

23.5.2003

VALTIONTALouden KEHYS VUOSILLE 2004-2007

-perustelumuistio

VALTIONTALouden KEHYS VUOSILLE 2004-2007

Yhteenveto

Hallitusohjelman mukaisesti kehyspäätösten yhteydessä julkaistaan arvio valtion tuloista sekä perustelumuistio arvion kokonaistaloudellisista taustaoletuksista, keskipitkän ajan taloudelliseen kehitykseen vaikuttavista tekijöistä samoin kuin arviointi valtiontalouden kestävydestä.

Tässä perustelumuistiossa esitellään hallituksen talouspoliittinen linja sekä arvioidaan valtiontaloudellisten tavoitteiden toteutumista vaalikaudella. Lisäksi muistiossa tarkastellaan julkisen talouden kestävyttä kahden kokonaistaloudellisen laskelman valossa.

Keskipitkän aikavälin talouskehitystä kuvaavan peruslaskelman lähtökohtana ovat ne hallitusohjelman toimenpiteet, joista on esitetty konkreettinen ja kvantitatiivisesti arvioitava sitoumus tai suunnitelma. Talouskasvuksi arvioidaan perusvaihtoehdossa keskimäärin 2½ prosenttia vuodessa. Lähiaikojen kasvumahdollisuuksia heikentävät kansainvälisen talouden suuret epävarmuudet. Kotimaassa vaalikauden kasvunäkymää varjostaa myös työvoiman tarjonnan aleneminen, jos eläkkeelle jäädään samassa tahdissa kuin tähän asti. Myös rakennetyöttömyyden pysyminen laajana heikentää talouskasvun mahdollisuuksia.

Kehyskauden 2004-2007 talousnäkyviä kuvaavan peruslaskelman mukaan koko valtiontalous näyttäisi jäävän alijäämäiseksi kansantalouden tilinpidon käsitteillä arvioituna koko vaalikauden ajaksi. Hallitusohjelman tavoite valtiontalouden tasapainosta vaalikauden lopussa jäisi näin saavuttamatta. Peruslaskelmassa työllisyys kasvaa vain neljänneksen tavoitellusta lisäyksestä. Mikäli hallituksen työllisyystavoite, 100 000 henkilön työllisyyden kasvu vaalikaudella pystytään toteuttamaan, pitäytyminen hallitusohjelman menolinjauksessa mahdollistaisi kuitenkin myös valtiontalouden tasapainon saavuttamisen. Samalla työllisyystavoitteen saavuttaminen vahvistaisi hyvinvointiyhteiskunnan rahoitusperustaa ja varautumista ikääntymisen tulevina vuosina aiheuttamiin menopaineisiin. Pitkän aikavälin kestävyyslaskelmien mukaan tämä työllisyyden lisäys, joka nostaisi työllisyysasteen noin 70 prosenttiin, ei kuitenkaan vielä riitä takaamaan nykyisen menoperustan pitkän ajan kestävyttä.

Julkisen talouden kestävyyslaskelmien tavoitteena on selvittää, miten julkisen talouden tasapainoura kehittyisi pitkällä aikavälillä tähän mennessä tehtyjen päätösten pohjalta. Laskelmista voidaan mm. arvioida tulevien sukupolvien kannettavaksi tulevan verorasituksen määrää. Muistiossa tarkastellaan kahta vaihtoehtoa. Perusvaihtoehdossa työllisyysaste nousee pitkällä aikavälillä 73 prosenttiin ja tavoitevaihtoehdossa prosenttiyksikön tätä korkeammaksi. Perusvaihtoehdossa työttömyysaste vakiintuu vuodesta 2007 alkaen 7 prosenttiin, kun taas tavoitevaihtoehdossa työttömyysasteen oletetaan vakiintuvan vuonna 2007 vajaan 6 prosentin tasolle. Molemmissa vaihtoehtoisissa on sama menojen oletettu kehitys ja veroaste pysyy vuoden 2007 tasolla. Työeläkemaksut nousevat molemmissa laskelmissa työeläkejärjestelmän rahoitustarvetta vastaavasti, jolloin muun verotuksen täytyy alentua, että kokonaisveroaste pysyy vakiona suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vaihtoehtolaskelmien vähäiseltä näyttävä työllisyysasteiden ero on pitkään jatkuvana ratkaiseva julkisen talouden kestävyuden kannalta.

Perusvaihtoehdossa valtiontalouden ja kuntatalouden yhteenlaskettu alijäämä jatkaa kasvuaan vuodesta 2007. Perusvaihtoehdon mukaan valtion ja kuntien taloudet eivät ole kestäväällä pohjalla ilman lisätoimenpiteitä. Tavoitevaihtoehdossa valtio ja kunnat kokonaisuutena pysyvät lähes tasapainossa vuoteen 2015 saakka mutta tämän jälkeen alijäämä alkaa kuitenkin lievästi kasvaa. Hallituksen tavoittelema 75 prosentin työllisyysaste seuraavan vaalikauden loppuun mennessä riittäisi kuitenkin oletetulla menouralla hyvin varmistamaan julkisen talouden kestävyuden.

1 Talouspolitiikan linja 2004-2007

1.1 Hallituksen talouspolitiikan keskeiset tavoitteet

Hallituksen talouspoliittisena haasteena on palauttaa talouskasvu parin hitaan kasvun vuoden jälkeen nopeammalle kasvu-uralle. Talouspolitiikan tärkeimpänä tavoitteena on työllisyyden lisääminen vähintään 100 000 hengellä vaalikauden loppuun mennessä. Tämä on välttämätöntä, jotta seuraavan vaalikauden loppuun mennessä päästäisiin 75 prosentin työllisyysasteeseen. Tavoite on haasteellinen sillä kansainväliseen talouskehitykseen liittyy juuri nyt suuria epävarmuuksia ja kotimaassa talouden kasvun potentiaali uhkaa hiipua työikäisen väestön määrän kääntyessä lähivuosina laskuun.

Hallitus tähtää finanssipolitiikassaan siihen, että valtiontalous pysyy vahvana, jotta julkinen talous voisi lähivuosikymmeninä selviytyä väestön ikääntymisen myötä kasvavista vastuistaan ilman kohtuutonta tulevien sukupolvien harteille tulevaa verorasituksen nousua. Valtiontalouden kestävyuden turvaaminen edellyttää, että valtionvelan osuus bruttokansantuotteesta alenee. Tämän varmistamiseksi hallituksen tavoitteena on, että valtiontalous on vaalikauden lopulla kansantalouden tilinpidon mukaisesti tasapainossa. Julkiseen talouteen kokonaisuutena muodostuisi tällöin noin kolmen prosentin suuruinen ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Mikäli hallituksen työllisyystavoite toteutuu, pitäytyminen tiukassa menolinjauksessa mahdollistaisi valtiontalouden tasapainon saavuttamisen. Samalla työllisyystavoitteen saavuttaminen vahvistaisi hyvinvointiyhteiskunnan rahoitusperustaa ja varautumista ikääntymisen tulevana vuosina aiheuttamiin menopaineisiin.

1.2 Talouden kasvua ja työllisyyttä edistävät talous- ja finanssipolitiikan linjaukset

Valtiontalouden vahvistaminen

Talouden nopea rakennemuutos, epävarmuus talouskasvun voimakkuudesta ja verokilpailupaineiden suuruudesta ja ajoittumisesta korostavat pitkäjänteisen ja johdonmukaisen finanssipolitiikan merkitystä. Tavoitteeksi asetetun valtiontalouden tasapainon saavuttaminen ja ylläpitäminen vaativat pidättyvyyttä menopolitiikassa. Tämän tukemiseksi hallitusohjelmaan on kirjattu budjettitalouden menojen kehitystä ohjaava sitova linjaus koko hallituskaudeksi. Vaalikauden aikana valtion menokehystä korotetaan vuoden 2007 tasossa 1,12 miljardilla eurolla verrattuna helmikuussa 2003 hyväksytyihin alustaviin menokehyyksiin. Kehysjärjestelmää kehitetään tukemaan aiempaa paremmin hallitusohjelmassa määritellyjä finanssipolitiikan tavoitteita. Myös lisätalousarviot otetaan kehysmenettelyn piiriin siten, että kaikkien budjetoitujen määrärahojen taso ei ylitä vuosittaista menokattoa.

Talouden kasvu ja työllisyys

Kansainvälisen talouskehityksen epävarmuus korostaa omien talouspoliittisten valintojen merkitystä Suomen keskipitkän ajan kasvunäkymien ja hyvinvointivaltion rahoituksen turvaamisessa. Vaalikauden päättyessä valtaosa 1940-luvun jälkipuoliskolla syntyneistä suurista ikäluokista on ylittänyt nykyisen keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän. Työllisyysastetta ja kansantalouden tuottavuutta on kyettävä tuntuvasti nostamaan, jotta vähenevä työvoiman tarjonta ei muodostu talouskasvun rajoitteeksi suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle.

Hallituksen asettama tavoite lisätä työllisyyttä vähintään 100 000 hengellä vaalikauden loppuun mennessä edellyttää, että työllisyysaste nousee tästä eteenpäin samalla vauhdilla kuin kahdella edellisellä vaalikaudella keskimäärin. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi työllisyysastetta on kyettävä nostamaan kaikissa työikäisten ikäryhmissä painopisteen ollessa selvästi nuorten ja ikään-

tyneiden työllisyyden parantamisessa. Tämä on välttämätöntä myös valtiontalouden tasapainon saavuttamiseksi, velkaantuneisuuden alentamiseksi ja hyvinvointipalvelujen rahoituksen turvaamiseksi.

Taloukasvun ja työllisyyden vahvistamiseen tähtäävä hallituksen talouspolitiikka perustuu osaamisen, yrittäjyyden ja muiden kasvun edellytysten vahvistamiseen. Tuottavuuden ja kilpailukyvyyn parantamiseksi tutkimus- ja tuotekehityksen edistäminen, koulutustason kohottaminen, vakaan talous- ja ansiokehityksen tukeminen ja julkisen sektorin tehokkuuden kehittäminen ovat avainasemassa. Sekä yksityisen että julkisen sektorin tuottavuuden nostamiseksi uuden teknologian sovellusten entistä nopeampi ja laaja-alaisempi hyödyntäminen on välttämätöntä.

Hallituksen työllisyystavoitteen saavuttamiseksi toteutetaan laaja-alainen yrittäjyyttä ja työllisyyttä tukeva sekä työttömyyttä vähentävä toimenpidekokonaisuus. Tämä kokonaisuus kattaa koulutuspolitiikan, T&K –panostukset, veropolitiikan, tuen tulopoliittisten ratkaisujen synnylle, työvoimapolitiikan uudistamisen sekä kaksi hallintorajat ylittävää politiikkaohjelmaa. Yrittäjyysohjelmassa koordinoidaan yrittäjyyttä tukevat toimet ja työllisyysohjelman painopisteenä on rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja työvoiman tarjonnan edistäminen.

Väestön ikääntymisen myötä työvoiman tarjonnan lisäämiseen ja työttömyyden alentamiseen tähtävien toimien tärkeys korostuu. Työvoiman supistumisen ehkäiseminen ja työllisyysasteen nostaminen ovat tulevien vuosien keskeisiä haasteita, jotta talouden kasvumahdollisuudet säilyisivät hyvinä ja hyvinvointipalvelujen rahoitus olisi turvattu. Tämä edellyttää edistystä usealla rintamalla:

- koulutusta on tehostettava ja erityisesti vaikeasti työllistyvien osaamistasoa on kohennettava
- infrastruktuurin ja verotuksen kilpailukyky on turvattava
- yrittäjyyttä on vahvistettava
- palvelualojen työllistämisedellytyksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota
- on kyettävä lisäämään myös vähemmän koulutetun työvoiman kysyntää
- työttömien työnhakuaktiivisuutta on kannustettava
- työmarkkinoille tuloa on aikaistettava ja niiltä poistumista myöhennettävä
- valmistauduttava ottamaan vastaan ulkomaista työvoimaa

Hallitus toteuttaa vuosina 2004-2006 julkisen työvoimapolitiikan uudistuksen rakenteellisen työttömyyden purkamiseksi. Uudistuksessa eriytetään työvoiman välitys ja vaikeasti työllistyvien vaatimien tukitoimien järjestäminen. Rakenteellisen työttömyyden vähentämiseksi riittävä osa työllisyysmäärärahoista ja työvoimapolitiittisista toimista suunnataan vaikeasti työllistyvien työmarkkinaedellytysten parantamiseen. Tavoitteena on työllisyysasteen nosto ja työttömyyden alentaminen jokaisen TE-keskuksen alueella. Alueellisia työttömyyseroja pyritään kaventamaan.

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen laatua ja vaikuttavuutta kehitetään ja koulutuksen hankintajärjestelmää joustavoitetaan siten, että se mahdollistaa koulutuksen pitkäjänteisen kehittämisen ja nopean reagoinnin työmarkkinoiden tarpeisiin. Tukityöllistämisen laatua ja vaikuttavuutta parannetaan yhdistämällä siihen työssäoppimista ja koulutusta.

Aktiivista työvoimapolitiikkaa pyritään kohdistamaan nykyistä enemmän pieniin ja keskisuuriin yrityksiin siten, että se parantaa työttömien työllistymistä yksityiselle sektorille. Hallitusohjelman mukaisesti työmarkkinatuen painopistettä muutetaan passiivisesta tuesta aktiiviseen ja tarveharkintaa puolison tulojen suhteen lievennetään.

Kasvua ja työllisyyttä tukeva verotus

Taloukasvun ja työllisyyden edistäminen ovat keskeisiä vaikuttimia veropoliittisissa ratkaisuisa. Kansainvälisesti kilpailukykyisellä verojärjestelmällä voidaan parhaiten turvata korkea työllisyys ja hyvinvointipalvelujen kestävä rahoituksen edellyttämät verotuotot myös pitkällä aikavälillä.

Tulevaisuuden veroratkaisuissa on varauduttava siihen, että kansainvälinen verokilpailu kiristyy ja pyrkii supistamaan erityisesti liikkuvia veropohjia ja painamaan veroasteita alemmaksi. EU:n laajentuminen lisää verokilpailun paineita niin Suomessa kuin muissa EU-maissaakin. Ensi vuonna tämä koskee erityisesti alkoholin ja tupakkatuotteiden verotusta. Jos Suomi pitää kiinni näiden tuotteiden korkeasta hyödykeverotuksesta matkustajakiintiöiden poistamisen ja Viron EU-jäsenyyden jälkeen, alkoholin ja tupakan tuonti Virossa kasvaa ja verotuotot alenevat. Hyödykeverotukseen kohdistuvan paineen ohella Suomen markkinoiden pienuus ja etäisyys altistaa verokilpailulle niin yritykset, työpaikat kuin osaavan ja hyvin koulutetun työvoiman. Kireä työn verotus pienentää myös maassa pysyvän työvoiman tarjontaa ja kysyntää.

Vaikka EU:n puitteissa onkin pyrittävä edistämään ratkaisuja, joiden avulla voidaan hillitä haitallista verokilpailua, on samalla valmistauduttava myös siihen, että ratkaisua verokilpailuongelmaan ei tätä kautta löydy.

Hallitus keventää vaalikauden aikana erityisesti työhön kohdistuvaa verotusta. Veroperusteita voidaan keventää vähintään 1,12 mrd. euroa. Kevennykset toteutetaan etupainotteisesti. Mahdollisuudet suurempiin veronkevennyksiin arvioidaan uudelleen vaalikauden puolivälissä.

Veronkevennysten painopiste on työllisyysyistä työhön ja erityisesti pieni- ja keskituloisten ansiotuloihin kohdistuvassa verotuksessa. Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti kevennetään matlapalkkaiseen työhön kohdistuvia välillisiä työvoimakustannuksia. Tavoitteena on, että järjestelmä voitaisiin ottaa käyttöön vuoden 2004 aikana. Myös arvonlisäverotusta uudistetaan työllisyyttä tukevasti hallitusohjelman mukaisesti mm. ottamalla käyttöön arvonlisäveron alarajan huojennus 1.1.2004 lukien.

Veropoliittisia ratkaisuja tehtäessä on lisäksi huomioitava työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyminen, mikä voimistaa verokilpailua erityisesti osaavaan työvoiman osalta ja lisää ansiotulojen rajaveroasteiden alentamispainetta. Rajaveroasteiden alentaminen on tärkeää myös siitä syystä, että ne vaikuttavat elinikäisen oppimisen ja kouluttautumisen kannustimiin. Jos ihmillisen pääoman veronjälkeinen tuotto on heikko, osaamisen lisäämisen ja tuottavuuden kasvun edellytykset heikkenevät. Korkea työtulojen verotus houkuttelee myös korkeasti koulutettua työvoimaa siirtymään ulkomaille, kun työmarkkinat ovat muuttumassa yhä kansainvälisemmiksi.

Työllisyyden tukemiseksi verotuksen rakennetta kehitetään yrittäjyyttä edistävällä tavalla ottaen huomioon verotuksen vaikutukset Suomen kykyyn kilpailla yritysten ja niiden avaintoimintojen sijaintipaikkana. Osana pääoma- ja yritysverotuksen tarkistamista yritysverotusta kevennetään Suomen verojärjestelmän kansainvälisen kilpailukykyyn vahvistamiseksi. Osinkoverotusta uudistetaan luopumalla yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä ja saattamalla osingot osittain kahdenkertaisen verotuksen piiriin pk-yritysten ja niiden maksamien osinkojen verotusta kuitenkin kiristämättä. Muutokset on tarkoitus toteuttaa vuoden 2005 alusta lähtien.

Hallitus toimii EU:n säännösten muuttamiseksi siten, että ravintoloiden ja henkilöstöruokailun ruokatarjoilun arvonlisäverokanta voidaan alentaa elintarvikkeiden arvonlisäveron tasolle. Hallituksen lähtökohtana on, että Suomi osallistuu EU:ssa mahdollisesti jatkuvaan pienten työvaltaisten palvelualojen arvonlisäverotuksen huojennukseen.

Alkoholiverotusta uudistetaan suunnitelmallisesti tavalla, joka parhaiten turvaa verotuotot. Hallitus toimii aktiivisesti EU:ssa alkoholi- ja tupakkaverokantojen korottamiseksi.

Energia- ja ympäristöverotusta koskevissa ratkaisuihin otetaan huomioon EU:n piirissä tehtävät ratkaisut sekä yritysten kansainvälisen kilpailukykyä näkökohdat.

Osana kuntatalouden rahoituksen vahvistamista selvitetään kiinteistöverokannoissa tarvittavat muutokset.

Julkisten hyvinvointipalvelujen turvaaminen

Keskipitkän aikavälin talousnäkökymien valossa valtiontalous uhkaa pysyä kuluvalle hallituskaudella alijäämäisenä, vaikka menojen kasvu jäisi hallitusohjelmassa sovitulle tasolle. Myös kuntatalouden näkökymät pysyvät heikkoina. Valtiontalouden vahvistaminen ja hyvinvointipalvelujen turvaaminen hyvänkin talouskasvun vallitessa vaatii tiukan menokurin ja työllisyysasteen nousun lisäksi julkisen sektorin tehokkuuden parantamista.

Jotta julkisen sektorin menojen kasvu ja kustannuskehitys olisi hyvinvointipalvelujen kysynnän lisääntyessä mahdollista pitää hallinnassa, on palvelutuotannon tehokkuutta kyettävä merkittävästi parantamaan. Keskeisenä haasteena onkin sellaisten uudistusten toteuttaminen, joilla varmistetaan hyvinvointisektorin sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys ja kilpailukyky keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Pelkkä resurssien määrän säätely ei riitä ratkaisemaan palvelutuotannon ongelmia.

Valtion- ja kuntatalouden kiristynyt rahoitustilanne sekä palvelurakenteen kehittämistarpeet edellyttävät myös kunnallisen toiminnan rahoitusjärjestelmän kehittämistä. Kehittämisen tavoitteena tulee olla selkeä ja vakaa rahoitusjärjestelmä, joka turvaa peruspalvelujen tuottamisen, kannustaa kuntia palvelutuotannon tehokkuuden parantamiseen sekä kysynnän ohjaamiseen asiakkaiden valintamahdollisuuksia lisäämällä. Jotta näihin tavoitteisiin päästäisiin kuntien rahoitusjärjestelmää on tarkasteltava kokonaisuutena, joka muodostuu kuntien verotuloista, verotulojen tasausjärjestelmästä, valtionosuusjärjestelmästä ja maksupolitiikasta. Kuntien lakisääteinen ja vapaaehtoinen yhteistyö sekä verkottuvat toimintamallit edellyttävät lisäksi laajaa ja monitahoista lainsäädännön, ohjauksen ja valvonnan uudistamista.

2 Keskipitkän aikavälin talouskehitys ja valtiontalouden näkökymät

2.1 Peruslaskelma

Keskipitkän aikavälin talouskehitystä kuvaavan peruslaskelman lähtökohtana ovat hallitusohjelman toimenpiteet, joista on esitetty konkreettinen ja kvantitatiivisesti arvioitava sitoumus tai suunnitelma. Hallitusohjelman mukaisesti laskelmissa on huomioitu 1,12 miljardin euron suuruiset veronkevennykset, jotka painottuvat pieni- ja keskituloisten ansiotuloverotuksen keventämiseen pääosin vuosina 2003-2004 sekä vuotuisen menotason kasvu 1,12 mrd. eurolla vuoteen 2007 mennessä sen lisäksi, mitä edellinen hallitus arvioi kehyspäätöksessään helmikuussa 2003. Tämän lisäksi hallitusohjelmaan sisältyy lukuisia joukko toimenpiteitä, joiden täsmentäminen vaatii vielä lisäselvittelyä. Näiden toimenpiteiden vaikutuksia peruslaskelmassa ei ole voitu ottaa huomioon.

Maailmantalouden lähiajan kehitykseen liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä. Kansainvälisen talouden toipumisesta ovat osaltaan hidastaneet mm. erilaiset rakenteelliset tasapainottomuudet. Maailmantalouden odotetaan kuitenkin elpävän keskipitkällä aikavälillä. Tämä vauhdittaa myös

Suomen vientikysynnän kasvua. Viennin odotetaan kuitenkin kasvavan hieman vientimarkkinoita hitaammin. Tämän taustalla on oletus siitä, että kotimaisen elektroniikkateollisuuden arvioidaan jatkossa kasvattavan tuotantoaan enemmän Suomen ulkopuolella lähempänä lopputuotemarkkinoita kuin kotimaassa.

Tuottavuuden oletetaan kasvavan hieman keskimääräistä pitkän aikavälin kehitystä hitaammin. Peruslaskelmassa tuottavuus kasvaa keskipitkällä aikavälillä työntekijää kohden 2,2 prosenttia vuodessa työllisyyden kasvun painottuessa matalan tuottavuuden kasvun palvelualoille. Koko kansantalouden tuottavuuden kasvu voi kuitenkin jäädä tätä hitaammaksikin. Riskinä on, että aiemmin tuottavuudeltaan keskimääräistä voimakkaammin kasvaneen elektroniikkateollisuuden kehitys voi osoittautua tässä arvioitua heikommaksi.

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäisen väestön (15-64 -vuotiaat) määrä kääntyy laskuun vuoden 2007 jälkeen. Jos työikäinen väestö jää kuitenkin eläkkeelle samanikäisenä kuin aiemmat ikäluokat, niin tällöin työvoiman tarjonta alenee jo aiemmin. Tämän arvioidaan olevan yhdessä korkean rakennetyöttömyyden kanssa keskeinen talouskasvua hidastava tekijä keskipitkällä aikavälillä. Talouskasvun odotetaan jäävän keskimäärin vajaaseen 2½ prosenttiin vuodessa kehyskaudella.

Taulukko 1. Keskeisiä talouden muuttujia vuosille 2003-2007, peruslaskelma

	2003*	2004*	2005**	2006**	2007**	2003-2007 keskimäärin
	muutos, %					
BKT	1,8	2,9	2,5	2,4	2,4	2,4
Tuonti	1,8	4,0	3,5	3,4	3,4	3,2
Vienti	2,4	5,3	4,4	4,0	4,0	4,0
Yksityinen kulutus	2,6	3,1	2,6	2,4	2,4	2,6
Julkinen kulutus	1,8	1,7	1,2	1,0	1,0	1,3
Yksityiset investoinnit	-2,1	0,2	1,2	1,5	1,5	0,5
Julkiset investoinnit	-4,8	-3,4	0,0	0,0	0,0	-1,6
Yksityisen kulutuksen hinta	1,7	1,1	2,0	2,0	2,0	1,8
Työllisyys	-0,2	0,5	0,2	0,2	0,1	0,2
Työn tuottavuus	2,0	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2
	taso					
Työttömyysaste, %	9,4	9,1	8,8	8,3	8,0	
Työllisyysaste (15-64 -vuotiaat), %	67,4	67,6	67,7	67,7	67,8	

Yksityiset investoinnit ovat kuluneen kahden vuoden aikana vähentyneet talouskasvun hidastumisen ja yritysten kannattavuuden heikkenemisen myötä. Keskipitkällä aikavälillä investointien arvioidaan kääntyvän kasvuun. Investointiaste säilyy peruslaskelmassa keskipitkällä aikavälillä ennallaan eli hieman alle 19 prosentissa bruttokansantuotteesta vuosina 2003-2007. Tämä on selvästi alhaisempi taso kuin aiempina vuosikymmeninä. Investointien kasvua kotimaassa rajoittaa yritysten pyrkimys vahvistaa asemiaan kansainvälisillä markkinoilla investoimalla aiempaa enemmän ulkomaille.

Kotitaloudet uskovat tällä hetkellä oman taloudellisen tilanteensa säilyvän kohtuullisen hyvänä huolimatta kansantalouden kehitykseen liittyvästä epävarmuudesta. Kotitalouksien ostovoimaa

vahvistavat työllisyyden koheneminen, hallitusohjelmassa sovitut veronkevennykset ja EU:n integraatiokehityksestä ja laajenemisesta aiheutuvat välilliseen verotukseen kohdentuvat alennuspaineet. Jos kotitalouksien odotukset säilyvät myönteisinä yksityisen kulutuksen arvioidaan kasvavan vuosina 2003-2007 reaalisesti keskimäärin 2½ prosenttia vuodessa.

Kotimainen kustannuskehitys oletetaan peruslaskelmassa maltilliseksi. Funktionaalinen tulojako säilyy muuttumattomana keskipitkällä aikavälillä. Maltillinen palkkakehitys tukee osaltaan työllisyyden kasvua. Työllisten määrän arvioidaan kasvavan seuraavan neljän vuoden aikana noin 25 000 hengellä. Työttömyys alenee kuitenkin tätä enemmän työn tarjonnan vähenemisen vuoksi. Työttömyysaste on tarkasteluajanjakson lopulla 8 prosenttiyksikköä.

2.2 Valtiontalouden näkymät

Budjettitalouden tulonäkymät

Budjettitalouden tuloja on arvioitu kansantalouden peruslaskelmaan nojautuen. Verotulot muodostavat 85 prosenttia budjetin tuloista. Valtion verotulojen kasvuksi muodostuu kehyskaudella keskimäärin 2 prosenttia vuodessa.

Veronalaisten ansio- ja pääomatulojen arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 3½ prosenttia vuodessa. Ilman muita veroperustemuutoksia kuin vuosittaiset veroasteikkojen inflaatiotarkistukset, joilla estetään inflaatiota vastaavan tulotasonousun verotusta kiristävä vaikutus, ansio- ja pääomatuloista maksettavien verojen tuotto kasvaisi suunnilleen samaa tahtia veropohjan kanssa, eli kehyskaudella keskimäärin 3½ prosenttia vuodessa¹.

Veroperustemuutoksista on laskelmissa tässä vaiheessa teknisesti oletettu, että hallitusohjelman 1,12 mrd. euron veron kevennykset toteutetaan kokonaisuudessaan vuosina 2003 ja 2004 ja ne kohdistuvat ansiotulojen verotukseen. Vuonna 2003 vuoden alusta voimaan tulleiden kevennysten lisäksi ansiotulojen verotusta oletetaan kevennettävän vuositasolla noin 295 miljoonalla eurolla, josta valtionverotuksen osuus olisi vuositasolla 166 milj. euroa ja kuntien osuus 113 milj. euroa. Vuoden 2003 lisäkevennysten on tarkoitus tulla voimaan 1.7. 2003 lähtien. Ansiotulojen veronkevennyksiä jatketaan vuonna 2004 noin 825 miljoonalla eurolla, josta valtion verotuksen osuus olisi 532, kuntien 257 milj. euroa. Kansaneläkelaitoksen ja kirkon tulot vähenisivät 20 ja 16 miljoonalla eurolla vastaavasti. Kuntien verotuottomenetyt, joka olisi yhteensä 370 milj. euroa, joka kompensoidaan kunnille hallitusohjelman mukaan täysimääräisesti. Hallitus tekee verotuksen keventämisestä koskevat päätökset vuoden 2003 lisätalousarvioesityksen ja vuoden 2004 talousarvioesityksen yhteydessä.

Valmisteveroihin kohdistuu vuonna 2004 huomattava alentumispaine, kun Suomen tulee vuoden alussa poistaa alkoholijuomien ja tupakkatuotteiden matkustajatuonnin rajoitukset EU:n sisämarkkinoilta ja Viro liittyy EU:n jäseneksi vuoden 2004 keväällä. Veropaineiden kokonaismääräksi arvioidaan runsaat 1 ½ mrd. euroa vuonna 2007. Tästä noin kaksi kolmannesta johtuu hyödykeverotuottoihin kohdistuvista alentumispaineista.

Autoveron tuoton ennustaminen tuleville vuosille on tällä hetkellä hankalaa säädösmuutosten johdosta, joiden vaikutusta uusien autojen myyntiin ja käytettyjen autojen tuontiin yhdessä mahdollisten markkinoilla tapahtuvien hintamuutosten kanssa on vaikea arvioida. Tuloarviolaskelmassa autoveron tuoton oletetaan pysyvän vuoden 2003 talousarvion mukaisella 850 milj. euron tasolla koko tarkasteluajanjakson. Laskelmaan ei sisälly autoveron tuottoa korvaavia vuotuisten verojen tai polttoaineverojen veroperustemuutoksia.

¹ Yhden prosentin inflaatiotarkistus alentaa vuositasolla valtion tuloveron tuottoa noin 80 miljoonalla eurolla.

Taulukko 2. Eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien kehitys vv. 2002-2007

	2002	2003	2004	2005-2007
	muutos, %			keskimäärin vuodessa
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	3½	3½	4	3½
Palkkatulot ja palkanluonteiset tulot	3½	3½	4	3½
Eläkkeet ja muut sosiaalietuudet	5½	4	4	4
Pääomatulot	-2½	5	5	3½
Kotitalouksien kulutusmenojen arvo	4	4½	4½	4½
Arvonlisäveron pohja	3	3½	3	4½
Bensiinin kulutus	4	2	1	1½
Dieselöljyn kulutus	5	3½	3	2½
Sähkön kulutus	8½	3	2½	2
Verollisen alkoholin kulutus	3½	3½	-*	-*
Kuluttajahintaindeksi	1,6	1,6	1**	2

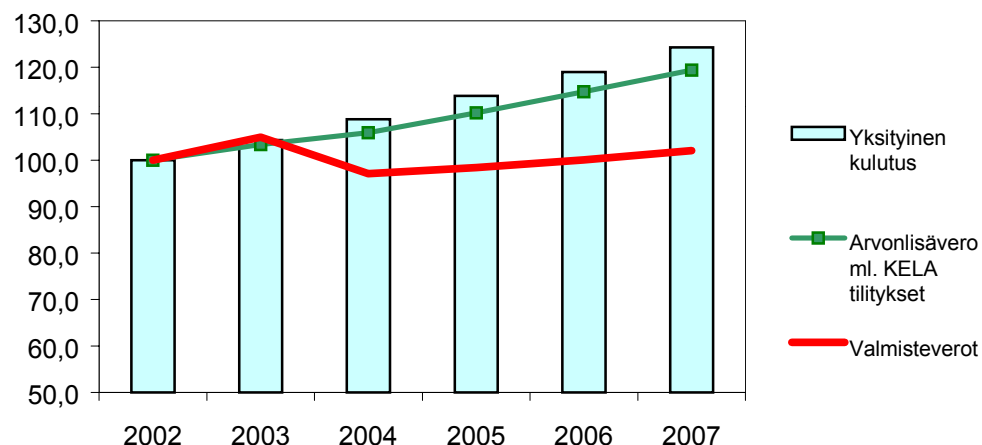
* Alkoholijuomaveron veropohjaan vuonna 2004 kohdistuvien paineiden takia on vaikeaa ennustaa verollisen alkoholin kulutusta.

** Mahdollinen päätös alkoholijuomaverosta vaikuttaa tähän.

Energiaverojen osalta ennusteessa ei ole oletettu veroperustemuutoksia, ja EU:n laajentumisen ei oleteta vaikuttavan energiaverojen veropohjaa heikentävästi. Näin ollen niiden tuotto kasvaa noin kaksi prosenttia vuodessa².

Arvonlisäveron tuoton arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 4 prosenttia vuodessa. Valmisteverojen alentumispaine pienentää myös arvonlisäveron tuottoarviota, koska arvonlisävero määrätään tuotteen valmisteverollisesta hinnasta. Myös käytettyjen autojen tuonnin kasvu vaikuttaa jonkin verran arvonlisäveron tuottoa alentavasti. Arvonlisäveron suoran tuloutuksen Kansaneläkelaitokselle oletetaan pysyvän nykyisellä miljardin euron tasolla.

Kuvio 1. Yksityisen kulutuksen sekä arvonlisäveron ja valmisteverojen tuoton kehitys, indeksi 2002=100



² Energiaverot määrätään volyymiyksikköä kohti, esimerkiksi polttoainelitraa kohti, jolloin hintakehitys vaikuttaa veron tuottoon vain kulutuksen määrän kautta.

Yhteisöveron tuotto on alentunut huomattavasti 1990-luvun lopun ja vuoden 2000 huipputasoltaan, mutta Suomen yhteisöverojen kertymä suhteessa bruttokansantuotteeseen on edelleen noin prosenttiyksikön suurempi kuin EU-maissa keskimäärin. Yritysverotuksessa kansainvälisenä kehityssuuntauksena on viime vuosina ollut nimellisten verokantojen alentaminen, ja monissa EU-maissa on jo päätetty lähivuosina toteutettavista verokantojen alentamisesta. Lisäksi vuonna 2004 EU:iin liittyvissä uusissa jäsenmaissa yhteisöverokannat ovat keskimäärin alemmalla tasolla kuin nykyisissä jäsenmaissa. Yhteisöveron tuottoarviossa verokilpailusta aiheutuva paine on kohdistettu erityisesti tarkastelujakson loppuvuosille ja se on suuruudeltaan ½ prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Taulukko 3. Valtion budjettitalouden tulot vuosina 2002—2007, mrd. euroa

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Muutos keskimäärin vuodessa, %, 2003-2007
	TP						
Verotuloarviot yhteensä	30,2	29,7	29,9	30,7	31,4	32,2	2,0
- tulo- ja varallisuusvero	12,5	12,0	12,1	12,3	12,5	12,6	1,2
- muut verotulot	17,6	17,7	17,8	18,3	18,9	19,6	2,6
Sekalaiset tulot	5,0	4,2	4,2	4,2	4,2	4,7	2,9
- yksityistämistulot	1,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0
Korkotulot ja voitontuloutukset	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	-2,2
Tulot yhteensä*	36,4	35,2	35,2	36,0	36,8	38,1	2,0

*Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut

Talousarvion sekalaisiin tuloihin sisältyvät mm. siirrot valtion eläkerahastosta, EU:lta saatavat tulot, tulot osakemyynistä sekä Veikkauksen ja RAY:n tuotot. Sekalaisten tulojen kasvuun vaikuttaa voimakkaasti tuloutuksen kasvu valtion eläkerahastolta vuonna 2007. Tämä perustuu eläkerahastolakiin, jonka mukaan siirto valtion eläkerahastosta valtion budjettiin voi olla korkeintaan 1/3 eläkemenoista. Vuodesta 2007 eteenpäin maksimisiirto nousee 50 prosenttiin. Siirron kasvattaminen 50 prosenttiin parantaa valtion budjettitalouden rahoitusasemaa vuonna 2007 mutta samalla se pienentää valtion eläkerahaston ylijäämää, joten se ei vaikuta koko valtionalouden rahoitustilanteeseen. EU:lta saatavien tulojen ei odoteta kasvavan kehyskaudella. Veikkauksen ja RAY:n tuoton arvioidaan kasvavan runsaan prosentin vuodessa. Vakiintuneen käytännön mukaan valtion omistamien osakkeiden myynistä merkitään talousarvioon vuosittain tuloja 420 milj. euroa.

Valtion budjettimenot lähivuosina

Neljän ylijäämävuoden jälkeen valtion kuluvan vuoden talousarvio on kääntynyt alijäämäiseksi. Hallituksen tavoitteena on saattaa valtionalous jälleen tasapainoon vaalikauden loppuun mennessä. Tavoite on hyvin haasteellinen ja sen toteuttamiseksi tarvitaan tiukan menokurin lisäksi kansantalouden kasvuperustaa rakentavaa talouspolitiikkaa, jolla vaikutetaan työllisyyden ja tuottavuuden kasvun vahvistumiseen.

Hallitusohjelman mukaisesti toukokuun kehyspäätöksen yhteydessä tehdään sitova menojen linjaus koko vaalikaudelle. Hallitusohjelmassa on menojen tasoon sovittu vuodelle 2007 1,12 mrd. euroa lisäyksenä edellisen hallituksen helmikuussa 2003 antamiin kehyksiin. Hallitusohjelmassa sovittuja toimenpiteitä toteutetaan tämän linjauksen sallimissa puitteissa.

Pohjana olevaa helmikuun kehyspäätöstä on oikaistu valtionalouden kehysten ulkopuolelle jäävien menojen arviomuutosten osalta sekä puolustusministeriön menojen osalta sisällyttämällä

niihin turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukainen 19,5 milj. euron suuruinen arvioitu hintakorjaus.

Taulukko 4. Valtion budjettitalouden menovolyyymi vuosille 2004—2007, mrd. euroa vuoden 2004 hinta- ja kustannustasossa

	2004	2005	2006	2007
Vaalikauden kehys	28,0	28,3	28,5	28,6
Muut määrärahat (arvio)	9,5	9,5	9,5	9,4
Määrärahat yhteensä	37,5	37,8	38,0	38,0

Hallitusohjelmassa päätetty menotavoite on tiukka, mutta se sallii kuitenkin vuoden 2003 menotasosta lähtien noin prosentin vuosittaisen menojen reaalikasvun. Kireää menotavoitetta tarvitaan, koska aikaa varautua väestön ikääntymisestä aiheutuviin menopaineisiin on käytännössä enää tämä ja ehkä seuraava vaalikausi. Varautuminen tulevaisuuden menopaineisiin voidaan toteuttaa vähentämällä valtionvelkaa niin kauan kuin väestörakenne on suotuista.

Vaalikauden kehys vuosille 2004-2007

Hallituksen tavoitteena on uudistaa nykyistä kehysmenettelyä. Samalla kun menokehykseen sisällytetään tulevien vuosien menoja aiempaa sitovampi menokatto, kehykseen sisältyy myös joustavuuselementtejä: mm. keskeiset suhdannevaihteluista riippuvat menot jätetään sitovan menokaton ulkopuolelle. Tällä tavoin valtion budjetin menot voivat joko elvyttää tai hillitä kansantalouden kehitystä automaattisesti suhdannetilanteen mukaan. Sitovan määrärahaehyksen ulkopuolelle on tarkoitus jättää myös budjetin ns. läpivirtauserät, joilla ei ole vaikutusta budjetin tasapainoon. Myös verotusta koskevista päätöksistä suoraan johtuvat menotason muutokset jäisivät kehyksen ulkopuolelle. Kun vero- ja sosiaaliturvamaksuperusteiden muutoksia kompensoivat menot ovat kehyksen ulkopuolella, ei kehys vaikuta veropolitiikan kohdentamiseen - mahdolliset kevennykset valtion- ja kunnallisverotuksessa sekä sotu-maksuissa ovat tässä mielessä samassa asemassa. Kehyksen ulkopuolelle jäävät lisäksi korko- ja finanssijoitusmenot.

Toukokuussa 2003 annettava vaalikauden kehys on raamina myöhemmille vuosittaisille, määrärahojen kohdennusta tarkentaville kehyspäätöksille. Kun osa menoista on siirretty menokattosäännön ulkopuolelle, se vahvistaa kehyksen sitovuutta kahdella tavalla: pysyminen vaalikaudelle päätetyssä menoraamissa on aiempaa enemmän hallituksen omissa käsissä ja päätetyssä menolinjassa pysyminen ei edellytä menojen supistuksia silloin, kun se on finanssipoliittisesti epätarkoituksen mukaista.

Taulukko 5. Vaalikauden kehyksen ulkopuolella olevat määrärahat, arviot, milj. euroa

	2004	2005	2006	2007
Työttömyysturvamenot, asumistuki ja siirtomenot KELAlle	4 001	4 042	3 967	3 904
Veronkevennysten kompensatitot muille veronsaajille (oletus)	370	370	370	370
EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot	1 132	1 136	1 168	1 153
Veikkausvoittovaroja ja RAY:n tuloutusta vastaavat menot	783	792	803	815
Korkomenot	3 127	3 068	3 076	3 088
Finanssijoitukset	75	76	73	73
Yhteensä	9 488	9 484	9 457	9 402

Vaalikauden kehyyksen ulkopuolelle jäävien menojen arvioidaan olevan kehyskaudella vuosittain runsaat 9 mrd. euroa. Talouskehitys ja mm. työttömyyden kehitys vaikuttavat arvioon samoin veronkevennykset ja sosiaaliturvamaksujen taso.

Vaalikauden kehyyksen ulkopuolelle jäävät hallitusohjelman mukaan työllisyyskehityksestä suoraan riippuvat menot kuten työttömyysturvamenot, asumistuki sekä budjettisiirrot Kansaneläkelaitoksen rahoituksen turvaamiseksi. Näiden menojen suuruudeksi arvioidaan kehyskaudella noin 4 mrd. euroa. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehyyksen piiriin siltä osin kuin menoperusteissa tapahtuu muutoksia. Vaalikauden kehyykseen sisältyy tällaisia muutoksia vuoden 2007 tasolla 93 milj. euroa. Ansiotulojen veronkevennyksistä johtuvat kompensatiot muille veronsaajille jäävät kehyyksen menokaton ulkopuolelle. Laskelmissa käytetty oletus, että hallitusohjelman koko 1,12 mrd. veronkevennysvara suunnataan ansiotuloverotuksen keventämiseen vähentäisi kuntien verotuloja välittömänä vaikutuksena noin 370 milj. eurolla.

Vaalikauden kehyyksessä päätetty menojen enimmäismäärä sisältää myös lisätalousarviot. Aiemmin kehyspäätöksellä ohjattiin vain varsinaisen talousarvion valmistelua. Uuden menettelyn johdosta vuodelle 2004 päätetty määrärahojen loppusumma sisältää paitsi ensi vuoden varsinaisen budjetin määrärahat myös varautumisen mahdollisiin lisätalousarvioihin.

Kehyyksen määrärahat

Hallitusohjelmassa sovitusta 1,12 mrd. euron kehyyksisestä on hallituskauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä osoitettu ennalta määrättyihin kohteisiin noin 1 mrd. euroa. Loput vajaat 120 milj. euroa on varattu myöhempien talousarvioesitysten tai kehyspäätösten yhteydessä ilmeneviin välttämättömiin tarpeisiin.

Kehitysapumenojen vuotuisen tasoon on osoitettu asteittain 63 milj. euroon nouseva lisäys.

Kehyskauden ensimmäisinä vuosina aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä lisätään voimakkaasti. Poikkihallinnollinen työllisyysohjelma käynnistetään. Työmarkkinatuen tarveharkintaa lievennetään kehyskauden lopulla. Työvoimapolitiikan vuotuinen määrärahataso nousee 190 milj. eurolla vuonna 2004. Lisätty taso pienenee asteittain siten, että vuonna 2007 työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin varataan 150 milj. euron kehyyksisyys.

Lapsilisien korotuksiin on osoitettu määrärahaa vuodesta 2004 lähtien. Korotuksen kustannusvaikutus vuonna 2007 on 74 milj. euroa. Sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahoja korotetaan vuodesta 2005 alkaen ja kansaneläkkeiden tasoa vuonna 2006. Näiden toimenpiteiden kustannusvaikutus on yhteensä 76 milj. euroa vuonna 2007. Lisäksi valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluviin sosiaali- ja terveystalouteihin on kohdennettu 190 milj. euron kehyyksisyys ja kotihoidon tuen korottamiseen on kohdennettu 10 milj. euron lisäys. Kehyyksissä tulonsiirtojen parantamiseen kohdentuu vuoden 2007 tasolla noin 160 milj. euron lisäys.

Koulutukseen, tieteeseen ja kulttuuriin on osoitettu yhteensä 250 milj. euron kehyyksisyys.

Turvallisuuden lisäämiseen osoitetaan 10 milj. euron kehyyksisyys, joka jakautuu oikeus- ja sisäasiainministeriön kesken. Oikeusministeriön hallinnonalan osalta tämä tarkoittaa erityisesti vankeinhoidon toimintaedellytysten turvaamista. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntien alueelle perustetaan kolme hätäkeskusta aiemmin suunnitellun kahden sijasta. Lisäksi rahoitusta suunnataan poliisitoimen toimintamenoihin.

Alueelliseen osaamisperustan kehittämiseen on osoitettu 20 milj. euron kehyyksisyys.

Talouden kasvun käynnistämiseksi ja työllisyystilanteen kohentamiseksi on julkisen tutkimusrahoituksen lisääminen aloitettu jo 2003 lisätalousarvioesityksessä. Kokonaisuudessaan 77 milj. euron kehyslisäyksestä osoitetaan lisäresursseja Tekesille, panostetaan teknologia-asiamiesten palkkaamiseen TE-keskuksiin ja Tekesin kautta tapahtuvaan liiketoiminnan kehittämiseen. Lisäksi eri ministeriöille ja laitoksille varattu tutkimusrahoituksen lisäys nousee yhteensä 25 milj. euroon vuonna 2007.

Liikenneinvestointeihin on suunnattu myös kehyslisäystä.

Budjettitalouden tasapaino

Tulevalla kehyskaudella talouskasvun arvioidaan jäävän peruslaskelman arviossa keskimäärin noin 2 ½ prosenttiin, mikä on sinänsä kohtuullinen kasvuvauhti ottaen huomioon, että työvoiman määrä alkaa tarkastelukaudella supistua. Yhdessä taloudellisesta integraatiosta johtuvien veropaineiden kanssa se merkitsee kuitenkin verotulojen aiempaa hitaampaa kasvua.

Valtion budjettitalous näyttäisi olevan on muodostumassa edellä esitetyn peruslaskelman ja tuloarvion valossa alijäämäiseksi koko vaalikauden ajaksi. Budjettitalouden tasapainoarvio vastaa jäljempänä kansantalouden tilinpidon käsitteillä esitettyä arviota valtion rahoitusjäämästä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtionvelka suhteessa kokonaistuotantoon olisi pysymässä näillä oletuksilla suunnilleen ennallaan noin 44 prosentissa suhteessa bruttokansantuotteeseen koko vaalikauden ajan. Velan määrä kasvaisi vuosittain yli 2-2½ miljardilla eurolla.

Taulukko 6. Budjettitalouden tasapaino peruslaskelmassa, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2004	2005	2006	2007
Budjettitalouden tulot	35,2	36,0	36,8	38,1
Budjettitalouden määrärahat	37,5	38,5	39,4	40,3
Nettorahoitustarve	2,3	2,5	2,6	2,2

Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä ja velka kehyskaudella peruslaskelman mukaan

Keskipitkän aikavälin laskelman mukaisen talouskehityksen ja talouspolitiikan oloissa valtion rahoitusasema kansantalouden tilinpidon käsittein mitattuna pysyy alijäämäisenä koko kehyskauden, eikä valtion velka suhteessa bruttokansantuotteeseen juurikaan alene vuoden 2003 tasosta. Valtiontalouden tasapaino on kehyskaudella selvästi Suomen vakausohjelman tarkistuksessa (marraskuu 2002) arvioitua heikompi. Vuonna 2007 valtion rahoitusjäämän ennustetaan olevan -1.2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, kun vakausohjelman tarkistuksessa valtionalouden arvioitiin tasapainottuvan vuonna 2006. Heikompi kehitys verrattuna vakausohjelmaan johtuu aiemmin arvioitua hitaammasta talouden kasvusta vuonna 2003, heikommasta työllisyyskehityksestä ja hallitusohjelmassa sovituista menonlisäyksistä. Tämän laskelman valossa hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetettu valtionalouden tasapaino vuonna 2007 ei näyttäisi toteutuvan.

Myös kuntatalouden arvioidaan pysyvän lievästi alijäämäisenä koko kehyskauden ajan. Tilannetta vaikeuttaa se, että kuntakohtaiset erot rahoitustasapainon osalta ovat suuria.

Sosiaaliturvarahastojen ylijäämän odotetaan hienoisesti vahvistuvan työeläkkeiden lisärahastoinnin vuoksi. Työmarkkinajärjestöt sopivat viime syksyn eläkeuudistuksen yhteydessä työeläkkeiden lisärahastoinnista, joka ulottuu vuoteen 2013 saakka. Kerättävillä ylijäämillä varaudutaan eläkemenojen nopeaan kasvuun väestön ikääntyessä.

Taulukko 7. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämät ja velka kehyskaudella, peruslaskelma

	2003	2004	2005	2006	2007
Rahoitusjäämä	suhteessa bruttokansantuotteeseen, %				
Julkisyhteisöt yhteensä	2,4	1,3	1,5	1,6	1,7
Vakaushjelma ³	2,7	2,1	2,6	2,8	-
Valtio	-0,2	-1,3	-1,1	-1,1	-1,2
Vakaushjelma	0,3	-0,5	-0,2	0	-
Kunnat	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4
Vakaushjelma	-0,4	-0,3	-0,4	-0,4	-
Sosiaaliturvarahastot	3,1	3,1	3,1	3,2	3,3
Vakaushjelma	2,8	3,0	3,1	3,2	-
Valtionvelka	44,2	44,2	44,0	44	43,7
Vakaushjelma	41,7	41,3	40,3	39,3	-
EMU-velka	44,8	45,1	45,2	45,5	45,5
Vakaushjelma	41,9	41,9	41,4	40,7	-

Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä tavoitelaskelmassa

Keskipitkän aikavälin talouskehitystä ja valtiontaloutta koskevat laskelmat viittaisivat siihen, että hallitusohjelmassa yksilöidyt toimenpiteet eivät ole riittäviä, jotta työllisyyttä ja valtiontalouden tasapainoa koskevat hallituksen tavoitteet toteutuisivat. Talouskasvun hidastuminen yhdessä päätettyjen menolisäysten kanssa merkitsee, että valtiontalous uhkaa pysyä kuluvalle hallituskaudella alijäämäisenä ja työllisyysaste lähes nykyisellä tasollaan.

Työllisyys- ja valtiontalouden tasapainotavoitteen saavuttamiseksi hallitus tulee esittämään täsmennetyt toimenpiteet, jolla työllisyyden ja talouskasvun edellytyksiä voidaan keskipitkällä aikavälillä parantaa niin, että työllisyyden nousu 100 000 hengellä on mahdollista. Työllisyysaste kohoaisi tällöin noin 70 prosenttiin vaalikauden lopulla ja talouden kasvu nopeutuu runsaaseen 3 prosenttiin. Työttömyysaste alenisi vajaaseen 6 prosenttiin vuoteen 2007 mennessä. Laskelman mukainen työllisyysasteen nousu toteuttaisi myös valtiontalouden tasapainolle asetetun tasapainotavoitteen vaalikauden lopulla.

Taulukko 8. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämät tavoitelaskelmassa

	2003*	2004*	2005**	2006**	2007**
Rahoitusjäämä	suhteessa bruttokansantuotteeseen				
Julkisyhteisöt yhteensä	2,4	1,3	2,1	2,8	3,5
Valtio	-0,2	-1,2	-0,8	-0,4	0,0
Paikallishallinto	-0,5	-0,5	-0,3	-0,2	0,0
Sosiaaliturvarahastot	3,1	3,1	3,2	3,4	3,6

Valtiontalouden tasapainotavoitteen saavuttamiseksi ja velkaantuneisuuden alentamiseksi työllisyysasteen nostaminen hallituksen asettaman tavoitteen mukaisesti on välttämätöntä.

³ Vakaushjelman tarkistus, marraskuu 2002

3. Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä

Julkisen talouden kestävyyslaskelmien tavoitteena on selvittää, miten julkisen talouden tasapaino kehittyisi pitkällä aikavälillä tähän mennessä tehtyjen päätösten pohjalta. Laskelmista voidaan mm. arvioida tulevien sukupolvien kannettavaksi tulevan verorasituksen määrää. Seuraavassa tarkastellaan kahta vaihtoehtoa: perusvaihtoehdossa työllisyysaste jää pitkällä aikavälillä prosenttiyksikköä matalammaksi kuin tavoitevaihtoehdossa ja perusvaihtoehdossa työttömyysaste vakiintuu vuodesta 2008 alkaen 7 prosenttiin, kun taas tavoitevaihtoehdossa työttömyysasteen oletetaan vakiintuvan vuonna 2007 vajaan 6 prosentin tasolle.

Kestävyyslaskelmien lähtövuosi on 2007, eli vuosi, johon keskipitkän aikavälin arvio päättyy. Laskelmat ulottuvat vuoteen 2050. Taloudelliset laskentaoletukset ovat pääsääntöisesti samat kuin Suomen vakausohjelman tarkistuksessa (marraskuu 2002). Perusvaihtoehdossa työllisyysaste nousee noin 73 prosenttiin vuonna 2050 ja tavoitevaihtoehdossa noin 74 prosenttiin. Ero aiheutuu siitä, että perusvaihtoehdossa työttömyysaste vakiintuu 7 prosenttiin, kun taas tavoitevaihtoehdossa työttömyysasteen oletetaan vakiintuvan vuoden 2007 arvioidulle tasolle (5,8 %). Työn tuottavuuden oletetaan nousevan 1,75% vuodessa vuodesta 2015 lähtien. Reaalikoroksi on oletettu 4 % ja inflaatioksi 2 % vuodessa.

Taulukko 9. Julkisen talouden tasapaino vv. 2007-2050

	2007	2020	2030	2040	2050
<i>Perusvaihtoehto</i>		% BKT:sta			
Työeläkerahastot	3.3	3.7	3.2	2.7	2.4
Muu julkinen talous	-1.6	-3.9	-6.7	-9.5	-12.2
Yhteensä	1.7	-0.2	-3.6	-6.8	-9.7
<i>Tavoitevaihtoehto</i>		% BKT:sta			
Työeläkerahastot	3.5	3.8	3.3	2.8	2.5
Muu julkinen talous	0.0	-0.9	-2.3	-3.4	-3.9
Yhteensä	3.5	2.9	0.9	-0.6	-1.4

Eläkemenoennusteessa on otettu huomioon syksyllä 2002 sovitun työeläkeuudistuksen vaikutukset eläkkeisiin. Eläkemenojen suhteen bruttokansantuotteeseen arvioidaan nousevan 10,7 prosentista vuonna 2000 15 prosenttiin vuonna 2040. Terveys- ja pitkäaikaissairaanhoidon menojen arvioidaan nousevan noin 3 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2040 mennessä. Arvio vastaa aiemmin EU:n komissiolle tehtyjä ikääntymislaskelmia. Muiden julkisten menojen (pl. korkomenot) oletetaan kehittyvän vakiosuhteessa, vuoden 2007 tasolla, bruttokansantuotteeseen nähden. Korkomenot ja -tulot on johdettu julkisen talouden bruttovelasta ja bruttofinanssivarallisuudesta käyttäen vuodesta 2010 lähtien samaa 4 prosentin reaalkorko-oletusta sekä velalle että finanssivarallisuudelle.

Kokonaisveroaste (verotulojen suhde bruttokansantuotteeseen) on pidetty vakiona vuodesta 2007 lähtien. Aktuaarisesti määräytyvien työeläkemaksujen on annettu nousta, jolloin muuta verotusta jouduttaisiin alentamaan, jotta veroaste pysyisi muuttumattomana. Eläkkeiden nykyisillä rahastointisäännöksillä työeläkemaksut nousevat noin 2 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2035 mennessä. Laskelmien lopputulokset on esitetty taulukoissa 9-11.

Edellä kuvatuilla oletuksilla julkinen talous painuu **perusvaihtoehdossa** alijäämäiseksi vuonna 2020. Työeläkerahastot pysyvät ylijäämäisinä koko tarkastelukauden, vuotuisen ylijäämän ollessa tarkastelukauden alkupuolella noin 3½ prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, alentuen

noin 2½ prosenttiin vuoteen 2050 mennessä. Työeläkelaitosten sijoituspääoma suhteessa kansantuotteeseen nousee nykyisestä runsaasta 50 prosentista noin 80 prosenttiin vuonna 2030 ja pysyy sen jälkeen lähes ennallaan. Muu julkinen talous - valtio ja kunnat yhteensä - pysyy alijäämäisenä koko tarkastelukauden. Valtiontalouden ja kuntatalouden yhteenlaskettu alijäämä kasvaa vuoden 2007 1,6 prosentista 6,7 prosenttiin vuonna 2030 ja edelleen 12,2 prosenttiin vuonna 2050. Valtion ja kuntien yhteenlaskettu bruttovelka suhteessa kokonaistuotantoon nousee vuoden 2007 47 prosentista lähes 100 prosenttiin vuonna 2030 ja lähes 200 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2050. Perusvaihtoehdon mukaan valtion ja kuntien taloudet eivät ole kestäväällä pohjalla ilman lisätoimenpiteitä.

Taulukko 10. Julkisen talouden rahoitussaatavat, netto, vv. 2007-2050 1)

	2007	2020	2030	2040	2050
<i>Perusvaihtoehto</i>	% BKT:sta				
Työeläkerahastot	54.1	71.1	80.1	80.4	79.8
Muu julkinen talous	-35.1	-49.1	-82.5	-129.5	-187.2
Yhteensä	19.0	22.0	-2.4	-49.1	-107.4
<i>Tavoitevaihtoehto</i>	% BKT:sta				
Työeläkerahastot	53.3	72.1	81.3	81.9	81.7
Muu julkinen talous	-31.0	-21.8	-30.2	-46.9	-65.2
Yhteensä	22.3	50.3	51.0	35.0	16.5

1) Finanssivarallisuus miinus bruttovelka

Tavoitevaihtoehdossa julkinen talous on 3½-3 prosenttia ylijäämäinen suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2020 saakka. Laskelman mukaan julkinen talous painuu alijäämäiseksi vuonna 2035. tarkastelukauden lopussa vuonna 2050 alijäämä on runsas prosentti suhteessa kokonaistuotantoon. Julkinen talous on vahvimmillaan 2020 luvun alkupuoliskolla, jolloin sen nettorahoitusvarat suhteessa kokonaistuotantoon ovat runsas 50 prosenttia. Julkisen talouden velkasuhde (valtion ja kuntien yhteenlaskettu bruttovelka suhteessa bruttokansantuotteeseen) alenee noin 33 prosenttiin vuonna 2020, jonka jälkeen se kääntyy kasvuun niin, että se on tarkastelukauden lopussa 77 prosenttia. Laskelman lopputulokset on esitetty tauluissa 1-3 sekä kuviossa 1.

Taulukko 11. Julkisen talouden bruttovelka vv. 2007-2050

	2007	2020	2030	2040	2050
<i>Perusvaihtoehto</i>	% BKT:sta				
Muu julkinen talous	47.3	61.3	94.7	141.7	199.4
Julkinen talous yht.	47.3	61.3	94.7	141.7	199.4
<i>Tavoitevaihtoehto</i>	% BKT:sta				
Muu julkinen talous	42.9	33.7	42.2	58.8	77.1
Julkinen talous yht.	42.9	33.7	42.2	58.8	77.1

Tavoitevaihtoehdossa työeläkerahastojen vuotuinen ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen on tarkastelukauden alkupuolella 3½-4 prosentin paikkeilla, mutta laskee noin 2½ prosenttiin tarkastelukauden lopussa. Valtio ja kunnat kokonaisuutena pysyvät lähes tasapainossa vuoteen 2015 saakka. Tämän jälkeen valtion ja kuntien yhteenlaskettu alijäämä alkaa kuitenkin kasvaa niin, että se on vuonna 2050 jo lähes 4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tavoitevaihtoehdossa julkinen talous kokonaisuutena on lähes kestäväällä pohjalla, ei kuitenkaan aivan.

Tavoitevaihtoehdossa työllisyysasteen oletettiin kohoavan tulevaisuudessa 74 prosenttiin. Laskelman perusteella voidaan todeta, että hallituksen tavoittelema 75 prosentin työllisyysaste seuraavan vaalikauden loppuun mennessä riittäisi oletetulla menouralla hyvin varmistamaan julkisen talouden kestävyuden.

