissa tarkasteluissa finanssisijoituksia ei lueta alijäämävaikutteiseksi menoksi. Finanssisijoitukset kirjataan rahoitustilinpidon puolelle.



Toimenpide	Toimet, joilla ei suora vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan (muut kuin finanssisijoitukset)	Finanssisijoitukset	Menolisäykset ko. vuosina sekä tulonmenetykset							
			2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	
<b>Yritysten tukeminen</b>		2,1	2,3	1,7	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	
Business Finlandin ja ELY-keskusten yrityksille myöntämät avustukset, yksinyrittäjien maksuvalmiuden tukeminen, ravitsemisyrittäjien tukeminen, tuki maatalous- ja luonnonvaratalousyrityksille, yleinen kustannustuki yrityksille, arvioitu Finnveran tappiokorvausten lisäys, joukkoliikenteen tuki, finavian pääomittaminen, finnairin hybridilaina. Business Finlandin lainavaltuuksien lisääminen, Suomen Teollisuussijoitus Oy:n pääoman korotus uuden vakautusohjelman perustamiseen, Suomen Malmijalostus Oy:n pääomitus.										
<b>Työttömyysturvan ja sosiaaliturvan laajentaminen</b>			0,7	0,2	0,0	0,0				
Omvastuuajan poistaminen, lomautusmenettelyn nopeuttaminen ja pienyrittäjille oikeus työttömyysturvaan, starttirahan maksuajan pidentäminen, työttömyysturvan maksamisen sujuvoittaminen										
<b>Sosiaali- ja terveydenhuollon resurssit ja varustehankinnat sekä muut koronasta aiheutuvat menolisäykset</b>			1,1	2,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
Varustehankinnat, rokotetutkimus, rokotehankinnat, testaus ja jäljittäminen										
<b>Investointihankkeet</b>			0,5	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
Mm. perusväylänpito, väyläverkon kehittäminen, korjausrakentaminen, julkisen liikenteen tuki, liikuntapaikkarakentaminen, virkistys- ja viheralueet.										
<b>Muut toimet</b>			1,5	0,3	0,2	0,0	0,0			
Mm. tukitoimet varhaiskasvatuksessa ja eri kouluasteilla, lasten, nuorten ja perheiden tukeminen, iäkkäiden palvelut, korkeakoulujen aloituspaikkojen lisääminen, jatkuvan oppimisen kehittäminen, Suomen Akatemian tutkimusmäärärahat, ministeriöiden ja virastojen toimintamenot. Valtion tuki sosiaaliturvarahastoille, valtion rakuurahaston pääomittaminen	0,6									
<b>Kuntatalouden tukeminen</b>		3,2								
Yleiskatteelliset tulonsiirrot valtiolta, joilla ei arvioida olevan vaikutusta julkisen talouden tasolla (ml. Yhteisöverojako-osuuden väliaikainen korotus)										
<b>Väliaikainen TyEL-maksualennus</b>			-1,1	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	
Yksityisen sektorin työeläkemaksun alennus 1.5.-31.12.2020. Rahoitus työeläkejärjestelmän EMU-puskurista. Puskuria kartutetaan uudelleen korottamalla työeläkemaksua vuosina 2022-2025.										
<b>Verojen maksuhojennus*</b>										
Huojennukset 1.3.2020-31.8.2020 erääntyneitä veroja koskevien maksujärjestelyiden ehtoihin sekä viivästyskoron alentaminen 7 prosentista 2,5 prosenttiin. Arvonlisäveron osalta huojennus koski myös tammi-maaliskuun tilityksiä. Huojennettua maksujärjestelyä oli mahdollista hakea myös ajalla 21.4.-31.8.2021. Vaikutusarvio vuosien 2020 ja 2021 verotulojen viivästymisestä vuosille 2022-2023.	-0,5									
<b>Takaukset**</b>		10,8								
Finnveran kotimaan rahoitusvaltuuksien nostaminen 4,2 mrd. eurosta 12 mrd. euroon. Valtuuksista keväällä 2020 oli käytetty n. 2 mrd. euroa, joten lisäys valtuuksiin oli n. 10 mrd. euroa. Valtiontakaus Finnairin rahoitustarpeisiin sekä varustamoyhtiöille huoltovarmuudelle tärkeän rahtiliikenteen varmistamiseksi										
<b>Yritystodistukset**</b>		2,0								
Suomen pankin ja Valtion Eläkerahaston sijoitukset yritystodistuksiin.										
<b>Julkista taloutta heikentävä vaikutus yhteensä</b>			7,1	4,5	0,5	-0,1	-0,2	-0,3	0,0	
<b>Budjettitalouden määrärahojen lisäys, kaikki vuodet yhteensä</b>		16,4								

\*Toteutunut \*\* Enimmäissumma

suhteessa BKT:een (kansantalouden tilinpidon mukaan):	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
	3,0 %	1,8 %	0,2 %	0,0 %	-0,1 %	-0,1 %	0,0 %

### 2.3. Venäjän hyökkäyssodan vuoksi budjetoidut varautumiseen ja huoltovarmuuteen yms. liittyvät menot

Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan vaikutukset ulottuvat Suomen julkiseen talouteen monin tavoin, myös turvallisuusympäristön muutoksen vaatiman varautumisen ja huoltovarmuuden tukemisen kautta. Turvallisuusympäristön muutoksen johdosta keväällä 2022 käyttöön otettu kehyksen poikkeuslauseke kattaa mm. tilanteeseen välittömästi liittyvät maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden, kyberturvallisuuden ja huoltovarmuuden välttämättömät menolisäykset, kuten myös ukrainalaisten auttamisen niin Suomessa kuin Ukrainaan annetun avun muodossa.

Poikkeuslausekkeen puitteissa on budjetoitu yhteensä noin 8 mrd. euron menolisäykset vuosille 2022–2026. Arviolta reilut 0,2 mrd. euroa jää lopulta pysyväksi menotasoksi muun ollessa määräaikaista. Taulukossa 2 on kuvattu tarkemmin, miten toimet jakautuvat eri kategorioihin.

**Taulukko 2. Turvallisuuspoliittisen poikkeuslausekkeen budjetoidut määräraha-vaikutukset v. 2022–2026, milj. euroa**

	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
Kyberturvallisuus	38	59	56	50	40
Rajaturvallisuus ja maanpuolustus	697	1 138	744	580	417
Maahanmuuttokokonaisuus	343	818	900	432	316
Energiaomavaraisuus & vihreä siirtymä	167	231	150	124	49
Huoltovarmuus	293	10	0	0	0
Energiahintojen nousun kompensointi	169	15	0	0	0
Ukrainaan annettu apu	113	25	0	0	0
Muu	8	1	0	0	0
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>1 830</b>	<b>2 297</b>	<b>1 850</b>	<b>1 185</b>	<b>821</b>
<b>KAIKKI VUODET YHTEENSÄ</b>	<b>7 984</b>				

Hallitus on päättänyt myös toimista, jotka liittyvät kotitalouksien ostovoiman turvaamiseen poikkeuksellisen inflaation oloissa sekä poikkeuksellisen korkeisiin energian ja sähkön hintoihin. Menopuolen toimia on koottu taulukkoon 3 (tulopuoleen vaikuttavia toimia tarkastellaan luvussa 2.4). Edelleen korkeisiin sähkön hintoihin liittyviä toimia on tarkoitus linjata valmisteilla olevassa vuoden 2023 lisätalousarviossa, mutta näitä ei ole huomioitu tässä muistiossa.

Toimet, jotka on merkitty tähdellä (\*) sisältyvät myös kevään 2022 turvallisuuspoliittiseen kehyksen poikkeuslausekkeeseen ja taulukkoon 3. Tarkastelut taulukoissa 3 ja 4 ovat siis osittain päällekkäiset. Ne taulukon 4 menotoimet, jotka eivät sisälly turvallisuuspoliittisen poikkeuslausekkeen piiriin, ovat vuosilta 2022 ja 2023 yhteensä noin 300 milj. euroa.

**Taulukko 3. Menopuolen toimet poikkeuksellisen inflaation ja poikkeuksellisen korkeiden energian ja sähkön hintojen oloissa, milj. euroa<sup>6</sup>**

<i>Menot</i>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Maatalouden tukeminen *	219	
Kuljetusalan logistiikkatuki *	75	
Joukkoliikenteen tuki	20	
Kansaneläkeindeksin (ja etuuksien) ylimääräinen tarkistus 1.8.2022 *	94	10
Määräaikaiset tarkistukset sairausvakuutuksesta maksettaviin matkakorvauksiin polttoaineen hinnan nousun johdosta *		5
Muutokset sosiaalietuuksiin ostovoiman turvaamiseksi (mm. työttömyysturvan lapsikorotus, opintorahan huoltajakorotus)		46
Väliaikainen sähkötuki		91
Ylimääräinen lapsilisä	112	
Valtion toimitilojen vuokratukustannusten poikkeuksellisen korkean nousun kompensointi		28
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>520</b>	<b>180</b>

#### **2.4. Verotukseen liittyvät päätökset**

**Hallitusohjelmassa päätettiin verokokonaisuudesta, jonka arvioitiin vahvistavan julkista taloutta noin 0,7 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla.** Vaalikauden aikana on kuitenkin päätetty myös muita, pääosin määräaikaisia, toimia liittyen mm. kriisien hoitoon tai esimerkiksi investointien tukemiseen.

**Hallituskaudella päätettyjen verotoimenpiteiden vaikutus julkiseen talouteen (ml. määräaikaiset toimet) on noin -0,6 mrd. euroa vuonna 2023.** Kun kaikki määräaikaiset toimet päättyvät, julkista taloutta vahvistava vaikutus on noin 0,38 mrd. euroa.

Vuosille 2022 ja 2023 on päätetty useista toimenpiteistä nousseiden energianhintojen vaikutusten lieventämiseksi. Näiden kustannusten arvioitiin olevan noin 0,8 mrd. euroa. Lisäksi on valmisteilla laki energiayhtiöiden väliaikaisesta voittoverosta, jonka verotuottoarvio on 0,5–1,3 mrd. euroa kertaluontoisesti (vuonna 2024) julkista taloutta vahvistava.

Muita määräaikaisia veronkevennyksiä ovat mm. investointien tukemiseksi päätetyt irtaimen käyttöomaisuuden korotetut poistot sekä tutkimusyhteistyön lisävähennys.

<sup>6</sup> Lisäksi vuoden 2022 kolmanteen lisätalousarvioon sisältyi 10 mrd. euron valtuus ja määräraha sähkön johdannaismarkkinoilla toimiville yhtiöille, mitä ei ole huomioitu taulukossa.

**Taulukko 4. Veroperustemuutosten julkisen talouden verotuottovaikutukset voimaantulovuonna 2020-2023, milj. euroa**

	2020	2021	2022	2023
<b>Pysyvät</b>				
Hallitusohjelman mukaiset toimet	340	180	140	80
Sote-uudistus	0	0	0	-290
Muut	0	20	40	-40
<b>Yhteensä</b>	<b>340</b>	<b>200</b>	<b>180</b>	<b>-250</b>
<b>Määräaikaiset voimaantulovuonna</b>				
Hallitusohjelman mukaiset toimet	0	-10	-20	-20
Energiakriisiin liittyvät toimet (pl. Windfall HE)	0	0	-200	-640
Covid-19 toimet	-10	-20	-10	0
Muut	-260	-400	-450	-400
<b>Yhteensä</b>	<b>-270</b>	<b>-430</b>	<b>-680</b>	<b>-1060</b>

Veroperustemuutosten vaikutusarviot on laskettu pääasiassa voimaantulovuoden mukaisina. Vaikutusarviot on laskettu eri vuosien aineistoilla ja eri tasoissa. Lisäksi erityisesti valmisteverotuksen ja liikenteen verotuksen veropohjat muuttuvat merkittävästi ajassa, jolloin tietyn vuoden tasossa tehdyt vaikutusarviot eivät välttämättä anna täsmällistä kuvaa myöhempien vuosien verotuottovaikutuksista.

### 3. Velanhoitokustannukset

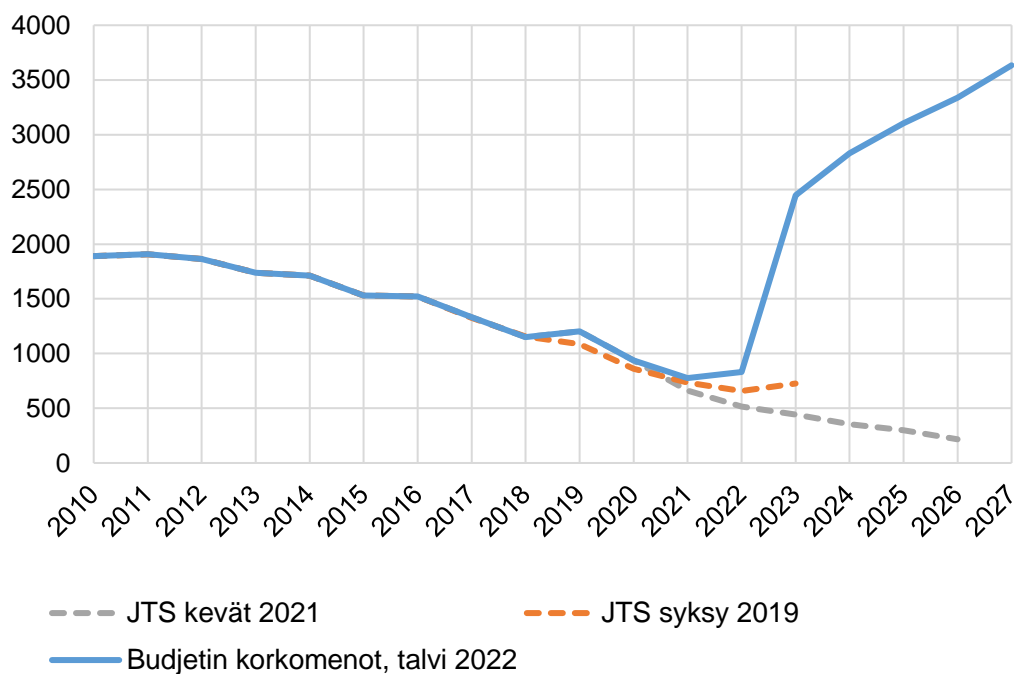
Pitkään jatkuneen poikkeuksellisen alhaisen korkotason aikakausi päättyi viime vuonna. Keskuspankkien harjoittamalla kevyellä rahapolitiikalla tuettiin talouden toipumista koronapandemiasta. Inflaation voimakas kiihtyminen mm. Venäjän Ukrainassa aloittaman sodan seurannaisvaikutusten myötä on pakottanut keskuspankit kiristämään rahapolitiikkaa tuntuvasti. Keskuspankkien ensisijainen tehtävä on turvata rahan arvon vakautta, johon liittyy esim. EKP:n tapauksessa asetettu kahden prosentin suuruinen inflaatiotavoite. Rahapolitiikan kiristyminen on näkynyt niin lyhyissä kuin pitkissäkin markkinakoroissa erityisesti viime vuoden jälkimmäisellä puoliskolla.

Yleisen korkotason kohoaminen on heijastunut myös valtion velanhoitomeneihin. Vuonna 2022 alkuperäisessä talousarviossa korkomenoiksi ennakoitiin vain noin 0,5 mrd. euroa. Kuluvana vuotena velanhoitomenojen ennakoitaan nousevan noin 2,5 mrd. euroon. Korkotason nousun vaikutukset välittyvät viiveellä valtionvelasta aiheutuviin korkomenoihin. Yleisen korkotason muutosten lisäksi valtion velanhoitomeneihin vaikuttaa myös sijoittajien vaatima maakohtainen riskipreemio, joka heijastelee riskejä, joita valtion velkakirjoihin katsotaan liittyvän. Suomen tapauksessa korkoero Saksaan on Ukrainan sodan seurauksena kasvanut hieman mutta säilynyt suhteessa moniin muihin verrokkimaihin lähes ennallaan. Valtion velanhoitomenojen kasvussa on siten tähän mennessä ollut suurimmalta osin kyse yleisen korkotason nousun vaikutuksista. Lisäksi alijäämien mittaluokka vaikuttaa korkomenoihin.

Kuviossa 4 on kuvattu budjetin korkomenojen kehitystä eri ajankohtina: hallituksen ensimmäinen julkisen talouden suunnitelma (JTS) syksyllä 2019, ”puoliväliriihen” mukainen tilanne keväältä 2021 sekä viimeisin arvio, joka perustuu valtiovarainministeriön kansantalousosaston joulukuun 2022 ennusteeseen.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024-2027 korkomenoarviot päivitetään kevään 2023 aikana.

**Kuvio 4. Budjetin korkomenoarvioita eri ajankohtina, milj. euroa**



**Taulukko 5. Budjetin korkomenot eri ajankohtina arvioituina, milj. euroa**

milj. euroa	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>Budjetin korkomenot, talvi 2022</b>	<b>936</b>	<b>776</b>	<b>832</b>	<b>2447</b>	<b>2830</b>	<b>3104</b>	<b>3339</b>	<b>3634</b>
JTS kevät 2021	936	661	517	441	354	300	216	
JTS syksy 2019	860	735	658	726				

### Liite 1. Velkasuhteen muutokseen vaikuttavat tekijät

Velkasuhteen kehitys on havainnollista jaotella perusjäämän (alijäämä ilman korkomenoja), korkomenojen, BKT:n arvon ja muiden syiden vaikutukseen vuosittain. Suomessa työeläkelaitosten yli- tai alijäämä ei vaikuta velkasuhteeseen eikä sektorin ylijäämää huomioida tarkastelussa.

**Taulukko 1. Velkasuhteen muutokseen vaikuttavat tekijät, %-yksikköä**

Velkasuhteen muutokseen vaikuttavat tekijät	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Velkasuhde	64,9	74,8	72,4	71,7	73,4	74,9	76,2	77,3	78,2
Velkasuhteen muutos	0,0	9,9	-2,4	-0,7	1,7	1,5	1,3	1,1	0,9
Perusjäämä*	1,2	5,0	3,1	1,7	2,9	2,7	3,2	2,9	2,7
korkomenot	0,9	0,7	0,5	0,6	0,9	1,1	1,2	1,3	1,5
Muut syyt	-0,3	3,7	-2,0	3,2	0,3	0,2	-0,5	-0,5	-0,6
BKT:n arvon muutos ja residuaali	-1,7	0,5	-4,0	-6,0	-2,3	-2,5	-2,7	-2,7	-2,6
TEL ylijäämä (ei vaikutusta velanottoon)	1,1	0,1	0,9	1,4	1,4	1,5	1,7	1,6	1,6
<b>BKT:n vaikutuksia velkasuhteeseen</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>
bkt:n arvon muutoksen vaikutus	-1,7	0,5	-4,0	-6,0	-2,3	-2,5	-2,7	-2,7	-2,6
bkt:n volyymin muutoksen vaikutus	-0,8	1,5	-2,2	-1,3	0,1	-0,9	-1,1	-1,0	-1,0
bkt:n hinnan muutoksen vaikutus	-1,0	-0,9	-1,9	-4,8	-2,5	-1,6	-1,6	-1,6	-1,7

\*Valtion, kuntahallinnon, hyvinvointialueiden sekä muiden sosiaaliturvarahastojen yhteenlaskettu perusjäämä

Julkista velkaa on kuluneella hallituskaudella kasvattanut velkaa kerryttävien julkisyhteisöjen (valtio- ja paikallishallinto) syvä alijäämäisyys, erityisesti vuosina 2020 ja 2021. Vuonna 2022 alijäämään odotetaan väliaikaisesti pienenävän. Alijäämä kasvaa suureksi taas kuluvasta vuodesta lähtien.

Korkomenojen velkaa lisäävä vaikutus oli v. 2021 ennätyskellisen pieni, mutta suunta kääntyy nopeaan kasvuun vuosikymmenen supistumisen jälkeen.

BKT:n arvon (määrän ja inflaation vaikutus) kasvu on pienentänyt velkasuhdetta paljon. Erityisen suuri vaikutus on ollut vuosina 2021 ja 2022. Keskipitkälle aikavälille arvioitu talouden kasvu ja inflaatio supistavat velkasuhdetta noin reilut 2 prosenttiyksikköä vuosittain.

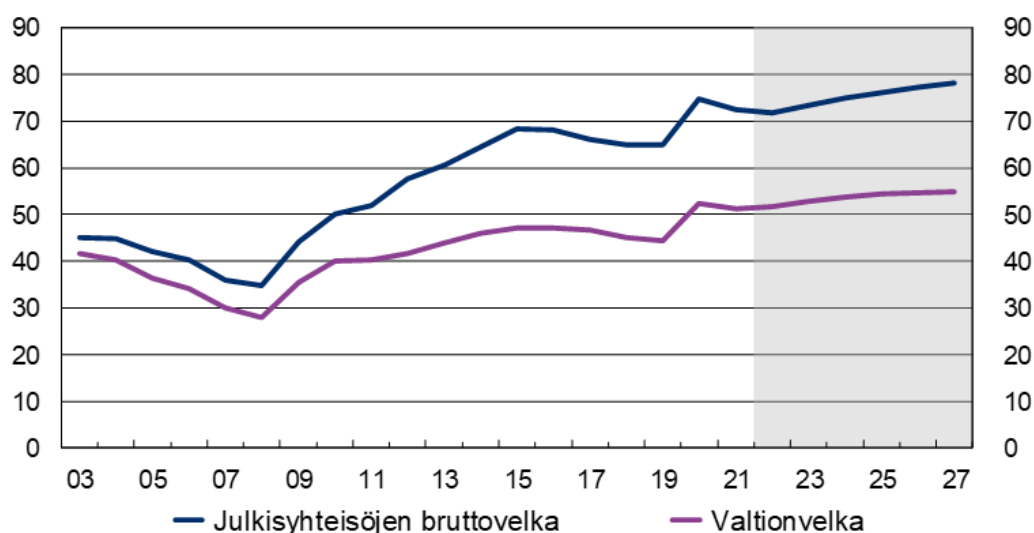
Velkasuhteen muutokseen on vaikuttanut myös perusjäämästä riippumattomat muut syyt. Esimerkiksi v. 2020 velkaa kasvatti varautuminen koronapandemiaan valtion kassaa kasvattamalla, v. 2021 kassaa vastaavasti pienennettiin, mikä vähensi velanottotarvetta. Vuonna 2022 velanottotarvetta lisäsi valtion velanhallintaan

liittyvät vakuustarpeet. Lisäksi esim. hävittäjähankeen ja hyvinvointialueiden rahoituksen menokirjausten ja velanoton ajoituserot aiheuttavat eroja perusjäämän ja velanoton välille.

**Kokonaisuutena arvioituna julkisen talouden velkakehitys kääntyy jatkossa heikompaan, sillä syvä valtion- ja paikallishallinnon perusjäämä sekä korkomenot kasvattavat velkasuhdetta noin 4 prosenttiyksikköä vuosittain. Korkomenojen vaikutus nousee jo vuosikymmenen takaiselle tasolle. Näkyvässä oleva talouskasvu ja hintakehitys eivät riitä supistamaan velkasuhdetta näin suurten velanhoitokustannusten ja alijäämän vuoksi.**

**Kuvio 1. Julkisyhteisöjen ja valtionvelka, % BKT:sta:**

**Julkisyhteisöjen velka**  
suhteessa BKT:hen, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

## Liite 2. Valtion budjettitalouden alijäämä vuosina 2004–2023

**Budjettitalouden tulot, menot ja tasapaino, mrd. euroa**

<b>Vuosi</b>	<b>Tulot ilman nettolainanottoa</b>	<b>Menot ilman nettokuoletuksia</b>	<b>Tasapaino</b>
2004	38,5	36,3	2,2
2005	39	37,5	1,6
2006	41	39,4	1,6
2007	43,2	40,3	2,9
2008	44,3	43,5	0,8
2009	37,5	46,9	-9,4
2010	39,1	49,9	-10,8
2011	43,2	50,4	-7,1
2012	45,7	53,4	-7,7
2013	46,2	54,6	-8,4
2014	47,7	54,2	-6,6
2015	49,0	53,7	-4,7
2016	49,5	54,4	-4,9
2017	51,3	55,0	-3,7
2018	54,9	55,2	-0,3
2019	53,3	55,3	-2,0
2020	49,6	67,1	-17,4
2021	56,4	66,0	-9,6
2022	59,3	77,9	-18,6
2023	73,0	81,3	-8,3

Lähde: Valtiovarainministeriö 22.12.2022 (TA 2023, LTA4 2022)



## Budjettitalouden tulot, menot ja tasapaino

