



29.11.2007

Eduskunta
Suuri valiokunta

Valtiovarainministeriö lähettää eduskunnan suurelle valiokunnalle valtioneuvoston 29.11.2007 hyväksymän Suomen vakaushjelman tarkistuksen perustuslain 97 §:n mukaisesti. Vakaushjelma perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 103 artiklan 5 kohdan perusteella annettuun asetukseen 1466/97.

Helsingissä 29. päivänä marraskuuta 2007

Valtiovarainministeri

Jyrki Katainen

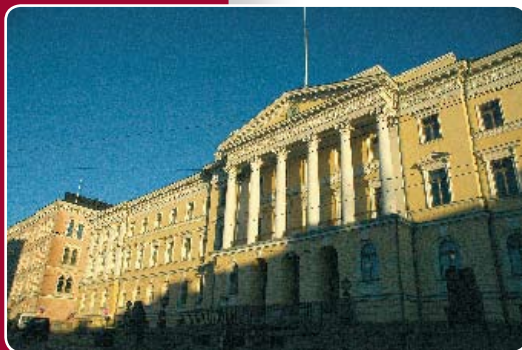
Osastopäällikkö,
ylijohtaja

Jukka Pekkarinen



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Suomen vakaus- ohjelman tarkistus 2007



4a/2007

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Suomen vakausohjelman tarkistus

4a/2007

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Anitta Heiskanen/VM julkaisutiimi

Edita Prima Oy
Helsinki 2007

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu aika	Valtiovarainministeriö, marraskuu 2007	
Tekijät	Kansantalousosasto	
Julkaisun nimi	Suomen vakausohjelman tarkistus	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	www.vm.fi/julkaisut	
Asiasanat	talouspolitiikka, EU, ECOFIN, vakausohjelmat	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 4a /2007	
Julkaisun myynti/jakaja	Valtiovarainministeriö, vm-viestinta@vm.fi	
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2007	
ISBN 951-804-501-4 (nid.) ISBN 951-804-501-7 (PDF) ISSN 0788-6355	Sivuja 56	Kieli Suomi
	Hinta	
Tiivistelmä	Vakausohjelman tarkistuksen perustana on vuosia 2008-2011 koskeva valtiontalouden kehyspäättös ja syyskuussa annettu vuoden 2008 talousarvioesitys, sekä niihin liittyvät talouspolitiikan linjaukset ja arviot taloudellisesta kehityksestä. Keskipitkän aikavälin talouskasvua rajoittaa pääasiassa väestön ikääntyminen, joka tapahtuu Suomessa muuta EU:ta voimakkaammin ja aikaisemmin. Työvoiman vähentymisen ja korkean rakennetyöttömyyden lisäksi haasteita talouskasvulle asettavat erityisesti kotitalouksien velkaantuminen, väestön aluerakenteen muuttuminen sekä globalisaation ja nopean teknisen kehityksen aiheuttamat sopeutumisvaatimukset. Ikääntyminen yhdessä korkean rakenteellisen työttömyyden kanssa on suuri haaste erityisesti julkisen talouden kestäväälle rahoitukselle. Eläke- ja hyvinvointipalvelujen menopaineet kasvavat samanaikaisesti kun työvoiman määrä vähentyy ja kansantuotteen sekä veropohjan kasvu hidastuvat. Koko julkisen talouden ylijäämä on seuraavan neljän vuoden aikana keskimäärin 3,1 % suhteessa kokonaistuotantoon. Julkistalouden ylijäämästä vastaa valtaosaltaan sosiaaliturvarahastot, joita kartutetaan väestön ikääntymisen aiheuttamien menopaineiden kasvun johdosta. Julkistalouden EMU-velkasuhteen ennakoidaan alenevan 28 prosentiin. Suomi täyttää EU-maita koskevan vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteet julkisen talouden	

ylijäämäsuhteen ja velkaantuneisuuden osalta myös keskipitkällä aikavälillä. Ikärakenteen muutokset huomioon ottavan kestävyyslaskelman mukaan julkinen talous kokonaisuutena ei kuitenkaan näyttäisi olevan pitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla. Eurostatin vuoden 2004 väestöennusteeseen perustuvan laskelman mukaan julkisen talouden kestävyiden turvaava ylijäämä olisi 4 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Vakausohjelman mukaan ylijäämä olisi hallituskauden lopulla 2½ prosenttia, joten kestävyysvaje olisi tällöin noin 1½ prosenttia kokonaistuotantoon suhteutettuna. Jos laskelma tehtiisiin tuoreemmalla kansallisella väestöennusteella, arvio julkisen talouden kestävydestä olisi vielä edellä todettua heikompi.

Sisältö

Johdanto ja yhteenveto	7
1 Talouspolitiikan tavoitteet ja lähtökohdat	11
1.1 Yleistä	11
1.2 Talouspolitiikan laajat suuntaviivat	12
1.3 Vakausohjelman tarkistus vuonna 2007 ja sen käsittely Suomessa	13
2 Talouden tila ja näkymät	15
2.1 Viimeaikainen kehitys ja lähiajan näkymät	15
2.2 Keskipitkän aikavälin talouskehitys	19
3 Julkisen talouden tasapaino ja velka	21
3.1 Finanssipolitiikan strategia ja keskipitkän aikavälin budjettitavoite	21
3.2 Julkisen talouden tasapaino ja velka	23
3.3 Julkisen talouden suhdannekorjattu tasapaino	24
4 Herkkyystarkastelu ja vertailu edellisen vuoden ohjelmaan	29
4.1 Talouskehityksen riskit ja niiden vaikutus julkiseen talouteen	29
4.2 Vertailu edellisen vuoden ohjelmaan	32
5 Julkisen talouden tulot ja menot	35
5.1 Hallituksen linja	35
5.2 Julkisyhteisöjen tulot ja verotus	35
5.3 Julkisyhteisöjen menot	37
5.4 Julkisen talouden tuottavuus	39
6 Julkisen talouden kestävyys	43
6.1 Kestävyyden vahvistamiseen tähtäävät toimenpiteet	43
6.2 Kestävyyslaskelma	45
6.3 Eläkerahastojen varat	50
7 Kansalliset finanssipolitiikan menettelyt ja instituutiot	53

Johdanto ja yhteenveto

Suomen väestö ikääntyy nopeammin kuin missään muussa EU-jäsenvaltiossa. Työikäinen väestö alkaa supistua jo lähivuosien aikana, kun ensimmäinen suuri ikäluokka – vuonna 1945 syntyneet – täyttää vuosikymmenen vaihteessa 65 vuotta. Tilastokeskuksen uusimman väestöennusteen (2007) mukaan työikäinen väestö (15–64 vuotta) vähenee vuoteen 2050 mennessä noin 265 000 henkeä. Samalla ajanjaksolla 65 vuotta täyttäneiden määrä lisääntyy noin 713 000 hengellä, mikä on 124 000 henkeä enemmän kuin EU:n Suomea koskevassa vuoden 2004 väestöennusteessa ennakoitiin.

Tämän demografisen muutoksen myötä julkinen talous joutuu uuteen, aikaisempaa vaikeampaan tilanteeseen. Julkinen sektori – valtio, kunnat ja sosiaaliturvarahastot – huolehtii Suomessa valtaosin sekä eläkkeistä että terveydenhoito- ja hoivapalveluista. Julkisten eläkemenojen voimakas kasvu alkaa jo ensi vuosikymmenellä, kun puolestaan vanhusväestön tarvitsemien hoito- ja hoivamenojen lisäys painottuu voimakkaammin seuraaville vuosikymmenille. Samalla kun julkiset menot lisääntyvät väestön vanhenemisen myötä, työllisten määrän supistuminen hidastaa kokonaistuotannon ja verotulojen kasvua.

Hallituksen keskeisenä talouspoliittisena tavoitteena on lisätä suomalaisten hyvinvointia parantamalla edellytyksiä työllisyyden tuntuvalle kohenemiselle ja tuottavuuden kasvun nopeutumiselle. Työllisyyden lisääminen on alkaneella kaudella mm. työvoiman ikääntymisen ja kohtaanto-ongelmien vuoksi haastavampaa kuin päättyneellä vaalikaudella. Hallitusohjelman mukaan työllisyys voisi parantua 80 000–100 000 henkilöllä vaalikauden loppuun mennessä. Tämä edellyttäisi kansainvälisen talouden kehityksen jatkumista suotuisana ja palkkakehityksen muodostumista työllisyyttä tukevaksi.

Koko vaalikaudelle päätetty budjetin menokehys on olennainen osa hallituksen finanssipolitiikkaa. Hallitusohjelman ja toukokuun kehyspäättöksen mukaisesti merkittävimmät veronkevennykset ajoitetaan vaalikauden myöhemmille vuosille niin, ettei vakaa suhdannekehitys vaarannu. Julkisten menojen kasvua pyritään hillitsemään myös tuottavuuden parantamisella, jonka keskeisiä välineitä ovat kunta- ja palvelurakenneuudistus sekä valtion tuottavuusohjelma.

Korkeasuhdanne jatkunee Suomessa vuoden 2008 puolelle. Talouskasvu on ohjelmakaudella keskimäärin 2,7 prosenttia. Tämänsuuruiseen kasvu-uraan yltäminen edellyttää hyvää tuottavuuskehitystä. Peruslaskelman mukaiseen talouskehitykseen kohdistuuakin riskejä, joiden toteutuminen merkitsisi talouskasvun muodostumista merkittävästi hitaammaksi.

Kansainvälisen talouskehityksen riskit liittyvät raakaöljyn maailmanmarkkinahinnan epävarmuuden lisäksi maailmantalouden tasapainottomuuksiin sekä kasvaneeseen epävakauteen rahoitusmarkkinoilla. Kotimaisen talouskehityksen epävarmuutta lisäävät lyhyellä aikavälillä työmarkkinoiden rakenteelliset kapeikot. Pitkään jatkuneen vahvan talouskasvun kääntöpuolena ovat kohonneet hinta- ja kustannuspaineet. Riski on se, että syksyllä solmitut palkkaratkaisut uhkaavat korkeiden korotustasojensa vuoksi hintakilpailukykyä. Kunta-alan odotettua suuremmat palkankorotukset saattavat muodostaa riskin kuntatalouden vakaudelle, mikäli talouskasvu ja sen myötä verotulojen kasvu hidastuvat ennakoitua voimakkaammin keskipitkällä aikavälillä.

Keskipitkällä aikavälillä talouden kasvumahdollisuuksia heikentää erityisesti väestön ikääntymisestä johtuva työvoiman tarjonnan väheneminen. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys vahvistamisessa avainasemassa on riittävän talouskasvun aikaansaaminen. Tämä edellyttää tuottavuuden parantamista sekä talouden tarjontakapasiteetin, erityisesti työvoiman tarjonnan vahvistamista.

Julkisen talouden rahoitusaseman ennakoidaan pysyvän ylijäämäisenä mutta heikkenevän ohjelmakaudella. Julkistalouden ylijäämästä vastaavat suurelta osin sosiaaliturvarahastot, joita kartutetaan väestön ikääntymisen aiheuttamien menopaineiden johdosta. Koko julkisen talouden ylijäämä on ohjelmakaudella keskimäärin 3,1 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Julkistalouden velkasuhteen (ns. EMU-velka) ennakoidaan alenevan alle 28 prosentin.

Vakaushojelman tarkistuksen perustana on vuosia 2008-2011 koskeva valtiontalouden kehyspäätös ja syyskuussa annettu vuoden 2008 talousarvioesitys, sekä niihin liittyvät talouspolitiikan linjaukset ja arviot taloudellisesta kehityksestä. Menoarvioissa on huomioitu vuoden 2008 talousarvioesityksen yhteydessä tehtyjen päätöksien aiheuttamat kehyskauden menolisäykset sekä keskeisimmät tiedossa olevat budjettitalouden menopaineet.

Uudistetun vakaush- ja kasvuso- ja kasvusopimuksen mukaan jäsenmaiden tulee asettaa keskipitkän aikavälin budjettitavoite (nk. ”medium-term objective”). Edellisessä, vuoden 2006 vakaushojelman tarkistuksessa Suomen keskipitkän aikavälin budjettitavoitteeksi asetettiin julkistalouden 2 prosentin rakenteellinen ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suomi täyttää tämän tavoitteen myös tulevilla ohjelmakaudella.

Suomessa julkisen talouden tilaa tulee hallituksen käsityksen mukaan arvioida lähivuosina ennen kaikkea demografiseen muutokseen varautumisen näkökulmasta. Hallitusohjelman mukaisena tavoitteena on, että työllisyyttä tukevien rakenteellisten uudistusten tukemana valtiontalouteen muodostuu vuonna 2011

ylijäämä, joka kuntien ja sosiaaliturvarahastojen arvioitu kehitys huomioiden vastaa julkisen talouden tasolla noin 3 ½ prosentin rakenteellista ylijäämää. Tämän mukaisesti hallitus asettaa vakaushjelman tarkistuksessa tavoitteeksi 3 ½ prosentin rakenteellisen ylijäämään suhteessa bruttokansantuotteeseen ohjelmakauden lopulla vuonna 2011.

Tässä ohjelmassa esitetyn perusuran tai edes keskipitkän aikavälin tavoite-tason mukainen julkistalouden tasapaino ei kuitenkaan vielä riittäisi varmis-tamaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä. Tilastokeskuksen kesä-kuussa julkaiseman väestöennusteen pohjalta tehty alustava arvio julkistalou-den kestävyuden turvaavasta julkisen talouden ylijäämäsuhteesta keskipitkällä aikavälillä on runsas 4 ½ prosenttia. Kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi on talouspolitiikassa tarjolla useita eri vaihtoehtoja, joita voidaan myös yhdistää keskenään. Hallitus on myös sitoutunut siihen, että hallituskauden aikana arvi-oidaan väestön ikääntymiseen varautumisen riittävyys niin, että tarvittaviin uudistuksiin ryhdytään vielä hallituskauden aikana.

Ennusteiden ja keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden perusteella tehdyn arvion mukaan julkistalouden tasapaino ohjelmakauden lopulla jää noin 2 ½ prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen, eikä se näin yllä mainittuun tavoitteeseen 3 ½ prosentin julkistalouden ylijäämästä. Hallitusohjelman mukai-sesti hallitus tavoittelee ennusteita vahvempaa talouskasvua. Hallitus pyrkii koh-dennetuilla määrärahalisäyksillä ja suhdannetilanteet huomioivilla veronkeven-nyksillä sekä rakenteellisilla uudistuksilla vahvistamaan työvoiman tarjontaa, parantamaan työmarkkinoiden toimintaa sekä alentamaan rakenteellista työt-ömyyttä. Hallitus on varautunut ryhtymään korjaaviin toimenpiteisiin, mikäli keskipitkän aikavälin budjettitavoitteen toteutuminen vaarantuisi.

1 Talouspolitiikan tavoitteet ja lähtökohdat

1.1 Yleistä

Suomen talouden voimakas kasvu on jatkunut poikkeuksellisen pitkään. Suurimpana riskinä suotuisan talouskehityksen jatkumiselle voidaan pitää talouden tarjontarajoitteiden, erityisesti työvoimakapeikkojen, yleistymistä. Hallitusohjelman mukaan työllisyys voisi parantua 80 000–100 000 henkilöllä vaalikauden loppuun mennessä. Näin vahvan työllisyys- ja talouskasvun toteutuminen edellyttävät paitsi työvoiman tarjontaa tukevia ja tuottavuutta vahvistavia määrätietoisia toimenpiteitä myös suotuisaa kansainvälistä talouskehitystä sekä työvoiman kysynnän turvaavaa maltillista palkkakehitystä.

Valtion ja kuntien talouden kestävyys on ratkaisevasti sidoksissa hyvän työllisyys- ja talouskehityksen jatkumiseen. Taloudellinen kehitys on pysynyt viime vuodet selvästi parempana kuin euroalueella keskimäärin, ja yleiset edellytykset Suomen talouskehitykselle näyttävät pysyvän suotuisina myös v. 2008.

Vaalikauden loppupuolen näkymiä varjostaa kuitenkin väestön kiihtyvä ikääntyminen. Samalla kun julkiset menot lisääntyvät väestön vanhenemisen myötä, työllisten määrän supistuminen uhkaa hidastaa kokonaistuotannon ja verotulojen kasvua. Hallitus pyrkii varautumaan tästä julkiseen talouteen kohdistuvaan paineeseen vahvistamalla talouden kantokykyä rakenteellisin uudistuksin sekä harjoittamalla vastuullista meno- ja veropolitiikkaa.

Julkisen talouden kestävyys kannalta työllisyysasteen kohottaminen on välttämätöntä. Työmarkkinat ovat kuitenkin kiristymässä ja ilman uusia, työvoiman tarjontaa lisääviä toimenpiteitä rakenteellisen työttömyyden raja alkaa lähestyä. Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia helpottamaan tarvitaan suurempaa ammatillista ja alueellista liikkuvuutta.

Julkisten menojen kasvua hillitään 25.5.2007 kehyspäättöksessä asetetulla, hallitusohjelmaan perustuvalla vaalikauden yli ulottuvalla, menojen kasvua rajoittavalla menokehyksellä sekä parantamalla tuottavuutta kunta- ja palvelurakennehankkeen sekä valtion tuottavuusohjelman avulla. Tämä tarkoittaa julkisen toiminnan tehostamista ja julkisen sektorin työvoiman kohdentamista uudelleen vastaamaan paremmin väestön ikääntymisestä aiheutuvia tarpeita.

Julkisen sektorin työvoimakysyntä ei saisi myöskään muodostaa estettä yksityisen sektorin ja koko kansantalouden kasvumahdollisuuksille. Ilman tuotavuuden kasvua vauhdittavia toimenpiteitä ja resurssien uudelleen kohdentamista julkisen sektorin työvoiman kysyntä syrjäyttäisi yhä suuremman osan yksityisen sektorin työvoimatarpeesta.

Hallituksen tavoitteena on valtiontalouden yhtä prosenttia bruttokansantuotteesta vastaava rakenteellinen ylijäämä vaalikauden lopussa vuonna 2011. Tästä seuraisi, että valtionvelka suhteessa bruttokansantuotteeseen laskisi vaalikaudella edelleen. Valtiontalouden ylijäämätavoitteen saavuttaminen edellyttää meno- ja verolinjauksiin pitäytymisen lisäksi talouden kasvupotentiaalia vahvistavia toimia ja hallituksen työllisyystavoitteen täyttymistä. Veropoliittisten toimien mitoituksen suhteen hallitus on sitoutunut siihen, etteivät ne vaaranna julkisen talouden pitkän ajan kestävyyttä eivätkä Suomen vakausohjelmaan sisältyviä sitoumuksia.

1.2 Talouspolitiikan laajat suuntaviivat

Vuosia 2005-2008 koskevien yhdenmukisten suuntaviivojen (talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja työllisyysuuntaviivat) mukaisesti Lissabonin strategiaan liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi unionin talouskasvupotentiaalia tulee pyrkiä nostamaan ylläpitämällä samalla vahvaa julkistaloutta. Tavoitteena tulee olla tietotyön tukeminen, työvoiman tarjonnan kasvattaminen sekä uusien työpaikkojen luominen.

Maaliskuussa 2007 Eurooppa-neuvosto totesi uudistetun Lissabonin strategian alkavan tuottaa tuloksia ja kehotti jäsenvaltioita käyttämään hyödykseen hyvän taloudellisen tilanteen uudistusten toteuttamisessa. Talouspolitiikan suuntaviivoissa osoitettiin keväällä 2007 erityisesti euroalueen maille suosituksia, jotka koskivat julkisen talouden tervehdyttämistä erityisesti hyvinä aikoina, julkisten menojen laatua, kilpailua palvelualoilla sekä työmarkkinoiden joustavuuden ja turvan parantamista.

Suomelle ei osoitettu maakohtaisia suosituksia, mutta osoitettiin alueita, joihin jatkossa olisi syytä kiinnittää huomiota. Nämä liittyvät joidenkin palveluelinkeinojen kilpailun ja tuottavuuden tehostamiseen, yritysten rekrytointimenettelytapojen yksinkertaistamiseen, paikallisen neuvottelujärjestelmän edistämiseen, sekä työmarkkinoiden pullonkaulojen avaamiseen korkean rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi.

Hallituksen talouspolitiikka on sopusoinnussa komission talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen sekä vuosia 2005-2008 koskevien yhdenmukisten suuntaviivojen kanssa. Yksityiskohtaisempi kuvaus hallituksen talouspoliittisista toimista julkista taloutta ja rakennepolitiikkaa koskevien suositusten suhteen esitetään vakausohjelman myöhemmissä luvuissa sekä lokakuussa 2007 hallituksen hyväksymässä Suomen kansallisessa toimenpideohjelmassa. Vakaus-

ohjelman tarkistus ja Suomen kansallinen toimenpideohjelma ovat keskenään yhdenmukaisia.

1.3 Vakausohjelman tarkistus vuonna 2007 ja sen käsittely Suomessa

Vakausohjelman tarkistus pohjautuu vuosia 2008-2011 koskevaan valtiontalouden kehyspäättökseen sekä vuoden 2008 talousarvioesitykseen ja sen taustalla olleeseen suhdanne-ennusteeseen. Vuosia 2008-2011 koskevissa menoarvioissa on huomioitu vuoden 2008 talousarvioesityksen yhteydessä tehtyjen päätösten aiheuttamat lisämenot kehyskaudella sekä keskeisimmät tiedossa olevat budjettitalouden menopaineet.

Asiakirja toimitetaan EU:n toimielimille sovitun määräajan puitteissa (15.10.-1.12.2007) sen jälkeen, kun se on hyväksytty valtioneuvoston yleisistunnossa. Valmisteluvaiheessa vakausohjelman tarkistuksen sisältöä on esitelty myös eduskunnalle. Komission arvio ja neuvoston lausunto Suomen vakausohjelmasta tulevat eduskunnan käsiteltäväksi edellisvuosien tapaan Ecofin-neuvoston valmistelujen yhteydessä. Vakausohjelman tarkistus on lokakuussa 2005 EU:n neuvostossa hyväksytyn käytäntönsäätelyn mukainen.

2 Talouden tila ja näkymät

2.1 Viimeaikainen kehitys ja lähiajan näkymät

Kansainvälisen talouden pitkään kestänyt korkeasuhdanne näyttää jatkuvan, sillä Yhdysvaltojen ja Euroopan talouskasvun hidastumista korvaa vahva kasvu muualla. Useiden kehittyvien talouksien näkymät ovat säilyneet myönteisinä. Öljyntuottajat lisäävät omaa kysyntäänsä ja tuontia. Vaikka kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden viimeaikainen rauhattomuus onkin lisännyt epävarmuutta maailmantalouden kasvunäkymien suhteen, on edelleen perusteltua arvioida, että maailmantalouden kasvu ylittää tänä vuonna yhä 5 prosenttiin - nopeammaksi kuin 2000-luvulla keskimäärin - ja hidastuu siitä ensi vuonna vain hieman.

Suomessa kokonaistuotannon kasvu pysyi nopeana vuoden 2007 alkupuoliskolla ja koko vuonna tuotanto ylittää viimevuotisen tasonsa $4\frac{1}{2}$ prosentilla. Korkeasuhdannetta vahvistaa kansainvälisen kysynnän ohella yhäkin suhteellisen alhaisena säilynyt korkotaso ja verotuksen keveneminen. Nettovienti ja kotimainen kysyntä tukevat kasvua kuten viime vuonna painopisteen siirtyessä kuitenkin kotimaisen kysynnän puolelle. Rakennusala on osin ylikuumennut ja alan tuotannon kasvu alkaa olla tuotantomahdollisuuksiin nähden ylärajoillaan.

Korkeasuhdanne jatkunee vuoden 2008 puolelle. Kokonaistuotannon kasvu ylittää vielä lähes $3\frac{1}{2}$ prosenttiin, eli käynnissä olevan suhdannekieron keskimääräiseen kasvuvauhtiin. Vientikysynnän odotetaan säilyvän yhä hyvänä, vaikka kasvanut epävarmuus saattaa jatkuessaan heikentää näkymiä. Tilauskanta on yhä vahva mm. metalliteollisuudessa ja rakentamisessa, mutta tarjontarajoitteet hidastavat tuotannon kasvua. Viennin kasvun odotetaan hidastuvan. Investointien tuottovaatimus on jo noussut, mutta epävarmuus ei ole ainakaan vielä levinnyt kotitalouksiin. Yksityinen kulutus säilyy vahvana. Ostovoiman kasvu yhdessä työllisyyden lisäyksen kanssa tukee velkaantumisen sijaan enenevästi kulutuskysyntää, joka suuntautuu lisääntyvästi palveluihin. Kotitalouksien asunto-ostoissa nopeimman kasvun vaihe jää jo taakse, sillä velkaantumisen korkea taso yhdessä velanhoitomenojen kasvun ja korkeiden hintojen kanssa rajoittavat asuntojen hankintoja. Työllisten määrä lisääntyy aloittaisista työvoiman saatavuusongelmista huolimatta tänä vuonna edelleen nopeasti eli pari prosenttia. Työllisyysaste nousee 70 prosenttiin, ensimmäisen kerran sitten vuoden 1991. Työvoiman tarjonta lisääntyy yhä, kun

ikäntyneet työntekijät pysyvät työmarkkinoilla entistä pitempään ja työpaikkojen aiempaa runsaampi tarjonta vetää ihmisiä työmarkkinoille. Työttömyysaste alenee 6,7 prosenttiin, selvästi alle euroalueen keskiarvon. Vuonna 2008 työllisten määrä lisääntyy vielä arviolta noin ½ %, vaikka talouskasvu hidastuu ja kohtaanto-ongelmat yleistyvät. Uudet työpaikat syntyvät edelleen paljolti yksityisissä palveluissa. Teollisuudessa ja rakennustoiminnassa työllisten määrä pysyy suunnilleen ennallaan. Työllisyysasteen arvioidaan nousevan 70,5 prosenttiin. Työvoiman tarjonta ei enää juuri kasvane, sillä työvoiman poistuma alkaa olla suurempi kuin työikäen tulevien määrä, ulkomaisen työvoiman määrän kasvu pysyy vähäisenä ja työvoiman ulkopuolisten resursien hyödyntäminen on saavuttamassa äärirajansa. Työttömiä on 6,3 % työvoimasta. Suurin osa heistä on ollut työttömänä pitkään.

Uusien työpaikkojen syntyä rajoittaa paheneva työvoimapula, sillä avoimien työpaikkojen määrä on erittäin suuri ja niiden täyttäjät ovat pidentyneet. Rakennetyöttömyys alenee paitsi korkeasuhtanteen myös työvoimapalvelujen tehostumisen sekä työmarkkinatuen viime vuonna voimaantuneiden uudistusten ansiosta, mutta sen osuus on yhä runsas 2/3 kaikista työttömistä.

Työkustannusten nousu on viime vuosina ollut suomalaisittain maltillista, mikä on osaltaan tukenut talouden kasvua ja työllisyyden paranemista. Työvoimakustannukset ovat kuitenkin nousseet nopeammin kuin kilpailijamaissa Euroopassa, mutta tuottavuuden koheneminen on pitänyt kustannuskilpailukyvyn ennallaan. Vuonna 2008 palkkojen nousu nopeutuu uusien tulosopimusten myötä korkeammaksi kuin kertaakaan vuoden 1991 jälkeen. Lisäksi tuottavuuden parantuminen hidastuu. Vaikka korotukset pysynevätkin jo palkkaratkaisunsa solmineiden yksityisten toimialojen osalta vielä tuottavuuden kasvun ja kannattavuuden asettamissa rajoissa, uhkana on, että korotustason muodostuminen yleiseksi linjaksi alkaisi muiden alojen osalta heikentää nopeasti kustannuskilpailukykyä.

Kuluttajahintojen nousu on tänä vuonna nopeutunut lähes prosenttiyksiköllä 2½ prosentin tuntumaan mm. asumiskustannusten nousun seurauksena. Vuonna 2008 keskimääräinen inflaatio pysyy suunnilleen ennallaan, mikäli ulkoisista tekijöistä ei aiheudu tätä vuotta suurempia kustannuspaineita. Inflaatiotekijöiden suhteellinen merkitys kuitenkin hieman muuttuu. Palkkojen ohella välillisten verojen sekä terveydenhuollon maksujen ensi vuoden korotukset nostavat tilapäisesti hintatasoa, kun taas asumisen kustannusten nousu hidastuu.

Taulukossa 1 esitettävä arvio talouskasvusta ja siihen vaikuttavista tekijöistä on vuosien 2007-2008 osalta syyskuussa julkistetun valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteen mukainen. Ennusteen lähtökohtaoletukset ovat yhdensuuntaisia komission esittämien arvioiden kanssa. Talouskehitykseen liittyvien riskien vaikutusta julkisen talouden kehitysuriaan käsitellään luvussa 4.1.

Taulu 1a. Makrotalouden näkymät

	2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	mrd. euroa	muutos					
1. BKT:n määrä		5,0	4,4	3,3	3,0	2,5	2,1
2. BKT käyvin hinnoin	167,1	6,3	7,2	6,0	5,1	4,4	3,9
	BKT:n määrän komponentit						
3. Yksityiset kulutusmenot	85,9	4,3	4,0	3,8	2,3	1,6	1,3
4. Julkiset kulutusmenot	36,3	1,0	0,8	1,8	1,5	1,7	1,5
5. Pääoman muodostus	32,0	4,2	5,0	3,1	2,5	2,4	2,2
6. Varastojen muutos (% BKT:sta)	2,4	1,4	2,0	2,1	2,5	2,8	3,1
7. Tavaroiden ja palvelusten vienti	74,4	10,4	5,7	4,7	5,0	4,5	4,0
8. Tavaroiden ja palvelusten tuonti	65,7	8,3	4,4	3,8	3,0	2,8	2,6
	Laskennallinen vaikutus BKT:n kavuun, %-yksikköä						
9. Kotimainen lopputuotekysyntä	154,2	3,2	3,2	2,9	2,0	1,6	1,4
10. Varastojen muutos	2,4	0,4	0,4	-0,3	0,0	0,0	0,0
11. Nettovienti	8,7	1,3	0,8	0,6	1,0	0,9	0,7

Taulu 1b. Hintaindeksien kehitys

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	muutos					
1. BKT:n hinta	1,2	2,7	2,7	2,0	1,8	1,8
2. Yksityisen kulutuksen hinta	1,4	2,4	2,8	2,2	2,0	2,0
3. Harmonisotu kuluttajahintaindeksi	1,6	2,4	2,4	2,2	2,0	2,0
4. Julkisen kulutuksen hinta	3,1	2,9	3,8	3,2	2,9	2,9
5. Investointien hinta	3,2	3,1	2,0	2,0	2,0	2,0
6. Vientihintaindeksi	2,5	2,2	0,1	-0,5	-0,5	-0,5
7. Tuontihintaindeksi	6,5	2,7	1,2	1,0	1,0	1,0

Taulu 1c. Työmarkkinoiden kehitys

	2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	taso	muutos					
1. Työllisyys, 1000 henkeä	2 446	1,8	1,8	0,6	0,4	0,1	-0,1
2. Työllisyys, 1000 työtuntia	4 189	1,7	1,8	0,4	0,2	-0,1	-0,3
3. Työttömyysaste (%)		7,7	6,7	6,3	5,8	5,6	5,6
4. Työn tuottavuus, henkeä		3,1	2,5	2,7	2,6	2,4	2,2
5. Työn tuottavuus, tehdyt työtunnit		3,2	2,5	2,6	2,8	2,6	2,4
6. Palkansaajakorvaukset	64,7	5,0	5,7	6,0	5,4	4,1	3,9
7. Palkansaajakorvaukset työntekijää kohden		2,8	3,7	5,1	5,0	4,0	4,0

Taulu 1d. Sektorikohtaiset taseet

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	% BKT:sta					
1. Suomen nettoluotonanto ulkomaille	4,8	4,9	4,6	5,0	5,0	4,8
josta:						
- Tavaroiden ja palvelusten tase	5,2	5,5	5,4	5,5	5,5	5,4
- Tuotannontekijäkorvausten ja tulonsiirtojen tase	-0,5	-0,7	-0,8	-0,6	-0,6	-0,6
- Pääomansiirrot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Yksityisen sektorin nettoluotonanto	2,1	1,6	2,1	2,5	3,4	3,6
3. Julkistalouden nettoluotonanto	3,8	4,5	3,7	3,6	2,8	2,4
4. Tilastollinen ero	-1,2	-	-	-	-	-

Taulu 1e. Taustaoletukset

	2006	2007	2008	2009
3kk EURIBOR-korko	3,1	4,3	4,4	4,3
Obligaatiokorko 10v.	3,8	4,3	4,4	4,5
USD/EUR-valuuttakurssi	1,3	1,4	1,4	1,4
Nominaalinen efektiivinen valuuttakurssi	0,5	2,2	1,0	0,0
Maailman BKT-kasvu	5,5	5,6	5,3	5,4
EU-25 BKT-kasvu	2,7	2,9	2,4	2,4
Tärkeimpien vientimarkkinoiden BKT-kasvu	8,8	6,4	5,9	5,7
Maailmankaupan kasvu	9,4	7,8	7,1	7,7
Raakaöljy (USD/barreli)	64,2	70,6	78,8	76,0

* Keskipitkän aikavälin laskelman taustaksi ei ole määriteltä tarkkoja taustaoletuksia, vaan laskelmat perustuvat yleisempiin arvioihin toimintaympäristön kehityksestä.

2.2 Keskipitkän aikavälin talouskehitys

Hallituskauden aikana talouskasvun esteeksi muodostuvat enenevässä määrin taloudessa lisääntyvät tarjontarajoitteet, erityisesti väestön ikääntymisestä johtuva työvoiman tarjonnan väheneminen. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäinen väestö alkaa vähentyä vuosikymmenen lopulla. Työvoimaan kuuluvien määrän voi odottaa alkavan vähentyä jo ennen työikäisen väestön määrän kääntymistä laskuun vaikka vuoden 2005 alussa voimaan tulleen eläkeuudistuksen arvioidaankin osaltaan hillitsevän työvoiman tarjonnan supistumista. Työttömyys on yhä selvemmin rakenteellista. Tämä yhdessä demografisen muutoksen kanssa johtaa siihen, että käytettävissä olevat työvoimaresurssit pienenevät seuraavan viiden vuoden aikana.

Bruttokansantuotteen keskipitkän aikavälin kasvunäkymien arvioinnissa on käytetty hyväksi EU:n komission yhdessä jäsenmaiden kanssa kehittämää tuotantofunktiomenetelmää, jolla pyritään kuvaamaan potentiaalisen tuotannon kasvua. Talouden tuotantomahdollisuuksien arviointi perustuu erilaisten tarjontatekijöiden kuten työvoiman, pääomakannan ja tuottavuuden kehityksen ennakkointiin. Potentiaalisen tuotannon estimointiin liittyy monia epävarmuuksia ja riskinä on, että kasvu osoittautuu ohjelmassa esitettyä kasvu-uraa heikommaksi. Kokonaiskysyntään liittyy riskejä, joiden seurauksena kasvu voi hidastua selvästi peruslaskelmassa esitettyä voimakkaammin. Talouskehitys voi toisaalta muodostua peruslaskelmassa arvioitua suotuisammaksi jos talouspolitiikalla pystytään vastaamaan talouden kohtaamiin haasteisiin. Luvussa 4.1 kuvataan perusvaihtoehdon rinnalla tarkasteltuja hitaamman ja nopeamman kasvun vaihtoehtoja.

Viime vuosien ripeästä talouskasvusta huolimatta kasvun edellytykset ovat keskipitkällä aikavälillä, eli vuoteen 2011 mennessä, heikentymässä. Vuosikymmenen vaihteessa vuotuinen talouskasvu painunee 2 prosenttiin. Kasvumahdollisuuksia heikentää erityisesti väestön ikääntyminen ja siitä johtuva työvoiman tarjonnan väheneminen, mikä näkyy potentiaalisen tuotannonkasvun arvioissa työpanoskomponentin heikentymisenä. Kotitalouksien velkaantuminen ja työllisyyden kasvun hidastuminen alkavat puolestaan rajoittaa kotitaloussektorin kulutusmahdollisuuksia. Myös tuotantokapasiteetin kasvun maltillisuus heikentää kasvunäkymiä.

Vaikka myös kansainvälisessä taloudessa on saavutettu suhdannehuippu, kasvun odotetaan jatkuvan voimakkaana useilla Suomelle tärkeillä alueilla, kuten Venäjällä. Euroalueella kasvu on pysynyt verraten vahvana, mutta kansainvälisesti kasvu jää myös keskipitkällä aikavälillä muihin maailman talousalueisiin nähden varsin vaatimattomaksi. EU:n talouskasvu tulee jatkossakin olemaan nopeinta uusissa jäsenmaissa. Viennin vuotuiseksi kasvuksi arvioidaan runsaat 5 %, mikä on vähemmän kuin mihin 90-luvun puolivälin jälkeen on totuttu. Taustalla on oletus siitä, että suomalaiset vientiyritykset, etenkin elektroniikkateollisuudessa, lisäävät tuotantoaan enemmän Suomen ulkopuolella,

lähempänä lopputuotemarkkinoita. Lisäksi vientiteollisuuden kannattavuutta heikentävät osaltaan vahvana pysynyt euro sekä nousseet raaka-aineiden hinnat. Vaihtosuhteen odotetaan heikkenevän jatkossakin, kun vientihinnat laskevat, erityisesti matkapuhelinviennissä, tuontihintojen samanaikaisesti noustessa

Viime vuosina uusia työpaikkoja on syntynyt etenkin palvelualoille ja rakentamiseen. Ennakoitu talouden keskipitkän aikavälin kasvuvauhti ei kuitenkaan luo edellytyksiä työllisyyden kasvun jatkumiselle viime vuosien tapaan. Oletetulla talouskasvulla ja tuottavuuskehityksellä työllisyys paranee vuosina 2007-2011 yhteensä noin 23 000 hengellä. Työttömyys alenee hieman tätä enemmän olettaen, että työvoiman tarjonta heikkenee ennakoidulla tavalla. Työttömyysaste on vuosikymmenen vaihteessa 5½ prosentissa, jolloin työttömyys on luonteeltaan valtaosin rakenteellista. Ilman uusia talouspoliittisia toimenpiteitä työllisyysaste ei nouse yli 71 prosentin.

3 Julkisen talouden tasapaino ja velka

3.1 Finanssipolitiikan strategia ja keskipitkän aikavälin budjettitavoite

Hallituksen tavoitteena on valtiontalouden yhtä prosenttia bruttokansantuotteesta vastaava rakenteellinen eli suhdannevaiheesta riippumaton ylijäämä vaalikauden lopussa v. 2011. Valtiontalouden ylijäämätavoitteen saavuttaminen edellyttää meno- ja verolinjauksiin pitäytymisen lisäksi voimakkaita talouden kasvupotentiaalia vahvistavia toimia ja työllisyyspolitiikan onnistumista. Hallitus ajoittaa menonlisäykset ja veronkevennykset siten, että vakaa suhdannekehitys ei vaarannu ja ylijäämätavoite saavutetaan. Veropoliittisten toimien mitoituksen suhteen hallitus on sitoutunut siihen, etteivät ne vaaranna julkisen talouden pitkän ajan kestävyyttä eivätkä Suomen vakausohjelmaan sisältyviä sitoumuksia. Hallitusohjelmassa lisäksi todetaan, että valtiontalouden alijäämä ei edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa saa ylittää 2 ½ % bruttokansantuotteesta, mikä – ottaen huomioon sosiaaliturvarahastojen ylijäämän – merkitsisi koko julkisen talouden asettumista suurin piirtein tasapainoon. Nykynäkymin näin heikko talouskehitys ei ole todennäköistä lähivuosina.

Euroopan unionin perustamissopimusta täsmentävän uusitun vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan jokaisen jäsenmaan tulee esittää keskipitkän aikavälin budjettitavoite, jonka tulisi varmistaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys säilymisen. Lisäksi tavoitetta asetettaessa tulee ottaa huomioon komission arvioima turvamarginaali 3%:n viitearvoon nähden, joka estää viitearvon ylityksen normaalin suhdannekehityksen olosuhteissa. Uusittu sopimus edellyttää, että euro- ja ERM II-maat soveltavat 0,5 prosenttiyksikön suuruista sopeutusnormia vuosittaiseen julkisen talouden tervehdyttämiseen kunnes keskipitkän aikavälin budjettitavoite on saavutettu. ”Hyvinä aikoina” sopeutuksen tulisi olla ao. normia suurempaa.¹

¹ ”Hyvät ajat” määritellään ajanjaksoksi, jolloin tuotantokuilu on positiivinen, eli toteutunut kokonaistuotanto ylittää potentiaalin.

Edellisessä, vuoden 2006 vakausohjelman tarkistuksessa Suomen keskipitkän aikavälin budjettitavoitteeksi asetettiin julkistalouden 2 prosentin rakenteellinen ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suomi täyttää tämän tavoitteen myös tulevilla ohjelmakaudella.

Suomessa julkisen talouden tilaa tulee hallituksen käsityksen mukaan arvioida lähivuosina ennen kaikkea demografiseen muutokseen varautumisen näkökulmasta. Hallitusohjelman mukaisena tavoitteena on, että työllisyyttä tukevien rakenteellisten uudistusten tukemana valtiontalouteen muodostuu vuonna 2011 ylijäämäsuhte, joka kuntien ja sosiaaliturvarahastojen arvioitu kehitys huomioiden vastaa julkisen talouden käsittein ilmaistuna noin 3 ½ prosentin rakenteellista ylijäämää. Tämän mukaisesti hallitus asettaa vakausohjelman tarkistuksessa tavoitteeksi 3 ½ prosentin rakenteellisen ylijäämään suhteessa bruttokansantuotteeseen ohjelmakauden lopulla vuonna 2011.

Tässä ohjelmassa esitetyn perusuran tai keskipitkän aikavälin tavoitetason mukainen julkistalouden tasapaino ei kuitenkaan vielä riitä varmistamaan julkistalouden pitkän aikavälin kestävyyttä. Alustava arvio julkistalouden kestävyiden turvaavasta julkisen talouden ylijäämäsuhteesta keskipitkällä aikavälillä on runsas 4 ½ prosenttia. Kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi on talouspolitiikassa tarjolla useita eri vaihtoehtoja, joita voidaan myös yhdistää keskenään. Hallituskauden aikana arvioidaan väestön ikääntymisen varautumisen riittävyys niin, että tarvittaviin uudistuksiin ryhdytään vielä hallituskauden aikana. Kestävyyslaskelma – ml. kestävän julkisen talouden edellytyksiä kuvaavat laskelmat – on esitetty vakausohjelman luvussa 6.

Ohjelmassa esitetyssä perusurassa on huomioitu vuoden 2008 talousarvioesityksen yhteydessä tehtyjen päätöksiä aiheuttamat lisämenot kehyskaudella sekä keskeisimmät tiedossa olevat budjettitalouden menopaineet ja veroratkaisut.² Hallitus on sitoutunut 25.5.2007 tehtyyn kehyspäätökseen, jolla asetettiin vaalikauden yli ulottuva, menojen kasvua rajoittava menokehys. Hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin, kuin se vaalikauden kehysten puitteissa on mahdollista. Tuottavuutta parannetaan kunta- ja palvelurakennemuutostuksen sekä valtion tuottavuusohjelman avulla. Tavoitteena on julkisen toiminnan tehostaminen ja julkisen sektorin työvoiman kohdentaminen uudelleen vastaamaan paremmin väestön ikääntymisestä aiheutuvia tarpeita.

Vuonna 2011 julkisyhteisöjen ylijäämän arvioidaan olevan 2 ½ prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen eikä se näin yllä mainittuun tavoitteeseen 3 ½ prosentin julkistalouden ylijäämästä. Hallitus on varautunut ryhtymään korjaaviin toimenpiteisiin, mikäli keskipitkän aikavälin tavoitteen toteutuminen vaarantuu.

2 Julkisen talouden tasapaino ja velka eroavat syyskuussa julkistetusta suhdanne-ennusteesta. Ohjelmassa on otettu huomioon hallituksen esitys vuoden 2007 neljänneksi lisätalousarvioksi 26.10.2007 sekä tiedossa olevien palkkaratkaisujen vaikutuksia. Laskelmissa kunta-alan ansiotasokehityksen on oletettu määräytyvän 1.10.2007 allekirjoitetun kunta-alan sopimuksen mukaisesti.

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus tavoittelee ennusteita vahvempaa talouskasvua. Työllisyysasteen kohottaminen on välttämätöntä julkisen talouden kestävyyskannalta. Työmarkkinat ovat kuitenkin kiristymässä ja ilman uusia, työvoiman tarjontaa lisääviä toimenpiteitä rakenteellisen työttömyyden raja alkaa lähestyä. Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia helpottamaan tarvitaan suurempaa ammatillista ja alueellista liikkuvuutta.

Työn tarjonnan lisäämiseksi pyritään nopeuttamaan koulutuksesta valmistumista. Lisäksi työnteon kannattavuutta lisätään ja kannustinloukkuja puretaan työn verotusta keventämällä suhdannetilanne huomioiden sekä sosiaaliturvaa uudistamalla. Ammatillista ja alueellista liikkuvuutta pyritään lisäämään mm. uudistamalla aikuiskoulutusjärjestelmää ja toisella asuinpaikkakunnalla olevan asunnon kulujen verovähennyskelpoisuudella. Rakenteellista työttömyyttä pyritään vähentämään tehostamalla työttömien koulutusta, tukityöllistämistä sekä työnvälitystä.³

3.2 Julkisen talouden tasapaino ja velka

Julkisyhteisöjen rahoitusylijäämä on seuraavan neljän vuoden aikana keskimäärin 3,1 % suhteessa kokonaistuotantoon. Julkistalouden EMU-velkasuhteen ennakoidaan alittavan 30 % vuonna 2010. Suomi täyttää EU-maita koskevan vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteet julkisen talouden ylijäämäsuhteen ja velkaantuneisuuden osalta.

Talouskasvu on jatkunut vahvana jo useamman vuoden ajan, minkä seurauksena julkisen talouden tila on kohentunut. Tuotannon kasvuvauhti on kuitenkin hidastumassa, mikä hidastaa tulopohjien kasvua samalla kun väestön ikääntyminen lisää julkisyhteisöjen menopaineita. Julkisen talouden ylijäämä pieneneekin nykyiseltä korkealta tasolta ohjelmakauden loppua kohti.

Valtion menot lisääntyvät selvästi v. 2008 edellisen ja uuden hallituksen menopäätösten vuoksi. Silti valtiontalous pysyy ylijäämäisenä hyvän suhdannetilanteen ansiosta. Valtiontalous pysynee lievästi ylijäämäisenä koko vaalikauden ajan. Menojen kasvua rajoittaa lähivuosina ennen kaikkea asetettu menokehys. Työllisyystilanteen koheneminen on alentanut työttömyysturvamenoarviota aiempaan nähden.

Hallitus tähtää ohjelmassaan talousennusteita vahvempaan talouskasvuun mm. työvoiman tarjontaa lisäävillä toimenpiteillä. Nopeampi talouskasvu vahvistaisi valtiontalouden tilaa ja parantaisi julkisen talouden kestävyyttä.

Suomen julkisyhteisöjen rahoitusylijäämä on jatkossakin ennen muuta työeläkelaitosten ylijäämän varassa. Työeläkerahastojen ylijäämä alkaa kuitenkin

³ Suomen kansallinen toimenpideohjelma sisältää perusteellisemman kuvauksen hallituksen rakennepoliittisista toimenpiteistä.

pienentyä jo keskipitkällä aikavälillä eläkemenojen kasvun nopeutumisesta johtuen. Sosiaaliturvarahastojen ylijäämä on kokonaisuudessaan kuluvana vuonna 3 % suhteessa BKT:hen ja sen arvioidaan laskevan runsaaseen kahteen prosenttiin vuoteen 2011 mennessä. Valtion ja kuntien yhteenlaskettu rahoitusasema on parina seuraavana vuotena lievästi ylijäämäinen ja vaalikauden lopullakin tasapainossa.

Hyvä talouskasvu on vauhdittanut kuntien verotulojen kasvua ja parantanut kuntatalouden tilaa sekä viime että kuluvana vuonna. Kunta-alan odotettua suuremmat palkankorotukset kiihdyttävät kuitenkin kuntien menojen kasvua sekä tänä että ensi vuonna. Vuonna 2007 kuntatalouden arvioidaan jäävän lievästi alijäämäiseksi, mutta kuntien lainakannan kasvu hidastuu edellisvuosista. Vuonna 2008 kuntatalouden rahoitusasema paranee menojen nopeasta kasvusta huolimatta, kun vahvana jatkuva talouskasvu ja yleisen ansiotason nousu kasvattavat kuntien verotuloja. Lisäksi kuntien saamat valtionosuudet lisääntyvät merkittävästi.

Vuosina 2009–2011 kuntatalouden arvioidaan olevan lähellä tasapainoa. Kuntien talouskehityksen yleisestä paranemisesta huolimatta kuntien välisten taloudellisten erojen ennakoidaan pysyvän suurina. Arvio kuntien talouskehityksestä perustuu Kunnallistalouden ja – hallinnon neuvottelukunnan näkemykseen ja edellä esitettyyn kokonaistaloudelliseen kehitykseen.

Kohentuva kuntatalous ei poista rakenteellisten uudistusten tarvetta varauduttaessa väestön ikääntymiseen ja palvelutarpeiden kasvuun. Menopaineiden lisäksi kuntatalouden rahoituksen kestävyyttä uhkaa työvoiman tarjonnan vähenemisen aiheuttama veropohjan heikkeneminen. Pidemmän aikavälin kehitykseen liittyvien riskien lisäksi kunnissa tulisi varautua suhdannetilanteen mahdolliseen heikkenemiseen, jolloin verotulot tasaisen kasvun sijaan voivat jopa supistua. Tällöin arvioidulla menokehityksellä kuntatalous painuisi selvästi alijäämäiseksi ja useat yksittäiset kunnat ajautuisivat suuriin taloudellisiin vaikeuksiin.

3.3 Julkisen talouden suhdannekorjattu tasapaino

EU-komission ja jäsenmaiden käyttämällä tuotantofunktiomenetelmällä saadun arvion mukaan Suomen kansantalouden kokonaistuotanto ylittää potentiaalisen tasonsa vuonna 2007 poikkeuksellisen voimakkaan talouskasvun seurauksena. Kasvun hidastumisesta huolimatta tuotantokuilu on ensi vuonnaakin yhä lievästi positiivinen suhteessa kokonaistuotantoon. Mitä enemmän tuotanto ylittää potentiaalisen tason sitä voimakkaammin talouden tarjontatekijät ja -mekanismit pyrkivät hidastamaan kasvua.

Tuotannon potentiaalisen kasvun estimoidaan hidastuvan reilusta 3 prosentista 2 prosenttiin vuoteen 2011 mennessä. Keskipitkällä aikavälillä talouskasvun arvioidaan kehittyvän siten, että ns. tuotantokuilu umpeutuu. Tämä

tarkoittaisi sitä, että tarkastelujakson lopulla kokonaistuotannon taso olisi yhtä suuri kuin arvio potentiaalisesta tuotannosta. Tuotantopotentiaalin kasvun hidastuminen aiheutuu pääosin työpanoksen mutta myös pääomapanoksen kasvukontribuution ennakoidusta heikkenemisestä (taulukko 4). Ohjelmakauden lopussa työpanoksen muutos vaikuttaa jo negatiivisesti tuotantopotentiaaliin. Syynä tähän on etupäässä työikäisen väestön supistuminen. Tuotannon kasvupotentiaali tukeutuukin tulevinä vuosina lähes yksinomaan kokonaistuottavuuden kasvuun

Talouden aktiviteetti vaikuttaa suoraan julkisen talouden verotuloihin ja esim. työttömyyssidonnaisiin menoihin. Tuotantokuilun vaikutusta julkisen talouden tasapainoon arvioidaan soveltamalla OECD:n tulo- ja menojoystoestimaatteja laskettaessa suhdannekorjattu jäämä. Edellä mainittujen joystojen ja tuotantokuilun perusteella voidaan arvioida sitä, kuinka suuri vaikutus positiivisella tuotantokuilulla on julkisen talouden rahoitusasemaan. Suhdannekorjattu jäämä supistuu lievästi vuosina 2008-2011 mikä viittaa kasvua tukevaan finanssipolitiikkaan. Suhdannekorjatun jäämän heikkenemisessä on kyse niin eläkemenojen kasvusta kuin verokevennyksistäkin. Potentiaalisen tuotannon ja suhdannekorjatun jäämän laskemiseen liittyy huomattavaa epävarmuutta, johtuen muun muassa Suomessa 1990-luvulla koetuista jyrkistä vaihteluista, jotka olivat pääosin seurausta vuosikymmenen alun syvästä taantumasta sekä talouden rakennemuutoksesta.

Taulu 2. Julkisyhteisöjen näkymät

	2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	milj. euroa	% BKT:sta					
	Nettoluotonanto alasektoreittain (EDP B.9)						
1. Julkisyhteisöt yhteensä	6 401	3,8	4,5	3,7	3,6	2,8	2,4
2. Valtio	1 534	0,9	1,5	0,7	0,7	0,1	0,2
3. -							
4. Paikallishallinto	-315	-0,2	-0,1	0,1	0,1	0,0	-0,1
5. Sosiaaliturvarahastot	5 182	3,1	3,1	2,9	2,8	2,6	2,3
	Julkisyhteisöt (S13)						
6. Tulot yhteensä	87 797	52,6	51,9	51,0	50,6	49,8	49,6
7. Menot yhteensä	81 396	48,7	47,4	47,3	47,0	47,0	47,2
8. Nettoluotonanto	6 401	3,8	4,5	3,7	3,6	2,8	2,4
9. Korkomenot	2 414	1,4	1,5	1,5	1,3	1,3	1,2
10 . Perusjäämä	8 815	5,3	6,0	5,2	5,0	4,1	3,6
	Tulolajit						
12. Verotulot (12=12a+12b+12c)	52 391	31,1	30,8	30,4	30,1	29,3	29,1
12a. Tuotannon ja tuonnin verot	23 150	13,6	13,2	13,1	12,9	12,5	12,3
12b. Tuloverot	28 736	17,2	17,3	17,0	17,0	16,6	16,6
12c. Pääomaverot	505	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
13. Sosiaaliturvamaksut	20 431	12,2	12,0	11,8	11,8	11,9	11,9
14. Omaisuustulot	6 095	3,6	3,7	3,6	3,6	3,6	3,6
15. Muut tulot	8 880	5,6	5,4	5,2	5,1	5,0	5,0
16. = 6. Tulot yhteensä	87 797	52,6	51,9	51,0	50,6	49,8	49,6
josta: Veroaste	72 400	43,1	42,6	42,0	41,7	41,0	40,8
	Menolajit						
17. Palkansaajakorvaukset + välituotekäyttö	37 758	22,6	21,9	21,6	21,5	21,5	21,5
17a. Palkansaajakorvaukset (eli palkat + työnantajan sotumaksut)	22 320	13,4	13,0	12,9	12,7	12,6	12,6
17b. Välituotekäyttö	15 438	9,2	8,9	8,8	8,8	8,9	8,9
18. Sosiaaliset tulonsiirrot yhteensä (19=19a+19b)	30 153	18,0	17,3	17,3	17,3	17,5	17,8
18a.Luontoismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot	3 557	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2	2,3
18b. Muut sosiaaliset tulonsiirrot	26 596	15,9	15,2	15,2	15,1	15,3	15,5
19. = 9. Korkomenot	2 414	1,4	1,5	1,5	1,3	1,3	1,2
20. Tukipalkkiot	2 144	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2
21. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	4 070	2,4	2,5	2,6	2,5	2,5	2,4
22. Muut menot	4 857	2,9	2,9	3,1	3,1	3,1	3,1
23. = 7. Menot yhteensä	81 396	48,7	47,4	47,3	47,0	47,0	47,2
josta: Julkinen kulutus	36 266	21,7	21,1	20,9	20,9	20,9	21,0

Taulu 3. Julkisyhteisöjen velkakehitys

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	% BKT:sta					
1. Bruttovelan taso, % BKT:sta	39,2	35,3	32,8	30,4	29,0	27,9
2. Bruttovelan muutos, %-yks.	-2,2	-3,9	-2,6	-2,4	-1,3	-1,1
Bruttovelan muutokseen vaikuttavat tekijät, %-yks.						
3. Perusjäämä	5,3	6,0	5,2	5,0	4,1	3,6
4. Korkomenot	1,4	1,5	1,5	1,3	1,3	1,2
5. Virta-varantokorjauserät josta:	1,7	0,6	1,1	1,2	1,4	1,3
- Rahoitusvarojen nettohankinta	3,4	3,8	3,0	3,0	2,9	2,7
- josta: yksityistämistulot	-0,7	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
- Muut (ml. bkt:n kasvun vaikutus)	-1,7	-3,2	-1,9	-1,7	-1,4	-1,4
Velan implisiittinen korko (= sulautetut korkomenot per edellisvuoden velkataso * 100)	3,9	4,2	4,3	4,2	4,3	4,3
Muut muuttujat						
6. Likvidi rahoitusvarallisuus (AF1, AF2, AF3, AF5)	97,6	-	-	-	-	-
7. Nettorahoitusvelka (7=1-6)	-58,4	-	-	-	-	-

Taulu 4. Suhdanteiden vaikutus julkisen talouden tasapainoon

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	% BKT:sta					
1. BKT:n määrän %-muutos	5,0	4,4	3,3	3,0	2,5	2,1
2. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä	3,8	4,5	3,7	3,6	2,8	2,4
3. Korkomenot	1,4	1,5	1,5	1,3	1,3	1,2
4. Potentiaalinen BKT, %-muutos	3,3	3,7	3,3	3,1	2,6	2,2
kontribuutiot:						
- työpanos	0,4	0,6	0,3	0,1	-0,2	-0,4
- pääomapanos	0,7	0,8	0,8	0,7	0,6	0,4
- kokonaistuottavuus	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
5. Tuotantokuilu	-0,2	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0
6. Rahoitusjäämän suhdannekomponentti	-0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0
7. Rakenteellinen rahoitusjäämä (2-6)	3,9	4,3	3,5	3,5	2,7	2,4
8. Rakenteellinen perusjäämä (7+3)	5,4	5,8	5,0	4,8	4,0	3,6

4 Herkkyystarkastelu ja vertailu edellisen vuoden ohjelmaan

4.1 Talouskehityksen riskit ja niiden vaikutus julkiseen talouteen

Kansainvälisen talouskehityksen lyhyen aikavälin riskit liittyvät raakaöljyn maailmanmarkkinahinnan kehityksen epävarmuuden lisäksi globaaleihin tasapainottomuuksiin sekä vaihtotaseiden paisuviin yli- ja alijäämiin. Perusnäkemys yhä on, että kansainvälinen kysyntä kasvaa verrattain ripeänä, mutta lisääntynyt epävakaus rahoitusmarkkinoilla saattaa jatkuessaan vaikuttaa kasvunäkymiin tähän asti arvioitua voimakkaammin.

Kotimaisen talouskehityksen epävarmuutta lisäävät lyhyellä aikavälillä kotitalouksien velkaantumisasasteen voimakas nousu sekä työmarkkinoiden rakenteelliset kapeikot.

Kotitalouksien velkaantumisasaste on jo ohittanut 1990-luvun alun ennätystason ja on noin 100 prosenttia suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin. Samalla kotitalouksien säästämisaste on viime vuosina heikentynyt trendinomaisesti. Tällainen keskimääräinen kehitys hämärtää kuitenkin kokonaiskuvaa kotitalouksista, sillä lähes puolella kotitalouksista ei ole velkaa olleenkaan. Lisäksi pelkkä lainoista puhdistettu rahoitusvarallisuus vastaa lähes keskimääräisiä kaikkien kotitalouksien vuosituloja. Varallisuuden ja velkojen jakauma ei kuitenkaan ole tasainen sillä osalla kotitalouksista on merkittävästi velkaa ja osalla merkittävästi rahoitus- ja muuta varallisuutta. Nämä velkaisimmat kotitaloudet ovat riskiryhmä, jonka kulutuksen voi odottaa jatkossa hidastuvan, kun korkojen nousu pienentää lainojen hoitokulujen jälkeen käteen jäävää tuloa. Riskinä onkin, että kotitalouksien keskimääräinen kulutus hidastuu merkittävästi, jos rahoitusolosuhteet heikkenevät ja varallisuuden arvonheilahdukset voimistuvat. Varallisuushintojen jo vuosia kestänyt voimakas nousu lisää uhkaa laskukauden jyrkkyydestä.

Pitkään jatkuneen vahvan talouskasvun kääntöpuolena ovat kasvaneet hinta- ja kustannuspaineet. Työkustannusten nousu on viime vuosina ollut suomalaisittain maltillista, mikä on osaltaan tukenut talouden kasvua ja työllisyyden paranemista. Työvoimakustannukset ovat kuitenkin nousseet nopeammin kuin kilpailijamaissa Euroopassa, mutta tuottavuuden koheneminen

on pitänyt kustannuskilpailukyvyyn ennallaan. Vuonna 2008 palkkojen nousu nopeutuu syksyllä 2007 tehtyjen uusien tulosopimusten myötä korkeammaksi kuin kertaakaan vuoden 1991 jälkeen. Lisäksi tuottavuuden parantuminen hidastuu. Uhkana on kustannuskilpailukyvyyn nopea heikkeneminen erityisesti heikomman tuottavuuskehityksen aloilla. Tuotantokapasiteetin purku-toimet metsäteollisuudessa viime ja tänä vuonna hidastavat tuotannon kasvua ja uhkaavat hidastaa vientikehitystä, vaikka kansainvälinen kysyntä säilyisi-kin odotetun vahvana. Kunta-alan odotettua suuremmat palkankorotukset saattavat muodostaa riskin kuntatalouden vakaudelle, mikäli talouskasvu ja sen myötä verotulojen kasvu hidastuvat ennakoitua voimakkaammin keskipitkällä aikavälillä.

Ansiotason ennakoidaan nousevan keskipitkällä aikavälillä keskimäärin 4½ % vuodessa. Ansiotason nousun nopeutuminen heijastaa osittain työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia. Työmarkkinoiden kiristyminen voi aiheuttaa paineita palkkojen nopeammallekin nousulle, mikä toteutuessaan heikentäisi kustannuskilpailukykyä ja lisäisi julkisen sektorin palkkamenoja. Pula ammatitaitoisesta työvoimasta alkaa rajoittaa talouskasvua, mikäli kasvuun ei saada lisävauhtia tuottavuuden parantumisen kautta.

Keskipitkän aikavälin kehityksen suurimmat riskit liittyvät työllisyyden ja tuottavuuden kehittymiseen. Ikärakenteen muutokseen liittyvät haasteet näkyvät ensimmäisenä työmarkkinoilla, kun työvoiman tarjonta alkaa supistua jo lähivuosina. Mikäli työmarkkinoiden toimivuutta ei onnistuta parantamaan ja työttömien työpanosta hyödyntämään, työvoiman saatavuus vaikeutuu siinä määrin, että talouden kasvumahdollisuudet kaventuvat samalla kun rakenneyöttömyys säilyy laajana. Ikääntyminen muodostaa suuren haasteen julkisen talouden kestäväälle rahoitukselle, kun eläke- ja hyvinvointipalvelujen menopaineet kasvavat, mutta työvoiman määrän vähentyessä kansantuotteen sekä veropohjan kasvu hidastuvat.

Ilmastonmuutos heikentää talouden kasvupotentiaalia ja kilpailukykyä pitkällä aikavälillä. Myös ilmastonmuutoksen ehkäisemiseen tähtäävät kasvihuonepäästöjen vähentäminen ja uusiutuvan energian lisäämistä koskevat sitoumukset voivat heikentää talouden kasvupotentiaalia ja kilpailukykyä. Toistaiseksi näiden sitoumusten merkityksen kvantifointi ei ole mahdollista.

Bruttokansantuotteen keskipitkän aikavälin kasvunäkymien arvioinnissa on käytetty hyväksi EU:n komission yhdessä jäsenmaiden kanssa kehittämää tuotantofunktiomenetelmää, jolla on pyritty arvioimaan potentiaalisen tuotannon kasvua. EU-komission tuotantofunktiolaskelmaan liittyy monia epävarmuuksia, joista merkittävin koskee työpanoksen arviointia. Tuotantofunktiomenetelmässä Suomen työvoiman osallistumisasteen oletetaan trendinomaisesti nousevan, minkä toteutuminen on kuitenkin epävarmaa. Mikäli osallistumisasteet pysyisivät ikäryhmittäin nykyisellä tasollaan, koko väestön osallistumisaste las- kisi selvästi tulevina vuosina. Talouskehitys voi näin ollen muodostua perus- laskelmassa arvioitua heikommaksi mikäli työvoiman tarjonta alkaa vähentyä

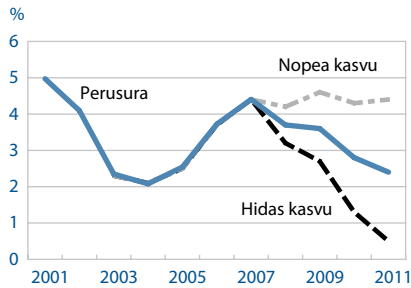
ohjelmassa esitettyä voimakkaammin.

Oheisissa kuvioissa on esitetty perusuraa hitaamman ja nopeamman talouskasvun vaikutukset julkisen talouden rahoitustasapainoon ja velkaan. Laskelmissa on oletettu, että tuotannon kasvu poikkeaa yhden prosenttiyksikön molempiin suuntiin perusuraan nähden

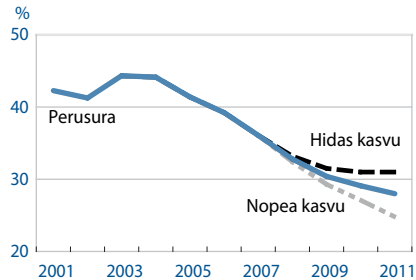
Hitaan kasvun vaihtoehdossa vuosien 2008-2011 tuotannon kasvu heikkenisi yhden prosentin tuntumaan tarkasteluperiodin lopussa ja työttömyysaste kääntyisi nousuun. Talouskasvun vaikutus julkistalouteen on arvioitu käyttämällä OECD:n joustoestimaatteja. Hitaamman kasvun tapauksessa julkisen talouden ylijäämä sulaisi lähes täysin tarkasteluperiodin loppuun mennessä ja velkasuhde ei alenisi juuri ollenkaan. Tämä heikentäisi oleellisesti julkisen talouden kestävyyttä väestön ikääntyessä.

Talousohjelma voi muodostua peruslaskelmassa arvioitua suotuisammaksi jos talouspolitiikalla pystytään vastaamaan edellä kuvattuihin haasteisiin. Peruslaskelmaa suotuisammassa vaihtoehdossa talouskasvu pysyisi ohjelma-kaudella keskimäärin lähes 4 prosentissa ja työttömyysaste alenisi 4 prosentin tuntumaan. Tämä tarkoittaisi nopean talouskasvun ja vahvan työllisyyskehityksen jatkumista tilanteesta, jossa taloudessa on kasvavia tarjontarajoitteita.

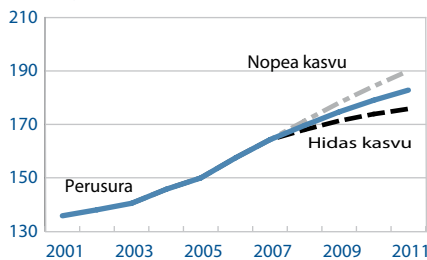
JULKISYHTEISÖJEN RAHOITUSJÄÄMÄ
suhteessa bruttokansantuotteeseen



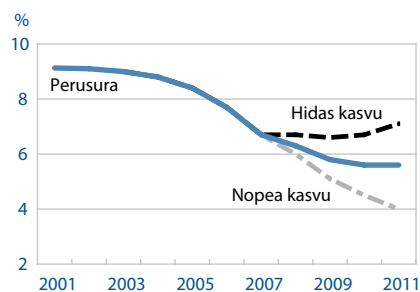
JULKINEN VELKA
suhteessa bruttokansantuotteeseen



BRUTTOKANSANTUOTE
miljardia euroa



TYÖTTÖMYYSASTE



Tämä edellyttäisi merkittäviä tuotantopotentiaalia parantavia rakenteellisia toimenpiteitä, jotta nopean talouskasvun vahvistama julkisen talouden rahoitusasema voisi olla suhdannetilanteen kannalta kestävä. Julkisen talouden ylijäämä kasvaisi noin 4½ prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen ja velkasuhde alenisi alle 25 prosenttiin vuoteen 2011 mennessä.

4.2 Vertailu edellisen vuoden ohjelmaan

Vakaushjelman edellisessä tarkistuksessa vuoden 2006 bruttokansantuotteen määrän kasvuksi arvioitiin 4,5 %, kun tämän hetken ennakkotiedot viittaavat viiden prosentin kasvuun, joka on nopein sitten vuoden 2000 ja selvästi nopeampi kuin viimeisten kymmenen vuoden aikana keskimäärin. Talouskasvu oli laaja-alaisen vahvaa, vaikka osa nopeasta kasvusta selittyikin vertailuvuoden (2005) metsäteollisuuden tuotannon mataluudella, johon vaikutti kuukauden kestänyt tuotantoseisokki.

Korkeasuhdanne on jatkunut aikaisemmin odotettua pidempään ja arvio vuoden 2007 kokonaistuotannon kasvusta ylittääkin varsin selvästi vuosi sitten tehdyn arvion. Korkeasuhdannetta vahvistaa kansainvälisen talouden jo neljättä vuotta jatkuvan ripeän kasvun ohella yhä suhteellisen alhaisena säilynyt korkotaso ja verotuksen keveneminen. Kuten vuonna 2006 sekä nettovienti että kotimainen kysyntä tukevat kasvua painopisteen siirtyessä kuitenkin kotimaisen kysynnän puolelle. Erityisesti yksityisten kulutusmenojen arvioidaan lisääntyvän vuosi sitten arvioitua voimakkaammin.

Potentiaalisen tuotannon kasvunäkymiä arvioitaessa aikaisemmin ennakoitua voimakkaampi talouskasvu heijastuu jossain määrin myös keskipitkän aikavälin kasvuarvioihin. Kokonaistuottavuus kehittyy hieman suotuisammin verrattuna vuodentakaiseen arvioon. Lisäksi myös pääomakanta on kehittynyt myönteisemmin kuin vuosi sitten oletettiin. Molemmat tekijät heijastuvat talouden kasvumahdollisuuksiin keskipitkällä aikavälillä.

Taloussuhdanteen jatkuminen aikaisemmin arvioitua suotuisimpana niin kotimaassa kuin tärkeimmissä vientimaissamme näkyy myös työllisyyden kehittämisessä. Työllisten määrä lisääntyy kuluvana vuonna vielä liki 50 000 henkeä. Myös työttömyys laskee enemmän kuin vuoden 2006 vakaushjelman päivityksessä arvioitiin.

Arvio inflaation kehittämisestä on muuttunut vuoden takaiseen arvioon nähden. Inflaatio nopeatui vuoden 2006 aikana. Raakaöljyn maailmanmarkkinahinnat lähtivät helmikuussa jyrkkään nousuun, mutta palautuivat vuoden lopulla alkuvuoden tasolle. Myös muiden raaka-aineiden maailmanmarkkinahinnat kohosivat tuntuvasti. Kuluvan vuoden aikana inflaatio on edelleen hieman kiihtynyt. Raakaöljyn maailmanmarkkinahinta kohosi heinäkuun puolivälissä lähes 80 dollariin tynnyriltä, ja on sen jälkeenkin pysytellyt 70 dollarin tuntumassa. Öljystä johtuvia kustannuspaineita on merkittävästi keventänyt

euron vahvistuminen dollariin nähden. Vuoden 2008 hinta-arvioon sisältyy huomattavaa epävarmuutta liittyen mm. öljyn ja muiden raaka-aineiden maailmanmarkkinahinnan kehitykseen. Työkustannuksista johtuva kustannuspaine muodostuu selvästi aikaisemmin arvioitua suuremmaksi.

Arviot julkisyhteisöjen ylijäämästä ovat osoittautumassa vuosi sitten arvioitua suuremmiksi. Tätä selittää pitkälti ennakoitua nopeampi talouskasvu. Vielä vuonna 2007 julkisen talouden rahoitusasema vahvistuu entisestään nopean talouskasvun ansiosta. Valtion ylijäämä nousee 1½ prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon ja kuntienkin rahoitusasema on lähes tasapainossa. Vuonna 2008 julkinen talous pysyy yhä reilusti ylijäämäisenä. Ylijäämä kuitenkin pienenee, sillä kokonaismenojen kasvu nopeutuu samalla kun verotulojen kasvun arvioidaan hidastuvan. Vuoden 2006 vakausohjelmassa valtiontalouden ennakotiin vahvistuvan lievästi ohjelmakauden lopulla. Valtiontalouden ennakoidaan nyt heikenevän ohjelmakauden lopulla johtuen mm. verokevennysten ajoittamisesta vaalikauden lopulle. Lisäksi tuotannon kasvuvauhti on hidastumassa, mikä hidastaa tulopohjien kasvua.

Kuntatalouden sekä sosiaaliturvarahastojen ennakoidaan kehittyvän hiukan myönteisemmin kuin vuosi sitten ennakoitiin. Vahvistuneeseen julkisyhteisöjen tasapainonäkymään liittyen arvioita velkasuhteesta on alennettu.

Taulu 5. Erot edelliseen vakausohjelmaan nähden

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BKT:n kasvu (%)						
VO-2006	4,5	3,0	2,9	2,6	2,1	-
VO-2007	5,0	4,4	3,3	3,0	2,5	2,1
Ero, %-yks.	0,5	1,4	0,4	0,4	0,4	-
Julkistalouden rahoitusjäämä						
VO-2006	2,9	2,8	2,7	2,7	2,4	-
VO-2007	3,8	4,5	3,7	3,6	2,8	2,4
Ero, %-yks.	0,9	1,7	1,0	0,9	0,4	-
Julkisyhteisöjen bruttovelka						
VO-2006	39,1	37,7	36,2	35,0	33,7	-
VO-2007	39,2	35,3	32,8	30,4	29,0	27,9
Ero, %-yks.	0,1	-2,4	-3,4	-4,6	-4,7	-

VO-2006 Vakausohjelman tarkistus, marraskuu 2006

VO-2007 Vakausohjelman tarkistus, marraskuu 2007

5 Julkisen talouden tulot ja menot

5.1 Hallituksen linja

Hallitus pyrkii rajoittamaan väestön ikääntymisestä julkiseen talouteen aiheutuvaa painetta talouden kantokykyä vahvistavilla toimilla ja vastuullisella vero- ja menopolitiikalla. Kohdennetuilla määrärahalisäyksillä ja verokevennyksillä sekä rakenteellisilla uudistuksilla pyritään vahvistamaan työvoiman tarjontaa, parantamaan työmarkkinoiden toimintaa sekä alentamaan rakenteellista työttömyyttä. Julkisten menojen kasvua hillitään julkisen sektorin toimintoja tehostamalla ja tuottavuutta parantamalla. Tässä tärkeimpiä ovat kunta- ja palvelurakenneuudistus sekä valtion tuottavuusohjelma. Toimintojen tehostaminen ja tuottavuuden parantaminen on välttämätöntä paitsi julkisen talouden vakauden turvaamiseksi myös koko kansantalouden kasvumahdollisuuksien kannalta. Tuottavuuden parantaminen luo merkittäviä mahdollisuuksia menojen kasvun hidastumiseen ja resurssien uudelleenkohdentamiseen.

Vakaushjelman tarkistus on linjassa lokakuussa 2007 julkaistun Suomen kansallisen toimenpideohjelman kanssa. Toimenpideohjelmassa on esitetty vain sellaisia uudistuksia, jotka sisältyvät hallitusohjelmaan tai joiden toteutuksesta hallitus on päättänyt. Kaikki kansallisessa toimenpideohjelmassa esitetyt uudistukset ovat menokehysten mukaisia ja siten huomioitu vakaushjelman perusrassassa.

5.2 Julkisyhteisöjen tulot ja verotus

Keväällä 2007 laaditussa hallitusohjelmassa tuetaan talouskasvua ja työllisyyttä verokevennysten avulla. Hallitusohjelman mukaisesti verokevennysten yhteisumma kohoaa vaalikauden loppuun mennessä lähes 2,4 mrd. euroon. Veropolitiikan painopisteenä on työn verotuksen keventäminen. Hallituskauden puolivälissä arvioidaan hallituskauden tuloverokevennysten mitoitus ottaen huomioon palkkaratkaisut. Työn verotuksen keventämisen lisäksi myös eläketulon verotusta kevennetään siten, että eläketulon veroaste on korkeintaan palkkatulon veroasteen tasolla. Tietyllä tuloalueella eläketulojen verotus

on ollut kireämpää kuin vastaavansuuruisten työtulojen verotus. Tämä ero poistetaan korottamalla valtionverotuksen eläketulovähennystä. Myös perintöverotusta kevennetään vuoden 2008 alusta nostamalla verotettavan perinnön alarajaa sekä helpottamalla puolison ja alaikäisten lasten asemaa. Perintöveron keventäminen pienentää verotuloja 165 milj. eurolla. Täysimääräisesti kevennykset vaikuttavat kertymään vasta vuonna 2009.

Hallitusohjelman mukaisesti yritysverotuksen pohja pidetään tiiviinä ja pidättäydytään suomalaisten yritysten kilpailukykyä vaarantavista muutoksista. Yritysten kannattavuus on viime vuosina kehittynyt suotuisasti, mikä on luonut hyvän pohjan yhteisöverotuoton kehitykselle. Yhteisöverokertymän arvioidaan kasvavan vuosina 2007-2011 keskimäärin 4 %. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että tuottavuuskehitys säilyy verrattain hyvänä työvoimakustannusten kohotessa aiempaa nopeammin.

Verokevennysten vastapainoksi eräitä välillisiä veroja kuitenkin samanaikaisesti kiristetään. Energian säästämiseksi ja energiatehokkuuden parantamiseksi energiaveroja korotetaan 300 milj. eurolla v. 2008. Myös alkoholin kulutuksen kasvua pyritään hillitsemään korottamalla alkoholijuomien valmisteveroa runsaalla 10 prosentilla.

Yksityisen kulutuksen kasvu on ollut viime vuosina nopeaa. Kotitalouksien velkaantumisen voimakas lisääntyminen rajoittaa kuitenkin yksityisen kulutuksen kasvumahdollisuuksia keskipitkällä aikavälillä. Tämän seurauksena myös välillisten verojen, kuten arvonlisäveron tuoton kasvu hidastuu selvästi keskipitkällä aikavälillä. Lisäksi arvonlisäveron tuottoa pienentää 500 milj. eurolla elintarvikkeiden arvonlisäverokannan alentaminen 5 prosenttiyksiköllä loka-kuusta 2009 alkaen. Näiden tekijöiden seurauksena valtion saamien tuotannon ja tuonnin verojen vuotuinen kasvu hidastuu kokonaistuotannon kasvua voimakkaammin. Kotimaisen kysynnän kasvun hidastuminen ja verokevennykset johtavat yhdessä siihen, että valtion verotulojen kasvu jää keskimäärin 3,3 prosenttiin vuosina 2007-2011.

Kuntien verotulot kasvavat vuonna 2007 yhteensä lähes 7½ prosenttia, ja verotulojen kokonaiskertymä nousee 16,4 mrd. euroon. Tuloveroprosentti nousi 106 kunnassa, mikä nosti keskimääräistä veroprosenttia vuoden 2006 18,39 prosentista 18,46 prosenttiin. Kuntien verotulojen kasvu jatkuu nopeana myös vuonna 2008, kun talouskasvun ennakoidaan jatkuvan vahvana ja ansiotason nousu koko kansantalouden tasolla kasvattaa kunnallisveropohjaa. Vuosina 2009-2011 kuntien verotulojen ennakoidaan kasvavan keskimäärin runsaat 4 prosenttia vuodessa.

Kuntasektorin vastuulla olevista peruspalveluista yli puolet rahoitetaan kuntien omilla verotuloilla. Vuonna 2006 kuntien verotuloista lähes 90 % koostui kunnallisveron tuotosta. Yhteisöveron tuoton osuus verotuloista oli noin 8 % ja kiinteistöveron 5 %. Veroennusteissa keskimääräisen kunnallisveroprosentin oletetaan pysyvän vuosina 2008-2011 vuoden 2007 tasolla 18,46 prosentissa. Kuntasektorin odotettua korkeammat palkankorotukset voivat johtaa siihen,

että yhä useammat kunnat joutuvat jonkinasteisiin rahoitusvaikeuksiin ja sitä kautta kuntien verotus todennäköisesti kiristyy.

Kuntien saamat valtionosuudet lisääntyvät vuonna 2008 merkittävästi. Uuden lainsäädännön mukainen kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon tarkistus nostaa valtionosuuksien tasoa 250 milj. eurolla. Valtionosuuksien indeksikorotus nousee kunta-alan ansiotason ja kuluttajahintojen nousun myötä ennätykselliseen 5,2 prosenttiin, mikä lisää kuntien valtionosuuksia yli 350 milj. eurolla. Lisäksi hallitus tukee kunta-alan palkkaratkaisua 150 milj. eurolla.

Sosiaaliturvarahastojen kehitys määräytyy nykyisen lainsäädännön ja sen tiedossa olevien muutosten pohjalta kokonaistaloudellisen kehityksen mukaisesti. Veroaste alenee noin 1,7 prosenttiyksikköä vakaushjelmakauden tarkastelujakson aikana. Työeläkemaksuprosentin oletetaan nousevan hieman vuosina 2008-2011. Työttömyyden pienentyessä niin työnantajan kuin vakuutetunkin työttömyysvakuutusmaksu kuitenkin vastaavasti alenee.

5.3 Julkisyhteisöjen menot

Suomen julkisyhteisöjen menot kasvoivat erittäin nopeasti 1990-luvun alkuvuosina pääosin talouden laman vuoksi. Korkeimmillaan julkisen talouden kokonaismenojen suhde BKT:hen oli 65 % vuonna 1993, mistä se laski 50 prosenttiin vuonna 2005. Julkisen talouden tervehdyttämistoimet ja nopean talouskasvun käynnistyminen käänisivät kehityksen viime vuosikymmenen puolivälin tienoilla. Suurin osa vähennyksestä on syntynyt sosiaaliturvamennoissa sekä julkisyhteisöjen korkomenoissa. Sosiaaliturvamenojen laskun taustalla on etenkin työttömyysturvamenojen lasku työllisyyden parantuttua laman jälkeen.

Vuosina 2006 ja 2007 menojen suhde kokonaistuotantoon laskee yhteensä 3 prosenttiyksikköä, kun menojen kasvu on verrattain maltillista ja kokonaistuotannon arvo lisääntyy kahdessa vuodessa yhteensä peräti 14 %. Vuonna 2008 menojen kasvu kiihtyy ja menojen BKT-osuus säilyy vuoden 2007 tasolla, noin 47½ prosentissa. Tämän jälkeen julkisyhteisöjen menojen bruttokansantuoteosuuden arvioidaan säilyvän melko vakaana. Menojen kasvu painottuu vuoteen 2008, vuosina 2009-2011 menokasvu on hitaampaa.

Valtion kokonaismenot kasvavat v. 2007 arviolta 2 ½ %, ensi vuonna selvästi enemmän. Valtion investoinnit kasvavat v. 2008 noin viidenneksen, kun tänä vuonna käynnistyvät lukuisat väylähankkeet näkyvät menoissa täysimääräisesti. Kuntien ja valtion välinen kustannustenjaon tarkistus lisää valtion menoja noin 250 milj. euroa. Kansaneläkkeiden sekä opintotuen korottamisen johdosta valtion siirrot Kansaneläkelaitokselle nousevat 100 milj. euroa. Yliopistojen perusrahoitusta lisätään, samoin ammatillisen peruskoulutuksen opiskelupaikkoja sekä oppisopimuskoulutusta. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpidemäärärahoja suunnataan uudelleen.

Hallitusohjelman mukaisista hallituskauden menonlisäyksistä suurin osa kohdennetaan hyvinvointipalveluihin ja tulonsiirtoihin sekä osaamisen edistämiseen. Lisäys kohdistuu mm. perusterveydenhuollon vahvistamiseen, kotipalvelujen ja vanhusten laitoshoidon henkilöstön lisäämiseen, omaishoidon kattavuuden parantamiseen ja tuen kehittämiseen sekä tutkimus- ja kehitystyön tukemiseen. Valtion tuottavuusohjelman mukaisesti valtion henkilöstön määrä supistuu ohjelmakaudella, mikä pienentää kulutusmenojen kasvua. Kaikkiaan hallituksen ensimmäisen kehyspääatöksen mukaiset budjetin menot vuonna 2011 ovat vajaat 6 mrd. euroa suuremmat kuin vuodelle 2007 on budjetoitu. Reaalisesti (vuoden 2008 hinnoin laskettuna) budjetin menot kasvavat toukokuun kehyspääatöksen mukaan vuodesta 2007 vuoteen 2011 n. 1,7 mrd. euroa.

Kuntien kulutusmenojen arvioidaan lisääntyvän sekä tänä että ensi vuonna nimellisesti 5½ % ja reaalisesti 1½ %. Menojen kasvua kiihdyttävät erityisesti kunta-alan palkankorotukset. Ansiotason nousu vaikuttaa kuntatalouteen myös ostopalvelujen kallistumisen kautta, koska merkittävä osa ostoista koostuu palkkakustannuksista. Suurten kaupunkien mittavat investointihankkeet pitävät investointitason korkeana.

Vuosina 2009–2011 kuntien kulutusmenojen ennakoidaan kasvavan nimellisesti noin 5 % vuodessa. Kunta-alan henkilöstön määrän arvioidaan kasvavan vuosittain 4 000 henkilöllä, mikä johtuu lähes yksinomaan sosiaali- ja terveys-toimen arvioidusta nettolisätarpeesta.

Jatkossa työvoiman tarjonnan kääntyminen laskuun vaikeuttaa aiempaa enemmän kuntien työvoiman saantia. Tilannetta kärjistää kuntahenkilöstön eläkepoistuman ja palvelujen kysynnän samanaikainen kasvu. Tämä saattaa lisätä sekä palkkaliukumia että äkillisinä pakkotoimenpiteinä tehtyjä ostopalveluja, mikä uhkaa lisätä kuntien kustannuksia ennakoitua enemmän.

Sosiaaliturvamenojen kansantuoteosuus pienenee selvästi vuosina 2005–2008 mm. työttömyysmenojen alenemisen ja tehtyjen eläkeuudistusten vuoksi. Sosiaaliturvamenojen osuuden ennustetaan kääntyvän nousuun vuosikymmenen vaihteessa ja väestön ikääntyminen sekä siitä aiheutuva eläke- ja hoivamenojen kasvu luovat paineita sosiaali- ja terveysmenojen osuuden kasvulle myös pidemmällä aikavälillä.

Taulu 6. Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin, % BKT:sta

	COFOG- luokka	2005	2011
1. Yleinen julkishallinto	1	6,8	5,9
2. Puolustus	2	1,6	1,3
3. Yleinen järjestys ja turvallisuus	3	1,5	1,3
4. Elinkeinoelämän edistäminen	4	4,7	4,1
5. Ympäristönsuojelu	5	0,3	0,3
6. Asuminen ja yhdyskunnat	6	0,2	0,2
7. Terveystieteiden huolto	7	6,8	6,9
8. Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto	8	1,2	1,0
9. Koulutus	9	6,1	5,6
10. Sosiaaliturva	10	21,2	20,6
11. Menot yhteensä (=item 7=22 in Table 2)	TE	50,5	47,2

5.4 Julkisen talouden tuottavuus

Suomen julkisen palvelutuotannon laatu ja vaikuttavuus on arvioitu sekä kansainvälisissä vertailuissa että palveluiden käyttäjien mielipiteiden perusteella hyviksi. Vaikka julkisten palvelujen tuottavuuden mittaamiseen liittyy ongelmia, tilasto- ja tutkimustiedot osoittavat julkisen palvelutuotannon tuottavuuden laskeneen viime vuosina tai pysyneen enintään ennallaan.

Lähivuosina odotettavissa oleva väestön ikärakenteen muutos merkitsee työvoiman tarjonnan kääntymistä laskusuuntaan. Kasvun edellytysten turvaaminen edellyttää työn tuottavuuden jatkuvaa parantamista sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.

Valtionhallinnon tuottavuus

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus jatkaa valtionhallinnon tuottavuusohjelman toteuttamista ja päättää kevään 2008 kehyksen yhteydessä uusista toimenpiteistä. Edellisen hallituksen päättämät tuottavuutta lisäävät toimenpiteet, joiden toteuttaminen on käynnissä, johtavat valtion henkilöstömäärän pienenemiseen vuoteen 2011 mennessä yhteensä n. 9 600 henkilötyövuodella verrattuna vuoden 2005 henkilöstömäärään sekä vastaaviin säästöihin ja menojen uudelleen kohdentamismahdollisuuksiin.

Jo käynnistettyjen tuottavuustoimien toimeenpanon rinnalla on hallitusohjelman mukaisesti käynnistetty uusien toimenpiteiden valmistelu. Hallitus tarkastelee tuottavuustoimia koskevia uusia ehdotuksia loppusyksystä 2007 ja tekee päätökset lisätoimista kevään 2008 kehyksen yhteydessä. Hallitus tähtää siihen, että uusilla toimenpiteillä tuottavuus paranee ja valtion henkilöstömäärä supistuu edelleen 4 800 henkilötyövuodella. Toimenpiteet toteutetaan huolehtien samalla palvelutasosta ja toiminnan kehittämisestä.

Vanhuuseläkkeelle siirtyvien määrän kasvun johdosta valtion henkilöstön luonnollinen poistuma nousee varsinkin vuodesta 2011 lähtien ja pysyy korkealla tasolla koko ensi vuosikymmenen. Vuonna 2007 vanhuuseläkkeelle siirtyn. 2 100 valtion palveluksessa olevaa ja vuodesta 2012 lähtien vuosittain jo yli 3 700 henkilöä. Sekä menopaineiden että työvoimakilpailun asettamien haasteiden takia jatketaan palvelujen ja hallinnon uudistamiseen ja tehostumiseen johtavien tuottavuustoimenpiteiden toteuttamista sekä valmistellaan ja päätetään uusien toimenpiteiden toteuttamisesta. Luonnollinen poistuma antaa merkittävän mahdollisuuden toteuttaa palvelukykyä, tehokkuutta ja tuottavuutta lisääviä laajojakin uudistuksia voimassa olevia palvelussuhteita vaarantamatta.

Keskeisten hallinnon kehittämistehtävien kokoaminen 1.1.2008 valtiovarainministeriöön edistää hallinnon tehostamisen suunnittelua, toimeenpanoa ja arviointia. Koko valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutehtävät, mm. palkanmaksu ja kirjanpito, kootaan palvelukeskuksiin. Valtionhallintoon perustetaan, jo toiminnassa olevat palvelukeskukset mukaan lukien, viisi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta, jotka muodostavat yhtenäisin periaattein toimivan ja yhdenmukaisia tietojärjestelmiä käyttävän verkoston. Tavoitteena on, että talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut tuotetaan palvelukeskustoimintamallilla vuoden 2009 loppuun mennessä.

Valtion IT-strategiassa ja siihen liittyvässä toimintaohjelmassa tuottavuustarpeet on otettu huomioon. Tuottavuustavoitteet ovat keskeinen osa valtion toimitilastrategiassa. Uudet toimintatavat edellyttävät usein myös uudenlaisia työtiloja ja toimintaympäristöjä. Hankintoja keskittämällä ja hankintaprosesseja uudistamalla on saatavissa merkittäviä tuottavuushyötyjä. Viime aikoina valtion yhteishankintayksikön käyttö on lisääntynyt nopeasti.

Kunta- ja palvelurakenneuudistus

Kunta- ja palvelurakenteita uudistetaan 23.2.2007 voimaan tulleen ja vuoden 2012 loppuun voimassa olevan kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (puitelaki) ja lain perusteella annettujen valtioneuvoston asetusten mukaisesti. Lailla pyritään vahvistamaan kunta- ja palvelurakennetta, kehittämään palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistamaan kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää sekä tarkistamaan kuntien ja valtion välistä tehtävä-

jakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on siten parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palvelujen ohjauksen kehittämiseksi.

Kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunista toisiin kuntiin. Tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Kuntaliitokset toteutetaan vapaaehtoiselta pohjalta. Syksyyn 2007 mennessä valtioneuvosto on vahvistanut 15 kuntaliitosta, jotka huomioiden kokonaiskuntamäärä vuoden 2008 alussa on 415. Näiden lisäksi vireillä on noin 100 kuntaliitosselvitystä ja 44 kuntaa on tehnyt esityksen kuntaliitoksesta. Kuntien yhdistymisavustussäännökset uudistettiin vuoden 2007 alusta. Jos kuntaliitos johtaa yli 20 000 asukkaan kuntaan, on yhdistymisavustuksen määrä tavanomaista suurempi.

Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja kansalaisten saatavilla olevat palvelut. Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvan saaminen edellyttää, että kunnassa tai yhteistoiminta-alueella on vähintään noin 50 000 asukasta. Laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaetaan erikoissairaanhoidolaissa lueteltuihin kuntayhtymiin. Toiminnan tuottavuutta parannetaan myös tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisista ongelmista kärsivien kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä. Suuret kaupunkialueet on veloitettu yhteistoimintaan.

6 Julkisen talouden kestävyys

6.1 Kestävyyden vahvistamiseen tähtäävät toimenpiteet

Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin näkymiä varjostaa väestön ikään-
tymiseen liittyvä kustannusten kasvu ja työvoiman väheneminen sekä tästä
aiheutuva tulopohjan kapeneminen. Väestön ikääntyminen alkaa näkyä talous-
kehityksessä jo varsin pian, sillä eläkemenojen kasvu nopeutuu ja työvoiman
tarjonta heikkenee vuosikymmenen vaihteessa, kun suuret ikäluokat siirtyvät
vanhuuseläkkeelle. Vanhusten hoito- ja hoivamenojen nopein kasvuvaihe ajoit-
tuu 2020-luvulle. Suomen vanhushuoltosuhde on EU-maiden korkein vuonna
2025.

Väestön ikääntymisestä aiheutuviin julkisen talouden rahoitus- ja meno-
paineisiin on varauduttu mm.

- vähentämällä velkaantuneisuutta kurinalaisella finanssipolitiikalla,
- rahastoimalla varoja tuleviin eläkkeisiin,
- uudistamalla eläkejärjestelmiä rahoituksellisesti kestävämpään suuntaan
sekä
- vahvistamalla julkisen talouden rahoitus pohjaa kasvua ja työllisyyttä
tukevalla talouspolitiikalla.

Valtiontalouden rakenteellisilla ylijäämillä sekä velan ja korkomenojen vähen-
tämällä on luotu tilaa sille, että väestön ikääntymisestä aiheutuva menojen
kasvu ja tulopohjan heikkeneminen eivät kääntäisi valtion velkaantuneisuutta
uudelleen nousuun. Ansiosidonnaisten eläkkeiden rahastoinnilla on voitu
olennaisesti hidastaa eläkemaksujen nousupainetta tulevaisuudessa. Rahas-
toinnin ansiosta eläkemaksujen nousu jää pitkällä aikavälillä puoleen eläke-
menojen arvioidusta noususta. Eläkevarojen markkina-arvo on tällä hetkellä
noin 70 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Suomen eläkejärjestelmää on uudistettu useaan kertaan 1990-luvun alku-
puolelta lähtien. Viimeisin kattava uudistus tuli voimaan pääosin vuoden 2005
alusta lähtien. Eläkeuudistus vahvistaa eläkejärjestelmän rahoituksen kestä-
vyyttä sopeuttamalla eläkkeet elinajan odotteen muutoksiin ja kannustamalla
ikäntyviä työntekijöitä korotettujen eläkekattumien (63-ikävuodesta lähtien)
avulla pysymään työelämässä aiempaa pitempään. Tavoitteena on myöhentää

eläkkeelle siirtymistä vähintään kolmella vuodella. Ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysaste onkin ollut selvässä nousussa, mikä viittaisi siihen, että toteutetut eläkeuudistukset toimivat niille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Ikäryhmän 55 - 64 vuotta työllisyysaste on noussut 36,4 prosentista vuonna 1997 noin 55 prosenttiin vuonna 2006. Eläkeuudistuksen ohella ikääntyneiden työntekijöiden myönteiseen työllisyyskehitykseen on vaikuttanut myös suotuisa taloustilanne.

Eläkejärjestelmän kestävyys vahvistamiseksi eläkelaitosten riskinotto-mahdollisuuksia sijoitustoiminnassa lisättiin vuoden 2007 alusta lähtien. Kasvattamalla riskillisten osakesijoitusten osuutta eläkevarojen pitkän aikavälin reaalityttö pyritään nostamaan 3½ prosentista 4 prosenttiin vuodessa. Osakesijoitusten osuus on tällä hetkellä 48 prosenttia eläkevarojen markkina-arvosta. Sijoitusuudistuksen arvioidaan alentavan eläkemaksun nousupainetta pitkällä aikavälillä runsaalla prosenttiyksiköllä suhteessa palkkaan. Suomen etuusperusteisessa eläkejärjestelmässä rahastoinnin ja hyvien sijoitustuottojen ensisijainen tehtävä on vähentää eläkemaksun nousupainetta.

Vuoden 2005 eläkeuudistuksen ja vuoden 2007 sijoitusuudistuksen arvioidaan alentavan eläkemaksun pitkän aikavälin nousupaineen 10 prosentista noin 4 prosenttiin suhteessa palkkaan.

Eläkeuudistuksen ohella myös työttömyysturvajärjestelmää on uudistettu työllisyyttä ja julkisen talouden kestävyttä vahvistamaan suuntaan. Työttömyysputken, jonka kautta Suomessa on melko yleisesti siirrytty eläkkeelle, alikäraja nousi vuoden 2005 alusta kahdella vuodella 57 vuoteen. Työttömyysputkesta (pidennetty ansiosidonnainen työttömyysturva ikääntyneille työntekijöille) voi siirtyä vanhuuseläkkeelle joustavasti 62 - 65 ikäisenä. Putkessa oli vuonna 2006 yhteensä noin 1½ prosenttia työvoimasta.

Vuoden 2006 alusta käynnistyi väliaikainen matalapalkkatukikokeilu, jolla pyritään parantamaan ikääntyneiden matalapalkkaisten työntekijöiden työllistymismahdollisuuksia. Työnantaja on oikeutettu saamaan matalapalkkatukea kaikista palveluksissaan olevista 54 vuotta täyttäneistä työntekijöistä, joille kokoaikaisesta työstä maksettava palkka on 900-2000 euroa kuukaudessa. Hallitus päätti toukokuussa 2007 pidentää aiemmin vuonna 2010 päättyväksi suunniteltua kokeilua.

Syrjäytymisvaarassa olevien nuorten työhön sijoittumista edistetään suuntaamalla vuoden 2008 alusta lähtien lisärahoitusta työllistämisen, koulutus ja erityistoimiin. Työmarkkinatukea voidaan jatkossa myöntää palkkatukena yrityksille nuoren työttömän työllistämiseen jo kolmen kuukauden työttömyysjakson jälkeen nykyisen kuuden kuukauden sijaan. Vammaisten työllistymistä tuetaan kaksinkertaistamalla vajaakuntoisten palkkatukeen käytettävät määrärahat vuoden 2008 alusta.

Pienituloisten ikääntyneiden työntekijöiden eläkkeelle siirtymistä myöhentää korotettujen eläkekattuminen ohella se, että ikävuodesta 63 lähtien tehty työ ja tästä syntyvä ansioeläke ei enää pienennä kansaneläkettä.

Työllisyyden kohentamiseksi on myös purettu ns. kannustinloukkuja uudistamalla verotusta ja sosiaaliturvajärjestelmiä työllisyyttä ja omatoimisuutta kannustavaan suuntaan. Hallitus on käynnistänyt vaiheittain toteutettavan sosiaaliturvauudistuksen. Uudistuksen tavoitteena on työn kannustavuuden parantaminen, köyhyden vähentäminen ja riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa. Työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä arvioidaan verotuksen, perusturvan sekä työttömyysturvan uudistaminen. Sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä selvitetään myös sosiaalietuuksien verotus ja julkisten palvelujen asiakasmaksut. Sosiaaliturvauudistus toteutetaan vaiheittain ja ensimmäiset esitykset tuodaan eduskuntaan viimeistään syysistuntokaudella 2008. Komitean on tarkoitus saada työnsä valmiiksi vuoden 2009 loppuun mennessä. Sosiaaliturvan uudistus toteutetaan huolehtimalla siitä, että julkisen talouden rahoitus on pitkällä tähtäimellä kestävällä pohjalla.

Lakisääteistä eläkejärjestelmää täydentävän vapaaehtoisen pitkäaikaisen eläkesäästämisen merkitys on Suomessa melko pieni. Sekä lakisääteisen että vapaaehtoisen eläkevakuutuksen verotuksessa sovelletaan Suomessa mallia, jossa maksut ja sijoitustuotot ovat verovapaita, mutta eläkkeitä verotetaan (nk. EET-malli). Vapaaehtoisessa eläkevakuutuksessa maksut ovat kuitenkin verovapaita vain annetuissa rajoissa. Hallitus pyrkii kehittämään pitkäaikaiseläkesäästämisen verotusta kilpailun tehostamiseksi säästötuotteiden tarjonnassa.

6.2 Kestävyysslaskelma

Kestävyysslaskelman lähtövuosi on 2011 ja laskelma ulottuu vuoteen 2050. Laskelma perustuu Eurostatin Suomea koskevaan väestöennusteeseen (2004). Laskelmissa käytetyt työllisyys-, työttömyys-, tuottavuus- ja korko-oletukset ovat EU:n talouspoliittisen komitean väestön ikääntymisen taloudellisia vaikutuksia selvittävässä työryhmässä yhteisesti sovittuja ns. perusvaihtoehdon mukaisia oletuksia.

Laskelmassa työllisyysasteen odotetaan nousevan runsaaseen 74 prosenttiin vuonna 2030 ja työttömyysasteen vakiintuvan 6,5 prosentin tasolle vuoteen 2013 mennessä. Työn tuottavuuden oletetaan kasvavan ennustejakson alkupuolella 2 prosenttia vuodessa ja vuoden 2030 jälkeen 1,8 prosentin vuosivauhdilla. Työvoiman rakenne ei laskelmassa vaikuta työn tuottavuuteen ja työtuntien määrä työllistä kohti pysyy vakiona. Bruttokansantuotteen keskimääräinen kasvuvauhti koko ennusteperiodilla on 1,9 prosenttia vuodessa. Ns. peruslaskelmassa reaalikoroksi oletettiin 3 prosenttia, korko-oletus oli sama sekä julkiselle velalle että työeläkerahastojen sijoituksille.

Kokonaisveroaste pidettiin laskelmassa vakiona vuoden 2011 ennustetulla tasolla. Eläkemenojen nousupaine purkautuu eläkemaksuihin, joiden oletet-

tiin laskelmassa nousevan vuoteen 2030 mennessä noin 1½ prosenttiyksiköllä suhteessa kokonaistuotantoon. Kun kokonaisveroaste pidettiin vakiona, muuta verotusta vastaavasti alennettiin.

Ns. ikäsidonnaisten menojen (eläkkeet, terveydenhoito, pitkäaikaishoito ja koulutus) arvioidaan kasvavan suhteessa bruttokansantuotteeseen 5,1 prosenttiyksiköllä vuoteen 2050 mennessä. Eläkemenot nousevat 2,5 prosenttiyksiköllä ja terveyden ja pitkäaikaishoidon menot 2,8 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Työttömyysmenot suhteessa kokonaistuotantoon supistuvat työttömyyden alentumisen vuoksi ja koulutusmenot nuorten ikäluokkien pienenemisen vuoksi (taulukko 7).

Näillä oletuksilla julkinen talous kokonaisuutena ei näyttäisi olevan kestävällä pohjalla. Julkisen talous painuu alijäämäiseksi kansantalouden tilinpidon käsitteiden (ilman sijoitusten arvostusten muutoksia) mukaisesti vuonna 2025, minkä jälkeen alijäämä syvenee niin, että se on vuonna 2050 noin 6 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Jos arvostusten muutokset sijoitustoiminnassa otetaan huomioon, alijäämä laskentaperiodin lopussa olisi noin prosenttiyksikön tätä pienempi suhteessa kokonaistuotantoon.

Julkisen talouden eri sektorien kehitystarkastelu on kaksijakoinen. Eläke-rahastot pysyvät ylijäämäisinä koko ennusteperiodin ajan ja rahastojen markkina-arvo on 63 prosenttia BKT:sta vuonna 2050. Muu julkinen talous (valtio ja kunnat) on peruslaskelman mukaan alijäämäinen koko tarkasteluperiodin ajan ja alijäämä kasvaa 6½ prosenttiin vuoteen 2050 mennessä. Tästä johtuen julkinen velka suhteessa kokonaistuotantoon ylittää laskelmassa 2040-luvulla 60 prosentin rajan ja on laskentaperiodin lopussa runsas 80 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Taulu 7: Julkinen talous 2005-2050, % kokonaistuotannosta

	2005	2010	2020	2030	2050	2050-2010 muutos
Kokonaismenot	50,1	47,0	48,9	51,7	55,1	8,1
mistä ikäsidonnaiset ja						
työttömyysmenot	25,0	25,6	27,6	30,2	30,7	5,1
Eläkkeet	10,4	11,2	12,9	14,0	13,7	2,5
Vanhuus- ja varhais-						
eläkkeet	8,0	8,8	10,7	12,0	12,1	3,3
Muut eläkkeet (työkyvyttö-						
(myys- ja perhe-eläkkeet)	2,4	2,4	2,2	2,0	1,7	-0,7
Terveystenhoito	5,5	5,8	6,2	6,6	7,0	1,2
Pitkäaikaishoito	1,8	1,9	2,1	3,0	3,5	1,6
Opetus	5,9	5,5	5,3	5,4	5,3	-0,2
Työttömyys	1,4	1,2	1,1	1,1	1,1	-0,1
Korkomenot	1,7	1,3	0,9	1,2	4,1	2,8
Kokonaistulot *)	52,6	49,8	51,5	51,1	50	0,2
mistä omaisuustulot *)	3,2	3,6	5,1	4,7	3,6	0,0
eläkemaksut	9,1	9,0	10,3	11,2	11,2	2,2
Suhdannekorjattu jäämä *)	2,5	2,8	2,7	-0,5	-5,0	-7,8
Bruttovelka	43,7	30,5	19,3	24,5	82,6	52,1
mistä sulautettu velka	41,3	29,1	17,9	23,1	81,2	52,1
Eläkevarat, brutto	62,6	70	76,2	74,3	62,8	-7,2
mistä sulautetut						
likvidit eläkevarat	51,7	59,6	64,9	63,3	53,5	-6,1

*) Omaisuustuloihin ja jäämään on vuodesta 2011 lähtien luettu osakesijoitusten arvon muutokset

Oletukset	prosenttia			
Työn tuottavuuden kasvu	1,9	2,1	1,8	1,8
BKT:n kasvu	2,2	1,7	1,4	1,4
Työvoimaosuudet				
miehet (20-64)	83,3	85,7	86,4	86,5
naiset (20-64)	76,6	80,3	81,5	81,9
kaikki (20-64)	79,8	82,9	84,0	84,2
Työttömyysaste	6,8	6,5	6,5	6,5
65 vuotta täyttänyt väestö, % kokonaisväestöstä	16,9	22,6	26,1	27
Inflaatio	1,8	2,0	2,0	2,0
Reaalikorko	3,0	3,0	3,0	3,0

Peruslaskelman mukaan julkisen talouden kestävyysvaje (S2) on noin 1½ prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Täten joko menoja tulisi vähentää tai tuloja lisätä indikaattorin osoittamalla määrällä, jotta julkinen talous olisi kestäväällä pohjalla pitkällä aikavälillä.

Tilastokeskuksen uusimman väestöennusteen (2007) mukaan vuoteen 2050 mennessä 65 vuotta täyttäneiden määrä lisääntyy noin 713 000 hengellä, mikä on 124 000 henkeä enemmän kuin EU:n Suomea koskevassa väestöennusteessa, johon edellä kuvatut kestävyyslaskelmat perustuvat. Väestön eliniän pitenemisen vuoksi yli 85-vuotiaiden lukumäärä kasvaa kaikkein nopeimmin. Vuonna 2050 heitä arvioidaan olevan jo 390 000, kun heitä nyt on 100 000.

Jos laskelma tehtäisiin näillä uusilla kansallisilla väestöennusteilla, arvio julkisen talouden kestävydestä olisi vielä pessimistisempi kuin tässä esitetty. Terveys- ja pitkäaikaishoidon menoja kasvattaa hoivattavien määrän voimakas kasvu suhteessa aiempaan ennusteeseen. Tuoreempaan vuoden 2007 kansalliseen väestöennusteeseen pohjautuva alustava arvio kestävyysvajeen turvaavasta julkisen talouden ylijäämäsuhteesta keskipitkällä aikavälillä olisi runsas 4 ½ prosenttia.

Kestävän julkistalouden edellytykset

Kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi on tarjolla useita eri vaihtoehtoja, joita voidaan myös yhdistää keskenään. Vaje voidaan yrittää kuroa umpeen tiukalla finanssipolitiikalla etupainotteisesti jo vaalikauden loppuun mennessä tai ajoittaa menosopeutus pitemmälle ajanjaksolle. Menojen kasvun hillintä julkisten palvelujen tuottavuutta nostamalla olisi tehokas keino kestävyysvajeen supistamiseksi. Hyvinvointipalvelujen saatavuus kyettäisiin turvaamaan vielä pitkään nykyisillä resursseilla jopa nopeutuvan palvelujen kysynnän oloissa, jos palvelurakenteita uudistetaan. Suomen tapauksessa julkisen talouden kestävyysvajeen vaikuttaa ratkaisevasti myös eläkevarojen pitkän aikavälin tuotto.

Peruslaskelman lisäksi tehtiin kaksi herkkyyyslaskelmaa, joiden avulla voidaan havainnollistaa erilaisten politiikkatoimenpiteiden vaikutusta julkisen talouden kestävyysvajeeseen. Ensimmäisessä eläkerahastojen sijoitusten reaaliseksi tuottoasteeksi oletettiin 4 prosenttia vuodessa, mikä vastaa eläkerahastojen itselleen asettamaa tuottotavoitetta ja kansallisissa laskelmissa käytettyä tuottooletusta. Osakesijoitusten reaalitytöksi (osingot + arvonnousu) oletettiin runsas 5 prosenttia vuodessa. Julkisen velan korko-oletus pidettiin ennallaan reaalisesti 3 prosenttina. Suuremmilla sijoitustuotoilla ei laskelmassa alennettu eläkemaksua, vaan kasvatettiin eläkerahastoja. Prosenttiyksikön suuremmat eläkerahastojen sijoitustuotot pienentäisivät julkisen talouden alijäämää kolmella prosenttiyksiköllä suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2050 ja pitäisi eläkerahastojen markkina-arvon selvästi korkeampana kuin julkisen velan koko ennustekaudella. Prosenttiyksikön nousu eläkerahastojen tuottoasteessa puollittaisi laskennallisen kestävyysvajeen.

Jos edellä kuvatun sijoitustuottomuutoksen lisäksi terveydenhuollossa ja pitkäaikaishoidossa tuottavuus kasvaisi 0,5 % vuodessa vuoteen 2050 saakka, laskennallinen kestävyysvaje poistuisi kokonaan. Tällöin julkisen talouden ylijäämä (ml. sijoitusten arvostusten muutokset) olisi vuonna 2050 lähes 3 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon ja eläkevarat olisivat runsas 100 ja julkinen bruttovelka vain runsas 30 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksella pyritään parantamaan kuntien tarjoamien palveluiden tuottavuutta. Jos julkisten palveluiden tuottavuutta onnistutaan nostamaan ½ prosenttia vuodessa, niin noin 3½ prosentin julkisen talouden ylijäämätavoite ohjelmakauden lopulla olisi riittävä pitkän aikavälin kestävyuden näkökulmasta.

Tuottavuuden parantaminen 0,5 prosenttiyksiköllä vuodessa terveydenhuollossa ja pitkäaikaishoidossa on erittäin vaativa tavoite, jos sitä verrataan kehitykseen lähimenneisyydessä. Tilastokeskuksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien terveydenhuoltopalvelujen kokonaistuottavuus on 2000-luvulla heikentynyt selvästi.

Taulu 7a: Julkisen talouden tasapaino, velka ja eläkevarat vuonna 2050, % BKT:stä¹⁾

	Tasapaino	Velka	Eläkevarat	Velka-eläkevarat
(1) Perusura	-5,0	83	63	20
(2) Eläkevarojen reaalinen tuottoaste 4 %	-1,2	73	107	-34
(3) (2) + Terveystuottavuuden ja pitkäaikaishoidon tuottavuuden kasvu 0,5 % vuodessa	2,8	31	107	-76

1) Luvut sisältävät eläkevarojen arvostuksen muutokset.

6.3 Eläkerahastojen varat

Suomen ansiosidonnainen eläkejärjestelmä on osittain rahastoiva etuusperusteinen järjestelmä, jossa etuudet määräytyvät työhistorian pituuden ja ansiotason mukaan. Rahastointi on kollektiivista eikä se vaikuta eläkkeen tasoon, vaan sen tarkoitus on tasata eläkemaksua yli ajan. Kansantalouden tilinpitokehikossa yksityisen ja kunnallissektorin eläkerahastot luetaan sosiaaliturvarahastoihin. Valtion eläkerahasto sitä vastoin on osa keskushallintoa. Taulukoista 8-10 käy ilmi eläkerahastojen sulautettu ja sulauttamaton markkina-arvo vuosina 2000-2006.

Sulautettujen likvidien eläkevarojen sijoitustuotot (korot ja osingot) olivat 3,1 mrd. euroa vuonna 2006. Korot ja osingot ovat kuitenkin vain osa eläkevarojen tuotoista, sillä suuri osa tuotoista tulee osakkeiden ja joukkovelkakirjalainojen myyntivoitoista ja arvон muutoksista. Kun nämä erät lisätään tuottoihin, sulauttamattomien eläkevarojen sijoitustuotot olivat 6,9 mrd. euroa vuonna 2006.

Taulu 8. Sosiaaliturvarahastoihin kuuluvien eläkerahastojen (sektori 13141) sijoitusten markkina-arvo, miljoona euroa

	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*
A. Sulauttamattomat likvidit rahoitusvarat							
AF21 Käteisraha	0	0	2	0	0	0	0
AF22 Käteistalletukset	134	241	256	257	376	510	903
AF29 Muut talletukset	276	228	880	379	377	246	199
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	1279	2125	1838	2320	2624	2666	1537
AF332 Joukkovelkakirjalainat	29559	30202	32312	32821	36355	38965	37507
AF34 Johdannaiset	105	20	80	111	201	156	969
AF511 Noteeratut osakkeet	15347	13016	10518	13807	17225	20355	23052
AF52 Rahasto-osuudet	323	3093	3399	5209	7794	14420	21886
Yhteensä	47023	48925	49285	54904	64952	77318	86053
% BKT:sta	35,6	35,0	34,2	37,6	42,6	49,2	51,5
B. Julkisen sektorin (S.13) velka työeläkelaitoksille:							
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	20	5	29	26	257	42	76
AF332 Joukkovelkakirjalainat	10322	6887	4786	4666	3512	3606	2817
Yhteensä	10342	6892	4815	4692	3769	3648	2893
% BKT:sta	7,8	4,9	3,3	3,2	2,5	2,3	1,7
C. Sulautetut likvidit rahoitusvarat (=A-B)							
AF21 Käteisraha	0	0	2	0	0	0	0
AF22 Käteistalletukset	134	241	256	257	376	510	903
AF29 Muut talletukset	276	228	880	379	377	246	199
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	1259	2120	1809	2294	2367	2624	1461
AF332 Joukkovelkakirjalainat	19237	23315	27526	28155	32843	35359	34690
AF34 Johdannaiset	105	20	80	111	201	156	969
AF511 Noteeratut osakkeet	15347	13016	10518	13807	17225	20355	23052
AF52 Rahasto-osuudet	323	3093	3399	5209	7794	14420	21886
Yhteensä	36681	42033	44470	50212	61183	73670	83160
% BKT:sta	27,7	30,1	30,9	34,4	40,2	46,9	49,8
D. Kaikki rahoitusvarat							
Sulauttamattomat varat	60737	62480	63570	69290	78377	90617	99312
% BKT:sta	45,9	44,7	44,2	47,5	51,4	57,7	59,4
Sulautetut varat	49179	54667	57825	63737	73854	86224	95688
% BKT:sta	37,2	39,1	40,2	43,7	48,5	54,9	57,3

Lähde: Tilastokeskus: Rahoitustilastot

Taulu 9. Valtion eläkerahaston sijoitusten markkina-arvo

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
milj. euroa							
Sulautumattomat varat	3843	4427	4484	5795	6867	8201	10305
Sulautetut varat	1522	1686	3099	4549	6339	7963	10127
% BKT:sta							
Sulautumattomat varat	2,9	3,2	3,1	4,0	4,5	5,2	6,2
Sulautetut varat	1,2	1,2	2,2	3,1	4,2	5,1	6,1

Lähde: Valtion eläkerahasto

Taulu 10. Eläkerahastojen sijoitusten markkina-arvo yhteensä (taulukot 8 ja 9)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
milj. euroa							
Sulautumattomat varat	64580	66907	68054	75085	85244	98540	109617
Sulautetut varat	50701	56353	60924	68286	80193	93909	105815
Sulautetut likvidit varat	38203	43719	47569	54761	67522	81355	93287
% BKT:sta							
Sulautumattomat varat	48,8	47,8	47,3	51,4	56,0	62,7	65,6
Sulautetut varat	38,3	40,3	42,3	46,8	52,6	59,8	63,3
Sulautetut likvidit varat	28,9	31,3	33,0	37,5	44,3	51,8	55,8

Lähde: Tilastokeskus ja Valtion eläkerahasto

7 Kansalliset finanssipolitiikan menettelyt ja instituutiot

Huhtikuussa 2007 toimikautensa aloittanut uusi hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut noudattamaan asettamaansa menosääntöä ja siihen perustuvaa ensimmäistä kehyspäättöstä, joka annettiin 25.5.2007. Hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin, kuin se on kehyspäättöksen puitteissa mahdollista. Hallitus arvioi hallitusryhmien johdon aloitteiden pohjalta vuosittain menojen painopistemuutosten tarvetta esim. rakenteellisin uudistuksin tai poikkihallinnollisin siirroin.

Noin kolme neljäsosaa valtion budjetin määrärahoista on sidottu koko vaalikautta koskevalla menokehyksellä. Suhdanneherkät sekä paljolti hallituksen päätöksistä riippumattomasti muuttuvat menot ovat (menoperusteiden muutoksia lukuun ottamatta) menosäännön ulkopuolella. Samoin kehyksen ulkopuolelle jäävät hallinnollisista järjestelyistä tai budjettiteknisistä muutoksista johtuvat menot. Vaalikauden kehys on ilmaistu vuoden 2008 hinta- ja kustannustasossa. Kehyksen kokonaistasoon tehdään vuosittain vain hintatasossa tai talousarvion rakenteessa tapahtuvia muutoksia vastaavat tarkistukset.

Verrattuna viime vaalikaudella sovellettuun kehysjärjestelmään kehyksen ulkopuolelle siirretään palkkaturvamenot, valtion osuus toimeentulotukimenoista, arvonlisäveromenoihin osoitetut määrärahat sekä teknisesti välitettyjä suorituksia ja ulkopuolisten rahoitusosuuksia vastaavat menot. Kehyksen ulkopuolelta kehyksen piiriin siirretään valtion osuus Kansaneläkelaitokselle sairausvakuutuksesta johtuvista menoista ja valtion osuus vuorottelukorvauksesta.

Kehyksen ulkopuolelle kuuluvat:

- työttömyysturvamenot, valtion osuus Kansaneläkelaitokselle kansaneläkelaista johtuvista menoista, valtion osuus toimeentulotukimenoista, palkkaturva ja asumistuki sekä matalapalkkatuki. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehyksen piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta.
- korkomenot
- valtion päättämien veromuutosten mahdolliset kompensatiot muille veronsaajille
- -sosiaaliturvamaksujen muutoksista johtuvat Kansaneläkelaitokselle maksettavien siirtomenojen muutokset
- teknisesti välitettyjä suorituksia ja ulkopuolisilta saatavia rahoitusosuuksia määrältään vastaavat menot
- veikkausvoittovaroja, totopoleista saatavia tuloja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot
- finanssisijoitusmenot
- arvonnalisäveromenoihin osoitetut määrärahat

Perusmenot eli budjettitalouden menot ilman korkomenoja kasvavat kehyskaudella 2008–2011 reaalisesti keskimäärin noin 1,6 % vuodessa. Nopein kasvu ajoittuu vuoteen 2008, jolloin hallinnonalojen menojen reaalikasvu ylittää 5 prosenttiin. Vuosina 2009–2011 menot kasvavat reaalisesti enää ½ prosenttia vuodessa.

Kokonaiskehyksestä on varattu 300 milj. euroa vuosittaisia lisätalousarvioesityksiä varten. Lisäksi hallitusohjelmassa sovittiin, että kehyksestä varataan vuoden 2011 tasolla 200 milj. euroa jaettavaksi hallituksen ensimmäisen kehyspäätöksen yhteydessä tai myöhemmin. Toukokuun 2007 kehyspäätöksen jälkeen tätä jakamatonta varausta on käyttämättä 101 milj. euroa. Kehyspäätöksen mukainen jakamaton varaus on 60 milj. euroa vuonna 2008, 75 milj. euroa vuonna 2009 ja 90 milj. euroa vuonna 2010.

Liikenneväylien rakentamisen ja sen rahoituksen taso pyritään pitämään vuosittain vakaana. Mikäli maanrakentamisen kustannusten nousun ennakoidaan selvästi kiihtyvän korkean kapasiteetin käyttöasteen johdosta, päätetään hankkeiden aloitusten ja muun väylärakentamisen lykkäämisestä.

Osakkeiden vuotuisten myyntitulojen ylittäessä 400 milj. euroa, voidaan ylituksesta enintään 25 prosenttia, kuitenkin enintään 150 milj. euroa, käyttää kertaluonteisiin osaamista, innovaatiota ja talouden kasvua edistäviin investointeihin kehyksen estämättä, ellei erityisiä muita syitä ole.

Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää vuotuisen kehystason alle, voidaan budjetoimatta jäänyt erotus, kuitenkin enintään 100 milj. euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehyksen estämättä.

Hallitusohjelmassa on sallittu tarkistukset kehyksen tasoon menojen ajoitusmuutosten ja menojen uudelleenbudjetoinnin perusteella. Jonkin menon

ajoituksen muuttuessa voidaan kehysten kokonaistason tehdä vastaava tarkistus. Tällöin jonkin vuoden kehystä korotetaan samalla määrällä kuin toisen vuoden kehystä alennetaan. Jos jonkin hankkeen tai vastaavan kokonaisuuden menot joudutaan budjetoimaan uudelleen, eikä aiempaa määrärahaa ole poistettu, korotetaan kehystä uudelleenbudjetoinnin vaatimalla määrällä.

Hallitusohjelmassa on päätetty käynnistää kolme poikkihallinnollista politiikkaohjelmaa hallituksen keskeisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Nämä ovat työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma, terveyden edistämisen politiikkaohjelma ja lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma.

Kokemuksia kehysjärjestelmästä

Viime vaalikausi (2003-2007) osoitti, että menosääntöön perustuva monivuotinen kehysjärjestelmä on toimiva. Edellinen hallitus sitoutui noudattamaan kehysmenettelyä ja menot pysyivät asetetun kehysten puitteissa joka vuosi. Yleinen talouskehitys oli edellisen vaalikauden aikana odotettua parempaa. Osittain menosäännön ansiosta välttyttiin harjoittamasta myötäsyyllistä finanssipolitiikkaa ja valtiontalouden ylijäämät käytettiin valtion velan lyhentämiseen sekä valtion eläkerahaston kartuttamiseen. Automaattisten vakauttajien jättäminen menosäännön ulkopuolelle on ollut hyvä ratkaisu.

Myös nykyinen hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut koko vaalikauden kattavaan menosääntöön. Saatujen kokemusten⁴ perusteella kehysjärjestelmää on kehitetty ja erityisesti siihen on lisätty joustavuutta lisääviä elementtejä, kuten kiinteä vuosittainen lisätalousarviovaraus sekä erityinen jakamaton varaus hallituksen tulevia päätöksiä varten. Lisäksi nyt on mahdollista käyttää kehuksesta budjetoimatta jääneet varat seuraavana vuonna ja muutenkin menojen ajoittumista eri vuosille on joustavoitettu.

Käytännössä on tärkeää, että hallitus joka vuosi arvioisi tarpeita ja mahdollisuuksia menojen uudelleenkohdentamiseksi päätetyn kokonaiskehysten sisällä. Tämä tarkoittaisi uusien asioiden toteutuksesta päättämistä siten, että varat siirrettäisiin joistakin vähennettävistä tai lopetettavista toiminnoista uusiin kohteisiin.

Menosääntöjen ongelmana on usein se, että käytännössä ne asettavat menojen tason ja tällöin valittu kehystaso muodostuu hyvin ratkaisevaksi tekijäksi. Virheellinen mitoitus voi johtaa siihen, että väistämättömiä toimia jätetään toteuttamatta menokehysten tiukkuuden takia. Toisaalta menokatko menettä

4 Valtiovarainministeriö asetti v. 2006 työryhmän selvittämään valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistarpeita. Työryhmä teki vuoden 2007 alussa ehdotuksen nykyisellä vaalikaudella sovellettavasta kehysjärjestelmästä (ks. www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20070213Kehyks/name.jsp). Uusi hallitus omaksui valtaosan ryhmän suosituksista.

finanssipoliittisen merkityksensä, eikä sillä onnistuta hillitsemään menojen kasvua, jos se mitoitetaan liian väljäksi. Lisäksi kehysjärjestelmän kaltaisten menosääntöjen ongelmana on, että erityyppiset rahoitusjärjestelmät, kuten public-private-partnership –järjestelyt ja verotuet jäävät niiden ulkopuolelle.

Suomen kehysjärjestelmän kaltaisia sääntöjä on joskus kritisoitu myös siitä, ettei niillä ole lainsäädännöllistä tukea, vaan ne perustuvat yksin hallituskumppaneiden välisiin sopimuksiin. Päättäneen hallituskauden sekä alkaneen uuden hallituksen alkukauden kokemukset kuitenkin osoittavat, että tämä ei ole heikentänyt kehysjärjestelmän merkitystä ja hallituksen sitoumusta sen noudattamiseen.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin (09) 160 01
Telefaksi (09) 160 33123
www.vm.fi

4a/2007
Suomen vakausohjelman
tarkistus 2007

ISSN 1455-7606
ISBN 978-951-804-771-4 (nid.)
ISBN 978-951-804-772-1 (pdf)