



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
24.3.2006

**VALTIONTALouden KEHYS VUOSILLE 2007–2011:  
PERUSTELUMUISTIO**

## SISÄLLYSLUETTELO

1. Talouspoliittinen tilanne keväällä 2006 — yhteenveto .....	1
1.1. Keskeiset haasteet ja talouspolitiikan toimintalinja .....	1
1.2. Kehyspäätöksen keskeinen sisältö .....	2
2. Taloudellinen toimintaympäristö ja keskipitkän aikavälin talouskehitys .....	4
2.1. Talouden näkymät keväällä 2006 .....	4
2.2. Kokonaistaloudellinen laskelma vuosille 2006—2011 .....	6
3. Julkisen talouden haasteet keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä .....	11
3.1. Valtiontalouden menokehitys ja tasapaino .....	11
3.2. Kuntatalouden menokehitys .....	12
3.3. Verotuksen muutospainet .....	16
3.4. Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä .....	17
3.5. Julkisen talouden tuottavuus .....	18
4. Talouspolitiikan linja lähivuosina .....	21
4.1. Talouspolitiikan keskeiset tavoitteet ja niiden toteutumisenäkymät .....	21
4.2. Hallituksen toimintalinja .....	22
5. Valtiontalouden kehys vuosille 2007-2011 .....	23
5.1. Vaalikauden kehysmenojen kehitys .....	23
5.2. Keskeiset menopaineet .....	26
5.3. Vaalikauden kehys vuodelle 2007 .....	28
5.4. Kehykset hallinnonaloittain vuosina 2007–2011 .....	29
5.4.1. Yleistä .....	29
5.4.2. Hallinnonalakohtaiset linjaukset .....	31
5.5. Kehyksen ulkopuolelle jäävät menot .....	38
5.6. Toimenpiteet valtionhallinnon tuottavuuden parantamiseksi kehyskaudella .....	39
6. Budjettitalouden tulot ja tasapaino vuosina 2007-2011 .....	42
6.1. Budjettitalouden tulonäkymät .....	42
6.2. Budjettitalouden tasapaino .....	46
7. Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen talous kehyskaudella 2007—2011 .....	48
7.1. Rahastotalouden varat .....	48
7.2. Rahastotalous kehyskaudella 2007—2011 .....	48

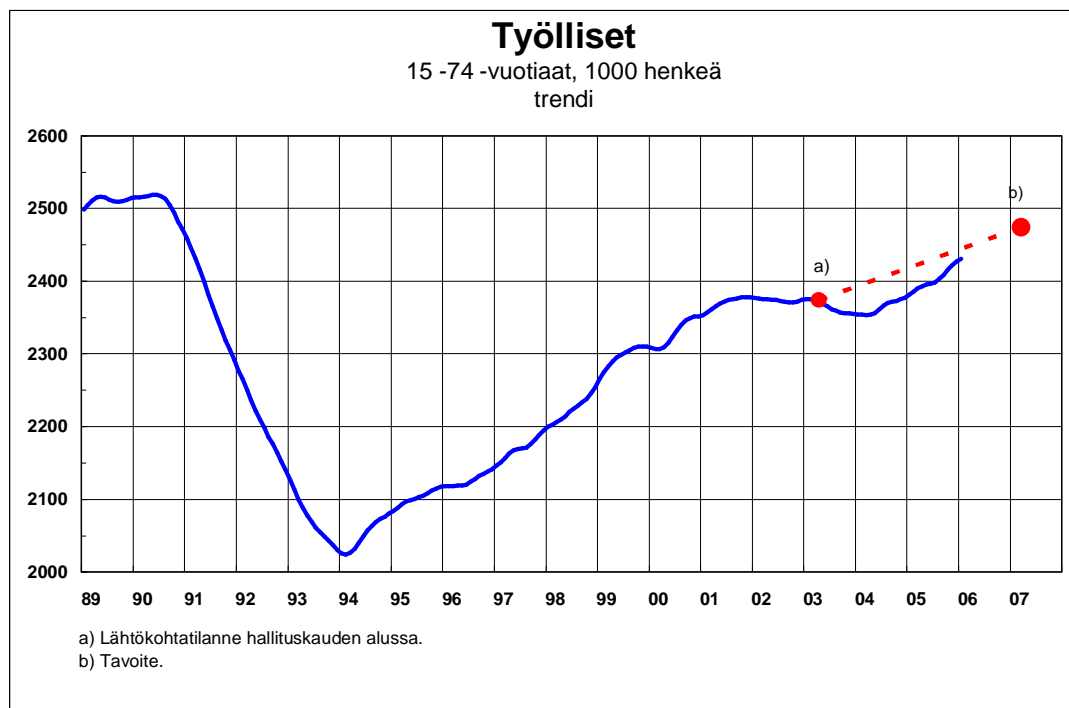
# 1. Talouspoliittinen tilanne keväällä 2006 — yhteenveto

## 1.1. Keskeiset haasteet ja talouspolitiikan toimintalinja

Vuonna 2005 talouskehitys oli monin tavoin kaksijakoista. Kokonaistuotannon kasvu hidastui edellisestä vuodesta, mutta samalla työllisyys lisääntyi viime vuonna ensimmäisen kerran kahteen vuoteen. Koko vuonna työllisiä oli noin 50 000 edellisvuotta enemmän. Myönteisen työllisyyskehityksen odotetaan jatkuvan myös kuluvana ja ensi vuonna. Hallituskauden aikana on hyvät mahdollisuudet päästä liki hallitusohjelmassa asetettuun 100 000 uuden työpaikan tavoitteeseen. Myös valtiontalous osoittautui ylijäämäiseksi vuonna 2005 aiemmin ennakoitun alijäämän sijaan. *Lähiajan talouspolitiikassa on kuitenkin useita haasteita:*

- Avointen työpaikkojen määrä suhteessa työvoimaan on noussut nopeasti. Vaarana on, että työvoimapula hidastaa tuotannon kasvua ja johtaa palkkaliukumiin.
- Asuntomarkkinoiden hintakehitys kasvukeskuksissa, erityisesti tarpeeseen ja kysyntään nähden riittämätön kaavoitus, muodostaa inflaatiouhkan, vaikkakin vuokra-asuntojen nopeasti parantunut saatavuus on samanaikaisesti helpottanut työvoiman hakeutumista avautuviin uusiin työpaikkoihin.
- Lyhyen aikavälin näkymät ovat hyvät, mutta pitemmällä aikavälillä julkinen talous ei ole kestäväällä uralla ikääntymisestä aiheutuvien menojen kasvun ja talouskasvun hidastumisen vuoksi.
- Viime vuosikymmenen lopulla ja 2000-luvun alkuvuosina julkisen palvelutuotannon tuottavuus heikentyi selvästi. Ilman toimenpiteitä julkisen toiminnan tuottavuus ja tehokkuus uhkaavat laskea myös jatkossa.

Kuvio 1 Työllinen työvoima vuosina 1989–2005 ja työllisyystavoite



Lähde: Tilastokeskus

Kehyspäätöksen valmistelun lähtötilanne on ollut haastava. Hallinnonaloittain jakamattoman varauksen lähtötaso vuodelle 2007 oli matala edellisessä maaliskuun 2005 kehyspäätöksessä

ja vuoden 2005 aikana tehtyjen menolisäysten johdosta sen tiedettiin muuttuneen selkeästi negatiiviseksi. Menoja lisättiin vuonna 2005 mm. panostamalla pienituloisten aseman parantamiseen, muutosturvaan, nuorten yhteiskuntatakuuseen sekä liikenneinfrastruktuurihankkeisiin. Panostusten täysimääräinen vaikutus näkyy useissa toimenpiteissä vasta vuonna 2007. Lisäksi loppuvuonna 2005 neuvoteltujen EU:n uusien rahoituskehysten johdosta maksut EU:lle vuonna 2007 nousevat aiemmin arvioidusta.

*Lähiajan talouspolitiikan keskeisimpiä etenemissuuntia:*

- On keskityttävä estämään työvoimakapeikkojen paheneminen ja asuntohintojen jatkuva nousu, jotka muodostavat vaaran talouskehityksen vakaudelle. Keskeisiä tällöin ovat tarjontaan kohdistuvat rakenteelliset toimet. Koska niiden toteuttaminen vie aikaa eli toimien vaikutusviiveet ovat pitkiä, ei toimenpiteissä voida viivytellä.
- Sekä lyhyen aikavälin kysyntänäkymien että julkisen talouden kestävyysongelmien kannalta finanssipolitiikan tulee olla tiukkaa. Saavutetusta valtiontalouden ylijäämästä on syytä pitää kiinni varauduttaessa tuleviin menopaineisiin. Velkaantuneisuuden alentaminen edelleen on välttämätöntä, sillä Suomen väestö ikääntyy nopeasti ja lisääntyvät ikäsidonaiset menot vaikuttavat myös valtiontalouteen jo kehyskaudella. Hallitun menokehityksen tärkeyttä korostaa vielä se, että verotulojen kasvu saattaa hidastua mm. kansainvälisen verokilpailun ja globalisaatiokehityksen takia.
- Kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen on hallituskauden mittavimpia hankkeita. Uudistamisella tavoitellaan kuntien järjestämisvastuulla olevien palveluiden tuottavuuden lisäämistä ja siten palveluiden turvaamista väestön ikääntyessä sekä työvoiman tarjonnan laskiessa. Uudistus vaatii rakenteellisia muutoksia niin palvelu- kuin kuntarakenteessakin sekä yhteistyötä kuntien ja valtion välillä. Hallituksen esitys uudistuksen suunnittelua ja toimeenpanoa koskevaksi puitelaksi annetaan eduskunnalle kevälistuntokaudella 2006.
- Koko hallituskauden mittaisen valtionhallinnon tuottavuusohjelman toteuttamista jatketaan kehyspäätöksen mukaisesti. Valtionhallinnon tuottavuutta kohennetaan kaikilla hallinnonaloilla toteutettavilla toimilla, jotka uudistavat valtion toimintojen rakenteita ja toimintatapoja ja tehostavat tietotekniikan käyttöä. Tuottavuuden kasvun myötä voidaan valtion palveluksessa olevan henkilöstön määrää sopeuttaa hallitusti koko kansantalouden käytettävissä oleviin työvoimaresursseihin pitäen kuitenkin huolta valtion vastuulla olevien tehtävien hoitamisesta.

Kuntien ja koko julkisen sektorin edellytykset selvitä kasvavista menopaineista paranevat oleellisesti, jos uudistuksilla kyetään nostamaan tuottavuutta. Jo prosenttiyksikön vuotuinen paraneminen julkisen sektorin tuottavuuskehityksessä lisäisi vuotuista talouskasvua arviolta jopa  $\frac{1}{3}$  prosenttiyksiköllä vuosina 2006–2015 ja julkisen talouden tasapaino olisi noin  $1\frac{1}{2}$  prosenttia vahvempi seuraavan vaalikauden lopussa vuonna 2011 perusuraan verrattuna (tarkemmin luvussa 3.5).

## **1.2. Kehyspäätöksen keskeinen sisältö**

Vuosien 2007—2011 valtiontalouden kehysten valmistelun ensisijaisena lähtökohtana on ollut hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamisen tukeminen ja vakaan talouskasvun turvaavan finanssipolitiikan jatkaminen.

Vuonna 2005 tehtyjen päätösten mukaisista menolisäyksistä sekä vuoden aikana ilmenneistä muista menopaineista johtuen vaalikauden kehyksissä pysyminen ja riittävän liikkumatilan varmistaminen vuodelle 2007 on edellyttänyt kehyspäätöksen valmistelun yhteydessä toimia menojen vähentämiseksi. Kehyspäätöksessä vuosille 2007–2011 hallinnonaloille on kohden-

nettu menoja vähentäviä toimenpiteitä yhteensä 146 milj. eurolla. Lisäksi harkinnanvaraisten määrärahojen hintatason nousuun perustuvia korotuksia ei pääsääntöisesti ole tehty, mikä kasvattaa jakamatonta varausta noin 120 milj. eurolla.

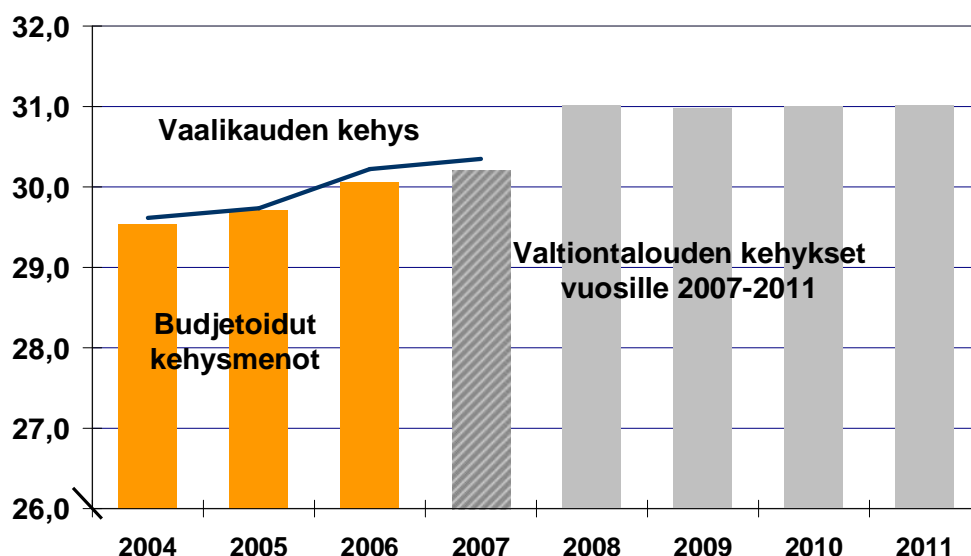
Valtiontalouden kehyspäätöksen mukaisen tuottavuusohjelman vaikutus työvoimatarpeen vähenemiseen on noin 9 000 henkilötyövuotta vuoteen 2011 mennessä. Toimenpiteillä saavutetaan yhteensä vajaan 20 milj. euron säästöt vuonna 2007 ja säästöjen yhteismäärä nousee runsaaseen 190 milj. euroon vuonna 2011. Kaiken kaikkiaan jakamatonta varausta tuleville menotarpeille on vuodelle 2007 käytettävissä 139 milj. euroa.

Valtiontalouden kehyspäätös kattaa myös seuraavan vaalikauden kokonaisuudessaan. Vuosien 2008–2011 osalta menotaso perustuu nykyisen hallituksen tekemiin päätöksiin. Hallitus on kehyspäätöksen valmistelussa lähtenyt siitä, että t&k-rahoituksen kasvu jatkuu pääosin 5 prosenttia kasvu-uralla myös vaalikaudella 2008–2011. Valtiontalouden kehukseen sisältyvät tienpidon ja radanpidon määrärahat ja seuraaville vaalikausille jäävien keskeneräisten liikennehankkeiden noin 1 850 milj. euron määrärahatarpeet sekä valtion ja kuntien välinen kustannustenjako voimassa olevan säännösten mukaisesti. Toisin sanoen, vuodesta 2007 alkaen valtiontalouden kehys ei sisällä mitään kasvuoletusta tie- ja ratarahoista eikä valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaon tarkistuksesta.

Suomi osallistuu ECOFIN-neuvostossa päätetyn työvaltaisten palvelualojen arvonlisäverokantakokeilun jatkamiseen vuoden 2010 loppuun saakka kampaamo- ja parturipalveluiden sekä pienten korjauspalveluiden osalta. Näiden palveluiden verokanta lasketaan 22 prosentista 8 prosenttiin vuoden 2007 alusta lukien, minkä arvioidaan vähentävän valtion arvonlisäveron tuottoa noin 40 miljoonalla eurolla vuosittain.

Kansallisen energia- ja ilmastostrategian mukaisesti teollisuuden ja kasvihuoneiden maksama sähkövero alennetaan ja teollisuuden jäteliemillä ja muilla teollisuuden jätteillä ja sivutuotteilla tuotetun sähkön verotuki poistetaan vuonna 2007. Toimenpiteet vähentävät energiaverojen tuottoa nettomääräisesti 70 milj. euroa.

**Kuvio 2 Vaalikauden kehys ja hallinnonalojen kehysmenot, mrd. euroa vuoden 2007 hintatasossa**



## 2. Taloudellinen toimintaympäristö ja keskipitkän aikavälin talouskehitys

### 2.1. Talouden näkymät keväällä 2006

Öljyn hinnan jyrkkä nousu syksyllä 2005 ei kyennyt taittamaan maailmantalouden vahvaa kasvua. Yhdysvaltain talouskasvu hidastui vain vähän ja monien kehittyvien maiden kasvu nopeutui. Euroalueella odotukset kasvun voimistumisesta ovat jopa vahvistuneet, kun myös kotimaisen kysynnän arvioidaan alkavan tukea paremmin alueen taloutta.

Kuluvan vuoden alussa öljyn hinta on uudelleen noussut. Kasvava öljyn kysyntä ja tarjontarajoitteet pitävät markkinat tiukkoina, mikä pitää uusien hintapiikkien ja häiriöiden todennäköisyyden suurena. Kasvuvauhdin uskotaan edelleen hidastuvan Yhdysvalloissa, jossa öljyn hinnan nousu, korkeampi korkotaso ja asuntojen hintojen nousun tasaantuminen leikkaavat kulutusta. Sen vastapainona tilanne muualla voi vielä parantua. Kokonaisuutena globaalitalouden kasvuvauhti hidastuu tänä vuonna jonkin verran. Lievästi vaimeneva kasvutrendi voi jatkua myös vuonna 2007.

*Suomen talouskehitys* vuonna 2005 oli monin tavoin kaksijakoista. Kokonaistuotannon kasvu hidastui edellisestä vuodesta, mutta samalla työllisyys kohentui nopeasti. Tuotanto kotimaassa lisääntyi hitaasti, mutta ulkomaankauppa oli vilkasta. Kotitalouksien tulojen käyttö – kulutus ja asuntohankinnat – lisääntyi vahvasti, mutta tuotannolliset investoinnit vähenivät. Vaihtotase heikkeni melkoisesti, mutta Suomen talouskasvu säilyi euroaluetta selvästi nopeampana. Keskimäärin kokonaistuotanto lisääntyi hieman runsaat kaksi prosenttia.

Talouskasvun kiihtyminen viime vuoden toisella vuosipuoliskolla ja viime kevään työmarkkinakiistan aiheuttama matala vertailutaso johtavat kasvun selvään nopeutumiseen tänä vuonna ja kokonaistuotanto lisääntyy arviolta 3,7 prosenttia. Vuoden 2006 kasvu perustuu lisäksi viime vuotta selkeämmin sekä kotimaiseen että ulkomaiseen kysyntään. Vuonna 2007 kasvun

arvioidaan hidastuvan noin 2,5 prosenttiin, sillä sekä kotimainen että ulkomainen kysyntä vaimenevat.

Kotitalouksien kulutusmahdollisuuksia vuonna 2006 pitävät yllä hyvänä säilynyt luottamus tulevaisuuteen, työllisyyden parantuminen, tuloveronkevennykset ja suotuisat rahoitusmahdollisuudet. Erityisen lisänsä kulutukseen tuovat viime vuoden tavoin siirtyminen uuteen tekniikkaan kodinkoneissa ja asunnonvaihtoinnon aikaansaama kotien varustelu. Kotitaloudet ovat kuitenkin jo varsin velkaantuneita, ja ansioiden nousun hidastuessa kulutuksen kasvukin vaimenee vuonna 2007. Julkinen kulutus lisääntyy viimevuotista hitaammin, koska tehtävät säilyvät nykytasollaan ja rahoitusasema säilyy tiukkana.

Yritysten investoinnit Suomessa lisääntyvät viime vuodesta. Selvimmin tämä näkyy kotimaisen kysynnän vahvuudesta hyötyvässä rakennusaineteollisuudessa sekä ulkomaisesta kysynnästä hyötyvillä teknologiateollisuuden toimialoilla. Kysyntä säilyy vahvana myös asunto-markkinoilla, sillä usko tulevaisuuteen ja hyvänä pysyvät rahoitusmahdollisuudet tukevat kotitalouksien halua parantaa asumistasoaan. Vuonna 2007 investointien kasvu jää kone- ja laiteinvestointien sekä liike- ja teollisuusrakentamisen varaan.

Ulkomaankaupan näkymät säilyvät kuluvana vuonna edelleen vahvoina. Yhä nopeasti kasvava maailmantalous pitää yllä voimakasta vientikysyntää, ja suomalaisittain tärkeimmän talousalueen, Euroopan, näkymät ovat kohentuneet. Erityisen myönteinen tilanne näyttäisi olevan kone-, metallituote- ja kulkuneuvoteollisuuden yrityksillä. Tärkein syy viime vuotta vahvempaan kasvuun löytyy kuitenkin viime kevään työmarkkinahäiriöiden aiheuttamasta matalasta vertailutasosta. Vertailutason ollessa ensi vuonna vahvempi ja maailmantalouden kasvun hidastuessa viennin arvioidaan hidastuvan merkittävästi, mutta myös tuonnin kasvu normalisoi- tuu kulutuksen ja tuotannon kasvun hidastuessa. Ulkomaisesta nettokysynnästä kertynee kuitenkin edelleen talouskasvua vuonna 2007.

*Taloukskehityksen riskejä* ovat lyhyellä tähtäimellä ulkomaiset kysyntähäiriöt sekä kotimaiset hintahäiriöt. Eurooppalaisen talouskasvun ennakoitaan kiihtyvän tänä vuonna, mutta kasvu on edelleen ulkoisen kysynnän varassa, joka on herkkä energian hintamuutoksille. Öljyn hinnan arvioitua suurempi nousu vaikuttaisi myös kotimaiseen hintatasoon sekä suoraan korkeampina energiakustannuksina että välillisesti muiden tuotteiden hintojen ja mahdollisesti rahamarkkinoiden kautta.

*Työllisyys* lisääntyi viime vuonna ensimmäisen kerran kahteen vuoteen, kun työllisten määrä kasvoi erityisesti yksityisellä sektorilla. Koko vuonna työllisiä oli 50 000 edellisvuotta enemmän. Vahvinta lisäys oli kotimaisesta kysynnästä hyötyvillä yksityisillä ja julkisilla palvelu- aloilla sekä rakentamisessa.

Tänä vuonna myönteinen kehitys palvelualojen työllisyydessä jatkunee, sillä kotimainen kysyntä kasvaa edelleen vahvasti. Teollisuudessakin kasvuun kääntynyt työllisyystrendi näyttäisi jatkuvan. Kokonaisuutena uusia työpaikkoja arvioidaan kuluvana vuonna syntyvän runsaat 30 000 ja ensi vuonnakin vielä puolet tästä. Työllisyysaste nousee noin 69 prosenttiin vuonna 2007. Kun työvoiman tarjonnan kasvu uhkaa väestötekijöiden vuoksi hidastua, työvoimakapakkujen riski kasvaa ja työvoimapula uhkaa hidastaa tuotannon kasvua. Työttömyyden nopea aleneminen ei ole todennäköistä, koska suuri osa työttömistä on vaikeasti työllistyviä. Työttömyyden arvioidaan vähenevän 7½ prosenttiin. Rakenteellisen työttömyyden arvioidaan pysyvän yhä suurena.

*Kuluttajahintojen* yleinen nousu oli viime vuonna vielä vaimeaa, eivätkä hinnat kohonneet vajaata prosenttia enempää. Inflaatiota hidastivat lähinnä viestinnän ja tietotekniikan sekä

vaatetuksen hintojen lasku. Eniten kuluttajahintoja nostivat öljytuotteiden hintojen kohoaminen.

Inflaatio kiihtyy hieman, mutta säilyy hitaana, mikäli energian hinta ei koho merkittävästi nykytasoa korkeammaksi. Tuontihinnoista aiheutuva kustannuspaine jäänee viime vuotta vähäisemmäksi. Myös palkankorotukset ovat matalampia ja ajoittuvat aiempia vuosia myöhemmäksi. Lisäksi tuottavuuden koheneminen hidastaa työkustannusten nousua. Ensi vuonna kuluttajahinnat nousevat keskimäärin tämän vuoden vauhtia, mikäli ulkoiset tekijät eivät aiheuta kustannusten nousua ja tuottavuuden kasvu säilyy keskimääräisenä.

## 2.2. Kokonaistaloudellinen laskelma vuosille 2006—2011

Tässä muistiossa esiteltävä keskipitkän aikavälin talousnäkyminen perustuu vuosien 2005–2007 osalta 14.3.2006 päivättyyn suhdanne-ennusteeseen ja kehyskauden myöhempien vuosien osalta keskipitkän aikavälin kasvuedellytyksiä koskeviin laskelmiin ja selvityksiin. Valtion rahoitusasema on osoittautunut vahvemaksi kuin Suomen vakausohjelman tarkistuksessa marraskuussa 2005 arvioitiin. Arviota valtiontalouden rahoitusasemasta on korjattu ylöspäin myös lähivuosien osalta. Kuntatalous näyttää puolestaan hieman heikommalta syksyn arvioon nähden. Lisäksi näkemystä yksityisen kulutuksen sekä viennin kasvumahdollisuuksista on hieman alennettu vakausohjelmaan nähden. Laskelmassa on otettu huomioon tehtyjen talouspoliittisten päätösten vaikutukset niiltä osin kuin ne ovat määrällisesti arvioitavissa.

### Taulukko 1 Keskeisiä talouden muuttujia 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006-2011
	muutos,	%						Keskimäärin
BKT	2,1	3,7	2,5	2,1	1,9	1,7	1,5	2,3
Tuonti	10,3	6,2	4,2	2,1	1,9	1,8	1,7	3,0
Vienti	7,0	7,9	4,5	3,2	3,0	2,7	2,5	3,9
Yksityinen kulutus	3,4	2,8	2,5	1,9	1,7	1,6	1,4	2,0
Julkinen kulutus	1,5	1,0	0,6	1,1	0,9	1,0	0,6	0,9
Yksityiset investoinnit	3,1	5,3	4,3	1,4	1,3	0,9	0,8	2,3
Julkkiset investoinnit	-6,2	-3,9	-1,0	0,6	0,5	0,2	0,2	-0,6
Yksityisen kulutuksen hinta	1,3	1,2	1,2	1,5	1,7	1,7	1,7	1,5
Työllisyys	1,5	1,3	0,7	0,1	0,0	0,0	-0,2	0,3
Työvoima	1,0	0,8	0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	0,1
Työn luottavuus	0,6	2,3	1,8	2,0	1,9	1,8	1,7	1,9
Työttömyysaste	8,4	7,8	7,5	7,3	7,1	7,0	7,0	
Työllisyysaste (15-64 vuotiaat)	68,1	68,9	69,2	69,1	69,0	69,1	69,3	

Kasvusykli on ollut hidastuva vuodesta 2004, joskin vuodelle 2006 arvioidaan runsaan 3½ prosentin kasvua. Tämän vuoden nopean kasvun taustalla on vuoden 2005 metsäteollisuuden työmarkkinakiistan aiheuttama matala vertailutaso. Kasvun ennakoitaan edelleen hidastuvan keskipitkällä aikavälillä, ja jo vuosikymmenen lopulla kasvu uhkaa painua alle 2 prosentin. Talouskasvun hidastuminen johtuu edessä olevasta ikärakennemuutoksesta, viime vuosien heikosta tuotantokapasiteetin kasvusta sekä tuotannon kansainvälisestä uusjaosta. Työ- ja pääomapanoksen kehittyessä väisusti kasvu tulee lähivuosina pohjautumaan lähes kokonaan tuottavuuden kasvuun.

Kasvu-ura on merkittävästi OECD:n vuoden 2004 maakatsauksessa julkistamaa arviota myönteisempi. OECD:n arviossa asukasta kohden arvioidun BKT:n odotetaan kasvavan 1,3 prosenttia vuosina 2005–2010. Lisäksi OECD olettaa valtiovarainministeriön tavoin Suomen



vaihtosuhteen eli vienti- ja tuontihintakehityksen suhteen heikkenevän myös jatkossa. Aleneva vaihtosuhte heikentää suomalaisten tulokehitystä, ns. tulonjakovaran kasvua, ja vähentää siten talouden mahdollisuuksia rahoittaa mm. julkisia menoja.

**Taulukko 2 OECD:n arvio Suomen kasvunäkymistä ja kasvun taustatekijöistä**

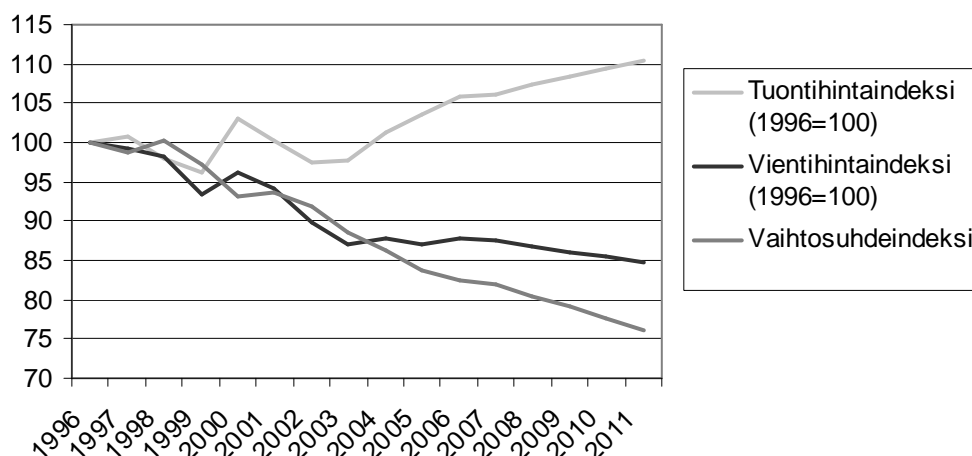
	1995-2000	2000-05	2005-10	2010-20
	% -muutos			
Kontribuutiot BKT/capita -kasvuun				
Tuottavuuden kasvu	2,5	1,7	1,8	1,8
Demografinen muutos	0,0	0,0	-0,2	-0,9
Työllisyyden muutos	1,8	0,3	-0,3	0,1
<b>BKT per capita</b>	<b>4,4</b>	<b>2,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,0</b>
Vaihtosuhte (vientihinnat/ tuontihinnat)	-0,5	-0,6	-0,5	-0,5
"Tulonjakovara"	3,9	1,5	0,8	0,5

Lähde: OECD Economic Survey of Finland, 2004

Suomen tavoin myös kansainvälisessä taloudessa koettiin suhdannehuippu vuonna 2004, minkä jälkeen kasvuodotukset ovat heikentyneet niin Yhdysvalloissa, Japanissa kuin euromaissaakin. Kasvun ennakoidaan kuitenkin edelleen jatkuvan voimakkaana Venäjällä ja varsinkin Kiinassa. Eniten epävarmuutta aiheuttaa Yhdysvaltain talouden kaksoisvajeen korjautumisen ajoittuminen ja voimakkuus sekä Kiinan talouskasvun kestävyys. Euroopassa ongelmana ovat talouden rakenteelliset jäykkyydet sekä väestön vanheneminen. Maailmantalouden kasvun heikkenemisen odotetaan alkavan näkyä myös Suomen vientikysynnän kasvun hidastumisena keskipitkällä aikavälillä. Viennin odotetaan lisäksi kasvavan hieman vientimarkkinoitakin hitaammin, minkä taustalla on oletus siitä, että teollisuuden, etenkin kotimaisen elektroniikkateollisuuden, arvioidaan jatkossa lisäävän tuotantoaan enemmän Suomen ulkopuolella, lähempänä lopputuotemarkkinoita. Viennin kasvua rajoittaa lisäksi euron vahvuus sekä raakaöljyn hinnan myötä nousseet yritysten tuotantokustannukset.

Elektroniikkateollisuuden suhteellinen merkitys Suomen viennille kasvaa edelleen, kun muut toimialat kasvavat sähkötekniistä teollisuutta hitaammin. Koko talouskasvun kannalta elektroniikkaviennin merkitys on kuitenkin pienenevässä, kun alan kannattavuutta heikentää vientihintojen alentuminen erityisesti matkapuhelinviennessä. Vientihintojen lasku yhdessä vakaana pysyvien tuontihintojen kanssa merkitsee vaihtosuhteen jatkuvaa heikkenemistä ja vaihtotaseen ylijäämän alentumista korkealta tasoltaan. Vuosina 2004–2005 raakaöljyn kallistuminen nopeutti selvästi tuontihintojen nousua, mikä heikensi vaihtosuhdetta nopeasti. Vaihtosuhteen heikkenemisen takia kansantalouden todellinen ostovoima kasvaa vähemmän kuin BKT:n määrä. Näin ollen tulonjakovaran eli varsinaisen elintason nousu on hitaampaa kuin mitä voisi yksin BKT:n volyymikasvun perusteella arvioida, kuten OECD:n laskelmasta nähdään. Tämän huomioiminen on tärkeää niin yritystason kuin julkisen vallankin taloussuunnittelun kannalta.

**Kuvio 3 Tuonti- ja vientihintaindeksien sekä vaihtosuhteen kehitys vuosina 1996-2011\* (1996=100)**



\* vuodet 2006-2011 VM:n arvio

Tuottavuuden kasvun arvioidaan hidastuvan, kun uudet työpaikat syntyvät entistä enemmän matalan tuottavuuden kasvun palvelualueille. Tuottavuuden oletetaan kasvavan keskipitkällä aikavälillä keskimäärin hieman yli 2 prosenttia vuodessa, hieman historiallista keskiarvoa hitaammin. Tässä esitetyn talouskasvun ja tuottavuuskehityksen oloissa työllisyys paranee vuoteen 2009 mennessä runsaalla 20 000 henkilöllä, minkä jälkeen työllisyyden kasvu uhkaa pysähtyä. Työttömyys on alentumassa työvoiman tarjonnan vähentymisen johdosta. Laskelmassa työllisyysaste ylittäisi kehyskaudella 69 prosenttia. Työttömyysasteen arvioidaan puolestaan alenevan nykyisestä runsaasta 8 prosentista 7 prosenttiin vuoteen 2011 mennessä.

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäisen väestön määrä kääntyy laskuun vuoden 2009 jälkeen ja supistuu 200 000:lla tätä seuraavien 10 vuoden aikana. Työvoiman tarjonta uhkaa alentua jo ennen työikäisen väestön määrän kääntymistä laskuun, ellei keskimääräistä eläkkeellesiirtymisikää saada merkittävästi nousemaan nykyisestä. Vuoden 2005 alussa voimaan astuneen eläkeuudistuksen odotetaan osaltaan rajoittavan työvoiman tarjonnan alenemista pidemmällä aikavälillä. Työvoiman väheneminen yhdessä korkean rakennetyöttömyyden kanssa on keskeinen talouskasvua rajoittava tekijä keskipitkällä aikavälillä.

Kiinteiden investointien kasvun odotetaan pysyvän keskipitkällä aikavälillä vaisuna, johtuen varsin maltillisista talouskasvunäkymistä sekä yritysten investointien suuntautumisesta edelleen suureksi osaksi ulkomaille. Julkisten investointien kasvua rajoittavat valtion talouden niukka liikkumavara sekä kuntien velvoite taloutensa tasapainottamisesta. Investointiaste näyttääkin asettuneen noin 20 prosenttiin, selvästi alemmalle tasolle kuin mihin aiempina vuosikymmeninä totuttiin.

Pitkään alhaisena pysytellyt korkotaso ja pankkikilpailun vuoksi keventyneet lainaehdot ovat vauhdittaneet lainanottoa ja kotitalouksien velkaantuneisuusaste on kohoamassa yli 80-luvun lopun tason. Velkaantuminen painottuu kuitenkin epätasaisesti väestön kesken, kun uusien asuntolainojen koko on kasvanut ja maksuajat pidentyneet. Näin ollen velkaantuminen on toistaiseksi huolestuttavaa enemmänkin yksittäisten kotitalouksien osalta. Velkaantuminen ja työllisyyden kasvun hidastuminen alkavat silti rajoittaa kotitaloussektorin kulutusmahdollisuuksia keskipitkällä aikavälillä.

Perusurassa valtiontalouden menot ja tulot on arvioitu kehys- ja veroratkaisujen perusteella ja ne pohjautuvat tässä muistiossa esitettyyn arvioon tulevasta talouskehityksestä. Hallitus on edistänyt työllisyyttä veronalennuksilla ja harkituilla menonlisäyksillä. Tulopoliittisen koko-

naisratkaisun yhteydessä vuoden 2004 lopulla sovittiin hallituskauden lopun tuloveron alennuksista vuosille 2005–2007 ja varallisuusveron poistosta. Vuonna 2007 ansiotulojen verotusta kevennetään 590 milj. eurolla, ja lisäksi asteikkoon tehdään inflaatiotarkistus. Veronkevennykset parantavat osaltaan talouskasvun edellytyksiä ja yritysten toimintaedellytyksiä. Vuosista 2008—2011 oletetaan teknisesti vuosittain tehtävän tuloveroasteikon tarkistus siten, että verotus ei kiristy valtionverotuksen osalta. Ennakoitua nopeammin kasvaneiden verotulojen vuoksi arvio valtiontalouden kehityksestä myös keskipitkällä aikavälillä on vuodentakaista arviota parempi. Lisäksi valtion menoarviota on hieman pystytty alentamaan muun muassa korkomenojen vähenemisen ja tuottavuusohjelman toteuttamisen seurauksena. Näillä näkymin peruslaskelma valtiontaloudesta tulevalle vaalikaudelle olisi hienoisesti ylijäämäinen vuoteen 2011 asti. Tässä on syytä huomata, että laskelma perustuu nykyisen hallituksen tekemiin päätöksiin. Laskelmaan ei ole sisällytetty näkyvissä olevia menopaineita, joista päättäminen kuuluu seuraavalle hallituskaudelle.

Kuntatalouden kehitys vastaa kehyspäätöksen yhteydessä tarkistettavan peruspalveluohjelman arvioita. Kuntien menot ovat kasvaneet nopeasti viimeisten vuosien aikana, mikä yhdessä väisun verotulokehityksen kanssa on aiheuttanut kuntatalouteen pysyvän alijäämän. Peruspalveluohjelman mukaan kuntien rahoitusvaje kuitenkin pienenee kehyskauden loppua kohden. Arvio on jossain määrin tavoitteellinen, koska kuntien menokehitys on useana vuonna peräkkäin ollut valtion ja kuntien yhteistyönä laadittua ennakoarviota nopeampaa.

Julkisen talouden rahoitusylijäämä perustuu lähes täysin sosiaaliturvarahastoihin, joita edelleen kartutetaan varauduttaessa väestön ikääntymiseen. Sosiaaliturvarahastojen rahoitusylijäämää pienentää vuonna 2006 toteutettu TEL-maksun alennus. Maksun huojennuskauden päätyttyäkin soturahastojen ylijäämän pieneminen jatkuu, kun eläkemenojen kasvu nopeutuu väestön ikääntymisen seurauksena. Valtion ja kuntien verotuksen ohella kokonaisveroasteeseen vaikuttaa myös pakollisten sosiaaliturvamaksujen kehitys. Sotu-maksuihin kohdistuu keskipitkällä aikavälillä nostopaineita.

**Taulukko 3 Julkisen talouden rahoitusjäämä ja valtionvelka, % BKT:sta**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Yhteensä</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>2,8</b>
Valtio	0,6	0,4	0,2	0,0	0,3	0,3	0,6
Kunnat	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Soturahastot	2,6	2,6	2,5	2,5	2,4	2,2	2,2
Valtionvelka	38,7	37,0	35,5	34,5	33,4	32,3	31,2

### *Julkistalouden menopaineet*

Julkistalouden keskipitkän aikavälin kehityksen ennakointiin liittyy paljon epävarmuutta. Perusrassassa kuntien meno- ja tuloarviot perustuvat peruspalveluohjelmaan. Siinä esitettyä menouraa voi pitää tavoitteellisena, ja sen toteutumiseen liittyy merkittäviä riskejä. Toteutunut menojen kasvu on viime vuosina usein osoittautunut peruspalveluohjelmassa ennustettua nopeammaksi; vuosina 2000–2005 kuntien toimintamenot lisääntyivät keskimäärin 5½ prosenttia vuodessa.

Myös perusuran mukaisen vajaan 3 prosenttia vuosittaisen valtion menojen kasvun voi arvioida historialliseen kehitykseen nähden toiveikkaaksi. Kahtena edellisenä hallituskautena (1995–2003) valtion kulutusmenot kasvoivat keskimäärin 4½ prosenttia vuodessa.

Vaihtoehtoisessa, niin sanotussa *menopainelaskelmassa*, oletetaan kuntien jatkavan kulutusmenojensa kasvattamista noin 5½ prosenttia vuodessa eli perusuran 4 prosentin kasvua nopeammin. Lisäksi menopainelaskelmassa valtion kulutusmenot kasvavat 4½ prosenttia vuodessa eli noin 1½ prosenttiyksikköä nopeammin kuin perusurassa oletettiin. Laskelmassa oletetaan, että osa valtion ja kuntien menojen lisäyksestä näkyisi julkisen sektorin työllisyyden kasvuna, osa sen maksamien palkkojen nousuna. Työllisyyden lisäys kuitenkin syrjäyttäisi yksityisen sektorin työllisyyttä ja se rahoitettaisiin velanottoa lisäämällä. Ottaen huomioon tämä ns. syrjäytysvaikutus sekä todennäköiset vaikutukset tuottavuuteen, BKT:n kasvun oletetaan kehittyvän perusurassa esitetyllä tavalla.

Menopainelaskelmassa valtion ja kuntien yhteenlaskettu rahoitustasapaino on kehyskauden lopulla noin 2 prosenttiyksikköä heikompi kuin perusurassa.

Myös *verotulojen* kehitykseen liittyy epävarmuutta. Perusuran verotuottoarviot perustuvat oletukseen, että veropohjiin ei kohdistu merkittäviä uhkia ja että verotuotot kasvavat päätettyjen veroperusteiden ja ennustettujen veropohjien mukaisesti. Perusuran mukaisessa kehityksessä talouskasvu on vaatimatonta ja työllisyys ei juuri parannu, jolloin myönteisemmän kehityksen turvaamiseksi saattaa osoittautua tarpeelliseksi keventää ansiotulojen verotusta edelleen.

Oheisessa kuviossa on esitetty valtion ja kuntien tasapainoura myös tilanteessa, jossa menopaineiden lisäksi verotuottojen on oletettu supistuvan perusuraan nähden 100 miljoonaa euroa kunakin vuonna vuosina 2006–2011. Tässä tilanteessa valtion ja kuntien yhteenlaskettu alijäämä painuisi 2 prosenttiin kehyskauden lopulla.

Perusuran mukainen julkistalouden kehitys ei ole pitimmällä aikavälillä kestävä. *Tavoiteuralaskelmassa* on esitetty rakenteellisin uudistuksin aikaansaatuun, nopeampaan talouskasvuun perustuvan kehityksen mukainen julkistalouden tilanne, joka jatkuessaan pitimmällä aikavälillä varmistaisi tukevammalla pohjalla olevan julkistalouden rahoituksen.

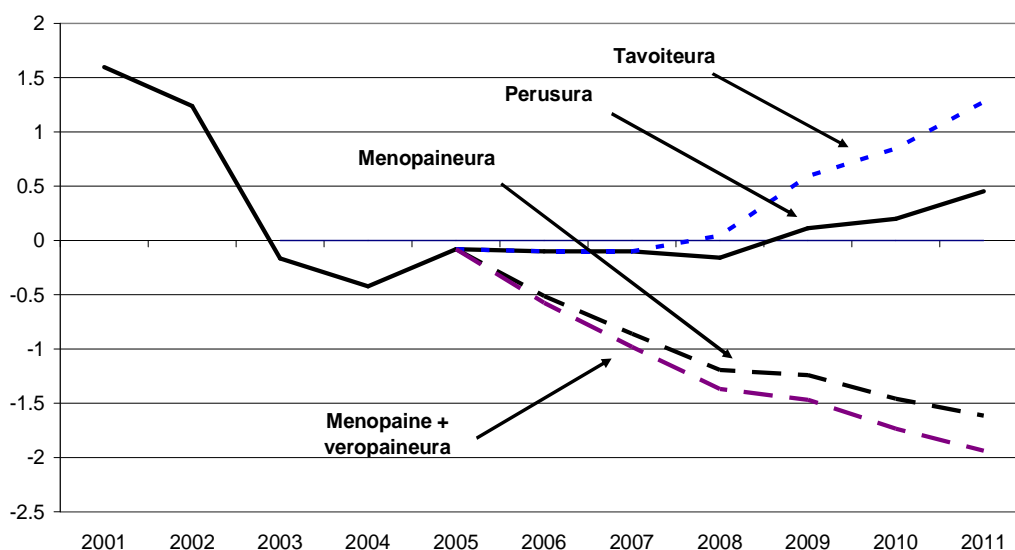
Tavoiteuralaskelmassa talous kasvaa vuosina 2007–2011 reaalisesti 2½ prosenttia vuodessa eli keskimäärin noin ½ prosenttiyksikköä nopeammin kuin perusurassa. Perusuraan nähden kasvu on nopeampaa niin yksityisessä kulutuksessa, investoinneissa kuin viennissäkin. Myös tuottavuus kehittyy tavoiteurassa suotuisammin, yli 2 prosenttia vuodessa. Käytetyllä tuottavuusoletuksella työllisyys paranee 40 000 henkilöllä nykyisestä, jolloin työllisyysaste koheenee ja on noin 70 prosenttia kehyskauden päättyessä. Samalla työttömyysaste painuisi alle 6 prosentin.

Tavoiteuralaskelman mukaisen talouskehityksen oloissa valtion ja kuntien yhteenlaskettu rahoitusasema olisi perusuraa selvemmin ylijäämäinen. Kehyskauden lopulla ylijäämä suhteessa kokonaistuotantoon olisi noin prosenttiyksikön perusuraa vahvempi. Tavoiteuran mukainen julkistalouden rahoitusasema loisi paremmat lähtökohdat varauduttaessa väestön ikääntymisestä aiheutuvaan menojen kasvuun.

Perusurassa esitettyä nopeamman talouskasvun toteutuminen edellyttää rakenteellisia uudistuksia. Työmarkkinoiden toimivuutta on parannettava edistämällä työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta. Työttömien hakeutumista aukeaviin työpaikkoihin on tehostettava. Välttämätöntä on, että pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömyys kääntyy laskuun. Työurien on edelleen pidennettävä sekä alku- että loppupäässä. Edessä olevassa tilanteessa, jossa työvoiman määrä alkaa rajoittaa talouskasvua, julkisen hallinnon tuottavuutta on parannettava ja työresursseja on vapautettava yksityisen sektorin käyttöön. Yksityisen palvelutuotannon laajentamisen ja tehokkuuden lisäämisen edellytyksiä on parannettava. Tässä kunta- ja palvelura-

kenneuudistuksella voisi olla oma sijansa. Suomesta tulisi tehdä houkuttelevampi investointi-kohte niin kotimaisille kuin ulkomaisillekin yrityksille.

**Kuvio 4 Valtion ja kuntien yhteenlaskettu rahoitusasema, % BKT:sta**



### 3. Julkisen talouden haasteet keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä

#### 3.1. Valtiontalouden menokehitys ja tasapaino

Valtiontalous oli vuonna 2005 ennakkotietojen mukaan ylijäämäinen viime vuonna ennakoitun ½ prosentin alijäämän sijasta kokonaistuotantoon suhteutettuna. Talouskasvun notkahduksesta huolimatta veropohjien kehitys oli suotuisa, ja sekä välittömiä että välillisiä veroja kertyi selvästi varsinaisessa budjetissa arvioitua enemmän. Toisaalta menot pysyivät hyvin kehyksissä, ja kehysten ulkopuolisiin menoihin luettavia korkomenoja säästy, kun velkaa pystyttiin lyhentämään.

Viime vuoden hyvä kehitys antaa aiemmin ennakoitua paremman lähtökohdan kuluvalle vuodelle ja myös tulevalle kehyskaudelle. Tulovirta pysynee jonkin verran suurempana kuin vuosi sitten ja vielä vakausohjelman yhteydessä viime vuoden lopulla arvioitiin. Alentuneen velkatason ansiosta korkomenot jäävät koko kehyskaudella pienemmiksi kuin aiemmissa laskelmissa oletettiin, mikä myös parantaa valtiontalouden tasapainoa.

Jossain määrin kohentuneista valtiontalouden lähivuosien näkymistä huolimatta valtiontalouden tasapainotavoitteesta vuonna 2007 on pidettävä kiinni ja hillittyä valtion menopolitiikkaa on jatkettava. Velkaantuneisuuden alentaminen edelleen on välttämätöntä, sillä laskelmat osoittavat, että julkisen talouden ja valtiontalouden pitkän ajan rahoituksen kestävyys ei ole suinkaan taattu. Suomen väestö ikääntyy nopeasti, ja lisääntyvät ikäsidonnaiset menot vaikuttavat myös valtiontalouteen jo kehyskaudella. Valtion kokonaismenoista selvästi yli puolet on paikallishallinnon ja sosiaaliturvamenojen (ml. valtion omat eläkkeet) rahoitusta, joihin em. menopaineet selvimminkin kohdistuvat. Vuosikymmenen alkupuolella näistä syistä valtiontaloudelle asetettu rakenteellisen ylijäämän tavoite on edelleen ulottumattomissa.

Hallitun menokehityksen tärkeyttä korostaa vielä se, että huolimatta jo toteutetuista tuloveroalennuksista jatkossakin on veronalennuspaineita mm. kansainvälisen verokilpailun ja globalisaatiokehityksen takia. Lisäksi veropohjien kasvuun liittyy aina mm. suhdannekehitykseen liittyviä riskejä. Tulevaisuudessa veropohjien kasvun arvioidaan pikemminkin hidastuvan kuin nopeutuvan.

Suomen julkinen velka on verrattain alhainen kansainvälisessä vertailussa. Suomen oman historian valossa tämänhetkinen valtionvelan taso, noin 60 mrd. euroa, on kuitenkin edelleen erittäin korkea. Pelkät velan korot ovat yhä 5½ prosenttia valtion kokonaismenoista. Korkomenojen vähentämiseksi velan määrää olisi saatava pienemmäksi. Valtaosa omaisuuden myyntituloista ja mahdolliset budjettilyijäämät tulisikin käyttää velan lyhentämiseen. Tästä menettelystä on hyviä tuloksia viime vuosilta.

Suomessa julkiset menot ovat kansainvälisessä vertailussa suuret ja menojen suhde bruttokansantuotteeseen on viime vuosina jopa lievästi kohonnut. Julkisen palvelutuotannon tehokkuuden lisääminen sekä tuottavuuden kohottaminen ovat avainasemassa menopaineiden alentamisessa. Kuntien ja valtion palvelujen mitattu tuottavuus on viime vuosina heikentynyt. Tämä trendi on pystyttävä kääntämään ja samalla on huolehdittava palvelujen laadusta.

### **3.2. Kuntatalouden menokehitys**

Kuntatalous on ollut lähellä tasapainoa tai rahoitusaliijäämäinen viimeiset 10 vuotta. Arvio kuntatalouden kehitysnäkymistä (ns. perusura) perustuu vuoden 2006 alussa tarkistettuihin peruspalveluohjelman meno- ja tuloarvioihin. Perusuran mukaisella menokehityksellä kuntatalous lähestyy tasapainoa kehyskauden loppua kohden.

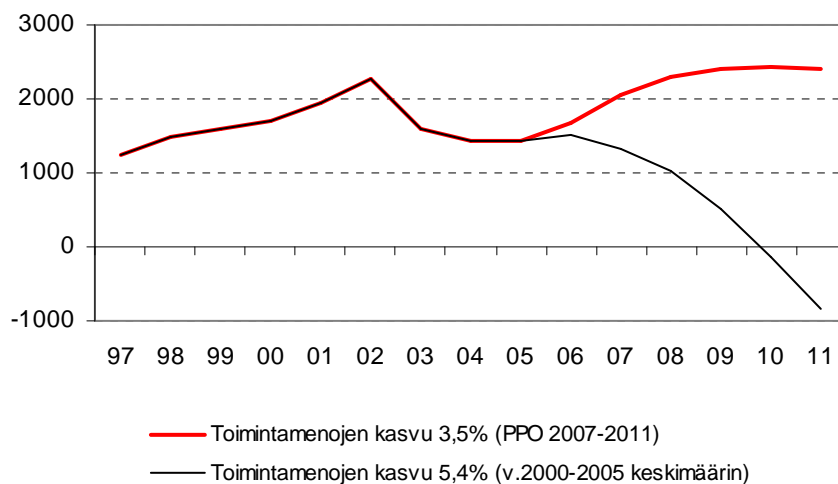
2000-luvun alkupuoliskolla kuntien toimintamenot kasvoivat nopeasti, keskimäärin yli 5 prosenttia vuodessa. Menokehityksen taustalla on ollut velvoitteiden laajeneminen erityisesti opetus- ja sosiaalitoimissa ja henkilöstömäärän voimakas lisääntyminen. Pelkästään 2000-luvulla kuntien työllisyys on lisääntynyt kansantalouden tilinpidon mukaan n. 35 000 henkilöllä. Kunnissa on lisäksi tapahtunut kustannusliukumia ja monin paikoin toiminnan kustannustehokkuuden asteittaista heikkenemistä.

Ennakkotiedot kuntatalouden kehityksestä viittaavat menokasvun jatkuneen nopeana edelleen viime vuonna. Kuntasektorin palkkamenot kasvoivat liki 4½ prosenttia. Erityisesti kuntayhtymien palkkasumma kasvoi nopeasti, mikä lienee seurausta hoitotakuun aiheuttamasta lisäpanostuksesta. Tänä vuonna palkankorotukset ovat edellisvuosia pienempiä, ja ilman palkkaliukumia ansiotason pitäisi pysyä maltillisena sopimuskauden loppuun saakka. Lisäksi kehyskauden menojen hillintää tukee kuntatyönantajan välillisten työvoimakustannusten arvioitu aleneminen vuodesta 2008 alkaen. Toisaalta työvoiman saatavuuteen liittyvät ongelmat voivat lisätä palkkapaineita. Vuoden 2007 jälkeiseen ansiokehitykseen liittyy täten riski siitä, että kuntien ansiotasoa kasvaa viime vuosien tapaan muuta taloutta nopeammin.

Kuviossa 5 on hahmoteltu kuntien menopaineiden vaikutuksia vuosikatteeseen eri toimintamenojen kasvuilla. Peruspalveluohjelman (PPO) perusurassa toimintamenot lisääntyvät kehyskaudella keskimäärin noin 3½ prosenttia vuodessa. Perusurassa on oletettu, että henkilöstön määrä kasvaa ainoastaan sosiaali- ja terveystoimissa ja muissa palveluissa henkilöstön määrää vähennetään. Tehdyillä oletuksilla vuosikate paranee selvästi ja kuntien velkaantumisen kasvu hidastuu.

Peruspalveluohjelman menouran toteutumiseen liittyy kuitenkin merkittäviä riskejä, koska se edellyttäisi kuntien sitoutumista maltilliseen menokehitykseen sekä pidättäytymistä uusien velvoitteiden lisäämisestä kunnille. Menoennustetta on pidettävä lähinnä tavoitteellisena.

**Kuvio 5 Vuosikatteen (milj. euroa) herkkyys toimintamenojen kasvulle**



Painelaskelmassa oletetaan, että kuntien toimintamenot kasvaisivat myös kehyskaudella vuosien 2000–2005 tavoin eli keskimäärin 5,4 prosenttia vuodessa. Tämä merkitsisi sitä, että sekä henkilöstön määrän että ostopalvelujen kasvu jatkuisi edellisvuosien tapaan. Menojen kasvun jatkuminen nopeana painaisi vuosikatteen syvään alijäämään ja merkitsisi kuntatalouden voimakasta velkaantumista. Kehitykseen liittyy myös korkoriski, sillä jo parin prosenttiyksikön koronnousu nykyiseltä historiallisen alhaiselta tasolta aiheuttaisi kunnille mittavat lisämenot. Lisäksi lainakannan kasvu lisää kuntien korkomenoja ja vähentää entisestään käyttötalouden liikkumavaraa.

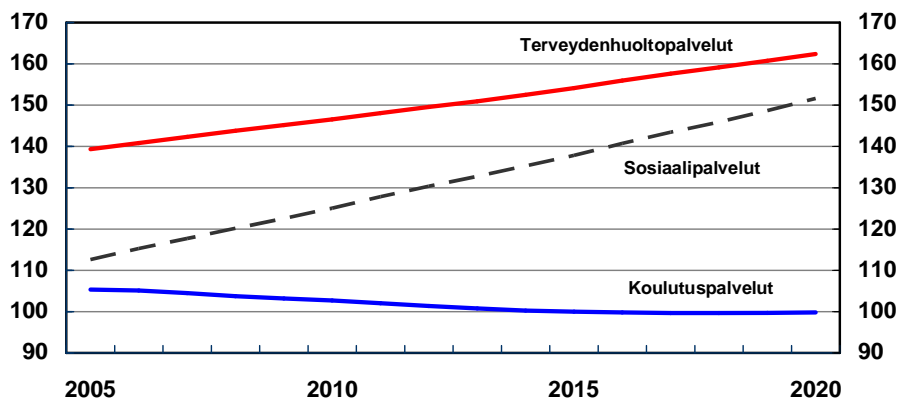
### ***Väestön ikärakenteen muutos pakottaa uudistumaan ja parantamaan tuottavuutta***

Väestön ikääntyminen ja sen myötä palvelutarpeiden muutokset asettavat kunnille mittavia haasteita. Väestötekijöiden vaikutusta kuntatalouteen voidaan kuvata olettamalla palvelutason sekä palvelujen käyttäjien osuuden eri-ikäisessä väestössä pysyvän ennallaan. Kuntien työllisyyskehitykseen ja menoihin vaikuttaa tällöin vain väestön määrän ja ikärakenteen muutos. Laskelmissa kuntien tuottavuuden ei oleteta kasvavan lainkaan väestön ikääntymisen myötä. Arviossa ei ole otettu huomioon velvoitteiden lisäämistä, yleistä tulotason nousua, eikä muita laadullisia muutoksia. Kuvio 6 havainnollistaa näitä vaikutuksia. Nykyisellä kunta- ja palvelurakenteella kuntien peruspalveluissa tarvittaisiin yksinomaan väestön ikärakenteen muutoksen vuoksi henkilökuntaa vuonna 2020 runsas 50 000 henkilöä enemmän kuin tänä vuonna.

Palvelutarpeet tulevat kasvamaan erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa. Terveyspalveluissa tarvittaisiin henkilökuntaa vuonna 2020 runsaat 20 000 henkilöä enemmän kuin tänä vuonna. Arvio henkilökunnan tarpeesta perustuu oletukseen, että eri-ikäiset käyttäisivät myös jatkossa terveyspalveluja samalla tavalla kuin vuonna 2005. Suurin lisäspaine aiheutuu vanhus-ten tarvitsemista palveluista, joissa henkilökunnan lisätarve kohoaa noin 35 000 henkilöön vuonna 2020. Sen sijaan koulutuspalveluissa henkilöstötarpeen arvioidaan vähenevän noin 5 prosentilla vuoteen 2020 mennessä.

Viimeisen 10 vuoden aikana kunnat ovat lisänneet henkilökuntaansa 60 000 henkilöllä ja me-  
nojen kasvu on ollut työllisten määrän kasvua selvästi nopeampaa ilman, että väestön ikära-  
kenne olisi menopaineiden kannalta ollut epäsuosiollinen.

**Kuvio 6 Kuntien henkilökunnan laskennallinen lisäyspaine, 1 000 henkilöä**



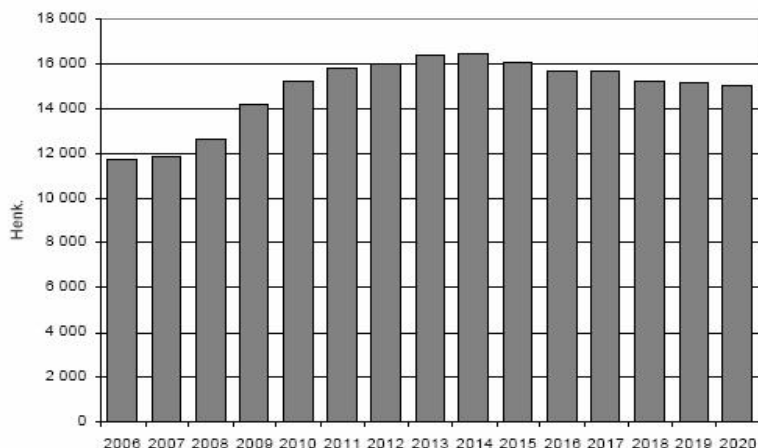
Samanaikaisesti työvoiman tarjonta on kuitenkin vähennemässä kutakuinkin samalla määrällä kuin kuntien lisätarve peruspalveluissa on vuoteen 2020 mennessä. Jotta kuntien lisätarve voisi toteutua, teollisuuden ja muun yksityisen sektorin työllisyyden tulisi vähetä liki 70 000 henkilöllä. Peruspalvelujen kysynnän kasvun nopeutuminen ja tästä seuraavat henkilökunnan lisäyspaineet uhkaavat näin syrjäyttää yksityisen sektorin kasvupotentiaalia ja heikentää sekä koko talouden kasvumahdollisuuksia että erityisesti kuntatalouden rahoituksen kestävyyttä. Monilla alueilla ja monissa kunnissa muuttoliike kärjistää tilanteen vielä vaikeammaksi kuin miltä se koko kansantalouden näkökulmasta näyttää.

Kunnallinen työmarkkinalaitos on puolestaan arvioinut suorittamansa tiedustelun pohjalta, että kunta-alan henkilöstömäärän kehittyä lähivuosina selvästi tätä maltillisemmin. Sen mukaan henkilöstön määrä alkaisi laskea vuodesta 2005 alkaen, ja vuoteen 2015 mennessä kunta-alan henkilöstömäärä vähenisi noin 15 000:lla. Arviota on pidettävä osittain tavoitteellisenä. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan kunnat palkkaavat uutta henkilöstöä lähinnä eläkkeelle poistuvien tilalle. Sosiaali- ja terveyspalveluissa henkilöstön määrän arvioidaan kuitenkin edelleen kasvavan.

Kuntien lähitulevaisuuden toinen mittava haaste liittyy henkilöstön siirtymiseen eläkkeelle. Vuosina 2006–2020 eläkkeelle siirtyy 223 000 (46 prosenttia) kunta-alan työntekijää, joista noin 81 000 vuosina 2006–2011. Vuosittain eläkkeelle siirtyvien määrä kasvaa vuoden 2006 vajaan 12 000 henkilön huippuvuoden 2014 reiluun 16 000 henkilöön.



**Kuvio 7 Kunta-alan eläkepoistuma 2006–2020**



Lähde: Kuntien eläkevakuutus KEVA

Eläkepoistuma lisää haasteita työvoiman rekrytoinnissa, mutta se avaa myös mahdollisuuksia toimintojen rationalisointiin ja henkilöstön määrän karsimiseen. Kuntien eläkevakuutuksen tietojen mukaan suurimmat poistumat ovat yleisissä ja teknisen puolen toiminnoissa, joissa työvoimatarve ei tule kasvamaan. Myös opetustoimen henkilöstötarve tulee arvioiden mukaan vähenemään oppilasmäärien pienentyessä. Tämä mahdollistaa kokonaistyövoiman vähentämisen ja kohdentamisen sosiaali- ja terveyssektoreille, joissa on väestön ikääntymisen myötä tarvetta lisätyövoimalle. Henkilöstömäärän vähentyessä kuntien työvoimatarve ei myöskään syrjäyttäisi yksityisen sektorin tarpeita eikä asettaisi uhkia kansantalouden tuottavuuskehitykselle.

### ***Palvelurakenneuudistuksella kyettävä nostamaan tuottavuutta***

Kunnallisen palvelutoiminnan tuottavuuden aleneminen on näkynyt kunnissa henkilöstön määrän voimakkaana kasvuna. Peruspalveluissa resurssien lisääminen ei näytä johtaneen palvelumäärän vastaavaan kasvuun vaan yksikkökustannusten jatkuvaan kohoamiseen.

Hallituksen tavoitteena on julkisten palvelujen tuottavuuden kasvu. Kuntasektorin vastuulla olevien peruspalveluiden tuotantoa pyritään tehostamaan ensisijaisesti kunta- ja palvelurakennehankkeella, jonka tuloksena palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi siten, että palveluiden laatu ja vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen on otettu huomioon.

Nykyisellä palvelurakenteella ja tuotantoteknologialla kunnat eivät pysty nostamaan tuottavuutta. Työvoimapula, palvelutarpeen kasvu ja henkilökunnan samanaikainen ikääntyminen voimistavat palvelujen suhteellista kallistumista. Vähenevän väestön alueilla erityisen suuri ongelma on parhaassa työiässä olevan väestön huomattava väheneminen, jonka seurauksena myös kuntien tulopohja pettää. Nykyistä kunnallista palvelutuotantoa vaivaavan ongelman ydin ei ole niinkään riittämättömissä resursseissa, vaan rakenteissa, toimintaperiaatteissa, organisaatioissa ja työtavoissa. Kustannusten jatkuvan kasvun ongelma näkyy siten, että toiminnan muutokset johtavat lähes poikkeuksetta kustannusten kasvuun, eikä toiminnan supistamiseen johda kustannusten vähenemiseen.

Toimintoja uudelleen organisoimalla kyetään lisääntyvään palvelujen kysyntään vastaamaan vielä pitkään ilman tarvetta resurssilisäyksiin.

### 3.3. Verotuksen muutospaineet

Merkittävimmät *ansio- ja pääomatuloverotukseen* kehyskaudella kohdistuvat epävarmuudet liittyvät työllisyyteen, veropohjan rapautumiseen sekä kansainväliseen kilpailuun osaavasta työvoimasta.

Julkisen talouden varautuminen ikääntymisestä aiheutuviin kustannuksiin pienentää mahdollisuuksia veronkevennyksiin. Työeläkevakuutusmaksujen mahdollinen korotuspaine edellyttää vähintään vastaavaa ansiotuloverotuksen kevennystä, jotta työllisyyttä edistävän talouskasvun edellytykset voidaan turvata myös jatkossa.

Pidemmällä aikavälillä verotuottoja uhkaa myös veropohjan rapautuminen, jos tukia kanavoitetaan entistä enemmän epäsuorasti verojärjestelmän kautta. Erilaisten verohuojennusten lisääntyminen monimutkaistaa verojärjestelmää ja heikentää sen tasapuolisuutta, sekä lisää mahdollisuuksia veronkiertoon. Valtionhallinnon tuottavuustavoitteiden mukaisesti verohallinnossa siirrytään entistä enemmän koneelliseen verotusmenettelyyn. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaikkien verotuksen yksityiskohtien jokavuotinen valvonta ei ole mahdollista.

Suomen *yritysverotusta* uudistettiin vuoden 2005 alusta. Uudistuksen tavoitteena oli pitää Suomen yritysverojärjestelmä kansainvälisesti kilpailukykyisenä muun muassa alentamalla yhteisöverokanta 29 prosentista 26 prosenttiin sekä säätämällä käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoitot verovapaiksi. Yritysverouudistuksen arvioidaan pidemmällä aikavälillä lisäävän jonkin verran yhteisöveron tuottoa parantamalla yritystoiminnan edellytyksiä.

Verouudistuksesta huolimatta yritysverotukseen kohdistuu tulevinakin vuosina paineita, jotka saattavat alentaa yhteisöveron tuottoa. Nämä liittyvät mm. kirjanpito- ja osakeyhtiölainsäädännön muutoksiin, sekä EY:n tuomioistuinratkaisuksista odotettavissa oleviin ongelmiin esimerkiksi Suomen konserniavustusjärjestelmälle.

Yritysten mahdollisuus laatia tilinpäätöksensä kansainvälisten tilinpäätösstandardien eli ns. IFRS-standardien mukaan johtaa siihen, että yrityksiin kertyy realisoitumattomia, verottamattomia voittovaroja. Osingonjakoon ei enää liity vähimmäisverovaatimusta, joten yhtiö voi jakaa osinkoa myös verottamattomasta voitosta. Ellei verottamattomien varojen jakamista estetä vero- tai osakeyhtiölainsäädännön nojalla, edellä mainittu kehitys saattaa jatkossa alentaa yhteisöveron tuottoa.

Komissiossa on vireillä hanke yritysten yhteisestä, konsolidoidusta veropohjasta. Tavoitteena on konserniyhtiöiden verotettavan tulon laskeminen yhteisten sääntöjen mukaan ja verotettavan tulon jakaminen verotettavaksi jäsenvaltioille. Komissiolla on tarkoitus antaa asiaa koskeva ehdotus aikaisintaan vuonna 2008. Toteutuessaan hankkeella saattaa olla alentava vaikutus Suomen yhteisöveron kertymään.

*Alkoholijuomaveron* tuottoarvio-oletukseen kehyskaudella liittyy epävarmuutta alkoholin matkustajatuonnin kehityksestä. *Tupakkaveropohjan* säilymisen kannalta uhkana on tupakkatuotteiden salakuljetuksen mahdollinen lisääntyminen. *Energiaveropohjan* kehitykseen liittyy myös uhka raakaöljyn ja päästöoikeuksien mahdollisten hintapaineiden aiheuttamasta kuluksen laskusta.

*Arvonlisäveron* tuotto-oletukseen kehyskaudella liittyy epävarmuustekijöitä. Erityisesti palveluiden arvonlisäveron osalta verotuspaikkaan liittyvät kysymykset edellyttävät unionitason säädösten tehokasta modernisointia.

EU:n neuvostossa on ollut vireillä lukuisia kuudennen direktiivin<sup>1</sup> muutosesityksiä, joiden pyrkimyksenä on ollut nykyaikaistaa, yhdenmukaistaa sekä yksinkertaistaa EU:n piirissä noudatettavaa arvonlisäverolainsäädäntöä. Samalla on pyritty sisämarkkinoiden toimivuuden tehostamiseksi ja EU:n yritysten kilpailukyvyn parantamiseksi vähentämään rajat ylittäviin liiketoimiin liittyviä verotuksen aiheuttamia esteitä sekä kustannuksia. Keskeisiä yksittäisiä hankkeita tässä suhteessa ovat neuvoston käsiteltävinä olevat one stop shop –mekanismia ja palvelujen verotuspaikkaa koskevat ehdotukset.

One stop shop –mekanismilla<sup>2</sup> tarkoitetaan verovelvollisten velvoitteiden yksinkertaistamista. Tarkoituksena on yksinkertaistaa rajat ylittävää kauppaa käyvien yritysten verovelvoitteita luomalla ns. yhden yhteyspisteen järjestelmä, jonka avulla verovelvolliset voivat rekisteröityä yhdessä jäsenvaltiossa ja antaa tälle sähköisesti veroilmoitukset ja veronpalautushakemukset myös muissa EU-maissa suorittamistaan liiketoimista. Ilmoitukset välitettäisiin sähköisesti ao. verotusvaltioihin.

### 3.4. Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä

Suomen väestö ikääntyy nopeinta vauhtia EU-alueella. Työikäisen väestön (15–64-vuotiaat) määrä alkaa vähentyä vuonna 2010, kun ensimmäinen suuri ikäluokka täyttää 65 vuotta. Samanaikaisesti kun työikäinen väestö vähenee, yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa jyrkästi. Kun tällä hetkellä yhtä seniori-ikäistä kohden on neljä työikäistä, vuonna 2030 heitä on enää kaksi. Vanhushuoltosuhte on tuolloin EU-maiden korkein.

Väestön ikääntyminen ja siitä aiheutuva työpanoksen supistuminen johtavat pysyvästi totuttua hitaampaan talouskasvuun. Talouskasvun arvioidaan jäävän vuosina 2020–2050 keskimäärin 1½ prosenttiin vuodessa, kun se 1900-luvulla oli runsas 3 prosenttia vuodessa. Talouskasvu on yksinomaan tuottavuuden kasvun varassa.

Samanaikaisesti kun talouskasvu hidastuu, julkiset menopaineet lisääntyvät tuntuvasti väestön ikääntymisen takia. Suurin haaste kohdistuu eläkkeiden ja vanhusten hoito- ja hoivapalvelujen rahoitukseen. Nuorten ikäluokkien pienenemisestä aiheutuva opetustoimen menosäästö näyttäisi jäävän melko vaatimattomaksi. Eläkemenojen nopein kasvuvaihe on käynnistymässä ja kestää runsas 20 vuotta. Eläkemenot suhteessa kokonaistuotantoon kasvavat noin 3½ prosenttiyksiköllä ja ovat korkeimmillaan 2030-luvun alkupuoliskolla. Työeläkkeiden osittaisen rahoituksen ansiosta eläkemaksujen nousupaine jää noin puoleen eläkemenojen noususta. Vanhusten hoito- ja hoivapalvelujen nopein kasvu ajoittuu 2020-luvun jälkipuoliskolle, jolloin eläkemenojen nopein kasvu alkaa olla jo ohi. Kaikkien ikäsidonnaisten menojen arvioidaan lisääntyvän 6 prosenttiyksikköä suhteessa kokonaistuotantoon vuoteen 2030 mennessä (taulukko 4).

---

<sup>1</sup> Kuudes direktiivi on arvonlisäverodirektiivi, joka sisältää kaikki arvonlisäverotukseen, ALV:n harmonisointiin, Euroopan yhteisön puiteissa sovitut lait ja asetukset.

<sup>2</sup> Ehdotukseen liittyy myös muita yksinkertaistamistoimenpiteitä (arvonlisäveron vähennysrajoitusten piiriin harmonisointi, pakollisen käännetyn verovelvollisuuden laajentaminen tiettyihin yritysten välisiin liiketoimiin, pienten yritysten arvonlisäverovapautuksen liikevaihtorajan joustavoittaminen ja toisiin jäsenvaltioihin tapahtuvan tavaroiden kaukomyynnin verotusmaasäännösten uudistaminen).

**Taulukko 4 Ikäsidonnaiset menot suhteessa bruttokansantuotteeseen 2005–2050, %**

	2005	2010	2020	2030	2050
Eläkkeet	10,4	11,2	12,9	14,0	13,7
Terveystenhoito	5,5	5,6	6,2	7,0	7,4
Pitkäaikaishoito	1,8	1,9	2,5	3,3	4,3
Opetus	5,9	5,4	5,2	5,2	5,1
<b>Yhteensä</b>	<b>23,6</b>	<b>24,2</b>	<b>26,7</b>	<b>29,6</b>	<b>30,6</b>

Lähde: Suomen vakausohjelma 2005

Suomen julkisen talouden tilanne on useimpiin muihin EU-maihin nähden hyvä. Julkinen talous on ylijäämäinen, julkinen velka on siedettävällä tasolla ja eläkemenojen kasvuun on varauduttu osittaisella rahastoinnilla. Edellä kuvatulla menokehityksellä, joka perustuu verrattain optimistisiin oletuksiin työllisyyden ja tuottavuuden kehityksestä, julkisen talouden rahoitus ei kuitenkaan ilman sopeutustoimia ole täysin kestäväällä pohjalla pitkällä aikavälillä. Sopeutustarpeen eli julkisten menojen vähentämisen ja/tai tulojen lisäyksen – arvioidaan olevan noin 1½ prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Menojen kasvu voidaan rahoittaa kohtuullisella veroasteella vain, jos verotuksen pohja on merkittävästi nykyistä laajempi. Tämä edellyttää työllisyyden ripeää paranemista ja vahvaa tuottavuuden kasvua. Kestävä rahoitus edellyttää lisäksi julkisten menojen hillintää ja erityisesti julkisten hyvinvointipalvelujen kustannustehokasta tuottamista, eli tuottavuuden kasvua myös julkisessa palvelutuotannossa. Eläkejärjestelmän kestävyuden näkökulmasta on tärkeää, että työeläkevarat sijoitetaan mahdollisimman tuottavasti, sillä mitä korkeampi tuotto eläkevaroille saadaan, sitä matalammalla työeläkemaxsulla pärjätään.

### 3.5. Julkisen talouden tuottavuus

Julkisessa toiminnassa työskentelee kansantalouden tilinpidon mukaan yhteensä 607 000 henkeä, noin 26 prosenttia työllisestä työvoimasta. Tästä kolme neljäsosaa, 450 000, on kuntien palveluksessa. Valtion palveluksessa on 147 000 ja eläke- ja sosiaaliturvaa hoitavien yhteisöjen palveluksessa 10 000 henkeä.

Julkisen palvelutuotannon tuottavuus parantui laman jälkeisen tiukan menopolitiikan ansiosta viime vuosikymmenen loppupuolelle saakka, joskin melko hitaasti. Käytävissä olevien tilastotietojen ja tutkimusten mukaan vuosikymmenen lopulla ja 2000-luvun alkuvuosina tuottavuus on kuitenkin heikentynyt selvästi. Kansainvälisten vertailutietojen nojalla on syytä pelätä, että ilman toimenpiteitä julkisen toiminnan tuottavuus ja tehokkuus uhkaa laskea myös jatkossa.

**Taulukko 5 Eräiden peruspalveluiden tuottavuus, muutos edellisestä vuodesta %**

	Menot <sup>(1)</sup>					
	2004	2000	2001	2002	2003	2004
	mrd. euroa			muutos, %		
Terveyskeskukset (VATT)	2,8	-1,4	-3,2	-4,6	-3,7	
Erikoissairaanhoido (CHESS)	3,9	...	-2,2	0,1	-0,3	-1,6
Vanhusten laitoshoido (CHESS)	1,0	...	-6,4	-0,5	-0,5	-2,1
Kuntien kokonaistuottavuus (TK)	13,0	-1,9	-2,5	-3,2	-1,5	
- Koulutuspalvelut	6,0	-1,3	-1,5	-3,4	-0,9	
- Peruskoulu	3,3	-2,2	-1,6	-3,9	-0,3	
- Lukio	0,6	-2,9	-3,0	-6,1	-1,8	
- Ammattioppilaitos	0,4	1,0	1,8	-3,9	-3,5	
- Kirjastopalvelut	0,3	-0,5	-0,5	0,3	-0,5	
- Sosiaalipalvelut	7,0	-2,7	-4,5	-3,2	-2,3	
- Lasten päivähoido	2,0	-2,8	-3,9	-3,9	-1,6	

<sup>1)</sup> Kuntien talous- ja toimintatilaston mukaan

Julkisen palvelutuotannon tuottavuuden heikkeneminen johtuu monista syistä ja sen mittaamiseen sisältyy epävarmuutta mm. laadun ja määrän erottamisen vaikeudesta johtuen. Parantunut laatu ei välttämättä näy tuotteiden määrässä, jolloin se voi heikentää laskennallista tuottavuutta. Monet julkiset palvelut kuten terveys- ja vanhushpalvelut ovat erityisen työvaltaisia ja tuottavuuden lisääminen niissä on vaikeaa ja edellyttää määrätietoista toiminnan kehittämistä. Tuottavuuden rinnalla on tärkeää tarkastella myös laatua ja vaikuttavuutta, kustannuskehitystä, ja ennen kaikkea asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Kuten luvussa 3.2. todetaan, työllisten määrä kunnissa on lisääntynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana voimakkaasti. Kun tuotettujen palvelujen määrä ei ole kasvanut vastaavasti, näkyy henkilöstömäärän lisäys heikentyneenä tuottavuutena. Henkilöstömäärän kasvu on johtunut pääosin uusista tehtävistä, palvelujen laatutason kehittämisestä ja erilaisista kehittämishankkeista. Palvelujen laadunmuutoksista tietoa ei systemaattisesti ja kattavasti ole kuitenkaan kerätty, joten niiden vaikutuksia tuottavuus- ja tehokkuusmittoihin on hyvin vaikea arvioida. On mahdollista, että osa palvelujen tuottavuuden alenemisesta on selitettävissä henkilöstön lisäämisellä aikaansaadulla laadun paranemisella

Eryistä huomiota kannattaa kiinnittää kuntien välisiin tuottavuus- ja tehokkuuseroihin, jotka viittaavat mahdollisuuksiin lisätä tuottavuutta. Kunnissa tulisi erityisesti arvioida syitä, jotka aiheuttavat tehottomuutta. Palvelujen tuottavuudessa on suuria alueellisia ja kuntaryhmittäisiä eroja ja erot ovat jossain määrin kasvaneet viime vuosina.

Hallituksen tavoitteena on julkisten palvelujen tuottavuuden kasvu. Valtiolla tuottavuuden kasvua edistetään tuottavuusohjelmalla, jonka yhtenä tavoitteena on vähentää tuntuvasti valtion henkilöstön kokonaismäärää tulevalla vaalikaudella. Kuntasektorin vastuulla olevien peruspalveluiden tuotantoa pyritään tehostamaan ensisijaisesti kunta- ja palvelurakennehankkeella, jonka tuloksena määritellään kuntapalvelujen tarkoituksenmukaiset järjestämis- sekä tuottamistavat. Samaan tavoitteeseen pyritään kansallisessa terveydenhuollon hankkeessa sekä sosiaalialan kehittämishankkeessa.

### ***Esimerkkilaskelma: Julkisen sektorin tuottavuuskehitys paranee yhdellä prosenttiyksiköllä***

Kuntien ja koko julkisen sektorin edellytykset selvitä kasvavista menopaineista paranevat oleellisesti, jos uudistuksilla kyetään nostamaan tuottavuutta. Seuraavassa esitetään esimerkkilaskelma siitä, mitä vaikutuksia julkisen sektorin tuottavuuden kasvulla voisi olla kansantalouden kokonaiskehitykseen sekä erityisesti julkisen sektorin rahoitusasemaan.

Laskelmiin on käytetty VATT-mallia, joka on yleisen tasapainon malli<sup>3</sup>. Tällaisia malleja käytetään nykyään yleisesti kansantalouden rakenteellisten kysymysten tarkasteluun. Malleilla voidaan tuottaa rahamääräisiä arvioita talouden muuttujien reagoinnista erilaisiin politiikan tai toimintaympäristön muutoksiin. Skenaariokäytössä mallien avulla voidaan tarkastella erilaisten rakenteellisissa tekijöissä tapahtuvien muutosten aikaansaamaa kasvu- ym. vaikutuksia. Varsinaisista ennustemalleista tasapainomalleissa ei ole kysymys, pikemminkin mallit mahdollistavat erilaisia rakenteellisia tekijöitä koskevien ennusteiden ja näkemysten yhdistämisen johdonmukaisiksi kokonaistaloudellisiksi skenaarioiksi.

Mallilaskelman pohjana on arvio kansantalouden kehityksestä vuoteen 2025 eli ns. peruslaskelma, joka vastaa alkuvuosiltaan Suomen vakaushjelmassa esitettyä arviota tulevien vuosien talouskehityksestä. Peruslaskelma perustuu useisiin VATT:n tutkimuksiin ja sitä on selostettu muun muassa VATT:n vuosikirjassa (Hjerppe ja Honkatukia 2005).

Vuoden 2004 työllinen työvoima oli 2,37 milj. henkeä. Peruslaskelmassa oletetaan, että ikäryhmittäiset työllisyysasteet nousevat nykytasolta. Tuottavuuden oletetaan kasvavan vakaushjelman mukaisesti keskimäärin 2,7 prosenttia vuodessa vuoteen 2010. Vuosien 2010–2020 välillä tuottavuuskasvu jää pienemmäksi, alle kahteen prosenttiin vuodessa ja laskee vielä tästäkin 2020-luvulla. Kansantuotteen keskimääräiseksi kasvuksi tulee tällöin noin 2,2 prosenttia vuodessa. Peruslaskelmassa oletetaan, että ikäriippuvien menojen menorakenne säilyy nykyisellään, jolloin niiden volyymi kehittyy väestöennusteen mukaisesti. Verotuksen oletetaan pysyvän nykyisellä tasollaan mutta yksityisen sektorin eläkemaksun oletetaan nousevan eläkkeiden rahoitustarvetta vastaavalla määrällä.

Mallin peruslaskelmaa verrataan esimerkkilaskelmaan, jossa oletetaan, että tuottavuuden kasvu julkisella sektorilla nopeutuisi pysyvästi yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa vuodesta 2006 alkaen suhteessa peruslaskelmaan sisältyvään kehitysarvioon. Julkisen sektorin tuottavuuden parantuminen suhteessa peruslaskelmaan tarkoittaisi monilla osa-alueilla tuottavuuden kasvun nopeutumisesta nykytasoltaan mutta se tarkoittaisi myös sitä, että kun nyt taulukon 5 mukaan tuottavuus on monissa julkisissa palveluissa jopa heikentynyt useana vuonna, tuottavuuden heikkeneminen hidastuisi tai pysähtyisi.

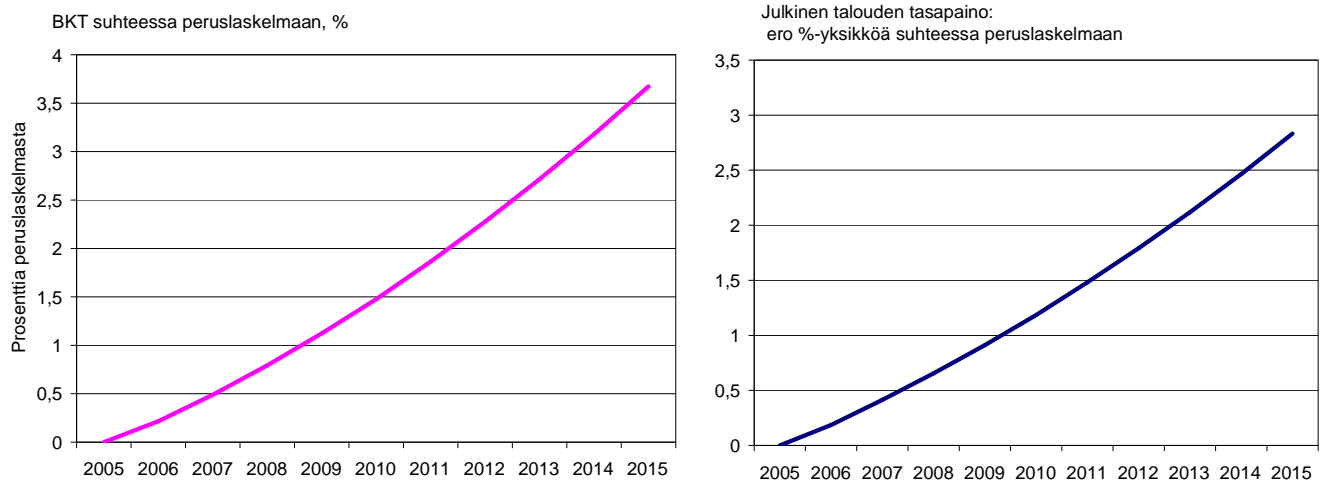
Tuottavuuden kasvu voisi toteutua mm. käyttämällä lisääntyvästi hyväksi olemassa olevaa tietotekniikkaa, organisoimalla toimintaa uudelleen tehokkaammalla tavalla, siirtämällä resursseja päällekkäisistä toiminnoista kasvaviin toimintoihin, kouluttamalla henkilöstöä jne. Tuottavuuden nousu edellyttäisi mm. tuottavuusnäkökulman ottamista keskeisesti huomioon kaikessa uuden lainsäädännön valmistelussa sekä lukuisia tarkistuksia olemassa olevaan lainsäädäntöön siten, että mm. tietotekniikan kehityksen tarjoamat uudet mahdollisuudet otetaan täysimääräisesti käyttöön viranomaistyössä ja muissa julkisissa palveluissa.

Laskelman mukaan julkisen toiminnan tuottavuuden kasvu vähentäisi työvoiman kysyntää julkisella sektorilla ja vastaavasti lisäisi työvoiman tarjontaa muille sektoreille. Tällä olisi vähenevän kokonaistyövoiman oloissa merkittävä palkkapaineita alentava ja talouskasvun edellytyksiä lisäävä vaikutus. Kahden vaalikauden päässä, vuonna 2015 bruttokansantuote olisi jo 3,6 prosenttia suurempi kuin pohjalla olevassa peruslaskelmassa. Julkisen toiminnan tuottavuuden kasvun nopeutumisen seurauksena vuosien 2006–2015 keskimääräinen vuotuinen talouskasvu voisi nopeutua merkittävästi, jopa  $\frac{1}{3}$  prosenttiyksiköllä.

---

<sup>3</sup> Kyseessä on rekursiivisesti dynaaminen yleisen tasapainon malli.

## Kuvio 8 Julkisen toiminnan tuottavuuden kasvun vaikutus kansantalouteen (BKT) ja julkisen talouden rahoitusasemaan esimerkkilaskelmassa



Tuottavuuden kasvu kohentaa nopeasti julkisen sektorin taloudellista asemaa, koska se vaikuttaa kahta kautta: toisaalta talouskasvun nopeutuminen tuo lisää verotuloja, ja toisaalta julkisen sektorin menopaineet vähenevät toiminnan tehostuessa.

Esimerkkilaskelmassa lähdetään siitä, että verotus pysyy samalla tasolla kuin peruslaskelmasa. Siten tuottavuuden kasvun positiiviset vaikutukset näkyvät suoraan julkisen talouden tasapainon parantumisena suhteessa peruslaskelmaan ja velkaantumisen vähenemisenä. Jo seuraavan vaalikauden lopussa vuonna 2011 julkisen talouden tasapaino olisi noin 2,5 mrd. euroa eli 1½ prosenttia peruslaskelmaa vahvempi suhteutettuna bruttokansantuotteeseen. Julkisen talouden rahoitusasapainon kohenemisesta merkittävin osa koituisi kuntien hyväksi, koska tuottavuuden paraneminen vaikuttaisi suoraan kuntien menoihin ja välillisesti verotulojen kasvun kautta kuntien tuloihin.

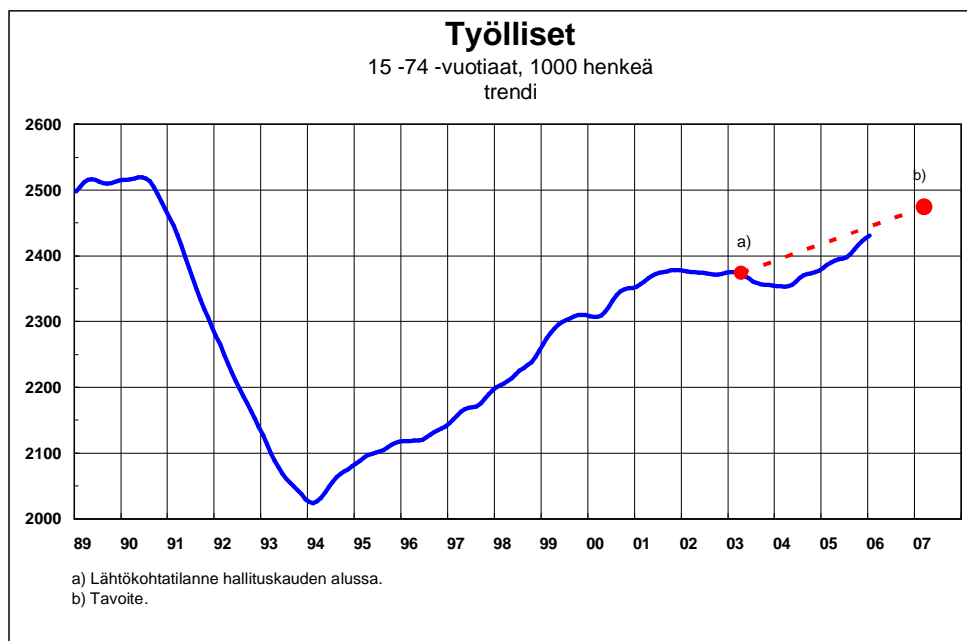
## 4. Talouspolitiikan linja lähivuosina

### 4.1. Talouspolitiikan keskeiset tavoitteet ja niiden toteutumisenäkymät

Taloukasvun hienoinen nopeutuminen ja työllisyyden viimeaikainen nopea kohentuminen ovat omiaan helpottamaan talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Pidemmän aikavälin näkökulmasta keskeiset peruskysymykset kuten työllisyysasteen nostaminen, julkisen talouden kestävyys, osaavan työvoiman riittävyys yksityisellä sektorilla sekä verotukseen liittyvät epävarmuudet ovat silti edelleen olemassa.

*Työllisyyskehitys* jäi pitkään jälkeen tavoitellusta urasta (kuvio 9), mutta työllisyyttä ja talouskasvua tukeneet toimet kuten veronalennukset ja talouden kasvuedellytyksiä parantaneet harakitut menolisäykset ovat kääntäneet kehityksen selvästi suotuisammaksi. Tämän lisäksi tarvitaan myös työmarkkinoiden toimintaa tehostavia rakenteellisia uudistuksia, joiden avulla estetään osaa työikäisestä työvoimasta ajautumasta työmarkkinoiden ulkopuolelle. Suhdannekehityksen osalta talouspolitiikan keskeisin tehtävä on ollut kotimarkkinoilla saavutetun luottamuksen ylläpitäminen ja vahvistaminen, samalla vahvistaen rakenteellista joustavuutta ja kilpailukykyä.

Kuvio 9 Työllinen työvoima vuosina 1989–2005 ja työllisyystavoite



Lähde: Tilastokeskus

*Finanssipolitiikassa* hallituskauden tavoitteena on valtiontalouden tasapainon saavuttaminen hallituskauden loppuun mennessä. Nykynäkymin tämä tavoite on saavutettavissa, ja perusuran laskelmien mukaan valtiontalous myös pysyy kehyskauden mittaisella tarkastelujaksolla joko tasapainossa tai hieman ylijäämäisenä. Väestön ikääntymisen vaikutukset työmarkkinoilla ja ikäsidonnaisissa menoissa alkavat tuntua voimakkaammin kuitenkin vasta kehyskauden jälkeisinä vuosina. Ilman vahvaa talouskasvua julkisen talouden menositoumuksien ja tulojen välille syntyy ennen pitkää rakenteellinen ja aikaa myöden laajeneva kuilu. Edellä luvussa 3.4. esiteltujen laskelmien mukaan julkinen talous ei ole pitkällä aikavälillä kestäväällä uralla ikääntymisestä aiheutuvien menojen kasvun ja talouskasvun hidastumisen vuoksi.

Julkisen talouden kestävyyttä uhkaa jo lyhyellä aikavälillä mm. kuntien menojen nopea kasvu. Lisäksi on vaarana, että henkilöstön eläköitymisen mahdollistamia rakenne- ja toimintatamuuksia ei pystytä toteuttamaan riittävän nopeasti.

Talouden *pitkän aikavälin näkymät* viittaavat työvoiman tarjonnan alenemiseen. Kuntien työvoimatarve merkitsee kuitenkin henkilöstön määrän jatkuvaa lisäystä, ellei tuottavuutta kyetä olennaisesti nostamaan. Yksityistä sektoria uhkaa tällöin työvoiman tarjonnan heikkeneminen, joka heikentää investointiedellytyksiä ja ennen pitkää myös lisää palkkakilpailupaineita. Työvoimatilanne voimistaa paineita tuotantotoiminnan siirtymiselle ulkomaille.

## 4.2. Hallituksen toimintalinja

Hallituksen talouspolitiikan työllisyyttä ja valtiontaloutta koskevien tavoitteiden saavuttaminen on todennäköistä, mutta ei kuitenkaan vielä täysin varmaa. Hallituksen loppukauden sitoutuminen valtiontalouden menokehyksiin vahvistaa kansantalouden luottamusta ja siten talouskasvua. Tuottavuuden lisäämiseen pyrkivät toimenpiteet ovat keskeisessä asemassa hallituksen loppukauden toiminnassa. Osatekijänä tuottavuuden lisäämisessä on panostus teknologiaan ja innovatiivisuuteen. Valtionhallinnon sekä kuntasektorin tuottavuutta parannetaan mittavien hankkeiden avulla.



Väestön ikääntyessä osaavasta työvoimasta ennakoitaan tulevan pula. Samalla myös julkisen talouden kestävyys on haasteiden edessä. Tuottavuuden parantaminen on pitkällä aikavälillä keskeisimpiä ratkaisuja näihin kysymyksiin. Valtionhallinnon tuottavuusohjelma luo osaltaan tilaa yksityisen sektorin työvoimatarpeelle väestön ikääntyessä ja työvoiman tarjonnan supistuksessa. Tuottavuusohjelman toteuttaminen vähentää valtion työvoiman tarvetta 9 600 henkilötyövuotta vuoteen 2011 mennessä. Toimenpiteet kohdistuvat kaikkien ministeriöiden hallinnonaloille. Tuottavuuden kasvun myötä voidaan valtion palveluksessa olevan henkilöstön määrää hallitusti sopeuttaa koko kansantalouden käytettävissä oleviin työvoimaresursseihin pitäen kuitenkin huolta valtion vastuulla olevien tehtävien hoitamisesta ja julkisen hallinnon palvelutason parantamisesta.

Kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen on hallituskauden mittavampia hankkeita. Uudistamisella tavoitellaan kuntien järjestämisvastuulla olevien palveluiden tuottavuuden lisäämistä ja siten palveluiden turvaamista väestön ikääntyessä sekä työvoiman tarjonnan laskiessa. Kuntauudistus on tärkeä elementti myös hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn edellytyksissä, kuntien tulisi jatkossa pystyä myös vahvaan elinkeinopolitiikkaan. Uudistamisella tavoitellaan myös tasapainoista yhdyskuntarakennetta erityisesti kasvukeskusalueilla. Uudistus vaatii rakenteellisia muutoksia niin palvelu- kuin kuntarakenteessakin sekä yhteistyötä kuntien ja valtion välillä. Hallituksen esitys uudistuksen suunnittelua ja toimeenpanoa koskeviksi puitelainsi annetaan eduskunnalle keväätistuntokaudella 2006.

Vuoden 2006 talousarvioneuvotteluiden yhteydessä hallitus päätti käynnistää toimenpidekokonaisuuden, jolla lisätään ja nopeutetaan asuntotonttien saatavuutta ja kohtuullistetaan asuntojen hintatasoa. Vuoden 2006 alusta on otettu käyttöön nykyisten enimmäisprosenttien puitteissa korotettu kiinteistövero kokonaan rakentamatta oleville rakennuskelpoisille tonteille Helsingin seudun 14 kunnassa. Kaavoituksesta tehtyjen valitusten käsittelyajan lyhentämiseksi on hallinto-oikeuksille annettu lisämäärärahoja henkilöstön palkkaamiseen.

Kaavoituksen tehostamiseksi ja kaavoitusmenettelyiden sujuvuuden lisäämiseksi hallitus tekee päätökset 14.3.2006 mietintönsä antaneen tonttitarjontatyöryhmän esitysten pohjalta. Tarpeelliset lakiesitykset annetaan eduskunnalle kuluvan vuoden keväätistuntokaudella.

Nopeuttaakseen ja yksinkertaistaakseen kuntien kanssa käytäviä neuvotteluita hallitus keskittää Helsingin seudulla olevan, asuntorakentamiseen soveltuvan valtion kiinteistöomaisuuden omistajahallinnan Senaatti -liikelaitokselle tarkoituksenaan kohtuuhintaisen asuntotuotannon turvaaminen. Päätös tehdään kuluvan vuoden ensimmäisen lisätalousarvion yhteydessä. Samalla hallitus edellyttää seudun kuntien yhteistoimintaa valtion kanssa asuntotuotannon edistämässä.

## **5. Valtiontalouden kehys vuosille 2007-2011**

### **5.1. Vaalikauden kehysmenojen kehitys**

Hallitus päätti etupainoisista, asteittain yhteensä miljardiin euroon vuonna 2007 (v. 2004 hinnoin) kohoavista, menolisäyksistä verrattuna edellisen hallituksen päättämiin alustaviin kehyyksiin. Keskeisiä menolisäyiskohteita olivat mm. varsinainen kehitys yhteistyö, aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet, lapsilisät, terveyden- ja vanhustenhuollon valtionosuudet, yliopistojen perusrahoitus, t&k-rahoitus sekä liikenneinfrastruktuuri.

Budjetoidut kehysmenot pysyivät vaalikauden kehyksessä vuosina 2004 ja 2005. Vuodelle 2006 on jäljellä 163 milj. euron jakamaton varaus ja nyt tehdyssä kehyspäätöksessä vuodelle

2007 jätettiin varausta 139 milj. euroa. Vuosien 2004–2007 kehysmenojen budjetoitu kohdentuminen kuitenkin poikkeaa toukokuun 2003 kehyspäätöksestä. Kehysmenojen kehittymisen taustalla on useita vastakkaisiin suuntiin vaikuttavia tekijöitä. Siihen vaikuttavat ensinnäkin uudet harkinnanvaraiset ja päätösperäiset menojen lisäykset ja vastaavasti liikkumatilan aikaansaamiseksi tehdyt aktiiviset menovähennykset. Toisaalta ennakoimattomat esim. lainsäädännöstä väistämättömästi seuraavat muutokset tai muutokset menolaskelmien pohjana olevissa arvioissa ovat vaikuttaneet menoja lisäävästi tai vähentävästi.

Hallitus ja eduskunta ovat aktiivisin päätöksin lisänneet kehysmenoja yli toukokuussa 2003 päätetyn lisäystason. Usean päätöksen seurauksena menotaso on noussut pysyvästi tai usean vuoden ajaksi. Merkittävimpiä tällaisia päätöksiä ovat

- eri vaiheissa tehdyt panostukset liikenneinfrastruktuuriin. Menonlisäys on keskimäärin noin 100 milj. euroa vuodessa alkuperäiseen kehystasoon verrattuna (pl. osakemyyntituloilla rahoitetut hankkeet, jotka luetaan kehysten ulkopuolisiin menoihin).
- lapsilisien korotus. Korotuksen ajoitusmuutoksesta aiheutuva menonlisäys vuonna 2004 oli yli 40 milj. euroa, ja vuosina 2005–2007 menonlisäys on 8,6 milj. euroa. Kaikkiaan lapsilisien korotuksen menonlisäys vuositasolla on noin 71,3 milj. euroa verrattuna edellisen hallituksen alustaviin kehuksiin.
- eduskunnan tekemät korotukset opintotuen asumislisään, korkeakouluopiskelijoiden ateriatukeen ja opintotukeen vaikuttaviin vanhempien tulorajoihin. Korotusten menoja lisäävä vaikutus täysimääräisenä vuonna 2007 on yhteensä 28 milj. euroa.
- muutosturva ja starttiraha. Menonlisäys on vuositasolla noin 50 milj. euroa.
- toimenpiteet nuorten työllistämiseksi. Menonlisäys vuositasolla on noin 25 milj. euroa.
- pitkäaikaisesti työttömien eläketuki. Menonlisäys vuositasolla on noin 14 milj. euroa.
- toimenpidekokonaisuus pienituloisten aseman parantamiseen (mm. toimeentulotuen saajien omavastuun poisto ja kansaneläkkeen korotus). Menonlisäys on noin 90 milj. euroa vuositasolla.
- panostukset rauhanturvatoimintaan. Menonlisäys on ulkoasiainministeriön hallinnonalalla vuositasolla noin 16 milj. euroa vuonna 2006 ja 2007. Puolustusministeriön hallinnonalalla on tehty vaalikaudella etupainoiset lisäykset rauhanturvaamistoiminnan kalusto- ja hallintomenoihin, jotka ovat keskimäärin noin 10 milj. euroa vuositasolla.

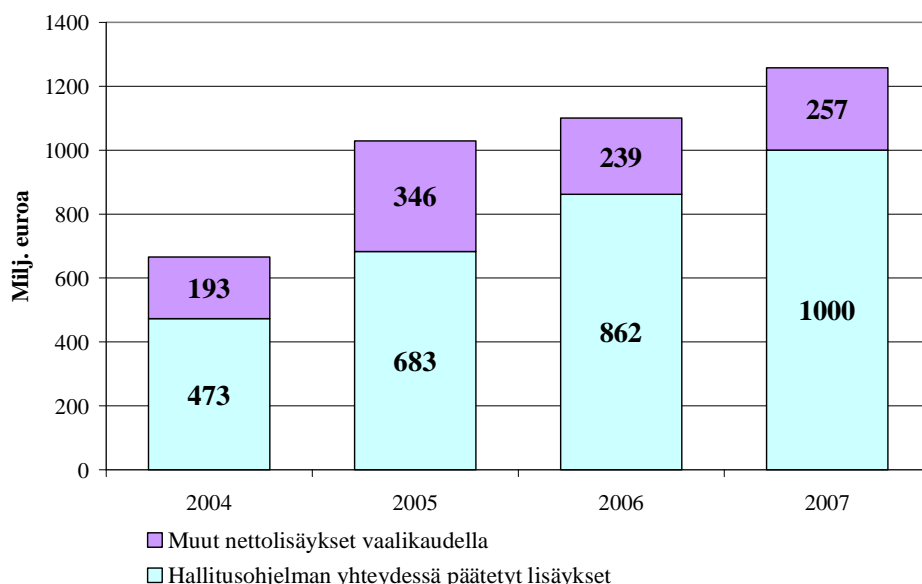
Lisäksi harkinnanvaraisia ja aktiivisiin päätöksiin perustuvia, mutta kertaluonteisia lisäyksiä on vaalikauden alkupuoliskolla tehty erityisesti syksyn lisätalousarvioissa. Molempina vuosina 2004 ja 2005 kevään lisäbudjeteissa suhtauduttiin torjuvasti harkinnanvaraisiin menotarpeisiin. Siten voitiin kaikki vuoden aikana esiin tulevat menotarpeet asettaa yhtäläiseen asemaan ja samalla kertaa arvioitaviksi syksyn lisätalousarviossa. Menettely oli onnistunut, sillä kertaluonteisia menonlisäyksiä voitiin tehdä syksyllä, koska hallinnonaloittain jakamatonta varausta oli jäljellä. Menopaineita tuleville vuosille ei näistä aiheutunut, päinvastoin kertaluonteisilla lisäyksillä voitiin hoitaa tiedossa olleita menopaineita, koska liikkumatilaa kehyksessä oli jäljellä.

Kehyksissä pysymiseksi ja menojen uudelleen kohdentamiseksi vaalikaudella on tehty myös aktiivisia menovähennyksiä. Maaliskuun 2005 kehyspäätöksessä kohdistettiin 150 milj. euron menosäästöt vuodelle 2006 ja 175 milj. euron säästöt vuodelle 2007 (vuoden 2006 hinnoin). Lisäksi harkinnanvaraisiin määrärahoihin ei ole pääsääntöisesti tehty hintatason perusteella korotuksia, mikä vuoden 2005 kehyspäätöksessä toi noin 100 milj. euron liikkumatilan jakamattomaan varaukseen. Suunnilleen saman mittaluokan säästötoimenpiteet, 146 milj. euron säästötoimet hallinnonaloilta ja noin 120 milj. euron säästö hintatason korotuksen tekemättä

jättämisestä, on toteutettu nyt tehdyssä kehyspäätöksessä vuodelle 2007 (eivät sisälly kuvioon 10).

Oheisessa kuviossa 10 nähdään alkuperäisten vuoden 2003 toukokuun kehyspäätöksessä sovitujen menolisäysten lisäksi tehdyistä aktiivisista menolisäyksistä ja –vähennyksistä aiheutunut menojen nettokasvu vuosittain.

**Kuvio 10 Vaalikauden aktiivisiin päätöksiin perustuvat nettolisäykset, milj. euroa\***



\*Viimeisimpänä huomioitu talousarvio vuodelle 2006

Vaalikaudella toistaiseksi suurin yksittäinen menokehitykseen vaikuttanut tekijä oli valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus, joka sisällytettiin ensimmäisen kerran vuosia 2005–2008 koskeneeseen kehyspäätökseen. Vuoden 2003 lopussa tilastojen valmistuttua ilmeni, että kuntien valtionosuustehtävien menot olivat lisääntyneet nopeammin kuin valtionosuudet. Lainsäädännön mukaan tämä johti valtion lisäsuoritusvelvoitteeseen kunnille, mihin ei alkuperäisessä kehystasossa oltu mitenkään varauduttu. Tarkistus päätettiin toteuttaa asteittain siten, että se nousee täyteen määräänsä neljässä vuodessa seuraavan taulukon mukaisesti.

**Taulukko 6 Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen mukainen valtionosuuksien lisäys, milj. euroa vuoden 2005 hinnoin**

	2005	2006	2007	2008
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	100	163	226	370
Opetusministeriön hallinnonala	36	59	82	132
<b>Yhteensä</b>	<b>136</b>	<b>222</b>	<b>308</b>	<b>502</b>

Alkuperäiseen vuonna 2003 vahvistettuun kehystasoon nähden muutoksia kehysmenoissa ovat aiheuttaneet myös muutokset arvioissa, joiden pohjalta menotaso on laskettu. Tällaisia ovat esimerkiksi muutokset eläkkeensaajien sekä oppilasmäärien arvioissa. Myös EU-maksujen taso on uusien arvioiden ja EU-tason päätösten johdosta muuttunut. Kehyspäätöksessä vuosille 2007–2011 vuonna 2007 EU-maksujen arvioidaan olevan noin 61 milj. euroa enemmän kuin edellisessä kehyspäätöksessä. Vuodesta 2008 lähtien EU-maksujen arvioidaan puolestaan olevan aiemmin arvioitua pienempiä.

Tämän hetkisinä luvuilla arvioiden kehysmenojen reaalin vuosikasvu vuosina 2004–2007 olisi keskimäärin hiukan alle prosentin. Hallitusohjelman mukaisten menonlisäysten etupainoisuudesta johtuen budjetoidut kehysmenot vuonna 2004 kasvoivat lähes 2 prosenttia edellisen vuoden vertailukelpoisesta tasosta ja nyt tehdyn kehyspäättökseen mukaan vuoden 2007 kehysmenot kasvaisivat reaalisesti hiukan yli prosentin kuluva vuodesta eli menojen kasvu olisi nopeampaa kuin hallituskauden aluksi arvioitiin. Tähän ovat vaikuttaneet vuoden 2006 talousarviossa toteutetut toimenpiteet, joiden täysimääräinen menovaikutus toteutuu vasta vuonna 2007. Esimerkiksi pienituloisten aseman parantamisen toimenpidekokonaisuuden menovaikutus vuonna 2006 on noin 30 milj. euroa, kun sen vaikutus vuonna 2007 on noin kolminkertainen eli lähes 90 milj. euroa.

## 5.2. Keskeiset menopaineet

Seuraavassa kuvataan tiedossa olevia kehyskaudelle sijoittuvia keskeisiä menopaineita, joita ei ole sisällytetty kehyspäättökseen.

**Ulkoasiainministeriön** hallinnonalan menopaineet kohdistuvat ennen kaikkea siviilikriisinhallintaan, jonka tarve on ollut jatkuvasti lisääntymässä.

**Oikeusministeriön hallinnonalalla** menopaineita aiheuttavat viime vuosina suureksi kasvanut vankien lukumäärä, ilmenneet vankeinhoidon investointiohjelmassa toteutettujen hankkeiden lisärahoitustarpeet sekä oikeuslaitoksen toimintaprosessien useat sähköistämishankkeet.

**Sisäasiainministeriön hallinnonalalla** menopaineita seuraavalla vaalikaudella aiheuttavat poliisitoimen monet toimitilahankkeet, biometria-hankkeet sekä sähköisen asioinnin, telekuuntelun ja –valvonnan ja liikenneturvallisuuden kehittäminen.

Rekisterihallinnossa menopaineita aiheuttavat väestötietojärjestelmän käytettävyyden ja toimintavarmuuden turvaaminen normaali- ja poikkeusoloissa sekä holhoustoimen tehtävien huomattava lisääntyminen väestön ikääntyessä.

**Puolustusministeriön hallinnonalalla** menopaineita tuottaa puolustusvoimien rakenteellisten muutosten toimeenpano alueellistamisen periaatteiden mukaisesti sekä puolustuskaluston ylläpito- ja huoltomenot. Öljytuotteiden, polttoaineiden ja lentopetrolin maailmanmarkkinahintojen nousu aiheuttaa lisäkustannuksia.

**Valtiovarainministeriön hallinnonalalle** aiheuttaa kehyskaudella menopaineita muun muassa IT-strategian toimeenpano, jonka avulla tuetaan osaltaan tuottavuustavoitteiden saavuttamista. Tietojärjestelmissä menopaineita lisäävät Tullin toiminnan sähköistäminen EU:n tullausmenettelyn kehityksen myötä sekä Tullin tietojärjestelmäinfrastruktuurin uudistuksen ja tietojärjestelmäsovellutusten päivitysten edellyttämät tuntuvat investoinnit.

**Opetusministeriön hallinnonalalla** menopaineita syntyy aikuisten koulutustason kohottamista tukevan Noste-ohjelman jatkosta. Ohjelma jatkuu vuoteen 2007, ja aloitettuja hankkeita tuetaan vuoteen 2009 saakka. Ammatillisen lisäkoulutuksen ja vapaan sivistystyön tukemisesta päätetään erikseen mm. ohjelman toteutumisen arvioinnista saatavien tulosten perusteella.

Yliopistolaitoksen vuokrien indeksikorotusten erillinen rahoitus nousee kehyskauden aikana esille. Tutkimusrahoituksen vieläkin nopeampi kasvuvauhti voi ajankohtaistua mm. EU-yhteyksissä. Opintotukeen kohdistuu useampiakin menopaineita, joita ainakin ovat opintorahan indeksitarkistus, opintorahan suuruuteen vaikuttavien tulo-rajajen tarkistus sekä toisen asteen opintorahan kokonaistaso.

**Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla** EU:n lopullisesta rahoitusosuudesta maa-seudun kehittämiseen ja elinkeinotalouteen päätetään keväällä 2006, minkä jälkeen hallitus päättää kansallisten osuuskien määrästä seuraavalle rahoituskaudelle 2007–2013.

Maa- ja puutarhatalouden investointien sekä nuorten viljelijöiden aloitustuen rahoituksen turvaamiseksi on paineita siihen, että kehyskaudella talousarviosta siirrettäisiin vuosittain varoja Maatilatalouden kehittämisrahastoon. Rahaston rahoitusmahdollisuudet ovat merkittävästi heikentyneet EU:n edellytettyä investointien tukitasojen nostamista enimmäistasolle artiklan 141 jatkoneuvottelujen yhteydessä. Lisäksi kansallisen metsäohjelman tavoitteiden saavuttaminen aiheuttaa menopaineita kehyskaudelle.

**Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaa** koskien valtiontalouden kehyksissä on perustienpidon ja perusradanpidon määrärahoissa vuoden 2006 tasoon verrattuna tasonkorotuspaineita, jotka tulisi huomioida määrärahojen mitoituksessa seuraavalla hallituskaudella. Keskeneneräisistä liikennehankkeista jää seuraaville hallituksille noin 1,85 miljardin euron rahoitusvelvoitteet, joiden painottuessa erityisesti vuosille 2008–2009 seuraavalle hallitukselle tulee tilaa uusien hankkeiden rahoittamiseen vasta vuoden 2009 jälkeen.

**Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla** menopaineita aiheuttaa mm. Venäjän velkakonversioiden mahdollinen jatkuminen siinä tapauksessa, ettei Venäjä maksa saataviaan rahasuorituksena. Velkakonversioiden vaikutus on neutraali tulojen ja menojen suhteen.

Kioton sopimukseen sekä viidennen ydinvoimalan valmistumisaikatauluun liittyen tulee vaurautua mahdollisten uusien päästösopimusten hankintaan seuraavan vaalikauden loppupuoliskolla.

Suomalaiset työvoima- ja elinkeinopalvelut -työryhmä on esittänyt valtakunnallista Yritys-Suomi palvelujärjestelmä uudistusta, joka sisältyy mm. yrittäjyyden politiikkaohjelmaan. Tämä saattaa aiheuttaa menopaineita Yritys-Suomi verkkopalvelujen kehittämisen ja ylläpidon johdosta.

**Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla** sekä opetusministeriön hallinnonalalla valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus saattaa aiheuttaa merkittävän kehyspaineen vuodesta 2008 lähtien. Vaalikausiin kytketty uusimuotoinen valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus tehdään ensimmäisen kerran vuonna 2007 vuoden 2008 valtionosuuksiin. Tarkistus perustuu vuoden 2005 toteutuneisiin kustannuksiin. Kustannustenjaon pohjana olevat lopulliset tiedot ovat saatavissa vasta syksyllä 2006. Esimerkiksi vuonna 2005 kustannustenjaon tarkistus oli budjettivaikutuksiltaan vuositasolla 504 milj. euroa.

Kustannustenjaon tarkistusta koskeva lainsäädäntö on muuttunut vuoden 2006 alusta. Tarkistus ei ole enää euromäärältään lakisääteinen automaattitarkistus. Kustannustenjako määräytyy joka neljäs vuosi säädettävän valtionosuusprosentin mukaan. Tarkistuksen suuruudessa otetaan huomioon rahoituksen riittävyys, lakisääteisten palveluiden kehittämistarpeet, voimassa oleva valtionosuusprosentti, peruspalvelujen kustannuskehitykseen vaikuttaneet tekijät, valitseva valtion ja kuntien taloudellinen tilanne sekä tulevien vuosien näkymät ja haasteet.

**Työministeriön hallinnonalalla** tammikuussa 2006 ns. TUPO2 -työryhmä ehdotti toimenpite-ehdotuksia, joilla mm. lisättäisiin aktiiviohjelmiin osallistuvien työttömien määrää vuosina 2007–2008 noin 10 000 henkilöllä. Ehdotukset lisäisivät menoja vuonna 2007 15 milj. euroa ja vuonna 2008 30 milj. euroa.

Työttömyysturvalain mukaisen peruspäivärahan korottaminen on ollut esillä. Tämän yhteydessä on keskusteltu peruspäivärahan suuruisen työmarkkinatuen riittämättömyydestä perustoimeentuloon erityisesti pääkaupunkiseudulla. Peruspäivärahan korottaminen esimerkiksi kolmella eurolla lisäisi vuonna 2007 työministeriön hallinnonalalla menoja yhteensä 124 milj. euroa. Lisäkustannus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla olisi 80 milj. euroa.

Maahanmuuttopoliittinen ohjelma valmistui joulukuussa 2005. Ohjelman toteutus ja aikataulu kartoitetaan erillisessä toimeenpano-ohjelmassa. Maahanmuuttopoliittinen ohjelma tuonee menopaineita useille hallinnonaloille.

**Ympäristöministeriön hallinnonalalla** menopaineita kehyskaudelle luo luonnonsuojeluohjelmien toteutuksen rahoitus.

**Rakennerahasto-ohjelmia** toteuttavien keskeisten ministeriöiden, kuten sisäasiainministeriön, opetusministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä työministeriön hallinnonaloilla menopaineisiin vaikuttaa vuosille 2007–2013 kohdistuva EU:n rakennerahastojen ohjelma-kausi. Rahoituksen taso laskee vuoden 2000–2006 ohjelmasta. Rahoituksen kohdentamisesta eri alueille ei ole vielä päätöstä.

### 5.3. Vaalikauden kehys vuodelle 2007

Kehysmenettelyn periaatteiden mukaisesti vaalikauden kehystä on teknisesti tarkistettu hintatason nousua ja talousarvion rakennemuutoksia vastaavasti. Hinta- ja kustannustasokorjaukset sekä rakennemuutokset nostavat vuoden 2007 kehystä yhteensä 767 milj. eurolla vuodelle 2007 maaliskuun 2005 kehyspäätöksessä vahvistettuun tasoon nähden.

Talousarvion rakennemuutoksia vastaavat tarkistukset edelliseen kehyspäätökseen verrattuna ovat yhteensä 336 milj. euroa. Suurimpia rakennetarkistuksia ovat työmarkkinatuen rahoitusuudistus vuoden 2006 alusta (vaikutus 258 milj. euroa) sekä siirtyminen bruttobudjettiin Merenkululaitoksen toiminnan rahoituksessa (vaikutus 76 milj. e).

Kehitysapumenoihin on jo alun perin sisällytetty arvio kustannustason noususta. Muilta osin kehystä on tarkistettu arvioidun hinta- ja kustannustason nousun perusteella.

Hintatason tarkistuksessa on käytetty korjaustekijöinä vuodelle 2007 ennakoitua 1,2 prosentin kuluttajahintojen ja 1,4 prosentin kotimarkkinoiden perushintaindeksin nousua sekä 1,5 prosentin rakennuskustannusten kohoamista. TEL –indeksin arvioidaan kohoavan 1,5 prosenttia ja KEL –indeksin 1,1 prosenttia vuonna 2007. Kuntien valtionosuuksiin on tehty 1,7 prosentin korotus, joka vastaa 75 prosenttia arvioidusta täysimääräisestä 2,3 prosentin kustannustason noususta.

Hintatasokorjaus vuodelle 2007 on yhteensä 431 milj. euroa, josta noin 210 milj. euroa on lakisääteisten menojen hintatason tarkistusta, 30 milj. euroa vuoden 2006 menopohjan tarkentamista ja 123 milj. euroa muuta kustannustasotarkistusta (mm. valtionavut). Lisäksi työ- ja virkaehtosopimusten palkkaperintö sekä uusien palkkausjärjestelmien käyttöönotto lisäävät palkkausmenoja yhteensä noin 47 milj. euroa ja muut sopimus pohjaiset kustannustasotarkistukset noin 20 milj. euroa vuonna 2007. Kehystasoon ei ole sisällytetty arviota vuoden 2007 syksyllä mahdollisesti sovittavan tulopoliittisen kokonaisratkaisun palkkavaikutuksista.

Toukokuun 2003 kehyspäätökseen verrattuna vuoden 2007 vaalikauden kehystä on teknisesti tarkistettu kaikkiaan 1 702 milj. eurolla eli noin 5,9 prosenttia. Tarkistuksesta pääosa, 1 235

milj. euroa, on kehysten tason tarkistamista vastaamaan hinta- ja kustannustason nousua ja 467 milj. euroa talousarvion rakenteessa tapahtuneiden muutosten teknistä korjausta.

#### Taulukko 7 Vaalikauden tarkistettu kehys, milj. e

	<b>2007</b>
Kehyspäättös 22.5.2003, vuoden 2004 hintatasossa	28 647
Vuosien 2005–2007 hinta- ja kustannustasokorjaukset	1 235
Budjetin rakennemuutoksia vastaavat tarkistukset vaalikaudella	467
<b>Vaalikauden tarkistettu kehys, vuoden 2007 hintatasossa</b>	<b>30 350</b>

### 5.4. Kehykset hallinnonaloittain vuosina 2007–2011

#### 5.4.1. Yleistä

Vuoden 2007 hallinnonaloittain jakamattoman varauksen lähtötaso oli matala, sillä sitä jätettiin edellisessä kehyspäättöksessä vain 213 milj. euroa, yli 100 milj. euroa vähemmän kuin samassa päätöksessä varausta jätettiin vuodelle 2006. Vuonna 2005 tehtyjen aktiivisten menonlisäyspäättösten sekä vuoden aikana ilmenneiden muiden menopaineiden, mm. Kioton sopimuksesta johtuvien menojen sekä EU-jäsenmaksutason muutoksen, johdosta vuoden 2007 jakamattoman varauksen tiedettiin muuttuneen selkeästi negatiiviseksi. Lähtökohta kehysten valmisteluun on ollut siten hyvin haastava.

Tässä tilanteessa kehyksissä pysyminen ja riittävän liikkumatilan varmistaminen edellyttää toimia menojen vähentämiseksi. Kehyspäättöksessä hallinnonaloille onkin kohdennettu menoja vähentäviä toimenpiteitä yhteensä 146 milj. eurolla. Lisäksi harkinnanvaraisten määrärahojen hintatason nousuun perustuvia korotuksia ei pääsääntöisesti ole tehty, mikä kasvattaa jakamatonta varausta noin 120 milj. eurolla. Tuottavuusohjelmien toimenpiteillä saavutetaan yhteensä vajaan 20 milj. euron säästöt valtiontalouden kehukseen vuonna 2007 ja ne kohoavat asteittain runsaaseen 190 milj. euroon vuonna 2011.

Vuosien 2008–2011 osalta menotaso perustuu nykyisen hallituksen tekemiin päätöksiin. Kehyspäättöksen valmistelussa hallitus on lähtenyt siitä, että t&k-rahoituksen kasvu jatkuu pääosin 5 prosentin kasvu-uralla uudella vaalikaudella 2008–2011. Hallitus ei kehyspäättökseen ole sisällyttänyt sitovia kasvulukuja kehitysyhteistyön osalta vuosille 2008–2011, koska katsoo, että sen kasvuluvuista päätetään seuraavissa hallitusohjelma- ja kehysneuvotteluissa. Valtiontalouden kehukseen sisältyvät tienpidon ja radanpidon määrärahat ja seuraaville vaalikausille jäävien keskeneräisten liikennehankkeiden noin 1 850 milj. euron määrärahatarpeet sekä valtion ja kuntien välinen kustannustenjakko voimassa olevan säännösten mukaisesti. Toisin sanoen, vuodesta 2007 alkaen valtiontalouden kehys ei sisällä mitään kasvuoletusta tie- ja ratarahoista eikä valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaon tarkistuksesta.

Tulevia menotarpeita varten jakamatonta varausta on jäljellä 139 milj. euroa vuodelle 2007. Vuosien 2008–2011 osalta oletetaan teknisesti 300 milj. euron hallinnonaloittain jakamaton varaus.

Kaikkien hallinnonalojen kohdalla korostuu kehyskaudella tuottavuustoimenpiteiden toteuttaminen ja niiden mukaiset henkilöstövähennykset. Monet tuottavuustoimenpiteistä edellyttävät lainsäädäntömuutoksia. Tuottavuusohjelmien mukaisesti tukipalvelut (henkilöstö- ja talo-

ushallinto sekä eräillä hallinnonaloilla mm. puhelinvälitys ja osa tietohallintoa) kootaan palvelukeskuksiin. Tuottavuusohjelmien toimenpiteitä tarkastellaan lähemmin luvussa 5.6.

Kehyspäättöksen mukaan nykyisen kehysmenettelyn mukaiset kehysmenot (ml. jakamaton varauksen käyttö) kasvavat kehyskaudella 2007–2011 keskimäärin noin 0,9 prosenttia vuodessa eli vertailukelpoisin perustein vuoden 2006 30,22 mrd. eurosta vuoden 2011 31,32 mrd. euroon. Vuoden 2008 kehysmenot ovat kehyspäättöksen mukaan noin 3,2 prosenttia korkeammat kuin vuoden 2007 kehysmenot. Hallinnonaloille vahvistetaan kehyykset oheisen taulukon 8 mukaisesti.

**Taulukko 8 Valtiontalouden kehyykset hallinnonaloittain sekä arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista vuosina 2007–2011, milj. euroa vuoden 2007 hinta- ja kustannustasossa**

Hallinnonala	2007	2008	2009	2010	2011
<b>23. Valtioneuvosto</b>	<b>50</b>	<b>47</b>	<b>48</b>	<b>46</b>	<b>46</b>
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	-	-	-	-	-
<b>24. Ulkoasiainministeriö<sup>4</sup></b>	<b>971</b>	<b>1 026</b>	<b>1 088</b>	<b>1 129</b>	<b>1 244</b>
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	-	-	-	-	-
<b>25. Oikeusministeriö</b>	697	688	698	679	687
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	-	-	-	-	-
<b>26. Sisäasiainministeriö</b>	<b>1 426</b>	<b>1 402</b>	<b>1 396</b>	<b>1 393</b>	<b>1 383</b>
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	146	137	131	131	107
<b>27. Puolustusministeriö</b>	<b>2 214</b>	<b>2 305</b>	<b>2 343</b>	<b>2 328</b>	<b>2 331</b>
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	-	-	-	-	-
<b>28. Valtiovarainministeriö</b>	<b>5 990</b>	<b>6 136</b>	<b>6 147</b>	<b>6 213</b>	<b>6 266</b>
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	127	128	120	104	4
<b>29. Opetusministeriö</b>	<b>6 111</b>	<b>6 126</b>	<b>6 101</b>	<b>6 115</b>	<b>6 083</b>
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	446	456	453	459	465
<b>30. Maa- ja metsätalousministeriö</b>	<b>1 738</b>	<b>1 740</b>	<b>1 735</b>	<b>1 771</b>	<b>1 746</b>
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	917	917	908	932	930
<b>31. Liikenne- ja viestintäministeriö</b>	<b>1 596</b>	<b>1 830</b>	<b>1 748</b>	<b>1 613</b>	<b>1 509</b>
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	78	1	1	1	1
<b>32. Kauppa- ja teollisuusministeriö</b>	<b>921</b>	<b>948</b>	<b>949</b>	<b>960</b>	<b>966</b>
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	73	74	74	76	79
<b>33. Sosiaali- ja terveysministeriö</b>	<b>7 006</b>	<b>7 283</b>	<b>7 282</b>	<b>7 291</b>	<b>7 317</b>
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	4 682	4 669	4 662	4 668	4 678
<b>34. Työministeriö</b>	<b>1 088</b>	<b>1 088</b>	<b>1 056</b>	<b>1 085</b>	<b>1 073</b>
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	836	814	793	787	782
-	-	-	-	-	-
<b>35. Ympäristöministeriö</b>	<b>285</b>	<b>277</b>	<b>275</b>	<b>264</b>	<b>254</b>
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	441	439	432	426	423
<b>36. Valtionvelan korot</b>	-	-	-	-	-
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista	2 256	2 280	2 248	2 256	2 097
<b>Valtiontalouden kehyykset yhteensä*</b>	<b>30 211</b>	<b>31 013</b>	<b>30 980</b>	<b>31 004</b>	<b>31 020</b>
Jakamaton varaus	139	300	300	300	300
<b>Vaalikauden kehys</b>	<b>30 350</b>	<b>31 313</b>	<b>31 280</b>	<b>31 304</b>	<b>31 320</b>
Arvio kehyyksen ulkopuolisista menoista yht.	10 002	9 913	9 821	9 840	9 565

\* Pääluokat 21 ja 22 sisältyvät loppusummaan

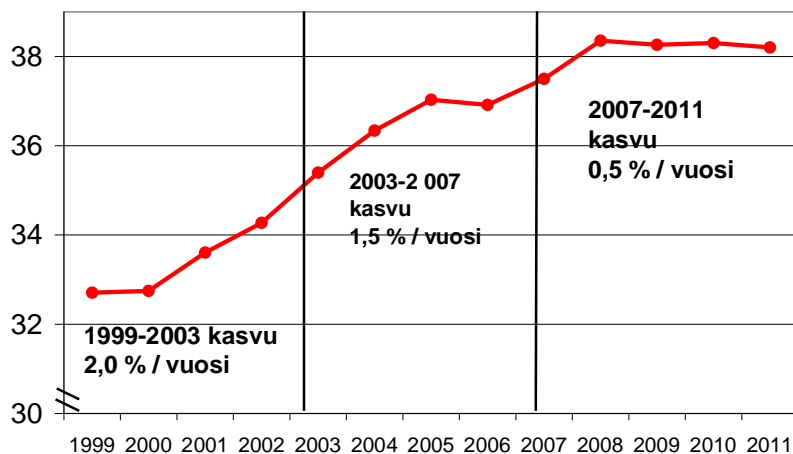
Perusmenojen, eli hallinnonalojen menojen pl. korkomenot, arvioidaan kasvavan vaalikaudella 2004–2007 reaalisesti keskimäärin noin 1,5 prosenttia vuodessa (kuvio 11). Vuonna 2008 perusmenojen reaalin tasoon nousee 2,2 prosenttia verrattuna vuoden 2007 menotasoon. Keskimäärin vuosittainen perusmenojen kasvu vuosina 2007–2011 olisi kuitenkin hidasta, 0,5 prosenttia vuodessa. Tämä johtuu siitä, että menotasoon sisältyvät nykyisen hallituksen teke-

<sup>4</sup> Ks. ulkoasiainministeriön hallinnonala koskeva teksti luvussa 5.4.2.



mien päätösten mukaiset menolisäykset edelle kerrotuin poikkeuksin. Luvussa 5.2. kuvattuja menopaineita ei ole huomioitu. On huomattava, että nykyinen hallitus lisäsi asteittain reiluun miljardiin euroon vuonna 2007 (v. 2004 hinnoin) kohoavat menolisäykset verrattuna edellisen hallituksen päättämiin alustaviin kehyksiin.

**Kuvio 11 Perusmenojen kehitys vuosina 1999-2011<sup>5</sup>**



#### 5.4.2. Hallinnonalakohtaiset linjaukset

Tässä luvussa kuvataan kehyspäätöksessä päätettyjen keskeisimpien asioiden ja toimenpiteiden taustoja eri hallinnonaloilla.

**Ulkoasiainministeriö** pyrkii vahvistamaan EU:n ulkoista toimintakykyä kehittämällä unionin ulkosuhdepolitiikan johdonmukaisuutta ja tehokkuutta nykyisten perustamissopimusten sallimien järjestelyin. Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) tavoitteena on vahvistaa unionin ulkoista toimintakykyä ja sen osana edistää konfliktineston ja kriisinhallintatoiminnan kehittämistä kokonaisuutena. Suomen ulkopoliittikan prioriteetteihin kuuluvan *siviilikriisinhallinnan* voimavaroja ja toimintakykyä ylläpidetään sotilaallisen kapasiteetin rinnalla. Suomen osallistuminen *kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan* pyritään jatkossakin mitoittamaan nykytason mukaisesti. Suomi jatkaa YK:n toimintakyvyn vahvistamista ja aktiivista osallistumistaan YK:n ja Naton johtamiin operaatioihin sekä osallistuu tulevien EU:n omien sotilaallisten operaatioiden suunnitteluun ja toteutukseen, ml. EU:n taisteluosastot. Kehyksissä on otettu huomioon rauhanturvaamis- ja siviilikriisinhallintamäärärahojen mitoitus hallituksen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon linjausten mukaisesti.

Hallitusohjelman ja hallituksen *kehityspoliittisen ohjelman* tavoitteena on kehitysyhteistyömäärärahojen nostaminen 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta vuoteen 2010 mennessä. Kehitysyhteistyömäärärahoja on hallituskaudella nostettu tasaisesti, ja tämän vaalikauden viimei-

<sup>5</sup> Vuosien 1999-2004 menot ovat valtion tilinpäätöksen ja vuoden 2005 menot ennakkollisen tilinpäätöksen mukaiset. Vuoden 2006 menot ovat varsinaisen talousarvion ja vuosien 2007-2011 menot kehyspäätöksen mukaiset. Menot on esitetty vuoden 2007 hintatasossa ja talousarvion rakenteessa tapahtuneiden muutosten menovaikutukset on eliminoitu. Vuosien 2006-2011 osalta on oletettu, että jakamaton varaus käytetään ja ns. tilinpäätössäästöjä syntyy edellisiä vuosia vastaavasti.

seen budjettiesitykseen vuodelle 2007 hallitus kehyspäätöksessään esittää kehitysyhteistyön nostamista 0,43 prosenttiin bktl:stä.

Hallitusohjelmaan ja kehityspoliittiseen ohjelmaan kirjattu tavoite on edelleen hallituksen poliittinen tavoite. Hallitus kuitenkin katsoo tarkoituksenmukaiseksi, että kehitysyhteistyön kasvuluvuista seuraavalle vaalikaudelle päätetään vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeisissä hallitusohjelma- ja kehysneuvotteluissa eikä siksi sisällytä tähän kehyspäätökseen vuosia 2008—2011 sitovia lukuja kehitysyhteistyön osalta. Tämän johdosta edellä taulukossa 8 ulkoasiainministeriön hallinnonalan vuosien 2008–2011 kehysluvut ovat laskennallisia.

Suomen *kansallisen lähialueyhteistyön* strategia arvioidaan valtioneuvostossa vuonna 2006 ottaen huomioon myös EU:n uusi naapuruuspolitiikan instrumentti, jonka volyyymi tulee olemaan unionin nykyistä naapuruusohjelmaa huomattavasti pienempi. Lähialueyhteistyön vaikuttavuuteen kiinnitetään erityistä huomiota keskittämällä rahoitusta Suomen kansallisten tavoitteiden mukaisesti. Pohjoisen ulottuvuuden kumppanuuksien jatko pyritään turvaamaan samalla kun kehitetään uusia kumppanuuksia.

Suomi toimii *Etyjin puheenjohtajamaana* vuonna 2008. Puheenjohtajuus luo vaikutusmahdollisuuksia Euroopan turvallisuuskysymysten edistämisessä. Kokonaisvaltaisen, laajan turvallisuuskäytännön edistäminen on haaste uusiin turvallisuushäiriöihin vastaamisessa ja järjestön kenttätoiminnassa erityisesti Keski-Aasiassa ja Etelä-Kaukasiassa. Kehyspäätöksessä on otettu huomioon puheenjohtajuuden ulkoasiainhallinnolle asettamat lisäresurssitarpeet.

*Konsulipalveluja ja edustustojen* tarjoamaa muuta tukea kehitetään asiakkaiden tarpeita vastaavasti. *Kriisivalmiusorganisaation* ja kriisiviestintävalmiuksien parantamista jatketaan mm. kriisivalmiusteknologiaa parantamalla ja koulutusta tehostamalla.

**Oikeusministeriön hallinnonalalla** toteutetaan kehyskaudella lukuisia rakenteellisia uudistuksia. Oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseksi ja kustannusten alentamiseksi kevennetään menettelyjä *tuomioistuimissa* mm. riita-asioiden sovittelulla ja laajojen riita- ja rikosasioiden käsittelyn eri vaiheiden paremmalla koordinoinnilla sekä lisäämällä kirjallista menettelyä vähäisissä asioissa. Muutoksenhakuvaiheen käsittelyn kehittämistä jatketaan, jotta se palvelisi mahdollisimman hyvin todellista oikeusturvatarvetta. Näitä toimenpiteitä ovat mm. hovioikeuksien seulontamenettely, ohivalitus ja ennakkoratkaisumenettely.

*Rikosasioissa* edistetään valtakunnalliseksi laajennetun sovittelun käyttöä ja tiivistetään poliisin ja syyttäjän välistä esitutkintayhteistyötä. Työtä rikosasioiden käsittelyketjun saumattoman toiminnan varmistamiseksi jatketaan. *Hallintolainkäytössä* lisätään hallinnollisia oikeuskeinoja ja edistetään niiden käyttöä sekä joustavoitetaan hallinto-oikeuksien kokoonpanovaatimuksia. Erityisesti merkittävien maankäyttö- ja rakennuslakia koskevien valitusten, turvapaikka-asioiden ja sosiaaliasioiden sekä kilpailu- ja hankinta-asioiden joutuisaa käsitteilyä painotetaan.

Pienten käräjäoikeuksien yhdistämistä vauhditetaan ja voimavaroja kohdennetaan enenevästi niihin tuomioistuimiin, joissa juttutilanne on vaikein. *Syyttäjä- ja ulosotto-organisaatioita* kehitetään hallintoa keventämällä ja yksiköiden lukumäärää karsimalla.

Lokakuun alussa 2006 *vankeinhoitolaitos* organisoidaan viideksi aluevankilaksi ja valtakunnalliseksi terveydenhuoltoyksiköksi. Samalla kevennetään hallintoa ja henkilöstöä voidaan kohdentaa vankien kanssa tehtävään työhön. Vankiloiden työtoiminnan prosessit ja vankikuljetukset järjestetään uudelleen ja selvitetään mahdollisuudet käyttää ulkopuolisia palvelutuottajia vankiloiden ruokahuollon järjestämisessä. *Seuraamusjärjestelmän* osalta ryhdytään

toteuttamaan toimenpiteitä, joilla viime vuosina voimakkaana jatkunut vankimäärän kasvu, jonka ei voida katsoa aiheutuneen rikollisuuden määrässä tai laadussa tapahtuneista muutoksista, saadaan tahtumaan ja vankien määrä vähenemään. Näihin kuuluvat mm. uuden valvotun koevapauden käyttö, sakon muuntorangaistuksen käytön vähentäminen nykyisestä, yhdyskuntaseuraamusten kehittäminen sekä puhelinvalvonnan ja elektronisen valvonnan käyttö.

**Sisäasiainministeriön hallinnonalalla poliisipiirien** lukumäärää vähennetään merkittävästi. Paikallispoliisin piirijakoa ja yhteistoiminta-alueita uudistetaan ja johto-organisaatiota kevennetään. Poliisin palveluverkkoa tehostettaessa palvelujen kohtuullinen saatavuus turvataan vaihtoehtoisilla palvelumuodoilla, joissa hyödynnetään liikkuvia palveluja, sähköisiä palveluja ja yhteispalvelua. Hallinnon kehittämistoimet kohdistetaan poliisin alue- ja keskushallintoon. Poliisin valtakunnallisten yksiköiden toimintoja tehostetaan toimintatapojen ja tietojärjestelmien kehittämällä ja yksiköiden tukitoimintojen keskittämällä. Turvallisuustason säilyttämiseksi pyritään poliisien lukumäärä pitämään vuoden 2002 tasolla. Paikallispoliisin ja liikennevalvonnan taso turvataan. Resursseja kohdennetaan rikostorjuntaan sekä hälytystehtäviin.

*Hätäkeskusjärjestelmän* toiminta vakiinnutetaan erityisesti pääkaupunkiseudulla. Pelastusopistoa koskevan lakiehdotuksen (HE 222/2005 vp) mukaan opiston lakisääteisenä tehtävänä on antaa 1.8.2006 alkaen siviilikriisinhallintakoulutusta. Pelastusopiston yksikkönä toimivasta kriisinhallintakeskuksesta pyritään kehittämään kansainväliset vaatimukset täyttävä koulutuskeskus.

*Rajavartiolaitosta* kehitetään erityisesti johto-organisaation ja sotilaallisen maanpuolustuksen tukipalvelujen osalta. Jatketaan tullin, rajavartiolaitoksen ja poliisin toimintojen, tukija muiden palvelujen sekä voimavarojen ja niiden käytön yhteensovittamista. Sisäasiainministeriö käynnistää toimenpiteet rajavartiolaitoksen kiinteistökannan siirtämiseksi Senaatti-kiinteistöjen hallintaan vaiheittain.

*Lääninhallitusten* organisaatiota kevennetään sekä lupaprosesseja kevennetään ja sähköistetään vuoteen 2008 mennessä. *Rekisterihallinnossa* väestökirjanpito- ja muita tehtäviä karsitaan ja rationalisoidaan. Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien toimintaa rationalisoidaan mm. maistraatteja yhdistämällä. Osa Rekisterihallinnon toiminnoista voidaan mahdollisesti liikelaitostaa tai yhtiöittää. Holhoustoimen tehtävien hoitoa kevennetään. Tavoitteena on luopua kihlakuntajärjestelmästä vuoden 2008 jälkeen.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tukipalvelut (henkilöstö- ja taloushallinto ja puhelinvälitys sekä eräiltä osin tietohallinto) kootaan palvelukeskuksiin vuoteen 2008 mennessä.

*Kunta- ja palvelurakennemuutoksen* tavoitteena on, että nykyisin kuntien vastuulla olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa siten, että palveluiden laatu ja vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen on otettu huomioon. Tavoitteena on lisätä palveluiden järjestämisen ja tuottamisen tehokkuutta ja tuottavuutta. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä päättää uudistuksen keskeisistä linjauksista huhtikuussa 2006. Hallituksen esitys uudistuksen suunnittelua ja toimeenpanoa koskevaiksi puitelainsäädännön eduskunnalle kevälistuntokaudella 2006 ja lain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2007 alusta. Uudistuksen täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet käynnistyvät syksyllä 2006.

*Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten ja yhdistymisavustusten* saamisen ehdot edellyttävät kehyskaudella nykyistä taloudellisempien ja tehokkaampien palveluiden järjestämisen

tapojen käyttöönottoa. Laaja-alaista tai kuntien palveluiden järjestämisen, talouden ja kehittämisen kannalta merkittävää kuntien yhteistoimintaa voidaan tukea ainakin vuosina 2007–2008.

*Aluekehityksen ja EU:n rakennerahasto-ohjelmien osalta* aluekehityksen kansallisen strategian ohjausvaikutusta vahvistetaan yhteen sovittamalla nykyistä paremmin kansallisia kehittämistoimia ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmia. Kansallisia erityisohjelmia (aluekeskus-, osaamiskeskus-, maaseutupoliittista kokonais- ja saaristo-ohjelmia) uudistetaan vuoden 2007 alusta.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmilla tavoitellaan aluerakenteen tasapainottumista ja alueiden kilpailukykyyn parantamista osaamista, innovatiivisuutta, yrittäjyyttä ja työllisyyttä sekä hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteita kehittämällä. Ohjelmien rahoituksesta kolme neljänestä kohdennetaan Lissabonin strategian toimeenpanoon liittyen talouden kasvua ja työllisyyttä tukeviin toimenpiteisiin.

Rakennerahasto-ohjelmien määrärahavaraukset perustuvat arvioon ohjelmakauden 2000–2006 loppumaksatusten ajoittumisesta vuosille 2007 ja 2008 sekä arvioon ohjelmakauden 2007–2013 maksatusten ajoittumisesta vuosille 2007–2011. Ohjelmakauden 2007–2013 osalta on otettu huomioon 2005 joulukuun Eurooppa-neuvostossa saavutettu kompromissi. Rahoituksen hallinnonaloittaisen jakauman pohjana on käytetty vuoden 2006 talousarvion mukaista jakaumaa.

**Puolustusministeriön hallinnonalalla** puolustuksen kehittäminen valtioneuvoston selonteossa 2004 kuvatulla tavalla edellyttää johtamis- ja hallintorakenteen uudistamista ja rakennemuutoksen jatkamista sekä puolustusministeriön hallinnonalan määrärahojen säilyttämistä reaalisella nykytasolla selonteon linjausten mukaisesti. Puolustusministeriön hallinnonalan määrärahat mitoitetaan vuosien 2005–2008 menokehityksen mukaisesti. Sama reaalin tasoa säilytetään vuosina 2009–2012.

Uskottavan kansallisen puolustuskykyyn ylläpitämiseksi puolustusbudjetista noin kolmannes pyritään käyttämään *puolustusmateriaalihankintoihin*. Tämä mahdollistaa puolustusvoimien tärkeimmän materiaalin uusimisen kokonaisuudessaan 25 vuoden välein. Näin ylläpidetään ja parannetaan puolustuksen suorituskykyä. Materiaalin ylläpito ja huolto sitovat jatkossa entistä enemmän resursseja.

Puolustusvoimien kehittäminen edellyttää keskittymistä ydintoimintoihin ja rakennemuutoksen jatkamista. Vuosina 2006–2007 kustannuspaineet hallitaan voimakkaasti sisäisin säästötoimenpitein. Vuosina 2008–2012 on rakenteellisilla toimenpiteillä tavoitteena saattaa toimintamenoit vuodelle 2004 tasolle keskimäärin noin 60 milj. euron vuotuisin säästöin. Säästöt kohdennetaan kehittämishankkeisiin.

**Valtiovarainministeriön hallinnonalalla** vuonna 2007 *eläkemenojen* arvioidaan olevan 3,3 mrd. euroa, mikä on 47 milj. euroa enemmän kuin edellisessä kehyspäätöksessä. Kehyskauden 2007–2011 laskelmissa valtion eläkemenojen reaali- ja nominalikasvu on keskimäärin 2,3 prosenttia vuodessa.

Vuonna 2007 *EU-maksujen* arvioidaan olevan 1,7 mrd. euroa eli 61 milj. euroa enemmän kuin edellisessä kehyspäätöksessä. Vuodesta 2008 lähtien EU-maksut olisivat puolestaan edellistä kehyspäätöstä pienemmät. Kehyslaskelmat on laadittu Eurooppa-neuvoston 17.12.2005 hyväksymien rahoituskehysten pohjalta. Laskelmissa on varauduttu siihen, että

maksut EU:lle ovat vuosina 2007–2011 keskimäärin 1,01 prosenttia EU:n yhteenlasketusta bruttokansantulosta ja että Suomen maksuosuus on 1,6 prosenttia.

Kehyksen ulkopuolelle jäävänä osuutena *työllisyyden edistämiseen* osoitetaan kehyskauden ensimmäisenä vuonna yhteensä 143,5 milj. euroa, josta työnantajille kohdennetun matala-palkkatuen osuus on 100,0 milj. euroa, varustamoliikkeille kohdennetun tuen osuus 24,0 milj. euroa ja maa- ja puutarhataloudelle kohdennetun energiaverotuen osuus 19,5 milj. euroa.

Valtiovarainministeriön *hallinnonalan tuottavuusohjelmalla* tavoitellaan tuottavuuden parantamista kahdella tasolla: 1) toimenpiteillä, joilla vaikutetaan koko valtionhallinnon tuottavuuden parantamiseen ja 2) toimenpiteillä, joilla vaikutetaan hallinnonalan eri toimintayksiköiden, erityisesti ydintoiminnan/-prosessien kehittämisellä saataviin tuottavuushyötyihin.

Hallinnonalan toimintayksiköiden talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen tuottaminen siirretään yhteiseen palvelukeskukseen vuodesta 2006 lähtien. Kysynnän mukaan palvelukeskus tuottaa palveluja myös muiden hallinnonalojen virastoille ja muille valtion toimintayksiköille. Palvelukeskuksen toimintojen organisoinnissa ja palvelujen tuottamisessa noudatetaan valtionhallinnon palvelukeskuksia koskevia periaatelinjauksia ja Valtiokonttorin KIEKU – hankkeen suosituksia.

**Opetusministeriön hallinnonalalla** jatketaan kehyskaudella toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on lisätä *koulutusjärjestelmän* tehokkuutta mm. siten, että koulutuksen keskeyttämistä vähennetään, läpäisyä parannetaan ja koulutusasteiden välisten nivelvaiheiden ongelmia poistetaan. Tavoitteena on, että vuonna 2008 vähintään 96 prosenttia perusopetuksen päättävistä aloittaa samana vuonna lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa tai perusopetuksen lisäopetuksessa. Kehyskaudella jatketaan rahoitusta vuonna 2006 aloitettuun peruskoulun päättävien nuorten erityisen ohjauksen Omakymppi-hankkeeseen, jolla pyritään koulupudokkaiden määrän pienentämiseen.

Vuoden 2006 alusta voimaan tullut *kuntien valtionosuusjärjestelmän* määräytymisperusteiden uudistus tukee osaltaan edellä mainittuja tavoitteita kehyskaudella. Perusopetuksen valtionosuuden määräytymisperusteita tarkistetaan. Toiminnan tuloksellisuus otetaan käyttöön ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen määräytymisperusteena. Ammattikorkeakoulujen valtionosuuden perusteita muutetaan nykyistä vakaammiksi ja opetuksen tuloksellisuuteen kannustavammiksi. Ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen rahoituksessa perustamiskustannusten erillinen valtionosuus korvataan yksikköhintoja tarkistamalla.

*Yliopistojen perusrahoitusta* vahvistetaan 20 milj. eurolla vuonna 2007. Rakenteellisia ja toiminnallisia muutoksia aikaansaamalla yliopistoilla on edellytykset ylläpitää ja kehittää kansainvälisesti korkeatasoista tieteellistä tutkimusta ja koulutusta. Tieteen yhteiskunnallista vaikuttavuutta vahvistetaan julkisen tutkimusrahoituksen lisäyksellä sekä tutkimusjärjestelmän kehittämisellä. Suomen Akatemian tutkimusrahoitusvaltuus kasvaa vuosittain 5 prosenttia vuosina 2008–2011.

Valtionosuuden perusteena käytettävän yksikköhinnan laskeminen kunkin taide- ja kulttuurilaitosmuodon toteutuneiden kustannusten perusteella lisää vuodesta 2008 lukien huomattavasti *teattereiden, orkestereiden ja museoiden* valtionosuutta. Eräät koulutuksen ja kulttuuritoiminnan järjestäjille myönnettävät valtionavustukset vähennetään puolestaan opetus- ja kulttuuritoimen yksikköhintojen perusteena käytettävistä kustannuksista, millä valtionosuuden suuruus mitoitetaan aiempaa paremmin todellisten kustannusten perusteella. Kuntien valtionosuuksiin liittyviä asioita kokonaisuutena käsitellään yksityiskohtaisemmin peruspalveluohjelmassa.

*Veikkausvoittovarojen* tuloutustavoitetta asetettaessa on erityistä huomiota kiinnitetty siihen, että Veikkaus Oy kykenisi turvaamaan asemansa myös pidemmällä aikavälillä.

**Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan** kehyksessä maaseudun kehittämiseen osoitetuissa määrärahoissa ei ole otettu huomioon EU:n uuden rahoituskauden muutoksia. Hallitus toimii neuvotteluissa EU:n komission ja jäsenmaiden kanssa sekä päättäessään omista ratkaisuistaan siten, että uudesta rahoituskaudesta 2007–2013 aiheutuvat vaikutukset viljelijöiden tuloihin jäisivät mahdollisimman pieniksi.

Hallinnonalan kehyksiin sisältyy maatalouden harjoittajien luopumistukijärjestelmän jatkaminen vuodesta 2007 lukien. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan määrärahoihin on osana säästötoimenpiteitä kohdennettu vuositasolla 10—18 milj. euron säästö vuosina 2007—2011.

**Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla**<sup>6</sup> on uusille *liikennehankkeille* osoitettu koko vaalikaudelle yhteensä 239 milj. euron määräraha ja vaalikaudella jo päätetyistä ja kehysten mukaan vielä päätettävistä uusista hankkeista seuraaville vaalikausille aiheutuvat määrärahatarpeet ovat yhteensä noin 1 671 milj. euroa.

*Perustienpidon ja perusradanpidon* määrärahojen tasossa on otettu huomioon VR:n osinkotulot ja Tieliikelaitoksen voitontuloutus sekä perustienpidon määräraha Kainuun maakunnan käyttöön osoitettu määräraha. Edelliseen kehyspäätökseen verrattuna Merenkululaitoksen toimintamäärärahoja on lisätty 76,3 milj. eurolla, mikä vastaa nettobudjetoitujen väylämaksutulojen siirtoa bruttobudjetoituiksi tuloiksi momentille 11.19.06.

Tulopoliittisen sopimuksen yhteydessä sovittiin liikennehankkeisiin 71 milj. euron lisäyksestä loppuvaalikaudella. Nämä hankkeet rahoitetaan kehyksen ulkopuolelta omaisuuden myyntituloista siten, että 10 milj. euroa kohdistuu vuodelle 2005 ja loput 61 milj. euroa vuosille 2006–2007. Lisäksi vuoden 2006 talousarvioesityksen yhteydessä sovittiin, että kehystä rasittamatta osakemyyntituloista käytetään liikennehankkeisiin vuoden 2006 talousarviossa vajaa 50 milj. euroa ja vuoden 2007 talousarviossa noin 40 milj. euroa.

Osana säästötoimenpiteitä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle on kohdistettu vuonna 2007 yhteensä 6 milj. euron kertaluonteiset säästöt perustienpitoon ja perusradanpitoon ja vuodesta 2007 lukien 2,65 milj. euron säästön ministeriön toiminta-, tutkimus- ja kehittämistoiminnan määrärahojen yhteismäärään.

**Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla** *teknologia- ja innovaatiopolitiikassa* Teknologian kehittämiskeskuksen (Tekes) kautta kanavoitua tutkimusrahoitus on pidetty vuonna 2007 vuoden 2006 perustasolla korotettuna yhteensä 15 milj. eurolla keväällä 2005 osakemyyntitulojen käytöstä tehdyn päätöksen mukaisesti. Hallitus lähtee siitä, että rahoituksen kasvu jatkuu nykyisellä kasvu-uralla myös uudella vaalikaudella 2008–2011. Lisäykset koskevat myös Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen perusrahoitusta. Tämän mukaisesti Tekesin myöntämisvaltuuksia lisätään keskimäärin 5 prosenttia vuodessa, mikä merkitsee valtuuksien vuosittaista noin 20–30 milj. euron kasvua. Vastaava lisäys VTT:n perusrahoitukseen merkitsee 3–5 milj. euron vuosittaista kasvua.

Kansallisessa toimintaympäristössä *energiapolitiikalle* asettavat reunaehdot finanssipolitiikan tavoitteet, työllisyystavoitteet sekä ympäristövaatimukset. Kansainvälisessä toimintaympäris-

---

<sup>6</sup> Tekstissä mainittavien liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan hankkeiden määrärahoihin on laskettu arvonnäkövero mukaan.

tössä korostuu ilmastonmuutoksen hillitseminen, johon liittyvät Kioton pöytäkirjan toimeenpano ja kasvihuonekaasujen päästökauppa EU:ssa. Hallituksen energia- ja ilmastopoliittisen selonteon mukaisesti Kioton mekanismien käyttöä varaudutaan rahoittamaan yhteensä 60 milj. eurolla kehyskauden aikana. Lisärahoitus on osaksi kompensoitu vähentämällä energiatuen myöntämisvaltuutta sekä energiapolitiikan kulutusmenotyyppisiä menoja..

**Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla** kehyspäätöksen mukaisesti *kuntien kalleusluokituksesta* luovutaan vuonna 2008. Kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain mukaan kunnat jaetaan tutkimuksella todettujen elinkustannusten perusteella kahteen kalleusluokkaan. Kalleusluokitusjärjestelmän mukaan eräät sosiaalietuudet ja osittain myös palkat ovat ensimmäiseen kalleusluokkaan kuuluvissa kunnissa suuremmat kuin toiseen kalleusluokkaan kuuluvissa kunnissa. Hyväksytyin lainmuutoksen myötä järjestelmästä luovutaan vuoden 2007 lopussa ja vuoden 2008 alussa kalleusluokituksen piirissä olleet kansaneläkkeet ja muut sosiaalietuudet nousevat ensimmäisen kalleusluokan tasolle.

Sairausvakuutusrahastosta maksettavat *lääkekorvausmenot* ovat kasvaneet nopeasti. Menojen kasvua on viime vuosina pyritty hillitsemään useilla keinoilla. Viimeisimmät vuoden 2006 alusta voimaan astuneet muutokset koskevat lääkekorvausjärjestelmää, lääkkeiden hinnoittelua, myyntilupajärjestelmää ja nikotiinikorvausvalmisteiden myyntiä. Lääkkeiden varmistamiseen kohtuukustannuksin ja lääkekustannusten hallintaan on edelleenkin kiinnitettävä huomiota. Hallitus lähtee siitä, että lääkekorvausmenojen vuosittainen reaalikasvu rajataan 5 prosenttiin vuosina 2008–2011.

Vuonna 2007 *valtionosuudet* lisääntyvät noin 258 milj. euroa kuluvaan vuoteen verrattuna. Lisäyksestä 50 milj. euroa kohdistuu Kansallisen terveydenhuollon hankkeeseen ja 25 milj. euroa Sosiaalialan kehittämishankkeeseen. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus lisää valtionosuuksia 63 milj. euroa vuonna 2007. Sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeisiin esitetään 40,23 milj. euroa. Kuntien valtionosuuksia on käsitelty tarkemmin peruspalveluohjelmassa.

**Työministeriön hallinnonalalla** jatketaan *rakenteellisen työttömyyden purkamiseen* pyrkiviä toimenpiteitä työmarkkinatuki uudistuksen toimeenpanolla. Yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa keskitytään vaikeasti työllistettävien auttamiseen etenkin työvoiman palvelukeskuksissa. *Muutosturvan* rahoituksen turvaamisella pyritään irtisanotut työntekijät saamaan mahdollisimman pian takaisin työmarkkinoille. *Työvoimatoimistojen palveluita* kehitetään muun muassa sähköisiä palveluja lisäämällä ja tehostamalla keskeisiä työprosesseja.

Työministeriön hallinnonalan määrärahoihin on osana säästötoimenpiteitä kohdennettu säästöjä tutkimus- ja työelämän kehittämistoiminnan rahoitukseen vuosille 2007–2011. Vuonna 2007 säästö on noin 3 milj. euroa ja vuosina 2008–2011 reilut 2 milj. euroa vuodessa.

**Ympäristöministeriön hallinnonalan** talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut kootaan yhteiseen palveluyksikköön. *Ympäristölupajärjestelmä* uudistetaan ja toimintaa kehitetään hallinnonalan kaikissa virastoissa tuottavuusohjelman hankkeiden mukaisesti.

*Suomenlahden öljyntorjunnan* parantamiseksi tarkoitetun monitoimimurtajan tilaamisesta on luovuttu, mutta sen sijaan varaudutaan vastaavien torjuntapalvelujen hankintaan muulla tavoin. Öljyjätämaksua on tarkoitus korottaa 4,2 sentistä 5,4 senttiin voiteloöljykilolta ja siitä saatu lisätuotto suunnata öljyjätteiden käsittelyyn ja öljyn saastuttamien maa-alueiden puhdistukseen.

*Etelä-Suomen metsien monimuotoisuus-ohjelman* (Metso) rahoituksen mahdollisia jatkorahoitustarpeita vuoden 2007 jälkeen ei ole vielä kehyksissä arvioitu. *Luonnonsuojelualueiden toteuttamisen rahoitusohjelman* välitarkistuksen tuloksena ohjelmaa jatketaan vielä vuosina 2007–2009. Luonnonsuojelualueiden perustamisen säädösprojekti aloitetaan ja vedenalaisen luonnon inventointia jatketaan. Ympäristötyömäärärahat säilyvät kehyskaudella lähes nykytasollaan.

Hallinnonalan kehysmäärärahoihin on kohdistettu vuositasolla noin 24–28 milj. euron säästöt vuosina 2007—2011. Vähennys koostuu lähinnä korjausavustusten vähentämisestä ja tutkimus- ja kehittämismäärärahojen vähennyksestä samalla kun ne on yhdistetty ministeriön toimintamenoihin. Korjaushankkeissa turvataan tärkeimpien kohteiden hyvä käsittely ja toteuttaminen keskittämällä hissien rakentamisavustukset uusien hissien rakentamiseen, luopumalla kotitalousvähennyksen kanssa päällekkäisistä avustuksista ja energia-avustuksista sekä ottamalla käyttöön myös muissa kuin terveyshaitta-avustuksissa euromääräiset omavastuurajat. Yhdyskuntien ja haja-asutusalueiden pienehköjen vesiensuojeluinvestointien avustuksista luovutaan.

## **5.5. Kehyksen ulkopuolelle jäävät menot**

Toukokuussa 2003 tehdyn kehyspäätöksen mukaisesti vaalikauden kehyn ulkopuolelle jäävät hallitusohjelmassa mainitut menot, joiden mitoituksen on tarkoituksenmukaista antaa vaihdella suhdannekehityksen tai niihin kiinteästi liittyvien tulojen myötä tai joiden sitominen koko vaalikaudeksi ei ole muutoin perusteltua. Vuonna 2007 kehyn ulkopuolelle jäävät menot ovat 10,0 mrd. euroa ja supistuvat vajaan 9,6 mrd. euroon (vuoden 2007 hintatasossa) kehyskauden lopussa.

Vuoden 2007–2011 kehyksissä siirron Kansaneläkelaitokselle sairausvakuutuksen menoihin arvioidaan kasvavan nykyisestä 1,14 mrd. eurosta 1,28 mrd. euroon vuonna 2011. Siirto kansaneläkemenoihin supistuu nykyisestä 1,76 mrd. eurosta 1,65 mrd. euroon vuonna 2011.

Työttömyysasteen arvioidaan laskevan kuluvan vuoden 7,8 prosentista 7,0 prosenttiin vuonna 2011, mikä vähentää kehyskaudella sekä työttömyyskassoille maksettavia valtionosuuksia, työttömyysturvan perusturvamenoja sekä työmarkkinatukea. Työttömän peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea korotetaan vuosittain elinkustannusten muutosta vastaavasti.

Yleisessä asumistuessa on keskimääräisen tuen oletettu kasvavan vuonna 2007 noin 1,7 prosenttia. Asumistukea saavista noin kaksi kolmasosaa on työttömiä ja vuosina 2007–2011 asumistukea saavien määrän on oletettu vähenevän vuosittain puolella siitä määrästä, millä työttömyyden (työmarkkinatukea saavien määrän) ennustetaan paranevan. Tuensaajien määrä supistuisi tällöin vuosina 2007–2011 asteittain noin 146 500:sta noin 140 500:aan ja tukimenot 439 milj. eurosta noin 422 milj. euroon.

Työnantajille maksettavat tuet (merityötulon tuki sekä matalapalkkatuki) lisäävät kehysten ulkopuolisia menoja vuonna 2007 124 milj. euroa. Merityötulon tuesta aiheutuu vuosina 2007–2009 kompensatiotarpeita muille veronsaajille yhteensä 48 milj. euroa. Matalapalkkatukikokeilu on tasoltaan 100 milj. euroa ja päättyy vuonna 2010. Toimenpiteet rinnastuvat verojen ja sosiaaliturvamaksujen kevennyksiin ja ne toteutetaan teknisesti ennakonpidätysjärjestelmää hyväksikäyttäen, minkä vuoksi menot luetaan kehyn ulkopuolisiin menoihin.



**Taulukko 9 Kehyksen ulkopuoliset menot, mrd. euroa vuoden 2007 hinnoin**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Työttömyysturvamenot, asumistuki ja siirto Kansaneläkelaitokselle	4 642	4 711	4 675	4 644	4 634	4 632
Veronkevennysten kompensatiot kunnille	665	757	757	757	757	757
EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot*	1 159	1 194	1 179	1 157	1 182	1 156
Veikkausvoittovaroja ja RAY:n tuloutusta vastaavat menot*	792	802	812	822	832	842
Omaisuuksien myynnistä saatavilla rahoitettavat menot	78	92	18	4	3	2
Korkomenot*	2 238	2 256	2 280	2 248	2 256	2 097
Finanssisijoitukset	63	65	68	72	75	79
Merityötulon sekä matalapalkkaisen kokoaikatyön tuki	122	124	124	116	100	0
<b>Yhteensä</b>	<b>9 759</b>	<b>10 002</b>	<b>9 913</b>	<b>9 821</b>	<b>9 840</b>	<b>9 565</b>

\* käyvin hinnoin

Vuosia 2007–2011 koskevassa kehyspäätöksessä hallitus hallitusohjelmaa täydentäen sopi, että mikäli vuotuiset osakemyyntitulot ylittävät 500 milj. euroa, ylitteestä voidaan harkinnan mukaan aiemman 10 prosentin sijasta käyttää enintään 20 prosenttia kertaluonteisiin lisämenoihin, lähinnä infrastruktuuri-investointeihin sekä tutkimus- ja kehitystoiminnan edistämiseen menosäännön tai vaalikauden kehysten estämättä.

Vuonna 2005 valtiolle kertyi omaisuuden myyntituloja kaikkiaan 1 491 milj. euroa. Aiemman sovitun perusteella vuonna 2005 kertyneistä omaisuuden myyntituloista voidaan käyttää kaikkiaan 10 prosenttia eli 99,1 milj. euroa kehysten ylittäviin kertahankkeisiin. Vuoden 2006 talousarviossa tästä summasta käytettiin vajaa 90 milj. euroa perusradanpitoon ja -tienpitoon sekä uusiin väylähankkeisiin kohdistuviin määrärahalisäyksiin. Nämä hankkeet rahoitetaan omaisuuden myyntituloista siten, että 49,5 milj. euroa kohdistuu vuodelle 2006 ja 40,3 milj. euroa vuodelle 2007.

Valtionvelasta maksettavien korkomenojen ennakoitaan kasvavan hieman vuoteen 2008, minkä jälkeen ne supistuvat ja ovat vuonna 2011 vajaa 2,1 miljardia euroa. Korkokustannuksia on optimoitu painottamalla velanottoa entistä lyhyempiin lainoihin, jolloin korkomenot alentuvat, mutta toisaalta vaihtelevat suhteellisesti entistä enemmän korkotason muutosten mukaisesti. Vuoden 2006 velkatasolla yhden prosenttiyksikön korkonousu lisäisi määräraha-tarvetta noin 160 milj. eurolla.

Verrattaessa kuluvan vuoden päätöstä vuoden 2005 kehyspäätökseen vuosien 2006–2009 kehysten ulkopuoliset menot ovat alentuneet keskimäärin 630 milj. eurolla. Suurimpana tekijänä on valtionvelan korkomenojen supistuminen, mikä johtuu sekä alemmasta korkotasosta (vaikutus noin 300 milj. euroa) sekä valtionvelan supistumisesta (vaikutus noin 250 milj. euroa). Valtionvelkaa lyhennettiin vuosien 2004 ja 2005 omaisuudenmyynnistä saaduilla tuloilla 3,7 mrd. euroa vuonna 2005.

## 5.6. Toimenpiteet valtionhallinnon tuottavuuden parantamiseksi kehyskaudella

### *Tavoitteet ja toimenpiteet*

Hallituskauden mittaisen julkisten palvelujen ja hallinnon tuottavuusohjelman tavoitteina ovat suunniteltu ja todennettavissa oleva tuottavuuden nousu sekä tuottavuuden lisäyksen vapauttamien voimavarojen suunnitelmallinen käyttö. Valtionhallinnon osalta ohjelmaa toteutetaan osana kehys- ja budjettiprosessia. Nyt tehtyyn kehyspäätökseen sisältyy tuottavuustoimenpiteiden vaikutuksena tavoiteltava henkilöstötarpeen pieneneminen hallinnonaloittain. Tavoite

on käsitettävä mittaluokkana. Jatkovalmistelu toteutetaan toimenpiteiden hallinnonaloittaisen mitoituksen mukaan.

Tuottavuustoimenpiteiden kohdentamisessa otetaan huomioon eduskunnan ja hallituksen joihinkin tehtävälaihin kohdistamat laaja-alaiset kehittämispäätökset sekä se, että toimenpiteet eivät ole uhkana palveluille vaan varmistavat palvelujen saatavuuden, laadun ja kehittämisen. Toimenpiteiden sisältöä ja henkilöstötavoitteen jakautumista toimenpiteiden kesken valmistellaan edelleen ministeriöiden johdolla kullakin hallinnonalalla. Tuottavuusohjelmien toimenpidelinjauksia on myös tarkoituksena käsitellä ministeriryhmässä, jonka muodostaa talouspoliittinen ministerivaliokunta.

Tuottavuuden nostamisella pyritään osaltaan lisäämään valtiontalouden kehyksen liikkumavaraa sekä kohdentamaan hallinnonala- ja virastotasolla voimavaroja uudelleen lisääntyviin ja uusiin tehtäviin myös olemassa olevan toiminnan tehostamisesta irrotettavilla voimavaroilla. Samalla tuetaan hallituksen tavoitteita palvelujen laadun ja saatavuuden turvaamiseksi sekä hallituksen tietoyhteiskuntatavoitteita. Monet tuottavuustoimenpiteet luovat myös edellytyksiä hallituksen tavoitteelle alueellistaa valtion toimintoja.

Tuottavuutta tulee hallituksen eri yhteyksissä asettamien tavoitteiden mukaan lisätä rakenteellisin ja toiminnallisin uudistuksin sekä tehostamalla tietotekniikan käyttöä. Ministeriöiden tuottavuusohjelmissa esitetyt hallinnonaloittaiset tuottavuutta lisäävät toimenpiteet voidaan ryhmitellä tämän mukaan seuraavasti:

#### Rakenteelliset muutokset:

- ministeriöiden sekä keskus-, alue-, piiri- ja paikallishallinnon organisaatorakenteiden keventäminen ja uudistaminen siten, että hallintotehtäviin nyt sitoutuvia voimavaroja voidaan suunnata enemmän ydin- ja palvelutehtäviin ja niiden voimavaroja ja osaaamista käyttää paremmin ja tehokkaammin
- muiden kuin virastomuodossa hoidettavien, ydintehtäviin kuulumattomien tehtävien kokoaminen palvelukeskuksiin tai toteuttaminen eri muodoin yhteistoiminnassa tai hankkiminen muulta julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta
- yleishallintoa palvelevien tehtävien, ennen kaikkea talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutehtävien, kokoaminen viiteen valtakunnallisesti toimivaan palvelukeskukseen, jotka tuottavat palvelut virastoille
- virastojen liiketoimintamuotoisten maksullisten toimintojen muuttaminen liikelaitos- tai yhtiömuotoon tai antaminen markkinoilla toimivien palveluntuottajien tehtäväksi
- siirtyminen valtion itse tuottamista palveluista kilpailutettujen ostopalvelujen hankkimiseen.

#### Toiminnalliset muutokset:

- palvelu-, lupa-, valvonta- ja hallinnollisen prosessien uudistaminen, tehostaminen, yhdenmukaistaminen ja yksinkertaistaminen
- tietoverkossa tapahtuvan työskentelyn mahdollistaminen ja lisääminen
- puhelimitse ja internetissä annettavien neuvontatehtävien ja puheluvälityksen kokoaminen palvelukeskuksiin
- valtion hankintatoimen tehostaminen
- valtion toimitilastrategia ja toimitilojen käytön tehostaminen
- valtion tietohallinnon kehittäminen ja tehostaminen

#### Tietotekniikan käytön tehostaminen:

- sähköisten prosessien ja palvelujen lisääminen

- kerran tallennetun tiedon tehokkaampi käyttö ja rekisterien ja muiden tietoaineistojen yhteiskäyttö
- tietohallinnon ja –tekniikan yhdenmukaisuuden ja yhteensopivuuden lisääminen
- tietohallintotehtävien ja tietohallinnon palvelu- ja muiden hankintojen tehostaminen
- tietoliikenteen tehostaminen

### ***Tuottavuusohjelmien toimenpiteiden toteuttaminen***

Kehittämistoimenpiteitä on valmisteltu kussakin ministeriössä ja virastossa ja niitä on koottu ministeriöiden vuosina 2004 ja 2005 päättämiin hallinnonalan tuottavuusohjelmiin. Toimenpiteet ovat osin toteutus- tai suunnitteluvaiheessa, joidenkin suunnittelu vasta käynnistyy. Osa kehittämistoimenpiteistä edellyttää lainsäädännön muutoksia ja muita hallituksen tasolla tehtäviä päätöksiä.

Kehyspäätöksen jälkeen hallituksen tuottavuusohjelman painopiste siirtyy kunkin ministeriön johtamaan, nyt päätettävien toimenpiteiden toteuttamisvaiheeseen. Valtiovarainministeriön tehtävänä on seurata ohjelman ja kehyspäätöksen toteutumista ja raportoida siitä hallitukselle.

Merkittävä osa tuottavuutta lisäävistä hankkeista parantaa samalla palvelujen saatavuutta ja laatua sekä mahdollistaa palvelumaksujen alentamisen. Valtion talousarviolainsäädännön muutoksilla toteutettu tulosohjaus- ja tilivelvollisuus uudistus tukee osaltaan toteutusta ja seuranta. Siihen kuuluu, että ministeriöt ja virastot tulosohjauksessaan asettavat tavoitteita ja raportoinnissa ja toimintakertomuksissa seuraavat tuottavuuden ja taloudellisuuden ohella palvelujen laadun, saatavuuden ja vaikuttavuuden kehitystä.

Tuottavuutta lisäävien hankkeiden toteuttaminen vähentää henkilöstötarvetta asteittain kehyskaudella. Väheneminen on otettu huomioon toimintamenojen mitoituksessa siten, että osa laskennallisesta säästöstä jää hallinnonalan käyttöön ja osa jää käytettäväksi valtiontalouden kehyksen tasolla. Osuutta määriteltäessä on otettu huomioon tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden luonne ja vaikutus määräraharakenteeseen. Hallinnonalan käyttöön jäävä osuus tukee osaltaan tuottavuutta lisäävien hankkeiden investointien rahoitusta ja mm. henkilöstön palkitsemisen ja henkilöstörakenteen kehittämistä. Lisäksi tuottavuushankkeisiin voidaan edelleen tarvittaessa osoittaa vuoden 2005 talousarvioon sisällytettyä tuottavuuden kehittämismäärärahaa (vuoden 2005 talousarviossa momentti 28.80.27).

### ***Hyvä henkilöstöpolitiikka ja henkilöstöjohtaminen***

Tuottavuusohjelman lähtökohtana on ollut, että vuosina 2005–2011 valtion henkilöstön luonnollinen poistuma (vanhuuseläkkeelle siirtyminen, muille eläkkeille ja muun työnantajan palvelukseen siirtyminen, muu poistuma) on noin 35 000. Kehyskaudella 2007–2011 valtionhallinnon koko luonnollisen poistuman arvioidaan olevan noin 26 000, josta varsinaiselle vanhuuseläkkeelle siirtyviä on noin 14 000. Suurten ikäluokkien tulo eläkeikään näkyy poistuman rakenteessa ja määrässä. Tämä antaa hyvät mahdollisuudet toteuttaa laajojakin toiminnan ja rakenteen uudistuksia hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Tuottavuustoimenpiteiden henkilöstövaikutukset voidaan sopeuttaa luonnolliseen poistumaan ja pääosin toteuttaa pelkän vanhuuseläkkeelle siirtymisen puitteissa. Ministeriöt ovat tätä varten sisällyttäneet tuottavuusohjelmiinsa henkilöstösuunnitelmat ja muutenkin kehittävät strategista henkilöstösuunnitteluaan.

Tuottavuusohjelmat, hallinnonaloittaiset toiminta- ja taloussuunnitelmat, kehysehdotukset sekä niihin sisältyvät henkilöstösuunnitelmat on käsitelty valtion yhteistoimintalain ja -

sopimusten mukaisissa yhteistoimintamenettelyissä. Tuottavuusohjelmaa käsitellään valtion henkilöstöä edustavien järjestöjen kanssa tätä varten olevassa yhteistyöryhmässä.

Henkilöstön kokonaismäärän pienenemistavoite on reilusti alle puolet ennakoitun luonnollisen poistuman kokonaismäärästä. Valtionhallintoon rekrytoidaan suunnittelukaudella yhteensä n. 16 000 henkilöä. Näin ollen on hyvät mahdollisuudet tarvittavan uuden osaamisen saamiseen valtionhallinnon käyttöön sekä kehittymismahdollisuuksien ja uralla etenemisen turvaamiseen olemassa olevalle henkilöstölle.

Valtioneuvoston tarkoituksena on, että valtio kantaa hyvänä työnantajana kokonaisvastuuta henkilöstöstään ja pyrkii turvaamaan työn jatkuvuuden tuottavuuden parantamista ja alueellistamista koskeissa hankkeissa. Muutoksen kohteena henkilöstöä tuetaan sijoittumaan uusiin tehtäviin. Tämän edistämiseksi valtio järjestää valmennusta uuteen työhön siirtymistä varten. Samalla näiden periaatteiden toteutuminen edellyttää henkilöstöltä valmiutta muutoksiin ja siirtymistä uuteen yksikköön tai uusiin työtehtäviin omalla työssäkäyntialueella. Valtioneuvoston tavoitteena on, että taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla tapahtuvat irtisanomiset voidaan välttää valtioneuvoston erillisen periaatepäätöksen mukaisia toimintatapoja noudattaen.

Valtiovarainministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on tukea toimintayksiköiden henkilöstöjohtamista muutostilanteissa, Valtion työmarkkinalaitoksen apuna koordinoita ja kehittää toimintayksiköiden välistä yhteistyötä muutosprosessin läpiviennissä sekä arvioida ja välittää hyviä käytäntöjä.

Tuottavuuden lisääminen toteutetaan siten, että toteuttavat organisaatiot ja niiden henkilöstö on mukana muutoksissa. Toteutuksessa on tärkeää myös se, että koko valtiontalouden ohella muutoksesta hyötyvät myös toteuttava organisaatio ja sen henkilöstö ja että on riittävät edellytykset hyvän työilmapiirin ja –motivaation ylläpidolle.

## **6. Budjettitalouden tulot ja tasapaino vuosina 2007-2011**

### **6.1. Budjettitalouden tulonäkymät**

#### *Verotulojen ja verotuloarvioiden kehitys vuosina 2004-2007*

Toukokuussa 2003 annetussa kehyspäätöksessä valtion verotulojen arvioitiin kasvavan keskimäärin 2 prosenttia vuodessa vuosina 2004–2007. Vuosina 2004–2005 verotulot kasvoivat tätä nopeammin, keskimäärin 3,3 prosenttia vuodessa, ja maaliskuussa 2006 vuosien 2004–2007 keskimääräiseksi kasvuksi arvioidaan 2,4 prosenttia. Vertailuja tehtäessä on otettu huomioon verotuloissa tapahtuneet rakennemuutokset, joita ovat joidenkin aiemmin nettobudjetoitujen maksujen siirtäminen veronluontoisiksi maksuiksi sekä vuonna 2006 toteutettu sairausvakuutuksen rahoitusuudistus. Uudistuksen myötä luovuttiin arvonlisäveron tuoton tilittämisestä Kansaneläkelaitoksen sairausvakuutus- ja kansaneläkerahastoihin.

Toukokuun 2003 kehyspäätöksen tuloarvioihin sisältyivät oletukset verotuottojen alenemisesta kansainvälisestä verokilpailusta johtuen. Paineet kohdistuivat yritysverotukseen sekä alkoholi- ja tupakkaveroon, autoveroon ja näiden verojen alenemisen kautta arvonlisäveroon. Kaikkien veromuotojen osalta paineet eivät toteutuneet ennustetulla tavalla. Vuosina 2004–2005 toteutetuilla alkoholi-, auto- ja yhteisöveron kevennyksillä pyrittiin hillitsemään veropaineita ja turvaamaan valtion verotuotto pidemmällä aikavälillä.

Tulo- ja varallisuusverokertymän arvioitiin kasvavan keskimäärin 1,2 prosenttia vuosina 2004–2007, ja maaliskuussa 2006 tehdyssä ennustepäivityksessä päädyttiin samaan arvioon keskimääräisestä kasvusta. Toukokuussa 2003 tehdyssä arvioissa oletettiin hallitusohjelman mukaisesti 1,12 mrd. euron tuloveronkevennykset. Yhteisöveron tuottoon kohdistuva alennuspaine arvioitiin suuruudeltaan ½ prosenttiyksiköksi suhteessa bruttokansantuotteeseen. Hallitus on päättänyt huomattavasti hallitusohjelmassa sovittua korkeammista, yhteensä 2,8 mrd. euron suuruisista tuloveronkevennyksistä vuoteen 2007 mennessä. Vuonna 2005 toteutettiin yritys- ja pääomatuloverouudistus, ja lisäksi varallisuusverosta luovuttiin vuonna 2006.

Taloukasvu oli vuosina 2004–2005 nopeampaa kuin mikä arvio siitä oli hallituskauden alussa. Myös työllisyys ja sen myötä ansiotulot kehittyivät paremmin kuin keväällä 2003 arvioitiin. Erityisesti yksityinen kulutus kasvoi ennustettua enemmän, mikä näkyi arvonlisäverotuoton kasvuna. Keväällä 2003 arvioitiin arvonlisäveron tuoton kasvavan vuosina 2004–2007 keskimäärin 4 prosenttia vuodessa. Vuosina 2004–2005 arvonlisäveron tuotto kasvoi keskimäärin 4,8 prosenttia vuodessa ja vuosien 2004–2007 keskimääräiseksi kasvuksi arvioidaan 4,7 prosenttia.

### ***Tuloarviot kehyskaudella 2007-2011***

Valtiontalouden tuloarvioiden lähtökohtana on kansantalouden keskipitkän aikavälin kehitys-arvio.

Ansiotulojen verotusta kevennetään hallituksen loppuvuodesta 2004 tulopoliittisen sopimuksen yhteydessä tekemän linjauksen mukaisesti. Vuonna 2007 valtionverotuksen ansiotulovähennystä kasvatetaan, tuloveroasteikon marginaaliveroprosentteja alennetaan ja asteikon rakennetta muutetaan poistamalla yksi tuloluokka. Kevennykset alentavat valtion tuloveron tuottoa noin 590 milj. euroa. Lisäksi asteikkoon tehdään inflaatiotarkistus. Vuosista 2008–2011 oletetaan teknisesti, että valtionverotuksessa veroperusteita tarkistetaan siten, että verotus ei reaaliansiotasoon nousun seurauksena progression vaikutuksesta kiristy.

ECOFIN-neuvostossa päästiin tammikuussa 2006 poliittiseen sopimukseen työvaltaisten palvelualueiden arvonlisäverokanta -kokeilun jatkamisesta vuoden 2010 loppuun. Lisäksi kokeilu avataan kaikille jäsenvaltioille. Suomi osallistuu ALV-kokeiluun kampaamo- ja parturipalveluiden sekä pienten korjauspalveluiden (polkupyörien, kenkien, nahkatavaroiden, vaatteiden ja liinavaatteiden korjaus) osalta. Näiden palveluiden verokanta lasketaan 22 prosentista 8 prosenttiin vuoden 2007 alusta lukien. Arvonlisäverokannan alentamisen arvioidaan vähentävän valtion arvonlisäveron tuottoa vuositasolla noin 40 miljoonalla eurolla.

Kansallisen energia- ja ilmastostrategian mukaisesti teollisuuden ja kasvihuoneiden maksama sähkövero alennetaan ja teollisuuden jäteliemillä ja muilla teollisuuden jätteillä ja sivutuotteilla tuotetun sähkön verotuki poistetaan vuonna 2007. Toimenpiteet vähentävät energiaverojen tuottoa nettomääräisesti 70 milj. euroa.

**Taulukko 10 Eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien kehitysarviot 2004–2011, vuosimuutos %**

	2004	2005	2006	2011/2007
	muutos, % vuodessa			
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	5,1	4,7	4	3
- Palkka- ym. tulot	4,8	4,6	4	3
- Eläkkeet ja muut sosiaalietuudet	4,1	3	3½	3½
- Pääomatulot	16,2	10	7	3
Kotitalouksien kulutusmenojen arvo	3,4	4½	4	3½
Arvonlisäveron pohja	3,1	6	4	3½
Bensiinin kulutus	0,9	-½	-½	-½
Dieselöljyn kulutus	1,7	2	2	1½
Sähkön kulutus	3,7	-2	2½	1½
Verollisen alkoholin kulutus	6,5	1	2	2
Uusien henkilöautojen ensirekisteröinnit	-3,2	3,9	3½	2½
Kuluttajahintaindeksi	0,2	0,9	1	1½

Maaliskuussa 2006 tehdyn ennusteen perusteella arvio vuoden 2006 verotulokertymästä on vain hieman budjetoitua korkeampi, mutta yksittäisten tuloerien arvioissa on sen sijaan suurempia, mutta vastakkaissuuntaisia muutoksia. Ansio- ja pääomatuloveroja ja arvonlisäveroa arvioidaan kertyvän budjetoitua enemmän, kun taas yhteisöveron tuottoarviota on alennettu kuluvalla vuodelle budjetoidusta. Valtion budjettitalouden varsinaisia tuloja arvioidaan kertyvän noin 750 milj. euroa budjetoitua enemmän johtuen osinkotuloarvion huomattavasta korotuksesta.

Ansio- ja pääomatuloverojen arviota korottaa paitsi palkkasumman kasvuarvion nousu syksystä 2005, myös vuoden 2005 ennakoitua suurempi tuloverokertymä, mikä oli pitkälti seurausta pääomatulojen, erityisesti luovutusvoittojen, ennustettua suuremmasta kasvusta.

Ansio- ja pääomatuloverojen tuoton arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 2 prosenttia vuosittain. Vuonna 2007 ansio- ja pääomatuloverokertymän arvioidaan alenevan runsaat 2 prosenttia. Tähän vaikuttaa vuodelle 2007 sovitut veronkevennykset, jotka alentavat tuloveron tuottoa yhteensä 590 milj. euroa. Vuodesta 2008 alkaen ansio- ja pääomatuloverojen tuoton arvioidaan kasvavan palkkasumman kasvua vastaavasti.

Vuonna 2005 valtion yhteisöverotuottoa alensi yhteisöverokannan alentaminen 29 prosentista 26 prosenttiin ja valtion yhteisöveron jako-osuuden alentaminen. Vuonna 2006 yritysten kannattavuuden paranemiselle on hyvät edellytykset. Yritysten työvoima- ja energiakustannusten kasvun arvioidaan hidastuvan viimevuotisesta. Samanaikaisesti kokonaistuotannon kasvu nopeutuu. Yritysten kannattavuuden kohenemisen myötä lopullisen yhteisöveron määrän arvioidaan kasvavan vuonna 2006. Verokertymien ajoittumisen vuoksi valtion yhteisöverokertymän kuitenkin arvioidaan alenevan 6 prosenttia vuonna 2006. Verovuoden 2005 ennakoita palautetaan verovuoden päättymisen jälkeen huomattavasti aiemmin arvioitua enemmän. Vuosina 2007–2011 yhteisöveron tuoton arvioidaan kasvavan 4 prosenttia vuodessa.

Yhteisöveron tuottoarvioiden epävarmuutta lisää vuonna 2005 toteutettu yritys- ja pääomaverouudistus, jonka vaikutuksista osa näkyy viiveellä. Koska uudistus parantaa yritystoiminnan edellytyksiä, arvioidaan sen pidemmällä aikavälillä lisäävän jonkin verran yhteisöveron tuottoa. Toisaalta muun muassa yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä luopumisella ja sen myötä osinkotulojen verotuksen muutoksilla saattaa olla verotuottoja alentavaa vaikutusta. Nykyjärjestelmässä osingonjakoon ei liity enää täydennysverovelvollisuutta, joten jatkossa yhtiö voi

jakaa osinkoa myös voitosta, jota yhtiössä ei ole verotettu. Mahdollisuudet osingon jakamiseen verottamattomista voitoista lisääntyvät. Tämä saattaa alentaa aiemmin arvioitua enemmän yritysten Suomessa näyttämää tulosta ja sen seurauksena yhteisöveron tuottoa.

Maaliskuussa 2006 tehdyn ennustepäivityksen mukaan arvonlisäveroa arvioidaan kertyvän noin 140 milj. euroa budjetoitua enemmän vuonna 2006. Tämä selittyy veropohjan aiemmin ennustettua myönteisemmällä kehityksellä. Kestokulutustavaroiden kulutus kasvoi ennakoitua enemmän vuonna 2005. Budjettitalouteen kirjattavaa arvonlisäverotuottoa kasvattaa vuonna 2006 luopuminen arvonlisäveron tuoton tulouttamisesta Kansaneläkelaitoksen sairausvakuutus- ja kansaneläkerahastoihin. Kehyskaudella arvonlisäveron tuoton arvioidaan kasvavan noin 3 prosenttia vuosittain.

Arvonlisäveron pohjan arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 3½ prosenttia vuodessa. Arvonlisäveron tuoton kasvu seuraa kotitalouksien kulutusmenojen arvon muutosta, sillä arvonlisäveron pohjasta runsaat 60 prosenttia muodostuu kotitalouksien kulutuksesta. Kotitalouksien kulutuksen arvon ennustetaan kasvavan 3½ prosenttia vuosina 2007–2011.

Valmisteverojen tuoton ei arvioida kehyskaudella kasvavan juuri lainkaan. Alkoholijuomaveron tuoton arvioidaan kehyskaudella lisääntyvän noin 2 prosenttia vuosittain. Tupakkaveron tuoton arvioidaan kasvavan hieman vuoteen 2009 asti. Vuonna 2010 tuoton arvioidaan alenevan veropohjan supistumisen kautta, kun viimeiset matkustajatuontia rajoittavat kiintiöt poistuvat vuoden 2009 lopussa. Eräiden juomapakkausten valmisteveron tuotto alenee vuonna 2008, kun veroon liittyvä siirtymäaika päättyy.

Energiaverojen tuoton arvioidaan kehyskaudella hieman alenevan. Noin puolet energiaveroista kertyy moottoribensiinin kulutuksesta, jonka arvioidaan hieman laskevan kehyskaudella. Moottoribensiinin kulutuksen kasvua hillitsee henkilöautojen polttoainetalouden paraneminen sekä myös siirtyminen dieselkäyttöisiin autoihin. Dieselöljyn ja sähkön kulutuksen arvioidaan puolestaan kasvavan kehyskaudella noin 1½ prosenttia vuosittain.

Autoveron tuotto kasvoi vuonna 2005 vajaat 3 prosenttia. Uusien henkilöautojen rekisteröinnit kasvoivat 3,9 prosenttia edellisvuodesta. Käytettyjen autojen tuonti sen sijaan hidastui jonkin verran. Vuonna 2006 henkilöautokaupan kasvun arvioidaan jatkuvan, mutta nopeimman kasvun vaihe on ohitettu. Kehyskaudella autoveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin 3 prosenttia vuodessa.

Ajoneuvoveron tuoton arvioidaan kehyskaudella kasvavan tasaisesti. Ajoneuvoveron tuottoa saattaa alentaa valmisteilla oleva rekisteröintijärjestelmän muutos, jonka seurauksena ajoneuvon poistaminen liikenteestä olisi nykyistä helpompaa. Tällä saattaisi olla myös ajoneuvoveron tuottoa alentava vaikutus. Ilmastopoliittisen ministerityöryhmän linjausten mukaisesti ajoneuvoverotuksessa otetaan kehyskaudella käyttöön hiilidioksidipäästöihin perustuva veroporrastus. Uudistuksella ei arvioida olevan vaikutusta verotuottoon.

Varainsiirtoveroa kertyi vuonna 2005 lähes kolmannes edellisvuotta enemmän. Veron tuoton kasvuun vaikutti muun muassa asunto- ja kiinteistökaupan sekä yrityskauppojen kasvu. Osa verotuoton kasvusta saattaa johtua myös kertaluontoisista, suurehkoista yritysjärjestelyistä. Kehyskaudella varainsiirtoveron tuoton arvioidaan kasvavan 5 prosenttia vuosittain.

**Taulukko 11 Valtion budjettitalouden tulojen arviot vuosina 2006–2011, mrd. euroa**

	2006 ennuste 3.3.2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2006 vuosimuutos, %
Verotuloarviot yhteensä	33,5	34,3	35,3	36,3	37,2	38,2	2,7
- tulon ja varallisuuden perusteella kannettavat verot	12,8	13,1	13,6	14,0	14,3	14,7	2,8
- liikevaihtoon perustuvat verot	13,3	13,8	14,2	14,7	15,1	15,5	3,1
- muut verotulot	7,3	7,4	7,5	7,7	7,7	7,9	1,5
Sekalaiset tulot	4,5	4,7	4,6	4,6	4,7	4,7	1,0
- omaisuuden myyntitulot	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0
Korkotulot ja voitontuloutukset	1,7	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	-5,1
<b>Tuloarviot yhteensä</b>	<b>39,9</b>	<b>40,6</b>	<b>41,4</b>	<b>42,5</b>	<b>43,4</b>	<b>44,4</b>	<b>2,2</b>

Sekalaisia tuloja arvioidaan kertyvän 4,7 mrd. euroa vuonna 2007. Vuonna 2008 sekalaisten tulojen arvio alenee vajaan 4,6 mrd. euroon, ja siitä eteenpäin sekalaisten tulojen arvioidaan kasvavan yhden prosentin vuosittain. Talousarvion sekalaisiin tuloihin sisältyvät mm. siirrot valtion eläkerahastosta ja valtion asuntorahastosta, EU:lta saatavat tulot, Veikkauksen ja RAY:n tuotot sekä tulot osakemyynnistä.

EU:lta saatavien tulojen arvioidaan kehyskaudella kasvavan keskimäärin 0,2 prosenttia vuodessa. Veikkauksen tulojen arvioidaan kasvavan keskimäärin 2 prosenttia vuodessa ja Raha-automaattiyhdistykseltä saatavien tuottojen kasvavan 1 prosenttia vuodessa. Vakiintuneen käytännön mukaisesti valtion omistamien osakkeiden myynnistä saataviksi tuloiksi merkitään talousarvioon vuosittain 420 milj. euroa.

Vuonna 2006 korkotuloja ja voiton tuloutuksia arvioidaan kertyvän selvästi varsinaisessa talousarviossa budjetoitua enemmän. Kehyskaudella korkotuloja ja voiton tuloutuksia arvioidaan kertyvän noin 1,3 mrd. euroa vuosittain. Osinkotuloja arvioidaan kertyvän valtiolle ennakoitua enemmän johtuen muun muassa yritysten ennakoitua paremmasta tuloskehityksestä ja eräiden yritysten jakamista ylimääräisistä osingoista. Osinkoverotuksen muutos on saattanut osaltaan vaikuttaa osingonjakoa lisäävästi. Kehyskaudella valtion osinkotuloiksi arvioidaan 900 milj. euroa.

## 6.2. Budjettitalouden tasapaino

Budjettitalouden ennakoitaan säilyvän hienoisesti ylijäämäisenä lähes koko tarkastelujakson ajan. Vuosittaisen ylijäämän arvioidaan olevan noin ½ mrd. euroa koko kehyskaudella vuotta 2008 lukuun ottamatta, jolloin budjettitalous on arvioiden mukaan hieman alijäämäinen. Myös kansantalouden tilinpidon käsittein valtiontalouden ennakoitaan olevan tasapainossa tai ylijäämäinen koko kehyskaudella 2007–2011, joten hallitusohjelmassa asetettu tavoite valtiontalouden tasapainosta vaalikauden lopussa näyttäisi siten olevan saavutettavissa.

Valtion budjettitalouden näkymät ovat parantuneet sitten toukokuun 2003 kehyspäätöksen, jolloin vuosittaisen nettorahoitustarpeen eli alijäämän ennakoitiin olevan 2–2½ mrd. euroa vaalikaudella 2004–2007. Tähän ovat vaikuttaneet useat tekijät; mm. hallituksen toteuttamat veronkevennykset ja toimenpiteet työllisyyden edistämiseksi ovat parantaneet talouskasvun edellytyksiä. Ennustettua nopeampi talouskasvu hallituskauden alkupuolella on johtanut arvioidua nopeampaan verotulojen kasvuun ja valtion tulokehityksen ennakoitaan jatkuvan vakaana myös lähivuosina.



Tuloarvioiden kohentumisen lisäksi kehyskauden tasapainoarvioita parantaa valtionvelasta maksettavien korkomenojen aleneminen alhaisen korkotason sekä valtionvelan lyhentämisen seurauksena. Tämän hetkisen arvion mukaan korkomenot olisivat vuonna 2007 runsaat 2,2 mrd. euroa eli yli 0,8 mrd. euroa pienemmät kuin keväällä 2003 ennakoitiin. Lisäksi hallituksen harjoittama maltillinen menopolitiikka on onnistunut hyvin ja hillinnyt valtion menojen kasvua.

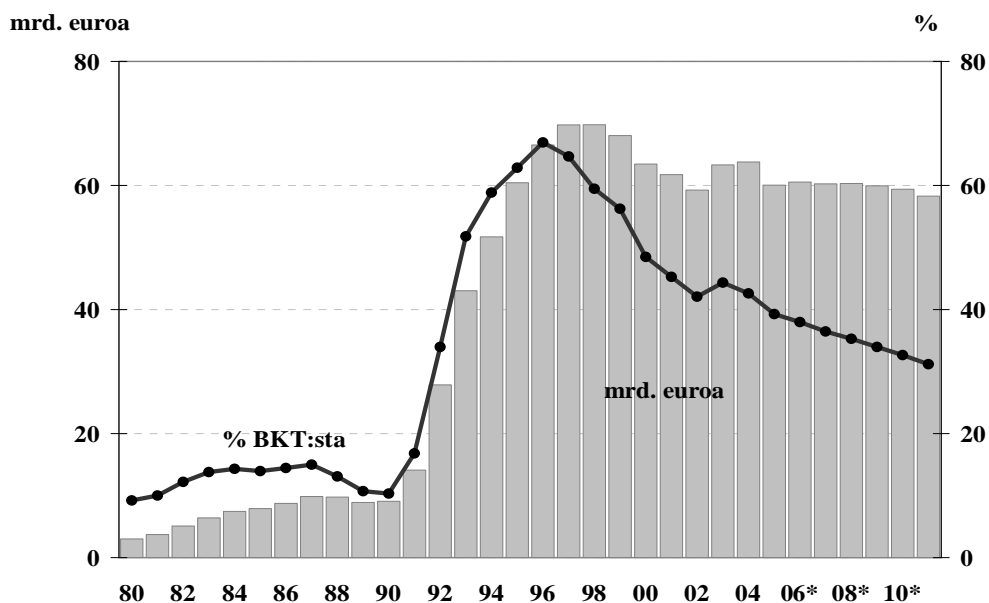
**Taulukko 12 Valtion budjettitasapaino ja kansantalouden tilinpidon mukainen tasapaino, mrd. euroa käyvin hinnoin**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Budjettitalouden arvioidut tulot yhteensä	39,9	40,6	41,4	42,5	43,4	44,4
Menot yhteensä (käyvin hinnoin)	39,6	40,2	41,7	42,4	43,3	43,9
- Kehysmenot	29,7	30,2	31,6	32,2	32,9	33,6
- Arvio kehysten ulkopuolisista menoista	9,9	10,0	10,1	10,2	10,4	10,3
<b>Budjettitalouden tasapaino</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>
Rahastotalouden tasapaino	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0
Yksityistämistulot ja finanssisijoitukset	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
<b>Valtion rahoitusjäämä</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>
<b>- suhteessa BKT:een, %*</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>
Valtionvelka suhteessa BKT:een, %	37,0	35,5	34,5	33,4	32,3	31,2

\* Hallitusohjelman valtiontalouden tasapainokäsite kansantalouden tilinpidon mukaan

Valtionvelkaa lyhennettiin vuonna 2005 3,7 mrd. euroa pääasiassa vuosina 2004—2005 valtion omaisuuden myynnistä kertyneillä tuloilla. Valtionvelan suhde bruttokansantuotteeseen laski vajaaseen 39 prosenttiin vuoden 2005 loppuun mennessä. Valtionvelka säilyy euromääräisesti lähes ennallaan koko kehyskauden, mutta talouden kasvu pitää velan BKT-suhteen edelleen laskussa. Vaalikauden lopulla valtionvelan ennakoidaan olevan 35,5suhteessa BKT:een ja velkasuhteen odotetaan laskevan runsaaseen 31 prosenttiin vuoteen 2011 mennessä. Bruttokansantuotteen kasvun hidastuminen ja menojen lisäyaspaineet uhkaavat kuitenkin vaarantaa velkasuhteen alenevan kehityksen vuosina 2008—2011.

Kuvio 12 Valtionvelka 1980—2011



## 7. Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen talous kehyskaudella 2007—2011

### 7.1. Rahastotalouden varat

Valtiontalous käsittää yhteensä 11 talousarvion ulkopuolista rahastoa, joiden yhteenlaskettu tase vuoden 2005 lopussa oli ennakkotietojen mukaan 21,2 mrd. euroa. Omaa pääomaa rahastoilla oli yhteensä 19,1 mrd. euroa. Pitkäaikaista vierasta pääomaa oli merkittävästi ainoastaan Valtion Asuntorahastolla, 2,0 mrd. euroa. Lisäksi Valtion asuntorahastolla oli taseen ulkopuolella hankittua ns. arvopaperistamisrahoitusta 1,0 mrd. euroa, joka erääntyy kokonaisuudessaan vuosien 2006—2007 aikana.

Talousarvion ulkopuolisten rahastojen kassavarat olivat ennakkotietojen perusteella yhteensä noin 1,1 mrd. euroa vuoden 2005 lopussa. Käytännössä lähes kaikki kassavarat olivat valtion kassassa, josta korkotulot tuloutetaan talousarvioon. Suurimmat kassavarat vuoden lopussa olivat Valtion asuntorahastolla, Maatilatalouden kehittämisrahastolla (Makera) sekä Valtiokassalla.

### 7.2. Rahastotalous kehyskaudella 2007—2011

Kehyskaudella 2007—2011 rahastotalouden tulojen ilman rahoitustaloustoimia arvioidaan kasvavan keskimäärin runsaat 3 prosenttia ja menojen keskimäärin 1,2 prosenttia vuodessa. Keskeinen osa rahastotalouden tulojen kasvusta muodostuu valtion virastojen ja laitosten maksamista eläkemaksuista. Menopuolella suurin erä on puolestaan siirto eläkerahastosta talousarvioon. Rahoitustaloustoimet huomioiden tulojen ennakoitaan kasvavan noin 1½ prosenttia ja menojen vähenevän vajaat 2 prosenttia vuosittain. Tämä kehitys aiheutuu rahastojen lainanannon volyymin supistumisesta, mikä on havaittavissa sekä annetuista lainoista koituvien menojen sekä lainojen takaisinmaksutulojen pienenemisenä. Kehyskaudella asuntorahaston

korkotukilainoituksen osuutta lisätään ja aravalainoitusta vähennetään, jolloin luotonantoon tarvittavien varojen määrä vähenee. Lisäksi asuntorahaston arvopaperistamisrahoituksen erääntymisestä aiheutuu menoja enää vuosina 2006—2007. Rahastotalouden nettorahoitusyli-jäämä kasvaa ja sen arvioidaan olevan kehyskauden lopulla 1,2 mrd. euroa.

Kehyskaudella valtion talousarviosta on suunniteltu siirrettäväksi varoja Interventiorahastoon ja Öljysuojarahastoon.

**Taulukko 13 Arvio rahastotalouden tasapainosta vuosina 2007—2011, milj. euroa**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Verot ja veroluonteiset tulot yhteensä	68	69	68	68	68	68
Sekalaiset tulot	704	613	590	585	594	591
Eläkemaksut	1 564	1 629	1 688	1 744	1 798	1 843
Korkotulot ja voitontuloutukset	720	786	836	923	971	1 019
Siirrot talousarviosta	5	4	4	4	4	4
Tulot pl. rahoitustaloustoimet	3 061	3 101	3 187	3 325	3 436	3 526
Annettujen lainojen takaisinmaksut	1 525	1 450	1 401	1 331	1 337	1 344
<b>Tulot yhteensä</b>	<b>4 598</b>	<b>4 550</b>	<b>4 588</b>	<b>4 656</b>	<b>4 773</b>	<b>4 870</b>
Kulutusmenot	195	157	136	127	133	130
Siirtomenot	757	735	696	699	713	715
Korkomenot	66	76	101	97	93	91
Siirrot talousarvioon	1 366	1 391	1 447	1 477	1 519	1 546
Muut menot	0	10	12	9	8	7
Menot pl. rahoitustaloustoimet	2 384	2 368	2 391	2 409	2 467	2 489
Annetut lainat ja muut finanssisijoitukset	2 001	1 545	1 187	1 156	1 140	1 140
<b>Menot yhteensä</b>	<b>4 386</b>	<b>3 913</b>	<b>3 578</b>	<b>3 565</b>	<b>3 607</b>	<b>3 629</b>
Tuloylijäämä pl. finanssisijoitukset	676	732	796	916	969	1 037
Nettorahoitusyli-jäämä	200	637	1 010	1 091	1 166	1 241

Siirrot talousarvioon muodostuvat valtion eläkerahaston ja valtion asuntorahaston tuloutuksista. Valtion eläkerahaston tuloutus vastaa 40 prosenttia talousarviosta maksettavasta vuotuisesta eläkemenosta. Vuonna 2006 siirto eläkerahastosta on runsaat 1,2 mrd. euroa ja sen arvioidaan nousevan eläkemenojen kasvaessa vajaan 1,4 mrd. euroon vuonna 2011. Siirto valtion asuntorahastosta budjettitalouteen muodostuu valtion lainanoton korkokustannuksista ja rahaston oman pääoman eriin perustuvista kuluista. Vuonna 2006 asuntorahastosta talousarvioon siirretään 128 milj. euroa ja siirron ennakoitaan kasvavan noin 170 milj. euroon kehyskauden lopulla korkotason nousun myötä.

**Valtiontakuurahaston** vastuulla olevan ns. vanhan kannan määrä laskee suunnittelukaudella voimassa olevien maksu- ja lyhennysohjelmien mukaisesti. Vakautussopimuksista oletetaan kertyvän takaisinperintää sopimusten mukaisesti. Merkittävänä poikkeuksena tähän oletetaan, että Venäjä maksaa entisen Neuvostoliiton saamiset kokonaisuudessaan vuoden 2006 aikana. Tällä olisi tulosvaikutusta noin 23,6 miljoonaa euroa.

Kehyskaudella valtiontakuurahaston epävarmuustekijöinä voidaan pitää vastuiden keskittymistä kahteen toimialaan – tele- ja laivanrakennussektoreihin – sekä näillä sektoreilla lukumääräisesti harvoihin toimijoihin. Voimakas riskien keskittyminen korostaa tarvetta säilyttää rahaston yhdytilin varojen määrä riittävällä tasolla.