



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Julkinen talous tien- haarassa

Finanssipolitiikan
suunta 2010-luvulla



8/2010

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Julkinen talous tienhaarassa

Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla

Valtiovarainministeriön julkaisuja

8/2010

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset

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

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, helmikuu 2010	
Tekijät	Finanssipolitiikan linja -hanke	
Julkaisun nimi	Julkinen talous tienhaarassa Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisu on saatavissa Internetistä osoitteesta www.vm.fi/julkaisut	
Asiasanat	Finanssipolitiikka, julkinen talous, ikääntyminen	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa ainoastaan sähköisessä muodossa Internetistä osoitteesta www.vm.fi/julkaisut	
Painopaikka ja -aika		
ISBN 978-952-251-038-9 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 156	Kieli Suomi
	Hinta	
Tiivistelmä <p>Valtiovarainministeriö on toteuttanut asiantuntijatyönä arvion finanssipolitiikan tuleviin linjauksiin vaikuttavista tekijöistä, joista keskeisin on demografinen muutos ja sen Suomen julkisen talouden kestävyydelle asettamat paineet. Arvio on laadittu valtioneuvoston käsittelyyn 4.2.2010 tulevan Suomen vakausohjelman valmistelun yhteydessä. Aikaisemmin tehtyjä vastaavia arvioita on tässä työssä on päivitetty ja monilta osin myös täydennetty. Raportin on tarkoitus toimia keskustelupuheenvuorona seuraavan vaalikauden ja laajemminkin koko alkaneen vuosikymmenen aikana tehtäville finanssipolitiisille linjauksille.</p>		

Presentationssblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, februari 2010	
Författare	Projektet Finanspolitiska linjen	
Publikationens titel	Den offentliga ekonomin vid ett vägska Finanspolitiska linjen på 2010-talet	
Publikationens andra versioner	Publikationen finns på finska på Internet-adress www.vm.fi/julkaisut	
Nyckelord		
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 8/2010	
Beställningar/distribution	Finansministeriets publikationsteam, e-post: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Tryckeri/tryckningsort och -år		
ISBN 978-952-251-038-9 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 156	Språk Finska
	Pris	
Sammandrag <p>Finansministeriet har sammanställt en sakkunniguppskattning om faktorer som påverkar de framtida finanspolitiska linjedragningarna, av vilka den demografiska ändringen och dess tryck mot Finlands offentliga finanser är den centralaste. Uppskattningen har sammanfattats i samband med beredningen av Finlands stabilitetsprogram som ska behandlas av statsrådet den 4 februari 2010. Motsvarande uppskattningar som gjorts tidigare har uppdaterats, och till många delar kompletterats i detta nya verk. Rapporten är avsedd som ett diskussionsinlägg i anslutning till de finanspolitiska linjedragningar som ska göras under nästa valperiod, och även i större omfattning under hela årtiondets gång.</p>		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, February 2010	
Author(s)	Fiscal policy project by the Finnish Ministry of Finance.	
Title of publication	Finland's Public Finances at a Crossroads. Approach to fiscal policy in the 2010s.	
Parts of publication/ other versions released	The publication is available in Finnish at www.vm.fi	
Keywords		
Publication series and number	Ministry of Finance publications 8/2010	
Distribution and sale	Ministry of Finance, publications team, e-mail: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Printed by		
ISBN 978-952-251-038-9 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 156	Language Finnish
	Price	
Abstract <p>The Ministry of Finance brought together a group of experts to produce an evaluation of the factors impacting future fiscal policy guidelines. The key factor is the impending demographic change and the pressure it places on the sustainability of Finland's public finances. The evaluation was drawn up in tandem with Finland's Stability Programme update for consideration in Government on 4 February 2010. This publication includes updated information on previously published estimates as well as supplementary data. The purpose of the report is to serve as a discussion paper for fiscal policy decisions during the next parliament and beyond.</p>		

Esipuhe

Tämänhetkinen talouskriisi on muuttamassa perusteellisesti finanssipolitiikan tehtävänasettelua ja lähtökohtia. Vaikka kriisin pitkäaikaisia vaikutuksia on vaikea arvioida tarkkaan, potentiaalinen tuotanto alentunee kriisin seurauksena selvästi. Työllisyys on heikentynyt tuntuvasti ja työllisyysaste uhkaa jäädä selvästi jälkeen tavoitteista. Samalla julkisen talouden tasapaino on kriisin myötä heikentynyt jyrkästi. Julkinen talous on siten entistä haavoittuvamassa asemassa vastaanottamaan väestön ikääntymisen aiheuttamat menopaineet ja veropohjan kaventumisen. Julkisen talouden kestävyuden turvaaminen on aiempaa suurempi haaste.

Taluskriisin jälkeen toteutettavassa talouspolitiikassa on otettava huomioon nämä muuttuneet ehdot. Ne muodostavat lähtökohdan myös kriisin jälkeiselle finanssipolitiikalle. Seuraavan hallituksen talous- ja finanssipoliittisen ohjelman tulee perustua ajantasaiseen ja perusteelliseen tilannearvioon. Tämä puolestaan edellyttää huolellista asiantuntijatyötä, joka on aloitettava välittömästi. Nopeaa valmisteluakataulua perustelee myös se, että kriisialttiin taloustilanteen takia jo nykyinen hallitus voi joutua tekemään uudelleenarviointeja, joissa ennakoivaa asiantuntijatyötä voidaan hyödyntää. Tällainen valmistelutyö kuuluu keskeisiltä osiltaan valtiovarainministeriölle.

Näistä lähtökohdista käynnistetyn finanssipolitiikan linja -hankkeen yhteydessä on laadittu julkinen finanssipolitiikan linjaukseen vaikuttavia tekijöitä käsittelevä raportti, jonka tarkoitus on toimia keskustelupuheenvuorona seuraavan vaalikauden ja laajemminkin koko alkaneen vuosikymmenen aikana tehtäville finanssipoliittisille linjauksille.

Raportti on toteutettu valtiovarainministeriön budjettiosaston, kansantalousosaston, kuntaosaston, rahoitusmarkkinaosaston ja vero-osaston yhteistyönä. Hankkeen toteuttamisesta vastaavan ohjausryhmän puheenjohtajana on toiminut kansantalousosaston ylijohtaja Jukka Pekkarinen. Ohjausryhmään ovat kuuluneet budjettipäällikkö Hannu Mäkinen ja budjettineuvos Tuomas Sukselainen budjettiosastolta, finanssineuvos Elina Pylkkänen vero-osastolta, finanssineuvos Heikki Soltila ja finanssisihteeri Jussi Lindgren rahoitusmarkkinaosastolta, finanssineuvos Sami Yläoutinen kansantalousosastolta sekä neuvotteleva virkamies Rainer Alanen kuntaosastolta. Työryhmän sihteereinä ovat työskennelleet tutkimusprofessori Aki Kangasharju Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta ja finanssisihteeri Jani Pitkäniemi kansantalousosastolta.

Työryhmä on ottanut työssään huomioon muut samanaikaisesti työskentelevät talouspolitiikan asiantuntijatyöryhmät, kuten verotyöryhmän, eläketyöryhmät ja kasvupolitiikka-työryhmän. Se on myös mahdollisuuksien mukaan hyödyntänyt Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen sekä muiden ministeriöiden samoin kuin hallinnon ulkopuolisten tutkijoiden asiantuntemusta.

Sisältö

Raportin keskeiset johtopäätökset	13
1 Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla: kokoava arvio	15
2 Kansantalouden tila ja haasteet talouskriisin jälkeen	27
2.1 Kansainvälinen talouskriisi ja Suomi	27
2.2 Uuden vuosikymmenen talouspoliittiset haasteet	30
2.2.1 Yhteiset kansainväliset haasteet	31
2.2.2 Kasvun ja vakauden erityishaasteet Suomelle	35
2.2.3 Väestön ikärakenteen muutos ja julkisen talouden kestävyys: lähtökohtia	42
3 Julkisen talouden varautuminen väestön ikääntymiseen riittämätöntä	45
3.1 Julkisessa taloudessa on kestävyysongelma	45
3.2 Kansallisen kestävyyslaskelman päivitys	53
3.2.1 Kestävyyslaskelmien lähtökohdat	53
3.2.2 Laskelmien taustaoletukset ja tulokset	55
3.3 Julkisen talouden heikentyminen vaikeuttaa kestävyysongelman hoitoa	60
3.4 Valtio, kunnat ja sosiaaliturvarahastot: kenen kestävyysongelmasta on kysymys?	66
3.4.1 Julkinen talous on talouspoliittinen kokonaisuus	66
3.4.2 Eläkejärjestelmän ja kuntatalouden kestävyys sekä veroaste	67
4 Julkisen talouden kestävyys ja talouspolitiikka	71
4.1 Finanssipolitiikan haasteet: ikääntyminen ja talouskriisin jälkihoito	71
4.2 Miten kestävyysongelma pitäisi ratkaista?	73
4.2.1 Julkisen talouden välitön vahvistaminen	73
4.2.2 Rakenteellisten uudistusten ja muiden tekijöiden vaikutukset kestävyysvajeeseen	80
4.2.3 Etukäteissästäminen vai rakenteelliset uudistukset?	87
4.3 Kohti julkisen talouden kestävyystavoitetta	90
4.3.1 Kriisistä irtaantumisen kansainväliset rajoitteet	90
4.3.2 Julkisen talouden tavoitteenasettelu seuraavilla vaalikausilla	92

5	Finanssipolitiikan säännöstö julkisen talouden kestävyiden turvaajana	97
5.1	Taustaa: kokemuksia nykyisestä sääntökehikosta	97
5.1.1	Julkisen talouden tasapainotavoitteet karanneet	98
5.1.2	Kehysjärjestelmän arviointia: menokehykset toimineet pääsääntöisesti hyvin	100
5.2	Miten muissa maissa?	108
5.3	Miten jatkossa: julkisen talouden kestävyys Suomen säännöskehikon keskiöön	112
5.3.1	Tasapainoa koskevat tavoitteet ovat välttämättömiä kokonaisuuden kannalta... ..	113
5.3.2	... vaikka ne eivät yksin riitä	114
5.3.3	Kehysmenettely on tärkein väline tasapainotavoitteen saavuttamisessa... ..	115
5.3.4	... mutta myös verotusta koskevista linjauksista voi olla apua	115
5.3.5	Kestävyysarvioon nojautuvan tasapainotavoitteen toteutumista arvioitava vaalikauden aikana	116
5.3.6	Ulkopuoliset tahot finanssipolitiikan sääntöjen seuraajina?	117
5.3.7	Poliittinen sitoutuminen sääntöihin ratkaisevaa	118
6	Kuntatalous: vakaus ja kestävyys	121
6.1	Suomen kunnat ikärakenteen muutoksen puristuksessa	121
6.2	Kuntapalvelujen tuottavuustyöhön saatava vauhtia	124
6.2.1	Toimiva kuntarakenne lähtökohdaksi	124
6.2.2	Palvelurakenne uudistuu, mutta malli avoin	127
6.2.3	Teknologian hyödyntämiseen tehoa	129
6.3	Kuntapalvelujen rahoitusta on uudistettava	132
6.3.1	Kuntien tulorakenteen ongelmia	132
6.3.2	Kuntien verotuloihin liittyviä haasteita	135
6.3.3	Valtionosuudet rahoitusinstrumenttina	140
6.4	Kestävyysongelma edellyttää jatkossa tehokkaampaa kuntatalouden ohjausta	142
6.4.1	Valtion kuntaohjausta kehitettävä	143
6.4.2	Ohjauksjärjestelmän toimivuus kuntatasolla	147
	Lähdeluettelo	151

Raportin keskeiset johtopäätökset

- *Jotta väestön ikääntymisestä ja talouden kasvupotentiaalin vähenemisestä aiheutuvaan kestävyysaasteeseen voidaan vastata, tulisi julkisessa taloudessa (valtio, kunnat, sosiaaliturvarahastot) päästä rakenteelliseen eli suhdannetekijöiden vaikutuksesta puhdistettuun ylijäämään, joka vastaa 4 prosenttia bruttokansantuotteesta (noin 8 mrd. euroa). Näistä lähtökohdista julkisen velan osuus bruttokansantuotteesta vakiintuisi kutakuinkin nykyisellä kokonaisveroasteella 60 prosentin tasolle, kun ikäsidonnaisten julkisten menojen arvioidaan kasvavan 6 prosenttiyksikköä BKT:sta vastaavalla määrällä parin seuraavan vuosikymmenen kuluessa.*
- *Tämä kestävyysden turvaavaa ylijäämää koskeva arvio on sama kuin aiemmissa vastaavissa selvityksissä. Sen sijaan julkisen talouden lähtötilanne on talous- ja rahoituskriisin jälkeen selvästi ja pysyväisluonteisesti aiemmin arvioitua heikompi. Heikomman talouskasvun ja työllisyyskehityksen takia julkisen talouden alijäämän arvioidaan olevan vuosikymmenen puolivälissä edelleen 1½ prosenttia BKT:sta. Tämä merkitsee sitä, että kestävyysvaje eli kestävyysden turvaavan ylijäämän ja julkisen talouden rakenteellisen jäämän erotus olisi noin 5½ prosenttia BKT:sta. Tämä on huomattavasti enemmän kuin aiemmissa arvioissa.*
- *Laskelmat ovat painelaskelmia, eivät ennusteita. Ne osoittavat kuitenkin, että ilman sopeustoimia julkinen talous ajautuu kestävämmään tilanteeseen. Mitä pidemmälle korjaustoimet lykätään, sitä vaikeammiksi ongelmat muodostuvat sekä taloudelliselta että sosiaaliselta kannalta.*
- *Koska demografisen muutoksen nopein vaihe on Suomessa juuri alkamassa, tarvitaan pikaisesti toimia kestävyysvajeen kuromiseksi umpeen. Kestävyysongelman suuruus on sitä luokkaa, että sen ratkaisemiseksi tarvitaan sekä rakenteellisia toimia että kaikkien menokohtien kriittistä arviointia, menojen supistuksia ja uudelleenkohdennuksia, samoin kuin verotuksen maltillista kiristämistä.*
- *Julkisen talouden kestävyysongelman mittavuuden vuoksi sen korjaaminen edellyttää koko vuosikymmenen eli kaksi vaalikautta kestävää sopeutumishjelmaa, jonka tulisi käynnistyä etupainotteisesti. Selvityksessä on haarukoitu asteittaista sopeutumista, jonka avulla valtiontaloutta vahvis-*

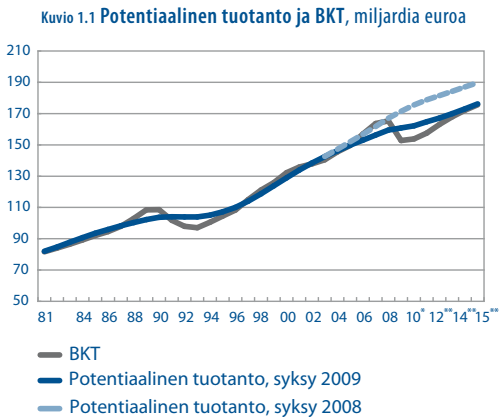
tettäisiin seuraavan hallituskauden aikana vuosittain keskimäärin noin 1½ mrd. eurolla. Tasapainotustarve kevenee, jos toteutetaan julkista taloutta koskevia rakenteellisia uudistuksia. Ensi vaiheessa kyseeseen tulevat tuotavuutta kohottavat, pääosin kuntien järjestämisvastuulla olevaa julkista palvelujärjestelmää koskevat uudistukset sekä työurien kestoa pidentävät ratkaisut.

- Vuonna 2015 alkavana hallituskautena julkista taloutta tulisi edelleen vahvistaa kestävyysshaasteeseen vastaamiseksi. Tässä vaiheessa rakenteellisilla uudistustoimilla voisi olla sopeutusohjelman ensi vaihetta suurempi merkitys.
- Kestävyysongelman ratkaiseminen edellyttää kehysmenettelyyn perustuvan valtiontalouden ohjauksen parantamista. Myös kuntatalouden ohjausta on tehostettava kuntatalouden vakauttamiseksi ja menokehityksen hillitsemiseksi.

1 Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla: kokoava arvio

Suomen talouden nopea pudotus pitkän nousun huipulta pohjalle...

Suomen kansantalouden kehitys 1990-luvun alun laman jälkeen on ollut menestystarina, joka on oikeutetusti saanut osakseen kansainvälistä huomiota. Kokonaistuotannon pitkä nousukiito katkesi meillä kuitenkin jyrkästi vuoden 2008 lopulla. Bruttokansantuotteen on ennusteissa arvioitu supistuneen viime vuonna yli 7 %. Vaikka kokonaistuotannon supistumiskierre näyttääkin pysähtyneen viime vuoden jälkimmäisellä puoliskolla, odotetaan elpymisen jäävän osaltamme hitaaksi ainakin vielä tänä vuonna. Myös tulevina vuosina talouskasvun arvioidaan jäävän taantumaa edeltäneeseen aikaan verrattuna maltillisiksi.



Lähde: Tilastokesku, VM

Taloutemme syöksykierre liittyy kansainväliseen finanssikriisiin. Tämän myötä tapahtunut maailmankaupan romahdus johti muissakin kehittyneissä teollisuusmaissa kokonaistuotannon poikkeuksellisen jyrkkään alentumiseen. Meillä pudotus oli kuitenkin erityisen raju. Menetimme vuoden 2009 toisen vuosipuoliskon aikana suurimmaksi osaksi sen kasvuetumme, jonka olimme onnistuneet koko vuosikymmenen aikana kehittyneiden teollisuusmaiden keskiarvoon verrattuna kerryttämään. Samalla paljastui tuotantorakenteemme haavoittuvuus. Taantumien seurauksena osa tuotantokapasiteetista uhkaa jäädä pysyvästi pois käytöstä.

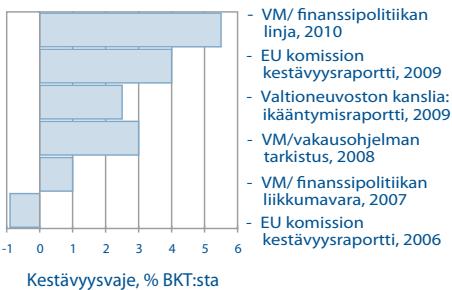
Valtiovarainministeriön tuoreen keskipitkän ajan arvion mukaan Suomen kansantalous palaa vasta tämän vuosikymmenen puolivälin jälkeen tämän hetken arvion mukaiselle tuotantoresurssien täyskäyttöisyyttä vastaavalle kokonaistuotannon tasolle. Rakenteellisen työttömyyden kasvun ja tuotantokapasiteetin supistumisen seurauksena potentiaalisen tuotannon taso jää lisäksi selvästi alhaisemmalle tasolle kuin vielä vuoden 2008 syksyllä arvioitiin (Kuvio 1.1).

...pahentaa entisestään julkisen talouden kestävyysongelmaa

Taluskriisin seurauksena myös eräät hallituksen keskeiset talouspoliittiset tavoitteet jäivät saavuttamatta. Valtiontalouden rahoitusaliijäämä, $4\frac{1}{2}$ % bruttokansantuotteesta, ylitti viime vuonna hallitusohjelmassa perälaudaksi asetetun rajoitteen. Sen mukaan alijäämä ei saisi ylittää edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa $2\frac{1}{2}$ % bruttokansantuotteesta. Syvän kriisin oloissa katsottiin perustelluksi luopua tilapäisesti alijäämärajoitteesta, jonka noudattaminen olisi vaatinut äärimmäisiä ja suhdannelaskua jyrkentäviä toimenpiteitä. Olisi kuitenkin vastuutonta, jos korjaustoimiin ei ryhdytä taantumän hellitettyä.

Hallitusohjelmassa julkiselle taloudelle oli asetettu alun alkaen kunnianhimoiset tavoitteet. Perusteluna tälle oli varautuminen väestön ikääntymiseen. Ennen vuoden 2007 eduskuntavaaleja käydyssä keskustelussa keskeiseksi talouspoliittiseksi huoleksi oli yleisesti tunnustettu julkisen talouden kestävyys. Valtiovarainministeriön ns. liikkumavararaportissa oli todettu, että Suomen julkisessa taloudessa vallitsee kestävyysvaje.¹ Tällä tarkoitettiin sitä, että säädetyn julkisin hoito- ja hoivavelvoitein sekä annetuin veroastein julkisen talouden alijäämä alkaisi meillä vanhusväestön osuuden kasvun ja työikäisen väestön supistumisen myötä kasvaa hallitsemattomasti seuraavien vuosikymmenten kuluessa. Julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen kasvaisi tällöin räjähtäen. Tällaisen umpikujan estämiseksi meillä tarvittiin tuolloin tehdyn arvion mukaan julkisen talouden rahoitustasapainon vahvistamista 1 prosenttia bruttokansantuotteesta vastaavalla määrällä, siis vajaalla 2 mrd. eurolla. Keskeiseksi keinoksi tähän esitettiin työllisyysasteen korottamista. Tämä demografisen muutoksen aiheuttama huoli julkisen talouden kestävydestä välittyi myös hallituksen ohjelmaan.

Kuvio 1.2. Kestävyyslaskelmien vertailu

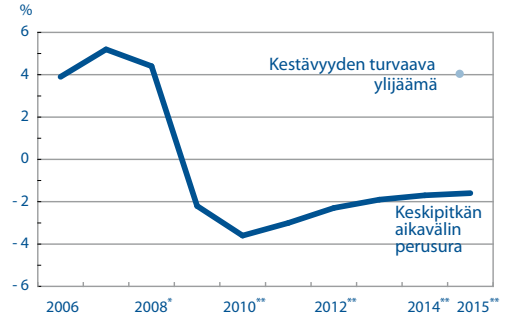


Julkisen talouden kehitys on osoittautunut kuluneena vaalikautena paljon heikommaksi kuin hallituskauden alla arvioitiin. Tähän ovat vaikuttaneet sekä arvioitua hitaampi talouskasvu että mm. hallitusohjelman uudet, julkisia menoja lisänneet ja verotuloja heikentäneet talouspoliittiset ratkaisut. Seurauksena on ollut kestävyysongelman kärjistyminen. Julkisen talouden kestävyysvajetta koskevat arviot ovat vuosi vuodelta synkentyneet (Kuvio 1.2).

¹ Valtiovarainministeriö (2007). Julkisen talouden liikkumavara.

Uuden hallituskauden alla tilanne on jälleen kerran paljon aiempaa pahempi. Ongelman kärjistymiseen on vaikuttanut ennen kaikkea vuosikymmenen lopun taluskriisi. Kriisin arvioidaan heikentävän julkisen talouden suhdanteiden vaikutuksista puhdistetun nk. rakenteellisen rahoitustasapainon 1½ % BKT:sta vastaavaksi alijäämäksi. Kun lähtökohdaksi otetaan vallitseva veroaste, kestävyyden turvaava ylijäämän taso, joka sekä neljä vuotta sitten tehdyn että tämänhetkisen arvion mukaan on noin 4 % bruttokansantuotteesta, on siten monin verroin kauempana julkisen talouden tosiasiallisesta rahoitusasemasta kuin hallituksen aloittaessa. Arvio on, että julkisen talouden vaaditun ja kriisin jälkeen vallitsevan rakenteellisen rahoitusaseman välinen ero eli kestävyydevaje ylittää noin 5½ prosenttiin bruttokansantuotteesta, siis noin 12 mrd. euroon. (Kuvio 1.3).

Kuvio 1.3. Julkisyhteisöjen nettoluotonanto, suhteessa bruttokansantuotteeseen



Lähde: Tilastokeskus, VM

Väestön ikärakenteen muutos tapahtuu meillä nopeasti...

Julkisen talouden kestävyysongelman taustalla on väestön ikärakenteen muutos. Se on kaikkien teollisuusmaiden ja myös monien nopeasti kehittyvien maiden edessä muutamien vuosikymmenten kuluessa. Suomen erityispiirre on, että vanhusväestön osuuden jyrkin kasvu tapahtuu meillä nopeasti. Jo kahden seuraavan vuosikymmenen aikana vanhushuoltosuhte eli yli 65-vuotiaiden määrä verrattuna työikäiseen väestöön kohoaa meillä nykyisestä noin 25 prosentista liki 43 prosenttiin. Useimmissa muissa teollisuusmaissa vanhushuoltosuhte kohoaa vastaavalle tasolle vasta vuosisadan puolivälissä. Ikärakenteen muutoksen ajoittuminen meillä muita läntisiä teollisuusmaita aiemmaksi aiheutuu yksinkertaisesti siitä, että parin toisen maailmansodan jälkeisen vuosikymmenen aikana syntyneet suuret ikäluokat ovat edelleen väestömme suurilukuisimpia.

Työvoiman ulkopuolella olevan vanhusväestön kasvu lisää julkisia hyvinvointimenoja. Suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen myötä eläkemenojen kasvu on jo alkanut nopeutua. Myöhemmin, ensi vuosikymmenestä eteenpäin, kiihtyy vuorostaan vanhusväestön hoito- ja hoivamenojen kasvu. Se on jyrkimillään siinä vaiheessa, kun korkeaan ikään tulleet suuret ikäluokat alkavat tarvita pitkäaikaishoitoa.

Taulukko 1.1. Ikäsidonnaisten menojen muutos 2007–2035, % BKT:sta

Suomi	6,1
EU-15 (vanhat jäsenmaat)	3,0
EU-12 (uudet jäsenmaat)	0,4

Ikäsidonnaisten hoito- ja hoivamenojen BKT-osuuden arvioidaan kohoavan meillä vuoden 2007 tasosta noin 6 prosenttiyksiköllä 2030-luvun puoliväliin mennessä, kun vastaava nousu vanhoissa EU:n jäsenmaissa keskimäärin jää noin puoleen tästä (*Taulukko 1.1*). Tämä menojen kasvupaine on julkisen talouden kestävyysongelman toinen puoli. Toinen puoli taas on työikäisen väestön supistumisesta ja kansantuotteen kasvun hidastumisesta aiheutuva verotulojen kasvun heikkeneminen.

...ja muodostaa vuosikymmenen keskeisen talouspoliittisen ongelman

Edellä esitetyt kestävyysarviot eivät ole julkisen talouden kehitystä koskevia ennusteita. Ne on ymmärrettävä painelaskelmiksi, jotka kuvaavat väestörakenteen, julkisen talouden sitoumusten sekä verorasituksen kesken vallitsevia jännitteitä. Kun näiden jännitteiden paine kasvaa riittävän voimakkaaksi, yhteiskunta sopeutuu siihen tavalla tai toisella. Verotusta saatetaan kiristää ja julkisista hoito- ja hoivavelvoitteista joudutaan ehkä tinkimään, jolloin sukupolvien väliset eturistiriidat voivat kärjistyä. Tapahtumien kulkua on mahdotonta ennustaa. Sen sijaan voimme turvallisesti sanoa, että mitä aiemmassa vaiheessa, mitä paremmin harkiten ja mitä suuremman yksimielisyyden vallitessa julkisen talouden kestävyysongelmaan puututaan, sitä parempia keinoja sen ratkaisemiseksi voidaan löytää - riippumatta siitä, käytetäänkö kriteereinä hyvinvointiyhteiskunnan säilymistä, sukupolvien välillä ja niiden sisällä vallitsevaa tasa-arvoa tai taloudellista tehokkuutta ja aineellisen elintason kasvuedellytyksiä.

Julkisen talouden kestävyysongelman haltuunotto on seuraavan hallituskauden keskeisiä talouspoliittisia tavoitteita. Jos ongelmaan tarttumista lykätään, sen hallittu ratkaiseminen myöhemmin osoittautuu paljon vaikeammaksi, ehkä jopa mahdottomaksi. Ongelma on toisaalta niin suuri, että sen ratkaisemiseen ei yksi hallituskausi riitä. Kysymyksessä on koko alkaneen vuosikymmenen kestävä urakka. Mitä nopeammin kestävyysongelman ratkaisuun ryhdytään, sitä paremmat ovat onnistumisen mahdollisuudet. Aikainen sitoutuminen kestävyysongelmaa lievittäviin rakenteellisiin uudistuksiin olisi järkevää myös siltä kannalta, että se lisäisi luottamusta talouspolitiikkaan.

Kestävyysongelman ratkaisuun on periaatteessa tarjolla lukuisia eri keinoja. Julkista taloutta voidaan pyrkiä vahvistamaan ennen kuin ikäsidonnaisten menojen nopein kasvu alkaa. Verotusta voidaan kiristää. Julkisia menoja, ikäsidonnaisia tai muita, voidaan supistaa. Voidaan myös toteuttaa erilaisia, lähinnä työllisyysasteen kohottamiseen ja julkisen palvelujärjestelmän tuottavuuden parantamiseen tähtäviä rakenteellisia uudistuksia. Näitä kaikkia toimenpiteitä on mahdollista yhdistellä eri tavoin keskenään.

Ratkaisukeinoja on itse asiassa tarjolla niin paljon, että itse ongelmaa voi erehtyä vähättelemään. Mikään vaihtoehto ei ole kuitenkaan helppo. Kullakin vaihtoehtoisella ratkaisukeinolla on kuitenkin omat välittömät ja välilliset vai-

kutuksensa - niin hyvät puolensa kuin myös ei-toivotut sivuvaikutuksensa. Eri keinojen vaikuttavuus itse kestävyysongelman lieventämisen kannalta on erilainen; ne koskettavat eri väestöryhmiä eri tavoin, ja niihin kohdistuu yhteiskunnassa eri suunnista vastustusta. Ongelman suuruuden vuoksi on kuitenkin olennaista, että kaikki väestöryhmät kantaisivat kortensa kekoon.

Vaikka julkisen talouden kestävyysongelmaan voidaan etsiä ratkaisuja monesta eri näkökulmasta, yksinkertaistaen kysymys on kuitenkin siitä, että menot eivät voi pitkällä aikavälillä kasvaa nopeammin kuin tulot. Lyhyellä aikavälillä veroasteen nostolla voidaan kompensoida heikommasta kasvu-urasta johtuvaa tulovirtaa, mutta pidemmän aikavälin ratkaisuksi siitä ei ole, koska veroastetta ei voida nostaa loputtomiin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että menojen kasvu on sopeutettava realistiselle, tulojen kasvua vastaavalle uralle.

Eri toimien otollisin käyttöönottoaika voi olla erilainen. Toiset niistä vaikuttavat hitaammin, toiset nopeammin ja toiset on tarkoitettu käytettäväksi ennakkoon. Toimien välillä vallitsee myös keskinäisiä riippuvuuksia, eikä niitä voi valita erikseen ikään kuin jostakin reseptikirjasta poimimalla. Julkisen talouden kestävyysaaste onkin sitä suuruusluokkaa, että mitä ilmeisimmin sen ratkaiseminen edellyttää koko keinovalikoiman – verotuksen, menojen ja rakenteellisten uudistusten – käyttämistä. Eri toimien kohdentumista ja keskinäistä painotusta voi vaihdella, mutta keskeistä on kattavan toimenpidekokonaisuuden huolellinen suunnittelu sekä uskottava ja päättäväinen toimeenpano.

Etukäteissästäminen ja rakenteelliset uudistukset

Mitä seikkoja kestävyysvajeen supistamistoimissa tulisi sitten painottaa? Itse kestävyysongelma on hyödyllistä jakaa kahteen osatekijään. Ikärakenteen muutoksen julkiselle taloudelle aiheuttamassa ongelmassa on osaksi kysymys syntyvyyden ajallisista vaihteluista aiheutuvista ikäluokkien kokoeroista. Esimerkiksi juuri meillä sotien jälkeiset suuret ikäluokat aiheuttavat vanhusväestön määrässä vuosisadan ensimmäiselle puoliskolle ajoittuvan paisuman, joka tämän jälkeen tasoittuu.

Toinen kestävyysongelman lähde on väestön elinaikaodotteen jatkuva kasvu. Eliniän piteneminen on ollut teollisuusmaissa säännöllisesti nopeampaa kuin käytettävissä oleviin kuolleisuustilastoihin perustuvissa väestöennusteissa on oletettu. Uusien, elinaikaodotetta pidentävien impulssien odotetaan jatkuvan lääketieteen, hoitomenetelmien sekä elintapojen kehittymisen myötä tulevaisuudessakin. Samalla terveiden elinvuosien määrä kasvaa suhteessa vanhuuden viimeisen vaiheen, voimakkaasti rajoittuneen toimintakyvyn vuosiin.

Kun Suomessa parin kolmen seuraavan vuosikymmenen aikana tapahtuvassa demografisessa muutoksessa on kysymys sekä poikkeuksellisen suurten ikäluokkien siirtymisestä vanhuusikään että jatkuvasta elinajanodotteen pitenemisestä, tarvitaan meillä nyt eri ratkaisukeinojen yhdistämistä.

Siltä osin kuin on kysymys syntyvyysvaihteluista, tulisi toimenpiteissä keskittyä julkisen talouden vahvistamiseen ennakolta. Tämän julkisen etukäteissäästämisen turvin voidaan vähentää seuraavaan, pienempään sukupolveen kohtuuttomasta kohdistuvaa verorasitusta. Toinen, samaan päämäärään tähtäävä keino on hoito- ja hoivajärjestelmän tuottavuuden parantaminen, jonka ansiosta aktiiviväestö voi selviytyä velvoitteestaan pienemmin resurssein.

Eliniän pitenemisen aiheuttaman kestävyysongelman tasapuolinen ratkaisu edellyttää puolestaan työurien pidentämistä. Tällä tavalla voidaan estää työllisyysasteen alenemista ja ylläpitää tasapainoa työssä ja sen ulkopuolella olevien väestönsien välillä. Vanhuuseläkeiän suhteuttaminen elinajanodotteeseen olisi tässä tapauksessa loogista.

Julkisen talouden vahvistamisella on kiire

Demografisen muutoksen nopeus merkitsee meillä sitä, että julkisen talouden kestävyuden turvaamiseksi tehtävillä toimilla on kiire. Koska kestävyysvaje on ehtinyt kohota erittäin suureksi, 5½ prosenttiin bruttokansantuotteesta, on realistista asettaa tavoitteeksi, että vaje saataisiin poistetuksi alkaneen vuosikymmenen kuluessa. Vuosikymmenen lopussa koko julkisen talouden rahoitusasema olisi siis lähellä kestävyuden turvaavaa tasoa, 4 % bruttokansantuotteesta. Koska demografinen muutos etenee meillä jo hyvää vauhtia, sopeutumisen olisi kuitenkin oltava vuosikymmenen sisällä etupainotteista. Myös julkisen talouden jatkuvan velkaantumisen hidastaminen ja katkaiseminen edellyttävät nopeaa julkisen talouden rahoitusaseman vahvistamista. Julkisten menojen rakenne ja taso eivät voi jäädä entiselleen, vaan ne täytyy sopeuttaa uusien olosuhteiden vaatimuksiin. Kunnianhimoisin tavoite tulisi asettaa vuosikymmenen alkupuolisko, siis seuraavaa vaalikautta koskevaksi.

Sopeutumisaiakataulun ohella toinen kannanottoa vaativa kysymys koskee keinojen painotusta julkisen talouden tasapainon välittömän vahvistamisen sekä rakenteellisten toimien kesken. Demografista muutosta hallitsee meillä parin seuraavan vuosikymmenen ajan suurten ikäluokkien siirtyminen vanhusväestön piiriin. Tällä perusteella toimenpiteissä tulisi keskittyä julkisen talouden rahoitustasapainon vahvistamiseen sekä julkisen sektorin ja erityisesti hoito- ja hoivapalveluiden tuottavuutta kohottaviin toimiin. Rahoitustasapainon nopeaa vahvistamista puoltaa myös se, että kriisin jälkeisessä, sekä rahoitusmarkkinoiden että reaalityökalouden suhteen levottomassa kansainvälisessä ympäristössä suureen julkisen talouden alijäämään ja nopeaan velkaantumiseen liittyy erityisen suuria riskejä.

Uusista, julkisen talouden kestävyyttä vahvistavista rakenteellisista uudistuksista ei toistaiseksi ole päätöksiä. Tästä syystä on perusteltua lähteä siitä, että kestävyysongelman ratkaisu perustuu ensimmäisessä vaiheessa, vuoteen 2015 mennessä ensi sijassa julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaliijäämän supistamiseen varaan. Tältä osin on puolestaan etusijalla kriisistä pahiten kärsineen

valtionalouden vahvistaminen. Jotta kestävyysvaje tulisi kurotuksi umpeen etupainotteisesti alkaneen vuosikymmenen kuluessa, tulisi tavoitteeksi asettaa, että valtiontalous on lähellä rakenteellista tasapainoa v. 2015. Koska lähtökohtana on valtiontalouden raskas alijäämä, edellyttää tämä sopeutusaikataulu sitä, että valtiontalouden rakenteellista tasapainoa vahvistettaisiin seuraavan hallituskauden (2011-2015) aikana keskimäärin noin 1,5 mrd. eurolla vuodessa. Seuraavan hallituksen tulisi sopia sellaisista tulo- ja menoperusteista koskevista ratkaisuksista, joilla tämä tavoite voidaan saavuttaa taloudelliselta ja sosiaaliselta kannalta mahdollisimman pienin kustannuksin. Menoja tulisi arvioida kaikilta osin kriittisesti. Verotuksen osalta tulisi puolestaan pyrkiä ratkaisuihin, joista koituvat haitat taloudellisen tehokkuuden heikkenemisenä jäisivät mahdollisimman pieniksi.

Valtiontalouden tasapainotusurakkaa voidaan helpottaa rakenteellisin uudistuksin. Olisikin erittäin tärkeää saada pikaisesti aikaan päätöksiä kestävyysvajetta supistavista rakenteellisista toimita. Näistä kiireellisimpiä ovat kuntien järjestämistä vastuulla olevien hoito- ja hoivapalvelujen toimivuutta ja tuottavuutta parantavat toimet. Lisäksi lakisäätöissä ansioeläkejärjestelmässämme vallitsee viime vuosikymmenen puolivälissä toteutettujen uudistusten jälkeenkin vielä mittava eläkevakuutusmaksujen korotuspaine. Jos julkisen palvelujärjestelmän tuottavuutta kohottavista tai eläkkeelle siirtymistä myöhentävistä tai muista työuria pidentävistä ja niiden katkoksia vähentävistä ratkaisuista saadaan aikaan päätöksiä, ne voidaan ottaa huomioon valtiontalouden tasapainotusaikataulua lieventävinä tekijöinä. Kiireellisyytensä ohella julkisen palvelujärjestelmän tuottavuutta ja työurien kestoja pidentävät rakenteelliset toimet ovat perusteltuja myös siksi, että ne ovat kestävyysvajeen supistamisen kannalta tehokkaampia kuin esimerkiksi yleisen tuottavuuden kohottaminen. Hyvinvointipalvelujen tuottavuuden kohottaminen 0,25 prosenttiyksiköllä pienentäisi kestävyysvajetta yhdellä prosenttiyksiköllä, kun taas vastaavan suuruiseen vajeen supistamiseen tarvittaisiin yleisessä tuottavuudessa 1,25 prosenttiyksikön kohottaminen perusuraan verrattuna (taulukko 1.2)

Kestävyyttä on vahvistettava myös myöhemmin

Edellä vuosikymmenen alkupuolelle hahmotellun sopeutusaikataulun toteutuminen ei vielä merkitsisi julkisen talouden kestävyysongelman ratkeamista.

Taulukko 1.2. Eri tekijöiden vaikutukset kestävyysvajeeseen

Herkkyy-laskelma:	Perus-uran oletus	Kestävyysvaje pieneneisi 1 prosenttiyksiköllä, jos muutos perusuraan olisi
Yleisen tuottavuuden nousu	1,75 %	+1,25 %-yksikköä / v
Hyvinvointipalvelujen tuottavuuden nosto	0	+0,25 %-yksikköä / v
Työurien pidentäminen vuoteen 2060 mennessä	2 vuotta	+1 vuosi
Maahanmuuton lisääminen	15 000 / v	+10 000 / v
Syntyvyyden nousu (hedelmällisyysluku)	1,85	+0,5
Sijoitusten tuottoasteen muutos	4 %	+0,9 %-yksikköä

Tarkastelu on tehty STM:n SOME-mallilla

Noin 1½ prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta vastaavat toimet jäisivät vielä vuosikymmenen jälkipuoliskolla toteutettaviksi. Näissä toimissa voisivat vuosikymmenen alkupuoliskoa enemmän painottua rakenteelliset uudistukset.

Julkisten menojen kasvupaineet lisääntyvät jatkuvasti, kun väestön elinajanodote kasvaa. Tämä edellyttää tulevaisuudessakin julkiselta tulonsiirto- ja palvelujärjestelmältä jatkuvia sopeuttamistoimia. Erityisen tärkeää olisi, että yhteiskunnassa päästäisiin sopuun tarpeesta sopeuttaa keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä väestön elinajanodotteen muutoksiin. Tämä edellyttää sitä, että lakisääteistä vanhuuseläkeikää sekä erilaisia siihen kytköksissä olevia jousto- ja muita erityisjärjestelyjä tarkistetaan aika ajoin. Kun nykyinen työeläkejärjestelmä viisikymmentä vuotta sitten säädettiin, keskimääräinen elinikä oli noin kymmenen vuotta lyhyempi kuin nykyään. Elinajanodotteen kasvu tulee jatkumaan tulevaisuudessakin samaa vauhtia, kaksi vuotta vuosikymmentä kohden. On selvää, että sukupolvien välinen tulonjako vääristyy, jos lähtökohdiltaan lähinnä jakojärjestelmään perustuvassa eläkejärjestelmässämme eläkkeellesiirtymisikä säilytetään muuttumattomana.

Finanssipoliitiikan säännöstöä on vahvistettava

Finanssipoliittista päätöksentekojärjestelmää on eri maissa tuettu erilaisin, etukäteen sovituin säännöin. Tällaisten sääntöjen tarkoituksena on vahvistaa finanssipoliitiikan uskottavuutta sekä lisätä sen ennakoitavuutta yksityisen sektorin samoin kuin julkisen hallinnon eri osapuolten kannalta. Suomessa tässä tarkoituksessa ovat 1990-luvun alkupuoliskolta lähtien olleet käytössä valtiontalouden menokehykset. Niistä on saatu hyviä kokemuksia valtion menotalouden kurinalaisuuden ja ennakoitavuuden vahvistajana erityisesti v. 2003 toteutettujen uudistusten jälkeen. Menokehysjärjestelmä koetaan poliittisesti sitovaksi. Sen avulla voidaan säädellä tehokkaasti valtion kokonaismenojen kehitystä. Samalla järjestelmä mahdollistaa menopuolen osalta suhdannekehitystä tasoittavan julkisen talouden automatiikan, kun esimerkiksi työttömyyden suhdanneluonteisesta vaihtelusta aiheutuvat menot eivät kuulu kehysrajoitteen piiriin. Selvää näyttöä ei ole liioin siitä, että menokehykset olisivat estäneet aktiivisen suhdannepoliitiikan harjoittamisen.

Kehysmenettely on osoittanut toimivuutensa. Se muodostaa jatkossakin finanssipoliittisen päätöksentekojärjestelmän luontevan perustan. Eri syistä esiin nousevien, järjestelmän yksityiskohtia koskevien teknisten tarkistustarpeiden ohella on jatkossa syytä kiinnittää huomiota siihen, että muu finanssipoliittinen päätöksenteko kytkeytyy johdonmukaisesti yhteen kehysmenettelyn kanssa julkisen talouden kestävyyttä ja kokonaistaloudellista vakautta tukevaksi kokonaisuudeksi.

Finanssipoliittisessa päätöksenteossa korostuu tulevaisuudessa julkisen talouden kestävyysnäkökohta. Tämä puolestaan kiteytyy julkisen velkaantumisen hal-

littavuuden näkökulmasta asetetuksi valtiontalouden rakenteellisen rahoitustasapainon tavoitteeksi. On välttämätöntä, että menokehykset ovat sopusoinnussa tämän tasapainotavoitteen kanssa. Samalla on toivottavaa, että hallitusohjelma muodostaa sekä menoihin että tuloperusteisiin suunniteltujen muutosten osalta yhteneväisen kokonaisuuden. Valtiontalouden rakenteellisen tasapainon tavoitteen, menokehysten ja veroperustemuutosten tulisi muodostaa johdonmukainen finanssipoliittinen ohjelma, joka tukee tehokkaasti taloudellista kasvua, työllisyyttä ja julkisen talouden kestävyyttä.

Finanssipoliittista ohjelmaa toteutetaan vaalikauden aikana vuosittaisin, ennen kaikkea budjettia koskevin päätöksiin. Ohjelmalle asetettujen tavoitteiden toteutumista tulee luonnollisesti seurata näiden päätösten yhteydessä. Alkaneella julkisen talouden kestävyuden turvaamisen kannalta kriittisellä vuosikymmenellä on erityisen tärkeää, että kestävyuden turvaavan julkisen talouden tilan saavuttamiselle asetettu aikataulu toteutuu. Etukäteen arvioitua paremmasta talouskehityksestä aiheutuva julkisen talouden vahvistuminen tulisi käyttää alijäämän supistamiseen. Näin kestävyysvaje saataisiin kurotuksi umpeen alkuperäistä aikataulua nopeammin, ja sen julkisen talouden hallittavuudelle aiheuttamat riskit poistuisivat.

Laaja poliittinen sitoutuminen finanssipoliittikan tavoitteisiin ja toimeenpanoninstituutioihin tukee politiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Mitä laajemmin poliittinen päätöksentekokulttuuri sisäistää menokehysten perustalle rakentuvan finanssipoliittisen järjestelmän, sitä joustavammin tämä voi toimia esimerkiksi menojen uudelleen kohdentamisen osalta.

Kuntapalvelujen tuottavuus avaintekijöitä kestävyiden kannalta

Kuntien järjestämien vanhusväestön hoito- ja hoivapalvelujen työn tuottavuuskehitys on pitkään ollut pääosin negatiivista. Kehityssuunnan kääntäminen on yksi avaintekijöistä koko julkisen talouden kestävyysongelman ratkaisemisessa. Julkisten hyvinvointipalvelujen tuottavuuden kohottaminen on kuitenkin – tätä on syytä erityisesti korostaa – vaikeaa, kun vielä lisäksi palvelujen laadun parantamiseen kohdistuu perusteltuja vaatimuksia. Jos työn tuottavuutta ei pystytä lisäämään, kuntien henkilöstötarve vastaisi noin puolta ja paikoittain jopa valtaosaa työmarkkinoille tulevista uusista tarjokkaista. Korkeamman tuottavuuden toimialojen kasvu yksityisellä sektorilla tyrehtyisi työvoiman puutteeseen, ja kansantalouden tuottavuuskehitys heikkenisi.

Suomen hajanainen kuntarakenne on alkanut valtion toimenpiteiden vauhdittamana muuttua. Kuntien yhdistymisiä ja uusia, toimivia yhteistyöjärjestelyjä tarvitaan kuntapalvelujen tuottavuustyön perustaksi kuitenkin edelleen. Erityisen keskeistä on suurten kaupunkiseutujen kunnallisen rakenteen eheyttäminen. Kuntarakenteen kehittämässä on samalla kiinnitettävä huomiota siihen, että ratkaisut todella realisoituvat nopeasti palvelujärjestelmän tuottavuuden parantumisena.

Sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteissa on tarpeen päästä sekä väestöpohjallisesti että rahoitusvastuun kannalta riittävän suuriin, tehokkaasti johdettuihin kokonaisuuksiin. Erityistä huomiota on kiinnitettävä sosiaalitoimen, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon sujuvaan yhteistyöhön ja toimiviin hoitoketjuihin. On tärkeää aikaansaada nopeasti yhteisymmärrys pysyvistä lainsäädännöstä, jonka pohjalle palvelujärjestelmien kehittäminen kunnissa voidaan perustaa.

Tietojärjestelmien kehittämisessä on päästävä eroon hajanaisuudesta

Tieto- ja viestintäteknikan hyödyntäminen tarjoaa suuria mahdollisuuksia julkisen palvelujärjestelmän tuottavuuden kehittämiseksi palvelujen laatua parantavalla tavalla. Kuntien valmius tietojärjestelmien kehittämiseen on meillä ollut hyvä, ja ne ovat kasvattaneet nopeasti tähän työhön suunnattuja määrärahoja. Kehittämistyötä on kuitenkin vaivannut lyhytjännitteisyys ja hajanaisuus. Järjestelmien yhteentoimivuus on monilta osin heikkoa.

Jotta uusi tieto- ja viestintäteknikka voisi antaa nykyistä tehokkaamman panoksen julkisten palvelujen tuottavuuden ja laadun parantamiseen, tarvitaan kunnissa tapahtuvan kehittämisen pohjaksi nopeasti yhtenäiset kansalliset perusratkaisut ja toimintamallit. Valtion toimet ovat tässä suhteessa avainasemassa. Kun hallinnon kehittämistoimet on koottu valtiovarainministeriöön, lähtökohdat ohjauksen tehostamiselle ovat olemassa. Eri tahoilla menossa olevat kehittämishankkeet on kuitenkin saatava toimimaan saumattomasti yhteen, ja niiden etenemistä on nopeutettava.

Kuntatalouden rahoitusta on uudistettava

Vaikka kuntapalvelujen tuottavuuden kohottamistyössä onnistuttaisiinkin hyvin, on realistista lähteä siitä, että kuntien järjestämien hyvinvointipalvelujen BKT-osuus tulee kasvamaan väestön ikääntymisen myötä. Tuottavuustyössä epäonnistuminen merkitsisi suurta korotuspainetta kuntien keräämiin veroihin ja maksuihin, kun kunnat rahoittavat meillä menoistaan valtaosan, noin neljä viidennestä, omilla vero-, maksu- yms. tuloillaan. Ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvun rahoittaminen nykyiseen tapaan merkitsisi verojärjestelmässämme suurta rakenteellista muutosta. Jos arvion pohjana olevan peruslaskelman mukainen kehitys toteutuisi ja kuntien palvelumenojen kasvu rahoitettaisiin esimerkiksi kunnallisverotusta kiristämällä, näyttäisi keskimääräiseen kunnallisveroprosenttiin kohdistuvan jopa 7 prosenttiyksikön korotustarve jo vuoteen 2030 mennessä. Kun eläkemenojen kasvu merkitsee samalla sitä, että myös työeläkemaksuissa on edessä mittava korotustarve, merkitsisi peruslaskelman mukainen kehitys sitä, että palkkasumman perusteella kerättävien sosiaaliturvamaksujen ja kunnallisveron osuus kokonaisverotuksesta kasvaisi jyrkästi (*kuvio 1.4*).

Tätä ongelmallista kehityssuuntaa ei liioin voida ehkäistä kunnallisen verotuksen rakennetta muuttamalla. Kuntien yhteisövero-osuudesta olisi pikemminkin päästävä eroon, koska se jo nykyisellään kärjistää pahasti peruspalvelujärjestelmän vakauden ja ennakoitavuuden kanssa ristiriidassa olevaa kuntatalouden tulojen epävakautta. Myös mahdollisuudet useimpien muiden kunnallisten verojen tai maksujen korottamiseen ovat rajalliset. Merkittäviä kuntien omien tulojen lisäämismahdollisuuksia tarjoaa lähinnä vain kiinteistövero, joka vakaana, paikallisena ja liikkumattomana verotuskohteena sopiikin hyvin kuntatasolla kerättäväksi. Välilliset verot ja pääomaverot sopivat luontevimmin valtion kerättäviksi, samoin progressiivinen, ansiotuloista kohoavan asteikon mukaan perittävä tulovero.

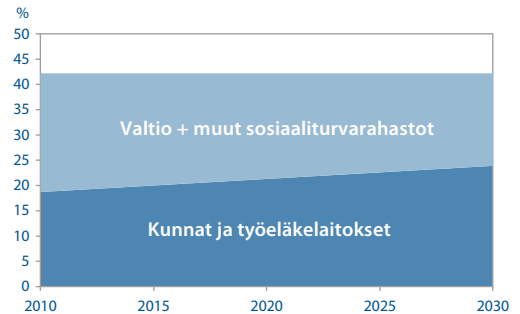
Rajoitetut mahdollisuudet kuntien omien vero- ja maksutulosten lisäämiseen merkitsevät sitä, että valtionosuuksien suhteellisen merkityksen lisäämiseen kohdistuu suuria paineita. Samalla olisi pidettävä huoli siitä, että valtionosuusjärjestelmä kannustaa kuntia nykyistä vielä paremmin tehokkaisiin, väestörakenteen muutoksen myötä tapahtuviin palvelutarpeiden muutoksiin joustavasti reagoiviin ratkaisuihin.

Julkisen talouden kestävyys edellyttää tehokkaampaa kuntatalouden ohjausta

Julkisen talouden kestävyys turvaaminen kansantalouden kantokykyyn sopeutetulla tavalla on lähinnä valtion huoli. Kun kestävyysongelmat toisaalta ilmenevät menojen nousupaineena etupäässä eläkejärjestelmässä ja kuntataloudessa, merkitsee tämä sitä, että valtion on tukeuduttava kestävyyttä turvaavissa toimissaan lähinnä välillisiin ratkaisuihin. Kuntatalouden osalta tässä on kysymys ensi sijassa valtionosuusjärjestelmän koko kuntataloutta ohjaavan vaikutuksen tehostamisesta.

Valtionosuuksien perustana olevat palvelujen laskennalliset kustannukset tarkistetaan määräajoin toteutuneiden kustannusten mukaisiksi. Nykyisten, vuonna 2008 ensi kertaa sovellettujen säännösten mukaan kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä lailla tehtävä valtionosuusprosentin määrittäminen tapahtuu kokonaisarvioinnin pohjalta, jolloin hallituksen lähtökohtana on ottaa huomioon useita kuntapalveluiden, kuntatalouden ja koko julkisen talouden kehitykseen vaikuttavia tekijöitä. Tätä harkinnanvaraa on jatkossa syytä käyttää kuntatalouden rahoituksen pitämiseksi palvelujen tuottavuustavoitteiden mukaisella tasolla. Tarkistukset voitaisiin jaksottaa kuntatalouden vakautta tukevalla tavalla.

Kuvio 1.4. Veroaste



Lähde: VM

Myös pidemmälle menevää valtionosuusjärjestelmän uudistamista voitaisiin harkita. Nykyisen järjestelmän pohjana oleva kiinteä kustannustenjako sopii huonosti lähivuosisikymmeninä toteutuvaan muutokseen, jossa vanhusväestölle suunnattujen kunnallisten palvelujen tarve kasvaa, eikä kunnallisten verojen tuoton merkittävä lisääminen ole toisaalta järkevää. Valtionosuuden maltillinen lisääminen kunnallisten palveluiden rahoittamisessa olisi siten perusteltua. Myös nelivuotiskausittain ja pääsääntöisesti jälkikäteen maksettavaan kustannustenjaon tarkistukseen liittyy riski kuntatalouden epävakauden ja suhdanneherkkyyden kärjistymisestä.

Olisikin syytä selvittää, voidaanko valtionosuusjärjestelmää kehittää sellaiseksi, että kuntapalvelujen rahoittamiseen vaikuttavia tekijöitä voitaisiin ottaa valtionosuuksien asettamisessa nykyistä paremmin huomioon ennakkoon. Näin voitaisiin välttää suuria, jälkikäteisiä ja ajankohtaiseen tilanteeseen usein huonosti sopivia korjausliikkeitä. Samalla järjestelmän ohjaavaa vaikutusta voitaisiin tehostaa ja lisätä esimerkiksi palvelujärjestelmän tuottavuudelle asetettävien tavoitteiden painoarvoa.

Yhden harkinnanarvoisen vaihtoehdon voisi tarjota peruspalveluohjelman kehittäminen kuntatalouden tulokehysten suuntaan. Tätä ovat esittäneet myös monet Suomen talouspolitiikkaa arvioineet kansainväliset järjestöt. Vaihtoehto merkitsisi sitä, että valtionosuuksien muutostarpeita arvioitaisiin säännöllisesti kuntien palveluvelvoitteiden muutosten, suhdannetilanteen sekä kunnallisten verojen ja maksujen rakenteellisen kehittämistarpeen näkökulmasta. Näin valtionosuudet voisivat toimia nykyistä paremmin kuntatalouden ohjauksen välineenä. Valtionosuuksin voitaisiin myös tasoittaa kuntien veropohjan suhdanneluonteisista siirtymistä aiheutuvia kuntien tulojen muutoksia. Tällaiseen ratkaisumalliin liittyy monia lisäselvitystä vaativia ja avoimia kysymyksiä. Julkisen talouden kestävyys palauttaminen hyvinvointijärjestelmämme peruspiirteet turvaavalla tavalla on kuitenkin yhteiskunnallemme niin suuri haaste, että sen ratkaisemiseksi on tarpeen nostaa keskusteluun ennakkoluulottomasti myös uusia vaihtoehtoja.

Myös kuntatalouden sisäistä ohjausta on kehitettävä

Kuntatalouden sopeuttaminen ikärakenteen muutokseen ja toipuminen talouskriisistä edellyttävät taloudellisen ohjausjärjestelmän kehittämistä myös yksittäisten kuntien tasolla. Sisäisen ohjauksen tehokkuuden parantamiseksi tulisi arvioida esimerkiksi kunnan johtamisjärjestelmää, kunnan talouden tasapainotussäännösten toimivuutta sekä kuntakonsernin sisäistä ohjausjärjestelmää.

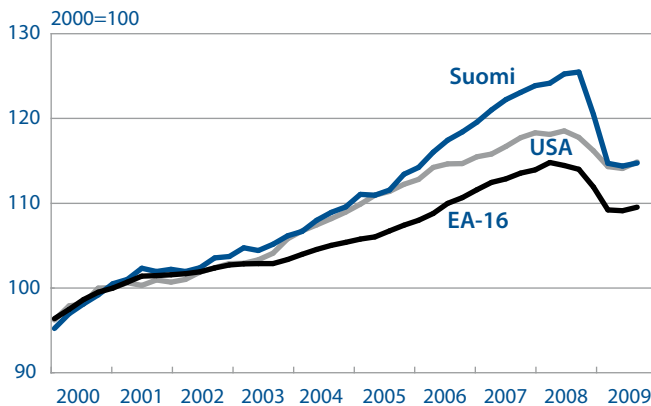
2 Kansantalouden tila ja haasteet talouskriisin jälkeen

2.1 Kansainvälinen talouskriisi ja Suomi

Taantuma iski Suomeen ennakoitua kovemmin

Kun kansainväliset rahoitusmarkkinat alkoivat osoittaa lisääntyviä levottomuuden merkkejä, arvioitiin Suomessa vielä vuoden 2008 loppupuoliskolla, ettei kansainväliseen talouteen iskenyt rahoituskriisi kohdistu Suomeen erityisellä voimalla mm. ylijäämäisen julkisen talouden, terveen pankkijärjestelmän ja taseiltaan vahvan yrityssektorin ansiosta. Viime vuoden alussa näistä toiveikkaista arvioista jouduttiin nopeasti luopumaan. Paljastui, että vuoden 2008 loppusyksystä kärjistyneen likviditeettikadon seurauksena maailmankauppa oli romahtanut ennennäkemättömän jyrkästi. Suomen vienti ja teollisuustuotanto joutuivat syöksykierteeseen. Myös kotimainen kysyntä – rakentaminen, muut investoinnit sekä yksityinen kulutus – supistui paljon arvioitua nopeammin. Bruttokansantuote supistui meillä v. 2009 arviolta yli 7 %. Tämä pudotus tuotannon tasossa on tuntuvasti suurempi kuin euroalueella tai Yhdysvalloissa (*kuvio 2.1*). Myös kuluvan vuoden kasvunäkymät arvioidaan meillä EU-maiden keskimäärää heikommiksi.

Kuvio 2.1. Suomi, USA, euroalue, BKT:n määrä, kausitasoitettu



Lähde: Tilastokeskus, Eurostat.

Miksi näin kävi?

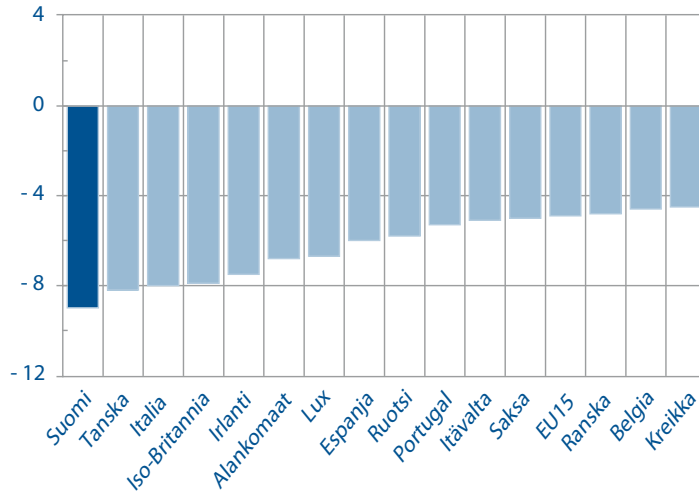
Viime vuoden osalta tapahtuneen romahduksen syistä vallitsee yleisellä tasolla varsin yhtenäinen käsitys. Maailmankaupan vapaapudotus viime vuoden lopulla ja tämän vuoden alussa tuli yllätyksenä kaikille sekä meillä että muualla. Suomen vienti on painottunut paljolti investointitavaroita tai muita välillisesti investointikysynnästä riippuvia hyödykkeitä tuottaviin suuryrityksiin, mikä merkitsi sitä, että maailmankaupan romahdus iski suurella painolla juuri Suomen vientituotantoon. Suuressa osassa vientisektoriamme, lähinnä elektroniikka- ja metsäteollisuudessa, on lisäksi meneillään rakennemuutos. Tämä merkitsee Suomessa sijaitsevan tuotantokapasiteetin pienenemistä määrään, jonka tarkka mitta selviää vasta tulevaisuudessa. Vientikapasiteettimme kokoon ja sen käyttöasteeseen vaikuttavia päätöksiä ei liioin ole ollut omiaan vahvistamaan se, että muun kuin sähköteknisen teollisuuden hintakilpailukyky on alkanut rapautua. Maailmankaupan syöksykierre sekä sen äkillinen ja voimakas isku omaan vientiimme lisäsivät ymmärrettävästi kuluttajien varovaisuutta, mikä ilmeni kotitalouksien säästämisasteen kohoamisena ja yksityisen kulutuksen voimakkaana alenemisena. Kysytänäkymien jyrkkä heikkeneminen, pankkien huoli luottotappioiden kasvusta, kiristyneet vakuusvaatimukset ja yritysten lisääntynyt varovaisuus merkitsivät puolestaan sitä, että rakentaminen ja muut investoinnit supistuivat jyrkästi.

Syöksykierrettä on pyritty hillitsemään talouspolitiikan keinoin poikkeuksellisen voimakkaasti. EKP:n rahapolitiikkaa on kevennetty, ja tämä on erityisesti juuri meillä näkyneet antolainauskorkojen nopeana alenemisena. Suomessa myös finanssipolitiikka oli viime vuonna voimakkaasti elvyttävää, kun verotusta kevennettiin, käynnistettiin laajamittaisia julkisia investointihankkeita ja työllisyyttä sekä viennin ja yritystoiminnan rahoitusta tuettiin lisäksi lukuisin kohdennetuin erityistoimin. Kaikki nämä eri elvytystoimet vaimensivat syöksykierteen voimakkuutta ja myötävaikuttivat siihen, että kokonaistuotanto näyttää kääntyneen viime vuoden lopulla varovaiseen nousuun. Kriisi on lähtöisin rajojemme ulkopuolelta ja talouteen negatiivisesti vaikuttavien tekijöiden paino on niin suuri, että itse perussuunnan kääntäminen oli pahimman kriisin aikana kotimaisen talouspolitiikan realististen vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa.

Suomen julkinen talous on heikentynyt erityisen voimakkaasti

Kriisin seurauksena Suomen lähtökohtaisesti vahva julkinen talous on heikentynyt jyrkästi. Viime vuonna julkisen talouden rahoitustasapainomme heikkenemisen arvioidaan olleen vanhoista EU:n jäsenmaista nopeinta bruttokansantuotteeseen suhteutettuna (*kuvio 2.2*).

Kuvio 2.2. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämän muutos 2010/2008 EU-15 maissa, suhteessa BKT:hen, %-yksikköä



Lähde: Komissio syyskuu 2009

Julkisen talouden kääntyminen alijäämäiseksi on aiheutunut ennen kaikkea valtiontalouden voimakkaasta heikentymisestä. Tähän ovat vuorostaan johtaneet päätösperäisten elvytystoimien ohella suhdannetilanteesta suoraan riippuvat ns. automaattiset vakauttajat, jotka vaikuttavat voimakkaasti valtiontalouden tuloihin. Valtiontalouden automatiikkaa on voimistanut entisestään suhdanneherkimpien verojen, kuten yhteisöveron ja pääomatuloista maksettavien verojen suhteellisen merkityksen kasvu. Valtionvelka lisääntyi v. 2009 noin 10 mrd. euroa, ja tänä vuonna sen arvioidaan kasvavan noin 13 mrd. eurolla noin 77 mrd. euroon.

Vuonna 2010 julkisyhteisöjen rahoitusaseman arvioidaan rikkovan ensimmäisen kerran EU:n talous- ja rahaliiton aikana EU:n perustamissopimuksen mukaisen 3 prosentin alijäämärajan. Valtaosa EU-maista on kuitenkin samassa tilanteessa ja useimmissa maissa julkisen talouden velkasuhde on tuntuvasti Suomea korkeampi. Suhteellinen asemamme vahvimpien julkisen talouden jäsenmaiden joukossa näyttäisi kuitenkin heikkenevän.

Talouden pohjaskosketus takana?

Viime vuoden osalta synkkään talouden kokonaiskuvaan sisältyy myös joitakin kirkkaampia sävyjä. Työttömyysasteen jääminen keskimäärin runsaaseen 8 prosenttiin viime vuonna oli vähemmän kuin kokonaistuotannon supistumisen perusteella olisi entisten lainalaisuuksien perusteella voinut päätellä.

Yritykset nimittäin turvautuivat irtisanomisten sijasta ennakoitua enemmän määräaikaisiin lomautuksiin sekä muihin työajan lyhentämiskeinoihin. Tähän myötävaikutti osaltaan ensiksikin se, että määräaikaisiin lomautuksiin tapahtuvaa työajan lyhentämistä tuetaan meillä työttömyysvakuutusjärjestelmän välityksellä. Oma vaikutuksensa oli myös sillä, että yritysten suhteellisen vahva tasetilanne, laajalti omaksuttu käsitys kriisin jäämisestä suhteellisen lyhytkestoiseksi samoin kuin tietoisuus osaavan työvoiman niukkuudesta tulevaisuudessa lisäsivät yritysten valmiutta työsuhteen ylläpitoon välittömän työvoiman tarpeen jyrkästä vähenemisestä huolimatta. Tämän käänköpuolena työn tuottavuus on alentunut kriisin aikana poikkeuksellisen paljon: viime vuonna keskimäärin 4½ % työntekijää kohden ja runsaan prosentin työtuntia kohden.

Avoimen työttömyyden kasvun pysyminen suhteellisen maltillisena on tukenut kuluttajien pysymistä verrattain levollisina oman taloutensa näkymien osalta. Suomen talouden voikin arvioida reagoivan verraten positiivisesti kansainvälisen talouden kasvuimpulsseihin, joskin viennin elpyminen jäänee rakennesyistä hitaammaksi. Kansainvälinen nousukausi voi kuitenkin jäädä odotettua heikommaksi. Jos tämän seurauksena Suomen viennin lähtö kasvuun viivästyy, lomautukset muuttuvat irtisanomisiksi, eikä työmarkkinoille pyrkiville nuorille avaudu uusia työpaikkoja. Tällöin kotimainen pessimismi voi alkaa uudelleen kärjistyä.

Taloudellisen kehityksen ehtoja muokkaavat meillä tällä vuosikymmenellä lisäksi monet meneillään olevat sekä kansainväliseen että Suomen talouteen liittyvät rakenteelliset muutokset. Yhdessä taluskriisistä irrottautumisen sekä kriisin pidempiaikaisten seurausten kanssa nämä asettavat talouspolitiikan uusien, vaativien kysymysten eteen.

2.2 Uuden vuosikymmenen talouspoliittiset haasteet

Kriisistä palautuminen, myöhemmän suhdannekehityksen hallinta sekä sopeutuminen pidemmän ajan rakenteellisiin muutoksiin asettavat alkaneen vuosikymmenen talouspolitiikan vastattavaksi vaativia, monessa suhteessa uusia ja keskenään yhteen kietoutuneita kysymyksiä:

- Viime vuosikymmentä häiriöalttiimpi ja epävakaampi *kansainvälinen ympäristö*, jossa on lisäksi meneillään kasvutekijöiden alueelliseen uudelleen ryhmittymiseen liittyvä rakenteellinen muutos
- Vuosikymmenen lopun *taluskriisistä irrottautuminen* sekä kriisin pysyväsäluonteisten hättävähäikutusten minimointi
- Kansantalouden *vakaustekijöiden vahvistaminen* ja sen ulkoisen haavoittuvuuden vähentäminen

- *Taloudellisen kasvun vahvistaminen* sekä uusien, innovaatioperustaisten kasvutekijöiden paikantaminen
- *Ilmastonmuutoksen edellyttämät torjunta- ja sopeutumistoimet*, osallistuminen kansainväliseen ilmastopoliittikkaan sekä oman tuotantorakenteen sopeuttaminen ilmastopoliittikan ehtoihin
- *Väestörakenteen muutokseen sopeutuminen ja tähän liittyvän julkisen talouden kestävyysongelman ratkaiseminen.*

Tämä raportti keskittyy väestön ikääntymisen julkiselle taloudelle asettaman haasteen ja sen ratkaisukeinojen arviointiin. Koska edellä esitetyn talouspolitiikan asialistan muut kysymykset liittyvät monin tavoin julkisen talouden kestävyysongelmaan ja säätelevät samalla sen ratkaisemisedellytyksiä, on paikallaan käsitellä ensiksi lyhyesti niitä.

2.2.1 Yhteiset kansainväliset haasteet

Uskottava irtaantumisstrategia saatava aikaan...

Taloushistoria osoittaa, että finanssikriiseistä toipuminen on yleensäkin hidasta ja häiriöille altista. Kriisin ennennäkemättömän nopeasti saavuttaneet maailmanlaajuiset mittasuhteet tähdentävät elpymiseen liittyviä riskejä entisestään. Pankkisektorin tila on monelta osin yhä epäselvä, ja vielä realisoitumassa olevat luottotappiot voivat monessa maassa asettaa sen vakauden kyseenalaiseksi.

Kansainvälisen talouden vakauttamisessa kriisin jälkeen on keskeistä, että voidaan sopia johdonmukaisesta useampien vuosien mittaisesta irtaantumisstrategiasta, johon sisältyy myös yhteisymmärrys kansainvälisen rahoitusjärjestelmän tiukemmasta sääntelystä ja tiiviimmästä valvonnasta. Sääntöjen uudistamisen kannalta keskeisellä sijalla on globaali G20-tason yhteistyö, joka on saanut nopeasti merkitystä ja johon kansainväliset talousjärjestöt kuten IMF ja OECD tuovat oman tärkeän panoksensa. Myös EU:lla on sekä unionin tasolla että niiden jäsenvaltioiden toimesta, jotka suoranaisesti osallistuvat G20-yhteistyöhön keskeinen rooli tässä valmistelussa.

Valvontaa on lisättävä ja tehostettava kaikilla tasoilla samalla kun rahoitusjärjestelmää uudistetaan entistä läpinäkyvämmäksi ja avoimemmaksi. Euroopan tasolla uudet järjestelyt merkitsevät uusien makrovakautta seuraavien elimien muodostamista, mikä mahdollistaa entistä tehokkaamman rajat ylittävän rahoitusmarkkinoiden valvonnan. Nämä kaikki toimenpiteet ovat tärkeitä myös sen vuoksi, että kriisin aikana käyttöön otettuihin massiivisiin elvytystoimiin ja pelastusoperaatioihin sisältyy potentiaalisia uuden kriisin aiheita, jotka on pysyttävä torjumaan. Kriisin jälkeinen aika tuskin tulee olemaan kovin vakaata.

Erityinen riski on se, että ongelmat toistuvat tilanteessa, jossa useimmat valtiot ovat jo käyttäneet mittavat pelastusoperaatiot mahdollistavan liikkumavaransa. Uskottavien irtaantumisstrategioiden aikaansaaminen edellyttääkin tiivistä sekä valtioiden että instituutioiden väliset rajat ylittävää yhteistyötä ja informaation vaihtoa. Finanssipolitiikan rooli on tässä keskeinen, koska viime kädessä julkinen valta ja talous kantavat vastuun vakauden ja kestävyuden ylläpitämisestä. Tämän vuoksi on syntynyt tarve vahvistaa budjettipolitiikan kehikkoja ja sen pitkän sekä keskipitkän aikavälin orientaatiota.

Irtautumisstrategian kiireellisimpänä vaiheena on pankkisektorin likviditeetin ja vakavaraisuuden turvaamiseksi käyttöön otettujen poikkeuksellisten toimien purkaminen. Tämä on tarpeen poikkeusjärjestelyjen turvin tapahtuvan keinottelun mahdollisuuksien sulkemiseksi. Samalla rahoitusmarkkinoiden rakennetta on kehitettävä. Pankkien ja muiden rahoituslaitosten vakavaraisuutta, maksuvalmiutta ja muita toiminnallisia pelisääntöjä on uusittava. Uudistusten suuntaviivoiksi on esitetty toisistaan enemmän tai vähemmän poikkeavia ehdotuksia, eikä konkreettisiin uudistustoimiin yltävään yksimielisyyteen ole kansainvälisessä neuvonpidossa vielä päästy. Näillä ratkaisuilla on kuitenkin kiire.

...ja velkaantumista hillittävä

Elpymisen jatkumisen varmistuttua on edessä myös rahapolitiikan asteittainen kiristäminen inflaationäkymien sekä pitkien korko- ja valuuttamarkkinoiden vakauttamiseksi. Vielä paljolti hauraan talouskasvun turvaamiseksi olisi suotavaa, että rahapolitiikan kiristämistä ei käynnistettäisi liian aikaisessa vaiheessa. Tätä kiireellisempiä ovatkin finanssipoliittiset ratkaisut luotamuksen vahvistamiseksi ja julkisten talouksien velkaantumiskierteen katkaisemiseksi. Esimerkiksi euroalueen osalta velkasuhde kohoaa lähivuosina lähes viidenneksen, yli 80 prosenttiin BKT:sta tai selvästi sen ylikin, mikäli pankkituet ja -takuut, joihin eri maissa on sitouduttu, lankeavat maksettavaksi. Näissä oloissa on hyvin mahdollista, että viime vuoden alkupuolella koetut markkinapaineet palaavat ja näkyvät taas korkoerojen kasvuna sen jälkeen, kun rahapolitiikassa luovutaan likviditeettiä vahvistavista poikkeustoimista. Julkisen taloutensa tilan osalta heikoimpien euromaiden velkapapereiden noteeraukset ovatkin viime aikoina heikentyneet.

Mikäli julkisten talouksien kehityssuunta ei muutu, uhkaa velan BKT-osuus kohota euroalueella entisestään. Tällöin velanhoitomenojen kasvu söisi rakenteellisesti tilaa muilta julkisilta menoilta ja syrjäyttäisi lainamarkkinoilla yksityisen sektorin kasvua tukevat investointitarpeet. Vaikka julkiselle velkaantumiselle ei periaatteessa olekaan ehdotonta ylärajaa, nousee velkaantumisen hillintä näissä oloissa yhtä kaikki alkaneen vuosikymmenen avainkysymykseksi. Mittavien alijäämien vuoksi irtaantuminen ja julkisen talouden tilan korjaantuminen tulevat ulottumaan useiden vuosien jaksolle. Varsinkin kaikkein vel-

kaantuneimpiin maihin, myös Euroopassa kohdistuu jo nyt suuria riskejä. Täten pikaiset, uskottavat ja koordinoituidet linjaukset velkaantumisen vähentämisestä ovat markkinatilanteen rauhoittamiseksi kipeästi tarpeen.

Mitä pidemmälle julkista taloutta vahvistavia uudistuksia lykätään, sitä suuremmaksi kasvaa riski, että markkinoiden epäluottamus pakottaa maat toimiin, joilla politiikan uskottavuutta ja julkista taloutta joudutaan vahvistamaan menoleikkauksien, veronkorotusten ja rakenneuudistusten avulla taloudellisesta tilanteesta piittaamatta. Monissa euroalueen maissa julkista velkaantumista voitiin tuntuvasti vähentää 1990-luvun lopulta aina viime vuosien talouskriisiin saakka hyvän talouskehityksen, sen myötä vahvistuvan luottamuksen sekä alentuvien rahoituskustannusten myötävaikutuksella. Nyt näiden reunaehtojen vaikutus voi muodostua pikemminkin päinvastaiseksi ja ongelmaa kärjistäväksi. Julkisen talouden tervehdyttämisessä joudutaan siten etenemään vastatuuleen, ja hyödyt politiikan uudelleen lunastetusta uskottavuudesta saadaan vasta myöhemmin.

Tälläkin kriisillä voi olla pitkä varjo

Julkisten talouksien hallittavuutta vaikeuttaa lähivuosina se, että kriisi todennäköisesti alentaa pysyvästi voimavarojen täyskäyttöä vastaavaa *potentiaalisen tuotannon* tasoa. Kriisin seurauksena kasvanut työttömyys uhkaa jäädä ainakin Euroopassa osaksi pysyväksi, rakenteelliseksi työttömyydeksi ja alentaa siten osaltaan kansantalouden tuotantomahdollisuuksia. Samansuuntainen vaikutus on sillä, että investoinnit jäävät pitkäksi aikaa tavanomaista alhaisemmiksi ja aiheuttavat loven talouden pääomakantaan. Tuoreimmat Suomen talouskehitystä koskevat arviot vuosilta 2009–2011 viittaavat siihen, että sekä vienti että tuotannolliset investoinnit näyttävät elpyvän hyvin hitaasti ja jäävän selvästi kriisiä edeltäneen tasonsa alapuolelle. Toisin sanoen suhdannetaantumalle ominaista vastaliikettä, joka merkitsisi nopeaa toipumista, ei ole odotettavissa. Syyt ovat paljolti rakenteellisia.

Potentiaalisen tuotannon tason pysyvää alentumista koskevat arviot ovat luonnollisesti epävarmoja ja vaihtelevat suuresti. Kansainväliset taloudelliset järjestöt, esimerkiksi OECD, arvioivat, että tämä negatiivinen tasovaikutus asetuisi globaalisti 2-3 prosentin tietämiin. Euroopassa tasopudotuksen odotetaan kuitenkin muodostuvan selvästi korkeammaksi. Maiden välillä on kuitenkin suuria eroja. Komission arvion mukaan Suomessa tasopudotus on huomattavasti euroalueen keskiarvoa suurempi.

Kriisi voi hidastaa pysyvästi myös talouksien *kasvuvauhtia*. On pelättävissä, että sijoittajien varovaisuuden lisääntyessä riskialttiiden, esimerkiksi tutkimus- ja tuotekehitykseen suunnattujen investointien rahoitusehdot kiristyvät. Tämä uhkaa hidastaa kokonaistuottavuuden kasvua. Kriisin vaikutuksia potentiaalisen tuotannon kasvuun koskevat arviot ovat vielä epävarmempia kuin edellä kuvatut tasovaikutukset. Mutta on helppo ymmärtää, että pienikin

pysyvä alentuminen vuotuisessa kasvuvauhdissa poikii muutaman vuosikymmenen mittaan suuren tuotantotappion. OECD:n arvion mukaan kriisin aiheuttamasta kasvuvauhdin hidastumisesta koituva tuotantotappio voi kohota jo tämän vuosikymmenen aikana keskimäärin 5 prosentin tietämiin. Eurooppaa ja myös Suomea koskevat arviot ovat tässäkin suhteessa keskivertoa synkempiä.

Gloaalit tasapainottomuudet ratkaisematta

Alkaneen vuosikymmenen kasvuun vaikuttaa myös meneillään oleva globaalin kasvun *maantieteellisen painopisteen* siirtyminen Yhdysvalloista Kiinaan, Intiaan ja muutamaa muuhun nousevaan talouteen. Tähän kasvutekijöiden uudelleen jakoon liittyviä riskejä maailmantalouden kasvun ja vakauden kannalta lisää se, että globaalin talouskehityksen ehdot näyttävät samalla muuttuvan yhdestä kestävämmäksi osoittautuneesta asetelmasta toiseen, kestävyydeltään mahdollisesti yhtä uhanalaiseen.

Päättyneen vuosikymmenen globaalia talouskehitystä säätelivät pitkälti Yhdysvaltojen suureen budjettialijäämään, ulkoiseen velkaantumiseen, vahvaan dollariin sekä asuntojen ja muiden sijoituskohteiden hintojen nousuun nojannut kulutuskysynnän kasvu. Kriisin puhkeamiseen johti osaltaan se, että luottamus näiden keskenään pidemmän päälle ristiriitaisten kasvutekijöiden kestävyteen alkoi rakoilla.

Kriisiä pohjusti samalla toisensuuntainen, Kiinassa ja muissa kehittyvissä maissa käyntiin lähtenyt globaalin talouskehityksen kannalta yhtä lailla jännitteinen kehityssuunta. Yhdysvaltojen ja eräiden muiden vanhojen teollisuusmaiden nopea kysynnän kasvu ruokki kehittyvien maiden viennin kasvua. Näissä maissa oli 1990-luvulla koettujen finanssikriisien seurauksena puolestaan omaksuttu, vaihtotaseen ylijäämään ja valuuttareservien kasvattamiseen tähtäävä, aiemmissa yhteyksissä ”uusmerkantilistiseksi” kutsuttu talousstrategia. Vaihtotaseyliijäät puolestaan ylläpitivät globaaleilla rahoitusmarkkinoilla poikkeuksellisen alhaista reaalikorkoa ja mahdollistivat siten teollisuusmaiden samanaikaisen liikakulutuksen.

Nämä globaalin talouskehityksen jännitteet ovat uuden vuosikymmenen alkaessa ratkaisematta. Tämä uhkaa hidastaa maailmantalouden elpymistä. Gloaalit tasapainottomuudet ylläpitävät samalla valuuttakursseja kohtaan paineita, jotka voivat ennalta arvaamatta puhjeta raha- ja valuuttamarkkinoiden vaikeasti hallittavana levottomuutena. Jännitteet voivat pahimmillaan puhjeta myös kansainvälisinä kauppasotina ja protektionismina. Sekä globaalin talouskehityksen vakauden että maailmanlaajuisten elintasoerojen tasoittumisen kannalta olisi perusteltua, että maailmantalouden kasvun painopisteen vääjäämätön siirtyminen kehittyviin maihin, ja toivottavasti nopeassa tahdissa myös varsinaisiin kehitysmaihiin, merkitsisi samalla myös tähänastista voimakkaampaa kulutuksen, kotimaisen kysynnän ja tuonnin kasvua näissä maissa. Valuuttakurssien sopeutumisen ja kansainvälisen likviditeetin säätelyn tulisi osaltaan

tukea tätä kehitystä. Tällaisen, globaalin talouskehityksen jännitteitä purkavan ratkaisun avaimet ovat kuitenkin toistaiseksi löytymättä.

2.2.2 Kasvun ja vakauden erityishaasteet Suomelle

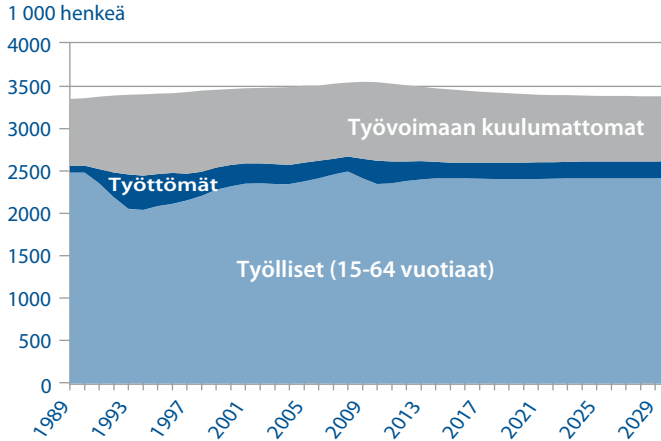
Oma taloudellinen kehityksemme on luonnollisesti kiinteästi sidoksissa edellä kuvattujen kasvun ja vakauden globaalien ongelmien ratkaisuun. Näiden avoimien kysymysten lisäksi omaa talouskehitystämme varjostavat kriisin jälkitilanteessa sekä pitkän aikaa, jopa vuosikymmeniä, sen jälkeen eräät oman tilanteemme erityispiirteet. Meidän on syytä varautua siihen, että monet taloudellisen kehityksen perusehdot, jotka ovat meidän tapauksessamme olleet toistaiseksi suhteellisen suotuisalla kannalla, kääntyvät vastaisuudessa kannaltamme pikemminkin kielteisiksi.

Työvoima vähenee...

Taluskriisistä irrottautumisessa nousee Suomen kannalta esiin kaksi *työmarkkinoittemme toimivuuteen* liittyvää kriittistä erityiskysymystä. Toinen näistä on rakenteellisen työttömyyden ja työvoiman tarjonnan supistumisen kohoamisen uhka. Suurten ikäluokkien siirtyminen vanhuuseläkeiän saavuttamisen myötä pois työvoimasta on omiaan helpottamaan välitöntä työttömyysongelmaa. Toisaalta työvoiman tarjontaa uhkaa kuitenkin supistaa ennenaikaisesti se, että kriisin oloissa työpaikoilla on työnantajien ja henkilöstön yhteisymmärryksessä turvauttu 58 vuotta täyttäneiden työntekijöiden osalta tarjolla yhä oleviin työttömyysturvan lisäpäiviin. Tällaiset, yksilö- ja yrityskohtaiselta kannalta ymmärrettävät ratkaisut, samoin kuin työkyvyttömyyseläkkeen tavanomaista laajamittaisempi käyttö, merkitsevät kokonaisuuden kannalta työvoiman tarjonnan supistumista useiksi vuosiksi eteenpäin. Tämä alentaa potentiaalista tuotantoa ja vaikeuttaa ikärakenteen muutoksen myötä muutenkin nopeasti kärjistyvää julkisen talouden kestävyysongelmaa entisestään.

Kriisin vuoksi myös nuorten on entistä vaikeampaa löytää ensimmäinen työpaikka ja tämä voi pahimmillaan kasvattaa työttömyyttä pidemmän aikaa. Vaikka taloudellinen aktiviteetti alkaisi elpyä suhteellisen nopeasti, laajamittaisesti käytössä olleet työajan lyhennykset ja muut työvoiman hamstrauskeinot merkitsevät sitä, että työvoiman tarve voidaan hyvän aikaa eteenpäin tyydyttää työajan lyhentämiseksi käytettyjä erityisratkaisuja purkamalla. Tämä vaikeuttaa uusien työmarkkinoille tulevien ikäluokkien työnsaantimahdollisuuksia. Nuorten työmarkkinoille tulijoiden kannalta on sujuva työmarkkinoille kiinnittyminen usein kriittinen vaihe. Jos siinä on pitkäaikaista kitkaa, kyseisen ikäluokan työllisyysaste voi jäädä pitkäksi aikaa muiden ikäluokkien työllisyysastetta alemmaksi.

Kuvio 2.3 Työkäinen väestö työmarkkina-aseman mukaan, 1000 henkeä



Lähde: Tilastokeskus, STM

Nuorten osalta rakenteellisen työttömyyden uhkaa kärjistää myös se, että työmarkkinoille hakeutuvien nuorten koulutus ei monelta osin vastaa työvoiman kysynnän rakenteessa meneillään olevia muutoksia. Suomessa on kriisin aikana lisääntynyt erityisesti vastavalmistuneiden koulutettujen työttömyys. Osa tällaisista työnhakijoista voi päätyä ennen pitkää vähemmän vaativiin työtehtäviin ja syrjäyttää näistä vastaavasti vähemmän koulutettuja nuoria. On sitä paitsi mahdollista, että esimerkiksi sähköteknisen teollisuuden nopean laajentumisvaiheen aikana alalle suunnatut lisäkoulutuspaikat ylittävät alan työvoiman tarpeen. Koulutusjärjestelmästämmä valmistuu muiltakin osin suhteellisen pitkälle koulutettuja nuoria, joiden ammatilliset valmiudet vastaavat huonosti työmarkkinoilla nähtävissä olevaan kysyntään.

...ja hintakilpailukyvyyn turvaaminen on vaikeata

Toinen työmarkkinoiden toimivuuteen liittyvä erityishaasteemme on *palkkamaltin* turvaaminen. Työmarkkinaosapuolilla on erilaiset käsitykset siitä, miten nopeasti ja millaisin keinoin sopimusjärjestelmäämmä tulisi hajauttaa yrityskohtaisten ratkaisujen suuntaan. Tämän eripurauksen seurauksena toteutuneissa ratkaisuissa on tähän asti päädytty sellaiseen hajanaisten, liittokohtaisten ratkaisujen välimalliin, jota alan tutkimuksessa on vanhastaan pidetty työllisyyden ja hintavakauden yhteensovittamisen osalta kaikista huonoiten toimivana. Taloudellisen tilanteen perustekijöiden kanssa huonosti yhteensopivien osaratkaisujen uhkaa kärjistää se, että palkkajohtajuus on työmarkkinoilla ollut siirtymässä suljetun sektorin aloille, käytännössä julkiselle sektorille, jossa kustannuskehityksen yhteen sovittamisella kilpailijamaiden kanssa on kaikista pienin paino.

Työllisyyden kannalta pidemmän päälle ratkaisevaa hintakilpailukyvyyn ongelmaa kärjistää meillä lisäksi se, että juuri ennen kriisiä solmittujen liitto-kohtaisten ratkaisujen tuloksena meillä päädyttiin nimelliskorotuksiin, jotka ylittävät 1½ prosentilla esimerkiksi euroalueen keskimääräisen vuotuisen tason. Yhdessä työn tuottavuuden nopean heikkenemisen kanssa tämä on johtanut siihen, että yksikkötyökustannuksemme kohosivat yksin viime vuonna 4 prosenttia euroaluetta nopeammin. Euroalueen käynnistyessä saavutettu suhteellinen kustannusetu, joka työn tuottavuuden nopean kasvun ansiosta onnistuttiin säilyttämään viime vuosikymmenen lopulle saakka, on siten nopeasti menetetty. Normaalisti tilanne voisi korjaantua suhdannenousuun liittyvän tuottavuuden kasvun seurauksena. Tällä kertaa toipuminen näyttäisi kuitenkin viivästyvän, minkä vuoksi kilpailukykymentykset uhkaavat jäädä pysyviksi.

Mistä lisää vakautta?

Kriisin esille nostamia kysymyksiä on myös talouden *vakauden* vahvistamisen tarve. Keskeinen merkitys bruttokansantuotteen supistumiseen on ollut viennillämme. Lisäksi tiettyjen alojen, kuten metsäteollisuuden erityisongelmat näkyvät kokonaisviennissämme suurella painolla. Osa vientimme ongelmallisuutta on myös sen poikkeava maantieteellinen rakenne; esimerkiksi Venäjän vaikea taloustilanne vaikutti suhteellisen suurella painolla juuri Suomen vientiin. Oma toistaiseksi paljolti tutkimaton osansa Suomen suhdanneherkkyyteen on voinut olla myös sillä, että valtaosasta vientiämme vastaavat kansainvälistyneet suuryritykset, joiden tuotannollinen toiminta on verkostoitunut moniin maihin. Tällaisissa suuryrityksissä tapahtuvat rakenteelliset järjestelyt voivat vaikuttaa suurella painolla Suomessa tapahtuvaan tuotantoon, vaikka tämä näyttäisi yrityksen omassa tuotannossa ehkä suhteellisen pientäkin osaa.

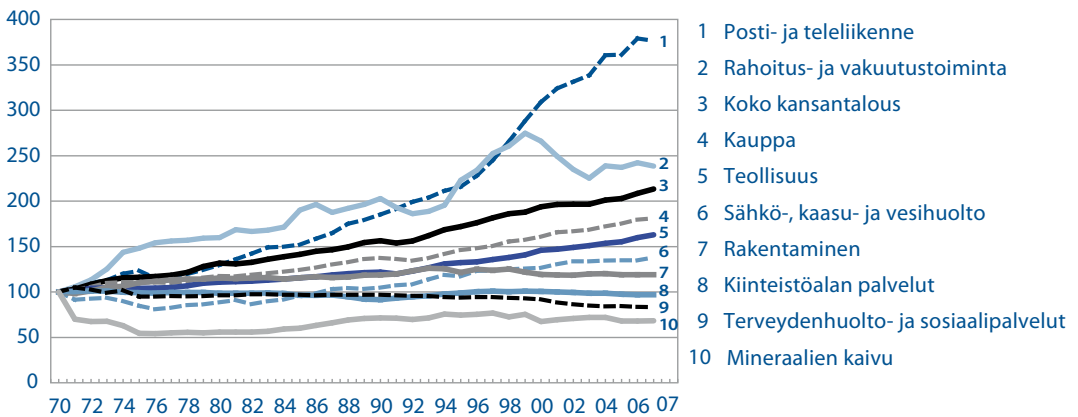
Talouden suhdanneherkkyyden vähentäminen tuotantorakennetta monipuolistamalla ei ole pitkälle edenneen integraation oloissa helppo tehtävä. Kansainvälinen kilpailu lisää pienen maan osalta koko ajan painetta suhteellisen edun ja skaalaetujen hyödyntämiseen yhä pidemmälle etenevän erikoistumisen turvin. Kriisin jälkeistä talousstrategiaa kehitettäessä on tästä huolimatta syytä pohtia, miten taloutemme suhdanneherkkyyttä voitaisiin vähentää. Samoin on aiheellista kiinnittää huomiota siihen, millaisin institutionaalisin ja talouspoliittisin ratkaisuin voitaisiin vähentää avoimen sektorin vastaanottamien suhdannehäiriöiden siirtymistä muualle talouteen. Työmarkkinaosapuolten ratkaistavaksi kuuluu, millaisin sopimuspoliittisin järjestelyin voidaan parhaiten vähentää työllisyyden herkkyyttä tuotannon suhdanneluonteisille vaihteluille.

Finanssipolitiikan osalta on puolestaan syytä pohtia, miten suhdanteita tasoittavaa julkisen talouden automatiikkaa voitaisiin voimistaa vielä nykyisestä, pohjoismaisittain suhteellisen korkeasta tasostaan. Tältä osin kiinnitetään jatkossa huomiota mahdollisuuksiin vähentää kuntatalouden menokehityksen suhdanneherkkyyttä.

Viime vuosikymmenien kasvutekijät poikkeuksellisen suotuisia...

Talouden rakenteelliset erityispiirteet ovat kytköksissä myös uusien *kasvutekijöiden* haasteeseen. Jälkikäteen on selvästi nähtävissä, kuinka toisen maailmansodan jälkeinen, suhteellisen nopea kasvu on perustunut meillä perättäisiin, vaihe vaiheelta merkityksensä menettäneisiin erityistekijöihin. Ensi vaiheessa suurin merkitys oli teollistumisvaiheeseen liittyvällä ekstensiivisellä kasvulla, jonka myötä resurssit saattoivat siirtyä tuottavuudeltaan alhaisemalla tasolla olevasta alkutuotannosta korkeamman tuottavuuden jalostukseen. Ajan myötä kasvava rooli oli myös korkealla investointiasteella ja sen myötä tapahtuvalla, korkeatasoisinta tuotantoteknologiaa hyödyntävän uuden kapasiteetin laajamittaisella käyttöön otolla etenkin metsäteollisuudessa sekä osassa metalliteollisuutta. Kaiken kaikkiaan erot kokonaistuottavuuden kehityksessä toimialojen välillä ovat huomattavia (kuvio 2.4).

Kuvio 2.4. Kokonaistuottavuuden kehitys Suomessa toimialoittain (1970=100)



Lähde: Tilastokeskus

Näiden ekstensiivisen kasvun impulssien vaimetessa 1990-lukua kohti siirtäessä sai tuottavuuden kasvattamisessa vuorostaan suuremman painon koulutustason kohoaminen uusien, hyvin koulutettujen ikäluokkien työmarkkinoille tulon myötä. Tässä vaiheessa työvoiman ikäryhmittäiset koulutuserot olivat meillä teollisuusmaiden suurimpia. Tiivistyvä kilpailu kiihdytti tuottavuuden kasvua nopeuttamalla toimialojen sisäistä rakennemuutosta, jossa tuotantoresurssit siirtyvät entistä tehokkaampaan käyttöön.¹ 1990-luvun mittaan

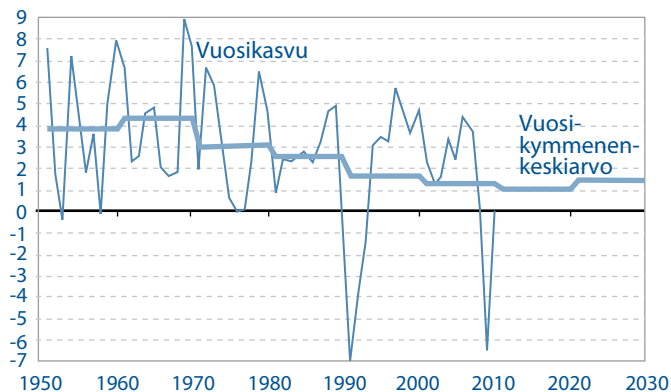
¹ Maliranta (2009)

tuottavuuden kasvun veturiksi ilmestyi ”Nokia-ilmiönä” tunnettu sähköteknisen teollisuuden nousu. Sen myötä Suomesta tuli kokoonsa nähden poikkeuksellisen merkittävä tietoteknisten laitteiden valmistaja; kärkimaa teollisuudenalalla, jolla kokonaistuottavuuden kohoaminen oli kaikkein nopeinta. Tuoreen talouskriisin eräs merkitykseltään toistaiseksi täsmentämätön piirre on taas ollut tämä aiemman kasvualan normalisoituminen ja osittainen, lähinnä alihankkijatoimintaan painottunut alasajo.

...mutta tuottavuuden kasvuhuippu lienee ohitettu

Ei liene ensimmäinen kerta, kun uusien tuottavuuden kasvun vetureiden tunnistaminen osoittautuu etukäteen vaikeaksi. Tiettyjä, vastaista tuottavuuskehitystä sääteleviä perustekijöitä on kuitenkin mahdollista osoittaa. On ensiksikin syytä varautua siihen, että vastaisuudessaakin tulee jatkumaan meillä jo pitkään nähtävissä ollut tuottavuuden kasvun vähittäin hidastuva trendi (kuvio 2.5).

Kuvio 2.5. Elintason (BKT/asukas) kasvu 1950–2030 (%)



Lähde: Pohjola, 2009

Uskottavan arvion mukaan työn tuottavuuden vuotuinen kasvu hidastuu meillä asteittain 1½ prosentin tietämiin. Tähän vaikuttaa osaltaan luontainen konvergenssikehitys johtavien teollisuusmaiden välillä. Sen myötä tuottavuuskehityksessään myöhemmin liikkeelle lähteneet maat, niiden joukossa Suomi, menettävät asteittain sitä ”perässähihtäjän” etua, jonka turvin ne ovat voineet hyödyntää muualla valmiiksi kehitettyä tuotantoteknologiaa ja voineet siten välttää tämän käyttöönotosta aiheutuvat ylimääräiset kustannukset. Toinen tuottavuuden kasvua hidastava piirre tulevana vuosikymmenenä on työvoiman

ikäääntyminen ja siihen liittyvä liikkuvuuden väheneminen, jonka täsmällisestä merkityksestä työn tuottavuudelle vallitsee tosin erilaisia käsityksiä.

Yhtenä vastavoimana tuottavuuden kasvun hidastumissuuntaukselle voisi meillä toimia tuottavuuden kasvun nopeuttaminen palvelualoilla, myös julkisissa palveluissa. Tämän edellytyksenä vuorostaan on nykyistä suurempi uuden tietotekniikan tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen. Vertailevat tutkimukset viittaavat siihen, että Suomi ei ole ollut tietotekniikan hyödyntämisessä toistaiseksi erityisen vahva, ja juuri monilla palvelualoilla tuottavuuden taso on meillä yhä verraten alhainen. Tämän vajaasti käytetyn tuottavuuden kasvupotentiaalin hyödyntämisessä erityisesti julkinen palvelujärjestelmä on keskeisessä asemassa.

Tuloksellinen tutkimus- ja tuotekehitys on vastaisuudessa toinen keskeinen tuottavuuden kasvun tekijä. Kysymys on toisaalta muualla tehtyjen innovaatioiden nopeasta siirtämisestä käyttöön myös meillä, toisaalta oman T&K-toiminnan tuloksellisuus omina, määräkestoisen tuottavuus- ja kilpailuedun tarjoavina innovaatioina. Onnistuminen itse tehdyissä ”teknologista eturintamaa” eteenpäin siirtävissä innovaatioissa kasvattaa meillä merkitystään Suomen yleisen teknologisen tason kohoamisen myötä. Silti myös kyky omaksua muualla tehtyt innovaatiot – tuottavuuden kohottamistapa, joka omassa taloushistoriassa on perinteisesti ollut vahvempi – säilyttää keskeisen aseman myös jatkossa Suomen kaltaisessa pienessä, globaalissa innovaatiotoiminnassa väijäämättä vähämerkityksellisessä maassa.

Keskeinen, kansainvälisen kaupan välittämä tuottavuuden kasvun lähde on ollut vertikaalinen erikoistuminen. Tämä on näkynyt toimialojen sisäisen ristikkäiskaupan nopeana kasvuna. Kyseisen kehityksen vauhdittaminen on ollut keskeisiä motiiveja EU:n sisämarkkinoiden kehittämiseksi. Myös euroalueen yhteisvaluutan on arvioitu vauhdittavan markkinoiden integraatiota sekä vertikaaliseen erikoistumiseen perustuvaa työnjaon syvenemistä ja tuottavuuseten hyödyntämistä. Suomen ulkomaankaupan osalta on toisaalta ollut merkille pantavaa ristikkäiskaupan suhteellinen vähäisyys. Syrjäinen maantieteellinen asemamme ja omien markkinoittemme pieni koko selittävät osaltaan tätä jälkeenjääneisyyttämme. Toisaalta on alustavia merkkejä siitä, että ristikkäiskaupan merkitys on ollut myös meillä kasvamaan päin. Tätä voi osaltaan selittää osallistumisemme euroalueeseen. Talouspolitiikassa tulisi jatkossa kiinnittää huomiota siihen, millaisin uusien vertikaalista erikoistumista edistävin ratkaisuin voisimme kompensoida syrjäisestä sijainnistamme ja markkinoittemme pienestä koosta aiheutuvaa haittaa.

Ilmastopoliitikka muuttaa toimintaympäristöä

Ilmastonmuutos, sen torjunta ja siihen sopeutuminen asettavat talouspolitiikan sekä kansallisesti että kansainvälisen yhteistyön kannalta uusien, vaikeasti ratkaistavien kysymysten eteen. Kööpenhaminan ilmastokokouksessa 2009 teollisuusmaat lupautuivat rahoittamaan kehitysmaiden ilmastotoimia yhteensä \$30 miljardilla kaudella 2010–2012 ja \$100 mrd/vuosi vuoteen 2020 mennessä. Rahoituksen kokoamistapa ja rahoitusveloitteiden jako sekä kansainvälisten hiilimarkkinoiden kehittäminen jäivät auki. EU on sitoutunut yksipuolisesti vähentämään hiilidioksidipäästöjään 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä. Teollisuuden ja energiatuotannon osalta nämä vähennykset toteutetaan päästökaupan avulla, kun taas päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla eli liikenteessä, asumisessa ja maataloudessa päästöjä vähennetään (Suomen vähennystavoite 16 %) kansallisilla ratkaisulla. Kööpenhaminan jälkeinen sopimukseton tila ei helpota EU:n sitoumuksien toteuttamista. Kattavan kansainvälisen sopimuksen puuttuessa houkutus helpottaa teollisuuden päästövähennysveloitteita kasvaa, koska halutaan välttää tilannetta, jossa energiavaltaista teollisuutta siirtyy EU:n ulkopuolelle (hiilivuotoa). Myös protektionismin riski on sopimuksettomassa tilassa ilmeinen.

Suomi on muita EU-maita teollistuneempi ja energiavaltaisempi, siksi myös ilmasto- ja energiatoimien vaikutus on Suomessa suurempi kuin muualla. Ilmastotoimien kustannustehokkuutta voidaan parantaa osallistamalla kansainväliseen päästökauppaan sekä hyödyntämällä erilaisia joustomekanismeja. Päästökauppasektorilla ilmasto- ja energiapolitiikan kustannukset määräytyvät pitkälti hiilitonni hinnan perusteella. Hinnan oletetaan nousevan tasolle EUR 30–40/hiilitonni vuoteen 2015 mennessä. Päästökaupan ulkopuolella politiikkatoimien kustannukset voivat nousta huomattavasti päästökauppasektoria suuremmiksi.

Järkevän ilmastopoliitiikan toteuttamiseksi on välttämätöntä tunnustaa, että ilmastonmuutoksen torjunta aiheuttaa kustannuksia. Kööpenhaminan yhteisymmärryksen kustannukset ovat toki suhteellisen pienet - Suomi rahoittaa kehitysmaiden ilmastotoimia yhteensä 110 miljoonalla eurolla kaudella 2010–2012 ja vuoteen 2020 mennessä vuosittaisen maksusuuden arvioidaan nousevan 66–225 miljoonaa euroon. Tätä huomattavasti suuremmiksi on arvioitu EU:n yksipuolisen sitoumusten toteuttamisesta koituvat välilliset kansantaloudelliset kustannukset. Nämä ilmenevät tuotantokustannusten kohoamisena, tuottavuuden alenemisena ja verotuksen kiristymisenä. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on arvioinut näiden kustannusten alentavan Suomen bruttokansantuotetta 0,8 % perusuraan verrattuna vuosina 2010–2015.¹ Päästökauppa ja energiaverot toki voivat lisätä valtion tuloja, mutta menopuolta taas rasittavat lisäpanostukset ilmasto- ja energiatoimiin, kuten investointituet uusiutuvaan energiaan ja energiatehokkuuden edistämiseen sekä kehitysmaiden ilmastotoimien rahoittaminen. Valtiontaloudellisia vaikutuksia syntyy myös, jos ilmastopoliitiikan teollisuudelle aiheuttamia kustannuksia ryhdytään kompensoimaan muilla politiikkatoimilla, esimerkiksi lieventämällä verotusta. Suurin vaikutus kansantaloudelle tulee kuitenkin päästökaupasta, uusiutuvasta energiasta ja energiansäästötoimista sekä yleisestä hintatasoa nostavasta ja ostovoimaa leikaavasta vaikutuksesta. Ilmastopoliittiset toimet vaikuttavat bruttokansantuotteen tasoon ja rakenteeseen, ja sitä kautta myös julkisen talouden kestävyYTEEN.

Ilmastopoliitiikan kustannustehokas toteuttaminen tulisi nostaa keskeiseksi politiikkatavoitteeksi. Tehokkuutta tulisi tavoitella myös uusiutuvan energian lisäämiseksi käyttöön otettavissa tukitoimissa, joissa tulisi painottaa tutkimus- ja tuotekehittelytoimintaan suunnattuja menoja vanhojen, tehottomien energian tuotantomuotojen kustannuksella. Suomelle koituvien kustannusten näkökulmasta on lisäksi erityisen tärkeää Kööpenhaminassa avoimeksi jäänyt kysymys hiilinielujen huomioimisesta päästöjä vähennystavoitteissa, koska ratkaisu säätelee keskeisesti metsäpolitiikkamme reunaehdoja tulevaisuudessa. Kattavan kansainvälisen ilmastopoliittisen aikaansaamisen tulisi edelleen olla myös taloudellisessa mielessä ensisijainen tavoite. Muutoin on riskinä se, että tehokkaan globaalin ilmastopoliitiikan – lopultakin suhteellisen pienten – kustannusten pelossa, ihmiskunta altistuu sille kustannuksiltaan monta kertaa suuremmalle ja monessa suhteessa arvaamattomalle riskille, joka liittyy rajoittamattomaan lämpötilan nousuun.

¹ Työ- ja elinkeinoministeriö (2008). Suomen pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastategia.

2.2.3 Väestön ikärakenteen muutos ja julkisen talouden kestävyys: lähtökohtia

Tämä raportti keskittyy alkaneen vuosikymmenen talouspoliittisista kysymyksistä väestön ikärakenteen muutokseen, joka näkyy meillä vanhusväestön osuuden jyrkkänä kasvuna tämän ja seuraavan vuosikymmenen aikana. Ennen seuraavissa luvuissa tapahtuvaa ongelman yksityiskohtaisempaa käsitelyä on syytä perustella aluksi tämän kysymyksen keskeisyyttä talouspolitiikan kannalta, samoin valottaa yleisellä tasolla sitä, miten demografisen muutoksen esille nostamat talouspoliittiset kysymykset suhteutuvat muihin, edellä lyhyesti käsiteltyihin talouspoliittisiin haasteisiin.

Väestön ikärakenteen muutos nousee kahdesta syystä keskeiseksi talouspoliittiseksi ongelmaksi nimenomaan julkisen talouden hallittavuuden kannalta tämän ja ensi vuosikymmenen aikana:

- Suomi on *väestörakenteen muutoksen* osalta ensiksi EU:n vanhojen jäsenmaiden joukossa pioneerimaa. Meillä sotien jälkeen 1940-luvun loppupuoliskolla syntyneet suuret ikäluokat ovat edelleen väestömme runsaslukuisin ikäkohortti. Kehittyneiden teollisuusmaiden joukossa ainoa Suomea väestörakenteen muutoksen osalta edeltänyt maa on Japani, jonka parin viime vuosikymmenen aikana kokemat taloudelliset ongelmat eivät ole tässä suhteessa hyvä enne.
- Toinen peruste ikärakenteen muutokseen keskittymiselle on se, että *vanhushuoltosuhteen kasvulla on välitön, voimakas vaikutus julkisen talouden, ennen kaikkea eläkejärjestelmän ja kuntien menoihin*. Kun se samalla johtaa työvoiman supistumisen välityksellä julkisen talouden tulojen kasvun heikkenemiseen, kiteytyy julkisen talouden kestävyysongelma lähi vuosikymmeninä ennen kaikkea väestön ikääntymisen aiheuttaman lisärasituksen hallittavuuteen.

Ikärakenteen muutokseen liittyvä julkisen talouden kestävyysongelma on ennen kaikkea *taloudellisten resurssien jakamiseen* liittyvä kysymys. Kasvava osa vuotuisesta tulonmuodostuksesta on tavalla tai toisella kanavoitava väestöosuudeltaan nopeasti lisääntyvän, työelämän jo jättäneen vanhusväestön eläkkeisiin sekä hoito- ja hoivamenoihin. Meidän yhteiskunnassamme nämä sukupolvien väliset tulonsiirrot tapahtuvat valtaosin julkisen eläkejärjestelmän sekä julkisin verovaroin rahoitetun hoito- ja hoivajärjestelmän välityksellä.

Toisin kuin usein väitetään, taloudellisella *kasvulla* ja tuottavuuden kohomisella on tämän jako-ongelman ratkaisuun vain välillinen ja suhteellisen heikko vaikutus. Niin kuin myöhemmin suoritettavista tarkasteluista käy ilmi, yleisen tuottavuuden kasvun nopeuttaminen lieventää vain suhteellisen vähän vanhushuoltosuhteen kasvusta julkiselle taloudelle aiheuttamaa lisärasitusta. Selitys tälle ensi tuntumalta yllättävälle tulokselle on yksinkertaisesti se, että eläkkeet samoin kuin julkisen hoito- ja hoivajärjestelmän – paljolti työvoi-

makustannuksiin palautuvat – kustannukset ovat kiinteästi sidoksissa aktiiviväestön reaaliensioiden keskimääräiseen kasvuun. Tämän sidoksen muodostavat lakisääteinen tai epävirallinen, mutta käytännössä yhtä lailla tehokas indeksointijärjestelmä. Kun reaaliensiot puolestaan seuraavat kiinteästi työn tuottavuuden kohoamista, kohoavat väestön ikääntymisen julkiselle taloudelle aiheuttamat reaaliset kustannukset koko lailla samaa tahtia työn tuottavuuden kohoamisen kanssa.

Tämän näkökohdan perusteella ei voi kiistää tuottavuuden kasvun merkitystä sinänsä; muodostaahan tuottavuuden kasvu aineellisen hyvinvoinnin kohoamisen perustan sekä aktiiviväestön että vanhusväestön kannalta katsottuna. Sillä on sitä paitsi tietty, julkisessa palvelujärjestelmässä tapahtuvan tuottavuuden kasvun osalta jopa keskeinen, keventävä vaikutus vanhushuoltosuhteen kohoamiseen aiheuttamaan julkisten menojen kasvuun. Oma, tosin vaikeasti arvioitava, välillinen merkityksensä yleisellä tuottavuuden kasvulla on myös sitä kautta, että yleisen aineellisen elintason kohoaminen nopeamman tuottavuuden kasvun myötä on omiaan helpottamaan myös aktiiviväestön ja vanhusväestön välisen tulonjako-konfliktin ratkaisua: kun kakun koko on suurempi, voi olla helpompaa päästä sopuun myös sen jakamisesta.

Talouskasvu kriisin jälkeen: potentiaalisen tuotannon laskelmat

Kahdessa seuraavassa luvussa arvioidaan tarkemmin ikärakenteen muutoksen ja julkisen talouden kestävyysvälisiä yhteyksiä. Tämän tarkastelun pohjaksi on ollut tarpeen päivittää myös kansalliset keskipitkän aikavälin talouskehitystä koskevat arviot.

Talouden kasvumahdollisuuksia keskipitkällä aikavälillä kuvataan usein potentiaalisen tuotannon käsitteen avulla. Potentiaalisella tuotannolla tarkoitetaan tuotantoa, jolloin talouden kaikki tuotannontekijät ovat täyskäytössä, kokonaisuusynnän puutteesta johtuvaa työttömyyttä ei ole ja toisaalta inflaatio säilyy vakaana.² Tosiasiallisen tuotannon ja potentiaalisen tuotannon välistä eroa kutsutaan tuotantokuiluksi. Kun kokonaistuotanto on potentiaalista tuotantoa suurempi (tuotantokuilu on positiivinen), on talouden resursseista pulaa ja syntyy inflaatiopaineita. Jos taas toteutunut tuotanto on potentiaalista tuotantoa pienempi, tuotannontekijät ovat vajaakäytössä ja talous voi kasvaa jonkin aikaa tuotantopotentiaaliaan nopeammin ilman, että resursseista syntyy yleisesti pulaa.

² Komission ja jäsenmaiden yhdessä sopimalla menetelmällä potentiaalisen tuotannon taso ja kasvunäkymät arvioidaan työvoima- ja pääomapanoksen sekä tuottavuuskehityksen perusteella. Vertaamalla todellista tuotannon tasoa arvioituun potentiaaliseen tuotannon tasoon saadaan ns. tuotantokuilu, joka kuvaa talouden suhdannevaihetta. Tätä käytetään apuna mm. suhdannekorjatun rahoitustasapainon laskennassa

Talouden kasvumahdollisuudet muuttuvat pitkällä aikavälillä mm. väestön ikääntymisen ja talouden rakenteessa tapahtuvien muutoksien vuoksi. Jo ennen kriisiä Suomen bkt:n vuosittaisen kasvun arvioitiin hidastuvan väestön ikääntymisestä ja teolliseen tuotantoon keskittyneen talouden vähittäisestä palveluvaltaistumisesta johtuen tällä vuosikymmenellä noin 1,5-2 prosenttiin.

Perinteisiä kasvun lähteitä tarkasteltaessa Suomella on haastavat ajat edessä. Perusskenaario talouden kehityksestä vuosille 2011–2015 lähtee oletuksesta, että kriisi johtaa potentiaalisen tuotannon selvään tasopudotukseen kriisiä edeltäneeseen arvioon nähden. Perusskenaariossa lähtökohdaksi oletetaan tilanne, jossa nykyinen globaali taantuma kääntyy asteittaiseen nousuun vuoden 2010 kuluessa. Mikäli näin ei käy, tässä raportissa mainitut haasteet ovat vastassa entistä hankalampina.

Potentiaalisen tuotannon kasvu hidastuu voimakkaasti taantuman aikana rakenteellisen työttömyyden kasvaessa ja investointien supistuessa, mutta kiihtyy jälleen kuluvan vuosikymmenen alkuvuosina. Tasopudotus kriisiä edeltäneeseen tasoon syntyy siitä, ettei talouden tuotantopotentiaali kasva taantuman jälkeen niin nopeasti, että taantuman aikana syntynyt pudotus saataisiin kurottua umpeen. Tasopudotuksen välttämiseksi tulisi löytyä uusi voimakas kasvusysäys eikä tällaisia tekijöitä ole tällä hetkellä näköpiirissä. Sen sijaan väestön ikääntymisestä johtuva työikäisen väestön määrän väheneminen alkaa heikentää talouden kasvumahdollisuuksia ja vuosittainen talouskasvu asettuu vähitellen alle 2 prosenttiin (*taulukko 2.1*).

Taulukko 2.1. Suomen talouden kehitys kriisin jälkeen, % BKT:sta

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	k.a 2011-15
BKT:n kasvu	1,0	-7,6	0,7	2,4	3,5	3,0	2,5	2,0	2,7
Potentiaalisen tuotannon kasvu	2,0	0,9	0,8	1,6	1,5	1,7	1,8	1,9	1,7
Tuotantokuilu	3,6	-5,0	-5,2	-4,3	-2,5	-1,2	-0,5	-0,3	

3 Julkisen talouden varautuminen väestön ikääntymiseen riittämätöntä

3.1 Julkisessa taloudessa on kestävyysongelma

Väestön ikääntymisen seurauksena Suomi on siirtymässä talouskasvun edellytysten ja hyvinvointipalvelujen rahoituksen kannalta uuteen vaiheeseen. Jo ennen taluskriisiä laadittujen, EU:ssa sovittujen periaatteiden mukaan tehtyjen laskelmien perusteella näytti siltä, ettei julkisen talouden varautuminen väestön ikääntymisen vaikutuksiin ole riittävää.

Taluskriisi on pahentanut tilannetta entisestään; työllisyys- ja tuotantotapioiden ohella taluskriisi vaikuttaa heikentävästi myös edellytyksiin ratkaista talouskehityksen pitkän ajan ongelmia. Näin on käymässä myös julkisen talouden kestävyden osalta. Potentiaalisen tuotannon taso on jäämässä kriisin seurauksena pitkäksi aikaa tai jopa pysyvästi aiemmin arvioitua alhaisemmaksi. Teollisuuden kapasiteetti on alentunut. Työllisyysaste on alentunut tuntuvasti, ja rakenteellinen työttömyys uhkaa nousta korkeammalle tasolle. Näin verotulojen kasvu jää aiemmin arvioitua heikommaksi. Kun samalla menopaineet monelta osin kasvavat, on julkisen talouden tasapaino jäämässä olennaisesti heikommaksi kuin ennen kriisiä arvioitiin.

Taluskriisin vaikutuksia vähättelemättä on syytä muistaa, että ikääntymisen aiheuttama haaste julkiselle taloudelle oli jo ennen kriisiä moninkertainen nykyisen taluskriisin aiheuttamaan lisärasitukseen verrattuna. Ikääntymisen kustannukset ovat pysyviä ja ulottuvat useille vuosikymmenille, kun taantuman kustannukset ovat pääosin väliaikaisia. On arvioitu, että taluskriisin kustannukset julkiselle sektorille ovat kymmenesosa ikääntymisen aiheuttamista kustannuksista.³

³ IMF (2009). "Fiscal Implications of the Financial Crisis"

Mistä julkisen talouden kestävydessä on kysymys?

Julkisen talouden kestävydellä tarkoitetaan pohjimmiltaan julkisen talouden kykyä rahoittaa julkinen toiminta, mukaan lukien sosiaalietuudet ja hyvinvointipalvelut kaikissa oloissa häiriöttömästi. Julkinen talous on siten kestäväällä pohjalla, jos julkisten menojen rahoitus ei johda liialliseen velkaantuneisuuteen ja/tai verojen korotuksiin, joilla on haitallinen vaikutus julkisen talouden rahoitus pohjan kehitykseen. Tällainen tilanne vallitsee, jos julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen vakiintuu vallitsevalla, hyväksyttäväksi katsottavalla veroasteella siedettävälle tasolle.

Esimerkiksi EU:n talouspoliittisessa koordinaatiossa tällaisena siedettävänä velkaantumisasteena on pidetty 60 prosenttia. Se on otettu yleisesti lähtökohdaksi myös julkisen talouden kestävyysarvioissa. Jos kansantalous kasvaa kolmen prosentin vuosivauhtia, lainanoton korko on 5 % ja inflaatio 2 %, vakiinnuttaa bruttokansantuotteeseen suhteutettuna kolmen prosentin julkinen nettolainanotto eli alijäämä pitkällä ajalla velkaantumisasteen tälle 60 prosentin tasolle. Tämä nyrkkisääntö oli aikanaan kuuluisien Maastrichtin kriteereiden perustana.

Jos julkinen talous on kestävämmällä pohjalla ja julkinen velka sekä verotus uhkaavat nousta hallitsemattomasti, julkisella vallalla ei ole enää kykyä huolehtia häiriöttömästi velvoitteistaan. Vaikka periaatteessa julkinen toiminta on aina rahoitettavissa verotuksella tai lainanotolla, voivat myös valtiot ajautua tällaiseen yrityksen tai kotitalouden vararikkoon vastaavaan umpikujaan. Myös julkista taloutta sitoo yli ajan ulottuva budjettirajoite: nykyhetkeen diskontattujen tulojen ja menojen tulee olla yhtä suuret.

Toisesta näkökulmasta valtion velanhoitokyvyn säilyminen edellyttää, että budjetin korkomenoja ei rahoiteta velanotolla. Jos tämä ehto ei toteudu, on edessä kestävätkin velkakierre. Velkaantuminen vaikeuttaa valtiontalouden hoitoa kuitenkin jo huomattavasti ennen kuin velkakierteen alkamisen raja on edes lähimain saavutettu:

- Valtion joukkovelkakirjojen korko nousee, vaikkakin tavallisesti hitaasti. Tämä heikentää vähitellen velanhoitokykyä ja lisää kiihtyvästi valtion rahoituskustannuksia.
- Säännöllisesti uudelleenrahoitettavan velan määrän kasvaessa vähenee myös valtiontalouden liikkumavara, kun korkojen ja sijoittajien luottamuksen muutokset heiluttavat rahoituskustannuksia.
- Vähärisiksi miellettyjen valtionlainojen jatkuva, runsas ja kasvava tarjonta kiristää yksityisten investointien rahoituksen ehtoja. Tämä rajoittaa taloudellista kasvua.
- Valtionvelan kasvavat korkomenot luovat muihin menoihin kohdistuvia leikkauspaineita.

- Velanotossa on pohjimmiltaan kyse tulevien sukupolvien valinnanmahdollisuuksien rajoittamisesta. Velanotto voi olla perusteltua, jos kyse on tuottavien investointien rahoittamisesta. Talouskriisin seurauksena tapahtuvassa velanotossa on kuitenkin kysymys juoksevien menojen rahoittamisesta.

Kestävyysoongelma johtuu pääosin väestön ikääntymisestä...

Teollisuusmaiden edessä oleva kestävyysongelma johtuu pääosin väestön keski-ikänsä kohoamisesta. Väestön vanhenemisen taustalla on yhtäältä eliniän jatkuva piteneminen ja toisaalta toisen maailmansodan jälkeisenä vuosikymmenenä syntyneiden suurten ikäluokkien siirtyminen työelämästä eläkkeelle (*kehikko 3.1*). Suomessa suurten ikäluokkien aiheuttama demografinen vääristymä on poikkeuksellisen suuri. Tämän seurauksena väestömme ikääntyy vuoteen 2030 mennessä nopeammin kuin minkään muun EU:n jäsenmaan väestö. Olemme EU:n jäsenmaista ainoa, jonka nykyväestössä 1940-luvun loppuvuosina syntyneet ikäluokat ovat edelleen suurimpia. Vanhushuoltosuhte (*yli 65-vuotiaiden suhde työikäisiin*) nousee nykyisestä 25 prosentista 44 prosenttiin v. 2030 ja noin 50 prosenttiin v. 2050. Jo parin vuosikymmenen kuluttua meillä on siis lähellä tilanne, jossa kahta työikäistä kohti on yksi yli 65-vuotias.

Taulukko 3.1. Vanhushuoltosuhteen muutokset EU-maissa

	2008	2030	2060	muutos 2008–2030
Belgia	25,8	37,6	45,8	11,8
Tanska	23,6	37,9	42,7	14,2
Saksa	30,3	46,2	59,1	15,9
Kreikka	27,8	38,5	57,1	10,7
Espanja	24,2	34,3	59,1	10,2
Ranska	25,3	39,0	45,2	13,7
Irlanti	16,3	24,6	43,6	8,3
Italia	30,5	42,5	59,3	12,0
Luxemburg	20,9	30,8	39,1	9,9
Alankomaat	21,8	40,0	47,2	18,2
Itävalta	25,4	38,1	50,7	12,7
Portugali	25,9	36,6	54,8	10,7
Suomi	24,8	43,9	49,3	19,1
Ruotsi	26,7	37,4	46,7	10,8
Iso-Britannia	24,3	33,2	42,1	9,0
EU-15	24,9	37,4	49,5	12,5
Uudet jäsenmaat	21,6	34,7	61,4	13,0
EU-27	23,5	36,2	54,8	12,7

Kehikko 3.1.

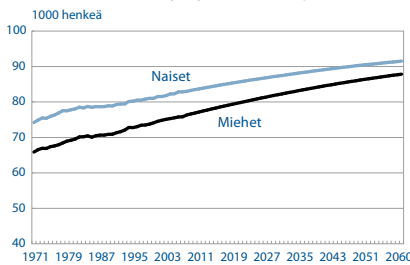
Eliniän pidentyminen ja epätasaiset ikäluokat ikääntymisen osatekijöinä

Työikäinen väestö alkaa meillä vähentyä jo v. 2010, kun suuret ikäluokat siirtyvät yksi toisensa jälkeen vanhusväestön piiriin. Tämä on meillä uusi ilmiö, sillä 1860-luvun nälkävuosien jälkeen työikäinen väestö ei ole vähentynyt Suomessa kuin sotavuosina ja parina vilkkaimpana Ruotsiin muuttovuotena 1960-luvun lopulla. Samalla nuorien ikäluokkien koko pysyy likimain ennallaan, ja ainoa kasvava ikäluokka ovat eläkeikäiset. Kaikkein nopeimmin kasvaa yli 85-vuotiaiden ikäluokka.

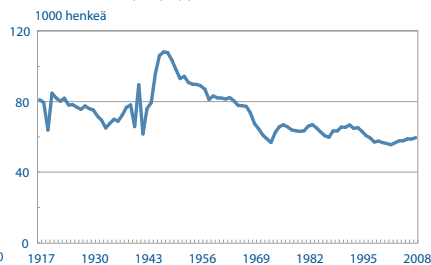
Keskeiset väestön muutokseen vaikuttavat tekijät ovat syntyvyys, kuolleisuus eli elinajanodotteen muutos ja nettomaahanmuutto. Väestön ikääntyminen on useimpia teollisuusmaita koskeva ilmiö. Taustalla on 1800-luvulta lähtien ilmennyt elinolojen koheneminen ja lääketieteen kehittyminen, jotka ovat lisänneet vastasyntyneen elinajanodotetta. Tämän lisäksi trendinomainen syntyvyyden lasku viimeisten muutaman vuosikymmenen ajan on johtanut ikäluokkien epätasaisuuteen ja siten väestön ikääntymiseen.

Elinajanodotteen pidentyminen näyttäisi edelleen jatkuvan...

Kaikissa EU-maissa vastasyntyneen, erityisesti naisten elinajanodotteen kasvu on kiihtynyt 1960-luvun alusta lähtien. Kun 1970-luvun alussa syntyneen pojan (tytön) elinajanodote oli n. 66 vuotta (74 v.), niin v. 2007 se oli jo 76 vuotta (83 v.). Sekä miesten että naisten elinajanodote on siis kasvanut viimeisen neljän vuosikymmenen aikana noin 10 vuotta (kuvio 3.1.a). Miehet ovat viime vuosina hieman saavuttaneet naisia elinajanodotteen pidentymisessä. Eliniän tulevaan kohoamiseen vaikuttavat terveydenhuollon kehittymisen lisäksi elinolojen turvallisuus (kuten turvalliset elintarvikkeet ja vaikkapa liikenneympäristö) ja ihmisten omat valinnat. Vaikka eliniän kohoaminen myös tulevaisuudessa ei ole täysin varmaa, väestöennusteissa tapahtunut eliniän kohoamisen jatkuva aliarviointi viittaa siihen, että elinajanodotteen pidentyminen näyttäisi jatkuvan tulevaisuudessakin. Tilastokeskuksen väestöennusteen (2009) mukaan suomalaisten elinajanodotteen oletetaan kasvavan 9½ vuodella vuoteen 2060 eli noin kahdella vuodella jokaista tulevaa vuosikymmentä kohti. Tämä vastaisi suurin piirtein viime vuosikymmenten vauhtia.

Kuvio 3.1a. Vastasyntyneiden elinajanodote

Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 3.1b. Syntyvyyden muutos

Lähde: Tilastokeskus

...ja ikäluokkien epätasaisuus lisää menoja lähivuosisikymmeninä

Suomessa on itsenäisyyden aikana koettu varsin suuria muutoksia syntyvyydessä (kuvio 3.1b). Syntyvyys oli itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä hitaassa laskussa, mutta kuitenkin selvästi nykyistä korkeampi. Merkittävin väestöllinen muutos koettiin sotien jälkeen, kun vuosina 1945–1949 syntyivät Suomen historian suurimmat ikäluokat (v. 1947 syntyi runsaat 108 000 lasta). Ikäluokat olivat suuria pitkälle 1950-luvulle asti, mutta pienivät nopeasti 1960-luvun lopulle tultaessa. Sen jälkeen ikäluokkien koossa on ilmennyt aiempaa pienempiä muutoksia, mutta trendi oli vuoteen 2002 asti laskeva. Tuolloin syntyi itsenäisyyden historiamme pienin ikäluokka, 55 500 lasta. Vuodesta 2003 lähtien syntyneiden lukumäärä on ollut hienoissa kasvussa.

Ikääntymisen seurauksena julkiset menot kohoavat ja verotulojen kehitys on aiempaa heikompaa

EU:n talouspoliittisen komitean tuoreimmat laskelmat väestön ikääntymisen kustannuksista valmistuivat keväällä 2009.⁴ Näiden laskelmien ikäsidonnaisissa menoissa ovat mukana eläkkeet, terveydenhuollon, pitkäaikais-hoidon, opetuksen ja työttömyyden menot. Arviot ulottuvat vuoteen 2060. Laskelmien tulokset osoittavat, että ikääntymisen julkiselle taloudelle aiheut-tama kustannus – ikäsidonnaisten menojen kasvu - on Suomessa 2010-luvulla nopeampaa kuin missään muussa EU-maassa. Myös tämän jälkeen meno- jen kasvu on meillä ripeää. Vuoteen 2035 mennessä ikäsidonnaisten menojen kasvu suhteessa kokonaistuotantoon on Suomessa yli kaksinkertainen EU:n vanhojen jäsenmaiden keskiarvoon verrattuna. Eläkemenot kasvavat nope- asti jo 2010-luvulla. Vanhusten hoito- ja hoivamenojen nopein kasvu ajoittuu 2020-luvulle. Elinajan piteneminen lisää pitkäaikaishoidon menoja vielä pit- kään tämän jälkeenkin.

Samanaikaisesti kun julkiset menot lisääntyvät väestön ikääntymisen seu- rauksena erittäin voimakkaasti, julkisen talouden rahoituspohjan kasvu hidastuu merkittävästi sen takia, että työvoima vähenee. Ikääntyminen itsessään voi myös heikentää julkisten menojen rahoitusmahdollisuuksia, jos työvoiman ikääntyminen heikentää tuottavuuskehitystä. Kestävyyshaaste tulee siten sekä menopaineen kasvun että verotulojen hidastumisen kautta.

Taulukko 3.2. Ikäsidonnaisten menojen muutos 2007–2035, % BKT:sta

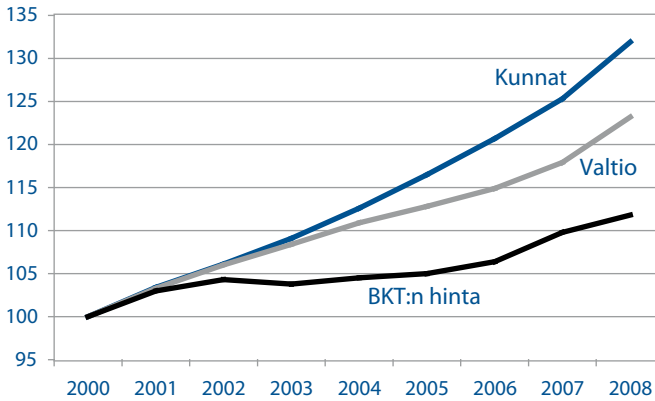
Suomi	6,1
EU-15 (vanhat jäsenmaat)	3,0
EU-12 (uudet jäsenmaat)	0,4

Ongelmaa kärjistää Baumolin tauti: julkisten palvelujen kustannukset nousevat keskimääräistä nopeammin...

Hyvinvointipalvelumenot riippuvat palvelujen yksikkökustannuksista ja käy- tettyjen palvelujen määrästä. Yksikkökustannusten kehitykseen vaikuttaa panoshintojen lisäksi keskeisesti palvelutuotannon tuottavuuskehitys. Käy- tössä olevien tilastojen ja aihepiiristä tehtyjen tutkimusten perusteella perus- palvelujen tuottavuus on 2000-luvulla pääsääntöisesti laskenut, kun perus- palveluiden työvoimamäärää on lisätty, mutta palvelusuoritteiden määrä on kasvanut huomattavasti hitaammin. Varsinkin kunnat, joilla on ensisijainen vastuu hyvinvointipalvelujen järjestämisestä, ovat lisänneet henkilöstöään runsaasti 10 viime vuoden aikana.

⁴ EU-komissio (2009)

Kuvio 3.2 Kuntien, valtion ja koko kansantalouden hintakehitys 2000–2009



Lähde: Tilastokeskus: kansantalouden tilinpito ja julkisten menojen hintaindeksi

Julkisen palvelutuotannon työtä ja aikaa vaativasta luonteesta johtuen julkisella sektorilla ei siis ole tapahtunut vastaavaa työtä säästävää tuottavuuden nousua kuin teknologian kehitystä paremmin hyödyntävällä yksityisellä sektorilla. Tämän seurauksena julkisten palvelujen laskennallinen hinta on kohonnut selvästi nopeammin kuin yksityisellä sektorilla, koska julkisen sektorin palkoilla on taipumus seurata pitkällä aikavälillä yksityisen sektorin palkkojen kasvua (kuvio 3.2).

Tämä *Baumolin taudiksi* kutsuttu ilmiö koskee kuntien ja valtion lisäksi monia yksityisen ja kolmannen sektorin tuottamia kotitalouksille suunnattuja työntensivisiä palveluita. Työvoimakustannusten nousupaine on siten pitkälti riippumaton siitä tuottaako palvelun esim. kunta vai ostaako se sen yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kun kansantalouden työllisten määrä näyttäisi jatkossa vähenevän nykyisestä, uhkaa Baumolin tauti nostaa julkisten palvelujen ja erityisesti lisäresursseja vaativien sosiaali- ja terveystalouden palvelujen kustannuksia.

...sekä Wagnerin laki: tulotason nousu lisää vaatimuksia palvelujen määrän ja laadun parantamiseksi

Myös hyvinvointipalvelujen kysynnällä on taipumus lisääntyä yleisen tulotason nousun seurauksena. Palvelujen tarvetta ei siis lisää pelkkä väestörakenteen muutos, vaan myös se, että elintason kohotessa hyvinvointipalveluja halutaan lisää kaikissa ikäryhmissä. Tämä koskee sekä palvelujen määrää että laadullista vaatimustasoa. Kyseessä on ns. *Wagnerin lain* mukainen käyttäytyminen, jossa erityisesti hyvinvointipalvelujen kysyntä kasvaa, kun elintaso mahdollistaa muidenkin kuin perustarpeiden (esim. ruoka, vaatteet) saamisen. Kuten Baumolin tautikin, Wagnerin laki koskee lähtökohtaisesti sekä julkisia että suurta osaa yksityisiä palveluja.

Selkein esimerkki Wagnerin lain mukaisesta käyttäytymisestä on terveydenhuollon menokehitys. Teknologinen kehitys luo jatkuvasti uusia hoitomenetelmiä sekä uusia laitteita ja lääkkeitä, joilla ihmisten terveyttä pystytään edistämään ja elinikää pidentämään. Tämä kehitys luo kuitenkin huomattavia kustannuspaineita julkisen talouden rahoitukselle, kun uudet teknologiat otetaan laajempaan käyttöön. Ilmiö on paitsi kysyntä-, myös osittain tarjontalähtöinen. Tämä on kriittistä juuri julkiselle taloudelle suhteessa yksityiseen sektoriin; kun yksityisellä sektorilla asiakas päättää, haluaako maksaa lisäpalvelusta vai ei, julkisella sektorilla kansalaisia tyydyttävän palvelutason määrittäminen ja sen suhteuttaminen julkisen talouden rahoitusmahdollisuuksiin on huomattavasti vaikeampaa. Kun Wagnerin lakiin - palvelujen määrän ja laadun kasva-neisiin vaatimuksiin - lisätään Baumolin tauti - kustannusten jatkuva nousupaine - päästään julkisen talouden paradoksiin: halutaan koko ajan enemmän palveluita, joilla on taipumus muuttua kalliimmaksi.⁵

Kestävyysongelmassa on kysymys myös sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta

Julkisen talouden kestävyyden turvaamiseksi tehtävien toimien tulisi kohdella eri sukupolvia oikeudenmukaisella tavalla. Myös tämä sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökohta puoltaa nykytilanteessa pikaisesti tapahtuvaa tартtumista kestävyysongelmaan. Vasta kestävyysongelman kriisiytymisvaiheessa alkavasta tilanteen korjaamisesta kärsisivät eniten 2020-luvulla ja sen jälkeen työmarkkinoille tulevat ikäpolvet.

Sukupolvien välisen tulonjaon näkökulmasta on toisaalta väitetty myös, että välitön tasapainottaminen verotuksella ei olisi tarpeellista, koska tulevat sukupolvet ovat nykyisiä vauraampia. Saattaa kuitenkin olla niin, että verotusta ei pystytä nostamaan riittävästi esim. verokilpailun vuoksi tai että tulevaisuuden sukupolvet eivät yksinkertaisesti suostu maksamaan korkeampia veroja. Tällöin vaihtoehdoksi jäävät joko menoleikkaukset, mikä voi puolestaan olla sosiaalisesta näkökulmasta ongelmallista tai veronkorotusten siirto seuraaville sukupolville, minkä seurauksena velkaongelma kasvaisi entisestään.

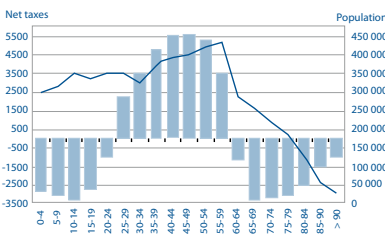
⁵ esim. ETLA (2007)

Kehikko 3.2.

Sukupolvitilinpito avaa sukupolvien välistä tulojakoa

Sukupolvitilinpidoilla voidaan tarkastella nykyisten ja tulevien sukupolvien suhteellisia nettoverorasituksia.¹ Nettoveroissa otetaan huomioon valtion ja kuntien palvelut ja julkiset hyödykkeet. Näiden lisäksi nettoveroa pienentävät tulonsiirrot ja suurentavat verot. Kuviossa 3.3 on esitetty ikäluokittaiset nettoverot Suomessa v. 2004. Kuvion mukaan työikäiset (25–65 –vuotiaat) ovat nettomaksajia eli he rahoittavat julkiset palvelut ja etuudet siinä missä lapset ja nuoret käyttävät julkisia koulutus- ym. palveluita ja eläkeikäiset nauttivat eläkkeistä ja mm. terveydenhoitopalveluista. Hyvinvointiyhteiskuntamme perustuukin sukupolvisopimukseen, jonka mukaan kulloinkin työssä oleva väestö maksaa huollettavien ylläpidon. Mielenkiintoinen kysymys on, onko sukupolviaisetelma staattinen yli ajan eli hyötyvätkö jotkut sukupolvet enemmän kuin muut ja joutuvatko jotkut muut maksamiehiksi. Tarkastelu on mielekästä aloittaa eläkejärjestelmästä, laajentaa sitä julkisiin palveluihin ja päättää tarkastelu lisäämällä siihen yksityisen sektorin tulonsiirrot.

Kuvio 3.3. Nettoverot ikäryhmittäin v. 2004



Lähde: Vaittinen & Vanne, 2006.

Tarkasteltaessa yksinomaan eläkejärjestelmää suurimmat hyötyvät ovat ne sukupolvet, jotka aloittivat työnteon 1960-luvun alussa, kun eläkejärjestelmä perustettiin ja eläkemaksut olivat vielä alhaisia. Nämä sukupolvet hyötyvät selvästi suuremmista eläke-etuuksista kuin mitä he tai heidän työnantajansa maksoivat eläkemaksuina. Myös hieman myöhemmin työelämään tulleet suuret ikäluokat ovat hyötynet työuransa alkuvuosikymmeninä nykyistä alhaisemmista eläkemaksuista. 1960–1980-luvuilla syntyneet ikäpolvet taas maksavat työuransa aikana selvästi korkeampaa eläkemaksua kuin edelliset ikäpolvet. Mikäli suhteellisesti pidempään elävät tulevat ikäpolvet eivät työskentele pidempään, heidän tulevia eläke-etuksia leikkaa myös ns. elinaikakerroin.² Periaatteessa elinaikakerroimen pitäisi kohdella sukupolvia tasapuolisesti. Eläketurvakeskus on arvioinut, että nykysäädöksillä eläkemaksuissa olisi yhteensä noin neljän prosentin korotustarve.³ Olettaen, että eläkemaksut nousisivat edellä mainitun mukaisesti tulevina vuosikymmeninä, suurimmat häviäjät näyttäisivät olevan suurten ikäluokkien lastenlapset, jotka maksavat varsin korkeaa eläkemaksua työuransa aikana ja joiden eläke-etuksia elinaikakerroin leikkaa merkittävästi, mikäli he eivät pidennä työuraansa eliniän pidentyessä. Kaiken kaikkiaan eläkkeiden osittaiseen rahastointiin perustuva työeläkejärjestelmä on kuitenkin selvästi tasoittanut eläkkeistä aiheutuva maksurasitusta yli sukupolvien verrattuna puhtaaseen jakojärjestelmään.

Jos tarkasteluun lisätään julkisten palveluiden saatavuus ja laatu, kuva muuttuu merkittävästi. Edellä kuvatut eläkejärjestelmän nettohyötyvät joutuivat 1960-luvulla ja sitä ennen tyytymään paljon nykyistä vaatimattomampiin julkisiin koulutus- ja terveydenhuoltopalveluihin. Hyvinvointivaltion rakentamisesta 1960-luvulta lähtien ovat hyötynet edellä mainitut 1960-luvulla ja sen jälkeen syntyneet ikäpolvet. Voi myös kysyä, toteutuuko suurten ikäluokkien kohdalla sukupolvisopimus hoivapalveluiden osalta yhä niukkenevien voimavarojen vallitessa.

Tarkasteltaessa yksityisen sektorin tulonsiirtoja käsitys eri sukupolvien välisistä suhteista tarkentuu edelleen. Suomessa henkeä kohden laskettu kansantuote on kasvanut merkittävästi toisen maailmansodan jälkeen. Tämä on heijastunut varallisuuden, lähinnä asuntovarallisuuden kasvuna. Suuret ikäluokat ovat ensimmäinen sukupolvi, jotka jättävät merkittävän rahallisen perinnön lapsilleen. Tästä hyötyvät eniten 1970-luvulla ja sen jälkeen syntyneet. Lisäksi eliniän jatkuva piteneminen kasvattaa suhteellisesti pidempään elävien sukupolvien nettovarallisuutta, mikäli eläkkeelle jääminen tapahtuu nykysäädösten mukaisesti.

¹ ks. esim. Kostiainen (2008) ja Vaittinen & Vanne (2006)

² Vuoden 2005 eläkeuudistuksen yhteydessä sovittiin elinaikakerroimesta, joka sopeuttaa eläke-etuuden elinajanodotteen kasvuun. Kertoimen eläke-etuutta vähentävää vaikutusta voi kompensoida pidentämällä työuraa.

³ Eläketurvakeskus (2009)

3.2 Kansallisen kestävyyslaskelman päivitys

3.2.1 Kestävyyslaskelmien lähtökohdat

Kestävyysarviot ovat painelaskelmia

Ikärakenteen muutoksen ja julkisen talouden kestävyiden välisien yhteyksien eristämiseksi on tarpeen täsmentää seuraavat väestörakenteen muutoksen, taloudellisen kasvun ja julkisen talouden väliset yhteydet:

- Tarkastelujen *lähtötila*: julkisen talouden rakenteellinen tasapaino sekä potentiaalisen tuotannon taso ja rakenteellinen työttömyys. Näiden alkuarvojen valinta on Suomen talouden nykytilanteessa kahdesta syystä poikkeuksellisen ongelmallinen. Bruttokansantuotteen ja työtuntien jyrkän pudotuksen takia on ensiksikin vaikea arvioida sitä, mille tasolle potentiaalinen tuotanto ja rakenteellinen työttömyys kriisin jälkeen asettuvat. Kriisin suhdanneluonteisten vaikutusten eliminoimiseksi tarkastelujen lähtötilanteeksi asetetaan jatkossa vuosi 2015. Tämä valinta nostaa puolestaan esille lähivuosien kehityksen toisen piirteen, joka tulee ottaa arvioinneissa huomioon. Vuoteen 2015 mennessä 1940-luvun lopun suuret ikäluokat ovat jo ehtineet eläkkeelle ja demografinen muutos on ehtinyt meillä hyvän matkaa eteenpäin, samoin sen vaikutus julkiseen talouteen on osaksi jo toteutunut.
- *Demografisen muutoksen* aikataulun osalta tukeudutaan jatkossa Tilastokeskuksen tuoreeseen, vuosisadan loppupuoliskolle ulottuvaan väestöennusteeseen.⁶ Vaikka tämän ennusteen sisältämä demografinen aineisto on sinänsä tarkka, on muistettava, että väestöennusteet perustuvat keskeisiltä osin varsin mekaanisiin oletuksiin, jotka ovat osoittautuneet hyvin nopeasti vanheneviksi. Väestöennusteiden virheet ovat tosi asiassa olleet varsin suuria ja voivat vaikuttaa ratkaisevasti ikääntymisen kustannuksiin. Tois-taiseksi väestöennusteet ovat varsin systemaattisesti aliarvioineet esim. eliniän pitenemistä ja maahanmuuttoa.⁷
- *Taloudellisen kehityksen* peruspiirteet (lähinnä tuottavuuden kasvu, työttömyysaste, työllisyysaste sekä työurien keskimääräinen pituus, työaika ja työtuntien määrä asukasta kohden, julkisen lainanoton reaalkorko sekä eläkerahastojen sijoitusten reaalityttö); näistä muuttujista on keskeinen merkitys julkisen talouden kestävyiden kannalta ennen kaikkea työllisyysasteella. Suomen oloissa suuri merkitys on myös eläkerahastojen reaalityttösuhteen tehdyllä oletuksella.

⁶ Tilastokeskus,(2009)

⁷ Lassila ym. (2007)

- *Julkisen talouden* rakenteellisista parametreista ovat kestävyysongelman kannalta keskeisiä ikäsidonnaisten julkisten menojen kehitystä säätelevä lainsäädäntö, kokonaisveroaste sekä julkisen talouden velkaantumisasteelle asetettu yläraja. Laskelmissa nämä reunaehdot kiinnitetään teknisesti lähtökohtatilanteen tasolle. On luonnollista, että näiden julkisen talouden tilaa säätelevien perustekijöiden muutoksilla, jotka viime kädessä perustuvat poliittisiin päätöksiin, olisi suuri vaikutus kestävyysarvioinnin tuloksiin.

Laskelmien perusmuuttujien esittely avaa samalla jo epäsuorasti jatkossa suoritettavien laskelmien luonnetta. Tarkoituksena ei ole suinkaan päätyä mahdollisimman tarkkaan *ennusteeseen* siitä, mitä ikärakenteen muutos tulee tosiasiallisesti Suomen julkiselle taloudelle merkitsemään. Tällainen aikanaan paljastuva lopputulosahan on monien matkan varrella tehtyjen poliittisten ratkaisujen sekä toteutuvan taloudellisen ja demografisen kehityksen yhteysvaikutuksen tulos, jota on mahdotonta yrittääkään ennustaa. Kysymyksessä ovat sen sijaan *painelaskelmat*. Niiden avulla on mahdollista valottaa erilaisten, lähinnä julkista taloutta, työllisyysastetta ja julkisen palvelujärjestelmän tehokkuutta ja vaikuttavuutta koskevien päätösten vaikutusta julkiseen talouteen. Samoin voidaan hahmottaa näiden muuttujien välillä vallitsevia suoria tai epäsuoria yhteyksiä. Yleisesti ottaen kestävyyslaskelmien ymmärrettävyyttä hämärtää niiden herkyys laskelmissa tehdyille oletuksille ja valitulle lähtövuodelle. Tämän vuoksi eri instituutioiden tekemien laskelmien tulokset voivat hieman poiketa toisistaan. Poikkeamat eivät ole kuitenkaan itse kestävyysongelman kannalta merkittäviä.

Kestävyuden mittaamisessa käytettävät indikaattorit

Julkisen talouden kestävyys ehdon eli edellä kuvatun intertemporaaliseksi kutsutun budjettirajoituksen täsmentämiseksi on EU:ssa kehitetty erilaisia indikaattoreita. EU:n talouspoliittinen komitea on vuodesta 1999 alkaen arvioinut väestön ikääntymisen vaikutuksia EU-maiden julkisiin talouksiin. Sen laskelmat ja niiden yhteydessä kehitetyt indikaattorit ovat levinneet laajaan käyttöön.

Kehikko 3.3.

Kestävyyssindikaattorit

Ehkä käytetyin indikaattori, ns. *kestävyyssvaje* (S2) osoittaa, kuinka paljon julkisen talouden tasapainoa tulisi välittömästi kohentaa joko veroja korottamalla ja/tai menoja karsimalla, jotta julkinen talous olisi kestäväällä, intertemporaalisen budjettirajoituksen edellyttämällä pohjalla. Kestävyyssvajetta laskettaessa oletetaan, että julkisen velan BKT-osuus pysyy laskelmissa lähtövuoden tasolla.¹

Kestävyyssvajetta laskettaessa määritellään myös *julkisen talouden kestävyden turvaava rahoitustasapaino*. Tämä tarkoittaa rakenteellista tasapainoa, joka vakauttaa julkisen velan laskelmien lähtövuoden tasolle. Kestävyden turvaavassa rahoitustasapainossa otetaan huomioon jo kertyneen velan hoitokulut sekä tulevat vuoteen 2060 mennessä kertyvät ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet. Kokonaisveroaste vakioidaan puolestaan lähtövuoden tasolle.

Kestävyyssvaje on erotus kestävyden turvaavan rahoitustasapainon ja lähtötilanteen rakenteellisen rahoitustasapainon välillä. Jos siis julkisen talouden rakenteellinen tasapaino vastaa kestävyden turvaava rahoitustasapaino, ei kestävyssvajetta ole.

¹: Toisessa, ns. S1-indikaattorissa velka-aste on tarkastelukauden lopussa (2060) 60 % / BKT. Suomen tapauksessa (lähtötilanteen velka on 60 %/BKT) indikaattorit antavat saman lopputuloksen

Kestävyden turvaava rahoitustasapaino on Suomen osalta pysynyt viime vuosina sekä EU:n että valtiovarainministeriön arvioissa runsaassa 4 prosentin ylijäämässä suhteessa BKT:een. Kestävyden turvaava ylijäämä muuttuu, jos arvio ikääntymisen aiheuttamista menopaineista tarkentuu esim. rakenteellisten uudistusten toteuttamisen myötä. Pelkistäen voi todeta, että julkisen talouden kestävyssvaje riippuu kahdesta tekijästä: väestön ikääntymisestä aiheutuvista pitkän aikavälin menojen kasvupaineista ja julkisen talouden lähtötilanteesta. Näistä tekijöistä juuri julkisen talouden tilan jyrkkä heikentyminen kriisin seurauksena tekee laskelmien päivityksen tarpeelliseksi.

3.2.2 Laskelmien taustaoletukset ja tulokset

Kansallisessa laskelmassa käytetyt oletukset

Kestävyystarkastelun lähtövuosi on 2015, ja laskelma ulottuu, kuten komission uusin arviokin, vuoteen 2060. Peruslaskelmassa käytetyt pitkän aikavälin kokonaistaloudelliset oletukset (työllisyys, työttömyys, tuottavuus ja korkotas) ovat EU:n talouspoliittisen komitean kestävyyslaskelmien yhteydessä sovitun ns. perusvaihtoehdon kaltaisia. Kriisin vaikutuksista on omassa peruslaskelmissamme oletettu, että potentiaalisesta tuotannon tasosta menetetään pysyvästi runsas 4 % suhteessa talouspoliittisen komitean perusuraan.

Tästä vajaa puolet on oletettu aiheutuvan työllisyyden heikkenemisestä ja run-sas puolet tuottavuuden kasvun hidastumisesta.

Työllisyysasteen odotetaan vakiintuvan vuoteen 2025 mennessä 73 prosenttiin ja työttömyysasteen vajaan 7 prosenttiin. Työn tuottavuuden oletetaan kasvavan tarkastelujakson alkupuolella 1,8 % vuodessa ja tämän jälkeen 1,75 prosentin vuosivauhdilla. Bruttokansantuotteen pitkän ajan keskimääräinen kasvuvauhti koko periodilla on 1,8 % vuodessa. Nämä oletukset eivät poikkea paljoa niistä, joita eri tarkoituksiin laadituissa kansallisissa pitkän ajan kehitys-arvioissa on yleensä käytetty. Yhteinen julkisen talouden kestävyyskriteeri näissä laskelmissa niin ikään, että julkisen velan BKT-osuus pysyy laskelmien lähtövuoden tasolla. Oman laskelmamme tapauksessa tämä merkitsee sitä, että tämä velkaantumisaste jää v. 2015 peruslaskelman mukaan saavutettavalle 60 prosentin tasolle.

Taulukko 3.3. Kestävyyslaskelmien makro-oletukset

	2015	2020	2030	2060
Työn tuottavuuden kasvu	1,8	1,7	1,7	1,7
BKT:n kasvu	2	1,6	1,7	1,7
Työvoimaosuudet	81,1	82,1	83,5	83,7
-miehet (20-64)	82,9	83,9	85,2	85,4
- naiset (20-64)	79,3	80,3	81,6	81,9
Työttömyysaste	7	6,4	6,4	6,5
65 v. täyttänyt väestö, %	17,3	22,7	26,8	28,7
Inflaatio	2,0	2,0	2,0	2,0
Reaalikorko	3,0	3,0	3,0	3,0

Kestävyyslaskelmiin sisältyy myös monia teknisluonteisia, arviointia yksinkertaistavia oletuksia. Esimerkiksi työvoiman rakenne ei laskelmassa vaikuta työn tuottavuuteen ja työtuntien määrä työllistä kohden pysyy vakiona. Julkisten hyvinvointipalvelujen osalta tuottavuuden nousua ei oleteta tapahtuvan lainkaan. Kestävyyslaskelmissa omaksutun käytännön mukaisesti veroasteen on oletettu pysyvän vakiona vuoden 2015 ennustetulla tasolla. Veroasteessa ei oleteta vuoteen 2015 mennessä tapahtuvan varsinaisia päätösperäisiä muutoksia, vaan veroasteen tarkentuminen johtuu muista laskentaoletuksista. Eläkemenojen nousupaineen annetaan purkautua eläkemaksuihin. Kun kokonaisveroaste pidetään vakiona, niin muun verotuksen on vastaavasti kevennyttävä.

Taluskriisin lisäksi kestävyyslaskelmien tietyissä taustamuuttujissa on tapahtunut muutoksia, mikä korostaa laskelmien päivittämisen tarvetta:

- Mallissa on käytetty pohjatietona Tilastokeskuksen uusinta, lokakuussa 2009 julkaistua väestöennustetta. Tämä eroaa komission oletuksista mm. siten, että maahanmuuton oletetaan olevan suurempaa (TK: 15 000/v, komissio 2008: 9700 /v ja 2060: 4500 /v) ja eliniän kasvavan selvästi aiempaa nopeammin (TK 9½ vuotta, komissio 7,2 vuotta). Näiden muutosten yhteisvaikutuksena julkisen talouden kestävyys heikkenee.
- Julkisen velan reaalikoroksi oletetaan 3 %. Työeläkerahastojen sekä muiden julkisen talouden rahoitussijoitusten reaalikorko-oletus on puolestaan 4 %. Viime mainittu on prosenttiyksikön suurempi kuin aiemmissa kansallisissa kestävyysarvioissa. Oletus parantaa julkisen talouden kestävyyttä.
- Laskelman lähtövuotta on siirretty vuoteen 2015, jotta talouskriisin suhdanneluonteiset vaikutukset kestävyyslaskelmiin eliminoituisivat. Jotta lähtövuoden suhdannetilanteesta johtuva väliaikainen perusjäämän muutos ei vaikuttaisi arvioon julkisen talouden kestävydestä, pyritään lähtövuoden rahoitustasapainosta poistamaan suhdanteiden ja kertaluonteisten toimien vaikutus. Toisaalta julkinen velka ehtii nousta vuoden 2009 noin 42 prosentista noin 60 prosenttiin. Tämä keventää kestävyyskuormaa verrattuna siihen, että laskelmien lähtölava olisi esimerkiksi kuluvana vuonna.

Tulokset: kestävyys turvaava ylijäämä kriisiä edeltävällä tasolla, mutta kestävyysvaje kasvanut

Tässä päivityksessä ikäsidonnaiset menot on laskettu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä kehitetyllä sosiaalimenojen analyysimallilla (SOME-malli). Edellä mainituilla oletuksilla laskettuna ikäsidonnaiset menot (*eläkkeet, terveydenhoito, pitkäaikaishoito, koulutus ja työttömyys*) kasvavat aikavälillä 2008–2060 suhteessa bruttokansantuotteeseen 7 prosenttiyksiköllä. Vuoteen 2015 mennessä tästä kasvusta toteutuu jo 1,9 prosenttiyksikköä ja vuoteen 2030 mennessä 5,7 prosenttiyksikköä. Eläkemenojen nopein kasvu ajoittuu 2010-luvulle ja ne ovat suurimmillaan kahden vuosikymmenen kuluttua, minkä jälkeen eläkemenot suhteessa bruttokansantuotteeseen hieman laskevat. Muista menoista ylivoimaisesti nopeimmin lisääntyvät vanhusten pitkäaikaishoidon menot – vuoden 2008 1,9 prosentista 4,9 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen v. 2060. Työttömyysmenot pysyvät suurin piirtein lähtövuoden tasolla ja koulutusmenot supistuvat hieman nuorten ikäluokkien pienemisen vuoksi (*taulukko 3.4*). Muiden kuin ikäsidonnaisten ja korkomenojen oletetaan kestävyyslaskelmassa pysyvän vakiona suhteessa kokonaistuotantoon.

Taulukko 3.4. Kestävyyslaskelman taustaoletukset 2008–2060, % BKT:sta

	2008	2015	2020	2030	2060	2015– 2060
Julkiset kokonaismenot	49,0	51,4	54,0	58,2	71,4	20,0
mistä ikäsidonnaiset menot	24,6	26,4	28,0	30,2	31,5	5,2
Eläkkeet	10,7	12,1	13,2	14,3	13,7	1,6
Terveysthuolto	5,1	5,3	5,5	5,8	6,3	1,0
Pitkäaikaishoito	1,9	2,2	2,5	3,3	4,9	2,7
Työttömyys	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	0,0
Koulutus	5,6	5,5	5,5	5,6	5,4	-0,1
Korkomenot	1,8	2,5	3,5	5,4	17,4	14,9
Julkiset kokonaistulot	53,4	49,9	51,3	50,7	49,5	-0,4
omaisuustulot	5,1	4,3	5,7	5,1	3,9	-0,4
eläkemaksut	8,1	8,8	9,1	9,7	9,7	0,9
Suhdannekorjattu jäämä	4,4	-1,5	-2,7	-7,5	-21,9	-20,4
Julkinen bruttovelka	37,2	60,0	68,3	106,8	344,2	284,2
Eläkevarat, brutto	54,8	63,1	67,5	67,8	63,2	0,1

Laskelma perustuu Tilastokeskuksen väestöennusteeseen (2009) ja on tehty STM:n SOME-mallilla

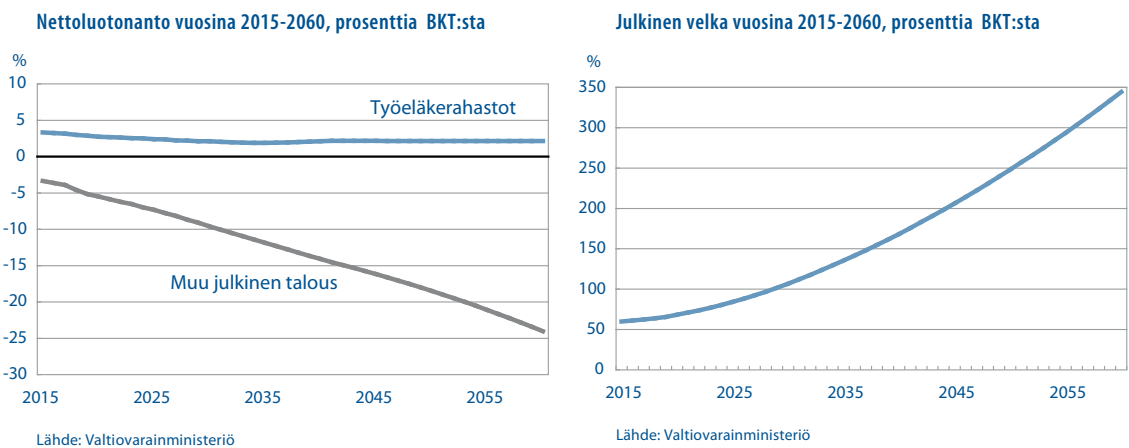
Ikäsidonnaisten menojen ja edellä mainittujen muiden laskentaoletusten pohjalta laskettu **julkisen talouden kestävyiden turvaava ylijäämä** vuonna 2015 olisi tällöin runsaat 4 % suhteessa kokonaistuotantoon. Luku on varsin hyvin linjassa ennen kriisiä tehtyjen arvioiden kanssa. Tämä on luonnollista, koska kestävyiden turvaava ylijäämä perustuu juuri pitkän aikavälin muutostekijöihin, ennen kaikkea väestön ikärakenteen muutokseen, eikä reagoi lyhyen aikavälin vaihteluihin.

Talouskriisin aiheuttaman julkisen talouden lähtötilanteen heikkenemisen seurauksena kestävyysvaje on puolestaan kasvanut 5½ prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Julkisen talouden tasapainoa olisi siis kohennettava tällä määrällä vuoteen 2015 mennessä, jotta julkinen talous olisi pitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla ja julkisen velan suhde kokonaistuotantoon ei kasvaisi. Toisin kuin kestävyiden turvaava ylijäämä, on kestävyysvaje kasvanut kriisin seurauksena jyrkästi. Ennen kriisiä tehdyissä laskelmissa päädyttiin paljon pie-nempiin arvioihin kestävyysvajeen suuruudesta.

Taulukko 3.5. Kestävyytlaskelman tulokset

	% BKT:sta
Kestävyyden turvaava ylijäämä	4
Lähtötilanteen rakenteellinen tasapaino	-1½
Kestävyydvaje (S2)	-5½

Kestävyyssarvion mukaan julkinen talous jäisi kriisin jälkeen pysyvästi alijäämäiseksi ja alijäämä painuisi vuoteen 2060 mennessä peräti yli 20 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Julkisen talouden eri sektorien kehitys on sen sijaan kaksijakoinen. Eläkerahastojen talous on ylijäämäinen koko ennusteperiodin ajan ja eläkevarat suhteessa kokonaistuotantoon pysyvät melko vakaina runsaassa 60 prosentissa. Tämä perustuu oletukseen, että eläkemaksuja korotetaan eläkemenojen nousua vastaavasti. Kun laskelmassa kokonaisveroaste oletetaan toisaalta vakioksi, kasvaa valtion ja kuntien yhteenlaskettu alijäämä lähes 25 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Konkreettinen ilmaus tilanteen kestämatömyydestä on, että valtion ja kuntien velka nousisi tällä kehityskululla tarkastelujakson lopussa hallitsemattomasti liki 350 prosenttiin (kuvio 3.4). Tämä on todellisuudessa mahdotonta: jotakin – hallitsematon kriisi tai hallittu talouspoliittinen väliintulo – täytyy tapahtua sitä ennen.

Kuvin 3.4. Julkisyhteisöjen rahoitustasapaino ja velka 2010–2060, % BKT:sta

3.3 Julkisen talouden heikentyminen vaikeuttaa kestävyysongelman hoitoa

Julkiseen talouteen jää kriisin jälkeen rakenteellinen alijäämä

Edellä esitetyn kestävyyslaskelman lähtökohtana on julkisen talouden arvioitu tila viime vuosikymmenen lopun syvän talouskriisin jälkeen. Kriisin jälkeen tapahtuvaa palautumista on haarukoitu vuoteen 2015 ulottuvan keskipitkän aikavälin arvion avulla. Tähän arvioon liittyy poikkeuksellisen suuria epävarmuuksia niin koko kansantalouden kuin julkisen taloudenkin kehityksen osalta.

Valtion ja kuntien verotulot on arvioitu perusuran mukaisen taloudellisen kasvun perusteella. Talouskasvun viriämisen seurauksena verotulojen kasvun arvioidaan muutaman vuoden aikajänteellä kohenevan. Kriisiä seuraava kasvun palautuminen jää kuitenkin verrattain lyhyeksi, kun demografinen muutos alkaa hidastaa verotulojen kasvua. Ansiotuloverotuksen osalta on oletettu, että tuloveroasteikkoja tarkistetaan vuosittain ansiotason nousua vastaavasti siten, ettei verotus palkkojen kohoamisen seurauksena kiristy järjestelmän progressiosta johtuen. Työeläkemaksujen osalta on oletettu, että työnantajien ja palkan-saajien maksut nousevat kokonaisuutena ns. sosiaaliturvassa sovitun mukaisesti eli vuosina 2011–2014 yhteensä 1,6 prosenttiyksikköä eli 0,4 prosenttiyksikköä vuosittain. Tämä kohentaa työeläkerahastojen taloutta lähitulevaisuudessa ja samalla vahvistaa järjestelmän kestävyyttä pitkällä aikavälillä.

Menojen osalta on oletettu, että ikäsidonnaiset menot kasvavat vuoteen 2015 mennessä kestävyyslaskelmien mukaisesti. Tästä suurin osa on eläkemenojen kasvua. Kuntien menoissa on myös pyritty ottamaan huomioon sosiaali- ja terveysmenojen hienoinen, väestörakenteen muutoksen aiheuttama reaalinousu. Kunta-alan ansiotason on oletettu nousevan yleistä ansiotasokehitystä myötäillen.

Valtion hallinnonaloittaiset menot säilyvät peruslaskelmassa reaalisesti muuttumattomina vuosina 2011–2015. Tiettyjen menojen nousupaineet huomioiden tämä oletus merkitsee jo itsessään sitä, että joidenkin muiden menojen osalta tarvitaan mittavia säästöjä. Hallinnonalojen menot kasvoivat reaalisesti viime vuosikymmenenä keskimäärin yli 2 % vuodessa. Merkittävän osan valtion kokonaismenojen kasvusta peruslaskelmassa selittää korkomenojen kaksinkertaistuminen 2 mrd. eurosta yli 4½ mrd. euroon seuraavan viiden vuoden aikana.

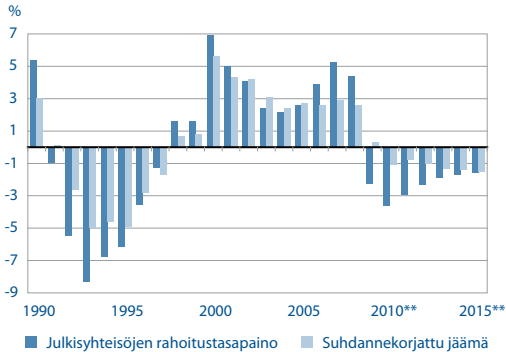
Taulukko 3.6. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä ja velka, % BKT:sta

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Yhteensä	4,4	-2,2	-3,6	-3,0	-2,3	-1,9	-1,7	-1,6
Valtio	0,9	-4,5	-5,8	-5,2	-4,7	-4,5	-4,2	-4,0
Kunnat	-0,2	-0,5	-0,4	-0,3	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3
Soturahastot	3,7	2,7	2,5	2,6	2,8	2,8	2,8	2,7
Julkinen velka	34,2	41,8	48,3	52,2	54,4	56,4	58,2	60,0

Koko julkisen talouden alijäämä johtuu pääosin valtiontalouden suuresta alijäämästä. Myös kuntasektori uhkaa pysyä jatkossa alijäämäisenä ilman voimakkaita tulo- ja menokehitystä tasapainottavia toimia. Kuntatalouden vuotuinen tila riippuu keskeisesti mm. tulevasta palkkaratkaisusta sekä kuntien tulevista kunnallis- ja kiinteistöverotukseen sekä menojen kasvun hillintään liittyvistä päätöksistä. Työeläkelaitosten ylijäämä pitää julkisen talouden alijäämän sentään vakaus- ja kasvusopimuksen rajan yläpuolella vuodesta 2011 alkaen. Työttömyysvakuutusrahaston talouden arvioidaan kohenevan selvästi vasta v. 2012, kun työttömyys kääntyy laskuun ja työttömyysvakuutusmaksuja nostetaan.

Julkinen talouden toipumista hidastavan reunaehdon muodostaa se, että Suomen työllisyys- ja talouskasvun ei arvioida kriisin jälkeen enää palautuvan aiemmalle kasvu-uralle. Jo ennen kriisiä potentiaalisen tuotannon vuotuisen kasvun arvioitiin meillä hidastuvan 2010-luvulla alle 2 prosenttiin. Vaikka tähän kasvuvauhtiin aikanaan päästäisiinkin, merkitsevät kriisin myötä tapahtuva rakenteellisen työttömyyden kohoaminen, investointien supistuminen ja pääomakannan pieneneminen sitä, että potentiaalinen tuotanto on v. 2015 yhä tuntuvasti alempi kuin ennen kriisiä tehdyissä arvioissa. Tilanne eroaa selvästi 1990-luvun laman jälkeisestä ajasta, jolloin julkisen talouden varsin nopean toipumisen taustalla oli sopeuttamistoimien lisäksi nopea talouskasvu. Nykytaantumien jälkeen talouteen on jäämässä pysyvä rakenteellinen alijäämä, sillä yksin talouskasvu ei nosta julkista taloutta ylijäämäiseksi edes vuosikymmenen puoliväliin mennessä (*kuvio 3.5*).

Kuvio 3.5. Julkisyhteisöjen rahoitustasapaino ja suhdannekorjattu jäämä, suhteessa bruttokansantuotteeseen



Lähde: Tilastokeskus, VM

Julkisen talouden toipumiseen liittyy epävarmuuksia: miten kansantalous toipuu kriisistä ja miten verotulot kehittyvät...

Potentiaalisen tuotannon kehitystä koskevan epävarmuuden ohella verotulojen, ennen kaikkea pääomaverojen, yhteys kokonaistuotannon muutoksiin on mutkallinen ja niiden suhdannevaihtelu tulee helposti aliarvioituksi. Tällöin rakenteellinen tasapaino pyrkii tulemaan korkea-suhdanteessa yliarvioituksi ja matalasuhdanteessa vastaavasti aliarvioituksi.

Kriisin aikana valtion tulojen bruttokansantuoteosuuden arvioidaan putoavan ajanjaksona 2007–2010 3 prosenttiyksikköä. Talouden elyessä tapahtuu vastakkaisuuntaista korjaantumista. Talouskriisiä edeltänyt korkeasuhdanne oli kuitenkin poikkeuksellinen tilanne. Esimerkiksi valtion omaisuustulot suhteessa kokonaistuotantoon olivat kriisiä edeltäneen korkeasuhdanteen aikana poikkeuksellisen korkealla tasolla, jolle ne tuskin palautuvat.

...valtion korkomenot uhkaavat nousta tuntuvasti

Talouskriisin vaikutukset näkyvät kaikkialla maailmassa julkisen talouden velanottotarpeen tuntuvana kasvuna, kun maat joutuvat hakemaan lainaa kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta alijäämiensä kattamiseksi. Suomen osalta pelkästään olemassa olevan valtionvelan hoitaminen edellyttää vanhojen lainojen uusimista vuosittain keskimäärin noin 7 mrd. eurolla ajanjaksolla 2010–2015. Kun tähän lisätään tulevat budjettitalouden alijäämät, valtio joutuu hakemaan lähivuosina lainarahaa lähes 17 mrd. euroa vuodessa.

Valtion maksamiin korkomenoihin kohdistuu lainakannan paisumisen ohella merkittäviä nousupaineita kriisin jälkeen. Kriisin aikana korkotaso on alentunut tuntuvasti, jolloin mittavasta velanotosta huolimatta korkomenot ovat edelleen laskeneet. Alhaiset korot johtuvat suurelta osin keskuspankkien kevyestä rahapolitiikasta, säästämisasteiden kasvusta ja yritysten luotonkysynnän vaimeudesta. Myös sijoittajien luottamus taloustilanteen vakautumiseen on saattanut vaikuttaa samaan suuntaan.

Tilanne voi muuttua nopeastikin. Luottamuksen heikkeneminen tai päinvas-taisessa tapauksessa talouskasvun nopeutuminen ja siihen todennäköisesti liittyvä rahapolitiikan kiristyminen johtaisivat todennäköisesti pitkien korkojen nousuun varojen hakeutuessa muihin sijoituskohteisiin. Meneillään olevan kansainväli-seen elvytyspolitiikkaan liittyy mm. riski, että nopeasti velkaantuneiden EU-maiden taloustilanne vaikuttaa Suomen lainakustannuksiin toivottua enemmän.

Kansainvälisen talouden toipuminen voi merkitä myös inflaatiopaineiden voimistumista esimerkiksi raaka-aineiden osalta. Myös tämä voi johtaa korkotason nousuun, kuten myös monien todennäköisenä pitämä dollarin heikkeneminen. Vaikka valtiontalouden rahoitusasema onnistuttaisiin palauttamaan selvästi lähemmäs tasapainoa, voi korkotason kohoaminen merkitä sitä, että korkomenot uhkaavat lähivuosina lähes kaksinkertaistua.

Kehikko 3.4.

Hyvän luottoluokituksen säilyttäminen tärkeää

Valtion velan hintaan vaikuttaa yleisen korkotason lisäksi sijoittajien vaatima riskipremio, joka kuvaa markkinoilla vallitsevaa käsitystä valtion rahoitusaseman kestävytydestä ja siihen liittyvistä riskeistä. Suomen valtiolla ei ole toistaiseksi ollut lainansaanti-ongelmia. Valtion lainojen kysyntä on ollut hyvää rahoituskriisinkin olosuhteissa. Suomen valtion maksama suhteellinen hinta (tuottoero suhteessa Saksaan) on noussut, mutta vähemmän kuin muissa euromaissa. Tämä ei ole sattumaa, vaan Suomi on onnistunut taloudenpidossaan ankuroimaan itsensä tukevasti parhaimman mahdollisen luottoriskin maiden ryhmään.

ja sijoittajat pitävät silmällä myös harjoitettua talouspolitiikkaa...

Lähtökohtaisesti valtion rahoituksen saatavuus ja hinta riippuvat valtion luottokelpoisuudesta. Tämän arvioinnissa sijoittajat eivät kuitenkaan luota yksinomaan luottoluokittukseen, vaan rahoittajahot ovat myös kiinnostuneita valtion velkaantumismuutoksista, valtiontalouden tasapainottumisnäköydestä sekä kokonaistaloudellisista tekijöistä. Arviot valtion kyvystä hallita taloudellista tilannetta saattavat vaikuttaa sijoittajien luottamukseen. Tästä viimeisimpänä esimerkkinä oli luottoluokituslaitos Standard & Poor'sin Suomea koskeva huomautus siitä, että luottoluokitus voi jatkossa laskea, jos finanssipolitiikan kuri pettää.¹

Nykyinen taantuma on hyvä esimerkki siitä, miten sijoittajien tuottovaatimukset kehittyvät valtioiden joukkovelkakirjalainamarkkinoilla. Irlanti ja Suomi olivat taantuman alkessa molemmat vähiten velkaantuneiden EU-15 maiden joukossa. Tällä hetkellä maiden taloudellinen kehitys on heikkoa. Irlannin julkinen velka kasvaa kuitenkin huomattavasti nopeammin kuin Suomen, koska Irlannin rahoitussektorin vakauden turvaaminen sitoo runsaasti julkisia velvoitteita ja varoja. Tämän seurauksena Irlannin luottoluokitus on nykyään heikompi kuin Suomen, ja Irlannin valtio joutuu maksamaan uudesta velastaan eniten euroalueella. Suomi saa tällä hetkellä uuden rahoituksensa 1.2 prosenttiyksikköä edullisemmin kuin Irlanti, jolla ei kuitenkaan ole ollut ylitsepääsemättömiä vaikeuksia saada lainojaan kaupaksi.

... mikä korostaa valtion tasehallintaa

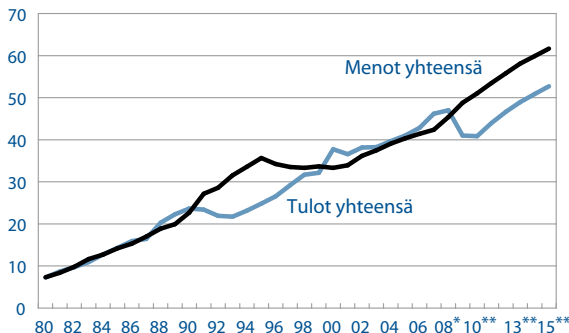
Kansainväliset sijoittajat ja luottoluokittajat ovat alkaneet katsoa entistä enemmän valtioiden kokonaistaloudellisesta asemaa valtion taseen näkökulmasta julkisen talouden yleisten näköyden ohella. Tehokkaalla tasehallinnalla voidaan saavuttaa merkittäviä etuja paremman varojen ja vastuiden yhteishallinnoinnin kautta. Esimerkiksi investointeja voitaisiin rahoittaa myös rahoitusomaisuutta myymällä normaalin vero- tai velkarahoituksen ohella.

Valtion konsernitaseen vastuista valtion bruttovelka ja eläkevastuut muodostavat ylivoimaisesti suurimman osan. Merkittäviä varoja ovat valtion liikelaitosten omaisuus (met-sät, kiinteistöt) ja strategisesti merkittävä rahoitusomaisuus. Lisäksi valtiolla on velkavi-vulla rahoitettua likvidiä rahoitusomaisuutta. Valtio on täten ottanut tietoisin taseriskin. Velan korkoriskistä johtuen valtion saamisten (riskikorjattuun) tuottovaatimukseen tulisi kiinnittää jatkossa runsaasti huomiota. Pääoman toteutuneiden tuottojen tulee minimis-sään ylittää velan kustannukset, mutta lisäksi on otettava huomioon vastuiden ja varojen markkinariskit. Taseen vahvistamisen näkökulmasta kaikki käyttömenot tulisi rahoittaa veroilla tai omaisuutta myymällä ja velkaa tulisi ottaa ainoastaan tuottavien investoin-tien rahoittamiseen.

¹ S&P's 2009: "Any sustained and significant fiscal slippage would lead to an erosion of the government's substantial fiscal buffers. While we currently do not anticipate this adverse scenario, in the event it could lead to mounting downward pressure on the rating, especially if it were accom-panied by a lack of reform to address structural unemployment and longer-term fiscal challenges associated with Finland's ageing population."

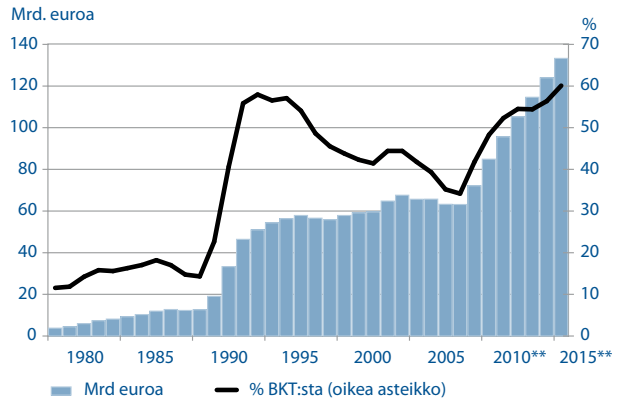
Kuvio 3.6 a. Valtion tulot ja menot sekä kuvio 3.6 b. julkisyhteisöjen EMU-velka 1980-2015

Kuvio 3.6a. Valtion tulot ja menot, miljardia euroa



Lähde: Tilastokeskus, VM

Kuvio 3.6b. Julkisyhteisöjen velka



Lähde: Tilastokeskus, VM

...taittuuko kuntien kustannusten nousu?

Kuntatalouden keskeisimmät haasteet liittyvät viime vuosina voimakkaasti kasvaneiden menojen hillintään sekä tulopohjan vakauden lisäämiseen. Kuntien taloutta on leimannut tulo- ja menokehityksen kiinteä, suhdanteita myötäilevä yhteys. Tämä kädestä suuhun – ajattelu kärjistyi erityisesti v. 2008, kun verotulojen voimakkaan kasvun ja valtionosuuksien mittavien lisäysten seurauksena menot kasvoivat liki 8 %.

Taluskriisi iski kuntatalouden kannalta sikäli hankalaan aikaan, sillä kunnissa olisi samaan aikaan ollut tarve varautua peruspalvelujen kysynnän kasvuun, työvoimapulan aiheuttamiin palkkapaineisiin sekä mittaviin, rakenneuudistuksista ja peruskorjaustarpeista johtuviin investointitarpeisiin. Lähivuosina kunnissa tarvitaan sopeuttamistoimia samanaikaisesti sekä suhdanteentaantumana että pitkän aikavälin rakenteellisen epätasapainon korjaamiseksi.

...eläkerahastojen sijoitustuottoihin liittyy riskejä

Työeläkerahastojen talouden kehityksen suurimmat riskit liittyvät niiden sijoitustuottojen kehitykseen. Rahastojen sijoitustuotot (*osingot ja korkotuotot*) ovat kuluneena vuosikymmenenä olleet kansantalouden tilinpidon mukaan 2½–4½ mrd. euroa vuodessa. Korot ja osingot ovat kuitenkin vain osa eläkevarojen tuotoista, sillä normaalivuosina merkittävä osa tuotoista tulee osakkeiden ja joukkovelkakirjalainojen myyntivoitoista ja arvon muutoksista, jotka eivät ole mukana kansantalouden tilinpidon mukaisessa rahoitusjäämässä. Vuonna 2008 osakekurssien romahduksen takia työeläkevarojen sijoitustuotot (*ml. arvostusmuutokset*) olivat 20½ mrd. euroa ”pakkasella”. Vastaavasti osakemarkkinoiden elpymisen seurauksena näin laskettujen sijoitustuottojen arvioidaan nousseen lähes 18 mrd. euroa ja eläkevarojen markkinaarvon 123 mrd. euroon. Kansainvälisten rahoitus- ja pääomamarkkinoiden tuleva kehitys vaikuttaakin keskeisesti työeläkelaitosten talouteen. Mikäli eläkerahastojen pääomat ja sijoitustuotot kehittyvät odotettua vaimeammin, paineet eläkemaksujen sovittua suurempaan korottamiseen kasvavat.

3.4 Valtio, kunnat ja sosiaaliturvarahastot: kenen kestävyysongelmasta on kysymys?

3.4.1 Julkinen talous on talouspoliittinen kokonaisuus

Julkisen sektorin alasektoreilla - valtiolla, kunnilla ja sosiaaliturvarahastoilla - on kullakin oma keskeinen tehtävänsä: sosiaaliturvarahastot maksavat kotitalouksille etuuksia (*esim. eläkkeet ja päivärahat*) ja avustuksia (*esim. perusturva*). Kuntasektorin menot puolestaan painottuvat kulutukseen ja investointeihin. Kunnat tarjoavat julkisia palveluja joko itse tuotettuna tai hankittuna. Valtion tehtävänä on rahoittaa mm. yliopisto-opetusta, kansallista infrastruktuuria sekä yleistä turvallisuutta ja järjestystä. Valtionhallinnon suurin meno-erä ovat kuitenkin erilaiset tulonsiirrot kunnille ja sosiaaliturvarahastoille.

Valtiolla on vastuu talouden kokonaiskehityksestä...

Valtio on perinteisesti vastannut julkisen talouden kokonaistasapainosta. Sitoumukset, joita koko julkisen talouden tasapainosta ja kestävydestä on tehty EU-tasolla, koskevat Suomen valtiota. Sekä 1990-luvun laman että nykyisen taantumien oloissa valtiontalous on joutanut voimakkaasti. Esimerkiksi 1990-luvun alussa valtio joutui ottamaan menojen rahoittamiseksi suuria lainamääriä, ja valtion velkaantumistaso kuusinkertaistui vuodesta 1990 vuoteen 1995 mennessä. Tämä oli mahdollista, koska sekä laman että nykytaantumien alkuvaiheissa valtiontalouden rahoitusasema oli hyvä ja velan taso alhainen. Vastaavasti nykykriisissä valtion velan BKT-osuuden arvioidaan kohoavan lähelle 60 prosenttia vuoteen 2015 mennessä. Valtiontalouden ylijäämäisyys ja velan matala taso ovatkin perusedellytyksiä sille, että finanssipolitiikka voi toimia yllättävissä taantumissa ja turvata julkisen talouden vakauden pitemmällä aikavälillä.

...mutta talouspolitiikan vaikutusten kannalta kuntatalous ja eläkejärjestelmä ovat keskeisiä

Työnjaosta johtuen julkisen sektorin alasektoreihin kohdistuu erityyppisiä menopaineita. Valtiolla on viime käden vastuu palvelu- ja toimeentuloturvaa koskevien velvoitteiden säätämisestä sekä järjestelmien asianmukaisesta toiminnasta, samoin viime kädessä myös niiden rahoituksen turvaamisesta. Vaikka valtio kantaakin julkisen talouden kokonaisvastuuta, ikääntymiseen liittyvien menojen kehityksen kannalta kunnilla ja eläkejärjestelmällä on keskeinen merkitys.

Palvelujen järjestäminen on sekä meillä että muissa Pohjoismaissa delegoitu pääosin alue- ja paikallistasolle. Julkisen hallinnon hajauttamista on perusteltu sillä, että paikallistasolla tunnetaan parhaiten kansalaisten palvelutarve, mikälaisia palveluja tarvitaan ja kuinka paljon. Järjestelyllä on sekä taloudellisia perusteluita⁸ että demokratian toteutumiseen liittyviä perusteluita.⁹ Tämä vastaa ns. toissijaisuusperiaatetta, jota noudatetaan EU-tason yhteistyössä.

Työeläkelaitokset vastaavat ansiosidonnaisen eläketurvan hoitamisesta. Ansiosidonnainen eläkejärjestelmämme on osittain rahastoiva etuuserusteinen järjestelmä, jossa etuudet määräytyvät työhistorian pituuden ja ansiotason mukaan. Rahastointi on kollektiivista, eikä se vaikuta yksilötasolla eläkkeen tasoon, vaan sen tarkoitus on tasata eläkemaksua yli ajan. Eläkkeet rahoitetaan työnantajien ja -tekijöiden vakuutusmaksuilla sekä rahastojen sijoitustuotoilla. Eläkemaksujen tasoa säätelee käytännössä ns. eläkemenojen automatiikka, joka tarkoittaa, että eläkemaksujen pitää riittää pitkällä aikavälillä nykyisten ja tulevien eläkkeiden rahoittamiseen.

3.4.2 Eläkejärjestelmän ja kuntatalouden kestävyys sekä veroaste

Eläkemenojen nousupaine uhkaa nostaa työeläkemaksua...

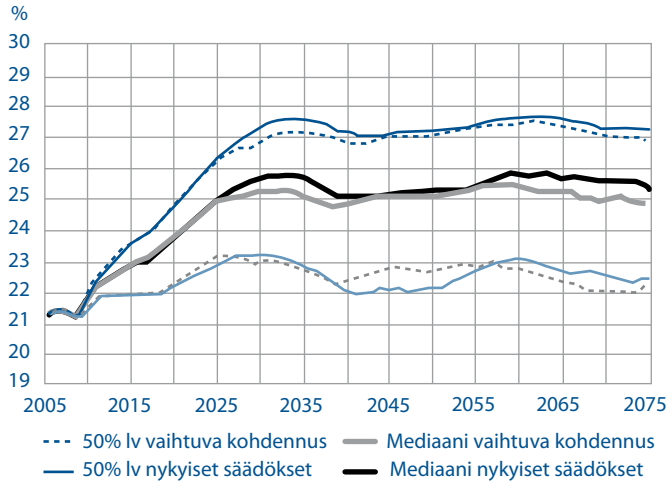
Eläkejärjestelmän keskeisin haaste on eliniän jatkuva piteneminen. Suomen nopeasti vanheneva väestö kasvattaa eläkemenoja tulevina vuosina. Suurin osa kasvusta kohdistuu työeläkkeisiin. Lakisäätteisten eläkemenojen bruttokansantuoteosuus kasvaa sekä lähitulevaisuudessa että lähivuosisikymmeninä. 2030-luvulta lähtien eläkemenojen osuus bruttokansantuotteesta vakiintuu noin 14–15 prosenttiin, kun se v. 2008 oli 11 prosenttia. Eläkeiän saavuttaneiden lukumäärän kasvu ja työssäkäyvien ikäluokkien pieneneminen nostavat eläkemenojen suhdetta työtulosummaan 2030-luvulle asti. Silloin työeläkemenuot ovat noin kolmannes työtuloista, kun ne viime vuonna olivat 22 %. Elinajan jatkuvan pitenemisen vuoksi vanhuuseläkkeellä olevia on paljon suurten ikäluokkien jälkeenkin.

Eläketurvakeskuksen marraskuussa 2009 julkaistun pitkän aikavälin eläkemenolaskelman mukaan lakisäätteisissä eläkemaksuissa on keskimäärin 4 prosentin nousupaine vuoteen 2060 mennessä. Merkittävin eläkemaksu, TyEL-maksu, nousee nykyisestä runsaasta 21 prosentista lähes 27 prosenttiin seuraavien 15 vuoden aikana. Keskeiset työmarkkinajärjestöt sopivat ns. sosiaalituossa TyEL-maksun nostamisesta vuosina 2011–2014 yhteensä 1,6 prosenttiyksiköllä. Kunta-alan eläkemaksun sen sijaan arvioidaan pysyvän kutakuinkin nykyisellä tasolla, koska eläkemaksuja nostettiin ”etupainotteisesti” nopeamassa tahdissa kuin yksityisellä sektorilla ja koska kertyneitä rahastoja on tarkoitus purkaa eläkemenojen ollessa korkeimmillaan.

⁸ Besley&Case (1995)

⁹ Dahlberg (2008)

Kuvio 3.7. Työeläkemaksun nousupaineet 2005-2007



Lähde: Eläketurvakeskus, 2009.

Hoito- ja hoivamenot taas luovat paineita kunnallisveroasteen nousuun

Ikäsidonmaisista menoista hoito- ja hoivamenojen kasvu kohdistuu lähivuosikymmeninä erityisesti kuntatalouteen. Näiden menojen nopein kasvu ajoittuu erityisesti 2020-luvulle ja vielä siitä eteenpäinkin. Edellä kuvatut Baumolin tautina ja Wagnerin lakina käsiteltyjen lisätekkijöiden vaikutukset kohdistuvat nekin kipeimmin juuri kuntapalveluihin. Kuntatalouden kohtaama kestävyysaaste on siten lähivuosikymmeninä tuntuva. Kun hyvinvointipalveluja koskevan sukupolvisopimuksen toteuttaminen on lisäksi hajautettu pitkälti kuntien harteille eikä palvelujärjestelmän rahoituksesta ole olemassa yhtä selviä pelisääntöjä kuin eläkejärjestelmän tapauksessa, on kuntatalouden kestävyyttä ja palvelujen rahoitusmahdollisuuksia perusteltua tarkastella erillään muusta julkisesta taloudesta. Seuraavan sivun *kehikossa* 3.5 on kuntataloudesta laadittu oma erillinen kestävyyslaskelmansa.

Kehikko 3.5.

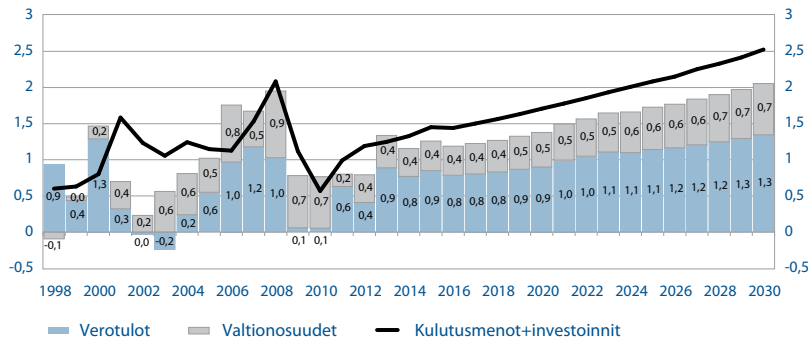
Kuntatalouden ”kestävyysslaskelma”

Seuraavassa yksinkertaistetussa tarkastelussa on kuvattu kuntien käyttötalouden keskeisten tulo- ja menupuolen elementtien – verotulojen ja valtionosuuksien sekä kulutusmenojen ja investointien – muutosta edellisvuoteen verrattuna. Tarkoituksena on havainnollistaa kuntien tulojen ja laskennallisen menotason välille syntyvässä olevaa kasvavaa epätasapainoa.

Laskelma perustuu pääpiirteittäin samoihin oletuksiin kuin koko julkisen talouden kestävyyslaskelma. Tarkastelussa kuntien verotulojen oletetaan kasvavan vuosina 2011–2030 4 % vuodessa. Laskennallisiin valtionosuuksiin on lisätty lakisääteiset indeksikorotukset sekä väestörakenteen muutoksesta johtuvat, valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon puitteissa toteutettavat ns. automaattimuutokset. Valtionosuuksien ja kulutuksen hinnan muutoksien estimaattina on käytetty peruspalvelujen hintaindeksiä (+3 % vuodessa).

Kuntien kulutusmenojen määrän kehitys on johdettu sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä opetuksen laskennallisten väestötekijävaikutusten pohjalta. Palvelutason sekä palvelujen käyttäjien osuuksien eri-ikäisessä väestössä on oletettu pysyvän nykytasolla eli palvelutarpeen ei ole oletettu vähenevän vanhemmassa ikäluokassa. Kuntien menoihin vaikuttaa tällöin vain väestön määrän ja ikärakenteen muutos. Sosiaali- ja terveyspalveluissa kulutuksen määrän laskennallinen lisäys vuosina 2011–2030 olisi keskimäärin 1,5 %. Sen sijaan opetustoimissa volyyymi näyttäisi pysyvän kutakuinkin nykytasolla. Muiden kulutusmenojen määrän on oletettu pysyvän reaalisesti muuttumattomana. Kuntien investointien on oletettu pysyvän vakiona suhteessa kokonaistuotantoon.

Kuvio 3.8. Kuntien verotulot, valtionosuudet, kulutusmenot ja investoinnit



Lähde: Tilastokeskus, VM

Kuntatalouden ollessa jo lähtötilanteessa alijäämäinen käyttötalouden tulo- ja menokehityksen kasvava epätasapaino aiheuttaisi kuntatalouteen jatkuvasti kumuloituvan alijäämän. Vuoteen 2020 mennessä laskennallinen tarve korottaa kunnallisveroprosenttia olisi 3 prosenttiyksikköä. Kun hoito- ja hoivamenojen nopein nousuvaihe osuu 2020-luvulle, vuoteen 2030 mennessä kunnallisveron nousupaine ilman sopeutustoimia kohoaisi noin 7 prosenttiyksikköön. Kehitys jatkuu samanlaisena vielä tämän jälkeenkin, mikä on erittäin huolestuttava mm. palvelujen tasapuolisen saatavuuden kannalta. Kun kuntien korkeimpien ja matalimpien veroprosenttien ero on jo nykyisellään 5 prosenttiyksikköä, erot uhkaavat nousta jatkossa kestäättömän suuriksi.

Kuntatalouden ikäsidonnaisten menojen nousu pitää sisällään myös sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstömäärän jatkuvan lisääntymisen. Painelaskelmassa henkilöstön määrä nousisi noin 90.000 henkilöllä vuoteen 2030 mennessä. Tilanne olisi kestävä myös kansantalouden kasvumahdollisuuksien kannalta; työvoiman niukkuuden vallitessa kuntasektorin työvoimatarpeet lisäävät työvoimakilpailua ja siten työvoimakustannuksia sekä aiheuttaisi rekrytointivaikeuksia niin kunnille itselleen kuin yksityiselle sektorillekin.

Miten verot tulisi tulevaisuudessa kerätä?

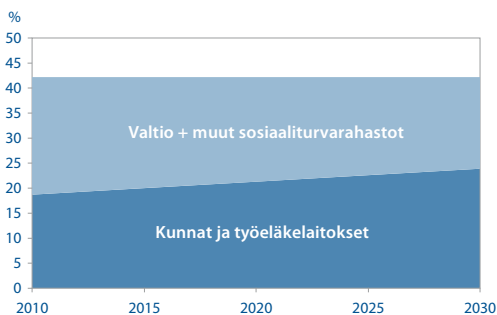
Kestävyysslaskelmien keskeisimpiä teknisiä oletuksia on veroasteen kiinnittäminen lähtövuoden tasolle. Vakioisella veroasteella julkisen talouden tasapaino heikkenee rajusti, jos palveluvelvoitteista pidetään kiinni. Laskelmaan on sisäänrakennettu eläkejärjestelmän kestävyys turvaaminen eläkemaksuja nostamalla. Samalla ikäsidonnaisten menojen kasvupaine vaikuttaa myös kuntiin ja valtioon, joiden veroaste laskelmissa alentuu aiheuttaen koko julkisen talouden alijäämän. Jos tähän tarkasteluun lisättäisiin sellaisenaan vielä edellä esitetty kunnallisveron tuntuva nousupaine, pienenesi valtionverotulojen osuus nykyisestä merkittävästi.

Hyvinvointiyhteiskunnan ja julkisen talouden kestävyys turvaaminen on viime kädessä valtion harteilla. Kestävyysongelman ratkaisua silmällä pitäen on tästä näkökulmasta ongelmallista, että ikäsidonnaisten menojen ja siten myös verotuksen nousupaineet kohdistuvat käytännössä työeläkesektoriin ja eläkemenojen automatiikkaan sekä toisaalta itsehallinnon piirissä olevaan kuntatalouteen. Tämä asetelma nostaa esille verorakenteen ja kysymyksenasettelun siitä, miten ja minkä sektorin tulisi kerätä verot tulevaisuudessa.

Työeläkemaksujen yhteydessä on syytä muistaa, että lakisääteiset eläkevaikutusmaksut ovat vähennykselpoisia ansiotuloverotuksessa. Tämän tyyppiset verohelpotukset supistavat veropohjaa ja aiheuttavat siten verotulojen menetyksiä sekä kunnallis- että valtionverotuksessa. Työntekijöiden lakisäätäinen eläkemaksu vähentää verotettavaa tuloa yhteensä 3,35 miljardia euroa, mikä aiheuttaa 1,36 miljardin euron ansiotuloverokertymän menetyksen v. 2010. Verovelvollinen hyötyy verotuesta sitä enemmän, mitä suuremmat hänen verotettavat ansiotulonsa ovat, mikä johtuu veroasteikon progressiivisuudesta.

Mikäli kunnallisveron nousupaine pääsisi purkautumaan täysimääräisenä, siirryttäisiin julkisen sektorin rahoittamisessa kuntatalouden osalta muiden Pohjoismaiden tapaan korkean kunnallisverotuksen suuntaan ja samalla nykyistä enemmän suhteelliseen verotukseen. Vaihtoehtoisesti valtionverotus voisi olla tiukempaa, jolloin esimerkiksi kuntatalouden rahoituksessa valtionosuuksien merkitys lisääntyisi. Tämä vastaisi lähinnä Suomen perinteistä asetelmaa. Kysymykseen palataan luvussa 6 käsiteltäessä kestävyysongelmaa kuntatalouden näkökulmasta.

Kuvio 3.9. Veroaste 2010–2030



Lähde: VM

Eri yhteyksissä on myös väläytelty jonkinasteista siirtymistä tuloverosta vakuutusmaksuihin, jolloin vero mielletäisiin enemmän säästämisluonteisena vakuutuksena, eikä sillä välttämättä olisi tavallisen veron kaltaista haitallista vaikutusta työn tarjontaan. Työeläkemuksissa on itse asiassa jo nykyisellään tällaisia vastikkeellisen vakuutusmaksun piirteitä.

4 Julkisen talouden kestävyys ja talouspolitiikka

4.1 Finanssipolitiikan haasteet: ikääntyminen ja taluskriisin jälkihoito

Tämänhetkinen taluskriisi on muuttamassa perusteellisesti finanssipolitiikan agenda ja lähtökohtia. Kriisin pahimmassa vaiheessa on osana EU:n käynnistämää elvytysohjelmaa toteutettu toimia, joilla on haettu mahdollisimman suurta vaikuttavuutta taloudellisen aktiviteetin ja työllisyyden tukemiseksi. Kun talouden kääntyminen nousuun on varmistunut, nämä ylimääräiset toimet on tarpeen purkaa, jotta tasapainoisen taloudellisen kehityksen edellytykset tulisivat jatkossa turvatuiksi. Samalla on aika kiinnittää huomio demografiseen muutokseen ja tämän myötä esille nousevaan julkisen talouden kestävyys turvaamiseen. Kestävyys haasteeseen on vastattava nyt erityisesti seuraavista syistä:

Suomi kohtaa kestävyysongelman eturintamassa...

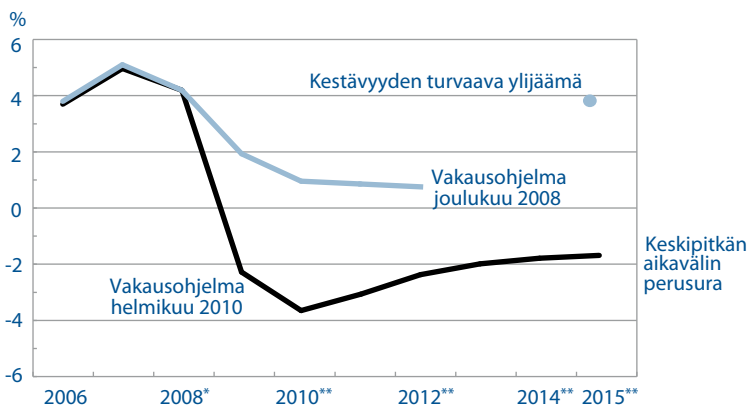
Merkittävä osa kestävyysongelmastamme syntyy jo alkaneen vuosikymmenen aikana. Myös tämän jälkeen menojen kasvu on ripeää. Siten Suomen osalta ongelma on muita vanhoja EU-maita haastavampi. Komissio on silti sijoittanut viimeyksyisessä arviossaan Suomen yhdessä mm. Ruotsin, Tanskan ja Viron kanssa kestävyysongelman osalta vähäriskisten EU-maiden joukkoon. Tämä voidaan asettaa kyseenalaiseksi. Komission arviossa ei nimittäin oteta kriisin vaikutuksia huomioon täysimääräisesti, mikä antaa erityisesti Suomen tilanteesta liian myönteisen kuvan. Lisäksi yksityisen sektorin työeläkejärjestelmässä tapahtuvan rahastoinnin käsitteleminen julkisena säästämisenä vahvistaa asemaamme eräisiin muihin EU-maihin verrattuna.¹⁰ Useimmat EU-maat kamppailevat sitä paitsi suurten julkisen talouden kestävyysongelmien kanssa, joten Suomen sijoittuminen vertailussa EU-maiden keskiarvoa paremmin kertoo pikemminkin muiden EU-maiden ongelmien mittaluokasta.

¹⁰ Monessa muussa EU-maassa (kuten Alankomaat ja Tanska) vastaavanlaiset järjestelmät luokitellaan yksityiseen sektoriin.

...ja julkisen talouden lähtötilanne on heikentynyt meillä paljon...

Suomen julkinen talous heikkenee talouskriisin aikana huomattavasti enemmän kuin EU-maissa keskimäärin. Viime vuonna heikkenemisen arvioidaan olleen meillä jopa vanhoista jäsenmaista nopeinta. Olemme siten entistä haavoittuvammassa asemassa vastaanottamaan väestön ikääntymisen aiheuttamat menopaineet ja veropohjan kaventumisen. Väestön keski-ian nousun kiihtyessä julkinen talous uhkaa ilman voimakkaita sopeuttamistoimia pysyä kroonisesti ja kestävyiden vaarantavalla tavalla alijäämäisenä. Kun keskipitkän aikavälin peruslaskelmassa julkisyhteisöjen rakenteellinen nettoluotonanto on noin 1½ % alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon, etäisyys kestävyiden turvaavaan ylijäämään eli ns. kestävyysvaje on kasvanut noin 5½ prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon (kuvio 4.1). Samalla julkisyhteisöjen velka lisääntyy vuosittain keskimäärin 10 mrd. eurolla ja nousee v. 2015 60 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Kuvio 4.1. Julkisyhteisöjen nettoluotonanto ja kestävyiden turvaava ylijäämä, %/BKT



Lähde: Tilastokeskus, VM

...eikä talouskasvusta ole odotettavissa entisen kaltaista apua

Julkinen talous on ollut perinteisesti ylijäämäinen lukuun ottamatta 1990-luvun alkupuolen lama-aikaa ja nykyistä taantumaa. Työeläkerahastojen ylijäämä on ollut noin 3 % suhteessa kokonaistuotantoon, ja valtion sekä kuntien taloudet ovat ”normaalivuosina” olleet lähellä tasapainoa. Julkisen talouden ylijäämillä on pyritty pitämään julkisen talouden velkaantuneisuus kurissa ja varautumaan tuleviin eläkevastuisiin. Perinteisesti julkinen talous on nousut suhdannetaantumista melko kivuttomasti kansantalouden kasvun avulla. Tätä ovat kysynnän elpymisen ohella tukeneet kansantalouden tarjontatekijät

kuten työikäisen väestön lisääntyminen. Nyt tilanne on täysin erilainen. Vuodesta 2010 lähtien, kun ensimmäinen suuri ikäluokka täyttää 65 vuotta, talouden kasvupotentiaalia ja julkisen talouden rahoituspohjan kasvua hidastaa työikäisen väestön väheneminen. Tarjontarajoite hidastaa talouden ja verotulojen kasvua varsin nopeasti taantumien jälkeen, vaikka kysyntä kasvaisikin. Samanaikaisesti julkiset menot kasvavat erittäin nopeasti ikärakenteen muutoksen takia. Julkiset menot suhteessa bruttokansantuotteeseen lisääntyvät väestön ikääntymisen takia lyhyessä ajassa (2008-2015) lähes 2 prosenttiyksikköä.

Tilanne on nyt poikkeuksellisen haasteellinen, koska syvä taantuma ja ikääntymisen raju alku osuivat samaan ajankohtaan.

4.2 Miten kestävyysongelma pitäisi ratkaista?

Kestävyyttä on mahdollista vahvistaa monella eri tavalla...

Julkisen talouden tasapainottamiseen ja siten kestävyysvajeen poistamiseen voidaan pyrkiä välittömällä ja nopeasti vaikuttavilla sopeutustoimilla, kuten verotusta kiristämällä ja julkisia menoja leikkaamalla sekä pidemmällä ajalla vaikuttavilla rakenteellisilla uudistuksilla. Myös rakenteellisten uudistusten vaikutukset ilmenevät tulojen lisääntymisenä tai menojen pientymisenä mutta vasta asteittain käyttäytymisen tai talouden rakenteen muutosten välityksellä.

...mutta helppoja keinoja ei ole

Kestävyysongelman ratkaisemiseen näyttäisi periaatteessa olevan tarjolla lukuisia keinoja, joissa joku voi nähdä jopa runsauden pulaa. Mikään näistä keinoista ei kuitenkaan tarjoa kestävyysongelmaan ilmaista ratkaisua. Niihin kaikkiin liittyy haittoja, toisiin enemmän ja toisiin vähemmän. Ne koskettavat lisäksi eri väestöpiirejä eri tavoin ja herättävät näin poliittisia kiistoja. Kysymyksessä on lopulta kipeä talous- ja yhteiskuntapoliittinen ongelma.

4.2.1 Julkisen talouden välitön vahvistaminen

Verotuksen kiristäminen

Julkisen talouden kestävyysvajeen suuruutta kuvaa, että se vastaa suurin piirtein valtion tuloveron vuotuista tuottoa. Kärjistäen voi sanoa, että jos kestävyysvaje haluttaisiin kuroa valtion tuloverolla kokonaan umpeen vuoden kuluessa, pitäisi tuloverot tuottaa kaksinkertaistaa. Muista verolajeista ainoastaan arvonlisäveron, sosiaaliturvamaksujen ja kunnallisveron vuotuiset tuotot ovat vastaavalla tasolla. Muiden verolajien, kuten esimerkiksi valmisteverojen tai autoveron tuotolla ei ole merkittävää vaikutusta kestävyysongelman ratkaisun kannalta (*taulukko 4.1*).

Taulukko 4.1. Verotulot verolajeittain vuonna 2009, milj. euroa

Tulolaji	2009	% BKT:sta
Valtion tulovero (yht.)	11 712	6,8
- ansio- ja pääomatulot	8 214	4,8
- yhteisövero	3 498	2,0
Muut tuloon ja varallisuuteen perustuvat (yht.)	965	0,6
- Korkotulojen lähdevero	600	0,3
Liikevaihtoon perustuvat (yht.)	14 667	8,5
- Arvonlisävero	13 980	8,1
Valmisteverot (yht.)	5 076	3,0
- Tupakkavero	650	0,4
- Alkoholijuomavero	1 188	0,7
- Energiaverot	3 191	1,9
Muut verot ja veroluontoiset maksut (yht.)	2 256	1,3
- Autovero	825	0,5
- Varainsiirtovero	480	0,3
- Ajoneuvovero	639	0,4
Kuntien verotulot	17 550	10,2
-kunnallisvero	15 390	8,9
- kuntien osuus yhteisöveron tuotosta	1 190	0,7
-kiinteistövero	970	0,6
Työeläkemaksut	16 900	9,8

Lähde: Valtion talousarvio 2009, Peruspalveluohjelma 2010–2013 (ennuste), Eläketurvakeskus (ennuste)

Kuluttajahintojen vai ansiotason muutosta vastaava veroasteikon tarkistus?

Viime vuosina työn verotuksen keventämisessä lähtökohdaksi on muodostunut, että ansiotason ja verojärjestelmän progression kiristävä yhteisvaikutus on pyritty ehkäisemään veroperusteita muuttamalla. Mitä nopeampaa on yleisen ansiotason nousu, sitä suuremmaksi muodostuu tarvittava veroperusteiden muutoksesta aiheutuva tulonmenetys.

Työmarkkinoiden toiminnan näkökulmasta pitäytyminen pelkästään kuluttajahintojen muutoksen mukaisissa inflaatiotarkistuksissa kiristäisi ansiotulojen verotusta. Viime vuosina ansiotaso on noussut keskimäärin 2 % yleistä hintatasoa nopeammin. Veroasteikkojen tarkistaminen pelkästään inflaatiota vastaavasti lisäisi valtion verotuloja noin 200 milj. eurolla vuodessa verrattuna ansiotulon nousua vastaavaan ja progression kiristymisen ehkäisevään tarkistukseen. Eräs lisänäkökohta on se, että edellytykset työllisyyttä tukeville mallillisille palkkaratkaisuille saattaisivat parantua, koska progressio itsessään hillitsee palkankorotuksia lisäämällä nimelliskorotusten avulla tavoiteltavien

reaaliansioiden kasvun kustannuksia. Toisaalta veroasteikkoja tarkistettaessa voitaisiin ottaa huomioon työn tuottavuuden kasvun ja esimerkiksi EKP:n tavoiteinflaation summaa vastaava nimellisansioiden nousu. Tämä vahvistaisi työmarkkinaosapuolten kannustinta pysyttäytyä hintakilpailukyvyyn turvavalla, maltillisella palkkalinjalla.

Verotukien vähentäminen

Tarkasteltaessa verotuksen kiristämistä on syytä arvioida mahdollisuuksia veropohjien laajentamiseen verotukia pienentämällä. Erilaisten vähennysten muodossa myönnettävien verotukien vuoksi valtiolta jää saamatta verotuloja noin 13 mrd. euroa vuodessa eli lähes 7½ % suhteessa bruttokansantuoteseen. Verotukien tosiasiallinen kohtaanto voi poiketa tavoitellusta. Tämä näkyy esimerkiksi asuntovelkojen korkovähennyksen tapauksessa siten, että tuki valuu osittain asuntojen hintoihin eikä näy täysimääräisesti tarkoitetulla tavalla asuntotuotannossa.

Taulukko 4.2. Suurimmat verotuet vuonna 2009, milj. euroa

Laskennallisen asuntotulon verovapaus	1 950
Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys	1 360
Työntekijöiden lakisäätöisen eläkemaksun vähentäminen	1 280
Valtionverotuksen työtulovähennys	1 160
Kunnallisverotuksen eläketulovähennys	1 070
Oman asunnon myyntivoiton verovapaus	900
Velkojen korkojen vähentäminen	760
Lapsilisien verovapaus	510
Elintarvikkeiden ja rehujen ALV (17%)	507
Eläketulovähennys valtionverotuksessa	285
Asumistukien verovapaus	280
Ns. henkilökuntaetuuksien verovapaudet	260
Rajoitetusti verovelvollisten verovapaus korkotulosta	250
Kotitalousvähennys	245
Työntekijöiden sairauspäivärahamaksun vähentäminen	215
Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähentäminen	210

Lähde: VATT (ennuste)

Julkisten menojen leikkaaminen

Julkiset kokonaismenot olivat v. 2009 noin 55 % BKT:sta. Kun julkisen talouden pitkän ajan epätasapaino on 5½ % BKT:sta, julkisen talouden tasapainottaminen pelkästään menopuoleen vaikuttamalla edellyttäisi siis julkisten menojen välitöntä vähentämistä runsaalla 11 prosentilla eli noin neljäsosalla valtion budjetista.

Edellisen laman jälkeen 1990-luvulla valtiontalouden tasapainottaminen vei lähes yhdeksän vuotta. Näin pitkä aika vaadittiin siitä huolimatta, että tuolloin tilannetta helpotti laman jälkeinen voimakas talouskasvu. Samalla tehtiin mitavia menoleikkauksia. Ahon hallituskaudella toteutettiin liki 6 mrd. euron leikkaukset, ja vuosina 1996–1999 Lipposen I hallitus toteutti lähes 4,5 mrd. euron säästöpäätökset. Yhteensä nämä menoleikkaukset vastasivat noin 10 prosenttia vuoden 1996 kokonaistuotantoon suhteutettuna. Nykyiseen kokonaistuotannon tasoon verrattuna esimerkiksi Lipposen I hallituksen säästöjä vastaava menoleikkaus tarkoittaisi valtion menojen supistamista noin 6½ mrd. eurolla.

Lähivuosina niin valtion kuin laajemmin julkisten menojenkaan rakenne ja taso eivät voi jäädä entiselleen, vaan ne täytyy sopeuttaa uusien olosuhteiden vaatimuksiin. Jo pelkästään perusuralaskelman oletus valtion reaalisten menojen jäädyttämisestä tarkoittaisi tosiasiallisesti mittavia vähennystarpeita monissa menoerissä. Valtion menojen rakennetta ei voida sementoida nykyisenkaltaiseksi, vaan tarvitaan päättäväisyyttä ja valmiutta menojen kohdentamiseksi uudelleen kuvattujen tavoitteiden saavuttamista paremmin palvelevaksi. Elvytyksestä johtuva valtion menojen väliaikainen kasvu tulee jatkossa purkaa. Erikseen on sitten arvioitava kuinka suuressa määrin menojen kokonaistasoa tulee sopeuttaa suhteessa kriisiä edeltäneeseen tasoon. Niin ikään on selvää, että julkisen sektorin henkilöstön määrän kasvupaineisiin tulee vastata myös jatkossa valtion tuottavuusohjelman toteutusta jatkamalla.

Valtion menojen tarkastelua silmällä pitäen taulukkoon 4.3. on koottu budjettitalouden menot pääluokittain. Valtion budjettitalouden menot ilman valtionvelan vähentämistä olivat 43,5 mrd. euroa vuoden 2008 tilinpäätöksessä. Vuoden 2008 menoista pääosa, 64 % (27,8 mrd. euroa) oli tulonsiirtoja, joista valtaosa kohdistui joko valtionapuina kunnille (9,5 mrd. euroa) tai kotitalouksille (reilusti yli 11 mrd. euroa, ml. Kelan kautta välitetty sosiaaliturva). Suurimmat kotitalouksille kohdentuvat menoerät ovat kansaneläkelain mukaiset etuudet, lapsilisät, työmarkkinatuki ja asumistuki. Kulutusmenojen osuus oli 28 % kaikista valtion budjettitalouden menoista. Menoista noin 5 % kului valtionvelan korkomenoihin.

Taulukko 4.3. Määrärahat taloudellisen laadun mukaan vuosina 2008 ja 2010, milj. euroa

		2008 tilinpäätös	%	2010 talousarvio	%
01-14	Toiminta- ja palkkausmenot	5 811	13,3	6 016	11,9
15-17	Eläkkeet	3 379	7,8	3 731	7,4
18-19	Puolustusmateriaalin hankkiminen	687	1,6	701	1,4
20-28	Muut kulutusmenot	1 323	3,0	1 410	2,8
29	Arvonlisäveromenot	1 017	2,3	1 012	2,0
01-29	Kulutusmenot, yhteensä	12 217	28,1	12 870	25,5
30-39	Valtionavut kunnille ja kuntayhtymille ym.	9 466	21,7	11 051	21,9
40-49	Valtionavut elinkeinoelämälle	3 253	7,5	3 484	6,9
50-59	Valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	8 345	19,2	10 169	20,1
60	Siirrot valtion rahastoihin ja kansaneläkelaitokselle	3 408	7,8	4 623	9,2
61-65	EU:n rahastojen rahoitusosuudet, vastaavat valtion rahoitusosuudet ja muut siirrot kotimaahan	953	2,2	1 076	2,1
66-69	Siirrot EU:lle ja ulkomaille	2 379	5,5	2 703	5,4
30-69	Siirtomenot, yhteensä	27 804	63,9	33 107	65,6
70-89	Sijoitusmenot, yhteensä	1 095	2,5	2 397	4,7
90-99	Korkomenot ym. yhteensä *	2 413	5,5	2 100	4,2
	Valtion budjettitalouden menot, yhteensä *	43 529		50 474	

* pl. valtionvelan vähentäminen, joka vuonna 2008 n. 1,4 mrd. euroa

Kestävyysongelman ratkaisemiseksi myös kuntien ja eläkejärjestelmän menojen nousupainetta on arvioitava kriittisesti. Tekijöitä, joilla voitaisiin joko väliaikaisesti tai pysyvästi vaikuttaa työeläkemaksun nostotarpeeseen ja kestävyyskuiluun ovat työllisyysasteen nousu, työkyvyttömyyseläkkeiden ja vanhuseläkkeiden alkavuuden pienentäminen, ansiotason kasvuvauhdin nousu sekä eläkevarojen tuoton kohentaminen. Työvoimaintensiivisen kuntatalouden menopaineiden hillitsemistä puolestaan käsitellään luvussa 6.

Verotuksen kiristämisellä ja menojen leikkauksilla on seuraamuksensa

Kestävyysongelman turvaamiseen tähtääviin politiikkatoimiin liittyy aina omat haittansa. Sukupolvien välisen ja niiden sisäisen palvelusitoumuksen näkö-

kulmasta julkisten palvelujen heikentämiseen liittyy tulonjaon näkökulmasta ristiriitoja. Eriluonteisilla julkisilla menoilla on lisäksi erilaisia vaikutuksia talouden rakenteeseen ja tuottavuuteen. Julkisten etuuksien heikentämisen yhteydessä voi käydä myös niin, että menosäästö yhdellä sektorilla voi siirtyä toisen sektorin rahoitettavaksi.

Toisaalta verojen kiristämisessä on aina kyse muustakin kuin tulonjaosta eli yksityiseltä sektorilta saadun tulon jakamisesta uudelleen. Koska täysin neutraali verojärjestelmä ei käytännössä ole mahdollinen, vaikuttaa verotuksen muuttaminen - niin rakenteiden kuin veroasteenkin osalta - jollain tavalla taloudellisiin kannustimiin ja näiden välityksellä talouden rakenteeseen, tuottavuuteen ja työllisyyteen. Korkeampi verotus merkitsee lisääntyviä taloudellisia tappioita vähenevänä työn tarjontana, yksityisenä säästämisenä ja pääomanmuodostuksena. Kun Suomen veroaste on jo lähtökohtaisesti korkea, näiden tappioiden voidaan arvioida kasvavan nopeasti. Niitä lisää osaltaan myös kansainvälinen verokilpailu, joka verotuksemme suhteellisesti kiristyessä voi johtaa investointien suuntautumiseen entistä suuremmissa määrin ulkomaille ja ennen pitkää myös suurempaan työvoiman maastamuuttoon.¹¹

Taloukasvuun liittyvän teoreettisen kirjallisuuden johtopäätösten perusteella pitkän aikavälin taloukasvuun voi vaikuttaa verotuksen rakenteella erityisesti siirtymällä tulo- ja yritysverotuksesta kohti kulutuksen verotusta. Selvityksissä saadut suuntaa-antavat empiiriset tulokset tukevat tätä käsitystä.¹² Kulutusverojen tapauksessa verot aiheuttavat pienimmän mahdollisen käyttäytymismuutoksen silloin kun ne kohdistetaan sellaisille hyödykkeille ja palveluille, joiden kysyntä ja tarjonta ovat mahdollisimman joustamattomia hinnan suhteen.

Hallituksen 1.10.2008 asettaman verotyöryhmän tehtävänä on arvioida talouden toimintaympäristön muutoksista aiheutuvia verojärjestelmän uudistustarpeita myös verotuksen oikeudenmukaisuuden kannalta ja tehdä tarvittavat ehdotukset verojärjestelmän kehittämisessä noudatettavista suuntalinjoista. Tavoitteena on, että verojärjestelmä tukee nykyistä paremmin kestävää taloukasvua ja samalla kestävää julkisten palvelujen ja etuuksien rahoitusta ottaen huomioon ekologisen kestävyuden vaatimukset. Työryhmän määräaika päättyy vuoden 2010 lopussa.

¹¹ Esim. ETLA (2007)

¹² Eerola (2009)

Kehikko 4.1.

Valtionverotus ja menorakenne: dynaaminen tarkastelu

Epäsuotuisan suhdannetilanteen ja tiedossa olevien rakenteellisten tekijöiden, kuten esim. väestön ikääntymisen, johdosta keskipitkän aikavälin odotukset taloudellisesta kasvusta ovat maltilliset. On selvää, että perinteisten kysyntä- ja tarjontatekijöiden, kuten viennin ja investointien lisäksi tarvitaan rakenteellisia tekijöitä talouskasvun vauhdittamiseksi. Seuraavassa yritetään analysoida verotuksessa ja menoissa tapahtuvien muutosten dynaamisia vaikutuksia.

Vaikka suotuisa makrotaloudellinen kehitys voikin lyhyellä aikavälillä peittää alleen talouden rakenteelliset ongelmat, suhdannetilanteen paraneminen ei tule ratkaisemaan Suomen kansantalouden kohtaamia ongelmia keskipitkällä aikavälillä. Talouspoliittiset toimenpiteet, joilla pyritään muuttamaan yksilöiden tai yritysten käyttäytymistä, ovat luonteeltaan dynaamisia. Esimerkiksi julkisten investointien lisäämisestä saatava mahdollinen hyöty realisoituu vasta vuosien päästä. Poliittikkatoimenpiteiden välittymismekanismien tunteminen on välttämätön ehto sille, että pystymme arvioimaan toimenpiteiden vaikutuksia ja tehokkuutta.

Finanssipolitiikan harjoittajalla on käytännössä (*aggregaattitasolla*) kaksi instrumenttia käytössään; veropolitiikka ja menopolitiikka. Talouspoliittisessa keskustelussa usein kiistellään näiden kahden instrumentin paremmuudesta. On selvää, että yksiselitteistä vastausta ei voida antaa, koska tehokkuus riippuu monesta tekijästä, kuten lähtötilanteesta ja aikahorisontista. Jos esimerkiksi tavoitellaan nopeaa elvyttävää vaikutusta, niin julkisten menojen lisääminen on tehokkaampi keino kuin verojen alentaminen. On kuitenkin mahdollista, että pidemmällä aikavälillä julkisten menojen lisääminen osoittautuu taloudellisen aktiviteetin kannalta haitalliseksi johtuen esimerkiksi siitä, että yksityisen sektorin toimeliaisuus voi vähentyä. Joka tapauksessa vastausta joudutaan hakemaan empiirisen tutkimuksen saralta.

Talouspoliittinen kysymys on seuraava: onko veroelvytys (*verojen alentaminen*) vai menoelvytys (menojen lisääminen) oikea lääke saamaan aikaan riittävän kasvusysäyksen talouteen pitkällä aikavälillä? Jotta kysymykseen voidaan vastata, on tiedettävä finanssipolitiikan kerrotoimien (*kuinka paljon euron suuruinen veronalennus tai menojen lisäys näkyy BKT:ssä*) suuruus. Taloushistoria tuntee tapauksia, joissa kumpaakaan yllä mainituista elvytyskeinoista ei ole käytetty ja silti velka/BKT -suhde on korjaantunut. Näin kävi poikkeuksellisen voimakkaan talouskasvun aikana toisen maailmansodan jälkeen muutamissa Länsi-Euroopan maissa. Kuten yllä todettiin, on todennäköistä, että Suomen kohdalla taloudellinen kasvu jää maltilliseksi ja siten nykyisen kriisin jälkeisinä vuosina joudutaan juoksuttamaan ylijäämäisiä budjetteja, jotta kertynyt velka saadaan hoidetuksi.

Alesina ja Ardagna (2010) ovat tutkineet kuinka suuret muutokset finanssipolitiikan virityksessä ovat vaikuttaneet kasvuun ja velkadynamiikkaan. Elvyttävien budjettien (vajeen suureneminen tai ylijäämän pieneminen) kohdalla tutkitaan niiden vaikutusta kasvuun yli ajan. Vajeiden supistamisen kohdalla tutkitaan niiden vaikutusta velan vähenemiseen/stabiloitumiseen keskipitkällä aikavälillä. Aineisto on erittäin kattava ja se koostuu 21 OECD-maasta mukaan lukien Suomi vuosilta 1970–1997. Tarkasteltaessa taloudellista kasvua keskipitkällä aikavälillä ovat veronalennukset kasvun kannalta tehokkaampia kuin menojen lisäykset fiskaalisen stimuluksen tapauksessa. Vajeiden supistamisen tapauksissa menojen leikkaukset ovat selkeästi tehokkaampia kuin verojen nostaminen, kun puhutaan velan stabiloimisesta ja taantuman välttämisestä. Kyseisestä aineistosta löytyy useita aikaperiodeja, joissa menojen leikkaukset alijääminen korjaamiseksi ovat edesauttaneet taloudellista aktiiviteettia ennen kuin johtaneet taantumaan.

Kuismasen ja Kämpin (2010) tutkimus on ainoa puhtaasti kotimaisella aineistolla tehty selvitys finanssipoliittisten päätösten reaalityaloudellisista vaikutuksista. Tutkimuksessa käytetään kahta eri tilastollista menetelmää tulosten vertailtavuuden ja varmennettavuuden takia. Tulosten mukaan finanssipoliitikalla on vaikutusta taloudelliseen kasvuun, mutta pitkällä aikavälillä julkisen kulutuksen lisääminen syrjäyttää yksityisen sektorin aktiiviteettia ja siten vaikuttaa haitallisesti kasvumahdollisuuksiin. Myös verotuksella on tutkimuksen mukaan dynaamisia vaikutuksia, sillä sen muuttaminen näyttäisi vaikuttavan yksityisen sektorin käyttäytymiseen.

Julkisten menojen tehokkuutta arvioitaessa on eriteltävä julkinen kulutus ja julkiset investoinnit toisistaan. On selvää, että julkisten menojen kohdentuessa kulutukseen kokonaiskysyntä lisääntyy, mutta sillä ei ole mitään vaikutusta tuottavuuteen yksityisellä sektorilla. Useissa tutkimuksissa on osoitettu, että sekä väliaikaiset että pysyvät lisäykset julkisiin investointeihin tuottavat suuremmat kerroinvaikutukset kuin julkisen kulutuksen lisääminen. Oleellista on se, että julkiset investoinnit eivät vain nosta kokonaiskysyntää, vaan myös vaikuttavat kokonaistarjontaan työn tuottavuuden ja pääoman rajatuottavuuden nousun kautta. Jos julkisia menoja lisäämällä halutaan saada dynaamisia kasvuvaikutuksia aikaiseksi, niin julkisen kulutuksen lisääminen voi olla haitallista siihen liittyvien negatiivisten varallisuusvaikutusten kautta.

4.2.2 Rakenteellisten uudistusten ja muiden tekijöiden vaikutukset kestävyysvajeeseen

Talouspolitiikan vaihtoehtojen kannalta on tärkeää yrittää hahmottaa, miten erilaiset rakenteelliset uudistukset ja muut tekijät vaikuttavat kestävytyteen. Tällaisten arvioiden tekeminen on vaikeaa, ja siitä voidaan tässä raportissa esittää vain alustavia näkökohtia. Seuraavassa tarkastelussa pyritään eri tekijöiden osalta hahmottamaan, miten niiden tulisi muuttua, jotta kestävyysvaje pienenee *prosenttisyksiköllä*. Laskelmissa käsitellään seuraavia vaihtoehtoja:

- koko kansantalouden tuottavuuden kohottaminen
- julkisten hyvinvointipalvelujen tuottavuuden kohottaminen
- työurien pidentäminen
- maahanmuuton lisääminen
- syntyvyyden kohoaminen
- työeläkelaitosten sijoitustuottojen kehitys

Koska kestävyyslaskelmissa veroasteen oletetaan pysyvän lähtövuoden tasolla, vaihtoehtolaskelmien vaikutusta kestävyysvajeeseen haetaan pääsääntöisesti ikäsidonnaisten menojen muutosten kautta. Taulukossa 4.4 on esitetty lyhyesti vaihtoehtolaskelmien tulokset. Näitä käsitellään jatkossa laajemmin. Laskelmat perustuvat edellä kestävyysarvioiden yhteydessä käytettyyn kehikoon. Tuloksissa tulevat siten otetuksi huomioon vain tämän, pelkistetyn ja käyttäytymisoletuksista pitkälti puhdistetun kehikon sisältämät riippuvuudet.

Taulukko 4.4. Eri tekijöiden vaikutukset kestävyysvajeeseen

Herkkyyslaskelma:	Perusuran oletus	Kestävyysvaje pienenisi 1 prosenttiyksiköllä, jos muutos perusuraan olisi
Yleisen tuottavuuden nousu	1,75 %	+1,25 %-yksikköä / v
Hyvinvointipalvelujen tuottavuuden nosto	0	+0,25 %-yksikköä / v
Työurien pidentäminen vuoteen 2060 mennessä	2 vuotta	+1 vuosi
Maahanmuuton lisääminen	15 000 / v	+10 000 / v
Syntyvyyden nousu (hedelmällisyysluku)	1,85	+0,5
Sijoitusten tuottoasteen muutos	4 %	+0,9 prosenttiyksikköä

Tarkastelu on tehty STM:n SOME-mallilla

Yleisen tuottavuuden nousu parantaa julkisen talouden tilaa vain, jos menot kasvavat hitaammin kuin BKT

Kokonaistuottavuuden kasvuun perustuva talouskasvu mielletään usein tärkeäksi julkisen talouden kestävyiden turvaajaksi. Laskelmien mukaan kokonaistuottavuuden tulisi kuitenkin nousta pysyvästi peräti 1,25 prosenttiyksiköllä suhteessa perusuraan, jos kestävyysvajetta haluttaisiin pienentää prosenttiyksiköllä. Kääntäen voisi sanoa, että tuottavuuden jo sinänsä varsin kovalta tuntuva 0,5 prosenttiyksikön nousu perusuraan verrattuna kohentaisi kestävyysvajetta ainoastaan 0,4 prosenttiyksiköllä. Taloudellisen kasvun nopeuttaminen tuottavuuden kasvua kiihdyttämällä ei siten näyttäisi helpottavan kestävyysongelmaa kovinkaan tuntuvasti.

Tuottavuus on kyllä keskeisin *elintason* nousun lähde, mutta tuottavuuden kasvuun luontojaan liittyvä reaali-palkkojen kohoaminen sekä – eksplisiittisen tai implisiittisen – indeksisidonnaisuuden välityksellä tapahtuva sosiaalietuuk-sien reaaliarvon kohoaminen lisää julkisen talouden kustannuksia ja vähentää siten tuottavuuden kasvun merkitystä julkisen talouden kestävyysongelman ratkaisemisessa.¹³ Taustalla on sama julkisen sektorin tuotoksen suhteellisen hinnan kohoaminen kuin Baumolin taudissa. Jo nimensä mukaisesti ansiosidonnainen sosiaaliturva kehittyy ansioiden mukaan, jotka puolestaan seuraavat kansantalouden tuottavuuden kehitystä. Tämän lisäksi Wagnerin lain ilmentymänä esimerkiksi terveystalouden korkea tulojousto heikentää tuottavuuden nousun vaikutuksia julkisen talouden tasapainoon. Käytännössä yleisen tuottavuuden nousu vahvistaa julkista taloutta vain, jos julkisen sektorin palkat ja/ tai tulonsiirrot jäävät yleisestä tulokehityksestä jälkeen.

¹³ Samanlaisiin päätelmiin tultiin myös Etlan (2007) ja VNK:n (2009) raporteissa

Hyvinvointipalvelujen tuottavuuden nousulla olisi voimakkaita positiivisia kestävyysvaikutuksia

Pääosin kuntien tuottamien sosiaali- ja terveys- sekä koulutuspalvelujen tuottavuuden kohottaminen olisi sen sijaan erittäin tehokas keino vähentää julkisen palvelutuotannon kustannuksia ja siten helpottaa kestävyysongelmaa. Perusurassa palvelujen tuottavuuden oletetaan pysyvän muuttumattomana, jolloin niiden BKT-osuus nousisi laskennallisesti yli 4 prosenttiyksiköllä vuoteen 2060 mennessä. Samaan aikaan kunta-alan laskennallinen lisätyövoiman tarve kohoaisi jo vuoteen 2030 mennessä likipitään 100 000 henkilöllä.

Julkisten palvelujen 0,25 prosentin vuotuinen tuottavuuskasvu pienentäisi kestävyysvajetta noin prosenttiyksikön verran. Samalla kunta-alan henkilöstön määrän lisäyspaineet helpottaisivat huomattavasti. Tämä puolestaan parantaisi yleistä tuottavuuskehitystä, kun henkilöresurssit vapautuisi yksityiselle sektorille, jossa tuottavuuskehitys on nopeampaa.

Tehokkuuserot viittaavat tuottavuuspotentiaaliin

Tuottavuus kohoaa joko parhaiden mahdollisten palvelumenetelmien kehittyessä tai siten, että alhaisemman tuottavuuden tuottajat omaksuvat tuottavampia tuotantomenetelmiä. Parhaiden mahdollisten menetelmien kehittymistä on vaikea ennakoida. Sen sijaan kunnallinen palvelusektori voisi selkeästi nostaa tuottavuuttaan levittämällä parhaita olemassa olevia palvelukäytäntöjä. Jos kunnat järjestäisivät palvelut yhtä tehokkaasti kuin tuottavin kunta, kunnallisten hyvinvointipalvelujen tuottavuus kohoaisi eri arvioiden mukaan 5-20 %. Palveluiden suuren volyymin vuoksi viidenkin prosentin tuottavuuskasvu vastaisi satojen miljoonien eurojen säästöpotentiaalia (taulukko 4.5).

Taulukko 4.5. Joidenkin julkisten palveluiden tehostamis- ja säästöpotentiaali vuonna 2004

	menot, milj. e	tehostamispotentiaali %	säästöpotentiaali milj. e
Perusterveydenhuolto	2 800	6	170
Perusopetus	3 300	5	169
Lukiokoulutus	500	4	21
Lasten päivähoito	2 000	5	90
Kaikki	8 600	5	450

Lähde: Aaltonen ja Kangasharju (2008).

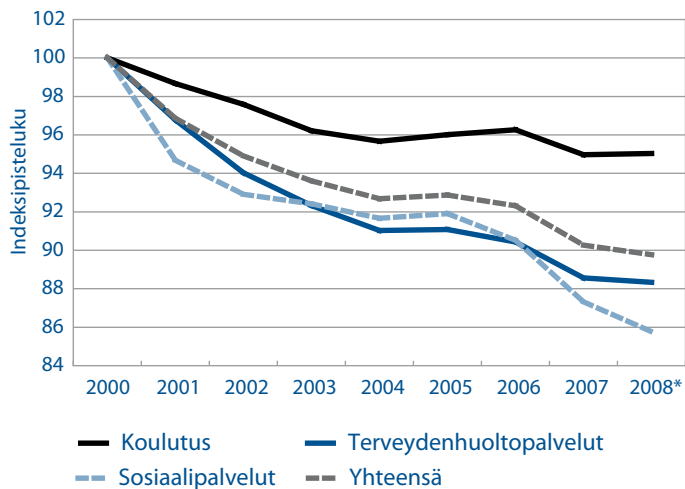
Herkkyyslaskelmassa käytetty neljännesprosentin tuottavuuden kohoaminen voisi toteutua pelkästään kuntien välisten tehokkuuserojen pienenemisellä. Neljännesprosentin suurin vuotuinen tehokkuuserojen pieneneminen vuosina 2015–2060 vastaisi kutakuinkin 11 prosentin tehostamisvara, mikä sopii hyvin eri tutkimuksissa havaittujen tehostamisvara-arvioiden haarukkaan.

Tuottavuuden kohottaminen julkisissa palveluissa on vaateliasta

Hyvinvointipalvelujen tuottavuuden koheneminen prosentin neljänneksen verran ei sinänsä vaikuta suurelta verrattuna muun kansantalouden kehitykseen, jossa tuottavuus on perinteisesti kasvanut yli kahden prosentin vauhtia. Tuottavuushaaste on kuitenkin todellisuudessa melkoinen, sillä kuntapalvelujen tulevaisuuden lisätarpeet ovat pitkälti työvoimaintensiivisissä, ihmistyön välittömään käyttöön nojaavissa hoivapalveluissa. Julkisissa hyvinvointipalveluissa tuottavuuskehitystä hidastaa myös tuotannon rakenne. Yksityisellä sektorilla suuri osa tuottavuuden noususta syntyy siitä, että tehottomat yritykset poistuvat markkinoilta ja uudet yritykset saavat menestyessään nopeasti jalansijaa markkinoilla. Julkisissa palveluissa tällaista rakennemuutosta ei käytännössä ole lukuun ottamatta tilanteita, joissa kuntaliitosten yhteydessä tehotonta tuotantorakennetta korvataan tehokkaammalla.

Pieneltä tuntuvan 0,25 prosentin vuotuisen tuottavuusnousun aikaansaaminen edellyttäisi tuntuva muutosta suhteessa 2000-luvun alkuvuosiin, jolloin hyvinvointipalvelujen tuottavuus heikkeni huolimatta tuottavuuden kohottamiseen tähtäävistä uudistuspyrkimyksistä.

Kuvio 4.2. Kuntien ja kuntayhtymien kokonaistuottavuus vuosina 2000-2008



Lähde: Tilastokeskus, VM

Eräs, sinänsä luonteva politiikkatavoite olisi kuntien henkilöstömäärän jäädyttäminen nykytasolle. Jos tätä lähestytään puhtaasti sosiaali- ja terveysthuoltopalvelujen näkökulmasta (*henkilöstöä v. 2010 noin 240 000*), vaatisi se kasvavan palvelutarpeen vuoksi vuosittain jopa runsaan prosentin tuottavuuskasvua. Koko kuntatalouden (*henkilöstöä v. 2010 noin 460 000*) tuottavuuden tulisi vastaavasti nousta runsaat 0,7 % vuodessa. Aiemmin toteutuneen kehityksen sekä palvelujen kysynnän tulevan rakenteen perusteella tämä tavoite olisi äärimmäisen kunnianhimoinen.

Kehikko 4.2.

Työurien pidentäminen ei ole yksinkertaista

Väestön ikärakenteen muuttuessa työvoima on keskeinen kansantalouden kasvuedellytysten ikärajoite. Työvoimaa tarvitaan vastaisuudessa yhä enemmän myös tyydyttämään julkisen sektorin työvoimatarpeita ja tuottamaan hyvinvointipalveluiden rahoittamiseksi tarvittavaa veropohjaa. Mitä enemmän työntekijöitä on, sitä enemmän kertyy verotuloja ja vastaavasti kuluu vähemmän työttömyysmenoja. Ison työpanoksen edellytyksiä ovat korkea työvoimaan osallistumisen aste, riittävä määrä tehtyjä työtunteja työllistä kohti ja matala työttömyys.

Erityisesti varttuneemman väestön tulisi lisätä työvuosia

Työurien pidentäminen edellyttäisi erityisesti vanhemman väestön työpanoksen tuntuva lisäämistä. Nykyisellään suomalaiset siirtyvät eläkkeelle selvästi nuorempina kuin muut pohjoismaalaiset; Eläketurvakeskuksen laskelmien mukaan 25-vuotiaan eläkkeelle siirtymisen odote oli v. 2009 59,8 vuotta. Syitä tähän ilmiöön on pyritty etsimään mm. huonoksi koetusta terveydestä, ikääntyneiden työpanoksen vähäisestä arvostuksesta sekä yksinkertaisesti siitä, että monet ikääntyneet työntekijät kokevat jo tehneensä tarpeeksi työtä. Myös työelämän koventuminen johtaa yhä useammin työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen. Yli puolet alkavista työkyvyttömyyseläkkeistä johtuu masennuksesta, johon usein löytyy työperäinen syy. Työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen edustajista koostuva ryhmä (ns. Rantalan ryhmä) yrittää löytää keinoja 31.1.2010 mennessä lykätä eläkkeelle siirtymisen odotetta kolmella vuodella vuoteen 2025 mennessä. Samaan aikaan ns. Ahtelan ryhmässä on pohdittu työelämän laadullisten tekijöiden kehittämistä.

Eläkkeelle siirtymisen lykkäämiseen tähtää myös vuoden 2005 eläkeuudistuksessa sovittu elinaikakerroin, joka vaikuttaa ensi kerran v. 2010 alkaviin, 62-vuotiaiden eläkkeisiin. Eläke-etuus sopeutetaan elinaikakertoimella elinajan pitenemiseen. Kertoimen eläke-etuutta pienentävää vaikutusta voi kompensoida pysyttelemällä työelämässä pidempään. Kertoimen eläkettä pienentävä vaikutus kuluvalle vuosikymmenellä on maltillinen, ja se voidaan kompensoida jatkamalla muutamalla kuukaudella työuraa. Esimerkiksi v. 2020 eläkkeelle siirtyvän, v. 1958 syntyneen henkilön eläke-etuutta elinaikakerroin laskee Tilastokeskuksen viimeisimmän väestöennusteen mukaan 7½ %, ja henkilö voi kompensoida tämän tekemällä yhden vuoden pidempään työtä.

Nuorten tulee työllistyä aiemmin

Työurien pidentämistarve koskee myös työuran alkupäätä. Suomessa valmistutaan työelämään keskimäärin selvästi vanhempana kuin muissa EU-maissa. Tähän on syynä mm. korkeimmin koulutettujen lukion jälkeen pidettävät välivuodet sekä opintojen hidas eteneminen. Nuoria pitäisikin kannustaa nopeampaan valmistumiseen. Keskeinen keino olisi tehdä opintolainan ottaminen houkuttelevammaksi suhteessa opintorahaan. Tällöin opiskelijat voisivat keskittyä opintoihin eikä heidän tarvitsisi tehdä työtä opiskelun ohessa.

Verotus ei saa kannustaa eläkkeelle siirtymiseen

Työhön osallistumisen kannustavuuteen tähtäävää työtulojen verotuksen keventämistä on jatkettu systemaattisesti tällä hallituskaudella. Valtion ansiotuloveroasteikon kautta tehtävät kevennykset eivät kuitenkaan hyödytä ainoastaan työtuloja saavien verotusta, vaan keventävät samalla myös muiden valtion tuloverotuksen alaisia tuloja saavien verotusta – siten myös eläkkeellä olevien verotusta. Jo reilun 40 000 euron vuosiansiotasolla eläketulon verotus on kevyempää kuin vastaavan suuruisen työtulon verotus, mikä johtuu palkkatulosta maksettavista pakollisista sosiaalivakuutusmaksuista. Myös alemmilla tulotasoiilla, n. 15 000 euron vuosiansiotasolle saakka eläketulon verotus on kevyempää kuin työtulon. Eläketulon verotusta on jouduttu keventämään myös silloin, kun veropolitiikan ensisijaisena tavoitteena on ollut työn verotuksen keventäminen. Kaikki työntarjonnan lisäämiseen kannustavat veronkevennykset sisältävät siis automaattisesti myös eläketulon kevennysvaatimuksen. Eläketulon verokohtelu voi siten osaltaan heikentää työn teon kannusteita eikä tue työurien pidentämiseen tähtäviä työllisyyspoliittisia päämääriä. Samalla eläketulojen lievempi verokohtelu matalilla tulotasoiilla korostaa muiden etuustulon varassa olevien huonoa asemaa.

Työurien pidentäminen kohentaisi julkista taloutta merkittävästi

Toisin kuin yleisen tuottavuuden nousulla, työurien pidentämisellä olisi merkittävä vaikutus kestävyYTEEN. *Laskelmien mukaan työuran pidennys yhdellä vuodella vahvistaisi julkisen talouden kestävyytttä 1 prosenttiyksiköllä suhteessa kokonaistuotantoon.* Työuran pidennysvaihtoehdossa ikäsidonnaiset menot on arvioitu samalla periaatteella kuin peruslaskelmassa. Ikäsidonnaisista menoista eläkkeet ja terveydenhuollon menot kasvavat jossain määrin suhteessa perusuraan. Sitä vastoin muiden julkisten menojen (=julkiset menot vähennettynä ikäsidonnaisilla ja korkomenoilla) on oletettu pysyvän samoina kuin peruslaskelmassa eli työllisyyden paranemisen ja julkisen talouden rahoituspuhjan vahvistumisen ei ole annettu valua automaattisesti näiden menojen kasvuun. Työurien pidentymisestä aiheutuva työllisyyden paraneminen menee siten lähes kokonaan yksityiselle sektorille.

Työurien pidentymisen vaikutus kestävyYTEEN (1 vuosi lisää = prosenttiyksikkö kestävyTYdessä) on laskettu perusuran päälle. On syytä huomata, että työura pitenee vuoteen 2025 saakka perusurassa ja pitemmän työuran vaihtoehdossa samaa tahtia. Vasta vuoden 2025 jälkeen pitemmän työuran vaihtoehdossa työllisyysaste alkaa erota perusuran työllisyysasteesta. Koska herkkyyyslaskelmassa työurat alkavat pidentyä suhteessa perusuraan vasta kaukana tulevaisuudessa, myös tästä syntyvä kestävyTYshyöty jää vähäisemmäksi verrattuna siihen, että työuria olisi pidennetty etupainotteisesti.¹⁴

Syntyvyyden kohoamisen ja maahanmuuton vaikutukset ovat ristiriitaisia

Syntyvyyden tai nettomaahanmuuton lisääntymisen vaikutusten osalta muodostuu kestävyTYsongelman yhteydessä helposti väärinkäsitys. Syntyvyyttä nostamalla ja työperäistä maahanmuuttoa lisäämällä voidaan kyllä lisätä työvoimaa ja pienentää kestävyTYsvajetta. Syntyvyyden kasvu lisää kuitenkin parin ensimmäisen vuosikymmenen aikana julkisen sektorin menopaineita enemmän kuin verokertymiä. Lähivuosikymmeninä tämä ajoittuisi meillä päällekkäin ikääntymisestä aiheutuvien menojen nopeimman kasvuaanjakson kanssa. Lisäksi vastasyntyneiden elinajanodote on yhä pitempi, jolloin hyvin pitkällä aikavälillä vanhuusikään liittyvät julkiset eläke-, hoito- ja hoivamenot myöhemmin vastaavasti kasvavat. Suuri syntyneiden ikäluokka merkitsee aikanaan suurta vanhusväestön ikäluokkaa.

¹⁴ mm. diskonttaus johtaa tähän

Maahanmuutto taas voi auttaa talouskehitystä ja julkisen talouden tilaa, jos maahanmuuttajat ovat nuoria ja/tai helposti työllistettäviä. Maahanmuuton myönteisiä nettovaikutuksia vähentävät kuitenkin heidän yhä keskimäärin alhainen työllisyysasteensa, heidän käyttämänsä hyvinvointipalvelut ja tulonsiirrot sekä ajan mittaan myös heihin kohdistuvat lisääntyvät eläke- sekä vanhuusiän hoito- ja hoivamenot.

Vaikka syntyvyys ja maahanmuutto kasvaisivat pysyvästi, jää vaikutus väestön ikärakenteen kannalta pääosin tilapäiseksi. Ne eivät siis myötävaikuta kestävyysongelman ratkaisuun pysyvällä, sukupolvien yli ulottuvalla tavalla. Sen sijaan niillä voi olla myönteinen vaikutus tilapäiseen, aiemmin syntyneiden ikäkohorttien suuruuseroista aiheutuvien ikäsidonnaisten julkisten menojen rahoitusongelman ratkaisemiseen. Suomen tapauksessa tällä seikalla on merkitystä edessä olevan suurten ikäluokkien hoidon ja hoivan järjestämisessä.

Eläkevarojen sijoitustuottojen parempi kehitys vähentäisi eläkemaksujen nousupaineita

Eläkevarojen tuotto vaikuttaa etuusperusteisen järjestelmän periaatteiden mukaisesti pääosin maksutasoon. Työeläkelaitosten sijoitustuottojen osalta on perusurassa oletettu, että joukkovelkakirjojen reaalikorko on sama kuin valtionvelan reaalikorko (3 %), mutta osakesijoitusten reaalitytto oletetaan pari prosenttiyksikköä tätä korkeammaksi. Tällöin sijoitusten keskimääräinen tuottoaste olisi noin 4 %, siis prosenttiyksikön korkeampi kuin valtionvelan korko.

Noin prosenttiyksikön nousu keskimääräisessä sijoitustuotossa pienentäisi kestävyysvajetta noin prosenttiyksiköllä. Sijoitustuottojen oletettua heikompi kehitys vaikuttaisi luonnollisesti päinvastaiseen suuntaan. Onkin syytä korostaa, että työeläkejärjestelmälle asetettu 4 prosentin reaalityttovaatimus on erittäin vaativa. Nykyinen finanssikriisi toimii tästä hyvänä muistutuksena.

Voitaisiinko eläkesäästöjä käyttää suurten ikäluokkien ongelman helpottamiseksi?

Kestävyyslaskelmaan sisältyy oletus, että julkisten finanssisijoitusten samoin kuin julkisen velan BKT-osuus pysyy ennallaan. Meillä tämä lähtötilanne merkitsee työeläkevarojen ansiosta sitä, että julkisyhteisöjen nettosaatavien BKT-osuus pysyy laskelmassa noin 35 prosentissa. Mikäli rahoitusvaroille saadaan prosenttiyksikön korkeampi tuotto kuin peruslaskelmassa, kestävyysvaje ja kestävyuden turvaava ylijäämä alentuvat prosenttiyksiköllä suhteessa kokonaistuotantoon. Tämä riittäisi pitämään julkisten nettosaatavien BKT-osuuden ennallaan. Julkisyhteisöillä olisi siis hamaan tulevaisuuteen rahoitusvaroja enemmän kuin velkaa.

Osittain rahastoivan työeläkejärjestelmänsä turvin Suomi on tavallaan rahoittanut jo osan ikääntymisestä aiheutuvasta menojen kasvusta ennakoon, kun rahoitusvaramme ovat tuntuvasti velkaa suuremmat. Koska toisaalta

eläkemenojen kasvu tapahtuu meillä suurten ikäluokkien työelämästä poissiirtymisen myötä lyhyessä ajassa, voisi ajatella, että menojen nopeassa kasvuvaiheessa (2010–2030) olisi mahdollista lieventää eläkemaksujen kohoamispainetta purkamalla eläkerahastoja.

Julkisen sektorin eläkejärjestelmissä (erityisesti kunnat) ”puskuriajattelua” on toteutettu nostamalla eläkemaksua etupainotteisesti tasolle, joka riittää rahoittamaan tulevat eläkkeet pitkällä aikavälillä. Esimerkiksi kuntien eläkerahastoon on kerätty varoja, jotka on tarkoitus purkaa (osittain) eläkemaksujen nopean kasvun alkaessa. Näin pyritään estämään eläkemaksujen kohoaminen.

Koska koko julkisessa sektorissa on rahoitusvaroja enemmän kuin velkaa, niin julkisen talouden tase eli nettorahoitusvarat heikkenisi suhteessa BKT:een, vaikka julkinen talous olisi ylijäämäinen. Nettorahoitusvarojen pitäminen vakiona suhteessa kokonaistuotantoon edellyttää pysyvää ylijäämää julkisessa taloudessa. Nettofinanssivarat (varat–velat) stabiloituisivat noin 1,4 BKT-prosentin ylijäämällä, jos lähtötilanteessa nettosaatavat ovat noin 35 % BKT:sta ja nimellinen talouskasvu noin 4 %. *Jos rahoitusvarojen annettaisiin purkautua siten, että v. 2060 nettosaatavat olisivat nollassa eli velkaa olisi yhtä paljon kuin rahoitussaatavia, alenisi kestävyys turvaava ylijäämä noin ½ % suhteessa kokonaistuotantoon.*

Eläkejärjestelmän rahastointiasteen ylläpidon – tai jopa lisäämisen – puolesta puhuu kuitenkin toinen näkökohta. Rahastoimattomassa jakojärjestelmässä (ns. ”pay-as-you-go” -järjestelmä) eläkkeiden rahoitus pohja kehittyy työn tuottavuuden kasvuvauhdin määräämää vauhtia. Jos eläkerahastojen reaali-tuotto on tätä korkeampi, on rahastointi tulevaisuudessa tarvittavan eläkkeiden maksupohjan kartuttamiseksi perusteltua. Suomen kaltaisessa, väestörakenteeltaan ikääntyvässä ja nopeimman kasvuvaiheensa ohittaneessa kansantaloudessa tällaisen tilanteen voisi olettaa vallitsevan, koska eläkevaroja voidaan sijoittaa nopeasti kasvaville alueille ulkomailla. Julkisyhteisöjen nettovarallisuuden purkaminen ei liioin saisi johtaa siihen, että joidenkin myöhempien sukupolvien eläkemaksuja jouduttaisiin vuorostaan korottamaan.

4.2.3 Etukäteissästäminen vai rakenteelliset uudistukset?

Perinteinen talouspoliittinen ajattelu: etukäteissästäminen

Perinteisesti taloustieteellisessä kirjallisuudessa on ajateltu, että julkisen talouden kestävyysvaje tulisi taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta arvioituna poistaa nostamalla veroastetta välittömästi tasolle, joka turvaa julkisen talouden pitkän aikavälin sitoumukset (ns. ”tax smoothing”).¹⁵ Tällöin verotuksen vääristävät vaikutukset minimoituisivat pitkällä aikavälillä. Toisin sanoen väestömuutoksiin vastattaisiin ns. etukäteissästämisellä eli julkisen talouden

¹⁵ Esim. Barro (1979)

korkeammilla ylijäämillä, jotka sitten ajan myötä ikääntymisen seurauksena pienenevät ilman, että verotusta tarvitsisi kiristää kestävyysongelman ollessa pahimmillaan.

Rakenteellinen uudistus: suhteellisesti pidempään elävät ja suuret ikäluokat maksavat omat kustannuksensa

Kuten edellä on todettu, etukäteisrahoitus ei ole ainoa talouspolitiikan vaihtoehto. Poliittikkajohtopäätösten kannalta on hyödyllistä eritellä tarkemmin demografisen muutoksen ja kestävyysongelman taustatekijöitä.¹⁶ Kestävyysongelman aiheuttaa toisaalta syntyvyyden vaihteluista johtuva ikäluokkien epätasainen koko, meillä esimerkiksi suuret sodanjälkeiset ikäluokat. Tällainen ikäluokkien epätasaisuus on aikaa myöten *ohimenevä* ilmiö. Toinen kestävyysongelman osatekijä on elinajanodotteen kasvu. Se taas on *pysyvää*. Nämä kestävyysongelman kaksi osatekijää johtavat erilaisiin johtopäätöksiin kestävyysongelman ratkaisukeinojen suhteen. Kestävyysvaje – määrä jolla julkista taloutta pitää kohentaa – on siten pyrittävä jakamaan tästä näkökulmasta eri komponentteihin.

Jos vanhushuoltosuhteen näköpiirissä olevan kasvun syynä on hedelmällisyyden aleneminen (*esimerkiksi suurten ikäluokkien jälkeen*), on talouspolitiikassa perusteltua toteuttaa etukäteen (suurten ikäluokkien ollessa vielä työelämässä) kohennus julkisen talouden rahoitusasemassa pitkän aikavälin kestävyden varmistamiseksi. Nykyiset suuremmat aktiivisukupolvet siis maksaisivat omalta osaltaan myöhemmin koituvien menojen kasvun. Ikäluokkien epätasaisuudesta johtuva kestävyysvaje on siis korjattava *etukäteissästämisellä*, julkisen talouden ylijäämää vahvistamalla. Myös eräillä rakenteellisilla uudistuksilla, kuten ikäluokkaongelman vanhuusvaiheeseen ajoittuvalla hoito- ja hoivajärjestelmän tuottavuuden kohottamisella on tässä merkityksensä. Kuten edellä on tarkasteltu, tällä keinoin saataisiin välitöntä sopeutustarvetta lievitettyä huomattavasti.

Mikäli taas vanhushuoltosuhte kasvaa elinajanodotteen pidentymisen takia, olisi järkevintä sopeuttaa eläkeikä elinajanodotteeseen. Kukin ikäluokka tulisi näin rahoittaneeksi oman, pitenevän elinaikansa passiivijakson kustannukset osaltaan työskentelemällä itse pidempään. Sukupolvien välinen varallisuuden jako tasoittuisi, mikäli kukin ikäluokka kustantaisi itse oman elinikänsä pitenevien vaikutukset ikäsidonnaisiin menoihin. Tämä näkökohta nostaa siis esiin vanhuuseläkeiän sitomisen elinajanodotteeseen tiettyjä ikäluokkia koskevan etukäteissästämisestä sijasta. Kun kestävyysongelmaan vaikuttavat samanikäisesti sekä syntyvyyden aleneminen että elinajanodotteen kasvu, miten näitä kahta eri keinoa olisi painotettava?

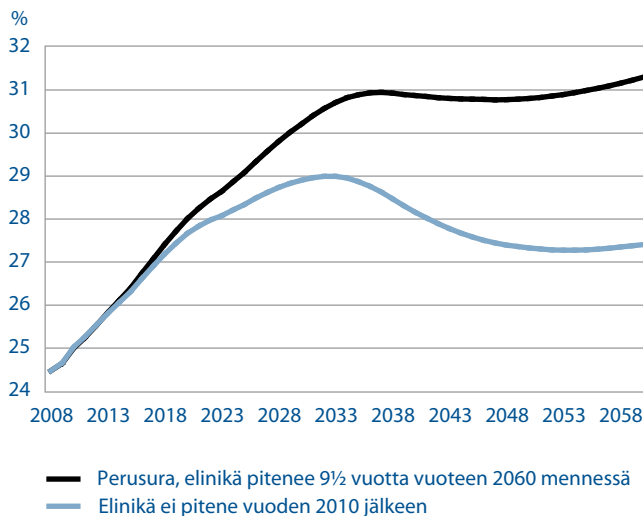
¹⁶ Andersen (2008) sekä Finanspolitiska rådet (2009)

Mitä erottelu merkitsee finanssipolitiikan kannalta?

Koska edellä kuvatut väestölliset ilmiöt ovat ajankohtaisia lähivuosien talouspolitiikkalinjausten kannalta, erottelua on syytä kehittää talouspolitiikan näkökulmasta hieman pidemmälle. Eliniän pitenemisen vaikutusta julkisen talouden kestävyYTEEN ei ole yksiselitteistä arvioida. Oheisessa tarkastelussa on kuitenkin pyritty karkeasti hahmottamaan sitä, kuinka suuri osa ikäsidonnaisten menojen kasvusta voisi meillä johtua eliniän pitenemisestä ja mikä osa vastaavasti ikäluokkien epätasaisuudesta.

Jos oletetaan, että eliniän piteneminen ei jatkuisi enää vuoden 2010 jälkeen, ikäsidonnaisten menojen kasvu vuoteen 2060 mennessä alenisi noin 4 prosenttiyksikköä suhteessa perusuraan (kuvio 4.3). Kun eliniän oletetaan tällä ajanjaksolla pitenevän noin 9½ vuodella, voi elinajanodotteen yhden lisävuoden ikääntymiskustannuksen arvioida karkeasti olevan vajaat 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Taakan keveneminen johtuisi suurelta osin pitkäaikaishoidon menojen kasvun hidastumisesta. Laskelmassa eliniän pitenemisen menoja lisäävä vaikutus näyttäisi suurenevan mitä pidemmälle eteenpäin ajassa mennään. Tämä on loogista suurten ikäluokkien eläkkeelle jäämisen ja hoitomenojen kasvun ollessa nopeimmillaan kahden seuraavan vuosikymmenen aikana.

Kuvio 4.3. Eliniän pitenemisen vaikutus ikäsidonnaisiin menoihin



Lähde: Valtiovarainministeriö

Rakenteellisin uudistuksin tapahtuva työllisyysasteen kohottaminen ja etukäteissästäminen näyttäisivät siis muodostavan kestävyysongelman kaksi keskeistä ratkaisutapaa. Työllisyysasteen kohottaminen on tehokas vastalääke pysyvään, elinajanodotteen kasvusta aiheutuvaan kestävyysongelmaan. Julkisen talouden ylijäämiä kartuttava etukäteissästäminen on puolestaan perusteltu tapa varautua siihen kestävyysvajeen komponenttiin, joka aiheutuu syntyvyyden vaihteluista ja ikäluokkien kokoeroista. Kuvion 4.3 perusteella näyttäisi siltä, että alkavalla vuosikymmenellä olisi tuntuva etukäteisvarautumisen tarve, kun taas pidemmällä aikavälillä eliniän pitenemisen painoarvon lisääntyessä tulisi tehdä suurehkojakin korjauksia työuriin. Toisaalta ajassa taaksepäin tarkasteltuna eliniän piteneminen on ollut viime vuosikymmeninä nopeampaa kuin keskimääräisen eläkeiän nousu. Tätä näkökohtaa voidaan periaatteessa pitää eräänä kestävyysongelman tekijänä, jota voisi paikata tekemällä tasokorjaus nykyiseen keskimääräiseen eläkeikään. Näillä näkökohdilla on olennainen merkitys *finanssipolitiikan tavoitteenasettelulle*, jota siirrytään seuraavaksi käsittelemään.

4.3 Kohti julkisen talouden kestävyystavoitetta

4.3.1 Kriisistä irtaantumisen kansainväliset rajoitteet

EU:n irtaantumisstrategiat hahmottumassa

Taantumien jälkeinen talouspolitiikka on tasapainoilua kokonaiskysyntää tukevien ja julkista taloutta vahvistavien toimien välillä. Viime kädessä talouskasvu on seurausta yksityisen sektorin toimista, ennen muuta tuotannollisista investoinneista ja työpaikkojen luomisesta. Siksi julkisen talouden tarpeet eivät saisi syrjäyttää yksityisen sektorin investointien vaatimaa rahoitusta tai niitä työvoimatarpeita, joita talouden kasvu asettaa yksityiselle sektorille työvoiman tarjonnan supistuessa. Kestävyysnäkökohdat huomioon ottava julkisen talouden vahvistaminen on aloitettava ajoissa mutta kuitenkin niin, ettei samalla vaaranneta talouden toipumista. EU-tasolla sovittujen kriisin jälkeisten ns. irtaantumisstrategioiden mukaisesti jäsenmaiden on aloitettava julkisen talouden tervehtyttäminen heti, kun EU-komission ennuste osoittaa itseään ylläpitävän kasvun alkaneen. Sopeutus on kuitenkin aloitettava viimeistään v. 2011. Useimpien maiden, ml. Suomen talouskasvun on kuitenkin ennustettu alkavan elpyä hitaasti jo tänä vuonna.

Yhteinen strategia, joka ottaa huomioon samaan aikaan rahoitusmarkkinoiden tukitoimet sekä finanssi- ja rahapolitiikan normalisoinnin, on EU:ssa vasta hahmottumassa. Tarkoitus kuitenkin on, että ensi vaiheessa puretaan poikkeus-toimet, joilla pankkeja on jouduttu tukemaan ja joilla on varmistettu markki-

noiden likviditeetti. Yleisesti ottaen on pidetty toivottavana, ettei rahapolitiikka jouduttaisi kiristämään ennen aikojaan. Tämä liittyy osittain siihen, miten uskottavasti eri jäsenvaltiot pystyvät etukäteen sitoutumaan julkisen talouden suuria alijäämiä korjaaviin toimiin tulevien vuosien aikana.

EU:n vakaus- ja kasvusopimus velvoittaa myös Suomea nopeaan ja kestäväan sopeutukseen

EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan jäsenmaiden on asetettava julkisen talouden budjettitasapainolle keskipitkän aikavälin tavoite¹⁷, jonka on oltava lähellä tasapainoa tai ylijäämäinen. Suomen keskipitkän aikavälin, vuoteen 2013 asetettu tavoite on arvioitu uudelleen vuoden 2009 vakausohjelman tarkistuksessa. Tavoite on vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan saavutettava vuoteen 2013 mennessä. Minimitalavoite EU-tasolla on, että pyrkiessään saavuttamaan keskipitkän aikavälin tavoitteensa jäsenmaiden on vahvistettava rakenteellista julkisen talouden budjettitasapainoa keskimäärin vähintään 0,5 prosenttiyksiköllä vuosittain. Taloudellisesti hyvinä aikoina julkista taloutta tulisi vahvistaa tätä enemmän, kun taas laskusuhdanteessa sopeutus voi jäädä vähäisemmäksi. Syvä taantuma on ajanut jäsenmaat niin kauas tasapainotavoitteesta, että taantumien jälkeen edellytettävä vuosittainen sopeutus on monen jäsenmaan osalta huomattavasti 0,5 prosenttiyksikköä suurempi, jotta tavoite olisi mahdollista saavuttaa näköpiirissä olevan tulevaisuuden aikana. Useissa maissa vuosittainen sopeutustavoite on jopa yli 1 prosenttiyksikköä. Keskipitkän aikavälin tavoitetta asetettaessa ja valvottaessa sen saavuttamista otetaan huomioon vain päätetyt rakenteelliset toimet. Mikäli uusista kasvuun tai julkisen talouden kestävyteen liittyvistä merkittävistä toimita sovietaan, voidaan keskipitkän aikavälin tavoitetta tarkistaa tai vastaavasti joustaa sopeutusaikataulussa.

Sopeutus tulee kestäväan useamman vuoden ajan. ECOFIN-neuvoston suosituksen mukaan useimpien alijäämämaiden tulee korjata liiallinen alijäämänsä vuoteen 2013 mennessä, minkä jälkeen sopeutusta on jatkettava edelleen, jotta kestävyystavoitteet voidaan saavuttaa.

EU:n jäsenvaltioita koskee myös 60 prosentin velkakriteeri. Nopeasti kasvavan velkaantumisen vuoksi jäsenvaltioita on kehoitettu toimiin velkasuhteen kasvun pysäyttämiseksi ja kääntämiseksi laskuun. Käytännössä tämä merkitsee huomattavasti velvoittavampaa julkisen talouden tavoitteenasettelua, koska hitaan kasvun ja matalan inflaation olosuhteissa velkaantumisen kasvu jatkuu, vaikka julkisen talouden alijäämiä onnistuttaisiin leikkaamaan. Tästä syystä

¹⁷ Medium term object, MTO. MTO:n on täytettävä tietyt jo kertynyttä velkaa ja ikääntymisestä aiheutuvaa menojen kasvupainetta koskevat ehdot.

tavoitteeksi tulee asettaa vähintäänkin tasapainoinen mutta mieluummin ylijäämäinen julkinen talous. On hyvin todennäköistä, että markkinoiden kautta tulevat sopeutumispaineet lisääntyvät velkaantumisen kasvun myötä ja kohdistuvat erityisesti kaikkein velkaantuneimpiin maihin, joiden velanhoitokulut lisääntyvät korkoerojen kasvun myötä. Onkin ilmeistä, että velkaantumisen hillintä ja pitkän aikavälin kestävyys saavat yhä enemmän painoa eri maiden budjettistrategioissa. Samalla sen merkitys korostunee myös vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanossa. Tämä koskee myös Suomea, jonka velkasuhde lähestyy hyvin nopeasti 60 prosentin rajaa.

4.3.2 Julkisen talouden tavoitteenasettelu seuraavilla vaalikausilla

Kestävyden turvaaminen finanssipolitiikan lähtökohdaksi

Talouselämyksen tulee olla pitkäjänteistä ja perusteiltaan kestävää. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen talouden mitoituksen tulee olla sopusoinnussa valitsevien taloudellisten olosuhteiden kanssa. Terve julkinen talous on olennainen osa pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan konseptia ja siihen liittyvää laajaa konsensusta kansalaisten keskuudessa. Hyvä esimerkki on se, että EU-maista vain Pohjoismaat kykenivät ylläpitämään ylijäämäistä julkista taloutta 2000-luvun alun kasvuvuosien aikana. Tähän pääsemiseksi tarvittavien sopeuttavien toimenpiteiden lykkääminen - oli sitten kyse verotuksen kiristämisestä, menoleikkauksista tai rakenteellisista uudistuksista - johtaa siihen, että tulevaisuudessa tarvitaan vieläkin mittavampia ja vielä vaikeampia päätöksiä.

Taluskriisin jälkihoito liittyy kiinteästi siihen, miten ja millä aikavälillä julkisen talouden rahoitusasema voidaan korjata. Tähän liittyy kaksi tärkeää näkökohtaa.

- Ensinnäkin julkisen talouden tasapainon pitäisi korjaantua niin pian, että talouspolitiikalla ja erityisesti automaattisilla vakauttajilla olisi mahdollisuus toimia myös seuraavassa, aikanaan tulevassa taantumassa.
- Toinen näkökohta on ikääntymisestä aiheutuvien menopaineiden varhainen ajoittuminen Suomessa.

Edellä sanotusta seuraa, että ei ole lopultakaan suurta eroa sillä, tarkastellaanko talouspolitiikan haasteita pitkällä vai keskipitkällä aikavälillä. Pääosa arvioidusta ikäsidonnaisten menojen kasvusta tulevien 50 vuoden aikana toteutuu jo vuoteen 2030 mennessä. Siksi on perusteltua, että jo 2010-luvulla sekä säästettäisiin tätä varten että pyrittäisiin nopeasti kohottamaan myös hoito- ja hoivajärjestelmän tuottavuutta. Samalla voidaan vahvistaa finanssipolitiikan reagoitukykyä seuraavan taantumien varalta.

Pitkän aikavälin julkisen talouden tasapainotavoite on luonnollista asettaa siten, että julkinen talous on kestävällä pohjalla eikä julkinen velka kasva hal-

litsemattomasti väestön ikääntyessä ja huoltosuhteen heikentyessä. Edellä esitetyn kestävyyslaskelman mukaan tällainen, julkisyhteisöjä kokonaisuutena koskeva kestävyys turvaava ylijäämä on noin 4 % BKT:sta. Miten nopeasti tähän tavoitteeseen tulisi pyrkiä?

Julkinen talous kestäväälle pohjalle tämän vuosikymmenen kuluessa

Syvän taantuman seurauksena kestävyys turvaava ylijäämä on muodostunut niin haastavaksi tavoitteeksi, ettei ole mielekästä ottaa sitä tavoitteeksi keskipitkällä aikavälillä eli yhden vaalikauden aikana. Niin ikään on selvää, että vajeen nopea umpeen kurominen ei ole järkevää taantuman aikana, koska se hidastaisi talouden elpymistä ja voisi entisestäänkin vaikeuttaa julkisen talouden vakauttamista. Kun kuitenkin suuri osa väestön ikääntymisestä aiheutuvista menopaineista toteutuu jo tämän vuosikymmenen aikana, on kestävyys turvaavaan ylijäämään syytä pyrkiä kohtuullisen nopeasti.

Perusteltu kompromissi on, että kestävyys turvaavan ylijäämän saavuttaminen asetetaan tavoitteeksi koko kuluvaan vuosikymmenen käsittävän, käytännössä kahden seuraavan vaalikauden kuluessa. Tämä korostaa myös laajemman, yhden vaalikauden yli ulottuvan poliittisen sitoutumisen tarvetta julkisen talouden tervehdyttämiseen. Tällainen vaalikausien yli ulottuva sääntöperäisyys olisi uutta suomalaisen talouspolitiikan tavoitteenasettelussa. Se ei yleisemminkään ole kuulunut pohjoismaiseen talouspoliittiseen perinteeseen, toisin kuin esimerkiksi Saksassa, jossa äskettäin on asetettu lakisääteinen, vakaus- ja kasvupöytäkirjaan perustuva rajoite julkisen talouden alijäämälle.

Kestävyys turvaavaan ylijäämätasoon vaikuttavat osaltaan alentavasti myös rakenteelliset uudistukset. Uusista, julkisen talouden kestävyyttä vahvistavista rakenteellisista uudistuksista ei toistaiseksi ole päätöksiä. Lisäksi rakenteellisten uudistusten toimeenpano vie aikansa ja uudistukset vaikuttavat viiveellä. Siksi on perusteltua, että kestävyysongelman ratkaisu perustuu vuosikymmenen alkupuoliskolla yksinomaan julkisen talouden rakenteellisen rahoitustasapainon vahvistamiseen. Päätöksiä rakenteellisista uudistuksista ei tulisi kuitenkaan lykätä, koska jo päätetyt mutta vähitellen voimaan tulevat uudistukset vahvistavat luottamusta pitimmällä aikavälillä. Vuosien 2015–2019 osalta on toisaalta realistista otaksua, että työurien pidentymiseen ja julkisen palvelujärjestelmän tuottavuuteen liittyvien rakenteellisten uudistusten vaikutus julkisen talouden tasapainottamisessa olisi huomattavasti lähivuosia merkittävämpi.

Heikko lähtötilanne ja ikääntymisen nopea eteneminen puoltavat etupainotteista sopeutusta

Jotta julkisen talouden saattaminen kestäväälle pohjalle tämän vuosikymmenen aikana olisi mahdollista, on seuraavalla hallituskaudella julkiselle taloudelle asetettavan tavoitteen oltava yhtäältä realistinen mutta toisaalta myös riittävän kunnianhimoisen. Koko julkisen talouden rakenteellinen alijäämä on kasva-

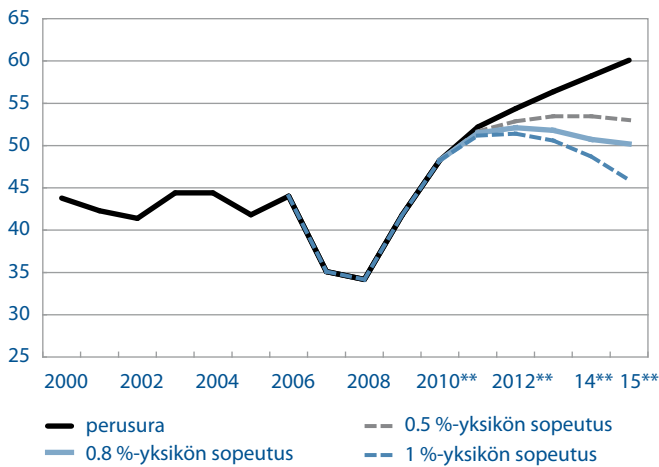
nut kriisin aikana mittavaksi, ja ilman korjaavia toimia se säilyy suurena koko tämän vuosikymmenen alkupuoliskon. Vuonna 2015, jolloin taantuman synnyttämän suhdannekuopan voidaan olettaa jo pitkälti umpeutuneen, julkisen talouden arvioidaan olevan edelleen rakenteellisesti noin 1½ % alijäämäinen.

Monet EU-maat ovat vielä haastavamman sopeutuksen edessä. Toisaalta useat maat ovat vähintäänkin vastaavasta urakasta suoriutuneet, myös Suomi 1990-luvun laman jälkeen. Komission tekemien eri maiden kokemuksiin perustuvien arvioiden mukaan julkisen talouden – joskus hyvin radikaalikin – tervehdyttäminen voi olla kasvun ja työllisyyden kannalta hyödyllistä erityisesti silloin, kun korjaavat toimet ovat omiaan lisäämään luottamusta talouspolitiikkaa kohtaan.

Kriisin jälkeisessä sekä rahoitusmarkkinoiden että reaalityalouden suhteen levottomassa ja epävarmassa kansainvälisessä ympäristössä suureen julkiseen alijäämään ja velkaantumiseen liittyy erityisen mittavia riskejä. Siksi pohdittaessa sopeutuksen aikauraa ja julkisen talouden rahoitusasemalle seuraavalla hallituskaudella asetettavaa ylijäämätavoitetta tulisi huomioida kiinnittää myös velkasuhteen kehitykseen.

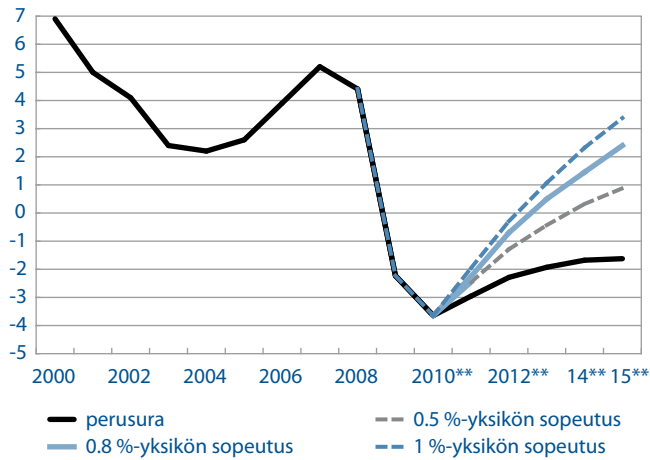
Julkisen talouden velkasuhde on lähtenyt kriisin myötä jyrkkään nousuun. Jos keskimääräinen julkisen talouden sopeutustarve jaetaan tasaisesti vuosille 2011–2019, edellyttäisi kestävyys turvaavalle ylijäämätasolle pääseminen tämän vuosikymmenen aikana julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman vuosittaista vahvistumista keskimäärin runsaalla ½ prosenttiyksiköllä. Tämä pysäyttäisi velkasuhteen kasvun mutta ei kuitenkaan riittäisi kääntämään velkasuhdetta selkeään laskuun vielä ensi hallituskauden aikana. Velkasuhteen

Kuvio 4.4. Julkisen talouden EMU-velka, % BKT:sta



Lähde: Tilastokeskus, VM

Kuvio 4.5. Julkisen talouden rahoitustasapaino 2008–2015, % BKT:sta



Lähde: Tilastokeskus, VM

kääntäminen selkeään laskuun edellyttää siten etupainotteista, keskimäärin noin 0,8 prosenttiyksikön vuosittaista sopeutusta ensi hallituskauden aikana. Tämä johtaisi koko julkisen talouden noin 2½ prosentin rahoitusylijäämään suhteessa kokonaistuotantoon v. 2015. On syytä korostaa, että tämä tavoite on nykyinäymin erittäin vaativa. Julkisen talouden kestävyysongelma on kuitenkin niin vakava, että tavoitetta on pidettävä perusteltuna. Tämän lisäksi v. 2015 alkavalle vaalikaudelle jäisi toimeenpantaviksi edellä hahmotellun aikataulun mukaan vielä julkisen talouden kestävyyttä noin 1½ prosentilla suhteessa bruttokansantuotteeseen vahvistavat toimet.

Valtiontalous lähelle tasapainoa vuoteen 2015 mennessä

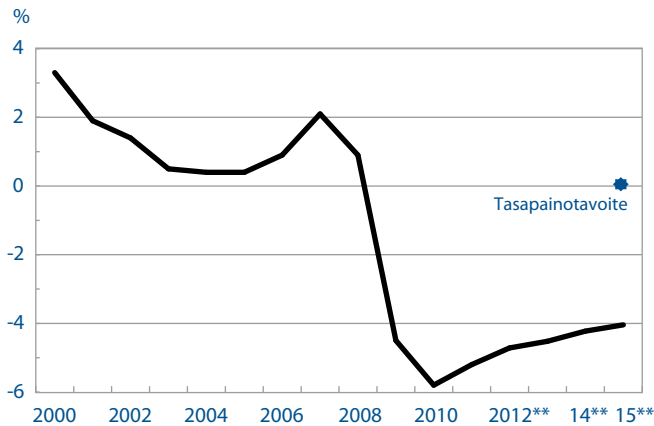
Välittömimmin julkiseen talouden kestävyys voidaan vaikuttaa niillä finanssipolitiikan päätöksillä, jotka kohdistuvat valtiontalouteen. Tästä syystä finanssipolitiikan ensisijainen tavoitteenasettelu koskee valtiontalouden tasapainoa. Edellä mainittu vuosittainen sopeutus ja velkasuhteen selvä alentaminen edellyttäisivät koko julkiseen talouteen noin 2½ prosentin ylijäämää vuoteen 2015 mennessä. Jos kuntatalouden oletetaan olevan tasapainovelvoitteen mukaisesti lähellä tasapainoa ja sosiaaliturvarahastojen noin 2½ % ylijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon, tulisi valtiontalouden tällöin olla lähellä tasapainoa v. 2015. Tämä edellyttää keskimäärin noin 0,8 prosenttiyksikön eli keskimäärin noin 1,5 mrd. euron suuruista vuosittaista sopeutusta vuosina 2011–2015.

Tässä esitetyt ylijäämätavoitteet on määritelty ottaen huomioon vain jo sovitut rakenteelliset uudistukset. Mitä nopeammin seuraava hallitus ryhtyy toteuttamaan työllisyysastetta kohottavia ja julkisen palvelujärjestelmän tuottavuutta parantavia rakenteellisia uudistuksia, sitä pienempi osuus julkisen talouden tervehdyttämisestä jää lopulta katettavaksi etukäteissästämisellä eli joko verojen korotuksilla tai menojen leikkauksilla.

Merkittävät pitkän aikavälin kestävyttä vahvistavat rakenteelliset uudistukset vaikuttavat säännöllisesti päivitettävään arvioon kestävyuden turvaavasta ylijäämästä. Siten ylijäämätavoitetta on mahdollista tarkistaa, mikäli julkisen talouden tervehdyttämisestä suurempi osuus toteutetaan kasvua ja julkisen talouden kestävyttä vahvistavin toimin.

Valtiontalouden ylijäämätavoitteen vaativuus korostaa myös sitä, kuinka tärkeää etukäteissästämisestä painolastia on pienentää koko julkisessa taloudessa. Jos kestävyysongelmaa ei kyetä ratkaisemaan työeläkemaksun nousupainetta supistavin ja kuntien toimintaa tehostavin toimin, suurin osa kestävyysongelmasta kanavoituu valtiolle.

Kuvio 4.6. Valtiontalouden rahoitustasapaino 2008–2015, % BKT:sta



Lähde: Tilastokeskus, VM

5 Finanssipolitiikan säännöstö julkisen talouden kestävyys- turvaajana

5.1 Taustaa: kokemuksia nykyisestä sääntökehikosta

Finanssipolitiikkaan kohdistuu vääjäämättä erisuuntaisia poliittisia paineita. Jotta valtiontalouden välityksellä vaikuttava finanssipolitiikka voisi toimia kokonaistaloudellista vakautta ja talouspolitiikkaan kohdistuvaa luottamusta tukevasti, on välttämätöntä, että sitä koskeva päätöksenteko noudattaa tiettyjä etukäteen hyväksytyjä ja julkistettuja pelisääntöjä. Meillä keskeisin finanssipolitiikkaa koskeva sääntö on ollut valtiontalouden menokehys. Lisäksi hallitusohjelmat ovat tyypillisesti sisältäneet valtiontalouden tasapainoa koskevia tavoitteita.¹⁸

Finanssipolitiikan sääntökehikon kehittämistarpeiden taustaksi on valaisevaa arvioida nykyisestä järjestelmästä saatuja kokemuksia. Nämä ovat pääosin myönteisiä. Menosääntö-painotteinen sääntökehikko on osoittautunut tehokkaaksi valtion menojen kasvun rajoittimeksi. Ennakoitua vahvemman talouskasvun mukanaan tuoma tulojen lisäys ei nimittäin kasvattanut menoja. Kehykset ovat toisaalta jättäneet täyden pelivaran finanssipolitiikan suhdanteita tasaavalle automatiikalle. Selvää näyttöä ei ole liioin siitä, että ne olisivat estäneet aktiivisen suhdannepolitiikan harjoittamisen. Verotukien välityksellä tapahtuvaa menokehysten kiertoa ei ole ainakaan toistaiseksi sanottavasti esiintynyt. Poliittinen sitoutuminen menokehyksiin on vahvistunut. Tätä on edesauttanut osaltaan se, että kehysmenettelyä on pystytty kehittämään joustavammaksi.

Joitakin ongelmia on myös ilmennyt. Suurin pettymys on epäilemättä ollut, että menokehysten noudattamisesta huolimatta finanssipolitiikan nykyoloissa keskeinen tavoite, julkisen talouden kestävyys- turvaaminen, on epäonnistunut. Tavoitteena sen voi väittää jopa kadonneen päätöksenteon näköpiiristä. Valtiontalouden tasapainolle hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet ovat jääneet sitä enemmän taka-alalle, mitä kauemmaksi alkuperäisistä tavoitteista toteu-

¹⁸ Tässä asiaa tarkastellaan ennen muuta valtiontalouden näkökulmasta, kuntatalouden säännöstöä taas tarkastellaan luvussa 6.

tunut tasapaino on jäänyt. Tasapainotavoitteiden uskottavuus on siten kokenut takaiskun. Kehysmenettelyn alkuperäisiin tavoitteisiin kuulunut menojen uudelleenkohdentamisen lisääminen ei liioin ole sanottavasti edistynyt.

5.1.1 Julkisen talouden tasapainotavoitteet karanneet

Pääministeri Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa lähtökohtana oli saavuttaa silloisia, valtiovarainministeriön hallitusneuvotteluja varten laatimiin pohjalaskelmiin sisältyneitä talousennusteita nopeampi talouskasvu. Tällä oli tarkoitus vastata julkisten palveluiden ja tulonsiirtojen kehittämistarpeisiin ilman että julkisen talouden kestävyys vaarantuu. Tiedossa oli, että työllisyyden lisääntyminen on nykyisellä vaalikaudella mm. työvoiman ikääntymisen ja kohtaanto-ongelmien vuoksi aiempaa haastavampaa. Tästä huolimatta työpaikkojen määrän arvioitiin voivan vaalikauden aikana kasvaa 80 000–100 000 hengellä, jos kansainvälisen talouden kehitys olisi jatkunut suotuisana ja palkkakehitys muodostunut työllisyyttä tukevaksi.

Valtiontalouden menokehysten lisäksi hallitusohjelmaan kirjattiin kaksi valtiontalouden tasapainotilaaan liittyvää tavoitetta. Hallitusohjelman mukaan hallitus tavoittelee valtiontalouteen yhtä prosenttia BKT:sta vastaavaa rakenteellista ylijäämää vaalikauden lopussa. Tämän tavoitteen saavuttaminen olisi merkinnyt sitä, että julkisessa taloudessa kokonaisuudessaan olisi päästy varsin lähelle, noin prosenttiyksikön päähän, tuolloisten pohjalaskelmien mukaista kestävyuden turvaavaa ylijäämää, 4 ½ % BKT:sta. Hallitusohjelmassa myös lähdettiin siitä, ettei valtiontalouden alijäämä edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa saa ylittää 2½ % BKT:sta.

Hallitusohjelmaa edeltäneessä tilanteessa valtion budjettitalouden ennakoitu ylijäämä v. 2011 oli 2,2 mrd. euroa. Kaavamaisesti laskettuna uuden hallitusohjelman mukainen finanssipolitiikan kevennys – menolisäykset ja veronkevennykset – olisi tuolloin laaditun ennusteen mukaan johtanut vaalikauden lopulla alijäämäiseen valtiontalouteen (*taulukko 5.1*).

Suomen sääntökehikko voidaan arvioida siitä, että tasapainotilaa koskevien tavoitteiden yhteys kestävyysnäkökohtiin sekä menokehysiin on puutteellinen. Hallitusohjelmaan sisällytettyä menokehystä ei ole johdettu hallitusohjelman tasapainotavoitteesta, vaan se on asetettu poliittisen harkinnan perusteella. Hallitusohjelmassa esitetyt finanssipolitiikkaa koskevat tavoitteet – julkisen talouden kestävyys, varsinaiset hallitusohjelmassa esitetyt rahoitusjäämätavoitteet ja menokehys – eivät siis ole tällä vaalikaudella olleet keskenään yhdenmukaisia. Tällöin niiden ohjaava merkityskään ei ole voinut olla paras mahdollinen.

Tasapainoa ja julkisen talouden kestävyyttä koskevat tavoitteet eivät myöskään pohjautu hallitusohjelman taustalla olevaan ennusteeseen vaan niiden saavuttaminen olisi vaatinut ennusteita nopeamman talouskasvun toteutumista. Vaalikauden alun aikaisten ennusteiden mukaan valtiontalous olisikin yllä esi-

Taulukko 5.1. Budjettitalouden tulot ja menot 2007–2011 eri ajankohtina, mrd. euroa

käyvin hinnoin	2007	2008	2009	2010	2011	k.a
Edellisen hallituksen viimeinen kehyspäätös, 8.3.2007						
tulot	41,2	43,2	44,3	45,5	46,5	44,1
menot	40,6	42,2	43,0	43,8	44,3	42,8
rahoitusasema	0,6	1,0	1,3	1,7	2,2	1,4
Hallituksen ensimmäinen kehyspäätös, 25.5.2007						
tulot	42,2	43,6	44,6	44,7	45,0	44,0
menot	40,8	43,1	44,2	45,3	46,2	43,9
rahoitusasema	1,4	0,5	0,4	-0,6	-1,2	0,1
Tämänhetkinen näkemys*						
tulot	43,2	44,3	38,1	37,7	40,6	40,8
menot	40,3	43,5	48,1	50,5	51,7	46,8
rahoitusasema	2,9	0,8	-10,0	-12,9	-11,1	-6,0
Nyky näkemyksen ero ensimmäiseen kehyspäätökseen						
tulot	1,0	0,7	-6,5	-7,0	-4,4	-3,2
menot	-0,5	0,4	3,9	5,1	5,5	2,9
rahoitusasema	1,5	0,3	-10,4	-12,1	-9,9	-6,1

* Joulukuun 2009 ennusteen mukaisesti

Taulukko 5.2. Kokonaistaloudellinen kehitys 2007–2011 eri ajankohtina, %

	2007	2008	2009	2010	2011	k.a
Hallituksen ensimmäinen kehyspäätös 25.5.2007**						
BKT	3,1	2,7	2,6	2,1	1,8	2,5
työttömyysaste	7,1	6,7	6,3	6,1	6,1	6,5
työllisyysaste	69,4	69,7	69,8	70,0	70,2	69,8
Tämänhetkinen näkemys*						
BKT	4,2	1,0	-7,6	+0,7	2,4	0,1
työttömyysaste	6,9	6,4	8,5	10,5	9,6	8,4
työllisyysaste	69,9	70,6	68,3	66,2	66,6	68,3
Nyky näkemyksen ero ensimmäiseen kehyspäätökseen % -yksikköä						
BKT	1,1	-1,7	-10,2	-1,4	0,6	-2,3
työttömyysaste	-0,2	-0,3	2,2	4,4	3,5	1,9
työllisyysaste	0,5	0,9	-1,5	-3,8	-3,6	-1,5

* Joulukuun 2009 ennusteen mukaisesti

** Toukokuun 2007 kehyspäätöksen keskipitkän ajan kasvuoletus on sama kuin maaliskuussa 2007 tehdyssä edellisen hallituksen viimeisessä kehyspäätöksessä.

tetyt taulukon mukaisessa tarkastelussa päätyneet alijäämäiseksi eikä hallituksen tavoittelema yhden prosentin rakenteellinen ylijäämäsuhte näyttäneet olevan toteutumassa. Tämä hallitusohjelmaan sisältyneet jo lähtökohtainen jännite oli siis mahdollista purkaa vain, jos hallitusohjelmaan kirjattu tavoite ”ennusteita nopeammasta talouskasvusta” olisi toteutunut. Esimerkiksi Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) Suomea koskevassa lausumassa toukokuussa 2007 kiinnitettiin huomiota siihen, että toiveet ennustettua nopeammasta talouskasvusta olivat hyvin riskipitoisia ottaen huomioon näiden toiveiden taustalla olevat rakenteelliset uudistukset, joita ei tuolloin tarkemmin eritelty.¹⁹

Taluskriisin seurauksena sekä talouden kehitys että valtion tulot ovat romahtaneet. Kun lisäksi päätösperäinen finanssipolitiikka on ollut aktiivista ja suhdanneautomaatiikka on lisännyt menoja, hallituksen valtionalouteen liittyvä tavoite yhden prosentin rakenteellisesta ylijäämästä vaalikauden lopulla ei tule toteutumaan. Myös valtionalouden vähimmäistavoitteen -2½ prosentin/BKT raja on ylittymässä tulevina vuosina. Tämä hallitusohjelman ”perälau-daksi” kutsuttu 2½ prosentin alijäämäsuhte jää nykyennusteiden valossa noin 5 mrd. euron päähän. Valtionaloutta koskeva ensisijainen tavoite on lipunut vielä paljon kauemmaksi.²⁰ Kuten jo syvän taantumien alkuvaiheissa todettiin, kriisi ei suinkaan poista niitä julkisen talouden kestävyysongelmia, joista on oltu tietoisia jo pitemmän aikaa. Päinvastoin kestävyysongelmat muuttuvat entistä haasteellisemmiksi julkisen talouden tilan heikkenemisen ja potentiaalisen kasvun hidastumisen vuoksi. Suomessa kuten muissakin EU-maissa julkisen talouden ongelmat ovat yhä selkeämmin keskipitkän ja pitkän aikavälin ongelmia, minkä vuoksi budjettikehysten ja -sääntöjen tarve on entistä suurempi. Kysymys kuuluukin, miten säännösketkettä tulisi kehittää edelleen, jotta näihin haasteisiin kyetään vastaamaan uskottavasti.

5.1.2 Kehysjärjestelmän arviointia: menokeyhket toimineet pääsääntöisesti hyvin

Kehykset ovat hillinneet menojen kasvua

Kehysjärjestelmä on ollut käytössä Suomessa 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Kehysjärjestelmää uudistettiin v. 2003, jolloin keyhksen ulkopuolelle siirrettiin menot, joita finanssipolitiikan näkökulmasta ei ole perusteltua ohjata kehysmenettelyllä. Tällaisia olivat mm. tietyt suhdanteista riippuvaiset menot. Lisäbudjetit puolestaan luettiin keyhukseen. Lisäksi uudistetussa kehysjärjestelmässä kokonaisrajoitteet keyhukseen kuuluville menoille vahvistettiin jo hallitusohjelmassa. Vanhasen I hallituksen aikana vaalikaudella 2003–2007

¹⁹ Finland-2007 Article IV Consultation Concluding Statement of the Mission, 31.5.2007.

²⁰ Hallituksen helmikuussa 2009 tekemässä puolivälin tarkistuksessa tekemien linjausten mukaisesti hallitusohjelman rakenteelliselle ylijäämälle asetetusta tavoitteesta sekä valtionalouden alijäämärajoitteesta voidaan kuitenkin tilapäisesti joustaa, jos samanaikaisesti tehdään julkista taloutta rakenteellisesti vahvistavia päätöksiä.

menettely havaittiin toimivaksi budjettitalouden menokasvun hillitsemisessä. Vaikka talouskasvu oli hallituskauden alussa ennakoitua parempi ja näin ollen verotulot kasvoivat selvästi ennustettua nopeammin, tulojen lisäys ei kehysjärjestelmän ansiosta kanavoitunut menojen kasvuun, vaan kehysmenettely esti myötäsyklisen finanssipolitiikan harjoittamista. Vanhasen I hallituksen kehysjärjestelmässä ei ollut paljoakaan tilaa ennakoimattomille tai kehyspäätöksiin sisällymättömille uusille menoille. Menokehyksessä pysymistä edesauttoivat osin myös suotuisa talouskehitys ja satunnaistekijät.

Vuonna 2008 alkaneesta suhdannetilanteen voimakkaasta heikentymisestä huolimatta kehys on edelleen pitänyt. Muista finanssipolitiikan keskeisistä tavoitteista on kuitenkin jouduttu joustamaan. Valtion budjettitalouden menot ovat kasvaneet voimakkaasti, mutta kasvusta suurin osa ilmenee kehysten ulkopuolisten menojen kasvuna. Kasvu selittyy sekä ns. automaattisilla vakauttajilla että hallituksen elvytyspolitiikalla (*finanssisijoitukset, veronkevennysten kompensatiot kunnille, työnantajan kansaneläkemaksun poiston menovaikutus*). Kehysmenojen lisäys on pysynyt hallitusohjelmassa sovituisia rajoissa.

Kehysjärjestelmä on ainakin toistaiseksi hillinnyt valtion menojen lisäystä myös heikomman talouskehityksen oloissa. Ilman sitovaa kehystä ei olisi ollut mitään vahvaa pidäkettä menojen kasvattamiselle ja elvytystä varten tehdyt menonlisäykset olisivat voineet helposti olla paljon suurempia ja jäädä pysyviksi aiheuttaen lisähaasteita julkisen talouden kestävyydelle. Kehys ei ole muodostunut esteeksi elvytystoimenpiteiden toteuttamiselle, mutta se on pakottanut mahdollisimman hyvin kohdennettuihin kustannustehokkaisiin ratkaisuihin. Kehysjärjestelmää on kritisoitu siitä, että sen vuoksi elvytystoimet ovat painotuneet kehysten ulkopuolisiin menoihin ja verotuksellisiin toimiin. Tälle on kuitenkin perusteensa. Elvytyksen yhtenä tärkeänä kohteena on ollut esimerkiksi finanssikriisin vaarantaman yritysten rahoituksen turvaaminen, johon liittyviä finanssisijoituksia ei lueta kehysten piiriin.

Kevään 2009 kehyspäätöksen yhteydessä oli nähtävissä, että kehukseen sisältyvä liikkumavara vuodelle 2010 oli niukka ottaen huomioon tiedossa olleet menotarpeet. Talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä toteutettiin noin 230 milj. euron uudelleenkohdennukset liikkumatilan lisäämiseksi ja painopistemuutosten mahdollistamiseksi. Näin saatiin avatuksi pää kehysten sisällä tapahtuvalle menojen uudelleenkohdentamiselle. Talousarvioesitykseen sisältyvistä uusista menolisäyksistä monet ovat kuitenkin pysyviä, kun taas säästöt ovat pääosin kertaluontoisia, mikä lisää tulevien vuosien menopaineita.

Onko kehysiä yritetty kiertää veropolitiikalla?

Hallituksen sitoutuminen menokehysten noudattamiseen hillitsee kiistatta menojen kasvua. Menokehysten valtion rahoitusasemaa vahvistava vaikutus ei kuitenkaan välttämättä näy täysimääräisesti, jos samanaikaisesti finanssipolitiikkaa kevennetään verotuksen kautta. Korkeasuhdanteen aikana voi

Kehikko 5.1.

Hallituksen veroratkaisut suhteessa hallitusohjelmaan

Oheisessa taulukossa on pyritty tarkastelemaan nykyisen hallituksen päättämiä veronkevennyksiä ja –korotuksia suhteessa hallitusohjelmaan. Nk. aidot veronkevennykset ovat noin 1,9 mrd. euroa korkeammat kuin hallitusohjelmassa linjattiin. Hallitusohjelman kevennysten lisäksi on muun muassa kevennetty autoverotusta ja päätetty alentaa ravintolaruoan arvonlisäverokantaa elintarvikkeiden tasolle. Maailmanlaajuisen finanssikriisin vaikutuksia taloudelliseen aktiviteettiin ja työllisyyteen on pyritty vaimentamaan mm. työnantajan kelmaksujen poistolla, jota ei ollut mahdollista ennakoida vielä hallitusohjelmaa laadittaessa. Kevennyksiksi ei ole laskettu väliaikaisiksi tarkoitettuja elvytystoimia, kuten puun ja peltojen myyntitulon verohuojennusta sekä tuotannollisten investointien korotettua poistoa.

Verotusta on toisaalta myös kiristetty huomattavasti enemmän kuin hallitusohjelmassa päätettiin ja samalla verotuksen painopistettä on siirretty välillisen verotuksen suuntaan. Hallituskauden verotusta kiristävät toimenpiteet mukaan luettuna hallituksen periaatepäätöksen mukaiset, myöhemmin voimaan tulevat energiaverojen korotukset ovat yhteensä 1,8 mrd. euroa suuremmat kuin toukokuun 2007 kehyspäätöksessä ja hallitusohjelmassa. Merkittävimpana hallitusohjelmaan sisällyttömänä päätöksenä on 1.7.2010 lukien toteutettava arvonlisäverokantojen korotus yhdellä prosenttiyksiköllä. Lisäksi työnantajan kansaneläkemaksua alennettiin vuonna 2009, ja se poistuu kokonaan vuoden 2010 alusta lukien. Työnantajan kansaneläkemaksun poistamista kompensoidaan vuonna 2011 energiaverojen korotuksella, jonka arvioidaan lisäävän verotuottoa 750 milj. eurolla

Hallitus on toteuttanut veronkevennyksiä suurempina kuin hallitusohjelmassa linjattiin. Toisaalta välillistä verotusta on päätetty kiristää lähes vastaavalla summalla. Tarkasteltaessa nk. aitoja veronkevennyksiä, hallitus on nettomääräisesti keventänyt verotusta hieman yli 160 milj. euroa hallitusohjelmassa todettua enemmän. Verotuksen kiristymisen estäminen ansiotason nousun ja verojärjestelmän progression seurauksena on sen sijaan vaatinut huomattavasti suurempia muutoksia veroperusteisiin kuin hallituskauden alussa arvioitiin.

Taulukko 5.3 Veronkevennykset ja –korotukset vuosina 2008-2011 suhteessa hallitusohjelmaan, milj. euroa. Luvut sisältävät vaikutuksen kaikille veronsaajille.

	touko.07	joulu.09
Hallitusohjelman kevennykset		
Tuloverotuksen keventäminen		
- aito kevennys	1110	1110
- lisäksi inflaatiotarkistus	680	580
- lisäksi ATI-tarkistus* ja sotumaksujen nousun kompensatio	490	1670
Eläketulon verokevennys	240	565
Kunnallisverotuksen perusvähennyksen korottaminen	90	195
Kotitalousvähennyksen laajentaminen	10	70
Työsuhdeasuntovähennys	30	30
Tonnistoveron käyttöönotto	30	10
Perintö- ja lahjaverotuksen kevennys	165	225
Ruuan arvonlisäveron alentaminen	550	520
Pienten osinkotulojen verotuksen keventäminen	80	0
Osuuspääoman korkojen verovapaan rajan nostaminen	1	0
Hallitusohjelman 'aidot' kevennykset yhteensä	2306	2725
- lisäksi inflaatiotarkistus	680	580
- lisäksi ATI-tarkistus ja sotumaksujen nousun kompensatio	490	1670
Hallitusohjelman lisäksi kevennetty:		
Autoverotuksen uudistus		216
Ravintolaruuan alv:n alentaminen 13 prosenttiin		258
Työnantajan kansaneläkemaksun poistaminen		1065
Yhteensä		1539
'AIDOT' VERONKEVENNYKSET YHTEENSÄ	2 306	4 264
- lisäksi inflaatiotarkistus	680	580
- lisäksi ATI-tarkistus ja sotumaksujen nousun kompensatio	490	1670
Hallitusohjelman veronkorotukset:		
Alkoholijuomaveron korottaminen	30	175
Energiaverojen korottaminen	300	300
HALLITUSOHJELMAN KOROTUKSET YHTEENSÄ	330	475
Hallitusohjelman lisäksi korotettu:		
Tupakkaveron korottaminen		57
Makeisveron käyttöönotto		50
Virvoitusjuomaveron laajentaminen		50
Arvonlisäverokantojen korottaminen 1 %-yks.		692
Energiaverojen korottaminen v. 2011		750
Kiinteistöveroprosenttien alarajojen korotus		50
Yhteensä		1649
VEROJEN KOROTUKSET YHTEENSÄ	330	2 124

* Hallitusohjelmassa mainitun aidon verokevennyksen lisäksi veroperusteita on oletettu muutettavan siten, että verotus ei kiristy inflaation, ansiotason nousun ja verojärjestelmän progression seurauksena. Sama oletus oli tehty jo edellisen hallituksen viimeisen (maaliskuu 2007) kehyspäätöksen yhteydessä laadituissa laskelmissa.

ilmetä poliittisia paineita lisätä erilaisia etuja verotusta keventämällä. Vastavasti taantuman aikana paine aktiviteetin tukemiseen verokevennysten avulla kasvaa. Kysymykseen siitä, missä määrin tämäntyyppiset tekijät ovat vaikuttaneet tehtyihin veroratkaisuihin, ei ole osoitettavissa yksiselitteistä vastausta. Oheisessa kehikossa on tarkasteltu hallituksen tähänastisia päätöksiä hallitusohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin ja linjauksiin.

Asetettuja menokehkyksiä voidaan periaatteessa kiertää myös erilaisten verotukien kautta. Niin Vanhasen ensimmäisen kuin toisenkin hallituksen kaudella on ollut havaittavissa merkkejä siitä, että kehysjärjestelmä saattaa jossakin määrin ohjata hakemaan toteuttamiskeinoja verotukien puolelta. Näkökulma on tullut esiin myös julkisessa keskustelussa, mutta suoranaista näyttöä kehysten kiertämiseksi säädetystä verotuesta ei ole.

Vanhasen I hallituksen aikana kehysten kiertämisenäkökulma oli esillä eräiden tukimuotojen (*mm. matalapalkkatuki, varustamotuki, maatalouden energiaverotuki ja yksinyrittäjän työllistämistuki*) toteuttamistavan valinnassa käydyssä keskustelussa. Merityötulon tuki ja matalapalkkatuki eivät sellaisenaan täytä verotuen määritelmää ja ne budjetoitiin määrärahoina. Toimenpiteet päätettiin samankaltaisten piirteidensä vuoksi rinnastaa verojen ja sosiaaliturvamaksujen kevennyksiin, minkä vuoksi kyseiset määrärahat jätettiin kehysten ulkopuolelle. Näiden tukien osalta tehtiin tietoinen poikkeus kehysjärjestelmään.

Kaikille kuluvalla vaalikaudella säädetystä verotuista ei ole nähtävissä selkeää veropoliittista perustelua ja voidaankin kysyä, onko kehysbudjetointi osaltaan lisännyt verotukien käyttöä. 1980- ja 1990-luvun vaihteessa toteutetuissa verouudistuksissa karsittiin verovähennyksiä ja 1990-luvun laman myötä luovuttiin tuloverotuksen perhevähennyksistä. Erilaisten verovähennysten määrä on kuitenkin kasvanut 1990-luvun loppuvuosista lähtien. Erillispäätöksin toteutettujen verovähennysten seurauksena veropohja on muodostunut aiempaa epäyhtenäisemmäksi.

Kehysjärjestelmän kehittämistä pohtinut työryhmä tarkasteli vuonna 2007 myös verotukien ottamista osaksi kehysmenettelyä. Ongelmana on kuitenkin se, että verotukien etukäteisarviointi ja seuranta on varsin monimutkaista ja epävarmaa. Työryhmän muistiossa todetaankin, että hyvän finanssipolitiikan säännön ja kehysjärjestelmään ominaisuuksiin kuuluu yksinkertaisuus ja läpinäkyvyys, mikä puoltaa sitä, ettei vääjäämättä monimutkaisiksi muodostuvia tulokehkyksiä otettaisi käyttöön.

Työryhmä ehdotti, että seuraava hallitus hallitusohjelmassaan tai kehyspäätöksessään ottaisi selkeästi kantaa verotukien käyttöön ja päättäisi, että hallitus ei käytä uusia verotukia kehysjärjestelmän kiertämiseen. Vanhasen II hallitus ei kuitenkaan tehnyt tällaisia linjauksia. Lisäksi työryhmä ehdotti, että edellä mainitut poikkeuksellisesti kehysten ulkopuolelle jätetyt tuet sisällytettäisiin kehukseen. Vanhasen II hallitus totesikin, että matalapalkkatukeen myöhemmin tehtävien perustemuutosten menovaikutukset kuuluvat kehysten piiriin.

Merityötulon tuki poistettiin ja siirrettiin asiallisesti liikenne- ja viestintämisteriön hallinnonalalle, jossa se sisällytettiin kehykseen kuuluviin menoihin rakenteellisina muutoksina.

Menetettyyn verotuloon ja määrärahalisäykseen tulisi kohdistua lähtökohtaisesti yhtäläinen harkinta ja niiden kesken tapahtuvassa toteuttamistavan valinnassa tulisi painottaa lähinnä kustannustehokkuuden, vaihtoehtokustannusten ja vaikuttavuuden näkökulmat. Toisaalta joihinkin verotukiin voi kytkeytyä verorasituksen jakautumista koskevia veropoliittisia perusteita, joissa ei siis ole kysymys ensisijaisesti tukiratkaisuista. Verotukia ei usein voida esimerkiksi kohdentaa yhtä tarkasti kuin suoria tukia, mikä heikentää tukien vaikuttavuutta. Toisaalta niiden myöntäminen mielletään usein hallinnollisesti helpommaksi kuin suorien tukien.

Verotukia ei nykyisin käsitellä kattavasti talousarvioesityksen yhteydessä. Uusista verotuista päätetään usein budjettilakeina ja ne käsitellään talousarvioesityksen tuloarvioiden sekä talousarvioesitykseen liittyvien verolakiesitysten yhteydessä, mutta verotuottomenetyksiä ei käsitellä menojen tavoin, joten resurssien kohdentamisen näkökulma ei välttämättä tule riittävän selvästi esiin. Jotta resurssien kohdentaminen eri käyttötarkoituksiin tulisi samalla tavalla harkittavaksi niin tulo- kuin menopuolella, voitaisiin harkita verotukien nykyistä informatiivisempaa käsittelyä talousarvioesityksen yhteydessä. Uusista verotuista päätettäessä olisi myös syytä asettaa tavoitteet niiden vaikuttavuuden ja kohdentumisen arvioinnista. Verotukien käytön, raportoinnin ja seurannan selkeyttämistä onkin esitetty useissa raporteissa.

Säännösten joustavuutta on lisätty...

Yllättäviä menotarpeita syntyy aina. Tällaisten ennakoimattomien menojen varalta on kehyksessä tärkeitä olla joustavuutta tinkimättä kuitenkin kehyksen finanssioliittisesta kokonaisvaikutuksesta.²¹

Vanhasen toisen hallituksen aloittaessa kehysjärjestelmän joustavuutta lisättiin. Lisäksi kehykseen kuuluvien ja kehysten ulkopuolisten menojen välillä tehtiin joitakin muutoksia, kuten arvonlisäveromenojen ja palkkaturvamenojen siirtäminen kehyksen ulkopuolelle. Myös väyläinvestointien jättäminen kehyksen ulkopuolelle oli tällöin esillä. Perusteena olisi ollut niiden merkittävä vai-

²¹ Vanhasen II hallituksen aloittaessa kehysjärjestelmään tehtiin lukuisia joustavuutta lisääviä muutoksia, kuten aidon uudelleenbudjetoinnin vapauttaminen kehysrajoituksesta tilanteessa, jossa käyttämättä jäänyt määräraha budjetoidaan uudestaan. Lisäksi mahdollistettiin menojen ajoituksen muuttaminen hankkeiden toteutukseen liittyvien menojen aikaistumisen tai myöhästymisen takia. Tämän ohella tehtiin mahdolliseksi siirtää kehyksestä budjetoimatta jääneet varat, kuitenkin enintään 100 milj. euroa, kertaluonteisiin menoihin seuraavalle vuodelle. Lisätalousarvioita varten päätettiin kiinteä 300 milj. euron vuosittainen varaus, ja hallitusohjelmassa varattiin 200 milj. euron kohdentamaton varaus ennakoimattomia tai myöhemmin täsmennettäviä lisätarpeita varten. Osakemyyntitulojen käytön sääntöä muutettiin siten, että myyntitulojen 400 milj. euroa ylittävistä määristä voidaan aikaisempaa suurempi osa, 25 %, kuitenkin enintään 150 milj. euroa, käyttää kertaluonteisiin osaamisiin, innovaatioita ja talouden kasvua edistäviin investointeihin.

kutus kansantalouden tuleviin kasvuedellytyksiin. Tuleviin kasvuedellytyksiin perustuen löytyisi määrärahoista muitakin ehdokkaita kehyyksen ulkopuolelle siirrettäväksi, mm. tutkimus- ja kehitys- sekä koulutusmenot (*investoinnit henki-seen pääomaan*). Koko kehyyksen menettely olisi tällaisten laajennusten seurauksena menettänyt merkitystään ja hämärtynyt, sillä muutos olisi heikentänyt kehyyjärjestelmän finanssipoliittista vaikuttavuutta sekä aiheuttanut tulkintaongelmia siitä, mitkä menot voidaan lukea tulevia kasvuedellytyksiä vahvistaviksi. Tämän perusteella väyläinvestoinnit säilytettiin kehyyksen piirissä.

Sekä vuosien 2004–2007 että 2008–2011 kehyykset ovat olleet kiinteähintaisia. Vaihtoehtoisesti kehyykset voisivat olla käypähintaisia kuten Ruotsissa. Käypähintaisissa kehyyksissä päätösajankohdan hintaennusteet nousevat avainasemaan ja ennustevirheet saattavat johtaa vaikeisiin tilanteisiin. Käypähintaisen kehyyksen järjestelmässä kehyyksistä voisi tulla työmarkkinaneuvottelujen kiistakysymys, kun kehyytasoa asetettaessa jouduttaisiin ennakoimaan tulevien palkankorotusten suuruus jo ennen palkkaneuvotteluja. Ennakoitua korkeammat palkkaratkaisut voisivat edellyttää menoleikkauksia, jotta kehyyksiä ei ylitettäisi. Käypähintaiset kehyykset ovat toisaalta kiinteähintaisia kehyyksiä läpinäkyvämpiä. Kiinteähintaisiin kehyyksiin sisältyy sisäänrakennettua joustoa palkkojen ja hintojen suhteen kun kehyytasoa korjataan näillä. Tämä toisaalta lisää riskiä myötäsykliselle talouspolitiikalle.

Uudet joustavuutta lisänneet elementit ovat osoittautuneet toimiviksi ja tarpeelliseksi. Osin niiden ansioksi voidaan lukea se, että menokehyy on ollut toimiva myös taantuman aikana. Kehyyssäntö on hillinnyt menojen kasvua ja pakottanut joihinkin kehyyksien uudelleenkohdennuksiin mutta sallinut kuitenkin suhdanneautomaatiikan toimimisen. Kehyyjärjestelmä ei ole estänyt elvytystoimien toteuttamista, mutta on suunnannut niitä lopullisista menoista finanssisijoituksiin ja asettanut niiden suuruudelle rajoitteita pakottaen etsimään mahdollisimman kustannustehokkaita ratkaisuja. Myös valtiovarainvaliokunta on mietinnössään todennut tyytyväisyytensä joustavuutta lisänneisiin uudistuksiin.²²

Kehyyjärjestelmään sisältyvät joustot aiheuttavat haasteita järjestelmän yksinkertaisuudelle ja läpinäkyvyydelle. Näihin haasteisiin vastaamiseksi tulisi vaalikauden kehyykseen kohdistuvien ajoitus- ym. muutosten raportointiin edelleen panostaa, samoin kuin kehyyksen hinta- ja kustannustasokorjausten raportointiin ja hallituskauden kehyyssäntöön tulkintojen raportointiin uudentyyppisissä tilanteissa.

²² Valtiovarainvaliokunta, mietintö 6/2007

... mutta uudelleenkohdennukset edelleen vähäisiä

Menojen aktiivinen uudelleenkohdentaminen kehysjärjestelmän sisällä on ollut vähäistä sekä hallinnonalojen välillä että myös niiden sisällä. Vaikka valtiontalouden menokehykset laaditaan hallinnonaloittain, olisi pääluokkien välinen menojen uudelleen kohdentaminen mahdollista ja suotavaa. Tämän mahdollisuuden käyttäminen on ollut vähäistä Vanhasen molempien hallitusten aikana. Vuoden 2010 talousarvioesitystä valmisteltaessa hallitus haki kuitenkin aktiivisesti uudelleenkohdennusmahdollisuuksia. Tuolloin noin 230 milj. euroa uudelleen kohdennettiin mm. elvytysluonteisiin menoihin. Vähennykset kohdistuivat mm. virastojen toimintamenoihin, kansaneläkerahaston maksuvalmiusvaatimuksen alentamiseen, puolustusvoimien hankintoihin ja kehitysyhteistyömäärärahoihin. Poikkihallinnollisia uudelleenkohdennusmahdollisuuksia pitäisi tarkastella aktiivisesti myös tasaisemmissa suhdanneoloissa.

Hallinnonalojen sisällä on tehty joitain pienehköjä uudelleenkohdennuksia. Niillä tosin on toisinaan tavoiteltu ns. automaattisäästöjen (*määrärahojen mitoituserusteena olevien tekijöiden muutosten seurauksena syntyvien säästöjen*) kohdentamista muiden menojen harkinnanvaraiseen kasvattamiseen.

Keskeinen joustavuuteen liittyvä kysymys onkin, kuinka aktiivisia uudelleenkohdennuksia voitaisiin lisätä niin hallinnonalojen sisällä kuin niiden välillä. Toinen tärkeä kysymys on, kuinka kehykseen voitaisiin jättää hyvinä vuosina nykyistä enemmän liikkumatilaa, niin että katosta ei tule lattia. Kehysmenettely ei tällaista toimintatapaa sinänsä estä, vaan liikkumavaran syntyvä jättä jäämisessä on paljolti kyse monipuoluehallituksen sisällä vallitsevasta päätöksentekokulttuurista, jossa eri ministeriöt haluavat pitää kiinni määrärahavarouksistaan. Nämä ongelmat vaativat vastaisuudessa huomiota osakseen. Tulevien hallituskausien aikana valtiontalouden liikkumavaran pieneneminen tulee nimittäin entisestään korostamaan tarvetta joustavuuteen kehyksen sisällä.

Kehysjärjestelmän joustavuutta on ehdotettu lisättäväksi ns. puolivälitarkistuksella, jolloin kehystasoa voitaisiin tarkistaa kahden vuoden välein. Kehysjärjestelmän kehittämistä pohtinut työryhmä totesi vuoden 2007 raportissaan, että puolivälin tasotarkistus heikentäisi järjestelmän tuomaa vakautta ja linjakkuutta ja olisi askel taaksepäin finanssipolitiikan kehittämisessä. Kehysjärjestelmän vahvuutena pidetään menomuutosten neutraalisuutta suhteessa tulojen ja kansantalouden suhdannekehitykseen. Hallituskauden puolivälissä tapahtuva kehystason tarkistus uhkaisi johtaa käytännössä menotason nostamiseen. Sen sijaan työryhmä ehdotti, että hallituspuolueiden johto ja ainakin pääministeri ja valtiovarainministeri voisivat ottaa aktiivisemmän roolin ja joka vuosi tai hallituskauden puolivälissä tuottaa ehdotuksia menojen poikkihallinnollisista tai muista painopisteiden muutoksista.

Kehikko 5.2.

Suomen kehysjärjestelmästä sanottua

Suomen sääntökehikkoa, lähinnä kehysjärjestelmää koskevat kansainväliset arviot ovat olleet varsin suopeita. Kansainväliset organisaatiot, kuten Euroopan yhteisöjen komissio, OECD, Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) sekä ulkomaiset luottoluokituslaitokset, ovat kiinnittäneet huomiota Suomen kehysjärjestelmään ja arvioineet sitä omissa julkaisuissaan ja raporteissaan. Arvioissa on säännönmukaisesti korostettu kehysjärjestelmän merkitystä Suomen julkisen talouden hyvässä hoidossa sekä menojen kasvun hillinnässä. Suomen kehysjärjestelmää pidetäänkin yleisesti ottaen toimivana.

OECD on keväällä 2008 tekemässään maakatsauksessa todennut Suomen taloudesta, että nykyisen hallituksen sitoutuminen kehyksiin on tervetullutta ja kehysjärjestelmän vähentäneen myötäsyklisen finanssipolitiikan harjoittamista ja vahvistanut valtiontaloutta.

IMF on artikla IV:n mukaisessa arvioinnissa syksyllä 2007 todennut kehysten olleen laajasti katsottuna tehokkaita menojen hillinnässä vaikkakin kehykset eivät ole alentaneet julkisten menojen korkeaa tasoa. Yhtenä ongelmana IMF näkee uusien hallitusten päättämät menojen tasokorotukset uuden hallituskauden kehyksiä asettaessa. Lisäksi valuuttarahaston mukaan julkisten menojen hintaindeksi, jota käytetään kehysten hintakorjauksessa vuosittain, on liian antelias. IMF:n mielestä olisi parempi käyttää BKT-deflaattoria tai kuluttajahintaindeksiä kehysten hintakorjauksessa, jolloin kehykset muodostuisivat tiukemmiksi. Lisäksi IMF esittää kehysten soveltamista myös kuntatalouteen.

Komissio on Suomen vakausohjelmista antamissaan lausunnoissa todennut kehysten olleen tehokkaita kustannusylitysten välttämiseksi ja korostanut menokurin tärkeyttä tulevina vuosina. Myös luottoluokituslaitokset ovat säännönmukaisesti korostaneet Suomen kehysjärjestelmän merkitystä.

5.2 Miten muissa maissa?

Finanssipolitiikan säännöt voidaan jakaa karkeasti ottaen kahteen luokkaan: tasapainoa ja velkaa koskeviin sääntöihin sekä menoja tai tuloja koskeviin sääntöihin. Käytännössä maat ovat turvautuneet erilaisten sääntöjen yhdistelmiin.

Komission tekemän laajan katsauksen mukaan reilusti yli puolet EU-maiden finanssipolitiikkaa koskevista säännöistä koskevat julkisen tai valtiontalouden tasapainoa tai velkaa.²³ EU:n talouspolitiikan koordinointiin liittyvät säännöt ja tavoitteet koskevat nimenomaan tasapainoa ja velkaa, mikä osaltaan selittää niiden suuren osuuden EU-maissa.

²³ Euroopan komissio (2009)

Säännöistä noin neljännes koskee varsinaisesti menoja. Menosäännöt ovat hyvin usein osa monivuotisia menokehikkoja mutta niiden kattavuus vaihtelee suuresti maittain. Esimerkiksi monissa maissa lisäbudjetit eivät sisälly menosäännön piiriin, jolloin säännön merkitys heikkenee huomattavasti. Näin on erityisesti taloudellisesti hyvinä aikoina, jolloin lisäbudjettien kautta on mahdollista lisätä menoja kehyksen estämättä.

Tuloja koskevia sääntöjä on vain muutama, joista vain yksi koskee veroasetusta ja muut lähinnä sitä, miten ennakoitua suuremmat verotulot tulisi käyttää. EU-maista selkeimmin verojen päätöspäätöistä muutosta on pyritty rajoittamaan Hollannissa, jossa hallitus sopii kautensa alussa vaalikauden kestävät rajat verotuksen päätöspäätöksille. Myös Yhdysvalloissa oli pitkään voimassa vastaavanlainen säännöstö, jonka kokemukset olivat rohkaisevia.

Finanssipolitiikan sääntöjen vaikutuksia julkiseen talouteen on tutkittu varsin paljon. ”Vaikutuksilla” tyypillisesti tarkoitetaan sitä, miten hyvin säännöstöt edistävät finanssipolitiikan erilaisten tavoitteiden saavuttamista (*makrotalouden vakauttaminen, finanssipolitiikan kurinalaisuus, julkisen talouden kestävyys*). EU-maissa säännöstöjä on kehitetty ja otettu käyttöön viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana varsin paljon. On myös varsin selvää, että pisimmälle finanssipolitiikan säännöstöjään kehittäneet maat ovat myös kyenneet muita kurinalaisempaan finanssipolitiikkaan.²⁴ Kaikille maille soveltuvia yhden koon sääntöjä ei kuitenkaan ole olemassa, vaan maan poliittiset ja muut tekijät vaikuttavat suuresti sääntöjen luomiin kannustimiin ja siten niiden toimivuuteen.

Finanssipolitiikan sääntöjä koskeva tutkimus on pyrkinyt identifioimaan ”ideaaliselle” säännölle kuuluvia ominaisuuksia. Sääntöjen tehokkuus lisääntyy, jos ne ovat operationaalisesti yksinkertaisia ja läpinäkyviä, yhdenmukaisia muiden makrotaloudellisten tavoitteiden kanssa ja jos niiden täytäntöönpanoja seurantamekanismit ovat mahdollisimman tehokkaita. Myös budjetointiin liittyvät institutionaaliset järjestelyt vaikuttavat julkisen talouden tasapainoon.

²⁴ Esim. Hallerberg, Strauch, von Hagen (2009), Hallerberg & Yläoutinen (2010), Harden ja von Hagen (1994), Fabrizio & Mody (2006), Euroopan komissio (2009).

Kehikko 5.3.

Muiden maiden säännöstöjä

Yhdysvallat

Eräs yrityksistä rajoittaa myös tulopuolella tehtäviä politiikkamuutoksia oli Yhdysvalloissa käytössä ollut sekä menoille, että tuloille rajat asettava säännöstö, nk. US Budget Enforcement Act (BEA), joka korvasi vuonna 1985 voimaan tulleen alijäämätavoitteeseen perustuvan säännön. Lain mukaan uusille menoille (discretionary spending) on asetettava vuotuiset rajat ja voimassa oleviin meno- ja tuloperusteisiin (mandatory spending and revenue laws) tehdyt muutokset eivät saaneet johtaa julkisen talouden tasapainon muuttumiseen (nk. pay-as-you-go-periaate).

Säännöstö toimi hyvin erityisesti 1990-luvun alkupuolella. Sekä uusien ohjelmien että voimassa olevien ohjelmien rahoitus pysyi enimmäismäärien puitteissa tai menolisäyksiä ja verohelpotuksia vastaava rahoitus esitettiin muissa kohteissa. Kongressin budjettitoimiston arvion mukaan tämä perustui pitkälti poliittiseen yksimielisyyteen vajeista eroon pääsemisen tärkeydestä.¹ Budjetti saatiinkin ylijäämäiseksi 1990-luvun lopulla. Budjetin tasapainottuminen oli samalla suurelta osin yleisen talouskehityksen ansiota. Kun vajeista päästiin eroon, myös menokuri löystyi. Kun budjetti kääntyi ylijäämäiseksi ja ennusteet osoittivat ylijäämän jatkuvan, vajelainsäädäntöä alettiin soveltaa luovasti. Ohjelmia toteutettiin poikkeustapauksina (emergency designation), menokatkoja nostettiin ja niitä vastaavia menosäästöjä kirjaava alijäämäkirjanpito nollattiin. Laista lopulta luovuttiin v. 2002.

Hollanti

Hollanti on usein mainittu finanssipolitiikan sääntöjen esimerkkimaana.² Hollannissa on käytössä erilliset menokehykset valtion menoille, sosiaaliturvalle (sis. työttömyysmenot) ja terveydenhuollolle. Suomen järjestelmästä poiketen Hollannissa sovitaan hallitusneuvottelujen yhteydessä myös tulokehystistä, joissa määritellään hallituskaudeksi euromääräiset rajat verojen päätösperäisille muutoksille. Väliaikaiset poikkeamat sallitaan, mutta ne pitää kompensoida seuraavina vuosina. Veromuutosten vaikutusten laskennasta vastaa valtiovarainministeriö. Sääntöön eivät sisälly veromenot eivätkä verovähennykset. Tätä on perusteltu mm. sillä, että niiden koko voidaan luotettavasti arvioida vasta jälkikäteen.³ Valtion riippumattomalla tutkimuslaitoksella CPB:llä (Bureau for Economic Policy Analysis) on Hollannissa keskeinen rooli kehys- ja budjettiprosessissa. Se mm. tuottaa budjetin pohjana olevat ennusteet ja arvioi puolueiden vaaliohjelmat.

Hollannin hallitus asetti vaalikauden alussa tavoitteeksi saavuttaa yhden prosentin rakenteellinen ylijäämäsuhte v. 2011.⁴ Sekä meno- että tulokehys on johdettu tasapainotavoitteesta vaalikauden alussa CPB:n laatimien laskelmien pohjalta. Tasapainotavoitteella ei ole varsinaista linkkiä esimerkiksi CPB:n laatimiin kestävyyslaskelmiin, joiden pohjalta hallituksen tulisi pyrkiä korkeampaan ylijäämään. Hallitus on perustellut tavoitettaan sillä, että pyrkimyksenä on tässä vaiheessa kattaa kolmannes kestävyysvajeesta. Jos alijäämäsuhte uhkaa nousta yli 2 prosentin, hallituksen kehykset eivät ole enää voimassa ja hallituksen tulisi tehdä menoleikkauksia. Kun alijäämäsuhte palautuu ao. rajaa pienemmäksi, kehykset tulevat jälleen voimaan. Talouskriisin myötä tästä on jouduttu joustamaan. CPB odottaa julkisen talouden alijäämäsuhteen nousevan lähes 6 prosenttiin kuluvana vuonna. Tulokehukset ovat pitäneet taantumasta huolimatta. Menokehykset sen sijaan on ylitetty elvytystoimien ja työttömyysturvamenojen kasvun myötä.

Sveitsi

Sveitsin v. 2003 käyttöönotetun ja velkajarruksi kutsutun säännön mukaan menot eivät saa ylittää tuloja yli suhdanteen. Menot riippuvat tulojen suuruudesta mutta siten, että suhdanteet pyritään ottamaan huomioon. Säännön mukaan liittovaltion menot mitoitetaan tasoon, joka saadaan, kun ennakoitu tulokertymä kerrotaan suhdannetilaa kuvaavalla tuotantokuilu-

luvulla (ennakoitu trendikansantuote/ennakoitu todellinen kansantuote). Tämä tarkoittaa sitä, että kun tuotannon ennakoidaan jäävän trenditasonsa alapuolelle, menot voivat ylittää ennakoidut tulot ja tuotannon ylittäessä trenditasonsa menojen tulee jäädä tuloja pienemmiksi.

Sääntö ei kahlitse verotusta: veronkorotukset ovat mahdollisia lisämenojen rahoittamiseksi ja verotusta voidaan keventää, jos menoja vähennetään. Lisäbudjetit sisältyvät menokattoon. Sääntö sitoo sekä hallitusta että parlamenttia. Parlamentin budjettivalta säilyy menokaton sisällä. Poikkeustilanteissa (syvä taantuma, luonnonkatastrofi ym.) menokatto voidaan ylittää enemmistö päätöksellä sekä hallituksessa että parlamentissa. Jos menot ylittävät menokaton, vähennetään ylitysmäärällä ns. tasaustiliä. Vastaavasti menoalitus hyvitetään tilille. Myös tuloarvioiden ja talouskasvun ennustevirheistä johtuva virheellinen menokaton mitoitus hyvitetään tasaustilille tai vähennetään siltä. Sveitsin julkinen talous on viime vuosina ollut rakenteellisesti tasapainossa tai ylijäämäinen ja on vasta talouskriisin myötä kääntynyt lievästi alijäämäiseksi.

Menettely on altis valtion tuloja ja suhdannetilannetta koskeville ennustevirheille. Brutto-kansantuotteen ja potentiaalisen tuotannon kehitysarviot ja etenkin julkisten tulojen ennakointi ovat keskeisiä tekijöitä säännön soveltamisessa. Vaikka potentiaalisen tuotannon mittausmenetelmät ovat kehittyneet, tuotantokuilun arviointi on edelleen hyvin hankalaa.

Saksa

Saksassa vuonna 2011 voimaan astuva velkasääntö on muunnelma Sveitsin velkajarrusta. Liittovaltion rahoitusjäämän tulisi olla normaalioloissa lähellä tasapainoa. Rakenteellinen alijäämä ei saa ylittää 0,5 %:a BKT:sta (vuodesta 2020 ao. raja on 0,35 %/BKT). Samalla on sovittu virtuaalisen kontrollitilin perustamisesta, jolle kirjataan poikkeamat sallitusta rakenteellisesta alijäämästä. Kun tilille kertynyt alijäämä ylittää tietyn rajan, on hallituksen ryhdyttävä korjaaviin toimenpiteisiin. Poikkeusoloissa kuten luonnonkatastrofin tai globaalien finanssikriisin sattuessa erityistarkoitukseen tarvittu lisärahoitus vähennetään tarkasteltavasta jäämästä. Voidakseen vedota poikkeusolojen klausuuliin hallitus tarvitsee taakseen määränemistön parlamentissa.

Ruotsi

Ruotsissa hallitus asettaa kolmevuotisen sitovan menokehyksen – menokaton - valtion budjettimenoille ja budjetin ulkopuoliselle vanhuuseläkejärjestelmälle. Lisäksi se asettaa koko julkista sektoria koskevan ohjeellisen menokaton, josta hallitus neuvottelee kuntien etujärjestöjen kanssa. Valtiopäivät päättävät budjettikäsittelyn yhteydessä valtiontalouden kolmevuotisesta menokatosta ja hyväksyvät julkisen sektorin menokattoa koskevan laskelman. Kunnallisen itsehallinnon seurauksena kunnat ja maakäräjät päättävät kuitenkin itse tuloistaan ja menoistaan. Menokehyksiin jätetään jakamaton varaus (budgeteringsmarginal) automaattisia vakauttajia, odottamattomia menoja ja ennustevirheitä varten.

Ruotsissa on menokehyksen lisäksi käytössä julkisen talouden ylijäämätavoite (rakenteellinen ylijäämä noin 1 % BKT:sta), joka on saavutettava yli suhdannesyklin. Rakenteellisen ylijäämän lisäksi tavoitteen seurannassa on käytetty seuraavia määritelmiä: 1) keskimääräinen ylijäämä ylijäämätavoitteen käyttöönottovuodesta (v. 2000) lähtien, 2) liukuva keskiarvo 7 vuoden ylijäämästä (viimeiset 3 vuotta, kuuluva vuosi ja 3 tulevaa vuotta), 3) keskiarvo rakenteellisesta ylijäämästä tavoitteen käyttöönottovuodesta lähtien, ja 4) liukuva keskiarvo 7 vuoden rakenteellisesta ylijäämästä. Ruotsin säännön epämääräisyyttä on kritisoinut etenkin Ruotsin finanssipolitiikkaa arvioiva Finanspolitiska rådet.

¹ Congressional Budget Office (2003), liite A.

² Ks. esim. Hallerberg (2004) ja Bos (2007)

³ Siltä osin kun kyse on selkeästi menon muuttamisesta veromenoksi (esim. lapsilisä korvataan vastaavalla veroissa huomioidavalla vähennyksellä), menokehystä korjataan vastaamaan tehtyä muutosta.

⁴ Vakaus- ja kasvusopimuksen vaatima nk. keskipitkän aikavälin julkista taloutta koskeva tavoite on Hollannilla 0,5 – 1 prosentin alijäämäsuhte.

5.3 Miten jatkossa: julkisen talouden kestävyys Suomen säännöskehikon keskiöön

Mitä edellä esitetyistä kokemuksista voidaan sitten ottaa opiksi pohdittaessa finanssipoliittisen säännösten kehittämistä vastaisuudessa? Finanssipoliittikaa koskevien säännösten pohjimmainen tavoite on turvata julkisen talouden kestävyyslinjassa oleva julkisen talouden tasapainoaste sekä pitää julkisen sektorin koko kansantalouden vakaus- ja kasvutavoitteiden mukaisena. Työllisyyden, kasvun, hintavakauden ja ulkoisen tasapainon vahvistamisen ohella näin voidaan myös rajoittaa julkista velkaantumista, joka voi vaikuttaa haitallisesti talouden vakauteen ja kasvumahdollisuuksiin.

Finanssipoliittikan kestävydestä ja sen perussäännösten pitävyyteen perustuvasta johdonmukaisuudesta huolehtiminen eivät ole päämääriä sinänsä. Ne ovat välttämättömiä edellytyksiä sille, että finanssipoliittikka voi toimia taloudellista vakautta sekä kasvua ja työllisyyttä edistävällä tavalla.

Julkisia menoja, tuloja ja julkisen talouden tasapainoa ohjaavien selkeiden fiskaalisten sääntöjen käyttöönotolla onkin useita etuja. Ensinnäkin hallitukset ilmaisevat niillä budjettipoliittisen linjansa, mikä luo vakaan ja ennustettavan toimintaympäristön kansalaisille, yrityksille ja muille toimijoille. Lisäksi finanssipoliittikan säännöt luovat vakaan, pitempiaikaisen kehikon vero- ja menopolitiikalle sekä julkisen velan hallinnalle. Samalla ne linjaavat valtiontalouden kannalta vastuullista finanssipoliittikaa. Uskottava finanssipoliittikan ankkuri voi niin ikään parantaa itsessään finanssipoliittikan suhdannepoliittista tehokkuutta.²⁵ Samalla kun tässä yhteydessä korostetaan sääntöjen ja menokehysten merkitystä finanssipoliittikan kannalta, on syytä pitää mielessä, että julkinen talous on keskeinen hyvinvointi- ja tulonjakopolitiikan väline. Se voi toteuttaa näitä tehtäviään vain, jos sen pitkän aikavälin kestävyys on varmistettu.

Globaalin taantuman myötä julkinen talous on muuttunut selvästi alijäämäiseksi kaikissa EU-maissa. Samalla varautuminen tuleviin väestön ikääntymisen aiheuttamiin menopaineisiin heikentyy ja ns. kestävyysvajeet kasvavat, Suomen tapauksessa jopa hälyttävästi - kuten edellä luvussa 3 on todettu. Myös näiden haasteiden myötä finanssipoliittikan säännösten rooli korostuu. Talouden elvytystoimien ohessa huomio kiinnittyy lähitulevaisuudessa yhä enemmän kriisin jälkeiseen aikaan. Uskottavaa kriisin jälkeisen irtaantumisen, eli nk. exit-strategian laatimista ovat peränneet mm. EU-komissio, OECD ja kansainvälinen valuuttarahasto (IMF). Käytännössä kaikissa irtaantumisstrategioita koskevissa suosituksissa keskeisenä elementtinä on finanssipoliittikan

²⁵ Finanssipoliittikan elvyttävä vaikutus heikentyy jos taloudelliset toimijat – kuluttajat ja yritykset – uskovat elvytyksen johtavan julkisen talouden kestävyyslinjan vaarantumiseen. Finanssipoliittikan säännösten vahvistaminen vähentää ylisuuren velkaantumisen riskiä varmistamalla johdonmukaisen ja julkisen talouden kestävyysvaatimusten kanssa linjassa olevan finanssipoliittikan harjoittamisen. Toimivat finanssipoliittikan säännöt siten edistävät finanssipoliittikan uskottavuutta (ks. esim. IMF 2008).

säännöskehikkojen vahvistaminen finanssipolitiikan uskottavuuden parantamiseksi. Tuntuvi alijämien vuoksi irtaantuminen koskee useamman vuoden ajanjaksoa, minkä vuoksi on odotettavissa, että pitkän ja keskipitkän aikavälin tavoitteenasettelu saa entistää merkittävämmän aseman eri maiden finanssipolitiikassa. Tämä edellyttää useamman vuoden yli ulottuvien budjettisääntöjen ja -kehikoiden omaksumista.

5.3.1 Tasapainoa koskevat tavoitteet ovat välttämättömiä kokonaisuuden kannalta...

EU:n piirissä ja muualla on yhä laajemmin asetettu julkisen talouden pitkän ajan kestävyys tärkeimmäksi finanssipolitiikan tavoitteeksi. Samalla on pyritty kehittämään ja yhtenäistämään kestävyden arviointitapoja. Julkisen talouden voi yleisesti ottaen sanoa olevan kestävällä pohjalla, kun julkinen hallinto pystyy huolehtimaan tulevista velvoitteistaan siten, että veroaste säilyy hyväksyttävällä tasolla ja julkinen velka pysyy hallinnassa sen BKT-osuuden vakautuessa. Keskeistä kaikille kestävyysarvioille ovat erilaiset, valtion tai julkisen talouden rahoitusasemaa koskevat tunnusluvut. Juuri julkisen talouden tasapainolle asetettava tavoitetaso onkin tärkeitä mm. pitkän aikavälin kestävä kehityksen turvaamiseksi ja yleisen talouspoliittisen luottamuksen ylläpitämiseksi.

Voikin sanoa, että etenkin juuri tämän vuosisadan alkupuoliskolla, jota kaikissa kehittyneissä teollisuusmaissa leimaa väestön ikääntyminen ja sen julkiselle taloudelle aiheuttama rasitus, finanssipolitiikan säännösten kytkeytyvän perimmäisen, pitkän ajan perustavoitteen tulisi olla julkisen talouden kestävyden kanssa yhteensopivan rakenteellisen jäämän turvaaminen sekä julkisen sektorin koon pitäminen kasvumahdollisuuksien kannalta optimaalisena. Tämän kestävyystavoitteen määrittelyyn liittyviä kysymyksiä on käsitelty edellä luvussa 4.

Finanssipolitiikan tukena käytettävät menosäännöt, samoin kuin mahdolliset verotuksen mitoitus ja julkisen talouden muuta tulonmuodostusta ohjaavat tulosäännöt, ovat puolestaan välineitä perustavoitteen eli kestävyden turvaavan rakenteellisen jäämän saavuttamiseksi. Menosääntö tulisi toisin sanoen johtaa taustalla olevasta kestävyystavoitteesta.²⁶ Kun myös veropolitiikan liikkumavara sovitetaan yhteen kestävyystavoitteen kanssa, muodostaa finanssipolitiikan osa-alueita koskeva säännöstö johdonmukaisen kokonaisuuden.

²⁶ Budjettitalouden luvut ja kansantalouden tilinpidon mukaiset valtion nettoluotonantoa koskevat luvut eivät ole täysin yhdenmukaisia. Jälkimmäinen on käsitteenä laajempi ja siihen luetaan mm. budjettitalouden ulkopuoliset rahastot. Budjettitalouden luvuissa toisaalta on mukana mm. finanssisijoitukset, jotka taas eivät näy tilinpidon mukaisissa erissä. Siksi budjettitalouden luvuin ilmaistun menokehityksen johtaminen kansantalouden tilinpidon termein ilmaistusta tasapainotavoitteesta edellyttää myös arviota näiden erien kehityksestä.

Meno- ja tasapainosääntöjen asettaminen oikealle tasolle edellyttää siis talouden kehitystä ja julkisen talouden tulevia velvoitteita koskevan näkemyksen lisäksi tietoa mahdollisten verotuksen muutosten mittaluokasta. Hallitusohjelmassa tulisi keskeisten veroparametrien muutoksilla tavoiteltujen rakenteellisten vaikutusten ohella arvioida siten myös muutosten fiskaaliset vaikutukset sekä niiden yhteensopivuus hyväksytyyn meno-ohjelman ja kestävyysvaatimuksen edellyttämän tavoitejäämän kanssa. Tasapainotavoite, menosääntö sekä arvio veroperustemuutosten fiskaalisista vaikutuksista muodostavat siis yhden kokonaisuuden - hallituksen finanssipoliittisen ohjelman.

5.3.2 ... vaikka ne eivät yksin riitä

Pelkkään valtion- tai julkisen talouden rahoitusjäämää koskevaan tasapainosääntöön nojautumista pidetään kuitenkin yleisesti finanssipoliittikan kurinalaisuuden näkökulmasta huonona vaihtoehtona.²⁷ Verotulot ovat nimittäin alttiita suhdannevaihteluille. Näin erityisesti noususuhdanteessa pelkkä tasapainosääntö johtaa hyvin helposti nopeasti kasvaviin julkisiin menoihin. Hyvä suhdannetilanne kasvattaa verotuloja, jolloin tasapainosääntöön nojautuminen sallii menojen lisäämisen. Laskusuhdanteessa verotulot voivat laskea jyrkästikin, mutta menoleikkausten tekeminen on vastaavasti käytännössä vaikeaa eikä myöskään tarkoituksenmukaista.

Tasapainosäännön rikkominen voi olla myös vaikea todeta. Tämä voidaan tehdä luotettavasti vasta jälkikäteen, kun tilastotiedot tarkentuvat. Erityisen vaikeaa tällaisen arvion tekeminen voi olla, jos tasapainoa koskeva sääntö on ilmaistu rakenteellisena eli suhdanteiden vaihteluista puhdistettuna. Suhdannekorjatun rahoitusjäämän arvioimiseen tarvitaan ekonometrisiin menetelmiin pohjautuvia arvioita, jotka ovat alttiita erilaisille epätarkkuuksille. Tässä mielessä tasapainosääntöä ei voida pitää esimerkiksi menoja koskevaan sääntöön verrattuna erityisen läpinäkyvänä.

Usein käytetty rakenteellisen jäämän menettely perustuu potentiaalisen tuotannon menetelmään. Siinä rakenteellinen jäämä lasketaan hypoteettisella, resurssien täyskäyttöisyyttä vastaavalla kokonaistuotannon tasolla.²⁸ Potentiaalisen tuotannon mittaaminen on kuitenkin käytännössä vaikeaa. Esimerkiksi verotulojen – ennen kaikkea suhdanneherkän pääomaveron, yritysveron sekä henkilökohtaisiin pääomatuloihin kohdistuvan veron tuoton – yhteys bruttokansantuotteen muutoksiin on sitä paitsi mutkallinen ja niiden suhdannevaihtelu tulee helposti aliarvioiduksi. Tällöin rakenteellinen tasapaino pyrkii tulemaan korkeasuhdanteessa yliarvioiduksi, matalasuhdanteessa vastaavasti aliarvioiduksi.

²⁷ Ks. esimerkiksi Anderson & Minarik (2006), joka sisältää perusteellisen katsauksen tasapaino- ja menosääntöjen hyviin ja huonoihin puoliin.

²⁸ Tähän viittaa vastaavasta menetelmästä aiemmin käytetty nimitys täystyöllisyysjäämä.

5.3.3 Kehysmenettely on tärkein väline tasapainotavoitteen saavuttamisessa...

Periaatteessa finanssipolitiikkaa koskevan säännösten tulisi kohdistua sekä menoihin että tuloihin. Esimerkiksi 100 miljoonan euron lisäys menoissa tai vastaavan suuruinen verokevennys heikentää valtiontaloutta saman verran, jos oletetaan, ettei a.o. toimilla ole muita, esimerkiksi talouden toimijoiden käyttäytymiseen liittyviä vaikutuksia. Jos siis halutaan parantaa finanssipolitiikan kurinalaisuutta, tulisi sekä menoja että tuloja kohdella samantarvoisesti.

Finanssipolitiikkaa on kuitenkin pyritty yleisesti sääntelemään nimenomaan menojen kautta tulojen sijaan. Tämä on ainakin osittain seurausta siitä, että eri maissa 1980-luvulla koettu alijäämien ja velan kasvu johtui lähinnä menojen paisumisesta.

Toinen peruste julkisten menojen sääntelyn painottamiseen on se, että menojen lisäykset ovat käytännössä osoittautuneet pysyviksi. Niiden leikkaaminen tai menotalouden painopisteiden siirtäminen on käytännössä hyvin vaikeaa. Tämä on onnistunut lähinnä vain vakavien, koko kansantaloutta ravastelevien kriisien yhteydessä. Verojen korottaminen on puolestaan osoittautunut poliittisesti helpommaksi. Toisaalta veronkorotusten tarve on käytännössä seurannut usein siitä, että menokehityksen hillintä ei ole onnistunut. Verokiilan kasvun myötä kasvavat sitä paitsi myös verorasituksen haitalliset, voimavarojen kohdentumista vääristävät sekä työvoiman ja pääoman tarjontaa vähentävät vaikutukset. Näistä syistä menojen kurissapitäminen on ollut perustellusti keskeistä.

Vakaa ja ennustettava julkisen talouden kehitys saavutetaan juuri menoihin pohjautuvalla säännöstellä. Menokehysten avulla on pyritty vaikuttamaan nimenomaan siihen, ettei esimerkiksi hyvän taloustilanteen aiheuttama verotulojen lisäys vaikuta budjettitalouden menojen määrään. Näin on vähennetty riskejä myötäsyklisen eli suhdanteita kärjistävän finanssipolitiikan harjoittamiseen. Menojen tason riippumattomuus verotulojen kehityksestä on ollut tärkeää kestävän ja pitkäjänteisen finanssipolitiikan näkökulmasta.

Menosäännön keskeisyyttä hallituksen finanssipolitiikan linjaajana perustelee myös se, että kehysmenettelyä on meillä vaiheittain onnistuneesti kehitetty. Nykyisellään se muodostaa johdonmukaisen, suhdannetekijät ja valtiontalouden ja muun julkisen talouden väliset riippuvuudet huomioon ottavan kokonaisuuden. Päätöksentekijät ymmärtävät sen sisällön ja ovat valmiita sitoutumaan siihen. Menosääntömme on saanut tunnustusta myös useissa vertailevissa kansainvälisissä arvioinneissa, ja sen tärkeyttä ovat korostaneet niin kansainväliset organisaatiot kuin luottoluokituslaitoksetkin.

5.3.4 ... mutta myös verotusta koskevista linjauksista voi olla apua

Verotusta koskevilla linjauksilla viitataan tässä lähinnä hallituksen päättämien veroperustemuutosten aiheuttamiin euromääräisiin muutoksiin ja niille mahdollisesti asetettaviin rajoitteisiin. Myös tällaisille tuloja koskeville sään-

nöille voi olla oma perusteensa. Pelkkään menosääntöön painottuva tavoitteenasettelu voi nimittäin johtaa käytäntöihin, joiden tarkoituksena on menosäännön kiertäminen operoimalla erityisesti tulopuolella. Tällaisia voivat olla esimerkiksi erilaisten verovähennysten tai verotukien käyttäminen. Tulojen kokonaiskehitystä sinänsä koskevat säännöt eivät olisi mielekkäitä, koska verotulot ovat erittäin alttiita suhdannetilanteessa tapahtuville muutoksille, eivätkä ne siten ole hallituksen kontrolloitavissa samassa mitassa kuin menot. Lisäksi tulojen on perusteltua antaa vaihdella suhdannetilanteen mukaan, jolloin ne toimivat ns. automaattisina vakauttajina.

Suomessa ei ole nähty toistaiseksi tarvetta tällaiselle tuloja koskevalle säännöstölle. Periaatteessa ei kuitenkaan ole mitään estettä sille, että myös Suomessa harkittaisiin verotuksen päätösperäiset veroperusteisiin vaikuttavat muutokset huomioon ottavaa järjestelmää.

Olisikin epäloogista kiinnittää etukäteen sekä menokehykset, veroperusteiden muutosta säätelevä tulokehys että rakenteellinen tasapainotavoite. Nämä kolme tavoitetta ovat nimittäin suorassa riippuvuussuhteessa keskenään: jos kaksi niistä on asetettu, tulee myös kolmas määritellyksi. Olennaista onkin varmistaa hallitusohjelman laatimisen yhteydessä se, että finanssipoliittinen ohjelma muodostaa sekä meno- että tulolinjausten osalta johdonmukaisen, julkisen talouden kestävyystavoitetta tukevan kokonaisuuden. Suomessa budjettitalouden tuloarviot ovat tosi asiassa olleetkin kehyksen mitoituksen taustalla, mutta kuten luvussa 5.1.1 on todettu, niiden kytkeytyminen finanssipoliittikan tavoitteisiin valtiontalouden tasapainotavoitteen kautta on ollut epäjohdonmukaista. Tulojen keskipitkän aikavälin kehitystä on meillä arvioitu lähinnä kehyspäätösten ja vakausohjelman laadinnan yhteydessä. Käytännössä tärkeää on, että näissä arvioissa seurataan tähänastista korostetummin kestävyuden turvaavan ylijäämätavoitteen toteutumista, samoin kuin sitä, että menokehykset ja tuloperusteet pysyvät linjassa tämän perustavoitteen kanssa.

5.3.5 Kestävyysarvion nojautuvan tasapainotavoitteen toteutumista arvioitava vaalikauden aikana

Tasapainotavoitteen saavuttamisen edellytykset ovat ratkaisevasti riippuvaiset talouden kehityksestä. Tavoitteen uskottavuuden kannalta on tärkeää, että julkisen talouden kehittymistä ja sille asetetun tavoitteen saavuttamista seurataan säännöllisesti. Toteutunutta ja ennustettua kehitystä olisi siten syytä tarkastella määrääjain, esimerkiksi vaalikauden puolella välissä. Tällöin ennustevirheiden ja etenkin suhdannevaihteluille alttiin tulojen kehityksen vaihtelut voitaisiin ottaa huomioon ja suhteuttaa rakenteellista tasapainoa koskevaan tavoitteeseen sekä sen perustana olevaan julkisen talouden kestävyysvaatimukseen. Tällöin voitaisiin ottaa huomioon talouskehityksen ja julkisen talouden tilan ohella myös rakenteellisten uudistusten eteneminen ja arviot niiden vaikutuksista. Tarkistusta ei kuitenkaan tulisi ulottaa menoke-

hyksen tasoon, sillä tämä olisi omiaan heikentämään menokehityksen perimmäistä tarkoitusta sekä vaarantamaan menoja koskevien sääntöjen perusperiaatteen, menomuutosten neutraalisuuden suhteessa tulojen ja talouskasvun kehitykseen.

Kuten edellisessä luvussa suoritetuista tarkasteluista on käynyt ilmi, on meillä nyt julkisen talouden kestävyys turvaavan ylijäämätavoitteen ja kriisin jälkeen vallitsevan julkisen talouden lähivuosien tasapainonäkymän välillä niin suuri ero, että kestävyystavoitteen saavuttaminen vaatii parhaassakin tapauksessa enemmän kuin yhden vaalikauden ponnistukset. Samalla kestävyystavoitteen saavuttamisella olisi meidän tapauksessamme kuitenkin erityinen kiire, koska suurin väestön ikääntymisestä aiheutuva julkisen talouden rasituksen kasvu ajoittuu meillä kahteen seuraavaan vuosikymmeneen. Tästä syystä olisi perusteltua lähteä meillä hallitusohjelman talouspoliittisissa linjauksissa siitä, että rakenteellisesti etukäteen arvioitua paremmasta talouskehityksestä aiheutuva julkisen talouden vahvistuminen käytetään julkisen talouden alijäämän supistamiseen, eikä menojen lisäykseen tai veroperusteiden keventämiseen. Tällä tavalla kestävyystavoitteen saavuttamista voitaisiin nopeuttaa.

5.3.6 Ulkopuoliset tahot finanssipolitiikan sääntöjen seuraajina?

Finanssipolitiikkaa koskevan sääntökehikon toimivuutta ja uskottavuutta voisi vahvistaa ulkopuolinen, riippumaton toteutuksen seuranta. Suomessa ei ole olemassa kansallista instituutiota, joka jatkuvasti seuraisi esim. kehysääntöjen ja muiden finanssipolitiikkaa koskevien tavoitteiden noudattamista ja raportoi asiasta. Jälkikäteistä seuranta hallitusohjelmaan sisältyvistä asioista tosin tehdään tällä hetkellä valtioneuvoston kanslian ja valtiontalouden tarkastusviraston toimesta sekä valtion tilinpäätöskertomuksessa. Varsinaisesti kehityksen ja muiden tavoitteiden toteutuksen seuranta on kuitenkin lähes pelkästään valtiovarainministeriön vastuulla.²⁹ Valtiovarainministeriö voi kuitenkin olla joissain tilanteissa altis poliittiselle tarkoituksenmukaisuudelle.

Kehyssäännön rikkominen ei nykyisellään johda muodollisiin sanktioihin. Eräänlaisena kehyssäännön rikkomisen sanktiona voidaan tosin pitää siitä seuraavaa finanssipolitiikan luottamuksen heikkenemistä ja mahdollista talouskehityksen heikentymistä. Myös poliittiset sanktiot, esimerkiksi opposition ja tiedotusvälineiden välittäminä, kuuluvat nykyjärjestelmään. Jotta epämuodolliset sanktiot toimisivat, tulisi saatavilla olla ehdottoman oikeata tietoa finanssipolitiikan säännösten toteuttamisen tilasta. Kysymys ulkopuolisesta arvioinnista nousee siis esille tätäkin kautta.

²⁹ EU-jäsenenä Suomi osallistuu monenkeskiseen seurantaan (vakaus- ja kasvusopimus, liiallisen alijäämän menettely), jonka yhteydessä erityisesti julkisen talouden vakautta ja kestävyttä seurataan tarkoin. Samoin yhteistyö OECD- ja IMF-tasolla kohdistuu hyvin suurena määrin finanssipolitiikkaan ja julkisen talouden tilaan.

Myös kehysjärjestelmän uudistamista v. 2007 pohtinut työryhmä totesi, että ulkopuolisesta arvioinnista voisi olla hyötyä. Hyöty olisi saavutettavissa kuitenkin vain sillä edellytyksellä, että ulkopuolinen arviointi perustuisi vankkaan asiantuntemukseen. Puutteellinen asiantuntemus johtaa helposti virheellisiin väittämiin, joista aiheutuu sekaannusta, aiheetonta epäluottamusta ja mahdollisesti tarpeettomia toimenpiteitä.

Taloudellista kehitystä ja talouspolitiikkaa säännöllisesti seuraava asiantuntijajoukko on meillä pieni, lähinnä taloudellisiin tutkimuslaitoksiin rajoittuva. Erityisen ongelmallista on makrotaloudellisten kysymysten ja talouspolitiikan harrastuksen vähäisyys riippumattoman akateemisen tutkimuksen piirissä. Erityisen institutionalisoidun ulkopuolisen arviointimenettelyn luominen ei siten ainakaan välittömästi merkitsisi kovin suurta muutosta verrattuna nykytilanteeseen, jossa arviointia tapahtuu lähinnä oma-aloitteisen julkisen keskustelun välityksellä. Ulkopuolisen arviointi-instituution voi toisaalta nähdä pitkävaikutteisena kehittämistoimena, joka voisi ajan myötä johtaa makrotaloudellisen ja ylipäänsä julkista taloutta koskevan tutkimuksen lisääntymiseen ja asiantuntemuksen vahvistumiseen.

5.3.7 Poliittinen sitoutuminen sääntöihin ratkaisevaa

Poliittinen sitoutuminen sääntöihin lopulta ratkaisee niiden toimivuuden. Jos säännöstöjä ei koeta politiikantekijöiden piirissä perustelluiksi, ne osoittautuvat kestäättömiksi tai niitä kierretään.

Kansainvälinen tutkimus on osoittanut, ettei kaikille maille sopivia yhden koon finanssipoliittisia sääntöjä ole olemassa vaan niiden tehokkuus riippuu maan hallituksen kokoonpanosta. Suomen kaltaisessa maassa, jossa on monipuoluehallitus, on hallituksen yhteisesti sopimat monivuotiset tavoitteet todettu tehokkaimmaksi tavaksi edistää budjettikuria.³⁰

Suomen kehysjärjestelmän kaltaisia sääntöjä on kritisoitu siitä, että niillä ei ole lainsäädännöllistä tukea. Tästä huolimatta poliittinen sitoutuminen kehysjärjestelmään on viimeisen kahden hallituskauden aikana ollut ainakin toislaiseksi vahva.

Vuosien 2003–2007 ja 2007–2011 hallitusohjelmissa on sovittu kehysten piiriin kuuluvien menojen tasot. Kehysjärjestelmällä ei ole haluttu rajoittaa yksittäisten määrärahojen kehitystä, vaan keskittyä menojen kokonaistasoon ja jättää menojen tarkempi kohdentaminen viime kädessä talousarvioissa tehtäväksi. Käytännössä kehyspäätos on mm. monipuoluehallituksen sisäisen päätöksentekokulttuurin takia perustunut kuitenkin momenttikohtaiseen menolaskelmaan. Muunlaista toimivaa menettelyä on vaikeata löytää. Tämä on myötävaikuttanut edellä todettuun joustamattomuuteen uudelleenkohdennusten suhteen. Mutta tässäkään ei ole kysymys itse kehysjärjestelmän puutteesta vaan tyypillisesti hallitusten sisällä vallitsevasta päätöksentekokulttuurista.

³⁰ Ks. esim. Hallerberg, Strauch, von Hagen (2009). Yksipuoluehallituksissa valtiovarainministerin asema taas on korostuneempi.

Hallituksen valmisteleva kehyspäättös annetaan valtioneuvoston selontekona eduskunnalle ja eduskunta hyväksyy valtiovarainvaliokunnan mietinnön annetusta selonteosta. Eduskunta on viimeisten hallituskausien aikana sitoutunut kehyksiin omassa talousarviokäsittelyssään ja on määrärahalisäyksissään pysytellyt kehyksen asettamissa rajoissa. Sekä valtiovarainvaliokunta että tarkastusvaliokunta ovat mietinnöissään todenneet kehysmenettelyn onnistuneeksi välineeksi valtion menojen mitoituksen ohjaamisessa. Eduskunnassa tapahtuvaa keskustelua voisi kuitenkin jäntevöittää esimerkiksi se, että eduskunta budjettikäsittelyssä hyväksyisi ensiksi talousarvioesityksen mukaisen valtionalouden jäämän ja menokehyyksen. Yksittäisten muutosesitysten tulisi tämän jälkeen olla neutraaleja näiden kokonaisraamien suhteen. Tällainen menettely onkin omaksuttu useissa maissa ja sen on todettu parantaneen talouspoliittisen keskustelun kulttuuria sekä tasapainottaneen budjettikäsittelyssä hallituspuolueiden ja opposition lähtöasetelmia.

6 Kuntatalous: vakaus ja kestävyys

6.1 Suomen kunnat ikärakenteen muutoksen puristuksessa

Suomen kuntakenttä on erityislaatuudessaan haastava

Kuntien velvoitteet ovat Suomessa poikkeuksellisen vaativat. Käytännössä koko julkinen sosiaali- ja terveystoimi sekä myös opetustoimi yliopistoja lukuun ottamatta ovat kuntien toteuttamisvastuulla monien muiden, kulttuuriin, infrastruktuuriin ja elinkeinon tukemiseen liittyvien palvelujen ohella. Lisäksi Suomen kunnat rahoittavat laajat palveluvelvoitteensa suurelta osin keräämällään verotuloilla. Niillä on myös verotuksellinen autonomia kunnallis- ja osin kiinteistöveron osalta. Keskeisen tulolähteensä kunnallisveron veroprosentti on kuntien itsensä päätettävissä. Suuressa määrin omarahoitteiset kunnat ovat meillä toisaalta väestömääränsä, väestö- ja elinkeinorakenteensa sekä väestömaantieteellisten piirteidensä osalta poikkeuksellisen heterogeenisiä verrattuna autonomiansa ja palveluvelvoitteittensa suhteen vastavankaltaisiin kuntajärjestelmiin.

Suomen kuntatalouden erityispiirteet näkyvät jännitteinä kuntien ja valtion välillä sekä erityyppisten kuntien kesken. Kokonsa ja sosioekonomisen rakenteensa osalta hyvin erilaisilla kunnilla on erilaiset mahdollisuudet rahoittaa itse niille säädetyt, lähtökohtaisesti samat palveluvelvoitteet. Tämä on johtanut siihen, että kuntien rahoitusmahdollisuuksia on muiden Pohjoismaiden tavoin täydennetty ja tasattu valtionosuusjärjestelmän avulla. Tätä kautta toteutuva valtion osallistuminen kuntatalouden rahoitukseen on puolestaan luonut jännitteen valtion ja kuntien välille. Valtion rahoitusosuuden laajuuteen, sen sekä palveluvelvoitteita säätelevän lainsäädännön vastaavuuteen samoin kuin valtionosuuksien kuntakohtaisen jakautumisen perusteisiin on kohdistettu kuntien taholta jatkuvasti kritiikkiä. Tämä on näkynyt niin valtionosuusjärjestelmän miltei jatkuvana muutosvaatimuksena kuin järjestelmän lyhyin väliajoin toteutettuina muutoksina.

Myös hajanainen kuntarakenne on ollut jatkuvan uudistuspaineen alla. Viime vuosikymmenellä tämä rakenteellinen uudistuspyrkimys sai uutta vauhtia, kun Vanhasen I hallitus käynnisti hankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi (PARAS-hanke). Tämän myötä kuntaliitokset samoin kuin kuntien yhteistyö erityyppisten palvelujen järjestelyssä ovat saaneet uutta vauhtia.

Ikärakenteen muutos lisää kuntatalouden rahoituspaineita

Väestön ikärakenteen muutos ajankohtaistaa edellä kuvatut kuntatalouden ohjausjärjestelmän muutospainet entistä jännitteisemmässä asetelmassa. Julkisen talouden kestävyysongelman erittelystä kävi ilmi, että lähivuosikymmeniksi arvioidusta ikäsidonnaisten julkisten palvelujen kasvupaineesta liki puolet kohdistuu kuntien järjestelyvastuulla oleviin hoito- ja hoivapalveluihin. Jos palvelutarpeen kasvu toteutuu arvioidun mukaisena ja kuntien palvelulivoitteet samoin kuin työn tuottavuus pysyvät ennallaan, vanhusväestön tarvitsemiin hoito- ja hoivapalveluihin suunnatut julkiset menot kasvavat vuoteen 2030 mennessä lähes 2½ % bruttokansantuotteesta. Jos puolestaan näiden palveluiden rahoitusvastuun määräytyminen pysyy ennallaan ja kunnat rahoittavat oman osuutensa kunnallisverotusta kiristämällä, nousee kunnallisveronprosentin korotuspaine jopa 7 prosenttiyksikköön (*luku 3.4.2*). Aikaisemmin noin kahden prosenttiyksikön nousuun kului 20 vuotta. Ennakoitavissa oleva kehitys nostaisi kokonaisveroastetta ja merkitsisi suurta rakenteellista muutosta tuloverojärjestelmässämme ja ennen kaikkea kuntien välisten erojen repeämistä palvelujen rahoitusmahdollisuuksien ja kuntalaisten verorasituksen suhteen. Muutos aiheuttaisi samalla paineita työmarkkinoilla, kun supistuvan työvoiman oloissa kuntien rekrytoinnit imisivät kasvavan osuuden uusista työmarkkinoille tulevista. Muuttoliike uhkaa kärjistää tilannetta entisestään.

Kunta-alan henkilöstömäärän kasvu on saatava taittumaan...

Työvoimaintensiivisissä kunnissa palkkausmenojen paino menorakenteessa on suuri, noin 60 % toimintamenoista. Siltä osin on selvää, että kuntatalous ei kestä pidemmän päälle esimerkiksi vuoden 2007 tapaisia palkkaratkaisuja. Kun kunta-alankin palkkakehityksen voidaan pitkällä aikavälillä olettaa myötäilevän yleisen tuottavuuden kehitystä, kuntapalvelujen tuottavuuden nostaminen kiteytyy kunnissa erityisesti henkilöstön määrän kasvun hillintään. Kunta-alan henkilöstön määrän lisäyspaine tulisi kuitenkin saada eliminoitua monestakin syystä. Keskeisin näistä lienee työvoiman tasapainoisen saannin turvaaminen yksityiselle ja julkiselle sektorille. Kun talouskasvu on tulevaisuudessa käytännössä yksinomaan tuottavuuskasvun varassa, on tärkeää, ettei perinteisesti heikomman tuottavuuskehityksen julkinen sektori nielaise liian suurta osaa työvoimapotentialista. Toisaalta kuntien itsensä kannalta

on olennaista, että työvoiman niukkuuden oloissa palvelurakenteita pyritään kehittämään niin, että jatkossa suhteellinen henkilöstötarve olisi nykyistä vähäisempi. Tämä pienentäisi myös tulevia, kiihtyvistä työvoimakilpailusta kumpuavia palkkapaineita.

Ikääntymisen tuoma työvoiman poistuminen mahdollistaisi kunnille rakenteellisten uudistusten toteuttamisen. Kunnissa on jo käynnistynyt historiallinen eläkkeelle siirtyminen, kun suuret ikäluokat ovat saavuttamassa vanhuuseläkeikänsä. Kuntien eläkevakuutuksen ennusteen mukaan seuraavan kymmenen vuoden aikana eläkkeelle siirtyy 166 000 kuntatyöntekijää eli kolmasosa kaikista kunta-alan työntekijöistä. Huippuvuosi on 2015, jolloin yli 17 000 kuntatyöntekijää siirtyy eläkkeelle. Vuonna 2030 on nykyisistä kuntatyöntekijöistä eläkkeellä yli 60 % eli noin 322 000.³¹

...mikä ei onnistu ilman hyvinvointipalvelujen tuottavuuden nousua

Kestävyysongelman jäsentelyn yhteydessä tehdyt laskelmat osoittivat, että julkisissa palveluissa tapahtuvalla tuottavuuden kasvulla on kestävyysvajeen umpeen kuromisessa suuri merkitys. Koska meillä tapahtuu suuri hyppäys ylöspäin vanhusväestön tarvitsemisissä julkisissa palveluissa juuri kahden seuraavan vuosikymmenen kuluessa, tulisi kuntapalvelujen tuottavuuden tason pikainen kohottaminen nostaa entistä keskeisemmin kestävyysongelman ratkaisukeinoksi. Tehtävä ei ole helppo. Kuntasektorissa tehdyt uudistukset ja muutokset (*PARAS-uudistus, valtionosuusjärjestelmän muutokset sekä useat ICT:n kehittämiseen tähtäävät hankkeet*) eivät toistaiseksi ole näkyneet parempana mitattuna tuottavuutena, ja kunta-alan henkilöstön määrä on lisääntynyt jatkuvasti. Kysymys olisi itse asiassa kuntien palvelujen tuottavuudessa tähän saakka vallinneen suunnan kääntämisestä, sillä esimerkiksi vuosina 2000–2008 kuntasektorin tuottavuus alentui keskimäärin noin prosentilla vuodessa.³²

Kuntapalvelujen tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantaminen tulee olemaan keskeisesti esillä valtiovarainministeriössä käynnistyneessä Kuntastrategia-työssä. Tuottavuuden nostamiseen tähtäviä keinoja on luonnollisesti lukuisia. Tämän raportin jaksossa 6.2 käsitellään kunta- ja palvelurakenteen uudistamisen tarjoamia mahdollisuuksia kuntasektorin tuottavuuden parantamiseen. Lisäksi omana erillistarkasteluna nostetaan esille uuden tietotekniikan käyttöönoton tarjoamat mahdollisuudet julkisen palvelujärjestelmän tuottavuuden tason nopeaan kohottamiseen.

³¹ KEVA (2009)

³² Tilastokeskus, Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto

Myös rahoitus- ja ohjausjärjestelmän toimivuutta tulee parantaa

Kuntatalouden rahoitukseen liittyy meillä ongelmallisia piirteitä, joiden haitat ovat omiaan korostumaan ikärakenteen muutokseen liittyvän rahoitustarpeiden kasvun myötä. Kuntatalouden nykyisen rahoitusjärjestelmän ongelmia käsitellään jaksossa 6.3. Näköpiirissä oleva kuntien palvelutarpeen kasvu ja sisäinen rakennemuutos korostaa myös kuntatalouden suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän tehostamista. Nämä kysymykset otetaan sekä valtiosuusjärjestelmän että kuntatalouden sisäisen ohjauksen kehittämistarpeiden näkökulmasta esille jaksossa 6.4.

6.2 Kuntapalvelujen tuottavuustyöhön saatava vauhtia

6.2.1 Toimiva kuntarakenne lähtökohdaksi

Toimivassa kuntarakenteessa kunnalla tulee olla toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä asukkaille, tukea elinkeinon toimintamahdollisuuksia ja ylläpitää yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Suomen kuntien keskimääräinen asukasphoja on pieni verrattuna kuntien laajaan tehtäväkenttään. Tutkimusten mukaan kuntakoolla ei sinänsä ole suurta merkitystä palveluiden yksikkökustannuksiin. Väestöpohjan optimikoko näyttäisi kuitenkin vaihtelevan eri palveluissa. Esimerkiksi päivähoidossa kunta-koolla ja yksikkökustannuksilla ei ole havaittu yhteyttä. Sen sijaan perusterveydenhuollossa väestöpohjalla on havaittu olevan kustannuksia laskeva vaikutus 25 000:een ja perusopetuksessa noin 24 000–37 000 asukkaaseen asti. Alustavat tulokset sairaalahoidon osalta antavat viitteitä erikoisalana/tulosyksikön tasolla olevista suurtuotannon eduista.²⁵

Vaikka suurempi kuntakoko ei ole välttämättä tae paremmasta tai tehokkaammasta palvelusta, se antaisi mahdollisuuden mittakaavaetujen hyödyntämiseen palvelutuotannossa ja erityisesti palveluja tukevissa toiminnoissa kuten hallinnossa. Toiminnan laadun ja tehokkuuden vaihtelu on suurinta pienissä yksiköissä, jotka ovat myös haavoittuvia henkilöstön saatavuusongelmille. Lisäksi väestön ikääntyminen ja muuttoliike aiheuttavat eniten ongelmia juuri pienimmille ja taloudellisesti heikoimmille kunnille. Taloudellisesti järkevä ja tehokas yksikkökoko edellyttäisi useimmissa kuntien peruspalvelutehtävissä huomattavasti suurempaa väestöpohjaa kuin tämänhetkinen mediaani.

³³ ks. esimerkiksi Linna (2008), Luoma & Moisio (2005), Loikkanen & Susiluoto (2005), Kangasharju & Aaltonen (2006), Aaltonen ym, (2006), Aaltonen (2006) ja Luoma ym. (2007)

Kuntarakenne on muuttumassa...

Vuodesta 2005 yhdistymisselvityksissä on ollut mukana yli 200 kuntaa. Yhdistymiset koskivat vuoden 2009 alusta 99 kuntaa ja 1,1 miljoonaa asukasta. Jo tehtyjen päätösten perusteella Manner-Suomen kuntien lukumäärä tulee alenemaan vuoteen 2013 mennessä 337 kuntaan. On todennäköistä, että puitelain voimassaoloaikana kuntien lukumäärä tulee v. 2013 alittamaan kolmensadan.

Useamman kuin kahden kunnan yhdistymiset ovat yleistyneet, aikaisemmin niitä ei tapahtunut juuri lainkaan. Mikäli kaikki tällä hetkellä selvityksen kohteena olevat hankkeet toteutuvat, kuntien määrä tulee vähenemään vuoden 2000 alusta lähes kolmanneksella vuoteen 2013. Kuntien mediaanikoko kasvaa vuodesta 2007 vuoteen 2010 noin 6000 asukkaaseen, missä on kasvua noin 800 asukasta. Vastaavasti keskimääräinen asukasluku kasvaa noin 13 000:sta hie-
man yli 16 000:nen.

Kuntarakenteen on arvioitu uudistuvan lähivuosina edelleen, kun kaupunkiseutujen rakenteellinen eheytyminen jatkuu ja moniin paikoin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet muodostavat luonnollisen pohjan uudelle kuntajaolle. Lisäksi kiristytvä talous on lisäämässä painetta ratkaisuihin, joilla palvelut kyetään turvaamaan kestäväällä tavalla. Valtion taloudellinen tuki on edelleen merkittävä erityisesti useamman kuin kahden kunnan yhdistyessä. Lähivuosina paineet järjestää kuntarajoista riippumattomia palveluja kasvavat edelleen, kuten myös kuntalaisten halu käyttää palvelua sen sijainnin perusteella.

...mutta yhdistymisiä tarvitaan lisää

Yhdistymisiin perustuva rakennemuutos tulee olemaan keskeisin keino kuntarakenteen vahvistamiseksi kestäväällä tavalla. Yhdistymiseen liittyy monia käytännön hyötyjä. Se ei synnytä monimutkaisia uusia ja päällekkäisiä hallinnollisia rakenteita. Yhdistymällä kunnat eliminoivat mm. järjestämisvastuun siirtymisen tulkintaongelmat sosiaali- ja terveydenhuollossa verrattuna siihen, että palvelu tuotetaan perustamalla esimerkiksi kuntayhtymä. Kaupunkiseuduilla yhdistymisprosesseja tulisi jatkaa erityisesti alueilla, joissa työssäkäynti, asiointi ja yhdyskuntarakenteen muutos on käytännössä tehnyt kuntarajan tarpeettomaksi.

Suomessa on edelleen useita ns. reikäleipäalueita, joissa kunta joko kokonaan tai pääosin ympäröi alueellaan toisen kunnan. Myös viime vuosina toteutuneet usean kunnan yhdistymiset ovat synnyttäneet tällaisia alueita. Reikäleipäkuntien yhdistymisissä tulisikin päästä nopeasti eteenpäin. Yhdistyminen on niin ikään ainoa järkevä vaihtoehto niillä kaupunkiseuduilla, joissa kunnat rakenteellisesti ovat asutuksen ja muun rakentamisen perusteella kasvaneet käytännössä yhtenäiseksi alueeksi. Toteutuessaan tämä supistaisi kuntien lukumäärää vähintään noin 20:llä, jolloin kuntien lukumäärä muut yhdistymiset huomioon ottaen vähenisi selvästi alle kolmensadan.

Valtio tukee edelleen yhdistymisiä taloudellisesti merkittävällä tuella vuoteen 2013 asti. Valtionosuusvähennykset kompensoidaan täysimääräisesti viiden vuoden ajan. Kuntajakolaki uudistui vuoden 2010 alusta, mikä tekee yhdistymisestä päättämisen prosessit nykyistä nopeammaksi ja joustavammiksi kunnissa.

Myös puitelain mukaisen arviointimenettelyn tuloksena on edelleen mahdollista vauhdittaa yhdistymisiä kunnissa, jotka ovat erityisissä talousvaikeuksissa. Edelleen tarvitaan myös useamman kuin kahden asukasluvultaan pienen kunnan yhdistymisiä erityisesti alueilla, joissa etäisyystekijät eivät syö kuntarajojen uudistamisen taloudellisia ja toiminnallisia hyötyjä.

Kaupunkiseuturakenteiden eheyttämistä jatkettava

Suurten kaupunkien ratkaisulla on erityinen merkitys koko kuntatalouden tulevalle kehitykselle. Merkittävän kustannustehokkuuden saavuttaminen edellyttää palvelutuotannon ja tehokkuuden kehittymistä erityisesti siellä missä palveluja käyttävää väestöä on paljon. Kaksikymmentä asukasluvultaan suurinta kaupunkikuntaa muodostavat 48 % koko maan väkiluvusta, puolet kuntien yhteenlasketuista henkilöstö- ja toimintamenoista, yli puolet verotuloista, kolmanneksen valtionosuuksista ja 60 % vuosikatteesta. Näin ollen kaupunkirakenteiden eheytyemisellä on suuri taloudellinen ja toiminnallinen merkitys Suomen kuntataloudessa. Yhteensä jo kahdessatoista kahdenkymmenen suurimman kaupungin aluekokonaisuudessa on tehty 2000-luvulla yhdistymisratkaisuja ja lisää on selvitettävänä. Erityisesti alueellisten ja maakunnallisten kaupunkikeskusten ja niitä ympäröivien ”kehyskuntien” (2-4) yhdistymisiä tulisi käynnistää niilläkin alueilla, joissa asiassa ei vielä ole edetty.

Valtion tuen vaikuttavuuteen kiinnitettävä huomiota

Kun valtio on tukenut kuntien yhdistymisiä taloudellisesti merkittävin panoksin, ovat yhdistymisiin varauksellisesti suhtautuvien kuntapäätäjien asenteet muuttuneet myönteisimmiksi kuntaliitoksia kohtaan. On tärkeätä, että yhdistymistukiin sijoitetut varat käytetään pitkäjänteiseen kehitystyöhön, jolla lisätään palvelutuotannon kustannustehokkuutta. Kuntaliitokset eivät saisi johtaa kustannusten nousuun. Esimerkiksi useamman kunnan liitoksessa käy helposti niin, että palkkataso kohoaa korkeimman mukaan. Ellei henkilöstön määrä vähene tai palvelutuotanto tehostu, liitokset saattavat jopa lisätä kustannuksia.

6.2.2 Palvelurakenne uudistuu, mutta malli avoin

Tulevina vuosina ja vuosikymmeninä menojen kasvun hillintä, tuottavuuden nostaminen ja palvelutarpeiden tehokas tyydyttäminen edellyttää huomion kiinnittämistä ennen muuta peruspalvelujen palvelurakenteeseen. Pysyvistä rakenteellisista tekijöistä (*pitkät etäisyydet, alhainen väestötiheys ja vesistöisyys*) johtuen Suomessa on erittäin vaikeata ja joillakin alueilla mahdotonta päästä kuntarakenteeseen, jossa kaikissa kunnissa olisi vähintään 20 000 asukasta. Tästä syystä tarvitaan toimivia ja hallinnollisesti yksinkertaisia yhteistoimintamalleja.

Mitä on toistaiseksi saatu aikaan?

Valtioneuvoston selonteossa on arvioitu PARAS-hankkeen tämän hetkistä etenemistä.³⁴ Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tähänastiset vaikutukset näkyvät erityisesti hallinnollisten rakenteiden kehittämisessä. Uudistus ei ole vielä vahvasti edennyt palvelujen kehittämiseen.

Ammatillisen peruskoulutuksen puolella uudistus on edennyt tavoitteiden mukaisesti. Toteutuneiden fuusioiden ja tiedossa olevien suunnitelmien pohjalta v. 2010 toteutuvien järjestäjäfuusioiden jälkeen valtaosa koulutuksen järjestäjistä täyttää puitelain väestöpohjavelvoitteet.

Sosiaali- ja terveydenhuollon muutosprosessi kunnissa on vielä keskeneräinen ja sen mahdolliset vaikutukset tulevat näkymään pääsääntöisesti pidemmällä aikavälillä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämiseen ei kunnissa vielä ole voitu paljonkaan keskittyä.

Perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen palvelujen väestöpohjavaatimus (20 000) täyttyi vuoden 2009 lopussa 197 kunnalla. Väestöpohjavaatimuksen täyttävissä kunnissa asuu 84 prosenttia väestöstä. Puitelain mukaiset ratkaisut puuttuvat tai niiden valmistelu on kesken vielä 60 kunnassa. Perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen organisaatioiden määrä puolittuu päätösten seurauksena 237:stä noin 120:een.

Myönteisestä kehityksestä huolimatta sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteellinen hajanaisuus saattaa lisääntyä. Tämä koskee erityisesti sosiaalihuoltoa. Sairaanhoidopiirien ja erityishuoltopiirien yhdistämisessä on edetty hitaasti. On todennäköistä, etteivät tavoitteena olevat laajaa väestöpohjaa edellyttävät palvelurakenteet muodostu tarkoitetulla tavalla ilman nykyistä velvoittavampaa lainsäädäntöä.

Tämä on otettava huomioon uutta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaa lakia valmisteltaessa. Terveydenhuollon lainsäädäntöä uudistetaan hallitusohjelman mukaan keväällä 2010 annettavalla hallituksen esityksellä.

³⁴ PARAS-hankkeen selonteko (2009)

Valtioneuvostolle säädetään toimivalta velvoittaa kunta yhteistoimintaan puitelaisissa säädettyjen väestöpohjavaatimusten täyttämiseksi vuoden 2013 alusta.

Kunnilla on muodollinen päätösvalta kuntayhtymissä, mutta ei juurikaan todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa kustannuksiin. PARAS-hankkeen tuloksena on syntymässä laajan väestöpohjan kuntayhtymiä, joiden myötä johtamiseen liittyvät jännitteet voivat lisääntyä. Uudistuksen merkittävimmät vaikutukset ohjattavuuden kannalta liittyvät yhteistoiminta-alueisiin. Niiden toimintaperiaatteet ja ohjaus hakevat vielä monissa tapauksissa muotoaan, eivätkä kaikki yhteistoiminta-alueet ole vielä aloittaneet toimintaansa. Tämä saattaa joissakin tapauksissa johtaa myös ohjaustarpeen kasvuun.

Jatkossa tarvitaan toimiva malli ja työrauha

Toimiva perusterveydenhuolto on koko terveydenhuoltojärjestelmän kannalta ensiarvoisen tärkeää. Väestön vanhetessa hyvän perusterveydenhuollon tarve entisestään kasvaa. Perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoidon tarvitsevat toisiaan. Huonosti toimiva perusterveydenhuolto johtaa erikoissairaanhoidon tehottomaan käyttöön, jolloin kokonaiskustannukset nousevat suuriksi. Voimavaroja on viime vuosikymmeninä suunnattu kalliiseen erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon suhteelliset voimavarat ovat pienentyneet ja terveyskeskusten ongelmat lisääntyneet.

Väestön ikääntyessä paine erikoissairaanhoidon vain kasvaa, jos perusterveydenhuolto ei toimi. Kuntien selviytyminen kasvavista menopaineista riippuu hyvin pitkälle siitä, millä tavoin sosiaali- ja terveydenhuolto maassamme järjestetään ja erityisesti siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroja tulevaisuudessa kohdennetaan. Onnistuminen riippuu kokonaisuudesta, ei niiden osista erikseen.

Puitelain määräaikaisuus ja epäselvyys pysyvän lainsäädännön sisällöstä on koettu hankalaksi palvelurakenteiden kehittämisessä. Myös kaupunkisuunnitelmia on vaivannut epäyhtenäisyys, eikä sosiaali- ja terveydenhuoltoa ole osattu katsoa yhtenä kokonaisuutena. Kunta ja palvelurakenteen uudistuminen on kuitenkin laaja prosessi, jota kunnat ovat toteuttaneet puitelain pohjalta vasta noin kaksi vuotta. Nykyisen PARAS-hankkeen tuloksena aikaansaattujen palvelurakenteiden toimivuutta on sikäli vielä mahdotonta arvioida. Työrauhan säilymiseksi, kuntien motivoimiseksi ja tuloksien aikaansaamiseksi olisi tärkeää päästä pikaisesti malliin, joiden pohjalta rakenteita voidaan uudistaa.

Tulevan mallin yksityiskohdista riippumatta on selvää, että sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteiden uudistamisessa tulee päästä sekä väestöpohjalaisesti että rahoitusvastuun kannalta tarpeeksi suuriin kokonaisuuksiin. Niin ikään on oleellista, että uusissa palvelurakenteissa sosiaalitoimi, perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoidon toimivat kokonaisuutena saumattomasti. Tuottavuuden nostaminen kiteytyy erityisesti eri tehtävien rajapintojen toimivuuteen.

6.2.3 Teknologian hyödyntämiseen tehoa

ICT:n tehostamispotentiaali palveluissa mittava

Tieto- ja viestintäteknikka (ICT) on nykyaikana tärkein talouskasvun tekijä. Menestyjiä ovat ne, jotka osaavat hyödyntää parhaiten informaatiota ja luoda uusia toimintamalleja. Suomessa palvelujen osuus on suhteellisen pieni koko kansantaloudessa, mutta palvelutoimialoista kuntasektori on ylivoimaisesti suurin työnantaja. Tieto- ja viestintäteknikkaa hyödynnetään eniten juuri palvelualoilla, joissa sen tuottavuusvaikutukset ovat huomattavan suuria.

Suomi on korkeasta teknologisesta osaamisestaan huolimatta edistynyt heikosti julkisten palvelujen tuotannon tehostamisessa. Tehostamispotentiaali on kuitenkin tuntuva, sillä kunnalliset palvelut ovat sitoneet vuosittain kasvavan määrän henkilöstöresursseja.

Tietotekniikan kattavalla käyttöönnotolla voidaan tehostaa nykyisten henkilöstöresurssien käyttöä ja hillitä lähivuosien eläkepoistuman ja kasvavien henkilöstötarpeiden aiheuttamaa henkilöstön rekrytointitarvetta. Tieto- ja viestintäteknologian mahdollistama toimintatapojen muutos tarjoaa mahdollisuuden ja kuntasektori on tässä avainasemassa, sillä se vastaa viidenneksestä koko kansantalouden työllisyydestä. Lisäksi kunnat käyttävät paljon informaatiota ja nykyisin kuntasektorin työtunneista ja myös asiakkaan ajasta huomattava osa kuuluu tiedonhallintaan ja tietojen moninkertaiseen ilmoittamiseen.

Taulukko 6.1. Kunta-alan työlliset vuosina 2000–2008 1 000 henkilöä

	2000	2005	2006	2007	2008
Työlliset yhteensä	423	451	453	457	461
- Julkinen hallinto	63	69	69	69	70
- Opetus- ja kulttuuripalvelut	119	123	124	123	123
- Terveystieteiden palvelut	129	139	139	140	140
- Sosiaalipalvelut	106	112	114	117	120
- Muut palvelut	5	7	7	8	9

Kuntakoosta riippumatta palvelut tuotetaan tulevaisuudessa entistä hajautuneemmassa tuottajaverkossa ilman tiukkaa ankkurointia kuntien perinteisiin tuottajaorganisaatioihin, jolloin julkisen ja yksityisen toiminnan rajat hämärtyvät. Tehokkuushyödyt eivät nykyisen informaatioteknologian aikana välttämättä perustu yksistään suuriin kiinteisiin yksiköihin, vaan enemmänkin verkostomuotoiseen toimintaan, toiminnan organisointiin ja palvelujen tuotteistamiseen siten, että informaatioteknologiaa voidaan hyödyntää tehokkaasti.

Tietojärjestelmien kehittämistyö ollut hajanaista

Kuntien valmius tietojärjestelmien kehittämiseen on ollut hyvä, ja kuntien ICT-menojen kasvu on viime vuosina ollut erittäin nopeaa. Kehittämistyötä on kuitenkin vaivannut lyhytjännitteisyys, hajanaisuus ja pirstaleisuus. Tämä on johtunut toimijoiden suuresta lukumäärästä sekä paikallisista osaamiseroista että vaihtelevista kehittämispanostuksista. Kaupallisten toimijoiden kannalta järjestelmäkannan hajauttaminen on ollut edullista.

Yksistään terveydenhuollossa on käytössä 4000 tietojärjestelmää, joiden yhteentoimivuudessa on suuria ongelmia. Kunnissa on runsaasti erilaisia järjestelmiä, sovelluksia ja tekniikoita, jolloin samaa tietoa joudutaan hakemaan ja päivittämään useasta eri järjestelmästä. Rinnakkaisista ja osin päällekkäisistä tietohallinnon järjestelmistä ja tietovarannoista seuraa se, että järjestelmät eivät ole yhteensopivia, eivätkä kykeneviä keskustelemaan toistensa kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuden hallinta ja näihin liittyvien palveluprosessien tehostaminen on näissä oloissa vaikeaa.

Ongelmat johtuvat paljolti tietotekniikkaa ohjaavien arkkitehtuurien, standardien ja muiden yhteisten periaatteiden puutteesta. Järjestelmät eivät keskustele keskenään, koska tieto eroavista arkkitehtuureista tai teknologiasta johtuen ei kulje järjestelmien välillä. Yhteentoimivuuden aikaansaaminen kunkin toimialan omien tietojärjestelmien välillä kohottaisi tehokkuutta, mutta se edellyttää myös toimintatapojen muuttumista. Valtakunnallisella tasolla haasteet toimintatapojen muuttamiseksi ovat moninkertaiset verrattuna yhden kuntayhtymän tai toimialan haasteisiin.

Tietojärjestelmät tukemaan toiminnan seuranta, ohjausta ja johtamista

Kunnissa kerätään runsaasti seurantatietoja sekä omiin tarpeisiin - kunnan johtamiseen, toiminnan ohjaamiseen ja operatiivisen toiminnan tarpeisiin - että valtakunnallisille toimijoille. Nykyisin tietojen kerääminen ja käsittely eri käyttötarkoituksiin, sekä tietohuoltoon liittyvät manuaalivaiheet kuormittavat henkilökuntaa kunnissa epätarkoituksenmukaisella tavalla. Kunnilta kerätävä tieto ei tänä päivänä kaikilta osin kuvaa kaikissa kunnissa samaa toimintaa. Tietojen vertailukelpoisuus uhkaa edelleen heikentyä käynnissä olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä.

Tiedon tulisi tukea paremmin kuntien toiminnan ohjausta ja johtamista. Kunnissa tarvittaisiin yhteinen tietoarkkitehtuuri, jossa päätöksenteko ja operatiivinen johtaminen perustuisivat nykyistä paremmin analysoituun, relevanttiin ja riittävän ajantasaiseen tietoon. Luotettavaan kuntien tai toimintayksiköiden väliseen vertailuun pääsemiseksi kirjauskäytännöt ja muut laskennan perusteet tulisi yhtenäistää eri toimialoilla ja kaikissa kunnissa.

Välttämätön edellytys ja keino tietotuotannon nopeuttamiselle ja vertailukelpoisten tietojen tuottamiselle on tiedon tuotantoprosessien, käsitteiden

ja kerättävien tietojen standardointi. Ilman standardointia tavoitetta ei voida saavuttaa. Standardointi vähentää päällekkäistä ja manuaalista työtä erityisesti kunnissa ja kuntayhtymissä. Se myös mahdollistaa automatisoidun tiedonkeruun.

Suomen tietoyhteiskuntakehitystä ja sähköisiä asiointipalveluita vauhditetaan

Tanskassa on edetty digitalisoinnissa ja sähköisten palvelujen kehittämisessä Suomea nopeammin, ja kansalaisten sähköinen asiointitili on siellä jo kansalaisten käytössä. Tanskassa päämääränä on muuttaa kaikki kansalaisten ja yritysten välinen viranomaisasiointi sähköiseksi vuoteen 2012 mennessä. Sähköisiä palveluja koskevassa ohjelmassaan Tanskan hallitus asetti tavoitteeksi laadukkaammat ja kustannustehokkaammin tuotetut palvelut.

Hallitus vauhdittaa Suomen tietoyhteiskuntakehitystä ja sähköisten asiointipalveluiden leviämistä. Valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2009 ”Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman” (SADe-ohjelman). Ohjelman tavoitteena on edistää sähköistä asiointia siten, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi on mahdollista vuoteen 2013 mennessä kattaa kaikki keskeiset palvelut. Tavoitteena on myös koko julkisen hallinnon eli valtion, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittäminen.

SADe-ohjelman toimenpiteet liittyvät laajojen sähköisen asioinnin ja demokratian palvelukokonaisuuksien kehittämiseen ja käyttöönottoon, valtion konsernimaisen tietohallintotoiminnan ohjauksen ja johtamisen vahvistamiseen sekä kuntien ja valtion tietojärjestelmäyhteistyön organisointiin. Ohjelman toimikausi päättyy helmikuussa 2014. Ohjelman piiriin otetaan arviolta 10-12 palvelukokonaisuutta, joiden valinnassa painotetaan erityisesti kuntien tuotavuutta lisääviä hankkeita.

SADe-ohjelmaan sisältyvät hankkeet julkisen hallinnon IT-toiminnan ohjauksen ja yhteentoimivuuden vahvistamiseksi ovat käynnistyneet marraskuussa 2009. Kehittämistyön jatkuvuuden varmistaa keskitetty rahoitus, joka tapahtuu VM:n momentille perustettavasta määrärahadista. Ohjelman myötä kaikille suomalaisille tarjottavan ”Kansalaisten asiointitilin” toteuttaminen alkaa. Asiointitili tarjoaa yhden yhtenäisen asiakasrajapinnan julkishallinnon ja kansalaisten välille ja on ensimmäisten palvelujen osalta käytettävissä v. 2011. Asiointitili mahdollistaa koko julkishallinnon sähköisten asiointipalvelujen tarjoamisen kansalaisille keskitetysti internetissä yhdestä paikasta ja siihen voivat liittää palvelujaan kaikki julkishallinnon toimijat.

Erillishankkeista päästävä kansallisiin standardeihin ja käytännön toteutukseen

Hallinnon kehittämistehtävien kokoaminen hallitusohjelman mukaisesti valtiovarainministeriöön mahdollistaa entistä määrätietoisemman sähköisen asioinnin kehittämisen sekä valtion- että kunnallishallinnossa. ValtIT- ja Kun-

taIT -toimintaan liittyvien kehittämistehtävien ja hankkeiden keskittäminen on tarpeen, sillä kehittämistyötä tehdään samanaikaisesti monilla tahoilla ja menossa olevilla erillishankkeilla on paljon yhtymäkohtia, mikä korostaa tarvetta vahvaan vuoropuheluun ja koordinaatioon päällekkäisyyksien ja moninkertaisen työn välttämiseksi.

Julkisten tietojärjestelmien kehittäminen on osoittautunut vaativaksi työksi, josta hyvänä esimerkkinä voidaan mainita sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisesti yhtenäisten potilas- ja asiakastietojärjestelmien kehittäminen. Pitkään suunniteltu kansallinen terveystietokanta on venynyt vuosilla ja myöhästyy pahasti alkuperäisestä aikataulustaan. Järjestelmän rakentaminen on edelleenkin alkuvaiheessa ja kestää vuosia ennen kuin järjestelmä saadaan laajempaan käyttöön.

Valtion ja kuntien tietojärjestelmien kehittämistyö on viime vuosina saanut osakseen ankaraa kritiikkiä huonosta johtamisesta ja tehottomuudesta. Lisäksi on kritisoitu sitä, että hankkeet ovat venyneet vuosilla tai osin epäonnistuneet kokonaan. SADe-ohjelman toteuttamisessa onkin erityistä huomiota kiinnitetty valtion konsernimaisen tietohallintotoiminnan ohjauksen ja johtamisen vahvistamiseen sekä kuntien ja valtion tietojärjestelmäyhteistyön organisointiin.

Kuntien ja kuntayhtymien tietojärjestelmien kehittämisessä olisi erityisen tärkeää löytää nopeasti kansalliset ratkaisut ja yhteiset mallit kunnissa tapahtuvan kehittämistyön perustaksi. Kuntien tietojärjestelmäkanta on valtava, joten sen uudistaminen ei tapahdu kädenkäänteessä. Yksi pohdittava kysymys liittyy siihen pitäisikö peruspalveluja koskevassa lainsäädännössä määritellä myös tietojärjestelmien yhteensopivuudesta laadukkaana asiakaspalvelun mahdollistamiseksi. Tärkeä kysymys liittyy myös tarpeeseen saada yhteismitallista seuranta-tietoa palvelujen kustannuksista ja toiminnasta. On ilmeistä, että tilastotiedon tuottamiseen ja tiedonkeruuseen liittyvä säädösperusta ja säädösten muutostarpeet joudutaan selvittämään. Kansallisia standardeja ja yhtenäisiä toimintamalleja tarvitaan, jotta uuden teknologian mahdollistavat laadukkaammat ja kustannustehokkaammat järjestelmät voidaan ottaa laajamittaiseen käyttöön.

6.3 Kuntapalvelujen rahoitusta on uudistettava

6.3.1 Kuntien tulorakenteen ongelmia

Kuntien nykyinen tulorakenne

Kunnat rahoittavat menoistaan noin puolet omilla verotuloilla, vajaat 30 prosenttia maksuilla ja muilla toimintatuloilla, hieman alle viidenneksen valtion-osuuksilla ja loput lainanotolla. Kuntien omilla verotuloilla on kunnallisveron osuus täysin hallitseva, 85 % kuntien kaikista verotuloista. Yhteisöveron merkitys väheni 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa, kun kuntien yhteisöverosuutta supistettiin. Toisaalta yhteisöveron paino on joissakin kunnissa suuri.

Kiinteistöveron osuus on puolestaan ollut kasvamaan päin, ja sen tuotto on ylittämässä kuntien yhteisövero-osuuden. Vuonna 2010 kiinteistöverotulojen merkitys kasvaa olennaisesti. Myös valtionosuuksien suhteellinen merkitys on kasvanut.

Toimintatuloja ovat muun muassa kunnan liiketoiminnan (vesi-, energia-, jätehuolto-, liikenne-, satamalaitos yms. liikeluontoinen toiminta) suoritteista perimät korvaukset, erilaisten suoritteiden myyntituotot, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut ja vuokratuotot. Tällaisia käyttäjämaksuja pidetään yleisesti hyvänä paikallisena rahoitusmuotona, koska ne noudattavat ”käyttäjä maksaa” -periaatetta. Käyttäjämaksut ovat läpinäkyviä eli liittävät paikallisen palvelutuotannon kustannukset ja rahoituksen toisiinsa. Toimintatulojen vaihtelu on kuntaryhmittäin tarkasteltuna tosin suurta ja verorahoituksen vaihtelua suurempaa. Merkittävimmät toimintatulot ovat asukasluvultaan suurimmilla kunnilla.

Taulukko 6.2. Kuntien kokonaistulot mrd. euroa v. 2000–2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kunnallisvero	9,7	11,1	12,0	11,8	11,9	12,4	13,1	14,0	15,1	15,0
Yhteisövero	2,7	2,4	1,5	1,0	1,1	1,2	1,2	1,5	1,5	1,2
Kiinteistövero	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9
Valtionosuudet, käyttötalous	3,4	3,7	3,9	4,3	4,7	5,1	5,5	5,8	6,4	6,9
Toimintatulot	6,4	6,6	7,0	7,5	7,9	8,3	8,8	9,1	9,7	10,2
Yhteensä	22,7	24,4	25,0	25,2	26,3	27,6	29,5	31,2	33,7	34,2

Lähde: Peruspalveluohjelma 2010–2013

Paikataanko kestävyyskuilua kunnallisverolla vai valtionosuuksilla?

Kuntatalous on julkisen talouden kestävyysongelman kannalta keskeisessä asemassa paitsi julkisen palvelujärjestelmän tuottavuuden, myös julkisen talouden laajuuden sekä sen vastuiden ja rahoitusmahdollisuuksien välisen tasapainon ylläpidon näkökulmasta. Vaikka kuntapalvelujen tuottavuus saataisiinkin tulevaisuudessa nousuun, ei välttämättä ole realistista odottaa, että ikäsidonnaisten hoito- ja hoivapalvelujen menovolyymin kasvu voitaisiin kokonaan estää – ei ainakaan siinä tapauksessa, että kuntien palveluvelvoitteet pidetään nykyisellä tasolla. Tällöin tarvittaisiin myös tulojen lisäämistä.

Kuntapalvelujen lisääntyvä rahoitustarve nostaa esille kysymyksen, millä tavoin kuntatalouden rahoitus tulisi tulevaisuudessa järjestää niin, että se tukisi julkisen talouden kestävyden ylläpitoa ja olisi samalla sopusoinnussa verojärjestelmän kokonaisuuden sekä paikallishallinnolle luontevasti sopivan verotuksen kanssa.

Kuntien omien tulojen puitteissa päävastuu kestävyyskuilun umpeen kuro-
misessa jäisi käytännössä kunnallisveron korottamiselle. Jos kuntatalous pyri-
tään pitämään tasapainossa kunnallisveroprosenttia korottamalla, vääristyy
verorakenne työn verotusta kiristävään suuntaan. Tulojen epävakauden ongelma
ei liioin poistuisi, koska myös kunnallisveron tuotto on työllisyyskehityksen
kautta melko suhdanneherkkä. Myös kuntien väliset erot kärjistyisivät kasva-
van verotuloriippuvuuden myötä.

Kuntien hoito- ja hoivamenojen kasvun purkautuminen täysimääräisesti
kunnallisveron nousuna merkitsisi tosiasiallisesti Suomen siirtymistä kohti
pohjoismaista ansiotuloverotusta, jossa valtaosa palkansaajista maksaa lähinnä
kunnallisveroa. Edellä esitetyin syin on kuitenkin perustelua kysyä, olisiko tämä
oloissamme järkevää. Toinen, kuntarakenteemme epäyhtenäisyyttä ja verojär-
jestelmän kokonaisuutta ajatellen järkevämpi vaihtoehto voisi olla valtionosuuk-
sien merkityksen asteittainen korottaminen kuntatalouden rahoituksessa. Tämä
merkitsisi progressiivisen valtionverotuksen aseman säilyttämistä ansiotulojen
verotuksessa. Valtionosuuksia voitaisiin lisäksi rahoittaa myös muilla valtion
verotuloilla, kuten pääoma-, yhteisö- ja ympäristöveroilla.

Mikä on maksutulojen merkitys?

Myös maksutulojen osuuden lisäämistä kuntien tulorahoituksessa tulisi har-
kita. Tätä tehtäessä asiakkaiden maksukyky olisi kuitenkin otettava huomi-
oon. Vaikka asiakasmaksujen merkitys kuntien tulorakenteessa on kohta-
laisen pieni (noin 5 prosenttia kuntien tuloista), niiden nostaminen kuiten-
kin lieventäisi painetta kunnallisveroasteen nousuun. Maksuilla saattaisi olla
myös kuntien menorasitusta keventäviä palvelujen käyttöä ohjaavia vaikutuk-
sia.

Rahoituksen vakautta on joka tapauksessa lisättävä

Kestävyysnäkökulman lisäksi on tarpeen pohtia mahdollisuuksia kuntatalou-
den yleisen vakauden parantamiseksi. Kuntien tulokehitystä voidaan vakauttaa
vähentämällä niiden verotulojen suhdanneherkkyyttä. Kuntien yhteisövero-
osuuden supistaminen palvelisi osaltaan tätä kuntatalouden vakauttamisen tar-
koitusta. Vakaasti kehittyvän ja ennustettavan kiinteistöveron osuutta kuntata-
louden rahoituksessa voitaisiin vastaavasti lisätä. Tämä tarjoaa kuitenkin vain
suhteellisen pienen pelivaran kuntatalouden tulorakenteen korjaamiseen.

Kuntien tulojen lisääminen niiden omia verotuloja lisäämällä tarjoaa niin
ikään ongelmaan vain osittaisratkaisun. Kuntien lisääntyvä riippuvuus omista
verotuloistaan merkitsisi sitä, että verotulojen suhdanneherkkyyden aiheuttama
epävakaus kärjistyisi. Tämä kehitys olisi ristiriidassa vakautta ja ennustetta-
vuutta edellyttävän peruspalvelujärjestelmän luonteen kanssa. Nousukausina
herkästi kohoavat verotulot ovat lisäksi omiaan houkuttelemaan kunnan meno-

lisäyksiin, joiden purkaminen suhdanteiden kääntyttyä ei käy helposti päinsä. Näin tulojen epävakaus on omiaan lisäämään kuntien menopaineita ja voi siten myös pysyvästi kärjistää kuntatalouden kestävyysongelmaa.

6.3.2 Kuntien verotuloihin liittyviä haasteita

Verotulojen epävakaus ongelmana

Kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen kysyntä ja kustannukset ovat pääosin ennakoitavissa. Niiden laatu ja laajuus muuttuvat hitaasti ja lähinnä säädoksiin perustuen. Tästä näkökulmasta kuntien tulojen tulisi myös kehittyä suhteellisen vakaasti ja ennakoitavalla tavalla. Vaikeasti ennakoitaviakin kustannuksia tosin on erityisesti yksittäisten kuntien tasolla, esimerkiksi erikoissairaanhoidossa. Koko kuntatalouden tasolla nousee ongelmaksi kuitenkin nimenomaan verotulojen epävakaus. Kun kuntien menokehitys käytännössä seuraa niiden tulojen vaihteluita, välittyy verotulojen epävakaus varsin suurella painolla kuntien menojen epävakaaksi kehitykseksi. Tämä ei ole sopu-soinnussa kansantalouden vakauden kanssa. Kuntien menojen sahausliike voi vaarantaa myös koko julkisen talouden kestävyuden.

Kuntien tuloista vakaimpia ja ennustettavimpia ovat kunnallisvero, kiinteistövero ja toimintatulot. Myös valtionosuuksien määrä on yleensä vakaa ja ennakoitavissa. Viime vuosien suuri vaihtelu on johtunut valtionosuuksien kautta toteutetuista kompensatiotoimista. Epävakain tuloerä on kuntien yhteisövero-osuus.

Myös kunnallisveroon liittyy kuntatalouden näkökulmasta tiettyjä huolenaiheita. Senkin tuotossa on epävakautta. Kunnallisvero on lähinnä työllisyystilanteen välityksellä altis suhdannevaihteluille. Tuloverotuksen ongelmana kuntatalouden näkökulmasta on lisäksi ns. tulonmuunto eli pyrkimys muuntaa ansiotuloja matalammalla verokannalla verotettaviksi pääomatuloiksi. Kun pääomatulot eivät kuulu kuntien veropohjaan, tulomuunto vähentää kunnallisveron tuottoa. Sen estäminen yritys- ja osinkoverotuksen uudistuksen yhteydessä on siten kuntatalouden näkökulmasta tärkeää.

Kun kunnallisverorasitus on asteittain kohonnut, sen progressio on kasvanut ansiotulovähennyksen korottamisella. Vuodesta 2003 lähtien tuloverotuksen vähennyksistä sekä muista veroperustemuutoksista aiheutuvat verotulomenetykset on korvattu kunnille valtionosuuksia korottamalla täysimääräisesti. Ansiotuloista kerättävä kunnallisveron taso vaikuttaa osaltaan myös työn verorasitukseen. Tämän näkökohdan merkitys kasvaisi, jos kuntien ikäsidonnaisten menojen kasvu purkautuisi täysimääräisesti kunnallisveron korotuksiin. Kestävyyslaskelmien yhteydessä kävi edellä ilmi, että peruslaskelman mukainen kuntien ikäsidonnaisten menojen kasvun rahoittaminen kunnallisverolla merkitsi noin 7 prosenttiyksikön nousua parin seuraavan vuosikymmenen aikana. Tämä työn verotuksen kiristyminen merkitsisi lisääntyviä haittoja työn tarjonnan kannalta. Kuntien verotuloerojen kasvu merkitsisi samanaikaisesti

lisääntyvää kuntien keskinäistä eripuraa merkitsevää painetta kuntien välillä tapahtuvaa valtionosuuksien tasausta kohtaan.

Yhteisövero tuo epävakautta kuntatalouteen

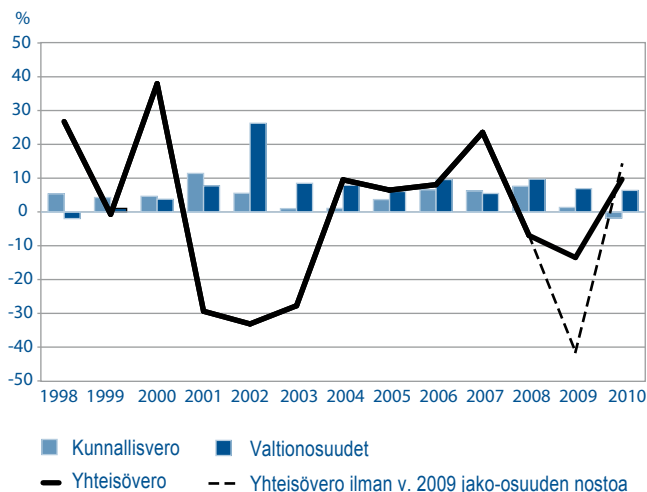
Kaikista epävakain ja siten heikoimmin kuntapalvelujen vakaaseen rahoitus-pohjaan yhteensopiva tulolähde kuntataloudessa on yhteisövero (kuvio 6.1). Vuonna 2009 koko maan yhteisöveron kertymä alentui lähes puoleen vuoden 2008 tasolta. Kun jo kevään 2009 kehyspäätöksen yhteydessä oli nähtävissä, että yhteisövero-osuuden raju supistuminen iskee pahasti siitä riippuvaisten kuntien talouteen, päätettiin kuntien yhteisövero-osuutta nostaa. Samanlainen vastaantulo ei jatkossa ole mahdollista. Jos syntyy paineita kuntien yhteisövero-osuuden pysyväksi nostamiseksi, on nämä syytä torjua.

Yksittäisten kuntien yhteisöverotuoton heilahtelut voivat olla myös huomattavasti suurempia kuin koko kuntaryhmän tai valtion vastaavat verotuototomuutokset. Kunnan yhteisöverokertymä voi olla muutaman tai vain yhdenkin yrityksen varassa, jolloin heilahtelut voivat olla tavattoman suuria ja muutosten ennakointi vaikeaa, jopa mahdotonta. Pidemmän ajan toimintalinjana on perusteltua pitää kuntatalouden yhteisöveroriippuvuuden vähentämistä.

Kuntien yhteisövero-osuutta on perusteltu sen elinkeinopoliittisella kannustavuudella. Pitkän ajan näkökulmasta tällä voikin olla merkitystä. Lyhyellä tähtäimellä kunnat eivät voi kuitenkaan vaikuttaa samaansa yhteisöveroon. Yhteisövero ei ole myöskään luonteeltaan aito itsehallinnollinen vero, koska kunta ei voi määrätä veroprosenttia. Se on määrättävä koko maassa samaksi.

Pidemmän päälle yhteisövero-osuus voi sen sijaan kannustaa kuntia panostamaan yrityksille suotuisien toimintaedellytysten luomiseen ja ylläpitämiseen.

Kuvio 6.1. Kunnallisvero, valtionosuudet ja yhteisövero, muutos edellisvuodesta, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

Mutta se voi toisaalta johtaa myös epäterveeseen kilpailuun yrityksistä tontti- ja maapolitiikan tai muiden implisiittisten yritystukien avulla. Yhteisövero saattaa tästä syystä muodostua esteeksi myös kuntien yhdistymiselle.

Kunta hyötyy yritystoiminnasta myös muuta kautta, esimerkiksi kunnallis- ja kiinteistöverotulojen kasvuna. Erityisesti kiinteistöveron merkityksen kasvu voisi kompensoida yhteisövero-osuuden elinkeinopoliittista roolia. Lisäksi yksittäisen kunnan saaman yhteisöverotuoton ja sen elinkeinopoliittisten panostusten välinen yhteys voi olla todellisuudessa hyvin heikko, koska kunnan saamaan yhteisöveroon vaikuttaa esimerkiksi koko yrityksen eikä vain kunnassa olevan toimipaikan tulos.

Kiinteistövero on mahdollisuus

Kiinteistövero tulee nykyisillä perusteilla ja kuntien vuoden 2010 veroprosenttipäätöksien seurauksena lähivuosina ohittamaan yhteisöveron merkityksen kuntien tulolähteenä. Kuntatalouden rahoituksessa on mahdollista yhä siirtää painopistettä asteittain kiinteistöveron suuntaan. Kiinteistöverojen BKT-osuus on Suomessa EU-maiden alimpia ja kiinteistöverojen rooli kuntien rahoituksessa on Suomessa varsin pieni. Myös veron taso on kohtuullinen; verotusarvoilla painotettu yleinen veroprosentti on koko maassa v. 2010 vain noin 0,87 vaihteluvälin ollessa 0,60–1,35. Toisaalta kiinteistöveron tuotto on jakaantunut epätasaisesti kuntien kesken: Esimerkiksi Helsingin osuus koko maan kiinteistöveron tuotosta v. 2008 oli 16 %. Kiinteistöveron osuus kunnan verotuloista vaihtelee 2 prosentista noin 30 prosenttiin, koko maan (Manner-Suomen) osalta luku oli 8,7 % ja Helsingissä osuus oli 6,2 %. Vuonna 2010 suurin osa kunnista korottaa yleistä tai vakituisen asuinrakennuksen kiinteistöveroprosenttiaan, mikä lisää verotuottoa noin 190 milj. euroa.

Kiinteistöveron merkittäväkään korottaminen ei yksinään riitä tasapainottamaan kuntataloutta, mutta kunnat voisivat käyttää kiinteistöveroa nykyistä enemmän nykyisten veroprosenttien sallimissa rajoissa. Lisäksi kiinteistöveroprosenttien rajoja voitaisiin edelleen korottaa. Myös kiinteistöveron ulottamista kattavaksi, mm. maa- ja metsätalousmaahan tulisi harkita. Maa- ja metsätalousmaan verovapauden johdosta kiinteistöveron merkitys on vähäisin pienille maaseutumaisille kunnille, joiden alueella ei sijaitse voimalaitoksia eikä mainittavammin vapaa-ajanasutusta. Monesti kysymys on tavallista pahemmista rahoitusvaikeuksista kärsivistä kunnista. Kiinteistöveron merkityksen todellinen lisääminen näiden kuntien rahoituksessa edellyttäisi maa- ja metsätalousmaan saattamista kiinteistöveron piiriin. Tämä vaatisi toisaalta uudenlaisia vero- ja maatalouspoliittisia linjauksia.

Kiinteistövero soveltuu hyvin paikallisen tason veroksi, koska se on hallinnollisesti tehokas ja sen tuotto on vakaa. Kiinteistövero on hyvä tulonlähde globalisaation aiheuttamassa verokilpailutilanteessa, koska sen veropohja eli kiinteistöt ovat liikkumattomia. Kiinteistövero tuo vakautta kuntien talouteen myös

siksi, että sen tuottoon ei sisälly juuri lainkaan epävarmuutta, kun kiinteistöjen verotusarvot ja kiinteistöveroprosentit on edellisen vuoden lopulla määrätty. Koska kunnallisten palveluiden arvo heijastuu kiinteistöjen arvoihin, kiinteistövero toimii lisäksi luontevasti maksuna kunnallisista infrastruktuuri- ja muista palveluista. Kiinteistövero siis toteuttaa ainakin osittain ”hyötyjä maksaa -periaatetta” – toisin kuin esimerkiksi tulovero. Vakaana, ennalta tiedossa olevana tulolähteenä kiinteistövero tuo kuntatalouteen myös budjettikuria.

Kiinteistöveron merkittävään korottamiseen liittyy kuitenkin käytännön ongelmia. Sillä voi olla ei-toivottuja vaikutuksia tulonjakoon tai kotitalouksien likviditeettiin. Esimerkiksi joidenkin eläkkeensaajien tapauksessa kiinteistövero voi muodostua suureksi käytettävissä oleviin juokseviin tuloihin verrattuna. Monissa maissa onkin käytössä kiinteistöveron huojennus- ja lykkäysjärjestelmiä. Näitä olisi syytä harkita myös Suomessa, mikäli kiinteistöveroa merkittävästi korotetaan. Lisäksi kiinteistöveron kanto tulisi muiden tulolähteiden tapaan toteuttaa nykyistä useammassa erässä.

Kiinteistöveron korotus johtaa lyhyellä aikavälillä myös kiinteistöjen arvon alenemiseen. Tämä herättää kiinteistöjen nykyisten omistajien suunnalta vastustusta. Sen sijaan uusia ostajia kiinteistöveron muutos ei koskettaisi. Tällainen verorasituksen kapitalisoituminen edellyttää joka tapauksessa sitä, että kiinteistöveron muutoksissa edetään asteittain ja maltillisesti.

Kiinteistöveron aseman mainittavampi vahvistaminen kuntien rahoituksessa asettaa samalla kasvavia vaatimuksia verotusarvojen määräytymisperusteiden oikeudenmukaisuutta ja niiden yhdenmukaista soveltamista kohtaan. Maapohjan arvostamisessa lähtökohtana olevaa, toteutuneisiin kauppahintatietoihin perustuvaa (varovaisesti arvioitua) käypää arvoa on pidettävä perusteltuna veron määräytymisperusteena siitä huolimatta, että menettelyyn väistämättä liittyy arvostamisongelmia ja että arvostamistaso ei käytännössä koskaan voi olla täysin ajantasainen.

Rakennusten verotusarvon kytkeminen markkinoilla muodostuneeseen hintatasoon nykyisin noudatettavan laskennallisen jälleenhankinta-arvon sijasta olisi rakennusten yksilöllisten erojen vuoksi sitä vastoin ilmeisesti varsin ongelmallista. Verotusarvojen nykyistä parempaan vastaavuuteen käypien arvojen kanssa ja yhdenmukaisempaan arvostamiskäytäntöön voitaisiin pyrkiä verotusarvojen laskennassa huomioon otettavien rakennusteknisten seikkojen määrää vähentämällä, yksinkertaistamalla ja ennen muuta niitä ajanmukaistamalla. Jälleenhankinta-arvon määräytymisperusteet ovat usean vuosikymmenen takaa. Niin rakentamisen normiohjaus, rakentamisstandardit kuin käytettävä rakennustekniikkakin ovat sen jälkeen kehittyneet verrattain paljon. Jälleenhankinta-arvojen ja käypien arvojen eron kehittymiseen vaikuttaa myös se, minkä indeksin mukaan jälleenhankinta-arvon määräytymisperusteita vuosittain tarkistetaan samoin kuin rakennuksen iän perusteella tehtävä kaavamainen ikäalennus, jonka määrä voi olla liiallinen, jos rakennusta on kunnossapidetty tunnollisesti.

On toisaalta syytä huomata, että kunnilla on mahdollisuus veroprosentista vuosittain päättäessään säädellä alueellaan sijaitsevista kiinteistöistä kertyvän kiinteistöveron määrää markkinahintojen vaihteluista riippumatta. Tältä kannalta – samoin kuin oikeudenmukaisuusnäkökohdista - tarkasteltuna erilaisten kiinteistöjen yhdenvertainen kohtelu on tärkeämpää kuin pyrkiminen yleisessä arvostamistasossa tarkoin markkina-arvoon.

Uusia verotulolähteitä vaikea löytää

Uusina veroratkaisuina on mm. Kuntaliiton taholta nostettu esiin esimerkiksi jäteveron tulouttaminen kunnille tai niille osoitettu osuus arvonlisäveron, polttoaine- ym. muun liikenneveron tai pääomatuloveron tuotosta.

Nämä ehdotukset eivät kestä kriittistä tarkastelua. Jätevero on luonteeltaan ohjaava vero. Sen tavoitteena on edistää jätteen hyödyntämistä ja vähentää kaatopaikoille sijoitettavan jätteen määrää. Kuntien perustehtävä on lakisääteisten peruspalveluiden tuottaminen, joten kuntien verojen tulee olla fiskaalisia, ei ohjaavia. Samat kriittiset näkökohdat pätevät myös kuntien osuuteen liikenteeseen kohdistuvasta verotuksesta, jonka tuoton jakamiseen eri kuntien kesken olisi sitä paitsi vaikea löytää pitävät perusteet. Arvonlisäveron tuoton ohjaaminen kunnille on ongelmallista, koska sen myötä päädyttäisiin tilanteeseen, jossa arvonlisäveron perustemuutokset (esimerkiksi joidenkin hyödykkeiden alennetut verokannat) vaikuttaisivat suoraan kuntien tulopohjaan. Tämä loisi epävarmuutta kuntatalouteen tai pakottaisi luomaan monimutkaisia kompensointijärjestelmiä.

Pääomatulojen lisäämistä kuntien veropohjaan on perusteltu sillä, että tulonsa pääasiassa pääomatuloina saavat kuntalaiset osallistuisivat suoremmin kunnallisten palveluiden rahoittamiseen. Pääomatuloveron tuotto on vahvasti suhdanneriippuvainen, joten se ei lähtökohtaisesti sovellu paikallistason veroksi. Lähdeverona kannettavaa pääomaveroa ei sitä paitsi ole mahdollista kohdistaa eri kuntien kesken.

Periaatteessa välillisten verojen, esimerkiksi arvonlisäveron tai alkoholiveron tuoton ohjaaminen kunnille aitona verotulona merkitsisi sitä, että tuotto olisi tilastoitava kuntakohtaisesti jolloin se olisi aito kuntavero. Ei ole kuitenkaan mahdollista, että välillisen veron kanta määräytyisi kuntakohtaisesti eli eri kunnissa olisi esimerkiksi erilainen arvonlisäverokanta. Samasta syystä ei voida määrätä kuntakohtaista yhteisöveroprosenttia. On myös todennäköistä, että välillisten verojen kertymäerot, vaikka verot voitaisiinkin tilastoida kuntakohtaisesti, ovat huomattavan suuret. Näistä syistä välillisten verojen tuottoa jouduttaisiin ohjaamaan kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta.

6.3.3 Valtionosuudet rahoitusinstrumenttina

Laskennallinen järjestelmä ja kannustavuus

Valtionosuusjärjestelmällä on tärkeä kuntien välisiä eroja tasaava rooli Suomen kaltaisessa maassa, jossa kuntien välillä on suuria eroja palvelutarve- ja olosuhdetekijöissä. Tämän vuoksi valtionosuuksien määräytymisessä täytyy ottaa huomioon kuntien tulopohja, asukkaiden palvelutarve sekä palvelutoiminnan kustannuksia kohottavat olosuhdetekijät. Kuntien välisiä kustannuseroja, jotka aiheutuvat palvelutuotannon tehokkuuseroista, ei sen sijaan ole tarkoituksenmukaista rahoittaa valtionosuuksilla.

Valtionosuuksilla katetaan v. 2010 noin 34 % kuntien laskennallisen valtionosuusjärjestelmän piirissä olevista 20 mrd. euron menoista. Valtionosuuksilla on olennainen merkitys; ilman niitä kunnallisveroprosentin olisi pitänyt olla esimerkiksi vuoden 2008 menotasolla noin 26,5 eli noin kahdeksan prosenttiyksikköä toteutunutta korkeampi.

Valtionosuusjärjestelmä on laskennallinen. Se kannustaa taloudellisuuteen, alhaiset todelliset kustannukset eivät vähennä valtionosuutta, eikä kalliisti tuotettu palvelu sitä lisää. Valtionosuuden määrä ei alene, jos yksittäinen valtionosuuden saaja kykenee esimerkiksi tehostamaan toimintaansa siten, että samanlaatuiset palvelut kyetään tuottamaan kustannustehokkaammin. Laskennallinen valtionosuusjärjestelmä kannustaa lähtökohtaisesti kuntia taloudellisuuteen silloin, kun valtionosuudet korvaavat vain osan palvelutuotannon todellisista menoista. Teoriassa siis kunnat, jotka kattavat huomattavan suuren osan menoistaan valtionosuuksilla, ovat taloudellisuuden näkökulmasta ongelmallisia. Pitkällä aikavälillä suuren valtionosuuden kuntia tulisi kannustaa kuntaliitoksiin tai muihin rakenteellisiin järjestelyihin.

Lähtökohtaisesta kannustavuudestaan huolimatta laskennallista järjestelmää on arvosteltu siitä, ettei se ohjaa tai kannusta valtionosuuden saajia riittävästi tehokkaasti tarvittaviin toimintapolitiikan muutoksiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien määräytymisperusteet ottavat huomioon lähinnä asukasmäärän ja ikärakenteen sekä eräitä muita palvelutarpeeseen liittyviä yksilöityjä kriteerejä. Puutteena on pidetty sitä, että lain-säädännössä ei ole määräytymisperusteita, jotka ottaisivat välittömästi huomioon palvelutuotannon tuloksellisuuden tai tehokkuuden. Myöskään sellaisia määräytymisperusteita ei ole, jotka määräytyisivät ehkäisevään sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien perusteiden tai kriteerien mukaan. Tämän on katsottu hillitsevän ennakoita sellaista kehitystä, jossa lapset ja nuoret ajautuvat elämässään vaikeuksiin, jotka usein edellyttävät myöhemmin raskaampien ja kalliimpien erityispalvelujen käyttöä. Terveydenhuollon ennaltaehkäisy tai lastensuojelun osalta järjestelmään on kuitenkin vaikea sisällyttää sellaisia laskennallisia perusteita, jotka saataisiin yleisistä tilastoista, eivät olisi kunnan manipuloitavissa, toimisivat lyhyellä tilastoviiveellä ja samalla kannustaisivat kuntia taloudellisuuteen.

Opetusministeriön sektorilla ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen yksikköhinnoinnissa otetaan huomioon jossain määrin toiminnan tulokellisuus. Näiden määräytymisperusteiden mukainen osuus on kuitenkin varsin vähäinen, enintään 3 prosenttia valtakunnallisista kokonaiskustannuksista, eikä niiden merkityksestä ole toistaiseksi riittävästi tietoa.

Järjestelmän yksinkertaistaminen tulopohjan tasauksen painoa lisäämällä?

Tulopohjan tasauksen painoarvo on Suomessa pieni verrattuna laskennallisiin valtionosuuksiin. Vuonna 2010 valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat laskennalliset valtionosuudet tasauserineen ovat noin 7,8 mrd. euroa. Valtionosuuksien tasauslisien määrä on noin 0.8 mrd euroa ja tasausvähennysten määrä lähes sama. Tasauslisien paino on noin 10 % koko järjestelmässä.

OECD:n johtopäätösten mukaan kustannuserojen tasausjärjestelmä, jollainen Suomen järjestelmä 90-prosenttisesti on, altistuu helpommin rakenteelliseen tehottomuuteen kuin tulopohjan tasaaminen.³⁵ Tämä johtuu siitä, että kunnilla on menojaensa suhteen suurempi autonomia kuin tulojensa. Kustannuserojen tasausjärjestelmällä on lisäksi taipumus muodostua monimutkaiseksi ja vaikeasti hallittavaksi. Määräytymistekijöiden moninaisuus ja suuri lukumäärä on omiaan vähentämään järjestelmän tehokkuutta, koska kustannuseroja tasavien tulonsiirtojen yhteisvaikutus voi mitätöidä tavoitellut tasausvaikutukset. Näitä ongelmia on myös Suomen järjestelmässä.

Kustannuserojen tasaus on altis manipulaatiolle ja eri tahoilta esitettävälle muutospaineille. Tämä on varsin tuttu ilmiö myös Suomessa. OECD:n mukaan on harhakäsitys, että pitkälle viety hienosäätö tuottaisi tehokkaan tasausjärjestelmän. Todellisuudessa se johtaa monimutkaisempaan, kuntapäätäjien ja kuntalaisten kannalta vaikeasti ymmärrettävään ja vaikeaselkoiseen järjestelmään.

OECD on arvioinut myös eri maiden valtionosuusjärjestelmien hallinnointia. Saatujen tulosten mukaan kustannuserojen tasaaminen on monimutkaisempaa kuin tulopohjaerojen tasaus. Tulopohjaerojen tasaamiseen perustuvat mallit ovat monin verroin vaivattomampia ylläpitää.

Suomessa valtionosuuksien tasausjärjestelmä on verraten yksinkertainen ja läpinäkyvä. Se perustuu vain yhteen muuttujaan, kunnan laskennallisten verotulojen muutokseen suhteessa maan keskimääräiseen verotulokehitykseen. Ongelma on järjestelmän kahden vuoden viive, toisaalta sama viive on pääsääntöisesti kaikissa muissakin valtionosuusperusteissa. Tasausjärjestelmän painoarvon selvittämistä puoltaa myös se, että kuntien väliset erot laskennallisissa verotuloissa ovat merkittävästi suurempia kuin laskennallisten kustannusten erot. Järjestelmän muutos tässä suhteessa voitaisiin toteuttaa kustannusneutraalisti kunta-valtio -suhteessa siirtämällä kustannuserusteista valtionosuutta tasausjärjestelmään.

³⁵ OECD (2007)

6.4 Kestävyysongelma edellyttää jatkossa tehokkaampaa kuntatalouden ohjausta

Kuntatalouteen kohdistuu väestön ikärakenteen muutoksen seurauksena monenlaisia muutospaineita. Ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvu kasautuu kasvavassa määrin kuntien harteille vanhusväestön hoidon ja hoivan järjestämisvastuuna. Palvelutarpeen kasvun ohella myös sen rakenne muuttuu. Näihin paineisiin reagoimaan joutuvan kuntatalouden hallinta ei ole samalla tavalla sääntömääräistä ja ennakoivaa kuin ikäsidonnaisten menojen kasvun toisen suuren tekijän, eläkejärjestelmän tapauksessa. Ratkaisujen viitoittaminen jää toisaalta koko kuntataloutta koskevien, toisaalta yksittäisissä kunnissa tehtävien erillisten päätösten varaan. Demografinen muutos nostaa kuntatalouden ohjauksen osalta kriittisiksi erityisesti seuraavat kysymykset:

- Palvelurakenteen on pystyttävä sopeutumaan väestörakenteen muutoksiin. Väestön ikääntyessä sosiaalitoimen ja terveydenhoidon tarve kasvaa ja hoitoketjujen yhtenäisyyden merkitys korostuu sekä eri palvelumuotojen välillä että niiden sisällä. Resurssien käytön painopistettä on pystyttävä siirtämään opetustoimesta sosiaali- ja terveystoimen suuntaan.
- Kuntatalouden menopaineen kasvaessa on entistä tärkeämpää, että kuntatalouden ohjauksella huolehditaan tehokkaasti kuntien lakisääteisten velvoitteiden ja niiden rahoitusmahdollisuuksien välisestä tasapainosta. Uusien velvoitteiden säätämistä on pyrittävä välttämättään, valtion säätämien palveluvelvoitteiden kustannukset on arvioitava totuudenmukaisesti ja normiohjausta on väljennettävä.
- Palvelujärjestelmän tuottavuuden merkitys korostuu palvelutarpeen kasvaessa. Erityisesti uuden tieto- ja viestintätekniikan hyödyntäminen tarjoaa suuria mahdollisuuksia palvelujen tuottavuuden korottamiselle ja samalla niiden laadun parantamiselle. Tuottavuuden näkökulma korostuu myös kuntatalouden ohjauksessa.
- Kuntapalvelujen rahoituksen kansantaloudelle aiheuttama rasitus kasvaa väestön ikääntyessä. Edellä suoritettun, kaavamaisen peruslaskelman mukaan ikäsidonnaisten kunnallisten palvelujen rahoitustarve saattaa kasvaa kunnallisveron noin 7 prosenttiyksikön korotusta vastaavalla määrällä vuoteen 2030 mennessä. Vanhusväestön pitkäaikaishoidon tarpeen paisuessa kuntien menojen kasvu uhkaa ennen vuosisadan puoliväliä tästä vielä kiihtyä. Yhdessä työeläkemaksujen kohoamisen kanssa kuntapalvelujen kasvavan rahoitustarpeen kattaminen yksinomaan kunnallisveron korotuksin merkitsisi huomattavaa työhön kohdistuvan verotuksen kiristymistä. Samalla kuntien verotuloerojen kasvu aiheuttaisi lisääntyvää painetta kuntien välistä tulojen tasausta kohtaan. Myös ansiotuloverotuksen progression säätely vaikeutuisi. Toisaalta on vaikea löytää muita verojär-

jestelmän kokonaisuuden kannalta perusteltuja tapoja lisätä kuntien omia verotuloja. Lähinnä kiinteistöveron maltillinen korottaminen muodostaa tässä suhteessa poikkeuksen.

- Väestön ikääntymisen myötä tapahtuvaan palvelutarpeen kasvun ja rakennemuutokseen varautuminen korostaa kuntatalouden rahoituksen ennakoitavuuden ja vakauden merkitystä.

Nämä koko kuntataloutta koskevat muutospaineet merkitsevät yhdessä sitä, että valtion kuntaohjausta on kehitettävä kuntien perustuslaissa säädettyä autonomiaa luonnollisesti loukkaamatta. Tässä jaksossa käsitellään ohjauksen tehostamiseen tarjolla olevia mahdollisuuksia lähinnä valtionosuusjärjestelmän näkökulmasta.

6.4.1 Valtion kuntaohjausta kehitettävä

Nykyinen järjestelmä: kustannustenjaon tarkistuksessa maksatuksen tulee perustua kokonaisarvioon

Valtion ja kuntien välinen kustannustenjako tarkistetaan joka neljäs vuosi hallituskauden alussa. Kustannustenjaon tarkistus sisältää kaksi peruselementtiä. Ensinnäkin valtionosuuden perusteena olevat laskennalliset kustannukset ja yksikköhinnat tarkistetaan toteutuneiden kustannusten mukaisiksi. Toiseksi valtio päättää erikseen lailla säädettävästä valtionosuusprosentista, jolla se osallistuu toteutuneiden kustannusten rahoittamiseen. Koko maan tasolla valtionosuusprosentti on 34 ja kuntien rahoitusosuus laskennallisista menoista 66 %.

Vuodesta 2008 sovellettujen kustannustenjaon tarkistusta koskevien säännösten mukaan valtionosuusprosentin määrittely tapahtuu hallituksen esityksen perusteluiden mukaan kokonaisarvioinnin pohjalta, ja siinä otetaan huomioon useita eri tekijöitä kuten koko julkisen talouden kehitys, kuntatalouden kehitys sen osana, kuntien kustannusten kohoamiseen vaikuttaneet seikat, kuntapalveluiden kehittämistarpeet sekä kuntatalouden kokonaisrahoituksen riittävyys palveluiden turvaamiseen. Valtionosuusprosenttia voitaisiin esimerkiksi harkita alennettavaksi, mikäli täysimääräisten indeksikorotusten hyvittäväksi tuleva kustannusten nousu ei ole aiheutunut valtion päättämien toimenpiteiden arviotua suuremmasta kustannusvaikutuksesta.

Lisäksi valtionosuusprosenttia määrättäessä olisi mahdollista asettaa kunnallisten palveluiden tuottavuuden parantamiseen liittyviä tavoitteita. Tätä koskien esimerkiksi kunta-alan henkilöstömäärän kehitykseen (ml. ostopalvelut) liittyvät tavoitteet voisivat olla käyttökelpoisia.

Uudistetun kustannustenjaon tarkistusmenettelyn yhteydessä v. 2008 lainsäädäntöä muutettiin siten, että valtionosuuden perusteena oleviin laskennallisiin kustannuksiin tehdään vuosittain täysimääräinen indeksikorotus. Aiem-

min indeksikorotus oli lain mukaan vähintään 50 % (käytännössä 50 % tai 75 %). Vajaille indeksikorotuksilla pyrittiin kannustamaan kuntia tuottavuuden parantamiseen. Vajaat indeksikorotukset eivät purkautuneet kustannustenjaon tarkistuksessa.

Indeksikorotuksen lisäksi kustannustenjako pyritään pitämään ennallaan tarkistusvuosien välillä siten, että valtionosuusperusteisiin tehdään arvion perusteella ne tarkistukset, jotka aiheutuvat valtion päättämistä toiminnan laadun ja laajuuden muutoksista kuten uusista ja/tai laajenevista tehtävistä. Mikäli valtionosuustehtäviä koskeva arvio poikkeaa toteutuneesta, oikenee tämä kustannustenjaon tarkistuksessa.

...ja maksatus pitäisi voida tarvittaessa jaksottaa

Nykyinen hallitus päätti ensimmäisissä kehyksissään maksaa valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen ensimmäisen kerran täysimääräisesti yhdellä kertaa (*aikaisemmat käytännöt ovat olleet varsin kirjavina*) vuonna 2008. Täysimääräinen ja yhdellä kertaa maksettu kustannustenjaon tarkistus ajoittui ajankohtaan, jolloin voimakas talouskasvu oli lisännyt kuntien omia verotuloja poikkeuksellisen paljon. Monesta lähteestä kummunneet samanaikaiset tulonlisäykset johtivat väistämättä kuntien menojen ennätysmäiseen kasvuun. Kuntatalouden kestävyuden kannalta tämän ylilyönnin tekee ongelmalliseksi se, että tilapäiset tulonlisäykset käytettiin lähinnä pysyviin menonlisäyksiin.

Seuraava kustannustenjaon tarkistus tehdään vuoden 2009 toteutuneiden kustannusten perusteella vuoden 2012 valtionosuuksiin. Valtion ja kuntien tulojen ja menojen kestävä kehityksen kannalta peruslähtökohtana tulisi olla, että mahdollinen kustannustenjaon tarkistus voidaan tarvittaessa jaksottaa useammalle vuodelle. Näin voitaisiin tilanteen niin vaatiessa välttää suuren, kuntataloudessa jo vallitsevia tasapainottomuuksia kärjistävän kertatarkistuksen riski, joka edellisen tarkistuksen yhteydessä realisoitui. Tämä edellyttäisi lainmuutosta.

Nykyjärjestelmän ongelmia

Valtionosuusjärjestelmään sisältyvän kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä tarkistusten valtionosuusprosenttien säätelyn osalta tulee ottaa huomioon kansantalouden, valtiontalouden tai kuntatalouden tilaan liittyviä näkökohtia. Valtionosuusprosenttien ja indeksitarkistusten jaksotusten muutoksista on kuitenkin säädeltävä erikseen lailla. Kun nykyjärjestelmä perustuu lähtökohtaisesti kiinteään kustannustenjakoon sekä nelivuotisjaksoittain keralla suoritettaviin, täysimääräisiin indeksitarkistuksiin eikä harkinnanvaraisten poikkeusmenettelyjen suhteen ole selviä linjauksia, aiheuttaa kustannusten jaon tarkistuksen tehokkaampi käyttö kuntatalouden ohjauksessa hel-

posti kiistoja valtion ja kuntien kesken. Nämä ovat omiaan jäykistämään järjestelmää.

Onkin syytä pohtia mahdollisuuksia kehittää valtionosuusjärjestelmän välityksellä tapahtuvaa kuntatalouden nykyistä selväpiirteisemmäksi. Siinä tulisi pyrkiä ottamaan ennakoivasti huomioon kansantalouden yleinen tila, julkisen palvelujärjestelmän tuottavuudelle ja toimivuudelle asetettavat tavoitteet sekä verojärjestelmän rakenteen kehittämistarpeet. Kuntatalouden ohjauksessa tulisi niin ikään pystyä reagoimaan mahdollisimman ajantasaisesti suhdannetilanteen muutoksiin ja tukea näin palvelujen rahoituksen vakautta. Peruspalveluohjelma-menettelyn kehittäminen tarjoaa tässä erään vaihtoehdon.

Peruspalveluohjelma on osa informaatio-ohjausta

Peruspalveluohjelma on osa valtion ja kuntien välistä lakisäätteistä neuvottelumenettelyä. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat toisaalta valtiontalouden kehysten yhteydessä laadittava peruspalveluohjelma, toisaalta valtion talousarvion yleisperusteluihin sisältyvä peruspalvelubudjetti-tarkastelu. Peruspalveluohjelmassa ja – budjetissa arvioidaan kuntien tulojen ja menojen kehitystä sekä kuntatalouden tilaa osana julkista taloutta sekä valtion toimenpiteiden vaikutusta kuntatalouteen.

Peruspalveluohjelmaan ja – budjettiin kirjatut valtion toimenpiteet ovat valtiontalouden kehysrajoitteen piirissä. Kunnat puolestaan voivat itsehallintonsa puitteissa itsenäisesti päättää pääasiassa omilla verotuloillaan rahoittamiensa peruspalvelujen järjestämisestä lainsäädännön asettamissa rajoissa. Peruspalveluohjelmaan ja -budjettiin kirjatut kannanotot julkisen talouden kestävyysedellyttämästä kuntien tulo- ja menokehityksestä ovat olleet lähinnä informaatio-ohjausta, jolla on pyritty vaikuttamaan itsenäisten kuntien päätöksentekoon. Tämä informaatio-ohjaus on kuitenkin toiminut heikosti etenkin pyrittäessä rajoittamaan kuntien menojen kasvua aikana, jolloin kuntien tulot ovat kasvaneet poikkeuksellisen voimakkaasti.

Kuntien menokehityksen saaminen kansantalouden kehityksen edellyttämiin puitteisiin vaatisi siten peruspalveluohjelmamenettelyn edelleen kehittämistä siten, että kuntien tulojen ja menojen kehitys saataisiin nykyistä paremmin sovitettua kestäväällä tavalla tuleviin menopaineisiin.

Peruspalveluohjelman painoarvon lisääminen

Peruspalveluohjelma muodostaa kokonaisarvion kuntatalouteen vaikuttavien tekijöiden kehityksestä. Sen perusteella on mahdollista arvioida kuntien velvoitteiden ja rahoitusmahdollisuuksien välistä tasapainoa sekä valtiontalouden ja kansantalouden tilan kuntataloudelle asettamia reunaehtoja. Ohjelmatyötä on mahdollista kehittää edelleen. Kuntien velvoitteita koskevan lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arviointi on nykyisellään hajanaista.

Arviointien luotettavuuden lisäämiseksi on menettelyjä tarpeen kehittää ja yhtenäistää. Arviointia on mahdollista systematisoida peruspalveluohjelman yhteydessä. Myös muiden kuntatalouteen vaikuttavien kehitystekijöiden seuranta ja ennakointia voidaan ohjelmatyön yhteydessä kehittää, samoin voidaan asettaa palvelujärjestelmän tuottavuutta ja toimivuutta koskevia tavoitteita sekä arvioida niiden toteutumista.

Peruspalveluohjelman yhteydessä suoritettava kokonaisarvio kuntatalouteen vaikuttavista tekijöistä tarjoaa mahdollisuuden arvioida systemaattisesti myös kuntien ja valtion väliseen kustannustenjaon mahdollisia muutostarpeita. Tällainen arvio voisi tarjota pohjan tarvittavalle lainsäädännölle.

Kohti kuntatalouden kehyksiä?

Nykyinen, nelivuotisjaksoittain taannehtivasti tapahtuva kustannustenjaon tarkistus sopii lähtökohtaisesti huonosti yhteen kuntatalouden vakauden ja ennakoitavuuden vaatimusten kanssa. Lähtökohtaisesti kiinteät valtionosuusprosentit johtavat puolestaan ikäsidonnaisten menojen kasvaessa aikaa myöten suureen kunnalliseron korotuspaineeseen. Tämä voi vääristää verojärjestelmän rakennetta. Kuntatalouden omien verotulojen lyhytaikaisten vaihtelujen välittymistä suhdanteita kärjistävällä tavalla kuntien menoihin tulisi myös pystyä hillitsemään.

Olisikin syytä selvittää, voidaanko valtionosuusjärjestelmää kehittää sellaiseksi, että kuntapalvelujen rahoittamiseen vaikuttavia tekijöitä voitaisiin ottaa valtionosuuksiin asettamisessa nykyistä paremmin huomioon ennakkoon. Näin voitaisiin välttää suuria, jälkikäteisiä ja ajankohtaiseen tilanteeseen usein huonosti sopivia korjausliikkeitä. Samalla järjestelmän ohjaavaa vaikutusta voitaisiin tehostaa ja lisätä esimerkiksi palvelujärjestelmän tuottavuudelle asetettävien tavoitteiden painoarvoa.

Harkinnanarvoisen vaihtoehdon voisi tarjota peruspalveluohjelman kehittäminen kuntatalouden kehysten suuntaan. Tämä merkitsisi sitä, että valtionosuuksien muutostarpeita arvioitaisiin säännöllisesti kuntien palveluvelvoitteiden muutosten, suhdannetilanteen sekä kunnallisten verojen ja maksujen rakenteellisen kehittämistarpeen näkökulmasta. Näin valtionosuudet voisivat toimia nykyistä paremmin kuntatalouden ohjauksen välineenä. Koko kuntatalouden tulokehityksen vakaat puitteet tarjoaisivat informaatio-ohjauksen luonteisen perustan myös yksittäisissä kunnissa tapahtuvalle päätöksenteolle. Menettely ei kuitenkaan merkitsisi puuttumista kunnan autonomiaan menojensa sekä omien verokantojensa määräämisessä nykyisen lainsäädännön tarjoamissa puitteissa.

Valtionosuusjärjestelmän ohjaavuuden lisäämiseen liittyy monia avoimia sekä teknisiä että periaatteellisia kysymyksiä. Valtionosuusprosenttien muuttamisessa huomioon otettavat tekijät olisi luonnollisesti täsmennettävä. Samoin olisi selvitettävä, millaisia kustannusjaon jälkikäteistarkistuksia menettely edel-

lyttää. Myös valtionosuuksien tarkistusten niveltäminen valtiontalouden omaan kehysmenettelyyn olisi täsmennettävä.

Demografinen muutos tulee joka tapauksessa muuttamaan suuresti kuntatalouden reunaehdoja. Nykyinen, lähtökohdiltaan reaktiivinen ja kiinteään valtion ja kuntien kustannustenjakoon perustuva valtionosuusjärjestelmä ei näissä muutospaineissa välttämättä ole otollisin kuntatalouden ohjauksen väline. Järjestelmän kehittäminen edellyttää avointa ja ennakkoluulotonta suhtautumista sekä valtion että kuntien taholla. Kehysmenettelyn suuntaan siirtymistä kuntatalouden ovat useaan kertaan suositelleet Suomen talouspolitiikkaa arvioineet kansainväliset järjestöt IMF ja OECD.

6.4.2 Ohjausjärjestelmän toimivuus kuntatasolla

Kunnan sisäinen taloudellinen ohjaus on keskeistä...

Kuntatalouden sopeuttaminen ikärakenteen muutokseen edellyttää taloudellisen ohjausjärjestelmän kehittämistä myös yksittäisten kuntien tasolla. Kunnan oman talouden vakauttaminen talouskriisin jäljiltä edellyttää niin ikään tehokasta kunnan sisäistä ohjausta. Tehokas sisäinen taloudellinen ohjaus on kuntatasolla sitä paitsi ulkoista ohjausta ymmärrettävämpi ja motivoivampi. Se ei myöskään ole ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa. Sisäisen ohjauksen tehokkuuden parantamiseksi tulisi arvioida esimerkiksi kunnan johtamisjärjestelmää, kunnan talouden tasapainotussäännösten toimivuutta sekä kuntakonsernin sisäistä ohjausjärjestelmää.

Kunnan päätöksentekojärjestelmä perustuu viime kädessä valtuuston vastuuseen myös talouden ohjauksesta. Käytännössä kunnanhallitus vastaa keskeisesti kunnan taloudenhoidosta. Vahvistettava kunnan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarvioon otetaan realistisin perustein arvioituina toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot ja osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan.

...ja sitä on tehostettava

Vaikka suuri osa kunnista toimiikin taloudellisesti vastuullisesti, on tulevaisuuden haasteita silmällä pitäen tarpeen tarkastella myös kuntatason päätöksentekojärjestelmää kriittisesti vallan ja vastuun tasapainon näkökulmasta. Valtion päätöksenteossa taloudellisilla näkökohdilla on periaatteessa vahvempi rakenteellinen asema kuin kunnallisessa päätöksenteossa. Valtiovarainministeri, valtioneuvoston eri valiokunnat, hallitusohjelma ja menokehykset muodostavat moniosaisen ”top-down”-tarkistusketjun päätösesitysten taloudellisten vaikutusten arvioimiseksi.

Taloudellisen kokonaisvastuun vahvistamiseksi myös kuntien päätöksentekojärjestelmässä voitaisiin harkita muutoksia. Voitaisiin harkita esimerkiksi kunnanjohtajien palauttamista hallitusten puheenjohtajiksi tai päätoimisten taloudesta vastuunalaisten hallitusjäsenten asettamista kunnanhallitukseen. Myös yleistoimivaltaisen talouslautakunnan tarvetta olisi hyvä harkita asioiden pakollisena käsittelyvaiheena ennen kunnanhallitusta.

Säädösten ei tarvita suuria muutoksia

Kuntien talouden ohjausjärjestelmä on meillä säädösten jo olemassa, sekä valtakunnallisesti että kunnan tasolla. Keskeiset ohjauselementit ovat peruspalveluohjelma- ja budjetti sekä kunnan talouden tasapainotusvelvoite. Viimeksi mainittu sisältää kehysmenettelyn piirteitä sovellettuna kuntien käyttämään kirjanpitojärjestelmään, joka noudattaa soveltuvin osin liikekirjanpidon periaatteita, toisin kuin valtion vastaava järjestelmä.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei arvioida kertyvän ylijäämää. Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi suunnittelukautena, taloussuunnitelman yhteydessä on päätettävä toimenpiteohjelmasta, jolla kattamaton alijäämä katetaan valtuuston erikseen päättämänä kattamiskautena. Kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muutoin saada katetuksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu. Alijäämän kattamisvelvollisuus ei koske kuntayhtymiä.

Kunnan talouden tasapainotussäännöksiä, ns. alijäämän kattamissäännöstä, on ehdotettu talouslaman oloissa lievennettäväksi. Tälle ei kuitenkaan ole tarvetta, sillä jo nykyään salli alijäämänsuunnitelmakauden yksittäisinä vuosina, eikä se rajoita valtuuston päättämän talouden tasapainotustoimenpiteiden aikajännettä. Kattamissäännös täsmentää kunnan toimielinten, erityisesti kunnanhallituksen, tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien rooleja. Kattamisvelvoitetta korvaavia vaihtoehtoja olisivat esimerkiksi lainakaton säätäminen. Se on käytännössä kuitenkin liian jäykkä väline. Myös veroprosentin kattosäännös, jota on esitetty toisena vaihtoehtona, on ongelmallinen.

Keskitetyn talousohjauksen tehostaminen kuntatasolla ensisijaista

Kattamissäännösten yksityiskohtien sijasta on perustellumpaa kiinnittää huomiota esimerkiksi kunnan taloudesta viime kädessä vastuussa olevan valtuuston sitoutumiseen kuntatalouden pitkäjänteiseen kehittämiseen. Harkinanarvoinen vaihtoehto on ottaa myös kunnan tasolla käyttöön useampi-vuotinen kehysmenettely. Tämän välityksellä kuntatason menosuunnittelu voisi kytkeytyä kiinteämmin myös edellä hahmoteltuun koko kuntatalouden kehysmenettelyyn. Kuntatason kehukset voisivat tukeutua peruspalveluohjel-

man linjauksiin koko kansantalouden, kuntatalouden sekä peruspalveluiden tarpeen tuottavuuden ja rahoitusraamien kehityksestä.

Myös kuntakonsernin sisäisten ohjausmekanismien kehittämiseen on syytä kiinnittää huomiota. Esimerkiksi jo nykyisellään ongelmalliseksi koettu kuntien ohjaussuhde kuntayhtymiin nousee aiempaa tärkeämmäksi kysymykseksi, jos sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä siirrytään vielä nykyistä laajamittaisemmin ylikunnallisiin palveluorganisaatioihin, joissa taloudellisen kokonaisuohjauksen kannalta pulmallinen, sektoroitunut professionalismismi pyrkii korostumaan.

Lähdeluettelo

Aaltonen, J. (2008b): Terveyskeskusten tehokkuuseroja selittävät tekijät. VATT-keskustelualoitteita 441. Helsinki.

Aaltonen – Kangasharju (2008): Kuntien palvelutuotannon tuottavuus ja väestön ikääntyminen. Teoksessa Ilmakunnas, S.(toim.) Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin: uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja. VATT julkaisuja 48.

Alesina A. ja Ardagna S. (2010): Large changes in fiscal policy: taxes versus spending. Tulossa Tax Policy and the Economy.

Andersen, T. (2008): Fiscal sustainability and demographics –should we save or work more? CEPR Discussion Paper Series No. 7044

ETLA (2007): Andersen, T., Holmström, B., Honkapohja, S., Korkman, S., Söderström, H.T & Vartianen, J.: The Nordic Model. Embracing globalisation and sharing risks. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos.

Anderson, Barry ja Joseph J. Minarik. (2006): Design Choices for Fiscal Policy Rules. The OECD Journal on Budgeting Vol. 5 No. 4.

Barro, R. (1979): On the determination of the public debt. Journal of Political Economy 87: 940-71.

Besley, T. & Case, A. (1995): Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, American Economic Review, vol 85, 25-45.

Bos, Frits (2008): The Dutch fiscal framework: History, current practise and the role of the CPB. The OECD Journal on Budgeting Vol. 8 No. 1.

Congressional Budget Office (2003): The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2004-2013.

Dahlberg, Matz (2008): Vem bestämmer i kommunerna? Ekonomisk Debatt, nr 7 2008 årgång 36.

Eerola, E. (2009): Verotuksen vaikutus talouskasvuun- katsaus taloustieteelliseen kirjallisuuteen. Verotuksen kehittämistyöryhmän sihteeristö.

Eläketurvakeskus (2009): Lakisääteiset eläkkeet. – Pitkän aikavälin laskelmat 2009. Eläketurvakeskuksen raportteja 2009:4.

Euroopan komissio (2006): Kestävyyssraportti 2006 (The long-term sustainability of public finances in the EU), European Economy, 4/2006.

Euroopan komissio (2009): Kestävyyssraportti 2009 (Sustainability report 2009), European Economy 9/2009

- Euroopan komissio (2009): Public Finances in EMU.
- Fabrizio, Stefania ja Ashoka Mody (2006): Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline? *Economic Policy* 21(48): 689–739.
- Finanspolitiska rådet (2009): Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2009.
- Hallerberg, Mark (2004): *Domestic Budgets in a United Europe*. Cornell University Press.
- Hallerberg, Mark, Rolf Strauch, ja Jürgen von Hagen (2009): *Fiscal Governance: Evidence from Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallerberg, Mark ja Sami Yläoutinen (2010): Political Power, Fiscal Institutions and Budgetary Outcomes in Central and East European Countries. *Journal of Public Policy*. Tulossa.
- IMF (2008): *Global Economic Outlook*. October.
- IMF (2009): *Fiscal Implications of the Global Economic Crisis*. IMF Staff Position Note, Fiscal Affairs Department. SPN/09/13.
- Kangasharju, A. – Aaltonen, J. (2006): Kunnallisen päivähoidon yksikkökustannukset: Miksi kunnat ovat niin erilaisia? *VATT-tutkimuksia* 119. Helsinki.
- Kostiainen, J. (2008): Julkisen talouden pitkän aikavälin laskentamallit - Katsaus kirjallisuuteen. *VATT-keskustelualoitteita* 445.
- Kuismanen M. ja Kämppe V. (2010): The effects of fiscal policy on economic activity in Finland. *Tulossa Economic Modelling*.
- KEVA (2009): *Kunta-alan eläkepoistuma 2010–2030. Kuntien eläkevakautuksen raportteja 2/2009*
- Lassila, J., Määttänen, N. & Valkonen, T. (2007): Katsaus väestön ikääntymisen kansantaloudellisiin vaikutuksiin; Teoksessa *Ikääntymisen taloudelliset vaikutukset ja niihin varautuminen*. VNK:n julkaisusarja 10/2007.
- Linna, M. (2008): Optimaalinen yksikkökoko, erikoistuminen ja käytännön organisointimallit, *VATT-julkaisuja* 48, Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin, uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja, toim. Seija Ilmakunnas, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 2008, s. 37–54.
- Loikkanen, H. – Susiluoto, I. (2005): Paljonko verorahoilla saa? Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002. *Kunnallisan kehittämisiä*. Vammala.
- Luoma, K. – Moisio, A. (2005): Kuntakoko, kuntien menot ja palveluiden tuotannon tehokkuuserot. *VATT-muistioita* 69.
- Luoma, K. – Moisio, M. – Aaltonen, J. (2007): Secessions of municipal health centre federations: Expenditure and productivity effects. *VATT-keskustelualoitteita* 425.
- Maliranta, M. (2009): In Search of an Ideal Method for Analyzing Micro-Level Dynamics of a Great Productivity Leap. Paper presented at the Comparative Analysis of Enterprise Data (CAED), Tokyo, Japan, 2-4.10.2009.

OECD (2007): Fiscal Equalisation in OECD Countries, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2007)4

PARAS (2009): Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta.

Pohjola, M. (2009): Taantumasta rakennemuutokseen – miten Suomen käy? Esitys Tekesin ”Tuottavuus ja innovaatiot” seminaarissa 8.12.2009.

Tilastokeskus: Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto.

Tilastokeskus (2009): Väestöennuste 2009, Tilastokeskus.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2008): Suomen pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia.

Vaittinen R. & Vanne, R. (2006): Government finances by age in Finland. Finnish Centre for Pensions Working Papers 2006:3

Valtiovarainministeriö (2003): Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa.

Valtiovarainministeriö (2007): Julkisen talouden liikkumavara.

Valtiovarainministeriö (2007): Kehyksen puitteissa. Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen.

Valtiovarainministeriö (2008): Suomen vakausohjelman tarkistus 2008. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 37a/2008.

Valtiovarainministeriö (2009): Suomen vakausohjelman tarkistus 2009. Julkaistaan helmikuussa 2010.

VNK (2009): Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009.

von Hagen, Jürgen. ja Ian Harden (1994): National budget processes and fiscal performance. Julkaisussa Euroopan Komissio: Towards greater fiscal discipline. European economy, Reports and studies, No. 3.



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

8/2010
Valtiovarainministeriön julkaisu
Helmikuu 2010

ISSN 1797-9714 (PDF)
ISBN 978-952-251-038-9 (PDF)

**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

Budjetti
Hallinnon kehittäminen
Kunnat
Ohjaus ja tilivelvollisuus
Rahoitusmarkkinat
Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset
Valtion työmarkkinalaitos
Verotus