



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

18.3.2004

**VALTIONTALouden KEHYS VUOSILLE 2005—2008:  
PERUSTELUMUISTIO**

## SISÄLLYSLUETTELO

Yhteenvedo .....	3
Ramar för statsfinanserna 2005—2008: Motiveringsmemorandum.....	5
Sammandrag.....	5
1. Taloudellinen toimintaympäristö ja keskipitkän aikavälin talouskehitys .....	7
1.1 Talouden näkymät keväällä 2004 .....	7
1.2 Suomen talouden muuttuva toimintaympäristö .....	8
1.3 Kokonaistaloudellinen laskelma vuosille 2004—2008: perusvaihtoehto.....	9
2. Talouspolitiikan linja vuosina 2005—2008.....	12
2.1 Talouspolitiikan keskeiset tavoitteet ja niiden toteutumisenäkymät .....	12
2.2 Hallituksen toimintalinja.....	13
2.3 Talouskehitys vuosina 2004—2008: tavoitevaihtoehto.....	14
3. Valtiontalouden kehys vuosille 2005—2008.....	15
3.1 Vaalikauden kehys .....	15
3.2 Kehykset hallinnonaloittain .....	17
4. Budjettitalouden tulot ja tasapaino vuosille 2005—2008.....	25
4.1 Budjettitalouden tulonäkymät.....	25
4.2 Budjettitalouden tasapaino.....	28
5. Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen talous kehyskaudella 2005—2008 .....	28
5.1. Rahastotalouden varat.....	28
5.2. Rahastotalous kehyskaudella 2005—2008 .....	29
5.3. Katsaus rahastojen toimintaan .....	30

LIITE Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä

## Yhteenveto

Hallituksen päätavoitteena on kehittää hyvinvointiyhteiskuntaa. Tavoitteen toteutumisen edellyttämän hyvinvoinnin rahoituksen turvaamiseksi on työllisyys- ja finanssipolitiikan onnistuminen avainasemassa. Hallitusohjelman mukainen vaalikauden kehys on mitoitettu siten, että sen tiukka noudattaminen mahdollistaa tavoitteen edellyttämien toimenpiteiden rahoituksen.

Kolmen viime vuoden ajan jatkunut hidaskasvu johti vuonna 2003 työvoiman kysynnän ja tarjonnan supistumiseen. Heikentyneen työllisyyskehityksen taustalla oli etenkin teollisuuden työpaikkojen väheneminen. Osa teollisuustyön vähenemisestä on johtunut tuottavuuden kohoamisesta ja osa kysynnän kasvun hidastumisesta. Näiden lisäksi osa muutoksesta on seurausta kansainvälisen kilpailun vielä odotettuakin kovemmassa kiristymisestä ja pyrkimyksestä siirtää tuotantoa matalampien tuotantokustannusten maihin tai lähemmäksi uusia markkina-alueita. Maailmantalouden murroksesta ja kansainvälisen työnjaon rakennemuutoksesta hyötyminen edellyttää, että poistuvan tuotannon tilalle syntyy uutta osaamiseen perustuvaa tuotantoa.

Kielteisen kehityskulun kääntämiseksi hallitus päätti vuosien 2003 ja 2004 budjeteissa työllisyyttä tukevista toimenpiteistä. Samalla hallitus tuki talouden kasvuedellytyksiä tarkoin suunnatuin menonlisäyksin tutkimukseen ja tuotekehitykseen sekä infrastruktuuri-investointeihin.

Lähi vuosina kotimarkkinoiden suhteellinen merkitys kasvaa. Suomen vaihtotaseen huomattava ylijäämä antaa tilaa kotimaisen kysynnän vahvistumiselle. Poliitiikka on kuitenkin toteutettava turvaten valtiontalouden ja koko julkisen talouden vakaa kehitys. Julkisen talouden vakaus rakentaa luottamusta, joka on välttämätöntä kotitalouksien kulutuksen kasvun ylläpitämiselle ja yritysten investointien käynnistymiselle. Suhdannekehityksen osalta talouspolitiikan keskeisin tehtävä on saavutetun luottamuksen ylläpitäminen ja vahvistaminen. Kotimaisen kysynnän pysyessä vahvana uusiin elvyttäviin päätöksiin ei nyt ole syytä, vaan politiikkaa ohjaavat ensisijassa rakenteelliset muutostarpeet.

Hallituksen kehyspäätöksen pohjana olevassa laskelmassa vuosien 2004—2008 keskimääräiseksi talouskasvuksi arvioidaan 2 ½ prosenttia vuodessa. Kuluvana vuonna ja ensi vuonna talouden ennakoitaan kasvavan hieman tätä nopeammin.

Laskelmaa talouden kehityksestä on pidettävä kansainvälisen talouskehityksen riskien vuoksi varovaisen optimistisena. Silti senkään myötä toteutuva kehityskulku ei ole sopusoinnussa hallituksen talouspoliittisten tavoitteiden kanssa: työttömyys jäisi hallituskauden lopussa yhä korkealle 7 ½ prosentin tasolle, työllisyys lisääntyisi hallituskaudella vain noin 30 000 henkilöllä ja työllisyysaste jäisi nykyiselle noin 67 ½ prosentin tasolle. Valtiontalous ei myöskään tasapainottuisi hallitusohjelmassa tavoitellulla tavalla, vaikka alijäämä suhteessa kokonaistuotantoon pienenisikin hieman vuodelle 2005 ennustetulta runsaan ½ prosentin tasolta vuoteen 2008 mennessä. Odotettu myönteinen käänne talouskehityksessä ja tähän mennessä päätetyt toimet eivät ole näillä näkymin riittäviä asetettujen talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kasvun ja työllisyyden kohentamiseksi hallitus jatkaa työn verotuksen keventämistä päättäen sitä koskevasta esityksestä, kun on tiedossa nyt tehtävän kehyspäätöksen to-

teutuminen vuoden 2005 talousarvioesityksessä. Kehysten mukaiset talousarviopäätökset ja julkisten palvelujen laatua ja tehokkuutta parantavat uudistukset ovat välttämättömiä hyvinvointiyhteiskunnan rahoituksen turvaamiseksi ja työllisyyttä tukevan veropolitiikan rahoittamiseksi.

Hallitus tukee työllisyyttä ja kilpailukykyä vahvistavan työmarkkinaratkaisun syntyä. Työllisyyden ja julkisen talouden tasapainon kannalta lähivuosien palkkakehitys on keskeisessä asemassa. Hallitus pyrkii veropoliittisiin ratkaisuihin, jotka yhdessä työmarkkinaratkaisujen kanssa voivat vahvistaa työllisyyden ja talouden kasvua.

Hallituksen veropolitiikka tähtää työvoiman kysynnän ja tarjonnan lisäämiseen sekä osaamisen ja tuottavuuden kasvun parantamiseen. Kotimaisen kysynnän pysyessä vahvana uusiin elvyttäviin päätöksiin ei toistaiseksi ole syytä, vaan politiikkaa ohjaavat ensisijassa rakenteelliset muutostarpeet. Hallitus valmistelee yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa kevään 2004 kuluessa sairausvakuutuksen rahoitusjärjestelmän uudistuksen. Myös ratkaisu matalan tuottavuuden työn kysynnän tukemisesta valmistellaan kevään 2004 kuluessa.

Talouden kasvua rajoittaa työn tarjonnan supistuminen väestön ikääntyessä. Näissä oloissa hyvinvointivaltion rahoituksen turvaaminen edellyttää tuottavuuden kasvua tukevia toimenpiteitä. Kokonaisuutena arvioiden Suomen julkinen talous ei ole riittävän hyvin varautunut edessä olevaan väestön ikääntymiseen. Valtiontalouden velkasuhde laskee hitaammin kuin vielä muutama vuosi sitten arvioitiin ja kuin väestön ikääntymisen aiheuttamat rahoituspaineet edellyttäisivät. Julkisen talouden palauttaminen kestäväälle kehitysuralle vaatii jatkossa palvelutuotannon tuottavuuden voimaperäistä nostamista ja selkeää näkemystä hyvinvoinnin kannalta tärkeimmistä julkisista palvelutehtävistä. Työllisyystavoitteen toteutuminen lisäisi talouden kasvupotentiaalia ja vakauttaisi julkista taloutta myös pitkällä aikavälillä.

\* \* \*

Tämä muistio perustuu hallitusohjelmaan, jonka mukaan kehyspäätösten yhteydessä julkaistaan arvio valtion tuloista sekä kuvaus kokonaistaloudellisista taustaoletuksista, keskipitkän ajan taloudelliseen kehitykseen vaikuttavista tekijöistä samoin kuin arviointi valtiontalouden kestävydestä. Lisäksi muistiossa esitetään itse kehyspäätöstä yksityiskohtaisempi kuvaus hallinnonalojen määrärahakehityksestä ja toimintapoliittisista linjauksista. Muistiossa esitetyt valtiontalouden rahoitusjäämä- ja velkaluvut ovat hiukan muuttuneet kehyspäätöksestä tarkistuneiden laskelmien johdosta.

Muistiossa tarkastellaan nyt ensimmäistä kertaa myös talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen taloutta, sillä jatkossa on tarkoituksena ohjata kehyspäätöksellä budjettitalouden sijasta koko valtiontaloutta.

## Ramar för statsfinanserna 2005—2008: Motiveringsmemorandum

### Sammandrag

Regeringens huvudsakliga mål är att utveckla välfärdssamhället. För att garantera den finansiering av välfärden som förutsätts för att målet kan uppnås krävs en lyckad sysselsättnings- och finanspolitik. Den utgiftsram för valperioden som har utarbetats i enlighet med regeringsprogrammet har dimensionerats så att finansieringen av de åtgärder som målet förutsätter blir möjlig om utgiftsramen iakttas noggrant.

Den ekonomiska tillväxten har varit långsam under de tre senaste åren, vilket ledde till att utbudet och efterfrågan på arbetskraft minskade år 2003. Den försämrade utvecklingen berodde i synnerhet på minskningen av arbetsplatserna inom industrin. En del av minskningen av industriarbetet har berott på produktivitetsökningen och en del på den minskade efterfrågan. Förutom dessa har en del av ändringen varit en följd av en ännu skarpare internationell konkurrens än väntat och av tendensen att flytta produktionen antingen till länder med lägre produktionskostnader eller närmare nya marknadsområden. För att världsekonomin och den internationella arbetsfördelningens strukturförändring kunde vara till nytta förutsätts att det uppkommer ny produktion som baserar sig på kunnande och som ersätter den bortfallna produktionen.

För att vända den negativa utvecklingen fattade regeringen i budgetarna för 2003 och 2004 beslut om åtgärder som stöder sysselsättningen. På samma gång stödde regeringen ekonomins tillväxtförutsättningar genom noggrant riktade utgiftsökningar för forskning, produktutveckling och infrastrukturinvesteringar.

Under de närmaste åren kommer den inhemska marknadens relativa betydelse att öka. Det avsevärda överskottet i Finlands bytesbalans ger rum åt ökad inhemsk efterfrågan. Politiken bör dock bedrivas så att en stabil utveckling av statsekonomin och hela den offentliga ekonomin garanteras. Den offentliga ekonomins stabilitet inger förtroende, vilket är nödvändigt för att ökningen av hushållens konsumtion fortsätter och företagets investeringar kommer i gång. För konjunkturutvecklingens del är ekonomipolitikens mest väsentliga uppgift att upprätthålla och förstärka det förtroende som uppnåtts. Eftersom den inhemska efterfrågan hålls på en hög nivå behövs nu inga stimulerande beslut, utan politiken styrs i första hand av strukturella ändringsbehov.

Enligt den kalkyl som utgör grunden för regeringens rambeslut uppskattas den ekonomiska tillväxten i medeltal till 2 ½ procent per år under 2004—2008. Under innevarande år och nästa år förväntas ekonomin växa lite snabbare.

Beräkningen om den ekonomiska utvecklingen bör, med hänsyn till riskerna för den internationella ekonomins utveckling, anses vara försiktigt optimistisk. Även om denna utveckling skulle ske, skulle den inte motsvara regeringens ekonomipolitiska mål: arbetslösheten skulle fortfarande förbli på en hög nivå, 7 ½ procent, vid slutet av regeringsperioden, sysselsättningen skulle öka endast med ca 30 000 personer under regeringsperioden, och sysselsättningsgraden skulle förbli på den nuvarande nivå av ca 67 ½ procent. Statsekonomin skulle inte heller balanseras på det sätt som regeringsprogrammet eftersträvar, även om underskottet i relation till totalproduktionen skulle minska något före 2008 från den nivå på ½ procent som har förutspåtts för 2005. Som det nu ser ut är den förväntade positiva vändningen i den ekonomiska ut-

vecklingen och de åtgärder som beslutats hittills, inte tillräckliga för att de finanspolitiska mål som ställts upp, skulle uppnås.

Regeringen fortsätter att lätta på beskattningen av arbete i syfte att främja tillväxten och sysselsättningen, och fattar ett beslut om det då man vet hur det rambeslut som nu skall fattas förverkligas i budgetpropositionen för 2005. Budgetbeslut som följer ramarna och reformer som förbättrar de offentliga tjänsternas kvalitet och effektivitet är nödvändiga för tryggheten av välfärdssamhällets finansiering, och för finansieringen av en sådan skattepolitik som stöder sysselsättningen.

Regeringen stöder uppkomsten av en sådan arbetsmarknadslösning som förstärker sysselsättningen och konkurrenskraften. Löneutvecklingen under de närmaste åren spelar en central roll med tanke på sysselsättningen och den offentliga ekonomins balans.

Regeringen eftersträvar sådana skattepolitiska lösningar som tillsammans med arbetsmarknadslösningarna ökar efterfrågan och utbudet på arbetskraft samt förbättrar kunnandet och produktiviteten. Eftersom den inhemska efterfrågan fortfarande hålls på hög nivå, finns det tills vidare inget behov för nya stimulerande beslut, utan politiken styrs i första hand av strukturella ändringsbehov. Under våren 2004 bereder regeringen, tillsammans med arbetsmarknadsorganisationerna, reformen av finansieringssystemet för sjukförsäkringsavgifter. Under våren 2004 bereds även ett beslut om stödandet av lågproduktivt arbete.

Den ekonomiska tillväxten hämmas av att utbudet på arbete minskar i och med att befolkningen åldras. Tryggheten av välfärdssamhällets finansiering under dessa förhållanden förutsätter åtgärder som stöder produktivitetsökning. Ur helhetssynvinkel är Finlands offentliga ekonomi inte tillräckligt väl förberedd för det kommande åldrandet av befolkningen. Statsekonomins skuldförhållande minskar långsammare än vad som uppskattades för några år sedan, och vad som förutsätts av det utgiftstryck som orsakas av befolkningsåldrandet. För att den offentliga ekonomin skall växlas in på ett hållbart utvecklingsspår krävs i framtiden en kraftfull ökning av serviceproduktionens produktivitet och en klar vision om de tjänster som är viktigast med tanke på välfärden. Uppnåendet av sysselsättningsmålet skulle öka ekonomins tillväxtpotential och stabilisera den offentliga ekonomin även på lång sikt.

\*\*\*

Denna promemoria baserar sig på regeringsprogrammet, enligt vilket man i samband med rambesluten publicerar en uppskattning om statens inkomster samt en beskrivning av helhetsekonomiska bakgrundsantaganden, av faktorer som påverkar den medelfristiga ekonomiska utvecklingen samt en bedömning av statsekonomins hållbarhet. I promemorian finns dessutom en beskrivning av förvaltningsområdenas anslagsramar och av de verksamhetspolitiska linjedragningarna. Beskrivningen i promemorian är mera detaljerad än själva rambeslutet. De i promemorian framförda siffrorna för statsekonomins finansieringsöverskott och skulder har ändrats en aning/något på grund av noggrannare kalkyleringar som gjorts efter rambeslutet.

I promemorian betraktas nu för första gången även sådana statsfonders ekonomi, som står utanför budgeten, eftersom det är meningen att rambeslutet i framtiden styr hela statsekonomin, inte enbart budgetekonomin.

## 1. Taloudellinen toimintaympäristö ja keskipitkän aikavälin talouskehitys

### 1.1 Talouden näkymät keväällä 2004

Kansainvälisen talouden näkymät ovat muuttuneet hieman myönteisemmiksi, sillä Yhdysvaltojen kokonaistuotannon kasvu nopeutui viime vuonna ja Aasian vahvan talouskasvun odotetaan jatkuvan. Myös Euroopan talous osoittaa elpymisen merkkejä.

Yhdysvaltain talouskasvu perustui lähes koko viime vuoden elvyttävän talouspolitiikan tukemaan yksityiseen kulutukseen. Loppuvuodesta kotitalouksien kysyntä hidastui. Kauan vaisuina pysyneet investoinnit piristyivät vuoden puolivälin jälkeen ja myös vientituotteiden kysyntä kasvoi. Tuotannon kasvu ylsi kolmeen prosenttiin.

Aasian talouskasvua vauhdittaa Kiina, missä kokonaistuotanto kasvaa nopeasti. Tuotannon hyvät kasvunäkymät ja matalat työkustannukset houkuttelevat maahan sijoituksia. Kasvanut kysyntä heijastuu koko Kaakkois-Aasiaan ja Japanin pitkään taantunut talous on alkanut elpyä.

Euroalueen talouskasvu on ollut suhteellisen hidasta. Alueen sisäinen kysyntä on kasvanut hitaasti ja talouden jäykkyydet ovat hidastaneet tuotantopotentiaalin kasvua. Kansainvälisen kysynnän piristyminen lisää tuotantoa myös Euroopassa, mutta kasvun tueksi vaadittaisiin aktiivista rakenteellisten uudistusten jatkamista.

Usko Yhdysvaltain kykyyn ja mahdollisuuksiin jatkaa poikkeuksellisen kevyttä rahan- ja finanssipolitiikkaa on vaihtotaseen ja julkisen talouden kasvavien alijäämien myötä heikentynyt. Kasvava epävarmuus on näkynyt dollarin heikkenemisenä ja kasvaneena kurssivaihteluna. Etenkin euro on vahvistunut, kun useiden Aasian maiden keskuspankit ovat tukiestoin pyrkineet hillitsemään valuuttojensa revalvoitumista.

Suomen talous on selvinnyt suhteellisen hyvin maailmantalouden vaikeuksista. Kotimainen kulutus on ylläpitänyt kokonaiskysyntää 2000-luvun alkuvuosina. Viennin kasvuvaikutus on ollut heikkoa. – Tänä vuonna kulutusvetoista kasvua ylläpitää ansiotason nousu, matala inflaatio sekä toteutetut veronkevennykset. Viennin ennakoidaan lisäävän kokonaistuotannon kasvua hieman viime vuotta enemmän. Investointien supistuminen näyttäisi päättyvän, kun myös tuotannolliset investoinnit alkavat vähitellen elpyä.

Keskimääräisten kuluttajahintojen odotetaan nousevan erittäin vähän mm. alkoholin hinnanlaskun ja euron vahvistumisen vuoksi.

Ensi vuonna talouden kasvun odotetaan pysyvän runsaan 2 ½ prosentin tasolla, mikäli kansainvälisen talouden myönteisempi kehitys jatkuu. Vienti lisääntyy hieman tämänvuotista enemmän ja vahvistaa talouskasvun perustaa. Kulutuksen kasvuvaikutus laskee kuluvasta vuodesta, sillä veroperusteiden muutoksista ei synny enää ylimääräistä kulutussysäystä ja käytettävissä olevien tulojen kasvu jää kuluvaa vuotta vähäisemmäksi. Investointien kasvuvaikutus lisääntyy hienoisesti.

Työttömyysasteen ennakoidaan alenevan molempina vuosina ja työllisyysasteen nousevan vähäisesti. Työvoiman lisäkysyntä kohdistuu lähinnä palvelusektorille sekä rakennusosalalle.

Kuluttajien luottamus on säilynyt suhteellisen vakaana huolimatta uutisoiduista irtisanomisista. Jatkossa irtisanomiset voivat kuitenkin hidastaa yksityistä kulutusta, jos varovaisuus alkaa lisääntyä ja säästämisaste nousta.

## 1.2 Suomen talouden muuttuva toimintaympäristö

Keskipitkällä aikavälillä Suomen kasvunäkymiä rajoittaa edessä oleva työn tarjonnan supistuminen. Mikäli ikäryhmäkohtaiset työllisyysasteet eivät nouse nykyiseltä tasoltaan ja keskimääräinen työaika jatkaa edelleen vähenemistä, talouskasvu perustuu lähivuosina ja -vuosikymmeninä yksin tuottavuuden paranemiseen.

Laman jälkeinen talouden elpyminen perustui pitkälti teollisuustuotannon ja viennin erittäin nopeaan kasvuun: teollisuustuotanto on suurin piirtein kaksinkertaistunut viimeisen vuosikymmenen aikana. 2000-luvun ensimmäisinä vuosina teollisuustuotanto on kuitenkin polkenut paikallaan maailmantalouden kehityksen heijastuessa Suomeenkin. Teollisuuden työvoima on kääntynyt laskuun.

Osa teollisuustyön vähenemisestä johtuu tuottavuuskehityksestä, mutta osa on seurausta kysynnän kasvun hidastumisesta varsinkin elektroniikkateollisuudessa. Myös kansainvälisen kilpailun kiristyminen ja pyrkimys siirtää tuotantoa lähemmäksi uusia markkina-alueita on heijastunut teollisuuden työpaikkojen määrän kehitykseen.

Maailmantalouden murroksesta hyötyminen edellyttää, että tuotantomme pystyy joustavasti siirtymään uusille alueille ja että valikoimasta poistuvien tuotteiden tilalle kehitetään uusia, paremmin kuluttajien tai investointitarvikkeita ostavien yritysten tarpeisiin soveltuvia. Suomen asema kansainvälisessä työnjaossa perustuu jatkossakin korkeaan ammattiosaamiseen sekä panostamiseen tutkimukseen ja tuotekehitykseen.

Käynnissä olevan kansainvälisen työnjaon nopean rakennemuutoksen vuoksi on mahdollista, että hyvästä kilpailukyvästä huolimatta Suomen teollisuustuotanto ja erityisesti sen työllisyys ei toivu samaa tahtia maailmantalouden elpymisen kanssa. Kun vielä maailmantalouden kehityskin on Yhdysvaltojen talouden suurien epätasapainottomuuksien vuosi epävarmaa, Suomessa on varauduttava lähivuosina teollisuuden työvoimakysynnän supistumiseen. Mikäli näin tapahtuisi, 1990-luvun lopulla tapahtunut teollisuuden työvoimakysynnän kasvu jäisi väliaikaiseksi, elektroniikka-teollisuuden nousuun liittyneeksi kehitysvaiheeksi.

Teollisuuden lisäksi trendinomainen työvoiman vähentymispaine koskee luonnollisesti alkutuotantoa, jonka työvoima on tuottavuuskehityksen myötä supistunut tasaisesti 1960-luvulta alkaen. Koska julkisen sektorin kokonaishenkilöstömäärä ei voi lisääntyä, työllisyys kasvaa jatkossa lähinnä yksityisessä palvelutuotannossa ja rajoitussa määrin rakentamisessa.

Palvelutuotannossa työllisyyskasvulle on edellytyksiä kotitalouksien ostamien palveluiden lisäksi yritystoimintaa tukevilla palveluilla. Yritykset ovat kasvavassa määrin ulkoistaneet tietojenkäsittely- yms. asiantuntijatehtäviä ja yritystoiminnan tukipalveluista onkin muodostunut keskeinen huippuosaamisen alue, jossa markkinat ovat yhä kansainvälisemmät.



1990-luvun kokemukset osoittivat, että julkisen talouden kehitys on ratkaisevassa asemassa myös talouden kasvuedellytysten näkökulmasta. Yhteiseen rahaan siirtymisen ja valtion velkakierteen oikaisun jälkeen finanssipolitiikan päähuomio on nyt kääntynyt verotukseen ja julkisten menojen oikeaan suuntaamiseen.

Suomen valtiontalous kääntyy tänä vuonna jälleen alijäämäiseksi ja valtiontalouden ennakoitaan pysyvän alijäämäisenä koko hallituskauden. Vaikka euromääräinen valtion velka kasvaakin, tämän hetken arvioiden mukaan velan suhde kokonaistuotantoon supistuu viime vuoden 44 prosentin tasolta noin 41 ½ prosenttiin vuonna 2007.

Tuloverotuksen alentamisen dynaamiset vaikutukset parantavat työllisyyttä ja vahvistavat näin julkista taloutta, mutta suotuisissakin oloissa näin korvautuu vain alle puolet suorista tulomenetyksistä. Velkaantumiskierteen estämiseksi veroalennuksiin tuleekin liittyä joko menokasvua rajoittavia toimia tai muita talouden kasvukykyä parantavia uudistuksia.

### 1.3 Kokonaistaloudellinen laskelma vuosille 2004—2008: perusvaihtoehto

Tässä muistiossa esiteltävä perusvaihtoehto perustuu tuoreeseen suhdanneennusteeseen ja marraskuussa 2003 hyväksytyyn Suomen vakaushjelman tarkistukseen, jossa esitetty yleisarvio talouden keskipitkän aikavälin kehityksestä on edelleen voimassa. Talouspolitiikan osalta arvioissa otetaan huomioon toimenpiteet, joiden vaikutus on voitu määrällisesti arvioida.

Maailmantalouden odotetaan elpyvän vuoden 2004 aikana ja kehityksen oletetaan jatkuvan peruslaskelmassa häiriöttömänä 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 lisäävän tuotantoaan enemmän Suomen ulkopuolella, lähempänä lopputuotemarkkinoita kuin kotimaassa.

Tuottavuuden arvioidaan kasvavan hieman keskimääräistä pitkän aikavälin kehitystä hitaammin. Peruslaskelmassa tuottavuus kasvaa keskipitkällä aikavälillä 2,2 prosenttia vuodessa työllisyyden kasvun painottuessa matalan tuottavuuden kasvun palvelu-aloille.

Peruslaskelman tuottavuusarviota on nykyisessä taloustilanteessa pidettävä varovaisen toiveikkaana. Riskinä on, että aiemmin tuottavuudeltaan keskimääräistä voimakkaammin kasvaneen elektroniikkateollisuuden kehitys jäisi tässä arvioitua heikommaksi ja siten koko talouden tuottavuuskehitys heikommaksi.

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäisen väestön (15—64 -vuotiaat) määrä kääntyy laskuun vuoden 2007 jälkeen. Jos työikäinen väestö jää kuitenkin eläkkeelle samanikäisinä kuin aiemmat ikäluokat, niin tällöin työvoiman tarjonta alenee jo aikaisemmin. Tämän arvioidaan olevan yhdessä korkean rakennetyöttömyyden kanssa keskeinen talouskasvua hidastava tekijä keskipitkällä aikavälillä. Vuotuisen talouskasvun odotetaan jättävän kehyskaudella keskimäärin 2 ½ prosenttiin.

Yksityisten investointien määrä on kuluneen kahden vuoden aikana supistunut talouskasvun hidastumisen ja yritysten kannattavuuden heikkenemisen myötä. Keskipit-

källä aikavälillä investointien määrän arvioidaan kääntyvän nousuun. Investointiaste säilyy peruslaskelmassa ennallaan eli hieman alle 18 prosentissa vuosina 2004—2008. Tämä on selvästi alhaisempi taso kuin aiempina vuosikymmeninä. Investointien kasvua kotimaassa rajoittaa yritysten pyrkimys vahvistaa asemiaan kansainvälisillä markkinoilla investoimalla aiempaa enemmän ulkomaille ja investointitoiminnan parantunut tehokkuus.

Julkisten investointien määrän on ennakoitu alenevan tarkastelukaudella. Vaikka kuntien investointiaste on noussut trendinomaisesti 1990-luvun puolivälistä lähtien, peruslaskelmassa kuntien oletetaan vahvistavan rahoitustasapainoaan osittain investointitahtia hidastamalla.

Kotitaloudet uskovat tällä hetkellä oman taloudellisen tilanteensa säilyvän kohtuullisen hyvänä huolimatta vallitsevaan suhdannetilanteeseen liittyvästä epävarmuudesta. Lyhyellä aikavälillä kotitalouksien ostovoimaa vahvistavat hallituksen päättämät verokevennykset ja integraatiokehityksestä aiheutuvat välilliseen verotukseen kohdentuvat alennukset.

Alhaisen korkotason vauhdittamana kotitalouksien velkaantuneisuusaste on kohonnut viime vuosien aikana yli 70 prosenttiin. Velkaantuneisuus on kuitenkin edelleen kansainvälisesti vertaillen keskimääräistä matalampi. Peruslaskelmassa yksityisen kulutuksen määrä kasvaa vuosina 2004—2008 keskimäärin 2 % vuodessa.

Kotimainen kustannuskehitys oletetaan peruslaskelmassa maltilliseksi. Funktionaalinen tulonjako säilyy muuttumattomana keskipitkällä aikavälillä. Maltillinen palkka-kehitys tukee osaltaan työllisyyden kasvua. Työllisten määrän arvioidaan kasvavan hallituskaudella noin 30 000 hengellä. Työttömyys alenee kuitenkin tätä enemmän, kun työvoiman tarjonta supistuu samalla aikavälillä 5 000 henkilöllä. Työttömyysaste on tarkasteluajanjakson lopulla 7 ½ prosenttia.

**Taulu 1. Keskeisiä talouden muuttujia 2003—2008**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2003 vuosi- muutos, %
	muutos, %						
BKT	1,9	2,7	2,7	2,5	2,4	2,4	2,5
Tuonti	0,9	3,4	4,1	3,8	3,6	3,6	3,7
Vienti	1,3	4,3	5,3	5,2	5,0	5,0	5,0
Yksityinen kulutus	3,6	2,7	2,1	1,8	1,8	1,7	2,0
Julkinen kulutus	0,7	1,4	1,4	0,9	0,8	0,8	1,1
Yksityiset investoinnit	-3,9	2,5	2,8	2,0	1,5	1,5	2,1
Julkiset investoinnit	7,1	-3,1	0,3	-0,6	-0,6	-0,6	-1,0
Yksityisen kulutuksen hinta	1,7	0,5	1,8	1,8	1,8	1,8	1,5
Työllisyys	-0,3	0,4	0,6	0,2	0,2	0,2	0,3
Työn tuottavuus <sup>1)</sup>	2,2	2,2	2,1	2,3	2,2	2,2	2,2
	taso, %						
Työttömyysaste	9,0	8,8	8,3	7,9	7,6	7,3	
Työllisyysaste (15—64 -vuotiaat)	67,3	67,5	67,8	68,1	67,9	67,9	

Vaikka kokonaistaloudellista kehitystä koskevat arviot eivät ole muuttuneet keskeisiltä osin marraskuussa 2003 hyväksytyyn vakausohjelmaan nähden, arvio valtionta-

<sup>1)</sup> Markkinahintaisen BKT:n määrän ja työllisten lukumäärän välisen suhteen prosenttimuutos

louden kehityksestä on varovaisesti parantunut. Vaikka valtion rahoitusaliäämä säilyy näillä näkymin koko loppuhallituskauden, alijäämä supistuu lievästi kauden lopulla. Muutos johtuu lähinnä syksyyn nähden korkeammista auto- ja arvonlisävero-arvioista.

Yritys- ja pääomatuloverouudistuksen ja yritystoiminnan verokilpailun oloissa on arvioitu rajoittavan yhteisöveron tuoton kasvua keskipitkällä aikavälillä. Palkkatulojen osalta oletetaan teknisesti vuosittain tehtävän veroasteikon tarkistus siten, että verotus ei kiristy valtion ja kunnallisverotuksen osalta vuosina 2006—2008. Valtion menot kehittyvät päätetyn kehityksen mukaisesti.

Työeläkkeiden rahastointia joudutaan vahvistamaan varauduttaessa eläkemenojen kasvuun väestön ikääntyessä pitkällä aikavälillä. Eläkesopimuksessa päätettiin lisätä eläkkeiden rahastointia vuodesta 2003 lähtien määrääjäksi. Tämä merkitsee korotuspaineita sekä työntekijöiden että työnantajien työeläkemaksuihin; kokonaistuotantoon suhteutettuna sotumaksut nousevat lähes ½ prosenttiyksiköllä. Soturahastojen ylijäämän odotetaan kasvavan seuraavan neljän vuoden aikana noin 3 prosenttiin kokonaistuotantoon suhteutettuna.

**Taulu 2. Julkisen talouden rahoitustasapaino ja valtionvelka, % BKT:sta**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Yhteensä	2,1	1,9	2,0	2,2	2,5	2,6
Valtio	0,3	-0,3	-0,6	-0,7	-0,5	-0,4
Kunnat	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Sosiaaliturvarahastot	2,4	2,5	2,8	3,0	3,0	3,0
Valtionvelka	44,1	43,5	42,7	42,4	41,5	40,6

Kansainvälisen talouden kasvu voi jäädä ennakoitua hitaammaksi, sillä epävarmuus Yhdysvaltojen talouden elpymisen kestävydestä on huomattava eikä euroalueen elpymisestä ole vielä kestäviä merkkejä. Kotimaisen talouskehityksen epävarmuutta lisää kotitalouksien trendinomaisesti lisääntynyt velkaantuneisuus, viime vuosien hidas tuottavuuskehitys huipputeknologia-alojen ulkopuolella ja epävarmuus tulevasta työmarkkinakehityksestä.

Lisäksi Suomelle tärkeän elektroniikkateollisuuden tulevaa kehitystä on vaikea arvioida koska tuotteiden kysynnän kehitys on vaikeasti ennakoitavissa ja ala on siirtämässä tuotantoaan halvemmän työvoiman maihin. On siis hyvin mahdollista, että talouskasvu jääkin peruslaskelmassa esitettyä hitaammaksi.

Suomen vakausohjelman tarkistuksessa arvioitiin julkisen talouden kestävyttä ns. hitaan kasvun vaihtoehdon avulla. Siinä kokonaistuotannon kasvu pysyisi seuraavan neljän vuoden ajan keskimäärin 1 ½ prosentin suuruisena ja työttömyysaste kohoaisi noin 10 prosenttiin. Julkinen talous pysyisi ylijäämäisenä koko tarkasteluperiodin ajan, mutta valtiontalouden alijäämä syvenisi ja valtion velkasuhde kääntyisi nousuun.

## 2. Talouspolitiikan linja vuosina 2005—2008

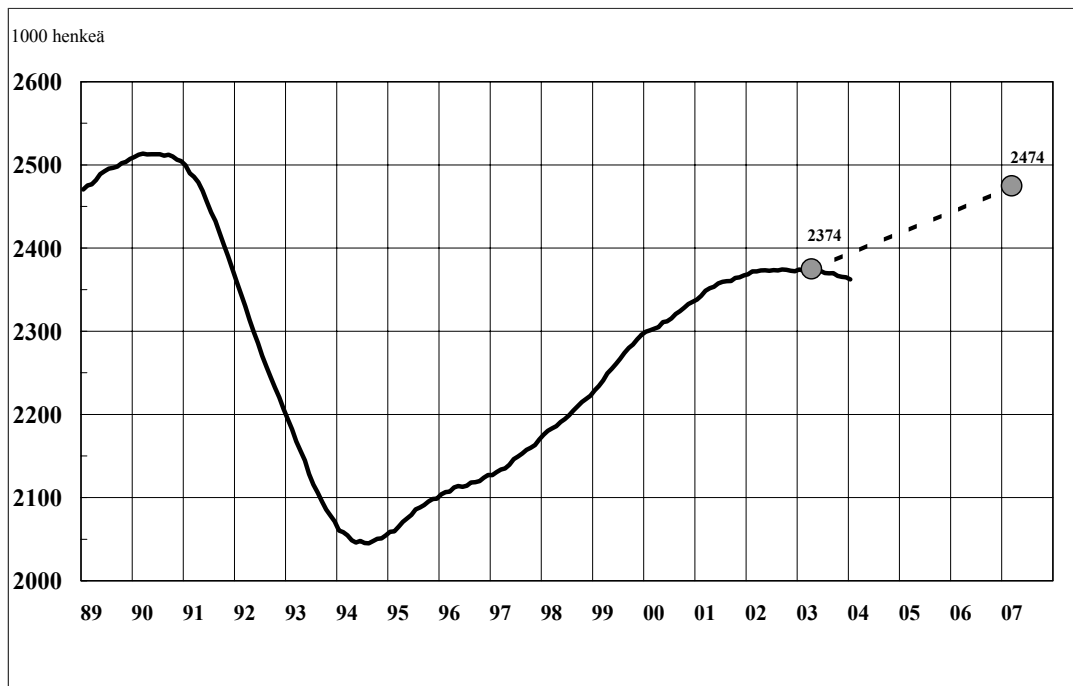
### 2.1 Talouspolitiikan keskeiset tavoitteet ja niiden toteutumisenäkymät

Hallitusohjelmassa on asetettu talous- ja työllisyyspolitiikan tärkeimmäksi tavoitteeksi työllisyyden lisääminen vähintään 100 000 hengellä vaalikauden loppuun mennessä. Vahva työllisyyskehitys on edellytys 75 prosentin työllisyysasteen saavuttamiselle seuraavan vaalikauden loppuun mennessä. Työllisyystavoitteiden saavuttaminen on puolestaan välttämätöntä hyvinvointipalveluiden ja tulonsiirtojen rahoituspohjan varmistamiseksi.

Finanssipolitiikassa tavoitteena on valtiontalouden tasapainon saavuttaminen hallituskauden loppuun mennessä. Vaikka valtion velkaa ei kehyskaudella pystyttäisikään lyhentämään, vähintään sen suhde kokonaistuotantoon olisi saatava laskemaan ennen kuin väestörakenne ratkaisevasti heikkenee. Vielä muutama vuosi sitten valtiontaloudessa tavoiteltiin 1 ½ prosentin ylijäämäsuhdetta ja sitä vastaten valtion velkasuhteen merkittävää alenemista ennen suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymistä, mutta heikentyneen talouskehityksen oloissa tavoitteesta on jouduttu tinkimään.

Viime vuosien hidas kasvu näkyi vuonna 2003 työvoiman kysynnän ja tarjonnan supistumisena (kuvio 1). Kielteisen kehityskulun pysäyttämiseksi vuoden 2003 ensimmäinen lisätalousarvio ja vuoden 2004 talousarvio laadittiin sisältämään työllisyyttä tukevat veroalennukset. Samalla talouden kasvuedellytyksiä päätettiin tukea tarkoin suunnatuin menolisäyksin. Kotimainen kysyntä ja vahvistuva kansainvälinen kehitys kääntänevät työvoiman kysynnän uudelleen kasvu-uralle vuonna 2004.

**Kuvio 1. Työllinen työvoima vuosina 1989—2003 ja työllisyystavoite, 12 kuukauden liukuva keskiarvo**



Lähde: Tilastokeskus, VM

Jatkossa talouspolitiikan keskeisin tehtävä on saavutetun luottamuksen ylläpitäminen ja vahvistaminen. Kotimaisen kysynnän pysyessä vahvana uusiin elvyttäviin päätöksiin ei toistaiseksi ole syytä, vaan politiikka suuntautuu jatkossa rakenteellisten uudistusten toteuttamiseen.

Odotettu myönteinen käänne talouskehityksessä ja päätetyt toimet eivät ole näillä näkymin riittäviä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikka edellisessä luvussa kuvattua peruslaskelmaa talouden kehityksestä on pidettävä kansainväliseen talouskehitykseen liittyvien riskien vuoksi varovaisen optimistisena, sen kuvaama kehityskulku ei kuitenkaan vastaa hallituksen talouspolitiikalle asettamia tavoitteita, koska työttömyys jäisi hallituskauden lopussa yhä korkealle 7 ½ prosentin tasolle ja, työllisyys lisääntyisi hallituskaudella vain noin 30 000 henkilöllä ja työllisyysaste jäisi nykyiselle noin 67 ½ prosentin tasolle.

Kokonaisuutena arvioiden Suomen julkinen talous ei olisi riittävän hyvin varautunut edessä olevaan väestön ikääntymiseen.

Liitteessä esitetyn kestävyystarkastelun perusteella voidaan arvioida, että julkisen talouden palauttaminen kestäväälle kehitysuralle vaatii tulevaisuudessa toimia, jotka vahvistavat julkisen talouden tasapainoa vähintään yhdellä prosenttiyksiköllä suhteessa kokonaistuotantoon. Tämä voidaan saavuttaa nostamalla voimaperäisesti palvelutuotannon tuottavuutta tai arvioimalla uudelleen julkiselle sektorille kuuluvia tehtäviä. Työllisyystavoitteen toteutuminen lisäisi talouden kasvupotentiaalia ja vakauttaisi julkista taloutta myös pitkällä aikavälillä.

## 2.2 Hallituksen toimintalinja

Työllisyyskehityksen kääntämiseksi tavoitellulle uralle hallitus jatkaa linjalla, joka yhdistää tasapainoiseksi kokonaisuudeksi kehyspäätöksillä suunnatun kurinalaisen menopolitiikan, julkisen sektorin tuottavuuden kehittämisen, veronalennukset ja työvoiman tarjontaa tukevat rakenteelliset uudistukset. Yritysten ja kotitalouksien luottamuksen säilyttämiseksi julkisten menojen kasvun hillitseminen ja niiden oikea suuntaaminen on keskeinen toimintalinja.

Hallitus on sitoutunut noudattamaan vaalikauden kehystä, joka kattaa noin 3/4 budjettitalouden menoista. Mikäli valtiontalouden alijäämä uhkaisi nousta yli 2 ¾ prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon, hallitus ryhtyy tasapainottaviin toimenpiteisiin.

Julkisen sektorin toimintaa tehostetaan hallinnonalakohtaisilla tuottavuusohjelmilla. Tuottavuutta ja tehokkuutta parannetaan rakenteita ja toimintatapoja uudistamalla, tietotekniikan käytöllä ja tehostamalla yleishallinnon toimintoja sekä yksityisen palvelusektorin tehokkaammalla hyväksikäytöllä julkisten palveluiden tuottamisessa. Kuntasektoria voidaan tehostaa palvelurakenteita uudistamalla, seutuyhteistyöllä ja verkottumisella sekä uusilla palveluiden toimintamalleilla.

Ansiotulojen verotusta on kevennetty yhteensä noin miljardilla eurolla vuoden 2003 ensimmäisen lisätalousarvion ja vuoden 2004 talousarvion yhteydessä. Päätökset ovat arvioiden mukaan vahvistaneet työllisyyttä 10 000—20 000 henkilöllä suhteessa tilanteeseen, jossa niitä ei olisi toteutettu.

Hallituksen veropolitiikka tähtää työvoiman kysynnän ja tarjonnan lisäämiseen sekä osaamisen ja tuottavuuden kasvun parantamiseen. Hallitus valmistelee kevään 2004 kuluessa matalan tuottavuuden työn kysyntää tukevan ratkaisun sekä yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa ratkaisun sairausvakuutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamiseksi.

Hallitus päättää tulevasta veropolitiikasta, kun voidaan, arvioida miten nyt tehtävä kehyspäättös on toteutunut talousarviokäsittelyssä ja miten julkisen talouden rakenteellinen uudistaminen edistyy. Kehysten mukaiset talousarviopäätökset ja julkisten palvelujen laatua ja tehokkuutta parantavat uudistukset ovat välttämättömiä hyvinvointiyhteiskunnan rahoituksen turvaamiseksi ja työllisyystavoitteen toteuttamisen edellyttämän veropolitiikan rahoittamiseksi.

Työllisyyskehityksen vahvistaminen ei ole yksin talouspolitiikan varassa vaan se on läpikäyvä tavoite kaikilla yhteiskuntapolitiikan lohkoilla. Vakauteen tähtäävän talouspolitiikan ohella hyvää työllisyyskehitystä tuetaan koulutuspolitiikalla, tutkimus- ja kehitys- sekä muilla kasvupanostuksilla, tukemalla maltillisten palkkaratkaisujen syntymistä, uudistamalla työelämää, työvoimapolitiikkaa ja hyvinvointi- ja eläkejärjestelmiä ja tasapainoisella aluepolitiikalla. Lisäksi hallitus vahvistaa talouskasvua ja työllisyyttä poikkihallinnollisilla politiikkaohjelmilla, erityisesti työllisyys- ja yrittäjyysohjelmilla.

Osana hallituksen rakennepolitiikkaa päätetään toimista, jotka nopeuttavat työuran alkuun pääsemistä. Korkeakouluopintojen suorittamista tehostetaan panostamalla voimakkaasti opetuksen ja opintojen ohjauksen kehittämiseen, tutkintorakenteen uudistamiseen ja muihin opintoja vauhdittaviin toimiin. Opintotukea kehitetään ripeään valmistumiseen kannustavaksi: opintolainajärjestelmää parannetaan ja valtio antaa tukea lainojen takaisinmaksulle.

Työllistymisen kannustimia on parannettu tämän vuoden alusta lieventämällä puolison tulojen yhteensovitusta työmarkkinatuen kanssa sekä korottamalla työmarkkinatuen ja kuntouttavan työtoiminnan ylläpitokorvausta. Samalla hallitus on käynnistänyt valmistelun, joka tähtää enimmäiskeston määrittelyyn passiivisena tukena maksettavalla työmarkkinatuella.

Hallituksen talouspolitiikka perustuu suomalaisen sopimusyhteiskunnan rakenteiden vahvistamiseen ja niiden hyväksikäyttämiseen. Sekä työllisyyden että julkisen talouden tasapainon kannalta lähivuosien palkkakehitys on keskeisessä asemassa. Myös hallituksen veropoliittinen liikkumavara riippuu siitä, miten tulevat palkkaratkaisut tukevat työllisyyttä.

### **2.3 Talouskehitys vuosina 2004—2008: tavoitevaihtoehto**

Luvussa 1.3 kuvattu peruslaskelma perustui kansainvälistä talouskehitystä koskeviin oletuksiin ja tältä pohjalta rakennettuun arvioon kotimaisesta talouskehityksestä supistuvan työvoimatarjonnan oloissa. Talouspolitiikan osalta arvioissa otettiin huomioon toimenpiteet, joiden vaikutus on voitu määrällisesti arvioida. Laskelma viittaa siihen, että hallituksen tavoitteet työllisyyden ja valtiontalouden tasapainon osalta eivät toteudu näköpiirissä olevan talouskehityksen oloissa.

Työllisyyttä ja valtiontaloutta koskevat tavoitteet on kuitenkin saavutettavissa, mikäli talouskasvua voidaan vahvistaa sekä työvoiman tarjontaa ja työllistymisen edellytyksiä parantaa. Hallituksella on käynnissä useita tähän liittyviä hankkeita. Mikäli talouden kasvuvauhtia onnistutaan nostamaan keskimäärin runsaaseen 3 prosenttiin vuodessa, valtiontalouden alijäämästä päästäisiin eroon ja suotuisan kehityksen oloissa työllisyystavoitekin olisi saavutettavissa.

Tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että uudistuksia toteutetaan määrätietoisesti ja etteivät kansainväliseen kehitykseen liittyvät uhat toteudu. Maltillinen palkkakehitys tukisi tavoitteiden toteutumista.

Liitteessä esitetyn laskelman mukaan julkisen talouden edellytykset rahoittaa kasvavat eläke- ja hoivamenot myös pitkällä aikavälillä ovat kohtuulliset edellyttäen, että työllisyystavoite saavutetaan.

### **3. Valtiontalouden kehys vuosille 2005—2008**

#### **3.1 Vaalikauden kehys**

Toukokuussa 2003 valtioneuvoston päättämä ja eduskunnalle selontekona annettu vaalikauden kehys – kehykseen kuuluvien menojen kokonaismäärä – on voimassa koko hallituskauden. Vuosille 2005—2007 päätettyä menotasoa on maaliskuussa 2004 tehdyllä kehyspäätöksellä tarkistettu teknisesti aiemman kehyspäätöksen mukaisesti vastaamaan vuoden 2005 hinta- ja kustannustasoa sekä budjetin rakenteessa tapahtuvia muutoksia.

Osaan vaalikauden kehyksen menoista, kuten esim. EU:n tukien ja ohjelmien menoihin sekä kehitysapumenoihin on jo alun perin sisällytetty arvio kustannustason noususta. Muilta osin vuosille 2004—2007 päätettyä vaalikauden kehystä on tarkistettu hinta- ja kustannustason osalta. Hintatason tarkistuksessa on käytetty korjaustekijöinä vuodelle 2005 ennakoitua 1,8 prosentin kuluttajahintojen nousua, 1,5 prosentin kotimarkkinoiden perushintaindeksin nousua ja 2 prosentin rakennuskustannusindeksin kohoamista. Ansiotasoindeksin arvioidaan kohoavan 3,5 prosenttia ja kuntien valtionosuusindeksin 3,1 prosenttia. TEL-indeksiin sidottujen menojen hintakorjausprosenttina on käytetty 1,3 ja KEL-indeksiin sidottujen menojen 0,8 prosenttia.

Lakisääteiset etuustasojen tarkistukset sekä turvallisuuspoliittiseen selontekoon pohjautuva kustannustason tarkistus on laskettu kokonaiskehyksen korotukseen täysimääräisenä. Kuntien valtionosuuksien kustannustason arvioitu nousu on laskettu korotukseen 75 prosenttisesti. Kustannusten nousun ja aiempien kustannustasoarvioiden tarkistumisen perusteella vaalikauden kehyksen taso vuodelle 2005 nousee 442 milj. euroa, josta 214 milj. euroa on lakisääteistä kustannustason korjausta. Vuoden 2005 kehykseen sisältyy lakisääteisesti indeksitarkistettavia menoja yhteensä noin 11 ½ mrd. euroa.

**Taulu 3. Vaalikauden kehys, milj. euroa**

	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008
<b>Vaalikauden kehys (22.5. 2003) vuoden 2004 hintatasossa</b>	<b>28 049</b>	<b>28 311</b>	<b>28 534</b>	<b>28 647</b>	–
Kustannustasotarkistus	–	442	445	447	–
Rakennetarkistukset ja teknisten virheiden korjaukset	–	82	43	43	–
<b>Vaalikauden tarkistettu kehys vuoden 2005 hintatasossa</b>	<b>–</b>	<b>28 835</b>	<b>29 022</b>	<b>29 137</b>	<b>29 425</b>

Edellä kerrotuin perustein vaalikauden kehysten tekniset tarkistukset nostavat kehysten kokonaistasoa 524 milj. euroa vuodelle 2005, 488 milj. euroa vuodelle 2006 ja 490 milj. euroa vuodelle 2007 toukokuussa 2003 päätetyltä tasolta. Keskeinen osa rakennemuutoksista johtuu budjetoitiperusteen (brutto-/nettobudjetointi) muutoksista, jolloin budjetin tuloarvioihin kirjataan vastaava lisäys tai vähennys. Pääosa menojen noususta johtuu hinta- ja kustannustason tarkistuksesta.

Teknisesti tarkistettu vaalikauden kehys on 28 835 milj. euroa vuodelle 2005, 29 022 milj. euroa vuodelle 2006 ja 29 137 milj. euroa vuodelle 2007. Hallitusohjelma painottaa menojen kasvua vaalikauden ensimmäisinä vuosina: vuonna 2004 kehysmenojen volyyymi kasvaa 4,5 % ja vuodelle 2005 kasvua on lähes prosentti. Kehysmenojen volyymin kasvu hidastuu vaalikauden lopulla vajaaseen ½ prosenttiin. Seuraavalle vaalikaudelle ulottuvassa vuoden 2008 kehyksessä menovolyymin kasvuun sisältyy mm. liikenneinvestointihankkeiden rahoitusta.

Vaalikauden kehysten ulkopuolelle jäävät hallitusohjelman mukaan työllisyyskehityksestä suoraan riippuvat menot kuten työttömyysturvamenot, asumistuki sekä budjettisiirrot Kansaneläkelaitokselle. Näiden menojen suuruudeksi arvioidaan 4,1 mrd. euroa vuodelle 2005. Kehyskaudella menovolyymin arvioidaan lievästi alenevan. Talouskehitys ja mm. työttömyyden kehitys vaikuttavat arvioon. Kokonaisuutena vaalikauden kehysten ulkopuolelle jäävien muiden kuin korkomenojen määrän arvioidaan pysyvän noin 6,6 mrd. eurossa koko kehyskauden.

**Taulu 4. Kehysten ulkopuoliset menot, milj. euroa vuoden 2005 hintatasossa**

	2004*	2005	2006	2007	2008
Työttömyysturvamenot, asumistuki ja siirto Kansaneläkelaitokselle	4 010	4 111	4 080	4 053	4 038
Veronkevennysten kompensatiot kunnille	472	483	483	483	483
EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot*	1 176	1 186	1 218	1 183	1 182
Veikkausvoittovaroja ja RAY:n tuloutusta vastaavat menot*	783	793	803	816	827
Finanssisijoitukset	73	70	64	64	64
Korkomenot	2 782	2 771	3 028	3 089	3 275
<b>Yhteensä</b>	<b>9 293</b>	<b>9 414</b>	<b>9 677</b>	<b>9 686</b>	<b>9 868</b>

\* Käyvin hinnoin

Korkomenojen arvio kehyskauden alkuvuosille on hieman alentunut edelliseen kehyspäätökseen verrattuna pääasiassa matalan markkinakorkotason johdosta. Korko-



menojen arvioidaan kääntyvän nousuun kehyskaudella markkinakorkojen ennakoitun nousun ja valtion velkakannan kasvun seurauksena.

### 3.2 Kehykset hallinnonaloittain

Vaalikauden kehyksessä päätetty menojen enimmäismäärä sisältää paitsi varsinaisen budjetin määrärahat myös varautumisen mahdollisiin lisätalousarvioihin. Valtiontalouden kehysten valmistelussa vuosille 2005—2008 on lähdetty vaalikaudelle tehdystä kokonaismenolinjauksesta. Hallinnonaloille vahvistetut kehykset ovat taulun 5 mukaiset.

Vaalikauden kehyksen mahdollistamaa menotasoa ei ole kokonaan jaettu hallinnonaloille vaan jakamattomaksi varaukseksi jää 342 milj. euroa vuodelle 2005, 259 milj. euroa vuodelle 2006 ja 255 milj. euroa vuodelle 2007 lisätalousarviota ja muita yllättäviä määrärahatarpeita varten. Seuraavaan vaalikauteen kuluvan vuoden 2008 jakamattomaksi varaukseksi on merkitty 302 milj. euroa.

Nyt hyväksytty jakamaton varaus on tasoltaan samankokoinen tai pienempi kuin vuodelle 2004 eduskunnan käsittelyn jälkeen jäänyt 316 milj. euron varaus. Jakamattoman varauksen mitoituksessa on tällä kertaa jouduttu varautumaan myös siihen, että uudet tulosopimukset tulevat aiheuttamaan menotarpeita. Viimeksi tulosopimusten valtion menoja ensimmäisenä sopimusvuonna lisäävä vaikutus oli noin 120 milj. euroa. Kuluvan vuoden osalta tulosopimuksen kustannusvaikutukset saatettiin sisällyttää jo vaalikauden kehykseen, koska ne olivat silloin jo tiedossa. Nyt tilanne on toinen, koska voimassaolevat sopimukset päättyvät vasta helmikuussa 2005.

**Taulu 5. Valtiontalouden kehykset hallinnonaloittain vuosille 2005—2008, milj. euroa vuoden 2005 hinta- ja kustannustasossa**

Hallinnonala	2005	2006	2007	2008
23. Valtioneuvoston kanslia	46	54	45	44
24. Ulkoasiainministeriö	815	877	937	939
25. Oikeusministeriö	660	678	671	663
26. Sisäasiainministeriö	1 370	1 358	1 366	1 375
27. Puolustusministeriö	2 139	2 204	2 179	2 205
28. Valtiovarainministeriö	5 735	5 778	5 857	5 979
29. Opetusministeriö	5 795	5 841	5 868	5 807
30. Maa- ja metsätalousministeriö	1 809	1 818	1 757	1 784
31. Liikenne- ja viestintäministeriö	1 679	1 519	1 428	1 551
32. Kauppa- ja teollisuusministeriö	901	903	912	924
33. Sosiaali- ja terveysministeriö	6 139	6 356	6 509	6 530
34. Työministeriö	1 052	1 027	1 016	995
35. Ympäristöministeriö	249	246	235	224
Valtiontalouden kehykset yhteensä	28 493	28 763	28 882	29 123
Jakamaton varaus	+342	+259	+255	+302
<b>Vaalikauden kehys</b>	<b>28 835</b>	<b>29 022</b>	<b>29 137</b>	<b>29 425</b>

Mahdollisuus varautua tulevia yllättäviä menotarpeita varten jakamattoman varauksen puitteissa supistui merkittävästi, kun vuoden 2003 lopulla tilastojen valmistuttua ilmeni, että kuntien valtionosuustehtävien menot olivat lisääntyneet nopeammin kuin valtion kunnille maksamat valtionosuudet. Kuntien valtionosuuslainsäädännön mukaan valtion ja kuntien välinen kustannustenjakoa palautetaan määräajoin tasolle, joka vallitsi lain voimaan tullessa. Lainsäädännön nojalla kunnille tulisi tällä perusteella

maksaa vuoden 2005 alusta valtionosuuksien lisäystä vuositasolla 295 milj. euroa, mihin ei oltu kehyksessä varauduttu. Hallitus on päättänyt esittää kustannustenjaon tarkistukseen perustuvan valtionosuuskorotuksen jaksottamista vuosille 2005—2008. Näin menetellen jakamatonta varausta jää noin 140 milj. euroa vuosina 2006—2007, kun otetaan huomioon vuoden 2005 tuloratkaisun aiheuttama menopaine.

Lisätalousarvioiden menot, jotka luetaan kehyksen piiriin, ovat viime vuosina olleet keskimäärin nyt päätettyä jakamatonta varausta suuremmat. Kehyksessä pysyminen tulee olemaan haasteellista ja vaatii menonlisäysten rahoittamista nykyisiä menoja uudelleen kohdentamalla.

\*\*\*

**Valtioneuvoston kanslia** toimii Suomen EU:n puheenjohtajuuden sisällöllisen valmistelun koordinoijana. Teknisiä kokousvalmisteluja varten perustetaan erillinen EU-puheenjohtajuussihteeristö, joka sijoitetaan valtioneuvoston kanslian yhteyteen. Puheenjohtajuuden hoidon edellyttämiin eri hallinnonalojen kustannuksiin on varauduttu koordinoitusti valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön hallinnonalalla.

Puoluetoiminnan tukeen on varattu lisäystä vuonna 2006 tasavallan presidentin vaalien ja vuonna 2007 eduskuntavaalien järjestämistä varten.

**Ulkoasiainministeriön** hallinnonalalla panostetaan kehyskaudella Schengen- ja maahanmuuttokysymyksiin. Vuoteen 2006 mennessä otetaan käyttöön EU:n yhteinen viisumitietojärjestelmä VIS, joka edellyttää myös investointeja.

Valtioneuvoston vahvistaman kehityspoliittisen ohjelman kantavia periaatteita ovat sitoutuminen YK:n vuosituhajulistuksen ja Monterreyn kehitysrahoituskonferenssin sitoumusten toteuttamiseen. Hallitusohjelman mukaisesti Suomi kasvattaa kehitysyhteistyömäärärahoja tavoitteena nostaa niiden osuus 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta vuoteen 2010 mennessä yleinen talouskehitys kuitenkin huomioonottaen. Valtioneuvoston kehyspäätöksessä on varauduttu varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahojen noin 125 milj. euron kasvuun vuodesta 2005 vuoteen 2008 siten, että määrärahat ovat 463 milj. euroa vuonna 2005 ja 588 milj. euroa vuonna 2008. Hallituksen tavoitteena on suunnata 0,15 prosenttia bruttokansantulosta vastaava summa vähiten kehittyneille maille. Pitkäaikaisissa yhteistyömaissa tuetaan maiden omien köyhyyden vähentämisstrategioiden toteuttamista.

**Oikeusministeriön** toimintaprosessien ja rakenteiden kehittämällä sekä muilla tuottavuuden parantamiseen tähtävillä toimilla on tarkoitus luoda liikkumavaraa hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseen ja resurssien kohdentamiseen yhteiskunnan kannalta tärkeimpiin tehtäviin. Koko oikeusturvasektorilla arvioidaan kattavasti, kohdistuvatko resurssit kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta oikein, ovatko organisaatorakenne, palveluverkosto ja toimintaprosessit tehokkaita ja hyödynnettävää tietotekniikan mahdollisuuksia järkevästi.

Kehyslaskelmiin sisältyvistä varsinaisista sopeuttamis- ja säästötoimista voidaan esimerkkinä mainita käräjäoikeusorganisaation kehittäminen ja rikosoikeudenkäyntimenettelyn uudistaminen. Suunnittelukauden aikana tavoitteena on lakkauttaa 8—10 käräjäoikeutta ja muodostaa suurempia käräjäoikeuksia. Rikosoikeudenkäyntime-

nettelyn uudistamiseen on kehyslaskelmissa varauduttu vuoden 2005 alusta, jolloin istuntokäsittelyn lisäksi otettaisiin käyttöön erityinen kansliakäsittely, millä lisättäisiin käräjäoikeuksien tuottavuutta ja taloudellisuutta.

Esimerkkeinä sopeuttamis- ja säästötoimin mahdollistuvista uudistuksista voidaan mainita uusi tuomarikoulutusjärjestelmä sekä rikosoikeudenkäyntimenettelyn uudistamisessa vapautuvien syyttäjäresurssien kohdentaminen talousrikosasioiden ja muiden laajojen juttujen käsittelyn nopeuttamiseen.

**Sisäasiainhallinnon** päätoimintalinjat ovat sisäisen turvallisuuden tason säilyttäminen, alueellisen kehityksen tasapainottaminen ja kuntahallinnon toimintakyvyn turvaaminen.

Sisäisen turvallisuuden tason säilyttämiseksi ennakoidaan tulevaa kehitystä ja vaikutetaan laajasti sisäisen turvallisuuden eri osa-alueisiin ja niiden ongelmiin mm. valmistelemalla hallitusohjelmassa tarkoitettu sektorirajat ylittävä, sisäistä turvallisuutta käsittelevä ohjelma. Tässä yhteydessä linjataan sisäisen turvallisuuden tason tavoitteet, toimenpiteet ja tarvittavat voimavarat. Ohjelmassa käsitellään myös muut siihen hallitusohjelman mukaan liittyvät kysymykset. Hallitusohjelmaan liittyvästä turvallisuuteen suunnattavasta määrärahalisäyksestä on kohdennettu aiemman kehyspäätöksen mukaisesti 3,2 milj. euroa vuodelle 2005 ja muille vuosille 1,3 milj. euroa.

Vuoden 2005 alusta käynnistyvän Kainuun hallintokokeilun johdosta kootaan eri pääluokista kokeilualueelle kohdentuviksi arvioitu määräraha sisäasiainministeriön pääluokkaan. Tehtävät ja käyttötarkoitukset, joita määrärahan kokoaminen koskee, on lueteltu Kainuun hallintokokeilusta annetussa laissa. Kainuun hallintokokeilun johdosta sisäasiainministeriön pääluokkaan siirtyy muista pääluokista yhteensä noin 39 milj. euroa. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalta Kainuun hallintokokeiluun on varauduttu siirtämään eräitä perustienpidon ja joukkoliikenteen määrärahoja ja työministeriön hallinnonalalta työvoimapolitiikan määrärahoja. Määrärahoja siirtyy myös maatalousministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön ja ympäristöministeriön pääluokista. Rakennerrahastojen osalta Kainuun hallintokokeilusta annetun lain mukaan kokeilualueelle kohdentuvaksi arvioitu osuus rakennerrahasto-ohjelmien valtion rahoitusosuudesta siirretään rakennerrahastovaroja käyttävien ministeriöiden pääluokista kunkin maksuviranomaisen pääluokkaan.

Sisäasiainministeriön kunta-asiat käsitellään keskitetysti erillisessä peruspalveluohjelmamuistiossa.

**Puolustusministeriön** hallinnonalan menokehyksiin on tehty puolustuspoliittiseen selontekoon perustuva 16,6 milj. euron kustannustasotarkistus vuoden 2005 hintatasoon. Hallinnonalan arvonlisäveromenojen vuosien 2005—2008 rahoitusvajetta on korjattu yhteensä noin 89 milj. eurolla. Muihin hallinnonalan määrärahoihin on kohdistettu säästötoimenpiteinä yhteensä noin 44 milj. euron vähennykset vuosina 2005—2008. Tämän lisäksi puolustusmateriaalihankintojen maksatuksia on siirretty 40 milj. euroa vuodelta 2005 vuodelle 2006, 20 milj. euroa vuodelta 2006 vuodelle 2007 ja 26 milj. euroa vuodelta 2007 vuodelle 2008.

Puolustusministeriön hallinnonalan vuosien 2005—2008 kehysrahoitus jää jossain määrin alle vuoden 2001 puolustusselonteon rahoitustason. Säästötoimenpiteet ja maksatusten lykkäykset aiheuttavat sen, että eräitä puolustusmateriaalihankintoja

joudutaan myöhentämään suunnitellusta aikataulusta. Hallinnonalan menokehyksessä arvonlisämenoihin käytettävissä olevan määrärahan riittävyys turvaamiseksi puolustushallinnossa joudutaan tarkistamaan kaikkia toimintamalleja ottaen huomioon niiden vaikutukset hallinnonalan kokonaismenokehykseen.

Puolustuskyvyn edellyttämän suorituskyvyn kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi puolustusbudjetista pyritään käyttämään noin kolmannes materiaalihankintoihin. Vuosien 2005—2008 talousarvioihin on tarkoitus esittää kuusi uutta puolustusmateriaalihankintojen tilausvaltuutta, yhteismäärältään noin 1 282 milj. euroa, joista aiheutuu valtiolle menoja vuosina 2005—2008 yhteensä noin 681 milj. euroa. Kotimaisen puolustusmateriaaliteollisuuden tuotantoedellytykset ja työllisyys pyritään turvaamaan riittävillä kotimaisilla tilauksilla ja tuotekehityshankkeilla.

Rauhanturvaamistoiminnan kalusto- ja hallintomenoihin tarkoitettut määrärahat on mitoitettu Suomen rauhanturvajoukkojen nykyisten vahvuuksien ja tehtävävaatimusten mukaisesti, ja niissä ei ole otettu huomioon EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisestä ja uusista rauhanturvaamisoperaatioista mahdollisesti aiheutuvia lisämenoja.

**Valtiovarainministeriön** hallinnonalalla valtion eläkemenojen volyymi kasvaa keskimäärin 2,1 % vuodessa. Valtion eläkemenot ovat 3,1 mrd. euroa vuonna 2005.

Kehyslaskelmissa on varauduttu siihen, että maksut EU:lle olisivat 1,05 prosenttia EU:n yhteenlasketusta bruttokansantulosta (maksatukset) ja Suomen maksuosuus olisi 1,6 prosenttia. Hallituksen helmikuussa 2004 ottamassa kannassa komission rahoituskehysä 2007—2013 koskevaan tiedonantoon puolletaan EU:n rahoituskehysten tasoksi enintään 1,1 % bruttokansantulosta (sitoumukset). Koska maksatukset ovat selkeästi olleet sitoumuksia pienemmät, arvioidaan kehysvarauksen 1,05 prosentin taso realistiseksi. Maksujen EU:lle arvioidaan olevan 1,6 mrd. euroa vuonna 2005.

**Opetusministeriön** hallinnonalalla koulutus- ja tiedepolitiikan painopisteitä ovat koulutusjärjestelmän tehokkuuden lisääminen, lasten ja nuorten tukeminen ja ohjaus sekä aikuisten koulutusmahdollisuuksien parantaminen sekä korkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyön vahvistaminen. Nuorten siirtymistä koulutukseen ja koulutuksesta työelämään nopeutetaan kehittämällä opiskelijavalintoja ja koulutuksen läpäisyä sekä vähentämällä moninkertaista koulutusta. Nuorten syrjäytymisen ehkäisyä jatketaan.

Kulttuuripolitiikan painopisteitä ovat taide- ja taiteilijapoliittisen periaatepäätöksen mukaisesti taiteilijoiden toimintaedellytysten edistäminen, taide- ja kulttuuripalveluiden saavutettavuuden turvaaminen, lastenkulttuurin tukeminen ja taidelaitosjärjestelmän kehittäminen.

Liikunta- ja nuorisopolitiikan painopisteitä ovat lasten ja nuorten liikuntakasvatuksen edistäminen, aikuisten, ikääntyvien ja erityisryhmien terveyden ja toimintakyvyn edistäminen, liikunnan eettisen pohjan vahvistaminen sekä lasten ja nuorten turvallinen kasvuympäristö.

Yliopistojen perusrahoitusta vahvistetaan valtion tiede- ja teknologianeuvoston suositusten pohjalta hallitusohjelman yhteydessä sovittujen lisäysten puitteissa. Toimintamenorahoitus kasvaa kehyskaudella yhteensä 60 milj. eurolla. Kehyskaudella to-

teutetaan korkeakoulujen opintoaikojen lyhentämisen toimenpideohjelmaa, jolla edistetään tutkinnon suorittamista tavoiteajassa.

Suomen Akatemian tutkimusmäärärahoja koskeva myöntämisvaltuutta on varauduttu lisäämään kehyskaudella 35 milj. eurolla. Julkisen tutkimusrahoituksen tasokorotuksella vahvistetaan tutkimus- ja tuotekehitystoimintaa osana tietoyhteiskuntaohjelmaa.

Kehyksessä on varauduttu lisäämään myös ammatillisen lisäkoulutuksen määrärahoja 6 milj. eurolla ja aikuisten koulutustason kohottamisohjelman (NOSTE) rahoitusta kuluvan vuoden 19,5 milj. eurosta 37,5 milj. euroon vuonna 2007, jolloin ohjelman toteutus päättyy.

Museoviraston toimintamäärärahaa on tarkoituksena lisätä Suomen merimuseon uudelleen sijoittamista koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen johdosta.

Veikkausvoittovarojen kertymän arvioidaan kasvavan kehyskaudella vuosittain keskimäärin 1 ½ %. Veikkausvoittovarojen käyttöä tieteen, taiteen, liikunnan ja nuorisotyön edistämiseen koskevan ns. jakosuhdelain mukaisesti kirjastojen valtionosuuksien kattaminen osin veikkausvoittovaroilla puretaan viimeistään vuonna 2012, mikä kasvattaa taiteen, liikunnan ja nuorisotyön rahoitusta veikkausvoittovaroista. Taiteen rahoitus kasvaa kehyskaudella 22 %, liikunnan 19 % ja nuorisotyön 27 %.

Opetuksen valtionosuusasiat käsitellään kokonaisuutena peruspalveluohjelmamuistiossa.

**Maa- ja metsätalousministeriön** hallinnonalalla EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen tavoitteena on markkinasuuntautuneisuuden lisääminen poistamalla tukien ja tuotannon välinen kytkentä kokonaan tai osaksi, suorien tukien leikkaaminen ja leikattavien varojen siirtäminen maaseudun kehittämistoimiin. Uudistus korostaa myös mm. elintarviketurvallisuutta, laatu- ja ympäristökysymyksiä ja viljelijöiden tulojen vakiinnuttamista. Uudistamiseen liittyvät EU:n kokonaan rahoittamat tulotuet kasvavat kehyskauden aikana asteittain 41 milj. euroa vuodesta 2004 vuoteen 2008, jolla kompensoidaan maataloustuotteiden hintojen alentamista. Maatalouden kansallinen tuki on vakaannutettu vuoden 2004 tasolle. Tarkoitus on, että osa kansallisesta tuesta käytetään luonnonhaittakorvauksen yksikkötason korotuksesta johtuviin menoihin ja osa ympäristötuen kansallisen lisäosan rahoittamiseen. Ympäristötukisopimukset viljelijöiden kanssa tehdään tulosopimuksen mukaisesti nykytasoisina seuraavalle kaudelle. Vuonna 2003 sovitun EU:n yhteisen maatalouspolitiikan muutoksen toimeenpanon edellyttämät hallintomenot rahoitetaan kehysten puitteissa.

Kehysten hyväksymisen yhteydessä on päätetty, että osasta Maatilatalouden kehittämisrahaston myöntämästä lainoituksesta luovutaan ja siirrytään myöntämään korkotukilainoja. Tämä mahdollistaa sen, että maa- ja puutarhatalouden rakennekehityksen edellyttämien maa- ja puutarhatalouden ja maaseutuelinkeinojen investointien ja omistajavaihdosten rahoitus voidaan kohtuullisessa määrin turvata.

Maaseudun kehittämiseen varatuilla voimavaroilla voidaan turvata nykyiset kehittämistoimenpiteet tavoite 1-alueella.

Kansallinen metsäohjelma 2010:n toteuttamisen jatkamista varten on varattu täysimääräinen rahoitus. Nuoren metsän hoitoon, energiapuun korjuuseen sekä haketu-

seen on varattu lisärahoitusta. Kehyksissä on lähdetty siitä, että Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien rahoittamisessa siirrytään kaikilta osin bruttobudjettiin.

**Liikenne- ja viestintäministeriön** hallinnonalan määräraha on vuoden 2004 talousarviossa 1 778 milj. euroa, mikä on poikkeuksellisen iso eräiden suurten liikennehankkeiden käynnistyttyä edellisinä vuosina. Vuoden 2005 määrärahaehitys on 1 679 milj. euroa ja vuonna 2007 määrärahaehitys on 1 428 milj. euroa, jolloin edellisen hallituksen aloittamat suuret liikennehankkeet on jo pääosin rahoitettu ja muita liikennehankkeita voidaan aloittaa.

Liikenneväyläpolitiikkaa valmisteleva ministeriryöryhmä jätti 11.2.2004 mietintönsä, jossa ehdotetaan linjauksia vuosille 2004—2013. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan määrärahaehyksissä on varauduttu työryhmän ehdotusten rahoittamiseen siltä osin kuin linjauksia on tarkoitus toteuttaa vuoteen 2007 ulottuvan hallituskauden aikana. Kun tällä vaalikaudella aloitettujen isojen liikennehankkeiden toteuttaminen ja rahoittaminen ulottuu myös tuleville vaalikausille, hallitus on rajannut tuleville hallituksille jäävän rahoitusvastuun noin 1 200 milj. euroon (ilman arvonlisäveroa 984 milj. euroa). Merkittävimmät vaalikaudella aloitettavat liikennehankkeet ovat Muurla—Lohja -moottoritien rakentaminen (ns. elinkaarimalli), Hakamäentien rakentaminen, Ilmalan ratapihatyöt, Tornion meriväylän syventäminen, Raahen meriväylän syventäminen sekä Seinäjoki—Oulu-radon parannustyöt. Elinkaarimallilla tarkoitetaan valtion ja hankkeen toteuttajan pitkäaikaista sopimusta, joka sisältää velvoitteen tien rakentamiseen ja ylläpitämiseen. Muurla—Lohja -moottoritiehankkeessa valtion suorittamat maksusuodet ajoittunevat 25 vuodelle. Perustienpidon ja perusradanpidon määrärahatasoa on tarkoitus nostaa 13,7 milj. eurolla.

**Taulu 6. Liikenneinvestointien rahoitus vaalikausittain, milj. euroa**

	<i>Maksavat hallitukset</i>		
	Pääministeri Vanhasen hallitus TA 2004-2007	Seuraava hallitus TA 2008-2011	Seuraavat 5 hallitusta TA 2012-2029
<i>Päättäneet hallitukset</i>			
Pääministeri Lipposen I	76	79	4
Pääministeri Lipposen II	759	36	
Pääministeri Vanhasen	25	295	687
Yhteensä (ilman arvonlisäveroa)	860	410	691
Alv 22 %	189	90	152
Yhteensä (ml. arvonlisävero)	1 049	500	843

**Kauppa- ja teollisuusministeriön** hallinnonalalla elinkeinopoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi hallitusohjelmassa on sovittu merkittävästä lisäpanostuksesta julkiseen tutkimus- ja tuotekehitysrahoitukseen. Tämän hetkisen arvion mukaan, joka perustuu Tekesin aikaisempien maksatusten vuositoteumiin ja tilastolliseen maksatusmalliin, menokehukseen sisällytettävien avustus- ja toimintamenojen maksatusmäärärahat lisääntyisivät vuoden 2007 tasossa noin 74 milj. eurolla vuoden 2003 talous-

arvion tasoon nähden. Menokehykseen sisällytettävillä momenteilla myöntämisvaltuuksien lisäys on 74 milj. euroa ja toimintamenojen ym. määrärahojen 9 milj. euroa eli yhteensä noin 83 milj. euroa. Se, paljonko valtuuksista eräännyy maksettavaksi vaalikaudella määrärahoina tuen saajille riippuu mm. Tekesin kulloinkin hyväksymien T&K hankkeiden toteutusvauhdista ja näiden hankkeiden tuotekehityksen onnistumisesta.

Teknologian kehittämiskeskuksen myöntämän rahoituksen painopistettä siirrettiin lainoista avustuksiin 2000-luvun alkupuolella tehdyn linjauksen mukaisesti. Talousarviossa tätä linjausta toteutettiin vuonna 2003 vähentämällä lainamomentin valtuuksia 8 milj. eurolla ja siirtämällä ne avustusmomenttien valtuuksien lisäykseksi. Tätä linjausta jatkettiin edelleen kevään 2003 kehyspäätöksessä ja koko T&K panostuksen lisäys kohdistettiin menokehykseen sisällytettävien avustusvaltuuksien sekä joidenkin toimintamenojen ja ns. ostopalveluluonteisten menojen määrärahojen korottamiseen. Menokehyksen ulkopuolelle luettavien lainojen valtuudet säilyivät vuoden 2003 tasolla. Rahoituksen painopisteen siirto lainarahoituksesta avustuksiin näkyy luonnollisesti lainamomentin maksatusmäärärahojen vähentymisenä pääosin vuodesta 2004 alkaen ja vuoden 2007 tasolla se on n. 9,5 milj. euroa vuoden 2003 tasoon verrattuna. Tehdyn linjauksen johdosta Tekesin kokonaisrahoituksen arvioitu kasvu on 65 milj. euroa vuoden 2007 tasossa verrattuna vuoden 2003 talousarvioon.

Teknologian kehittämiskeskuksen myöntämisvaltuudet ovat kaiken kaikkiaan 410 milj. euroa vuonna 2005 ja 437 milj. euroa vuonna 2008. Valtuuksien määrä on samalla tasolla kuin keväällä 2003 vahvistettaessa vuosien 2004-2007 kehystä. Valtuuksien määrästä lainojen osuus olisi 72 milj. euroa koko kehyskauden. Menokehykseen luettavien tutkimus- ja avustusmomenttien valtuuksia on varauduttu lisäämään vuosien 2005—2008 aikana 338 milj. eurosta 365 milj. euroon.

Teknologian kehittämiskeskuksen määrärahoja on varauduttu lisäämään 46 milj. euroa vuosina 2005—2008 siten, että ne ovat vuonna 2005 yhteensä 405 milj. euroa ja 451 milj. euroa vuonna 2008. Määrärahojen mitoitus on korjattu jonkin verran pienemmiksi keväällä 2003 tehdyn kehyspäätöksen yhteydessä arvioidusta tasosta johdun valtuuksista aiheutuvien menojen maksatusaikataulujen tarkentumisesta. Vastaavasti, jos toteutuva maksatusvauhti onkin oletettua nopeampaa, määrärahoja on korotettava. Teknologia-asiantuntijaverkoston vahvistaminen on otettu huomioon TE-keskusten toimintamenoissa.

Kilpailuviraston toimintamenoja on varauduttu lisäämään siitä syystä, että EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpano hajautetaan kansalliselle tasolle. Energiamarkkinaviraston toimintamenot kasvavat ilmastopolitiikan viranomaistehtävien lisääntymisen vuoksi.

**Sosiaali- ja terveysministeriön** sosiaali- ja terveystalouden kehittämisen päätavoitteet ovat terveyden ja toimintakyvyn edistäminen, työelämän vetovoiman lisääminen, syrjäytyneisyyden ehkäisy ja hoito, toimivat palvelut ja kohtuullinen toimeentuloturva, lapsiperheiden hyvinvointi sekä tasa-arvon edistäminen.

Hallitusohjelmassa päätettiin parantaa lapsiperheiden ja eläkkeensaajien taloudellista asemaa. Lapsilisiä on jo korotettu vuoden 2004 alusta, mistä aiheutuva menotason lisäys on 74 milj. euroa. Osittaista hoitorahaa on korotettu ja saamisoikeutta laajennettu. Uudistuksen kustannusvaikutukset tulevat voimaan kokovuotisena vuonna 2005.

Lisäksi valtionosuuksissa on varauduttu lasten kotihoidon tuen korottamiseen vuonna 2005.

Kansaneläkkeisiin on tarkoitus tehdä tasokorotus vuonna 2006 vuosittaisten indeksikorotusten lisäksi. Tasokorotus nostaa myös sotilasavustusta ja maahanmuuttajien erityistukea. Tämänhetkisen arvion mukaan tasokorotus olisi 7 euroa kuukaudessa. Tästä hyötyisi noin 700 000 eläkkeensaajaa. Valtion menojen lisäys tasokorotuksesta on 56 milj. euroa.

Kehyksissä on varauduttu korottamaan sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahaa vuonna 2005. Arvioitu korotus on 3,75 euroa päivältä ja se kohdistuu vähimmäistasoiseen sairaus-, äitiys-, isyys- ja vanhempainpäivärahaan sekä erityishoitorahaan. Korotukset kasvattavat valtion menoja noin 18 milj. euroa.

Työttömyysasteen arvioitu lasku nykyisestä 8,8 prosentista 7,3 prosenttiin vuonna 2008 vähentää kehyskaudella sekä työttömyyskassoille maksettavia valtionosuusmenoja että perusturvamenoja. Työttömän peruspäivärahaa korotetaan elinkustannusten muutosta vastaavasti.

Ikääntyvän veteraaniväestön omaehtoista selviytymistä tuetaan muun muassa mahdollistamalla yhä useammalle pääsy kuntoutukseen. Tähän päästään lisäämällä avokuntoutuksen osuutta, jolloin nykyistä useammalle veteraanille avautuu mahdollisuus saada halutessaan kuntoutusta.

Eläkeuudistuksella, joka tulee voimaan 1.1.2005, pyritään kannustamaan ikääntyvien työssäkäynnin jatkamista siten, että eläkkeellesiirtymisikä nousisi 2—3 vuodella nykyisestä 59 vuodesta. Vanhuuseläkeikä muuttuu joustavaksi siten, että eläkkeelle siirtymisen myöhentäminen parantaa eläketurvaa.

Kuntien valtionosuusrahoitus sosiaali- ja terveystalouteen käsitellään kokonaisuutena erillisessä peruspalveluohjelmamuistiossa.

**Työministeriön** tavoitteena on työllisyysasteen nousu ja työttömyyden alentaminen kaikkien TE -keskusten alueella. Tavoitteena on kehitysura, jossa seuraavan vaalikauden loppuun mennessä on mahdollista saavuttaa 75 prosentin työllisyysaste.

Poikkihallinnollisen työllisyysohjelman avulla luodaan edellytyksiä rakenteellisen työttömyyden purkamiselle. Julkisen työvoimapalvelun rakenteen uudistus jatkuu; työvoiman palvelukeskuksia perustetaan alue- ja paikallistason viranomaisten ja muiden palveluntuottajien asiantuntijaverkostoksi. Vuosina 2004—2006 perustetaan noin 40 työvoiman palvelukeskusta, joista vuonna 2004 toiminnassa on 15 palvelukeskusta ja 10 yhteispalvelupistettä. Verkoston tehtävänä on tarjota elämänhallinnan ja työnhaun tukea sekä monipuolisia aktiivitoimenpiteitä sellaisille työttömille, joiden auttamiseen työmarkkinoille nykyiset palvelut ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Palvelukeskusten käynnistyessä kehitetään työvoimatoimistojen toiminta- ja palvelumalleja työvoiman kohtaanto- ja saatavuusongelman ratkaisemiseksi. Palvelujen uudistaminen aloitetaan palvelukeskusten toimintaa vastaavasti suurilla työmarkkina-alueilla ja laajennetaan saatujen kokemusten perusteella koko maahan. Työnhakijoita suoraan avoimille työmarkkinoille välittävää toimintaa vahvistetaan perustamalla työnhakukeskuksia niihin työvoimatoimistoihin, joiden alueille perustetaan



työvoiman palvelukeskukset. Vastaavat toimintalinjaukset toteutetaan kaikkien työvoimatoimistojen toiminnassa.

Työmarkkinatuen käyttöä aktiivisena tukimuotona lisätään, ja työmarkkinatuella olevien aktiiviohjelmien volyymia nostetaan merkittävästi nykyisestä. Tavoitteena on luoda malli, jossa työmarkkinatuen saajan tulee tuen ehtona tietyn työttömyysajan jälkeen osallistua aktiivitoimenpiteisiin.

**Ympäristöministeriön** hallinnonalalla hallitusohjelmassa tarkoitettuun monitoimimurtajaan liittyvät ratkaisut ovat edelleen valmisteilla. Kehyksissä ei ole varauduttu murtajan hankintaan, varustamiseen tai käyttökustannuksiin.

Luonnonsuojelualueiden määrän kasvaessa alueiden hoitoon ja kunnossapitoon on varauduttu sitomaan aiempaa enemmän valtion varoja. Erityisesti laajenevan kansallisperustoverkoston palveluja kehitetään ja luodaan näin mahdollisuuksia luontomatkailulle ja luonnon virkistyskäytölle.

Yleisen asumistuen menotason arvioissa vuosille 2005—2008 on lähdetty asumistuen tason säilymisestä vuoden 2004 mukaisena.

## **4. Budjettitalouden tulot ja tasapaino vuosille 2005—2008**

### **4.1 Budjettitalouden tulonäkymät**

Budjettitalouden tuloja on arvioitu kansantalouden peruslaskelmaan ja hallituksen veropoliittisiin linjauksiin nojautuen. Valtion budjettitalouden tulojen arvioidaan kasvavan keskimäärin vajaat 3 prosenttia vuodessa kehyskaudella. Verotulojen kasvuksi muodostuu kehyskaudella keskimäärin 3 ½ prosenttia vuodessa. Verotulot muodostavat 85 prosenttia budjetin tuloista.

Veronalaisten ansio- ja pääomatulojen arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 3 ½ prosenttia vuodessa. Ansiotulojen verotusta on hallitusohjelman mukaisesti kevennetty yhteensä noin 1,1 mrd. eurolla vuoden 2003 I lisätalousarviossa ja vuoden 2004 talousarviossa. Teknisenä oletuksena ansio- ja pääomatuloverojen tuottoennusteessa on, että vuonna 2005 tehdään kahden prosentin inflaatiotarkistus ja kehyskauden loppuvuosina tehdään vuosittain veroasteikon tarkistus siten, ettei verotus kiristy. Pääomatuloverojen osalta on huomioitu hallituksen marraskuussa 2003 sopiman yritys- ja pääomatuloverouudistuksen vaikutukset. Uudistuksessa sovittiin pääomaverokannan alentamisesta 28 prosenttiin ja yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä luopumisesta ja siirtymisestä osinkojen osittaiseen kahdenkertaiseen verotukseen. Ansio- ja pääomatuloista maksettavien verojen tuoton arvioidaan vuonna 2005 kasvavan yli 5 prosenttia ja kehyskauden loppuvuosina suunnilleen samaa tahtia veropohjan kanssa eli 3 ½ prosenttia vuodessa.

**Taulu 7. Eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien kehitysarviot vuosina 2002—2008, vuosimuutos, %**

	2002	2003	2004	2005	2008/2005
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	3,8	3,5	5	3½	3½
Palkkatulot ja palkanluonteiset tulot	3,2	2,8	4	4½	3½
Eläkkeet ja muut sosiaalietuudet	5,9	5,3	4½	4	4
Pääomatulot	0,4	5,1	14	-4	3½
Kotitalouksien kulutusmenojen arvo	4,7	5,3	3¼	4	3½
Arvonlisäveron pohja	4,2	7,2	3	3½	3½
Bensiinin kulutus	3,4	0	1½	1½	1
Dieselöljyn kulutus	4,7	1	2½	3	2½
Sähkön kulutus	8,6	6	2	2½	2
Verollisen alkoholin kulutus	3½	3	9	2½	2½
Kuluttajahintaindeksi	1,6	0,9	0,5	1,8	2

Suomen verojärjestelmän kilpailukyvyn turvaamiseksi päätettiin yritys- ja pääomatu-  
loverouudistuksessa laskea yhteisöverokantaa kolmella prosenttiyksiköllä 26 pro-  
senttiin. Yhteisöverokannan ja valtion jako-osuuden alentamisen seurauksena valtion  
saaman yhteisöveron tuoton arvioidaan vuonna 2005 alenevan yli 7 prosentilla vuo-  
delle 2004 ennustetusta tasosta. Vuosina 2006—2008 valtion saaman yhteisöveron  
tuoton arvioidaan kasvavan noin 4 % vuosittain.

Arvonlisäveron tuoton arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 4 prosenttia  
vuodessa. Arvonlisäveron pohjasta runsaat 60 % muodostuu kotitalouksien kulutuk-  
sesta. Kotitalouksien kulutuksen arvon ennustetaan kasvavan noin 3 ½ % vuodessa  
kehyskaudella. Hallitusohjelman mukaisesti arvonlisäveron verovelvollisuuden lii-  
kevaihtorajaan päätettiin vuoden 2004 alusta sisällyttää liukuva veronhuojennus  
pienyrittäjien kasvumahdollisuuksien edistämiseksi. Veronkevennyksen arvioidaan  
vähentävän arvonlisäveron tuottoa vuositasolla noin 24 milj. eurolla. Arvonlisäveron  
veroperusteisiin ei laskelmissa ole oletettu tehtävän muutoksia kehyskaudella ja ar-  
vonlisäveron suoran tuloutuksen Kansaneläkelaitokselle oletetaan pysyvän nykyisel-  
lä miljardin euron tasolla.

Vuoden 2004 alkoholijuoma- ja tupakkaverotuottojen ennustamiseen liittyy normaali-  
a enemmän epävarmuutta johtuen matkustajatuonnin rajoitusten poistumisesta EU:n  
sisämarkkinoilta vuoden alussa, alkoholijuomaverojen alentamisesta maaliskuussa ja  
Viron liittymisestä EU:n jäseneksi toukokuussa. Alkoholijuomaveron ja tupakkave-  
ron tuoton oletetaan yhteensä alenevan vuonna 2004 noin 0,5 mrd. eurolla vuodesta  
2003 kasvaneen matkustajatuonnin ja alkoholijuomaverojen kevennyksen seuraukse-  
na.

Energiaverojen tuoton arvioidaan kehyskaudella kasvavan noin 2 % vuosittain. EU:n  
päästökaupan myötä ilmastopolitiikan keinovalikoima on huomattavasti muuttunut.  
Energiaverotuksen arvioidaan kuitenkin säilyvän tärkeänä instrumenttina myös tule-  
vaisuudessa.

Vuoden 2004 kevädistuntokaudella on tarkoitus antaa hallituksen esitys nestemäisten  
polttoaineiden ympäristöperusteisten veroporrastusten ajantasaistamisesta. Esityksen  
keskeinen sisältö on niin sanottujen rikittömien polttoaineiden käyttöönnoton varmis-

taminen myöntämällä niille alempi verokanta verrattuna enemmän rikkiä sisältäviin polttoaineisiin.

Juomapakkausten ympäristöohjausta tuetaan Suomessa valmisteverotuksen avulla. Juomapakkauksista kannetaan lisävero, jonka tavoite ei ole valtiontaloudellinen vaan ympäristöpoliittinen. Nykyisessä järjestelmässä on havaittu eräitä epäkohtia perustuslain sekä myös yhteisöoikeuden kannalta erityisesti kilpailun, tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja järjestelmien avoimuuden osalta. Hallitusohjelman mukaisesti valmistellaan juomapakkausten ympäristöohjaukseen liittyvää hallituksen esitystä. Kehyskauden tuloarvioissa on lähdetty siitä, että juomapakkausten ympäristöohjaukseen liittyvän veron tuotto alenee nykyiseltä 20 milj. euron tasolta.

Autoveron tuotto kasvoi ennakkotietojen mukaan autoveron alentamisesta huolimatta yli 15 % vuonna 2003 vilkastuneen autokaupan seurauksena. Uusien autojen myynnin oletetaan edelleen kasvavan vuonna 2004. Kehyskaudella autoveron tuoton odotetaan kasvavan keskimäärin 3 ½ % vuosittain vastaten yksityisen kulutuksen arvon kasvua.

**Taulu 8. Valtion budjettitalouden tulojen arviot vuosina 2004—2008, mrd. euroa**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004
	Ennakkotieto	Ennuste 8.3.2004		Ennuste			vuosimuutos, %
Verotuloarviot yhteensä	30,3	30,6	31,4	32,5	33,7	34,9	3,3
- tulo- ja varallisuusvero	11,8	12,0	12,2	12,7	13,1	13,6	3,2
- muut verotulot	18,5	18,6	19,2	19,8	20,5	21,3	3,4
Sekalaiset tulot	3,9	4,3	4,5	4,4	4,4	4,4	0,6
- siitä yksityistämistuloja	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0
Korkotulot ja voitontuloutukset	1,0	1,4	1,0	1,0	1,0	1,0	-8,1
<b>Tulot yhteensä*</b>	<b>35,3**</b>	<b>36,4</b>	<b>37,0</b>	<b>38,2</b>	<b>39,3</b>	<b>40,5</b>	<b>2,7</b>

\*Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut

\*\*Ei sisällä 1,0 mrd. euron tilinpäätösylijäämän käyttöä

Talousarvion sekalaisiin tuloihin sisältyvät mm. siirrot valtion eläkerahastosta, EU:lta saatavat tulot, tulot osakemyynnistä sekä Veikkauksen ja RAY:n tuotot.

Kehyspäätöksen mukaan tuloutus valtion eläkerahastosta budjettitalouteen olisi vuodesta 2005 lähtien 40 % eläkemenosta. Muutos ei vaikuta koko valtiontalouden rahoitustilanteeseen.

EU:lta saatavien tulojen arvioidaan alentuvan kehyskauden loppupuolella. Rakennerahastojen ohjelmakauden vaihtuminen ajoittuu keskelle kehyskautta. Vuonna 2007 alkavan ohjelmakauden tulojen kehitys on muun muassa aiemman kokemuksen perusteella arvioitu varsin maltilliseksi ohjelmakauden ensimmäisinä vuosina 2007—2008.

Veikkauksen ja RAY:n tuoton arvioidaan kasvavan noin puolitoista prosenttia vuodessa. Vakiintuneen käytännön mukaan valtion omistamien osakkeiden myynnistä merkitään talousarvioon vuosittain tuloja 420 milj. euroa.

Korkotulojen ja voitontuloutusten arvioidaan kehyskautena olevan noin 1,0 mrd. euroa vuosittain. Suomen Pankin voiton tuloutuksen arvioidaan kehyskautena olevan 100 milj. euroa vuosittain.

## 4.2 Budjettitalouden tasapaino

Valtion budjettitalous näyttäisi pysyvän alijäämäisenä koko tarkastelukauden ajan. Alijäämän arvioidaan supistuvan vuodelle 2005 ennakoidusta 1,2 mrd. eurosta noin kolmanneksella vuoteen 2007 mennessä. Valtion euromääräinen velka kasvaisi vuosittain budjettialijäämän sekä jonkin verran myös Valtion asuntorahaston velanoton johdosta. Valtionvelka suhteessa kokonaistuotantoon alenisi vuodelle 2004 ennakoidusta 43 ½ prosentista 41 ½ prosenttiin vuonna 2007.

**Taulu 9. Arvio budjettitalouden tasapainosta, milj. euroa käyvin hinnoin**

	2004	2005	2006	2007	2008
Budjettitalouden arvioidut tulot yhteensä	36 377	37 035	38 181	39 287	40 482
Menot yhteensä (käyvin hinnoin)	37 381	38 249	39 387	40 168	41 322
- Kehyksen menot	28 088	28 835	29 582	30 234	31 082
- Arvio kehyksen ulkopuolisista menoista	9 293	9 414	9 805	9 934	10 239
Budjettitalouden tasapaino	-1 004	-1 214	-1 207	-882	-840
Valtionvelka suhteessa BKT:een, %	43,5	42,7	42,4	41,5	40,6

## 5. Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen talous kehyskaudella 2005—2008

### 5.1. Rahastotalouden varat

Valtiontaloudessa on 11 talousarvion ulkopuolista rahastoa kuudella hallinnonalalla. Rahastot hoitavat hyvin erityyppisiä tehtäviä. Rahastojen tulonmuodostus ja varojen käyttötarkoitus on usein lailla säädetty kunkin rahaston erityistehtävää silmällä pitäen, jolloin rahastojen oma harkintavalta jää vastaavasti vähäiseksi.

Rahastojen yhteenlaskettu tase vuoden 2003 lopussa oli ennakkotietojen mukaan 19,5 mrd. euroa, josta Valtion asuntorahaston tase muodosti noin puolet ja Valtion eläkerahaston tase 30 prosenttia. Oman pääoman yhteismäärä oli 17,4 mrd. euroa, ja pitkäaikaista vierasta pääomaa oli merkittävästi ainoastaan Valtion asuntorahastolla noin 2 mrd. euroa.

Vuoden 2003 lopussa rahastojen kassavarat olivat ennakkotietojen perusteella yhteensä noin 1,5 mrd. euroa.<sup>1</sup> Käytännössä lähes kaikki kassavarat olivat ns. yhdyttelisiä valtiolta eli ne olivat valtion kassassa, josta korkotulot tuloutetaan valtion talousarvioon. Suurimmat kassavarat vuoden 2003 lopussa olivat Valtion asuntorahastolla noin 1 mrd. euroa ja Maatilatalouden kehittämisrahastolla noin 0,2 mrd. euroa.

<sup>1</sup> Kassavarat muodostuvat rahoista, pankkisaamisista ja muista rahoitusvaroista.

## 5.2. Rahastotalous kehyskaudella 2005—2008

Kehyskaudella 2005—2008 rahastojen yhteenlaskettujen tulojen ilman rahoitustaloustoimia arvioidaan kasvavan keskimäärin reilut 2 prosenttia vuodessa ja menojen keskimäärin 5 prosenttia. Menojen kasvu on suurinta vuosina 2005—2006 johtuen talousarviosiirtojen sekä korko- ja siirtomenojen kasvusta. Rahastojen tuloylijäämä laskee vuodesta 2004, mutta pysyy kehyskaudella kuitenkin arviolta noin 600—700 milj. euron tasolla. Rahastotalouden nettorahoitusylijäämä on arviolta noin 200 milj. euroa vuonna 2004. Vuosina 2005—2006 nettorahoitusylijäämän arvioidaan edelleen pienenevän, mutta kasvavan kehyskauden jälkimmäisellä puoliskolla siten, että vuonna 2008 sen arvioidaan olevan yli 900 milj. euroa. Nettorahoitusylijäämän supistuminen vuosina 2005—2006 johtuu erityisesti Valtion asuntorahaston arvopaperistettujen lainojen takaisinostoista, joista aiheutuu finanssisijoitusmenoja vuosina 2005—2007 yhteensä noin 1,6 mrd. euroa.

**Taulu 10. Rahastotalouden tulot, menot ja tasapaino vuosina 2004—2008, milj. euroa**

	2004	2005	2006	2007	2008
Verot ja veroluonteiset tulot yhteensä	58	58	54	54	54
Sekalaiset tulot	710	677	672	678	677
Eläkemaksut	1 442	1 450	1 460	1 496	1 533
Korkotulot ja voiton tuloutukset	686	714	792	879	918
Siirrot talousarviosta	4	4	4	4	4
Tulot pl. rahoitustaloustoimet	2 900	2 902	2 982	3 111	3 186
Myönnettyjen lainojen takaisinmaksut	1 411	1 497	1 503	1 492	1 485
<b>TULOT YHTEENSÄ</b>	<b>4 311</b>	<b>4 399</b>	<b>4 485</b>	<b>4 603</b>	<b>4 670</b>
Kulutusmenot	154	132	133	133	132
Siirtomenot	810	810	862	858	826
Korkomenot	61	71	107	127	126
Siirrot talousarvioon	1 001	1 214	1 267	1 318	1 376
Muut menot	0	1	0	0	0
Menot pl. rahoitustaloustoimet	2 026	2 229	2 368	2 436	2 461
Myönnettyt lainat ja muut finanssisijoitukset	2 089	1 976	2 038	1 627	1 275
<b>MENOT YHTEENSÄ</b>	<b>4 115</b>	<b>4 205</b>	<b>4 406</b>	<b>4 063</b>	<b>3 736</b>
Tuloylijäämä pl. rahoitustaloustoimet	874	673	614	676	725
<b>Nettorahoitusylijäämä</b>	<b>196</b>	<b>194</b>	<b>78</b>	<b>541</b>	<b>935</b>

Siirrot rahastotaloudesta valtion talousarvioon kasvavat kehyskaudella verrattuna viime vuosiin. Siirtojen kasvu johtuu Valtion eläkerahaston siirrosta, joka perustuu rahastosta annettuun lakiin. Siirron määräytymisperustetta on tarkoitettu tarkistaa eläkerahastolakia muuttamalla siten kuin jäljempänä kohdassa 5.3. on esitetty. Tämän perusteella siirto olisi vuodesta 2005 lukien 2/5 eläkemenosta, kun se vuonna 2004 on 1/3 eläkemenosta. Sen mukaan siirrettävä määrä vuonna 2005 olisi 1 209 milj. euroa, kun se vuonna 2004 on 976 milj. euroa. Varoja siirretään myös Valtion vakuusrahastosta arviolta 5 milj. euroa vuosina 2005 ja 2006. Siirrot talousarviosta rahastoihin ovat kehyskaudella arviolta 4 milj. euroa vuodessa ja ne koostuvat Maatalouden interventiorahastoon ja Öljysuojarahastoon siirrettävistä varoista.

### 5.3. Katsaus rahastojen toimintaan

#### Valtion asuntorahasto

Valtion asuntorahaston varoista maksetaan valtion talousarviossa vuosittain hyväksyttävien euromääräisten valtuuksien nojalla sosiaaliseen asuntotuotantoon myönnettävät lainat, korkotuet ja avustukset sekä asuntolainojen valtioneuvostokausista aiheutuvat menot. Samoin rahaston varoista maksetaan myös sen velkojen menot. Velkaa rahastolle saadaan ottaa talousarvion yhteydessä päätetyn euromääräisen valtuuden nojalla. Rahasto voi saada varoja talousarviosta, jonka käsittelyn yhteydessä on päätettävä mahdollisesta siirrosta asuntorahastoon tai rahastosta valtion talousarvioon. Vuonna 2003 rahasto tuki noin 5 900 uuden asunnon tuottamista.

Asuntopoliittisen ohjelman linjausten mukaisesti rahastosta myönnettävän korkotukilainoituksen osuutta lisätään asteittain ja aravalainoituksen osuutta vastaavasti vähennetään. Rahaston talouden kannalta linjaukset tarkoittavat, että rahaston luotonantoon tarvittavien varojen määrä vähenee ja korkotukimenot lisääntyvät. Samalla rahastosta myönnettävien avustusten määrä kasvaa. Suunnittelukaudella rahaston talouteen vaikuttaa merkittävästi myös arvopaperistettujen lainojen takaisinlunastus, joka aiheuttaa rahastolle kehyskaudella menoja vuoteen 2007 asti yhteensä 1,6 mrd. euroa. Rahaston saamat ylimääräiset aravalainalyhennykset helpottavat ensimmäisenä kehysvuotena takaisinlunastuksia, mutta kokonaisuutena vuosina 2005—2007 takaisinlunastuksesta aiheutuvia menoja ei pystytä kattamaan rahaston kassavaroista ja tuloista, vaan osa takaisinlunastuksesta varaudutaan hoitamaan valtion velanotolla arvopaperistamisen sijaan.

#### Valtion eläkerahasto

Valtion eläkerahaston avulla varaudutaan valtion eläkejärjestelmästä aiheutuvien tulevien eläkkeiden rahoitukseen ja pyritään tasaamaan tulevien vuosien eläkemenoja. Eläkerahastoon tuloutetaan kuukausittain työnantajien ja työntekijöiden maksamat eläkemaksut. Lisäksi rahaston tuloja ovat eräät muut maksut ja rahaston varoille saatavat tuotot.

Valtion eläkerahastosta annetun lain 5 §:ssä on säädetty, että rahastosta voidaan vuosittain siirtää valtion talousarvioon määrä, joka vastaa enintään 1/3 ja vuodesta 2007 alkaen enintään 1/2 vuotuisista valtion eläkemenoista. Lain mukaan tavoitteeksi on asetettu, että vuonna 2010 on oltava rahastoituna määrä, joka vastaa 1,5 kertaa valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvan henkilöstön palkkasummaa edellisenä vuonna, vähintään kuitenkin 20 prosenttia valtion eläkevastuusta.

Pitkäjänteisen finanssipolitiikan ja järkevän sijoitustoiminnan kannalta sekä rahastoinnin sopeuttamiseksi valtiontalouden pitkän tähtäimen menopaineisiin on tarpeen, että rahaston kasvu- ja sijoitushorisonttia pidennetään. Kehyspäätöksen mukaan eläkerahastosta annettavaa lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että nykyinen rahastointitavoite vuodelle 2010 poistetaan. Rahastosta vuosittain talousarvioon tehtävää siirtoa tarkennettaisiin siten, että nykyisen enimmäismäärän, 1/3 eläkemenosta ja vuodesta 2007 alkaen 1/2 eläkemenosta, sijasta käytettäisiin vuodesta 2005 alkaen täsmällistä määrää, joka olisi 2/5 eläkemenosta. Näin vuotuinen siirtomäärä olisi kehysuunnittelussa paremmin ennakoitavissa eikä se olisi riippuvainen rahaston sijoit-

tustuottojen määrästä. Laissa säädettäisiin rahaston enimmäiskooksi noin 25 prosenttia eläkevastuun määrästä, joka saavutettaisiin arviolta 2020-luvun alussa.

### **Maatilatalouden kehittämisrahasto**

Maatilatalouden kehittämisrahaston varoja voidaan käyttää maatilatalouden rakenteen parantamiseen, maaseutuelinkeinojen edistämiseen, maaseudun elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien parantamiseen sekä näiden toimenpiteiden kehittämiseen. Rahasto saa vuotuiset tulonsa pääasiassa myönnettyjen valtionlainojen lyhennyksistä ja koroista sekä EU:lta yhteisön osarahoituksena rahaston varoin rahoitettaviin toimenpiteisiin.

Rahaston toimintaan kehyskaudella vaikuttaa merkittävästi lokakuussa 2003 Suomen ja EU:n komission välillä tehty poliittinen ratkaisu kaudella 2004—2007 sovellettavasta maatalouden kansallisesta tuesta (liittymissopimuksen 141 artikla). Sen seurauksena maatalouden rakennetukijärjestelmä on uudistettava perusteellisesti vuodesta 2004 alkaen niin, että maatalouden tukien painopistettä siirretään rakennetukien suuntaan. Rahaston kannalta tämä edellyttää avustusmuotoisen tuen huomattavaa lisäämistä aiempaan nähden sekä maa- ja puutarhatalouden investointeihin myönnettävästä valtionlainoituksesta luopumista ja siirtymistä korkotukilainoihin.

Rahaston toiminnan kannalta valtionlainoista luopuminen merkitsee suuria muutoksia, sillä esim. vuonna 2003 valtionlainoja myönnettiin 127 milj. euroa ja lainanlyhennyksinä sekä korkoina rahastoon saatiin noin 130 milj. euroa. Kehyskaudella korkotulojen ja valtionlainojen lyhennysten määrä laskee jonkin verran, mutta rahaston maksuvalmius säilyy vielä hyvänä, kun myönnettävien avustusten ja rahaston muiden menojen määrä pysyy pienempänä kuin lainanlyhennysten ja korkojen sekä rahaston muiden tulojen määrä. Pidemmällä aikavälillä rahaston maksuvalmius heikkenee lainakannan ja siten rahaston tulojen (mm. lainanlyhennykset) vähetessä.

### **Huoltovarmuusrahasto**

Huoltovarmuusrahastoon tuloutetaan huoltovarmuusmaksut, jotka kerätään nestemäisten polttoaineiden valmisteverolain perusteella (1472/1994). Rahastoon kertyy myös valtion varmuusvarastoiden kierrättämisestä saatavat myyntitulot. Huoltovarmuuslain (1390/1992) 2 §:n mukaan valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, ja näiden tavoitteiden toteuttamiseksi pidetään yllä mm. valtion varmuusvarastoja. Huoltovarmuuskeskus hoitaa käytännössä huoltovarmuuden ylläpitoa sekä kehittämistä ja sen hoidossa on Huoltovarmuusrahasto. Huoltovarmuuskeskus noudattaa varmuusvarastoinnissa liikeperiaatteita ottaen huomioon huoltovarmuuden turvaamisen.

Jos valtioneuvosto päättää lakkauttaa tai supistaa varmuusvarastoja, on huoltovarmuuslain 12 §:n mukaan rahaston pääomasta vastaavasti tuloutettava valtion talousarvioon. Vuosina 2002—2003 on tämän johdosta tuloutettu yhteensä 100 milj. euroa.

### **Valtiontakuurahasto**

Valtiontakuurahaston tarkoituksena on turvata Finnvera Oyj:n myöntämien valtiontakuurahastolain (444/1998) 4 §:n mukaisten sitoumusten täyttäminen. Rahastosta

hoidetaan myös Valtiontakuu keskuksen ja sitä edeltäneen vientitakuulaitoksen ja valtiontakauslaitoksen 11 §:ssä tarkoitetut vastuusitoumukset.

Suurimmat rahaston vastuut ovat kertyneet vientitakuulain (422/2001) mukaisista takuista, joita on yhteensä noin 3 mrd. euron edestä. Ennen vuotta 1999 myönnettyistä takuista noin 400 milj. euroa on Valtiontakuurahaston vastuulla. Takuista noin 2,6 mrd. euroa on myönnetty vuoden 1999 jälkeen, jolloin Finnvera Oyj aloitti toimintansa ja ne näkyvät sen tilinpäätöksessä taseen ulkopuolisina vastuina. Finnvera Oyj pitää omasta takuukannastaan erillistä kirjanpitoa ja siitä lasketaan vuosittain erillistulos. Mikäli tulos on ylijäämäinen, se jää Finnveran Oyj:n haltuun. Mikäli tulos on alijäämäinen, korvataan alijäämä Finnveralle rahastosta. Rahaston vastuulla olevista takuista maksetaan takuukorvaukset ao. tahoille suoraan rahaston kassasta.

Kehyskaudella rahaston määräraharapeeseen vaikuttavat keskeisesti vastuukannan laajuus ja laatu sekä myös kansainvälinen taloudellinen kehitys. Rahaston vastuut ovat aiemman kehityksen myötä keskittyneet voimakkaasti muutamalle toimialalle, minkä seurauksena myös rahaston riskit ovat huolestuttavasti keskittyneet. Kehyskauden kehityksen ennakkointiin liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä, koska vientitakuutoiminnan luonteen mukaisesti yksittäisten riskien realisoituminen voi muuttaa rahaston taloudellista asemaa merkittävästi. Mikäli rahaston kassavarat eivät riittäisi realisoituvien vastuiden maksamiseen, jouduttaisiin puuttuva määrä siirtämään talousarviosta. Kehyspäätöksen mukaan rahaston kautta valtiolle aiheutuvien vastuiden ja riskien raportointia poliittisille päätöksentekijöille tulisikin kehittää riittävän seurannan ja analysoinnin mahdollistamiseksi.

### **Valtion vakuusrahasto**

Valtion vakuusrahasto on vuonna 1992 pankkikriisin ja pankkituen hallinnoimiseksi perustettu rahasto, jonka tehtävänä on ollut talletuspankkien vakaan toiminnan turvaaminen ja pankkikriisin hoito. Myönnettyä pankkitukea oli vuoden 2003 loppuun mennessä maksettu nettomääräisesti yhteensä noin 6,2 mrd. euroa. Lukuun sisältyy Suomen Pankin, Valtion vakuusrahaston ja valtioneuvoston valtion talousarvion kautta myöntämä tuki.

Vuonna 2004 rahastosta arvioidaan tuloutettavan saatuja pankkitukipalautuksia valtion talousarvioon 25 milj. euroa ja vuosina 2005 ja 2006 5 milj. euroa. Kehyskaudella rahastolla ei odoteta olevan tuloja tai merkittäviä menoja.



## LIITE

**Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä**

Julkisen talouden kestävyyslaskelmien tavoitteena on selvittää, miten julkisen talouden tasapainoura kehittyy pitkällä aikavälillä tähän mennessä tehtyjen päätösten pohjalta. Laskelmista voidaan mm. arvioida tulevien sukupolvien kannettavaksi tulevan verorasituksen määrää. Herkkyyslaskelmilla voidaan myös osoittaa, kuinka suuri on julkisen talouden sopeuttamistarve, jotta kestävä rahoitus voidaan turvata. Seuraavassa julkisen talouden kestävyyslaskelmassa on jatkettu luvussa 1.3 esitettyä peruslaskelmaa.

Kestävyyslaskelman lähtövuosi on keskipitkän aikavälin arvion päätevuosi 2008. Laskelma ulottuu vuoteen 2050. Taloudelliset laskentaoletukset ovat pääsääntöisesti samat kuin Suomen vakausohjelman tarkistuksessa (marraskuu 2003). Laskelman työllisyys- ja työttömyysasteoletukset on kuvattu taulussa 1.

**Taulu 1. Työllisyys- ja työttömyysasteet vuosina 2000—2050, perusvaihtoehto**

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Työllisyysaste	66,9	68,7	71,2	72,5	72,8	73,2
Työttömyysaste	9,8	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0

Julkisen talouden ikäsidonnaiset menot eivät juurikaan kasva suhteessa kokonaistuotantoon vuoteen 2010 mennessä, mutta seuraavan 40 vuoden aikana kasvua on jo 5 prosenttiyksikköä (taulu 2). Eläkemenot kasvavat näistä menoista kaikista nopeimmin ja niiden arvioidaan nousevan 11 prosentista vuonna 2000 runsaaseen 14 ½ prosenttiin vuonna 2030 suhteessa bruttokansantuotteeseen. Terveys- ja pitkäaikaissairanhoidon menot kasvavat hitaammin, mutta nousevat peräti 3 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2040 mennessä. Kokonaismenojen kasvua vähentää työttömyysmenojen alentuminen 1,7 prosentista 1,4 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Arviot vastaavat aiemmin EU:n komissiolle tehtyjä väestön ikääntymislaskelmia.

**Taulu 2. Väestön ikääntymisen vaikutus julkisiin menoihin vuosina 2000—2050, % BKT:sta**

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Eläkkeet	10,7	11,7	13,3	14,7	14,6	14,5
Terveystenhoito	4,6	4,9	5,2	5,6	5,7	5,8
Pitkäaikaishoito	1,6	1,9	2,2	2,7	3,3	3,3
Työttömyys	1,7	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
<b>Yhteensä</b>	<b>18,6</b>	<b>19,9</b>	<b>22,1</b>	<b>24,4</b>	<b>25,0</b>	<b>25,0</b>

Muiden julkisten menojen (pl. korkomenot) oletetaan kehittyvän vakiosuhteessa, vuoden 2008 tasolla, bruttokansantuotteeseen nähden. Korkomeno- ja -tuloarviot on johdettu julkisen talouden bruttovelasta ja bruttofinanssivarallisuudesta käyttäen vuodesta 2010 lähtien samaa 4 prosentin reaalikorko-oletusta sekä velalle että finanssivarallisuudelle.

Ikääntymisestä aiheutuva menorasitus voidaan kuvata joko veroasteen nousuna tai julkisen talouden alijäämään kohdistuvana paineena. Tässä on valittu jälkimmäinen vaihtoehto ja kokonaisveroasteen (verotulojen suhde bruttokansantuotteeseen) on oletettu pysyvän vakiona vuodesta 2008 lähtien.

Eläkkeiden nykyisillä rahastointisäännöksillä työeläkemaksut nousevat noin 5 prosenttiyksikköä suhteessa palkkaan, eli noin 2 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2035 mennessä. Laskelmassa on oletettu kiinteän veroasteen oletuksen mukaisesti, että muuta verotusta vastaavasti alennetaan ja julkinen talous painuu siten alijäämäiseksi vuonna 2025 (taulu 3).

**Taulu 3. Julkisen talouden tasapaino vuosina 2008—2050**

	2008	2020	2030	2040	2050
Perusvaihtoehto			% BKT:sta		
Työeläkerahastot	2,9	3,5	2,7	2,6	2,5
Muu julkinen talous (valtio ja kunnat)	-0,2	-2,1	-4,2	-6,2	-8,4
<b>Yhteensä</b>	<b>2,7</b>	<b>1,4</b>	<b>-1,5</b>	<b>-3,6</b>	<b>-5,8</b>

Työeläkerahastot pysyvät ylijäämäisinä koko tarkastelukauden vuotuisen ylijäämän ollessa tarkastelukauden alkupuolella 3—3 ½ prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen mutta alentuessa noin 2 ½ prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Työeläkelaitosten sijoituspääoma suhteessa kansantuotteeseen nousee nykyisestä runsaasta 50 prosentista noin 75 prosenttiin vuonna 2030 ja pysyy sen jälkeen lähes ennallaan. Tässä laskelmassa on oletettu, että työeläkerahastoja ei pureta lähimpien vuosikymmenten aikana.

Muu julkinen talous – valtio ja kunnat yhteensä – pysyy alijäämäisenä koko tarkastelukauden. Valtiontalouden ja kuntatalouden yhteenlaskettu alijäämä kasvaa vuodelle 2008 ennakoidusta 0,2 prosentista runsaaseen 4 prosenttiin vuonna 2030 ja edelleen 8 ½ prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2050.

Vastaavasti valtion ja kuntien yhteenlaskettu bruttovelka suhteessa kokonaistuotantoon nousee nykyisestä vajaasta 50 prosentista noin 125 prosenttiin vuonna 2050. Valtion ja kuntien taloudet eivät tämän laskelman mukaan ole kestäväällä pohjalla ilman lisätoimenpiteitä.

Herkkyyslaskelman mukaan julkisen talouden rahoitus olisi kestäväällä pohjalla, jos julkisen talouden ylijäämä suhteessa kokonaistuotantoon nousisi vuonna 2010 runsaan prosenttiyksikön suuremmaksi kuin peruslaskelmassa. Tämä vastaisi valtiontalouden tasapainoa.

Julkisessa taloudessa tuleekin tavoitella vuoteen 2020 saakka noin 3 ½ prosenttiyksikön ylijäämäsuhdetta; ylijäämä muodostuisi lähinnä työeläkerahastoissa. Muun julkisen talouden – valtio ja kunnat – tulisi olla likimain tasapainossa vuoteen 2020 saakka, mikä alentaisi velkasuhdetta ja korkomenojen räsitusta. Näin toimien voidaan julkisen talouden nettorahoitusvarojen (=varat-velat) kasvavilla sijoitustuotoilla rahoittaa merkittävä osa väestön ikääntymisestä aiheutuvasta menojen kasvusta ilman veronkorotuksia.

Jos tulevaisuus toteutuu luvussa 2.3 viitatus tavoitevaihtoehdon mukaisena ja työllisyysaste nousee noin 70 prosenttiin vuonna 2007, julkisen talouden edellytykset rahoittaa kasvavat eläke- ja hoivamenot myös pitkällä aikavälillä ovat kohtuullisen hyvät, vaikka julkisen talouden tasapaino ei vielä vuoteen 2007 mennessä olisikaan olennaisesti parempi kuin perusvaihtoehdossa.