



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
8.3.2007

**VALTIONTALouden KEHYS VUOSILLE 2008–2011:
PERUSTELUMUISTIO**

SISÄLLYSLUETTELO

1	Talouspoliittinen tilanne keväällä 2007 – yhteenveto.....	3
1.1	Keskeiset haasteet	3
1.2	Kehyspäättöksen keskeinen sisältö	3
2	Taloudellinen toimintaympäristö lähivuosina.....	5
2.1	Talouden näkymät keväällä 2007	5
2.2	Keskipitkän aikavälin näkymät.....	6
2.3	Pitkän aikavälin näkymät ja julkisen talouden liikkumavara.....	10
3	Julkisen talouden haasteet.....	12
3.1	Valtiontalouden meno- ja tulokehitys	12
3.2	Kuntatalouden menokehitys.....	14
3.3	Työllisyyden ja talouskasvun vaikutukset julkisen talouden rahoitusasemaan	16
3.4	Talouspoliittisia haasteita.....	18
3.5	Julkisen talouden tuottavuus	21
3.5.1	Kunta- ja palvelurakennemuutoksella kyettävä nostamaan tuottavuutta	21
3.5.2	Toimenpiteet valtionhallinnon tuottavuuden parantamiseksi kehyskaudella	22
4	Kehyspäättös 2008–2011	26
4.1	Kehykset hallinnonaloittain	26
4.1.1	Yleistä	26
4.1.2	Hallinnonalakohtaiset linjaukset.....	28
4.2	Keskeiset menopaineet seuraavalla vaalikaudella	33
5	Valtiontalouden tulot ja tasapaino.....	38
5.1	Budjettitalouden tulot ja tasapaino.....	38
5.2	Rahastotalouden varat kehyskaudella	41

1 Talouspoliittinen tilanne keväällä 2007 – yhteenveto

Tämä perustelumuuisto jaetaan vuoden 2007 maaliskuun kehyspäätöksen taustamateriaalina. Valtiontalouden kehys vuosille 2008–2011 on tekninen. Siinä otetaan huomioon pääministeri Vanhasen hallituksen päätösten vaikutukset tulevien vuosien menotasoon, mutta se ei sisällä uusia menolinjauksia. Kehyspäätöksen tarkoituksena on muodostaa luotettava pohja seuraavan vaalikauden menojen arvioinnille ja myöhemmin keväällä tehtävälle uudelle kehyspäätökselle. Tässä muistiossa esitellään kehysten taustaoletuksia, ja tarkastellaan keskeisimpiä valtiontaloutta kohtaavia haasteita.

1.1 Keskeiset haasteet

Kokonaistuotannon kasvu vuonna 2006 oli erittäin vahvaa ja laaja-alaista. Työllisyyden kasvu oli 2000-luvun nopeinta ja työllisten määrä oli joulukuussa 2006 lisääntynyt hallituskauden alusta trendin perusteella arvioituna tavoitellulla 100 000:lla. Ripeästä talouskasvusta huolimatta työttömyys on yhä korkealla tasolla. Samaan aikaan yritysten ammattitaitoisen työvoiman saanti on nopeasti vaikeutunut. Valtiontalouden ylijäämä nousi vuodesta 2005 ja hallituksen tasapainotavoite saavutettiin selvästi.

Talouskasvun jatkumisen edellytykset kotimaassa tänä ja ensi vuonna ovat hyvät, mutta kasvun edellytykset ovat lähivuosina heikentymässä ilman uusia kasvua tukevia päätöksiä. Kasvumahdollisuuksia heikentää erityisesti väestön ikääntyminen ja siitä johtuva työvoiman tarjonnan väheneminen. Lisäksi kansainvälisen tuotannon uusjako merkitsee painetta kotimaisen tuotannon sopeuttamiseen uusiin olosuhteisiin. Suurimmat haasteet ajoittuvat kuitenkin vasta seuraaville kehyskausille, sillä väestön ikääntymiseen liittyvä kustannusten kasvu ja työvoiman väheneminen sekä tästä aiheutuva tulopohjan kasvun hidastuminen kiihtyy 2010-luvulta alkaen.

Lähiajan talouspolitiikassa on useita haasteita:

- Työvoiman alueelliset ja ammatilliset kohtaanto-ongelmat muodostavat kasvavan riskin talouden kasvumahdollisuuksille.
- Väestön ikääntymiseen liittyvien julkisten menojen nousu ja samanaikainen tulopohjan kapeneminen johtavat siihen, että julkinen talous kokonaisuutena ei näyttäisi olevan riittävän kestävällä pohjalla.
- Varautuminen väestön ikääntymisen vaikutuksiin julkisessa taloudessa edellyttää painopisteiden valintaa menoissa.
- Eläkerahastointia pitää kasvattaa lähivuosina ja sovittaa tämä yhteen veroratkaisujen kanssa.
- Työllisyysaste pitäisi mahdollisimman nopeasti saada nostettua 75 prosenttiin rakenteellista työttömyyttä alentamalla ja työvoiman tarjontaa lisäämällä, jotta julkisen talouden kestävyys voitaisiin varmistaa.
- Viime vuosikymmenen lopulla ja 2000-luvun alkuvuosina julkisen palvelutuotannon tuottavuus heikentyi selvästi. Uusimmat, vuotta 2005 koskevat tiedot viittaavat käännteeseen kohti parempaan, mutta myönteisen kehityksen jatkuminen edellyttää uusia toimenpiteitä.

1.2 Kehyspäätöksen keskeinen sisältö

Vuosien 2008–2011 valtiontalouden kehysten valmistelun lähtökohtana on ollut ottaa huomioon pääministeri Vanhasen hallituksen tekemien päätösten vaikutukset tulevien vuosien menotasoon, mutta jättää uudet linjaukset seuraavan hallituksen tehtäväksi. Kehyspäätös ei siten sisällä uusia poliittisia linjauksia suhteessa vuoden 2006 kehyspäätökseen ja vuoden 2007 talousarvioon. Kehyspäätöksen tarkoituksena on muodostaa luotettava pohja seuraavan vaalikauden menojen arvioinnille mm. hallitusta muodostettaessa ja mahdollista uutta kehyspäätöstä valmisteltaessa. Samoin on oletettu, että t&k rahoitusta ja kehitysyhteistyövaroja lisätään tehtyjen periaatepäätösten mukaisesti. Eräisiin määrära-

hoihin on tehty tasokorotuksia asianmukaisten toimintaedellytysten varmistamiseksi kehyskaudella. Tällaisia korotuksia on mm. tuomioistuinten toimintamenoissa, vankeinhoidossa sekä perustien- ja -radanpidossa.

Uusimuotoinen valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistus lisää valtionosuuksia 252 milj. eurolla vuonna 2008. Lisäksi valtionosuuksia kasvattaa täysimääräinen indeksikorotus (198 milj. euroa). Kuntien yhdistymisiä tuetaan kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyen mittavilla avustuksilla, joiden arvioidaan olevan kehyskaudella keskimäärin 77 milj. euroa vuodessa.

Liikennehankkeiden määrärahat yli kaksinkertaistuvat vuoden 2007 247 milj. eurosta 521 milj. euroon vuonna 2008, ja laskevat vuosina 2010–2011 noin 300 milj. euroon. Lisäksi aloitetuista liikennehankkeista arvioidaan aiheutuvan määrärahatarpeita vuoden 2011 jälkeen yhteensä 735 milj. euroa.

Tuottavuustavoitteiden saavuttamista tukee valtion IT-strategian toimeenpano, johon osoitetaan kehyskaudella 58 milj. euroa. Lisäksi valtionhallinnon keskeisiin tietojärjestelmähankkeisiin varaudutaan 100 milj. eurolla. Tuottavuuden edistämiseen osoitetaan 10 milj. euroa vuodelle 2010.

2 Taloudellinen toimintaympäristö lähivuosina

2.1 Talouden näkymät keväällä 2007

Maailmantalouden noin viiden prosentin kasvu jatkui vuonna 2006 jo kolmatta vuotta öljyn hinnan ja muiden tuotantotarvikkeiden nopeana jatkuneesta noususta huolimatta. Yhdysvalloissa asuntojen hinnat alkoivat rahapolitiikan suunnan muututtua kuitenkin laskea ja tuotannon kasvu hidastui loppuvuotta kohti. Kiinassa ja Venäjällä vahva vienti- ja investointivetoinen toimeliaisuus jatkui. Euroalueen talouskehitys pääsi vihdoon vauhtiin investointien vilkastuttua ja julkisen kulutuksen sekä vientikysynnän lisääntyttyä.

Tämän vuoden näkymät Euroopassa ovat rahapolitiikan suunnanmuutoksen jälkeenkin suotuisat, sillä työttömyys on alenevalla uralla ja talouskasvu jatkaa elpymistä. USA:ssa talouskasvun vaimeneminen jäänee vähitellen taustalle ja uusi noususuhdanne alkaa voimistua, kunhan asuntoinvestointien liikakasiteetti on sulanut. Aasian ja Venäjän investointikysyntä ja vientimahdollisuudet säilyvät kansainvälisen toimeliaisuuden johdosta myönteisinä. Yhdysvaltain piristymisen myötä maailmantalouden kasvun ennakoitaan vahvistuvan uudestaan vuonna 2008, joten kansainvälisen kysynnän näkymät jatkuvat lupaavina.

Suomessa kokonaistuotannon kasvu nopeutui tuntuvasti vuoden 2006 alussa. Toimeliaisuus oli kokonaisuutena erittäin vahvaa ja laaja-alaista, mutta suuriin kasvulukuihin vaikuttivat myös satunnaistekijät, kuten edellisen vuoden paperiteollisuuden seisokki. Keskimäärin BKT ylitti edellisvuotisen tasonsa viime vuonna 5,5 prosentilla, vaikka kasvu hidastui toisella vuosipuoliskolla. Työvoimakapeikkojen ilmaantuessa nopeimmin kasvaville toimialoille tuotanto lisääntyi selvästi työpanosta nopeammin. Tämä merkisi työn tuottavuuden reipasta paranemista. Rahapolitiikan kiristymisestä ja energiakustannusten noususta huolimatta inflaatio nopeutui vähäisesti, vaikka ylittikin vuoden lopulla kaksi prosenttia ensimmäisen kerran viiteen vuoteen. Teollisuuden tuottajahinnat nousivat sen sijaan yli kaksi kertaa kuluttajahintoja ja edellisvuotta nopeammin.

Talouskasvu ohitti huippunsa viime vuonna, ja hidastuminen jatkuu tänä vuonna satunnaistekijöiden poistuttua kiihdyttämästä kasvua. Kansainvälisen kysynnän uudelleen vahvistumisen ja vahvan kotimaisen luottamuksen myötä talouskasvun jatkumisen edellytykset ovat kuitenkin hyvät. Kuluvana ja ensi vuonna kokonaistuotannon keskimääräinen kasvu säilyy 3 prosentin tuntumassa, lähellä tuotantomahdollisuuksien kasvu-uraa. Vahvistuneen kysynnän johdosta työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat yleistyvät edelleen ja rajoittavat työpanoksen ja siten tuotannon kasvua. Samalla työn tuottavuuden nousu kuitenkin vaimenee kuten yleensä suhdannekierron hidastuessa.

Matalan kustannustason maissa valmistettujen tavaroiden osuus kotimaisessa kysynnässä ja niiden käyttäminen tuotannossa on lisääntynyt jo useiden vuosien ajan. Viime vuonna *Suomen viennin* kasvu vilkastui hyvän kansainvälisen kysynnän ja metallituotteiden menestyksen ansiosta uudelleen runsaaseen kymmeneen prosenttiin, vaikka euron vahvistuminen vuoden aikana osaltaan heikensi euroalueen ulkopuolelle suuntautuvan viennin hintakilpailukykyä. Tänä ja ensi vuonna viennin kasvu hidastuu yksinumeroiseksi, kun kansainvälisen kysynnän nopein kasvuvaihe ohitetaan. Sekä viennin että tuonnin kasvua hidastaa jatkossa myös Suomen läpi kulkevan tavarakaupan nopeimman kasvun vaiheen päätyminen. Vaihtotase pysyy kauppataseen lisäksi myös palvelutaseen ansiosta tuntuvasti ylijäämäisenä.

Kotitalouksien kulutusmenot lisääntyivät edelleen ripeästi, 3 % vuonna 2006. Kulutuksen lisääntymisen näkyi voimakkaimmin kestokulutustavaroissa, sillä palvelujen ostot hidastuivat loppuvuonna nopeasti. Kotitalouksien vahva luottamus sekä työllisyyden ripeä koheneminen yhdessä nopeasti lisääntyvän velanoton kanssa ylläpitävät kulutuksen kasvua. Valtion tuloverotuksen keveneminen tukee myös merkittävästi palkansaajien ostovoimaa tänä vuonna. Vuosina 2007 ja 2008 kulutuksen kasvu kuitenkin kokonaisuutena hidastuu, sillä lainanhoitomenojen nousu yhdessä negatiivisen säästämisen kanssa alkavat jo rajoittaa kulutuksen ja asuntoinvestointien kasvua.

Vaikka yritysten toimintaylijäämä on ollut kasvussa ja nettoluotonanto vahva jo vuosia, investointiaste ei ole juurikaan kohonnut. Viime vuonna *investointien* kehitys painottui yhä yksityisiin hankkeisiin, niiden määrä lisääntyi runsaat 6 % kun julkiset rakennushankkeet lisääntyivät vain pari prosenttia. Yksityisiä investointeja lisäsivät sekä talonrakennuskohteet että yritysten vanhojen koneiden ja laitteiden uusinnat. Julkisen pääoman muodostuksesta vastasivat lähinnä kunnat. Tänä vuonna investoinnit ovat hyvistä kysyntänäkymistä huolimatta vaimenevan kasvun uralla, sillä asuntorakentaminen alkaa korkojen noustessa tasaantua eivätkä maa- ja vesirakennusinvestoinnit enää kasva korkealta tasoltaan. Sen sijaan liike-elämän rakennushankkeet ovat vahvassa nousussa. Ensi vuonna valtion liikennehankkeita käynnistyy erittäin runsaasti, joten maarakentamisen markkinatilanne muodostunee tiukaksi. Yksityisten investointien taso säilyy kuitenkin edelleen korkeana.

Työllisyyden kasvu oli viime vuonna 2000-luvun nopeinta. Uusia työsuhteita syntyi lähes 43 000 ja joulukuussa työllisten määrä oli Tilastokeskuksen laskeman trendin perusteella arvioituna lisääntynyt hallituskauden alusta jo 100 000:lla. Työvoiman kysyntä oli vilkasta erityisesti yksityisissä palveluissa. Myös teollisuuden työpaikat lisääntyivät jo toisena vuonna peräkkäin. Työllisyysaste kohosi lähes prosenttiyksikön 68,9 prosenttiin. Työttömyysaste supistui 7,7 prosenttiin. Työllisyyskasvuun nähden suhteellisen pieni alenema johtui työllisten määrän huomattavasta kasvusta. Työllisyyden kasvun ennakoidaan jatkuvan hidastuvana painottuen edelleen yksityisiin ja julkisiin palvelutoimintoihin, jolloin työllisyysaste kohoaa hieman päälle 69 prosenttiin ensi vuonna. Myös työvoiman tarjonnan nopein kasvu on suhdannevaiheen hidastuessa takanapäin ja työttömyysaste supistuu enää hieman, noin 7 prosenttiin vuonna 2008.

Kansantalouden resurssien käyttöaste on korkea. Viime vuoden aikana oli avoinna ennätyselliset 34 000 työpaikkaa, mikä oli 5 000 enemmän kuin vuotta aiemmin. Samaan aikaan yritysten ammattitaitoisen työvoiman saanti on nopeasti vaikeutunut estäen jo teollisuudessa tuotannon kasvua. Tilanne kuvastaa työmarkkinoiden alueellista ja ammatillista kohtaanto-ongelmaa, joka edellyttää siihen purettavaa talous- ja veropolitiikkaa.

Inflaatiopaineet eivät lisääntyneet viime vuonna merkittävästi, vaikka talouskasvu saavuttikin kymmenvuotiskauden huippunsa. Kuluttajahintaindeksi kohosi vuoden aikana 2,2 %, mistä lähes puolet aiheutui asuntojen hintojen sekä korkojen noususta. Vuonna 2006 indeksi oli keskimäärin kuitenkin vain 1,6 % edellisvuotta korkeammalla tasolla. Ansiot lisääntyivät viime vuonna 3 % eli selvästi edellisvuotta hitaammin. Palkankorotukset ajoittuivat myöhemmiksi, eivätkä palkkaliukumat muodostuneet kireistä työmarkkinoista huolimatta aiempaa suuremmiksi. Yksikkötyökustannukset supistuivatkin viime vuonna pitkästä aikaa.

Kuluttajahintojen nousuvauhti hidastuu kuluvan vuoden aikana. Jos energian hinta ei kohoja olennaisesti nykytasoa korkeammaksi, tuontihinnoista ei aiheudu merkittäviä uusia kustannuspaineita. Jäljellä olevan sopimuskauden aikana ei myöskään enää toteuteta uusia palkankorotuksia. Kun tuottavuuden kasvu kuitenkin hidastunee, kääntyvät tuoteyksikköä kohti lasketut työkustannukset jälleen lievään nousuun. Mikäli uuden tulosopimuksen palkankorotukset ovat maltillisia, kuluttajahinnat kohonnevat keskimäärin 1½ % vuosina 2007 ja 2008.

2.2 Keskipitkän aikavälin näkymät

Makrotalouden näkymät

Julkistalouden kehitystä koskevat laskelmat perustuvat vuosien 2006–2008 osalta valtiovarainministeriön joulukuussa julkistaman suhdanne-ennusteen mukaiseen makrotalouden kehitykseen. Vuosia 2009–2011 koskevat keskipitkän aikavälin arviot pohjautuvat kansantalouden pidemmän ajan kasvuvedellytyksiä koskeviin laskelmiin ja selvityksiin, ja ne ovat linjassa marraskuussa 2006 julkistetun Suomen vakausohjelman tarkistuksen kanssa. Laskelmassa on otettu huomioon tehtyjen talouspoliittisten päätösten vaikutukset niiltä osin kuin ne ovat määrällisesti arvioitavissa.

Vuosien 2007–2011 kehitysarviossa ei ole otettu huomioon Tilastokeskuksen 1.3.2007 julkaisemia kansantalouden tilinpidon vuotta 2006 koskevia ennakkotietoja. Nämä tiedot otetaan huomioon valtiovarainministeriön kansantalousosaston maaliskuussa julkaistavassa suhdannekatsauksessa, joka toimii pohjana seuraavan vaalikauden ensimmäiselle kehyspäätökselle.

Taulukko 1. Keskeisiä makrotaloudellisia muuttujia v. 2006–2011*

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

* Taulukon tiedot perustuvat tuoreimpiin tilinpidon tietoihin, VM:n joulukuun suhdannekatsaukseen sekä vakaushjelman 2006 päivitykseen.

Viime vuosien ripeästä talouskasvusta huolimatta kasvun edellytykset ovat heikentymässä, ja vuosikymmenen vaihteessa vuotuisen talouskasvun arvioidaan ilman uusia toimenpiteitä painuvan 2 prosenttiin. Kasvumahdollisuuksia heikentää erityisesti väestön ikääntyminen ja siitä johtuva työvoiman tarjonnan väheneminen.

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäinen väestö alkaa vähentyä vuosikymmenen vaihteen paikkeilla. Työvoiman tarjonnan kasvun voi odottaa alkavan vähentyä jo sitä ennen, ellei keskimääräistä eläkkeellesiirtymisikää saada merkittävästi nousemaan nykyisestä. Vuoden 2005 alussa voimaan tulleen eläkeuudistuksen arvioidaan kuitenkin rajoittavan työvoiman tarjonnan supistumista.

Myös tuotantokapasiteetin kasvun maltillisuus heikentää kasvunäkymiä. Kansainvälisen tuotannon uusjako merkitsee myös kotimaisen tuotannon sopeuttamista uusiin olosuhteisiin. Työ- ja pääomapanoksen kehittyessä heikosti talouskasvu tulee lähivuosina nojautumaan pääasiassa kokonaistuotavuuden kasvuun.

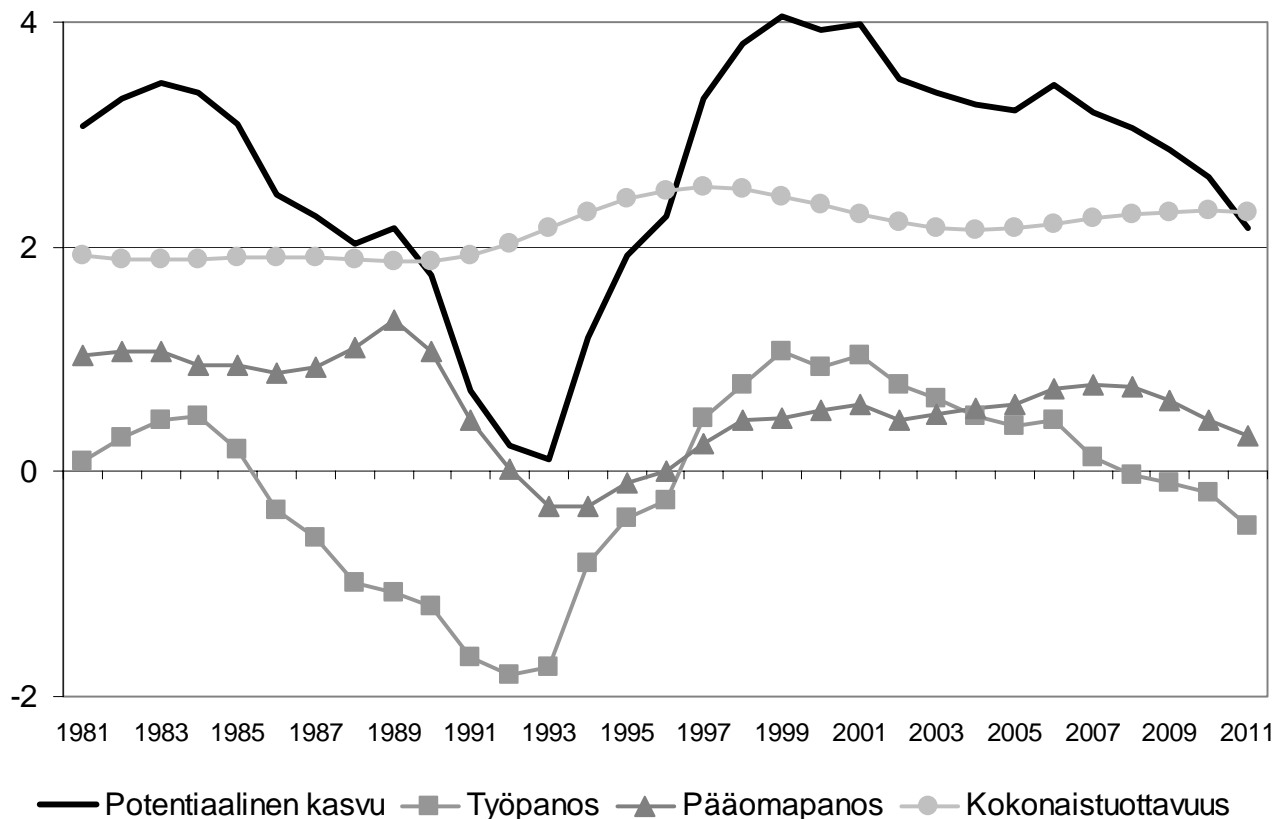
Vilkas yksityinen kulutus on johtanut kotitalouksien velkaantuneisuuden selvään nousuun. Velkaantumisen ja työllisyyden kasvun hidastuminen alkavat rajoittaa jo lähivuosina kotitaloussektorin kulumahdollisuuksia. Yksityisen kulutuksen odotetaan kasvavan lähivuosina hieman kokonaistuotantoa hitaammin, keskimäärin 2 %.

Yksityisten investointien kasvun odotetaan jälleen hidastuvan viime vuosina koetun lievän piristymisen jälkeen. Investoimista kotimaahan rajoittavat vaisut talouden pidemmän aikavälin kasvunäkymät ja vilkas investoiminen ulkomaille halvempien tuotantokustannusten maihin sekä lähelle nopeasti kasvavia markkina-alueita. Lisäksi asuinrakentamisen kasvu hidastuu kotitalouksien velkaantumisen myötä. Julkisten investointien odotetaan kasvavan voimakkaasti vuonna 2008 ja kehittyvän sen jälkeen vaatimattomasti, jolloin kansantalouden investointiaste pysyy keskipitkällä aikavälillä vakaana, vajaassa 20 prosentissa

Ennakoitu talouden keskipitkän aikavälin kasvuvauhti ei luo edellytyksiä työllisyyden kasvun jatkumiselle aivan viime vuosien vauhdilla ilman uusia toimenpiteitä. Työllisyyden arvioidaan paranevan vuo-

sina 2007–2010 yhteensä noin 25 000 hengellä, ja heikkenevän hieman vuonna 2011 talouskasvun hidastuessa. Työllisyys kehittyi peruslaskelmassa siis selvästi heikommin kuin mitä julkisessa keskustelussa yleensä on asetettu tavoitteeksi.

Kuvio 1. Potentiaalinen talouskasvu ja sen osatekijät, prosenttimuutos edellisestä vuodesta



Työttömyys alenee hieman työllisyyden parantumista enemmän, kun työvoiman tarjonta alkaa heikentyä. Työttömyysaste on vuosikymmenen vaihteessa hieman päälle 6 prosentissa, jolloin työttömyys on luonteeltaan valtaosin rakenteellista. Ilman uusia talouspoliittisia toimenpiteitä työllisyysaste on jäämässä vajaaseen 70 prosenttiin.

Tuottavuuden kasvun odotetaan hidastuvan noin 2 prosenttiin työpaikkojen vähentyessä korkeamman tuottavuuden teollisuudessa ja lisääntyessä matalamman tuottavuuden palvelualoilla. Ansiotason ennakoitaan nousevan keskipitkällä aikavälillä keskimäärin 3 % vuodessa.

Julkisen talouden näkymät keskipitkällä aikavälillä

Valtiontalous on tällä hallituskaudella pysynyt ylijäämäisenä vaalikauden alussa tehdyistä arvioista poiketen. Myönteiseen kehitykseen on keskeisesti vaikuttanut hyvästä talouskehityksestä aiheutuneet odotettua korkeammat valtion verotulot. Uudistetun kehysjärjestelmän ansiosta valtion tulojen lisäntyminen paljon vuonna 2003 arvioitua enemmän ei ole vuotanut menojen kasvuun. Tulojen kasvu on sen sijaan käytetty valtionvelan lyhentämiseen (noin 4,5 mrd. euroa) ja valtion eläkerahaston vahvistamiseen (2,5 mrd. euroa). Valtionvelan lyhentämisen ja alentuneen korkotason seurauksena korkomenot toteutuivat hallituskaudella arvioitua pienempinä.

Valtiontalouden tulojen ja menojen kehitys on tämän muistion laskelmissa arvioitu kehyspäättöksen ja esitettyjen makrotaloudellisten ennusteiden pohjalta (kehyspäättöksen mukaisia budjettitalouden menoja tarkastellaan tarkemmin luvussa 4 ja tuloja luvussa 5). Laskelmissa ei ole pyritty ennakoimaan uu-

den hallituksen mahdollisia menolisäyksiä tai päätöksiä veronkevennyksistä¹, minkä seurauksena tässä esitetyt ennusteet julkisen talouden tasapainosta ovat suurella todennäköisyydellä jonkin verran optimistisia. Valtiontalous näyttäisi olevan asettumassa kehyskaudella lievästi ylijäämäiseksi. Valtion nettoluotonanto kasvaa vuoden 2008 reilusta miljardista eurosta vajaaseen kolmeen miljardiin vuonna 2011. Vuotuinen ylijäämä on tällöin keskimäärin noin kaksi miljardia euroa eli yksi prosentti suhteessa kokonaistuotantoon vuosina 2008–2011. Budjettitalouden ylijäämä jää tätä pienemmäksi.

Edellytykset tasapainoiselle valtiontalouden kehitykselle ovat suotuisan talouskasvun ja työllisyyskehityksen jatkuminen sekä tiukan menopolitiikan noudattaminen. Sen sijaan talouskasvun ennakoitu hidastuminen näkyy verotulojen kasvun hidastumisena.

Kuntien toimintamenot kasvoivat vuosina 2000–2005 nopeasti, keskimäärin yli 5 % vuodessa. Kunnissa tämä on näkynyt sekä ostojen että henkilöstömäärän voimakkaana kasvuna. Ostot kasvoivat vuosina 2000–2005 keskimäärin yli 7 % vuodessa, ja kuntien työllisyys lisääntyi samana ajanjaksona kansantalouden tilinpidon mukaan lähes 30 000 henkilöllä. Lisäksi kuntasektorin ansiotaso on kohonnut vuodesta 2004 lähtien muuta taloutta nopeammin. Suurten alijäämien seurauksena kuntien velka on viimeisen viiden vuoden aikana lähes kaksinkertaistunut.

Keskipitkällä aikavälillä kuntien toimintamenojen arvioidaan kasvavan Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan kehitysarvion mukaan runsaat 4 % vuodessa. Kehitysarvio perustuu olettamukseen, että henkilöstömäärä kasvaa ainoastaan sosiaali- ja terveystoimissa. Opetuksessa henkilöstön arvioidaan hieman vähenevän ikäluokkien pienenemisen seurauksena, ja muissa palveluissa henkilöstömäärän oletetaan pysyvän nykytasolla. Kehitysarviossa ostojen arvioidaan kasvavan 6 % ja ansiotason nousevan muun talouden tavoin 3 % vuodessa. Verotulojen ja valtionosuuksien ennakoidaan kasvavan keskimäärin yhteensä noin 4 % vuodessa. Kuntatalouden rahoitusasema vahvistuu.

Taulukko 2. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä ja valtionvelka suhteessa bruttokansantuotteeseen*

	2006 %	2007 BKT:sta	2008	2009	2010	2011	keskiarvo 2008–2011
Yhteensä	3,8	3,0	3,1	3,1	3,2	3,3	3,2
Valtio	0,9	0,6	0,7	0,9	1,2	1,4	1,0
Kunnat	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
Soturahastot	3,1	2,6	2,5	2,3	2,1	1,9	2,2
Valtionvelka	35,1	33,4	31,7	29,9	28,2	26,3	

* Taulukon tiedot perustuvat tuoreimpiin tilinpidon tietoihin, VM:n joulukuun suhdannekatsaukseen sekä vakausohjelman 2006 päivitykseen.

Suomen julkisyhteisöjen rahoitusylijäämä on kehyskaudella pääosin työeläkelaitosten varassa, vaikka valtion ja kuntien yhteenlaskettu rahoitusasema kääntyiikin vuonna 2006 hieman ylijäämäiseksi kolmen alijäämäisen vuoden jälkeen. Työeläkerahastojen ylijäämä alkaa pienentyä jo keskipitkällä aikavälillä eläkemenojen kasvun nopeutumisesta johtuen. Sosiaaliturvarahastojen ylijäämä on kokonaisuudessaan kuluvana vuonna 2,6 % suhteessa BKT:hen, mutta sen arvioidaan laskevan 2 prosenttiin vuoteen 2011 mennessä. Eläkemenojen kasvun johdosta työeläkemaksujen maltillinen nostaminen on lähivuosina välttämätöntä.

Koko julkisyhteisöjen ylijäämä on vuosina 2008–2011 keskimäärin 3,2 %. Valtionvelan ennakoidaan alenevan alle 30 prosenttiin bruttokansantuotteesta vuosikymmenen vaihteessa.

¹ Peruslaskelmassa on kuitenkin oletettu valtionverotuksen kevennys tehtäväksi siten, että tuloverojen osuus palkkasummasta pysyy muuttumattomana. Tämä merkitsisi normaaleja inflaatiotarkistuksia suurempia kevennyksiä ansiotulojen verotuksessa. Arvioon sisältyvä oletus tuloveronkevennyksestä mukaan lukien inflaatiotarkistukset on noin 1 mrd. euroa ensi vaalikauden loppuun mennessä.

2.3 Pitkän aikavälin näkymät ja julkisen talouden liikkumavara

Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin näkymiä varjostaa väestön ikääntymiseen liittyvä kustannusten kasvu ja työvoiman väheneminen sekä tästä aiheutuva tulopohjan kasvun hidastuminen. Väestön ikääntyminen alkaa näkyä talouskehityksessä jo varsin pian, sillä eläkemenojen kasvu nopeutuu ja työvoiman tarjonta heikkenee jo lähestyttäessä vuosikymmenen vaihdetta, kun suuret ikäluokat siirtyvät vanhuuseläkkeelle. Vanhusten hoito- ja hoivamenojen nopein kasvuvaihe ajoittuu 2020-luvulle. Suomen väestö ikääntyy seuraavien kahden vuosikymmenen aikana nopeammin kuin missään muussa EU-maassa ja vanhushuoltosuhte on EU-maiden korkein vuonna 2025.

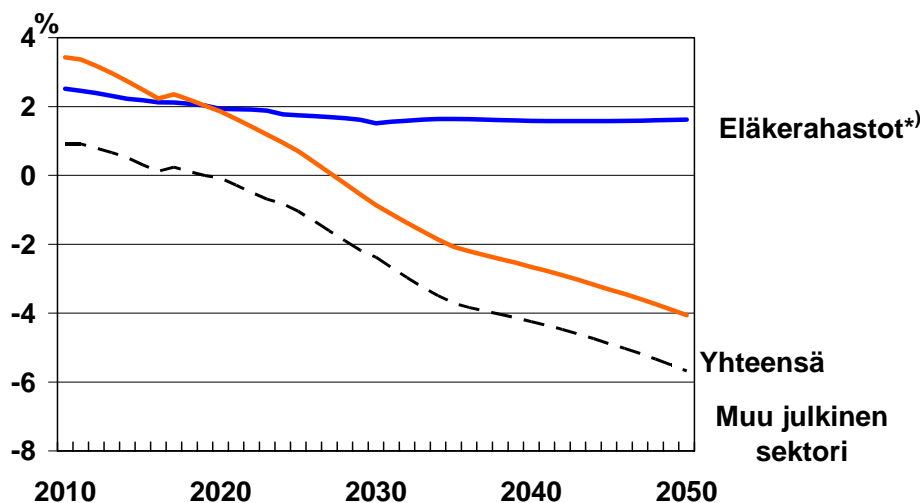
Niin sanottujen ikäsidonnaisten menojen, joihin luetaan eläkkeet, terveydenhoito-, pitkäaikaishoito-, koulutus- ja työttömyysmenot, arvioidaan kasvavan suhteessa bruttokansantuotteeseen noin 5 prosenttiyksiköllä vuoteen 2050 mennessä. Eläkemenot nousevat 2,5 prosenttiyksiköllä ja terveyden- sekä pitkäaikaishoidon menot yhteensä 2,8 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Työttömyysmenot suhteessa kokonaistuotantoon supistuvat hieman työttömyyden alentumisen vuoksi ja koulutusmenot nuorten ikäluokkien pienenemisen vuoksi.

Suomen julkinen talous on EU:n vahvimpia mutta ei kokonaisuutena näyttäisi olevan kestävällä pohjalla kun tarkastellaan kehitystä vuoteen 2050 saakka. Julkinen talous painuu alijäämäiseksi vuonna 2028, minkä jälkeen alijäämä syvenee niin, että se ennusteperiodin lopussa (2050) on runsaat 4 % suhteessa kokonaistuotantoon. Tarkasteltaessa julkisen talouden eri sektorien kehitystä tilanne on kaksijakoinen. Eläkerahastot pysyvät eläkemaksujen korotusten vuoksi ylijäämäisinä koko periodin ajan, ja rahastojen markkina-arvo on 76 % BKT:sta vuonna 2050. Muu julkinen talous, eli valtio ja kunnat, on laskelman mukaan alijäämäinen lähes koko ajanjakson ja alijäämä kasvaa koko ajan, minkä seurauksena julkinen velka suhteessa kokonaistuotantoon ylittää laskelmassa 60 prosentin rajan vuonna 2046.

Peruslaskelmassa julkisen talouden kestävyysvaje on laskelman lähtövuoden (2010) suhdannetilanne huomioiden noin yksi prosentti suhteessa kokonaistuotantoon². On huomioitava, että pitkän aikavälin laskelmiin liittyy suurta epävarmuutta sekä väestökehityksen että laskelmissa käytettyjen taloudellisten taustaoletusten osalta.

² Väestön ikääntymisen julkiselle taloudelle aiheuttamia paineita arvioidaan yhteisin menetelmin EU:n talouspoliittisessa komiteassa, joka laatii ns. kestävyyslaskelmia. Näiden laskelmien perustana on nykyisiin sitoumuksiin perustuva ennakoitu ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvusta. Julkisen talouden kestävyuden arvioimiseksi kokonaisveroasteen on oletettu pysyvän muuttumattomana. Kestävyyskriteerinä on käytetty julkisen velan kehitystä ikäsidonnaisten menojen kasvaessa. Jos muuttumattomalla veroasteella julkinen velka vakautuu tasolle, joka on korkeintaan 60 % suhteessa kokonaistuotantoon, julkinen talous on kestävällä pohjalla. Jos velkaantumisaste sen sijaan kasvaa rajatta, ei julkinen talous ole demografisen muutoksen näkökulmasta kestävä.

Kuvio 2. Julkisyhteisöjen tasapaino^{*)} sektoreittain, % bruttokansantuotteesta



^{*)} Pl. Valtion eläkerahasto.

Lähde: EU:n talouspoliittisen komitean ikääntymistyöryhmä, VM

Julkisen talouden liikkumavara

Arvioiden mukaan Suomen julkistalous ei ole ikääntymisestä aiheutuvien menojen kasvun vuoksi pitkällä aikavälillä vielä kestäväällä pohjalla. Julkisen talouden kestävyysvajeen suuruudeksi on arvioitu noin yksi prosentti suhteessa bruttokansantuotteeseen, jolloin finanssipolitiikan liikkumavara tulevalla vaalikaudella on tämän verran negatiivinen. Laskennallisesti joko menoja tulisi vähentää tai tuloja lisätä tämän verran, jotta julkinen talous olisi kestäväällä pohjalla pitkällä aikavälillä.

Jotta estettäisiin veroasteen tuntuva nousu tai jyrkkä velkaantumiskehitys lähivuosikymmeninä, julkisen talouden rahoitusaseman tulisi olla suhdannetilanne huomioonottaen noin 4 % ylijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon. Tähän ei peruslaskelmassa olla kuitenkaan olla yltämässä. Tavoitteeksi olisi asetettava valtiontalouden riittävä ylijäämäisyys ensi hallituskaudella. Sen saavuttamiseksi tarvitaan varovaisen finanssipolitiikan lisäksi talous- ja työllisyyskasvua vahvistavia toimia.

Liikkumatilaa julkiseen talouteen voidaan kuitenkin luoda esimerkiksi rakennetyöttömyyttä alentamalla nykyisestä, mikä kasvattaisi kansantalouden tuotantopotentiaalia (ks. luku 3.4). Julkisen talouden liikkumavaraa on käsitelty tarkemmin valtiovarainministeriön helmikuussa julkistamassa erillisessä selvityksessä³.

³ Julkisen talouden liikkumavara. VM, Julkaisuja 4/2007.

3 Julkisen talouden haasteet

3.1 Valtiontalouden meno- ja tulokehitys

Valtiontalouden tasapaino ja menokehitys

Valtiontalous oli vuonna 2006 ennakkotietojen mukaan 0,9 % ylijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon, 0,3 prosenttiyksikköä enemmän kuin mitä syyskuussa ennakoitiin. Viime vuoden hyvä kehitys antaa aiemmin ennakoitua paremman lähtökohdan kuluvalle vuodelle ja myös tulevalle kehyskaudelle. Tulovirta pysynee jonkin verran suurempana kuin edellisen kehyspäätöksen valmistelun yhteydessä arvioitiin. Näillä näkymin valtiontalous on ylijäämäinen koko kehyskauden ajan, jos talouskasvu ja työllisyyskehitys jatkuvat suotuisina ja noudatetaan tiukkaa menopolitiikkaa.

Kohentuneista valtiontalouden lähivuosien näkymistä huolimatta varovaista menopolitiikkaa on jatkettava varauduttaessa ikääntymisestä johtuvaan menokasvuun ja kapeampaan tulopohjaan. Jo tällä kehyskaudella väestön ikääntyminen aiheuttaa menojen nousua esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Selvästi yli puolet valtion kokonaismenoista käytetään paikallishallinnon rahoitukseen ja sosiaaliturvamenoihin (ml. valtion omat eläkkeet), joihin ikääntymisestä aiheutuva kustannusten nousu selvimminkin kohdistuu.

Suomessa julkiset menot ovat kansainvälisessä vertailussa suuret, ja menojen suhde bruttokansantuotteen 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 kuitenkin heikentynyt. Uusimpien, vuotta 2005 koskevien tietojen mukaan tuottavuus olisi kääntynyt nousuun. Myönteisen kehityssuunnan jatkuminen edellyttää kuitenkin uusia toimia. Samalla on huolehdittava palvelujen laadusta.

Julkisessa keskustelussa paineet menojen lisäämiseen ovat selkeät. Kehyspäätökseen sisältyvät nykyisen hallituksen päättämät isot uudet liikenneväylähankkeet painottuvat tulevan hallituskauden alkuvuosiin. Tiedossa on lukuisia kehittämishankkeita, jotka toteutuessaan lisäävät tuntuvasti menoja. Näihin sisältyy menolisäyksiä mm. etuusparannuksiin, kehitysyhteistyöhön sekä järjestelmien ja palvelujen laajentamiseen ja kehittämiseen. (Budjettitalouden menopaineita on käsitelty tarkemmin luvussa 4.2).

Valtionvelan supistumisen ja alemman korkotason seurauksena valtion korkomenot ovat pitkään alentuneet, mikä on luonut liikkumavaraa finanssipolitiikkaan. Nykynäkymin korkomenojen alentuminen on pysähtymässä korkotason nousun myötä, eikä liikkumavaraa tältä osin enää ole tulossa. Valtionvelan taso, vajaa 60 mrd. euroa vuoden 2006 lopussa, on edelleen korkea, ja pelkät velan korot muodostavat yhä noin 6 % valtion kokonaismenoista

Menojen kasvua on osaltaan hillinnyt keväällä 2003 käyttöön otettu kehysjärjestelmä. Kehyspäätöksessä asetettiin menokatto noin kolmelle neljäsosalle valtion menoista koko vaalikaudeksi. Menokaton ulkopuolelle jäivät ns. automaattiset vakauttajat sekä menot joiden rajoittamiseen ei ollut finanssipoliittisia perusteita. Kehyksen sisällä hallinnonalakohtaista määrärahajakoa on tarkistettu vuosittain keväisin tehdyillä valtiontalouden kehyspäätöksillä. Budjettitalouden menot ovat pysyneet kehysten asettamissa rajoissa, eikä vuonna 2003 päätettyä menojen reaalista kokonaistasoa ole muutettu.

Kehysjärjestelmä on toiminut odotettuakin paremmin. Osittain onnistumista ovat tukeneet suotuisat olosuhteet. Merkittävin tekijä on kuitenkin ollut hallituksen ja eduskunnan poliittinen sitoutuneisuus kehyksissä pysymiseen. Vaikka valtion tulot ovat lisääntyneet paljon vuonna 2003 arvioitua enemmän, tämä lisäys ei ole vuotanut menojen kasvuun. Joustamaton menokatto on osaltaan johtanut siihen, että valtiontalous on vuonna 2007 selvästi ylijäämäinen, vaikka vuonna 2003 ennusteet viittasivat tuntuvaan alijäämään.

Virkamiehistä koostunut työryhmä arvioi kehysjärjestelmän kehittämistarpeita ja luovutti loppuraporttinsa 13.2.2007⁴. Kehysjärjestelmää ei työryhmän mukaan ole tarkoituksenmukaista perusteiltaan muuttaa. Työryhmä ehdottaa kuitenkin useita kehittämistoimia, pyrkimyksenä on lisätä kehyksen joustavuutta tinkimättä sen finanssipoliittisesta vaikutuksesta.

Veropolitiikan haasteita

Globalisaatio, pääomaliikkeiden sääntelyn vapautuminen ja tekninen kehitys ovat johtaneet lisääntyvään kansainväliseen verokilpailuun parin viime vuosikymmenen aikana. Etenkin pääoma liikkuu vaihtamalla maasta toiseen, ja valtioilla on kannustin kilpailla yritys- ja sijoitustoiminnasta verotusta alentamalla. Tulevina vuosina myös kilpailu osaavasta työvoimasta voi kiristyä, mikä kohdistaa verokilpailupaineita myös työn verotukseen. Tuloverotuksessa kansainvälisenä suuntauksena on jo pitkään ollut verokantojen alentaminen ja samalla veropohjien laajentaminen verotuottojen turvaamiseksi.

Vaikka Suomen asemaa kansainvälisessä verokilpailussa voidaan tällä hetkellä pitää kohtuullisen hyvänä, verokilpailu kaventaa jatkossakin veropolitiikkamme liikkumavaraa. Etenkin yritystoiminnan ja työn verotuksen osalta näyttää selvältä, että kansainvälinen kehitys ei mahdollista ainakaan verotuksen kiristämistä.

Suomen yritysverotusta uudistettiin vuoden 2005 alussa. Yhteisöverokanta alennettiin 29 prosentista 26 prosenttiin ja yhteisöjen saamat käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoitot säädettiin verovapaiksi. Yritysverojärjestelmäämme voidaan tällä hetkellä pitää kokonaisuudessaan kilpailukykyisenä, mutta kansainvälisen verokilpailun kehitystä ja sen merkitystä Suomelle jatkossa on vaikea ennustaa. Esimerkiksi rajat ylittävät järjestelyt saattavat aiheuttaa uusia haasteita yritysverolainsäädännön kehittämiseksi. Kansainvälisen yritystoiminnan ja pääoman liikkuvuuden helpottuessa edelleen ja monikanallisten yritysten merkityksen lisääntyessä voidaan odottaa kilpailun verokannoilla jatkuvan. Konkreettisin verokilpailun aiheuttama paine kohdistuu kuitenkin tällä hetkellä merenkulun verotukseen.

Työn verotukseen kohdistuu sekä kotimaisia että kansainvälisiä alentamispaineita. Työikäisen väestön vähentyessä työvoiman tarjonnan tukeminen myös verotuksen keinoin on tärkeää, ja verotuksen keventäminen on perusteltua kaikilla tulotasoilla. Globalisaation myötä työvoiman liikkuvuus lisääntyy, ja samalla lisääntyy kilpailu osaavasta työvoimasta. Ansiotulojen verotukseen kohdistuu alentamispaineita myös sen myötä, että työeläkemaksut nousevat lähivuosina. Valtion verotuksen keventäminen saattaa olla välttämätöntä pelkäämään työn verorasituksen nousun estämiseksi.

Yksi keskeinen Suomen kansantalouden myönteisen kehityksen taustalla olleista tekijöistä on hyvä kilpailukyky. Tähän on voitu vaikuttaa maltillisten tulopoliittisten palkkaratkaisujen avulla. Veronkevennykset ovat olleet avainasemassa näissä ratkaisuissa, kun on haluttu turvata sekä yritysten kilpailukyky että palkansaajien ostovoiman kehitys.

Suomen on jatkossa tasapainoiltava verotuksen alentamispaineiden ja julkisten menojen rahoittamistarpeiden välillä. Tuloverotukseen kohdistuvat alentamistarpeet luovat painetta muun verotuksen kiristämiseen kokonaisverotuottojen tason turvaamiseksi. Pääoman ja työntekijöiden liikkuvuuden lisääntyessä verotuksen painopiste siirtyy liikkumattomampiin kohteisiin. Pääsääntöisesti verotukseen kohdistuvat paineet ovat omiaan heikentämään veropohjien kehitystä. Kansainvälisesti vertailluna Suomi on korkean verotuksen maa ja on vaikea löytää kohteita, joiden verorasitusta voisi merkittävästi lisätä. Verokilpailun kannalta on tarkoituksenmukaisinta pyrkiä verottamaan sellaisia kohteita, joissa veropohja pysyy mahdollisimman vakaana kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista huolimatta. Esimerkiksi kiinteistöverotuksen merkitys on Suomessa kansainvälisesti vertaillen pieni.

Verokilpailun kaventaessa tuloverotuksen liikkumavaraa kansainvälistä keskustelua verotuksen painopisteen siirtämisestä tuloista kulutukseen käydään aktiivisesti. Myös kulutusverotukseen saattaa kohdistua kansainvälisiä paineita, jotka tosin realisoituvat lähinnä suhteessa lähialueisiin. Esimerkiksi tu-

⁴ Kehyksen puitteissa – Finanssipoliitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. VM, Julkaisuja 5a/2007.

pakkaveron tuoton oletetaan alenevan joillakin kymmenillä miljoonilla euroilla vuonna 2010, kun matkustajatuontirajoitukset poistuvat Suomen ja uusien jäsenmaiden väliltä.

Ilmastomuutoksen ehkäisy saattaa osaltaan asettaa paineita liikennesuoritteiden ja polttoaineiden kulutuksen kasvun hidastamiseksi. Tämä saattaa osaltaan edellyttää liikenneverotuksen kiristämistä. Mikäli toimenpiteillä saavutetaan haluttu tulos, veromuutoksen tuottovaikutus jää vähäiseksi.

Työnverotuksen ohella myös muuhun verotukseen kohdistuu - lähinnä kotimaisia - paineita. Keskustelussa on ollut esillä muun muassa perintö- ja lahjaveron alentaminen, ruoan arvonlisäverokannan alentaminen ja eläketulojen sekä pienten pörssiosinkojen verokohtelu. Kuntien verotulopohjan laajentamistavoitteet luovat osaltaan painetta kuntien tuloveron ja kiinteistöveron tasoon. Samalla on tarkasteltava koko tuloverotuksen rakennetta. Suorien tukien sijasta myönnettävät verotuet, joiden määrä näyttäisi olevan lisääntymässä, heikentävät osaltaan verotuottoja ja hämärtävät tukijärjestelmien läpinäkyvyyttä.

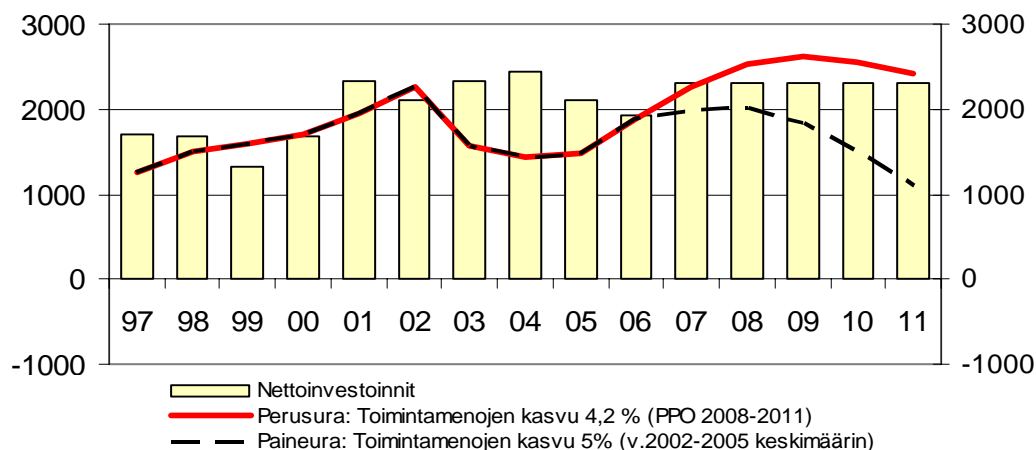
Viimeaikaisessa keskustelussa on ehdotettu muun muassa verotettavan perinnön alarajan korottamista sekä perintöverotuksen huojentamista perheyrittäjien sukupolvenvaihdontilanteissa. Perintö- ja lahjaveron tuotto oli 505 milj. euroa vuonna 2006. Esillä on ollut myös eläketulojen verotus ja siihen kohdistetut keventämisvaatimukset. Pörssiosinkojen verotusta on kritisoitu verouudistuksen voimaantulon jälkeen, ja pienten pörssiosinkojen vapauttamiseksi verosta on esitetty erilaisia vaatimuksia. Myös elintarvikkeiden arvonlisäverokannan alentamisesta on keskusteltu. Elintarvikkeiden arvonlisäverokannan alentaminen prosenttiyksiköllä pienentäisi arvonlisäveron tuottoa arviolta 96 milj. eurolla. Tähän keskusteluun liittyy myös kysymys ravintoloiden ruokatarjoilupalveluiden verokohtelusta. Jos elintarvikkeiden arvonlisäverokantaa alennettaisiin, ravintolapalveluiden eriarvoinen verokohtelu korostuisi verokantojen eron kasvaessa entisestään kaupassa tapahtuvan myynnin ja ravintoloiden ruokamyynnin välillä. Ravintoloissa tapahtuvan ruokamyynnin verokannan alennus ei ole nykyisen EU:n lainsäädännön mukaan sallittu. Komissio on tehnyt alennettuja verokantoja koskevan direktiivin muutosesityksen, joka sallisi alennetun verokannan soveltamisen myös ravintolapalveluihin, mutta jäsenmaiden kesken muutosesityksestä on vallinnut suuria erimielisyyksiä eikä asiassa ole voitu saavuttaa yksimielisyyttä. Viime aikojen verokeskustelussa on noussut esille myös kysymys alkoholiveron korottamisesta terveystaloudellisin syin sekä ajankohtaiseen ilmasto- ja energiapolitiikkaan liittyvät verotuksen tulevat kehittämislinjat.

3.2 Kuntatalouden menokehitys

Kuntatalous on viime vuosina vahvistunut merkittävästi. Ennakkotiedot vuodelta 2006 viittaavat kuitenkin kuntien kokonaismenojen kasvun jatkuneen edelleen nopeana, vaikka toimintamenojen kasvu näyttäisi jäävän alle 5 prosenttiin. Kuntatalouden alijäämä pienentyi, kun verotulot kasvoivat ennakoitua nopeammin ja nettoinvestoinnit olivat suurten käyttöomaisuuden myyntien vuoksi alhaisimmat sitten vuoden 2000. Kuntien talouskehityksen yleisestä paranemisesta huolimatta heikon talouden kuntien määrä oli edelleen suuri. Kuntien ja kuntayhtymien velan määrä lisääntyi yli 800 milj. eurolla.

Vuonna 2007 toimintamenojen kasvun arvioidaan hieman hidastuvan. Vuonna 2008 ja keskipitkällä aikavälillä kuntien toimintamenojen arvioidaan kasvavan runsaat 4 %. Kuntien ja kuntayhtymien vuosikatteen arvioidaan lähivuosina riittävän nettoinvestointien kattamiseen (kuvio 3: perusura). Tämän seurauksena kuntien kokonaisvelka ei kasvaisi. Arvio kuntien talouskehityksestä perustuu Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan näkemykseen ja edellä esitettyyn kokonaistaloudelliseen kehitykseen. Kehitysarviossa on oletettu, että henkilöstön määrä kasvaa vuosittain noin 3 500 henkilöllä. Henkilöstömäärä lisääntyisi ainoastaan sosiaali- ja terveystoimissa. Opetuksessa henkilöstön oletetaan pysyvän vuoden 2006 tasolla. Ostojen arvioidaan kasvavan 6 % ja ansiotason nousevan muun talouden tavoin 3 % vuodessa. Kehitysarviossa ei ole huomioitu tulevan hallituksen uusia, menoja tai tuloja lisääviä velvoitteita, eikä kuntien omaa reagoitua, kuten toimintamenojen ja investointien karsintaa tai veroprosenttien nostoa. Kehitysura ei myöskään sisällä arviota kunta- ja palvelurakennemuutosten vaikutuksista kuntien toimintamenoihin ja investointeihin.

Kuvio 3. Vuosikate ja nettoinvestoinnit, perusura ja menopaineura, milj. euroa



Menokehitykseen liittyvät riskit lisääntymässä

Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenojen yli 5 prosentin kasvu on pitänyt kuntatalouden alijäämäisenä 2000-luvulla. Menojen kasvu on johtunut uusista tehtävistä, palvelujen laatutason kehittämisestä ja erilaisista kehittämishankkeista. Kunnissa tämä on näkynyt sekä ostojen että henkilöstömäärän voimakkaana kasvuna. Ostot kasvoivat vuosina 2000–2005 keskimäärin yli 7 % vuodessa, ja kuntien työllisyys lisääntyi samana ajanjaksona kansantalouden tilinpidon mukaan lähes 30 000 henkilöllä. Lisäksi kuntasektorin ansiotaso on kohonnut vuodesta 2004 lähtien muuta taloutta nopeammin. Suurten alijäämien seurauksena kuntien velka on viimeisen viiden vuoden aikana lähes kaksinkertaistunut.

Kuntien menopaineet tulevat lähitulevaisuudessa kasvamaan. Väestön ikääntyminen lisää jo tulevalla kehyskaudella sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntää. Lisäksi työvoiman saantivaikeudet lisäävät paineita palkkaliukumiin, kun kunta-alan vuosittainen eläkepoistuma alkaa kiihtyä ja työvoiman tarjonnan ennakoitaan jo lähitulevaisuudessa alkavan supistua. Jos tulevalla hallituskaudella esimerkiksi terveydenhuollon ansiotason nousu olisi keskimäärin ½ prosenttiyksikköä kehitysarviossa arvioitua nopeampaa, lisäksi se kuntien terveydenhuollon palkkausmenoja hallituskaudella yhteensä noin 250 milj. eurolla.

On olemassa suuri riski, että kuntien toimintamenot kasvavat tulevina vuosina nopeammin kuin kehitysarviossa ennakoitua 4,2 %. Menoennusteen toteutuminen edellyttäisi kunnilta toimintojen tehostamista ja sitoutumista maltilliseen menokehitykseen sekä valtiolta pidättäytymistä uusien velvoitteiden lisäämisestä kunnille. Kuntasektorin vastuulla olevien peruspalveluiden tuotantoa pyritään tehostamaan ensisijaisesti kunta- ja palvelurakennehankkeella (ks. luku 3.5.1).

Kuviossa 3 on kehyskauden kehitysarvion rinnalla esitetty vaihtoehtoinen menopaineura, jossa toimintamenojen kasvu jatkuisi vuosina 2007–2011 5 prosentin suuruisena. Käytännössä tämä tarkoittaisi sekä henkilöstömenojen että ostojen ennakoitua nopeampaa kasvua. Kehyskauden loppuun mennessä toimintamenot kasvaisivat tällöin noin 1,3 mrd. euroa enemmän kuin kehitysarviossa on ennakoitu. Nopeampi menojen kasvu johtaisi kuntatalouden tilan selkeään heikentymiseen ja velan määrän kasvuun.⁵

Menokehityksen riskit liittyvät myös velkaantumiseen ja korkotason nousuun. Esimerkiksi prosenttiyksikön nousu koroissa lisäisi kuntien menoja vuositasolla lähes 100 milj. eurolla. Erittäin hankalaa on se, että velkaantumisen arvioidaan painottuvan muutoinkin suurissa talousvaikeuksissa oleviin kuntiin.

⁵ Paineurassa on oletettu, että verotulot ja valtionosuudet kasvavat samalla tavoin kuin perusrassassa.

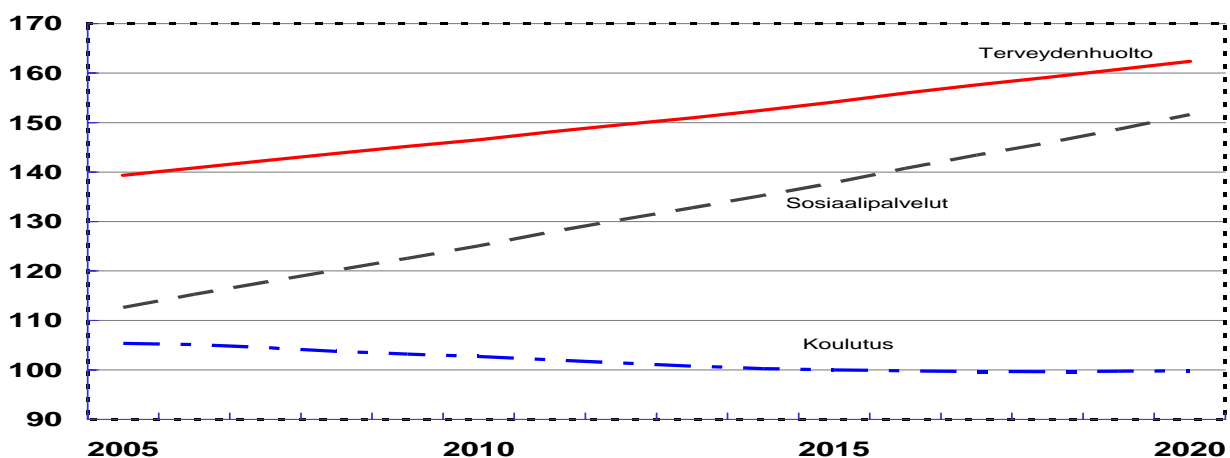
Väestön ikääntyminen haaste ja mahdollisuus kuntien henkilöstöpolitiikassa

Väestön ikääntyminen ja sen myötä palvelutarpeiden muutokset asettavat kunnille mittavia haasteita. Palvelutarpeet tulevat kasvamaan erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa. Laskelmien mukaan sosiaalipalvelujen menot lisääntyvät reaalisesti yli kolmanneksella ja terveydenhuollon menot noin viidenneksellä pelkästään väestörakenteen muutoksen seurauksena vuoteen 2020 mennessä. Arvioiden mukaan terveyspalveluissa tarvittaisiin henkilökuntaa vuonna 2020 laskennallisesti noin 20 000 henkilöä enemmän kuin tänä vuonna. Arvio henkilökunnan tarpeesta perustuu siihen laskennalliseen oletukseen, että eri-ikäiset käyttäisivät myös jatkossa terveyspalveluja samalla tavalla kuin nykyisin. Suurin lisäspaine aiheutuu vanhusten tarvitsemista sosiaalipalveluista, joissa henkilökunnan lisätarve kohoaa noin 30 000 henkilöön vuonna 2020. Sen sijaan opetustoimen kannalta väestörakenne tulee olemaan edullinen oppilasmäärien pienentyessä. Kustannusten hallinnan näkökulmasta ratkaisevan tärkeää on se, kuinka hyvin koulutusjärjestelmän kapasiteetti kyetään sopeuttamaan kysyntää vastaavaksi.

Kuntien henkilöstötarpeet ovat kuitenkin ristiriidassa samanaikaisesti vähenevän työvoiman tarjonnan kanssa. Jos kuntien palvelutuotannon resursseja kasvatetaan, muiden sektoreiden työllisyyden tulisi vähetä. Myös tämä näkökulma puoltaa valtion hallinnon tuottavuustoimia.

Peruspalvelujen kysynnän kasvun nopeutuminen ja tästä seuraavat henkilökunnan lisäspaineet syrjäyttävät yksityisen sektorin kasvupotentiaalia, jos palvelutuotannon tuottavuutta ei onnistuta lisäämään. Tämä heikentäisi sekä koko talouden kasvumahdollisuuksia että erityisesti kuntien vastuulla olevien peruspalveluiden rahoituksen kestävyyttä. Lisäksi monilla alueilla ja monissa kunnissa muutto- liike kärjistää tilanteen vielä vaikeammaksi, kuin miltä se koko kuntatalouden näkökulmasta näyttää.

Kuvio 4. Kuntien henkilökunnan laskennallinen lisäspaine, 1 000 henkilöä



Kuntien lähitulevaisuuden toinen mittava haaste liittyy henkilöstön siirtymiseen eläkkeelle. Vuosina 2006–2020 eläkkeelle siirtyy 223 000 kunta-alan työntekijää. Tämä on lähes puolet koko kuntasektorin nykyisestä henkilökunnasta. Vuosina 2007–2011 henkilökunnasta poistuu noin 60 000 henkilöä. Vaikka eläkepoistuma aiheuttaa rekrytointiongelmia, avaa se myös mahdollisuuksia toimintojen rationalisointiin tulijoiden koulutustason ollessa poistuvia korkeampi. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa tarvittavan työvoiman turvaaminen edellyttää muissa kunnallisissa palveluissa toimia, joilla henkilöstömäärää voidaan nykyisestä oleellisesti vähentää.

3.3 Työllisyyden ja talouskasvun vaikutukset julkisen talouden rahoitusasemaan

Luvussa 2 esitetty ns. kestävyysvaje ei ole annettu, vaan siihen voidaan vaikuttaa talouspoliittisilla päätöksillä. Kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi on talouspolitiikassa tarjolla useita eri vaihtoehtoja, joita voidaan myös yhdistää keskenään. Työeläkerahastoinnin etupainotteinen lisääminen vahvistaisi

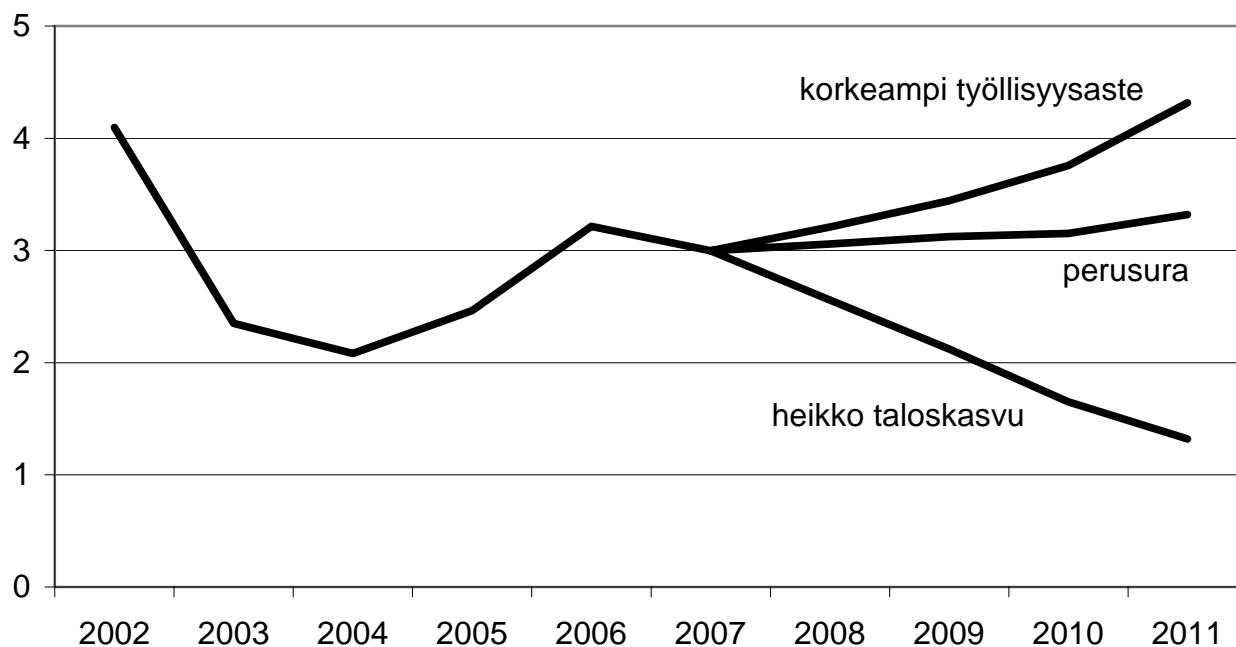
tehokkaasti julkisen talouden kestävyyttä pitkällä aikavälillä. Samaan suuntaan vaikuttaisi myös se, että eläkevaroille saataisiin korkeampi reaalityotto kuin kestävyyslaskelmassa käytetty 3 % vuodessa. Tuottavuuden kohottaminen julkisten palvelujen järjestämisessä on toinen tehokas keino kestävyysvajeen supistamiseksi. Sekä taloudellisesti että sosiaalisesti perusteltu tapa kestävyysvajeen supistamiseksi on työllisyysasteen pysyvä kohottaminen ja tähän liittyvä potentiaalisen tuotannon kohoaminen.

Kuviossa 5 julkisen talouden rahoitustasapainon perusura on johdettu luvussa 2 esitetystä julkisen talouden arvioista ja tämän muistion makrotaloudellisista ennusteista. Valtiontalouden arviot on johdettu kehyspäätökseen sisältyvästä menojen tasosta. Perusuran lisäksi kuviossa 5 on esitetty hitaamman talouskasvun ura sekä talouden kehitysura, jossa poliittisilla toimenpiteillä mahdollistetaan suotuisampi talouskehitys ja sitä kautta vahvempi julkisen talouden rahoitusasema.

Hitaamman talouskasvun vaikutusta julkisen talouden tasapainoon on havainnollistettu esimerkkilaskelmalla, jossa tuotannon kasvun on oletettu olevan vuosina 2008–2011 yhden prosenttiyksikön heikompi perusuraan nähden. BKT-kasvun ja julkisen talouden tasapainon välisen jouston arvioidaan olevan noin 0,5, jolloin BKT-kasvun muutos 1 prosenttiyksiköllä perusuraan nähden muuttaa julkisen talouden tasapainoa vuodessa noin 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen.⁶ Prosenttiyksikön muutos kokonaistuotannon kasvuvauhdissa kaudella 2008–2011 näkyisi julkisessa taloudessa ylijäämän alentumisena noin 3 prosentista vuonna 2007 lähelle yhtä prosenttia vuonna 2011.

Kestävyysvajeen poistaminen edellyttää, että talouskasvu on peruslaskelmaan nähden selvästi vahvempi, jolloin työllisyysaste voisi nousta 71 ½ prosenttiin. Jotta julkisen talouden rahoitusasemaa saataisiin vahvistettua kestävyysvajeen verran eli yksi prosenttiyksikkö suhteessa kokonaistuotantoon, tulisi talouskasvun olla keskimäärin 2,9 % vuosina 2007–2011 eli 0,5 prosenttiyksikköä peruslaskelmaa nopeampaa.

Kuvio 5. Julkisen talouden rahoitusjäämä peruslaskelmassa, korkeamman työllisyysasteen sekä heikomman talouskasvun tilanteessa, % kokonaistuotannosta



Peruslaskelmaa suotuisampi talouden kehitys edellyttää talouskasvua rajoittavien tekijöiden vähentymistä, joista yksi merkittävimmistä on korkea rakenteellinen työttömyys. Myönteisempi työllisyyskehitys voidaan saada aikaan, mikäli työvoiman tarjonta kasvaa tulevina vuosina peruslaskelmassa oletetun alentumisen sijaan. Peruslaskelmassa työvoiman tarjonnan oletetaan alentuvan yhteensä 13 000

⁶ OECD:n arvioiden mukaan koko Suomen julkistalouden jousto BKT:n kasvun suhteen on 0,5.

henkilöllä vuosina 2007–2011, kun suotuisammassa kehityksessä tarjonta vahvistuu vajaalla 30 000 henkilöllä.

Tuottavuuden kasvun kehittyessä peruslaskelman mukaisesti työllisyys kasvaa suotuisammassa urassa vuosina 2007-2011 yhteensä 80 000 henkilöllä, jolloin työllisyysaste nousee 71 ½ prosenttiin vuonna 2011. Työllisyysaste on tällöin peruslaskelmaan nähden lähes 2 prosenttiyksikköä vahvempi. Työttömyys alenee käytetyillä oletuksilla työvoiman tarjonnasta vajaaseen 5 ½ prosenttiin vuonna 2011, mikä on vähemmän kuin peruslaskelmassa ja matalampi kuin rakenteellista työttömyyttä koskevat arviot.

71 ½ prosentin työllisyyden urassa kestävyysvaje poistuisi, mutta aidon finanssipolitiikan liikkumavaran syntyminen edellyttäisi vieläkin voimakkaampaa talouskasvua. Työllisyysasteen nousu esimerkiksi 75 prosenttiin puolestaan edellyttäisi, että työvoiman tarjontaa on pystyttävä lisäämään edelleen ja työttömyyttä on voitava alentaa. Peruslaskelman mukaisella tuottavuuskehityksellä tämä tarkoittaisi selvästi peruslaskelmaa voimakkaampaa, keskimäärin 4,1 prosentin talouskasvua. Julkisen talouden tasapaino olisi tällöin peruslaskelmaan nähden 3 ½ prosenttiyksikköä vahvempi vuonna 2011, jolloin aitoa finanssipoliittista liikkumavaraa olisi noin 2 ½ % kokonaistuotantoon nähden eli noin 5 mrd. euroa.

3.4 Talouspoliittisia haasteita

Työvoimapolitiikka

Rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmien lieventäminen tulevat olemaan kehyskaudella keskeisimpiä talouspolitiikan haasteita. Työllisyysasteen pysyvä kohottaminen edesauttaisi ns. kestävyysvajeen umpeen kuromista ja loisi näin liikkumavaraa finanssipolitiikkaan.

Vuoden 2006 alussa toteutettu työmarkkinatukiudistus on työvoimapolitiikan aktivoimisessa avainasemassa. Keskeiset uudistuksen osat ovat työttömän perusturvan passiiviosan kustannusvastuun ulottaminen kuntiin ja työttömille lisätyt velvoitteet osallistua aktiivitoimenpiteisiin työttömyysturvan lakkaamisen uhalla.

Työvoimapolitiikassa tulisi edelleen lisätä määrärahojen käytön vaikuttavuutta. Merkittävä osa työttömille suunnatuista tukitoimista ei johda suoraan pysyvän työsuhteen muodostumiseen. Vaikka toimenpiteet ylläpitävät ja parantavat työttömien työllistymisedellytyksiä, myös niiden suorien vaikutuksien tehostamiseen on kiinnitettävä huomiota. Samalla on aktivointiastetta nostettava jotta rakenteellinen työttömyys saadaan vähenemään.

Palvelukeskusten toiminnan tehostaminen on avainkysymyksiä syrjäytymisuhan alaisten henkilöiden kuntouttamisessa työmarkkinoille. Tässä keskeistä on palvelukeskusten toimijaosapuolten välinen hyvä yhteispeli yksittäisen henkilön työmarkkinakelpoisuuden rakentamisessa.

Työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainottamiseen tarvitaan paitsi ammatillista myös alueellista liikkuvuutta yhä enemmän. Kun osaavaa työvoimaa ei välttämättä ole saatavissa pelkästään kotimaasta, on työperusteisen maahanmuuton merkitys monien toimialojen työvoiman saatavuudelle selvästi lisääntymässä. Kasvukeskusten työvoimaniukkuuksien vähentäminen edellyttää myös järkevää asuntopolitiikkaa.

Asuntopolitiikka

Kysyntää määrällisesti ja laadullisesti vastaavan asuntotarjonnan turvaaminen on asuntopolitiikan keskeinen haaste, jotta asumiskustannusten kehitystä voidaan hillitä ja työvoiman alueellisen liikkuvuuden mahdollisuuksia lisätä. Vaikeimpana rajoittavana tekijänä on riittämätön asuntotonttien kaavoitus, joka on johtanut asuntorakentamisen hidastumiseen, tonttihintojen nousukierteeseen ja varsinkin pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen hallitsemattomaan hajautumiseen.

Asuntopolitiikassa tarvitaan ennen kaikkea kuntien kaavoitustoiminnan aktivoimista. Kunnat vastaavat kaavoituksesta, mutta valtio voi osaltaan - lähinnä lainsäädännöllisin keinoin - nopeuttaa kaavoitusta. Vaikka syksyllä 2007 hyväksytyt maankäyttö- ja rakennuslain muutos on jo merkittävä, on kuitenkin syytä varautua siihen, että kuntien vastuuta riittävästä asuntotonttien kaavoituksesta on lainsäädännöllisin keinoin muutettava vieläkin velvoittavammaksi. Valtion tulee edelleen nopeuttaa asuntokäyttöön soveltuvien maiden kaavoittamista yhteistyössä kuntien kanssa.

Asuntokysynnän suuntauduttua lisääntyvästi omistusasumiseen vuokra-asuntojen saatavuus on tuntuvasti parantunut. ARA-vuokra-asuntoja on tyhjillään myös kasvavilla alueilla, ja valtion laina- ja takausriskien hallinta alkaa muodostaa vaikeutuvan haasteen. Samalla Valtion asuntorahaston (ARA) merkitys muuttuvilla asuntomarkkinoilla on vähentynyt.

Julkisen talouden kiristyessä muodostuu asumistukijärjestelmässä haasteeksi tuen tehokkaan ja tarveperusteisen kohdentumisen turvaaminen. Myös muita asumiseen kohdennettuja tukia, avustuksia ja veroja sekä niiden mitoitusta ja tarpeellisuutta on tarkasteltava muuttuvan toimintaympäristön näkökulmasta.

Hyödykemarkkinoiden toimivuus

Markkinoiden hyvä toimivuus on tärkeää talouden suoritus- ja uudistuskäyvälle. Suomessa kansalaisten ostovoima on vanhojen EU-maiden joukossa heikoimpia, muun muassa korkean hintatason vuoksi. Vaikka kilpailu on Suomessa kiristynyt 1990- ja 2000-luvulla, hintataso ja katteet ovat edelleen korkeat suhteessa muihin OECD-maihin. Lisäksi talouttamme rasittaa eräiden lohkojen, erityisesti monien palvelualojen ja julkisen sektorin, hidas tuottavuuskehitys. Matala tuottavuus ja korkea hintataso ovat erityisen ongelmallisia globalisaation edetessä. Toimivan kilpailun puute myös vähentää yritysten kannusteita innovoida ja uudistua.

Suomessa on pulaa kasvuyrityksistä. Merkittävimmät tuottavuus- ja työllisyysvaikutukset tulevat kasvua tavoittelevista ja siinä onnistuvista yrityksistä. Pääomamarkkinoiden puutteet liittyvät selvimmin aloittaviin ja kasvuhakuisiin yrityksiin. Tulevien kasvuyritysten toimintaan liittyvien markkinapuutteiden poistaminen on tärkeää. Myös talouden uudistumiskyvyn ja innovatiivisuuden kannalta olisi eduksi, jos useampi yrittäjyydestä kiinnostunut pääsisi kokeilemaan ideansa kantavuutta. Viime vuosina yrittäjyyden edistämiseksi tehdyt toimet ovat tässä suhteessa olleet askelia oikeaan suuntaan.

Julkiset palvelujärjestelmät

Edellytykset vastata ikäsidonnaisten menojen kasvupaineisiin vahvistuvat merkittävästi, kun julkisen sektorin tuottavuutta ja tehokkuutta kyetään parantamaan. Tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävät uudistukset vievät kuitenkin aikaa. Pidemmän aikavälin menokehityksen kannalta onkin ratkaisevaa, kuinka ripeästi onnistutaan käynnistämään toteuttamaan sellaisia palvelutuotannon rakenteita ja toimintamalleja koskevia uudistuksia, jotka tehostavat kestäväällä tavalla julkissektorin toimintoja ja säästävät henkilötöitä työvaltaisissa palveluissa. Tässä kuntarakenneuudistus ja sen eteneminen ovat tärkeässä asemassa.

Peruspalveluiden kustannushallinnassa ovat avainasemassa palveluinnovaatiot, joissa hyödynnetään tehokkaasti uusinta teknologiaa sekä tätä tukevat rakenne- ja toimintamalliuudistukset. Toimintojen tehostaminen on keino saada käytettävissä olevilla voimavaroilla enemmän hyvinvointia.

Palvelutuotannon heikkoon tuottavuuteen vaikuttavat palvelujen työvaltaisuus, teknologian tehoton hyödyntäminen, jäykät ja pirstoutuneet rakenteet ja toimintatavat, kilpailun puute sekä ohjaus-, johtamis- ja kannustejärjestelmien puutteet. Tulevissa palvelurakenneuudistuksissa tulisi korostua vahvasti palvelutuotannon tehostaminen sekä järjestämis- ja tuotantovastuiden kehittäminen.

Valtionhallinnossa ja myös joissakin kunnissa on saavutettu tuntuvia tehostamishyötyjä palvelutoimintojen kokoamisella, liikelaitostamisella ja palvelujen siirtämisellä asiakas- ja markkinatietien piiriin. Vastaavia myönteisiä tuloksia on saatu aikaan kehityshankkeissa, joissa tieto- ja viestintäteknikan käyttöönotto on yhdistetty onnistuneesti organisointi- ja toimintatapauudistuksiin.

Tulonsiirtojen ja palvelujärjestelmien uudistaminen ja yhteensovittaminen

Monikanavainen, osittaisuudistuksin kehitetty hyvinvointipalvelujen ja sosiaaliturvan rahoitusjärjestelmä mahdollistaa kustannusten ja vastuun siirtelyn organisaatiolta toiselle. Palvelujärjestelmien ja sosiaaliturvan yhteensopivuuden puutteet aiheuttavat kansalaisille hyvinvointitappioita, heikentävät toimintojen vaikuttavuutta sekä aiheuttavat yhteiskunnalle tarpeettomia kustannuksia. Koska hyvinvointipalvelujen käyttäjämäärät ja menopaineet kasvavat, myös hoito-, hoiva- ja etuusjärjestelmien yhteensovittamisen ja rakenteellisten uudistusten tarpeet kasvavat. Tulonsiirtojen ja palvelujärjestelmien tulisikin entistä paremmin tukea toisiaan.

Innovaatiopolitiikka

Talouden kasvun ja kilpailukyvyn kannalta innovaatiopolitiikka⁷ on avainasemassa. T&k panostukset ja suuri innovaatioiden määrä eivät näy riittävästi uusina kaupallistettuina innovaatioina, kasvuyrityksinä ja työpaikkoina. Kehyspäätöksen mukaan valtion t&k-rahoitusta lisätään tulevina vuosina 5 prosentin vuotuisella kasvulla t&k-valtuuksissa.

Pieni maa ei pysty kilpailemaan tieteellis-teknisillä innovaatioilla laajalla rintamalla. Siksi onkin tärkeää keskittyä kilpailukyvyn, talouskasvun ja julkisen talouden kestävyuden kannalta keskeisiin yhteiskunnallisiin, taloudellisiin ja teknologisiin innovaatiohaasteisiin. Kansainvälinen verkottuminen edistää innovaatioiden soveltamista ja luo pohjaa innovatiivisen yritystoiminnan alkuvaiheen yksityisen rahoitusjärjestelmän kehittymiselle. Myös julkisen sektorin toimijoiden rooleja ja vastuita saattaa olla tarpeen selkeyttää innovaatiotoiminnan vaikuttavuuden parantamiseksi.

Tiede- ja teknologianeuvosto on ehdottanut viittä osaamiskeskittymää uudenaikaisiksi koordinoitaviksi. Ne olisivat energia ja ympäristö, metallituotteet ja koneenrakennus, metsäklusteri, terveys- ja hyvinvointi sekä tieto- ja viestintäteollisuus ja -palvelut. Elintarvikealan tutkimus- ja kehitystyön yhteistyövalmistelut ovat vireillä. Julkisen palvelujärjestelmän uudistamisessa on avainasemassa tiede- ja teknologianeuvoston kaavailema terveys- ja hyvinvointisektorin innovaatiotoiminta sekä innovaatioiden tehokas hyödyntäminen.

Ilmastonmuutokseen liittyvät tekijät

Ilmastonmuutokseen liittyvät tekijät todennäköisesti muuttavat kansainvälistä taloudellista toimintaympäristöä. Ilmastonmuutosta hidastavat toimet voivat Euroopan komission arvioiden mukaan jo vuoteen 2020 mennessä hidastaa EU:ssa kansantuotteen kasvuvauhtia 0,2 prosenttiyksiköllä vuodessa. Ilmastonmuutoksesta ja siihen sopeutumisesta aiheutuu etenkin kehittyvissä maissa pitkällä aikavälillä mittavia taloudellisia haittoja ja kustannuksia. Suomessakin ilmastonmuutosta hidastavat toimet saattavat vaikuttaa talouden kasvuedellytyksiin ja tällä voi olla vaikutuksia myös julkisen talouden kestävyteen. Ongelmallinen tilanne syntyy jos EU:ssa tehdään yksipuolisia päästöjen vähentämispäätöksiä ilman laajaa kansainvälistä sitoutumista. Tällöin kasvaa riski tuotannon siirtymisestä maihin jotka ovat päästörajoitteiden ulkopuolella. Ilmastonmuutoksesta aiheutuvat menopaineet kohdistuvat lähinnä niihin tutkimus- ja kehittämismäärärahoihin, jotka edesauttavat siirtymistä vähemmän hiilidioksidia tuottavaan talouteen ja sopeutumista haitallisiin vaikutuksiin.

⁷ Kansallisella innovaatiojärjestelmällä tarkoitetaan kokonaisuutta, jonka muodostavat uuden tiedon ja osaamisen tuottajat, niiden hyödyntäjät sekä näiden välisiä vuorovaikutus- ja verkostosuhteita.

3.5 Julkisen talouden tuottavuus

Peruspalvelujen kysynnän kasvun ja lisääntyvien menopaineiden hallinta on tärkeää sekä koko talouden kasvumahdollisuuksien että julkisen talouden rahoituksen kestävyys turvaamisen kannalta. Tuottavuutta parantamalla voidaan lievittää julkisen talouden menopaineita. Tuottavuudessa on kysymys muun muassa siitä, kuinka työt kuntien ja valtion palveluyksiköissä organisoidaan, kuinka niitä johdetaan ja kuinka osataan hyödyntää uutta teknologiaa ja yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Oikein toteutettuna tuottavuuden paraneminen keventää myös työpaineita.

Julkisessa toiminnassa työskentelee kansantalouden tilinpidon mukaan yhteensä 608 000 henkeä, noin 25 % työllisestä työvoimasta. Tästä kolme neljäsosaa on kuntien palveluksessa ja neljäsosa valtion palveluksessa.

Julkisen palvelutuotannon tuottavuus parantui laman jälkeisen tiukan menopolitiikan ansiosta viime vuosikymmenen loppupuolelle saakka, joskin melko hitaasti. Käytettävissä olevien tilastotietojen mukaan vuosikymmenen lopulla ja 2000-luvun alkuvuosina tuottavuus kuitenkin heikkeni selvästi, joskin sekä valtion että kuntasektorin tuottavuus parani hieman vuodesta 2004 vuoteen 2005. Voimavarojen lisääminen ei siis näytä johtaneen palvelumäärän vastaavaan kasvuun vaan myös yksikkökustannusten kohoamiseen. Kustannusten nousu on johtunut sekä uusista tehtävistä, palvelujen laatutason kehittämisestä sekä erilaisista kehittämishankkeista sekä palkkauskustannusten kohoamisesta.

Taulukko 3. Eräiden julkisten palveluiden tuottavuus, muutos edellisestä vuodesta, prosenttia

	Menot ¹⁾ v. 2005 mrd. euroa	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Valtio:							
Kokonaistuottavuus:	10,3	-0,7	+2,8	-1,4	-2,1	-0,0	1,0
Kuntayhteisöt:							
Kuntien kokonaistuottavuus	21,5	-1,8	-3,1	-2,0	-1,4	-1,0	1,0
- Koulutuspalvelut	7,2	-1,3	-1,3	-1,1	-1,4	-0,6	1,0
- Terveystuotopalvelut	7,3		-3,2	-2,8	-1,8	-1,4	1,6
- Sosiaalipalvelut	7,0	-2,7	-5,3	-1,9	-0,5	-0,8	0,1

Lähde: Tilastokeskus

1) Valtion kulutusmenot kansantalouden tilinpidon mukaan, kuntien toimintamenot kuntien talous- ja toimintatilaston mukaan

3.5.1 Kunta- ja palvelurakennemuutoksella kyettävä nostamaan tuottavuutta

Hallituksen tavoitteena on julkisten palvelujen tuottavuuden kasvu. Kuntasektorin vastuulla olevien peruspalveluiden tuotantoa pyritään tehostamaan ensisijaisesti kunta- ja palvelurakennemuutoksella, 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 tai edes ylläpitämään tuottavuuden tasoa. Kustannusten jatkuvan kasvun dilemma näkyy siten, että toiminnan muutokset johtavat lähes poikkeuksetta kustannusten kasvuun, eikä toiminnan supistaminenkaan johda kustannusten vähenemiseen. Jatkossa palvelutarpeen kasvu, työvoiman tarjonnan väheneminen ja kuntahenkilökunnan eläkkeelle siirtyminen edelleen voimistavat palvelujen suhteellista kallistumista.

Ostopalveluiden lisääminenkin ei nykyrakenteessa näytä parantavan tuottavuutta. Tämä voi johtua siitä, että ostopalveluita ei toteuteta markkinaolosuhteita riittävästi hyödyntäen ja että ostopalveluita lisätään työvoima- ja muun resurssipulan sanelemana äkillisenä pakkotoimenpiteenä eikä suunnitelluna osana kunnan pidemmän ajan palvelu- ja hankintastrategiaa.

Nykyisen kunnallisen palvelutuotannon ongelma ei ole niinkään riittämättömissä resursseissa, vaan rakenteissa, toimintaperiaatteissa, organisaatioissa ja työtavoissa. Eläkepoistuma avaa osaltaan mahdollisuuksia toimintojen rationalisointiin sekä henkilöstön kohdentamisen sosiaali- ja terveystoimeen, joissa lisätyövoiman tarve on suurin.

Kunnan tehtävät liittyvät kiinteästi yhteen kuntarakennetta koskevan kysymyksen kanssa. Suomessa tilanne on siinä mielessä ainutlaatuinen, että samalla kun kunnilla on poikkeuksellisen laajat palveluvelvoitteet sekä perustuslain suoma autonomia ja verotusoikeus, kuntakoko vaihtelee jyrkästi. Esimerkiksi 130 asukkaan Sottungalla on periaatteessa samat lakisääteiset palveluvelvoitteet kuin yli 500 000 asukkaan Helsingillä. Lisäksi Suomi on poikkeuksellisen harvaan asuttu maa moniin muihin maihin verrattuna.

Epäyhtenäinen kuntarakenne yhdessä maamme eri alueiden välillä vallitsevien suurten taloudellisten erojen kanssa vaikeuttaa sekä rahoituksellisten että toiminnallisten edellytysten järjestämistä peruspalveluiden vakaalle ja tasapuoliselle saatavuudelle. Kuntien omat tulot ja veropohjat vaihtelevat paljon, samoin kuntien kyky ja valmiudet keskinäiseen yhteistyöhön.

Toiminnan laadun ja tehokkuuden vaihtelu on suurinta pienissä yksiköissä, jotka ovat haavoittuvimpia henkilöstön poissaoloille ja saatavuusongelmille. Väestön ikääntyminen ja muuttoliike aiheuttavat eniten ongelmia juuri pienimmille ja taloudellisesti heikoimmille kunnille. Työllisyyden heikkeneminen on keskittynyt asukasluvultaan keskimääräistä pienempiin kuntiin. On vaarana, että taloudellisen liikumavaran erot jatkavat kasvuaan ja palvelujen tuotantoedellytykset edelleen heikkenevät.

Kunnallisten palveluiden kysynnän kasvu, vaatimustason nousu ja uuden teknologian lisääntyvä käyttö lisäävät nopeasti kustannuspaineita. Tämä koettelee erityisesti kuntia, jotka eivät omilla päätöksillään pysty riittävästi vaikuttamaan toimintamenojensa kehitykseen. Jos kuntien taloudellinen tilanne jatkaa kehitystään viime vuosien osoittamalla tavalla, palvelujen tuotantoedellytykset heikkenevät entisestään erityisesti kunnissa, joissa on heikko vuosikate, alijäämäinen talous ja suuri velkataakka.

Kunnallisten palvelumenojen kasvua ei ole mahdollista pysäyttää, mutta menojen kasvuvauhtiin voidaan vaikuttaa. Yksistään kuntaliitoksilla ei saada merkittäviä kustannussäästöjä, jos toimintaorganisaatioita ei samalla kehitetä. Kuntien edellytykset selvitä kasvavista menopaineista paranevat oleellisesti, jos uudistuksilla kyetään parantamaan kustannustehokkuutta. Olisi tärkeää, että tehokkuudeltaan heikoimmat kunnat omaksuisivat hyvin toimivien kuntien parhaimpia toimintatapoja ja siten järjestäisivät ja tuottaisivat palveluja tehokkaammin. Kunnissa olisikin syytä arvioida aktiivisesti tehottomuutta aiheuttavia tekijöitä ja puuttua niihin.

3.5.2 Toimenpiteet valtionhallinnon tuottavuuden parantamiseksi kehyskaudella

Tavoitteet ja toimenpiteet

Hallitusohjelmassa, valtiontalouden kehyspäätöksissä ja vuosittaisissa hallituksen strategia-asiakirjoissa linjattu tuottavuusohjelma koskee koko julkista sektoria. Valtionhallinnon osalta ohjelmaa toteutetaan osana kehys- ja budjettiprosessia.

Hallitus päätti kehyspäätöksessään 23.3.2006 valtionhallinnon tuottavuusohjelman tavoitteista ja antoi talouspoliittisen ministerivaliokunnan tehtäväksi käsitellä toimenpidelinjaa sekä seurata ohjelman toteuttamista. Kehyskauden 2007-2011 henkilöstötarpeen vähenemistavoite on 9 645 henkilötyövuotta ja valtiontalouden kehysten tasolla oleva säästövaikutus 190 milj. euroa vuoden 2011 tasolla. Vuoden 2007 toimenpiteiden jälkeen, kehyskaudella 2008-2011 tuottavuutta lisäävät toimenpiteet pienentävät henkilöstötarvetta yhteensä noin 8 500 henkilötyövuodella. Vastaavasti henkilöstön luonnollisen poistuman arvioidaan kehyskaudella 2008-2011 olevan noin 23 000 henkilöä, josta varsinaiselle vanhuuseläkkeelle siirtyy 12 000. Kehyskauden henkilötyövuosivähennykset ja vastaava määrärahojen väheneminen on sisällytetty kehyspäätökseen.

Tuottavuuden parantamisella saavutettavat säästöt on otettu kehyksessä huomioon siten, että keskimäärin puolet kohdennetaan uudelleen valtiontalouden tasolla ja toinen puoli on sisällytetty tuottavuutta parantavan hallinnonalan kehykseen mm. käytettäväksi tuottavuusinvestointeihin, mukaan lukien hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja henkilöstön palkitsemisen kehittämistä koskevat toimenpiteet. Tämän lisäksi kehykseen on sisällytetty mittavien tuottavuutta lisäävien hankkeiden edellyttämiä määrärahoja siten, että keskeisten tuottavuutta lisäävien hankkeiden toteuttaminen varmistuu.

Kehittämistoimet jakaantuvat toisaalta kunkin ministeriön ja viraston perustehtävien toteutustapaa koskeviin hankkeisiin sekä koko valtionhallinnon kattaviin, kaikkia organisaatioita koskeviin hankkeisiin.

Taulukko 4. Tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden vaikutukset henkilöstötarpeeseen 23.3.2006 kehyspäätöksessä sekä vuoden 2007 talousarviossa todetut henkilöstön määrän muutokset

Hallinnonala	Tuottavuusohjelman mukaiset htv-vähennykset 2007–2011	Htv-muutokset talousarviossa 2007
VNK	-22 ^{*)}	21
UM	-133	0
OM	-720	-50
SM	-960	-110
PLM	-1860	-410
VM	-1630	-190
OPM	-1300	0
MMM	-580	-60
LVM	-480	-100
KTM	-700	10
STM	-340	0
TM	-380	-50
YM	-250	-40
Hallinnonaloittain kohdentamattomat	-290	
Yhteensä	-9645	-979

^{*)} josta 11 VNK:sta ja 11 muilta hallinnonaloilta

Valtionhallinnon konserniohjausta ja konsernipalveluja tehostetaan

Koko valtionhallinnon tuloksellisuutta ja voimavarojen käytön tehokkuutta lisätään kehyskaudella kokoamalla konsernimaisia ohjaus- ja palvelutehtäviä ja järjestämällä ne siten, että toteutustapa palvelee sekä koko valtionhallinnon että yksittäisten virastojen ja laitosten perustehtävien tuloksellisuutta ja tehokkuutta.

Valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien siirtäminen palvelukeskusmallilla toteutettavaksi on aloitettu. Neljä yhtä tai useampaa hallinnonala palvelevaa palvelukeskusta on jo toiminnassa ja viides, korkeakouluja palveleva, aloittaa toimintansa 2008. Kehyskauden aikana toteutus kattaa kaikki virastot ja laitokset. Tavoitteena on, että koko tehtäväalan tehokkuus lisääntyy vähintään 30 prosentilla kehyskauden aikana. Tavoitteet henkilöstö- ja määräraha vaikutuksineen sisältyvät kunkin hallinnonalan kehyksiin.

Valtion IT-toimintojen konsernimainen kehittäminen on aloitettu valtioneuvoston 15.6.2006 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti. Periaatepäätöstä toteutetaan viidellä kehittämisohjelmalla, jotka ovat

asiakaslähtöiset sähköiset palvelut, yhteentoimivuus, yhteiset tietojärjestelmät, yhtenäinen perustietotekniikka ja tietoturvallisuus. Uudistuksen tavoitteena on yhtenäistää koko valtionhallinnon IT-toiminnan arkkitehtuuria, infrastruktuuria ja tukitoimintojen tietojärjestelmiä, lisätä kaikkien tietojärjestelmien teknistä ja sisällöllistä yhteentoimivuutta sekä parantaa tietoturvaa. Tämä laaja-alainen uudistustyö edellyttää kehyskaudella keskitettyjä kehittämispanostuksia, jotka toisaalla tuovat myöhemmin tuottavuushyötyjä viranomaisten toimintaan. Tuottavuushyödyt näkyvät palvelujen laadun lisäksi toiminnan kokonaiskustannusten ja henkilöstömäärätarpeen alenemisena, joskin säästöjen realisoituminen alkaa vasta kehyskauden lopulla. IT-palveluyksikön toiminta käynnistyy osittain vuonna 2008, ja se on lopullisesti toiminnassa vuonna 2009.

Ministeriöiden kehusehdotuksiin sisältyy n. 130 merkittävää tietojärjestelmäohjelmaa. Noin kolme viidesosaa näistä hankkeista liittyy viranomaisten ydintoiminnan kehittämiseen, yksi viidesosa perustietotekniikan ja infrastruktuurin ja yksi viidesosa tukitoimintojen tietojärjestelmien kehittämiseen. Ehdotettujen yksittäisten hankkeiden kustannukset vaihtelevat 1,1 milj. aina noin 103 milj. euroon.

Osa hankkeista liittyy tuottavuusohjelman edellyttämiin ministeriöiden toimenpiteisiin. Valtaosa myös muista hankkeista edistää viranomaisten tai laajemmin hallinnon tuottavuuden parantamista joko palvelutasoa parantamalla tai vähentämällä toiminnan arvioituja kustannuksia. Vain muutama hanke on ns. korvausinvestointi.

Kehyskaudella jatketaan toimenpiteitä valtionhallinnon hankintatoimen kehittämiseksi sekä lisätään tavanomaisten hankintojen keskitettyä kilpailuttamista ja yhteishankintayksikön kilpailuttamien sopimusten käyttöä. Kartoitetaan soveltuvia hankinta-alueita, joissa yhteishankinnan hyödyntämisellä voidaan edelleen tehostaa hankintatoimea ja sen toimintatapoja. Hankintojen suorittamista ja ohjeistamista tuetaan mm. laatimalla hankintakäsikirja ja sopimusmalleja.

Osana voimavarojen käytön tehostamista parannetaan virastojen ja laitosten työympäristöjä valtion toimitilastrategian mukaisesti siten, että tilat tukevat toimintaa kustannustehokkaasti ja valtion kokonaisuus ja toiminnan yhteiskuntavastuullisuus varmistetaan. Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä painottuu valtion itse tarvitsemien toimitilapalvelujen hankinta ja tuottaminen. Kehyskaudella jatketaan valtion kiinteistöhallinnon ja kiinteistöpalvelujen kokoamista ja tehostamista, jossa seuraavana on valmisteilla rajavartiolaitoksen kiinteistöhallinto.

Hallinnonalojen tuottavuushankkeet käynnissä

Ministeriöt ovat koonneet hallinnonalakohtaiset tuottavuusohjelmansa ja ministeriöiden tehtävänä on varmistaa, että kehyspäätöksen mukaiset henkilöstötarpeen sopeuttamiset perustuvat tuottavuutta pysyvästi lisääviin toimenpiteisiin. Tuottavuustoimenpiteiden kohdentamisessa otetaan huomioon eduskunnan ja hallituksen joihinkin tehtävälaihin kohdistamat laaja-alaiset kehittämissäpäätökset sekä se, että tuottavuustoimenpiteet eivät ole uhka palveluille vaan varmistavat niiden saatavuuden, laadun ja kehittämisen. Myös henkilöstöpoliittisten tavoitteiden toteutuminen varmistetaan. Tulosoikeudesta ja siinä käytettäviä tunnuslukuja ja mittareita, raportointia sekä tuottavuustilastointia ja –tutkimusta kehitetään tästä syystä edelleen. Kaikkien hallinnonalojen tuottavuustilastointi valmistuu v. 2008.

Kehyspäätöksen 23.3.2006 yhteydessä esiteltyt ja valmistellut hankkeet ja toimenpiteet ovat pääosin käynnistyneet hallinnonaloilla. Käynnistämällä tarkoitetaan tässä vähintään työryhmän tai hankkeen asettamista tai selvitystyön muuta käynnistämistä. Yksittäisiä hankkeita ja toimenpiteitä on kaikkiaan n. 150. Niistä noin puolet on jo toteutusvaiheessa.

Ministeriöiden tulee tarvittaessa täydentää omia tuottavuusohjelmia ja –toimenpiteitä siten, että niiden toteuttaminen johtaa 23.3.2006 kehyspäätöksen mukaiseen henkilöstötarpeen pienemiseen. Tarvittaessa ministeriöiden tulee tähän tavoitteeseen pääsemiseksi korjata hankkeiden tavoitteenasettelua ja käynnistää tai varautua käynnistämään uusia tuottavuutta lisääviä hankkeita. Ministeriöiden tehtävänä on varmistaa, että hallinnonalan henkilöstötarpeen pieneminen perustuu tuottavuutta lisääviin toiminnan, rakenteiden ja tietotekniikan käytön uudistuksiin.

Tuottavuus ja työntäjä- ja henkilöstöpolitiikka

Tuottavuusohjelmien toteuttamisessa sovelletaan valtioneuvoston 23.3.2006 tekemää muutostilanteiden henkilöstöjohtamista koskevaa periaatepäätöstä, joka on valmisteltu yhteistoiminnassa valtion henkilöstöjärjestöjen kanssa. Tuottavuusohjelmien toteuttaminen sovitetaan henkilöstön palvelussuhteiden turvaamisen, työn jatkuvuuden ja työolosuhteiden kehittymisen tavoitteisiin. Valtioneuvoston lähtökohtana on, että taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla tapahtuvat irtisanomiset voidaan välttää tässä periaatepäätöksessä mainittuja toimintatapoja noudattaen.

4 Kehyspäättös 2008–2011

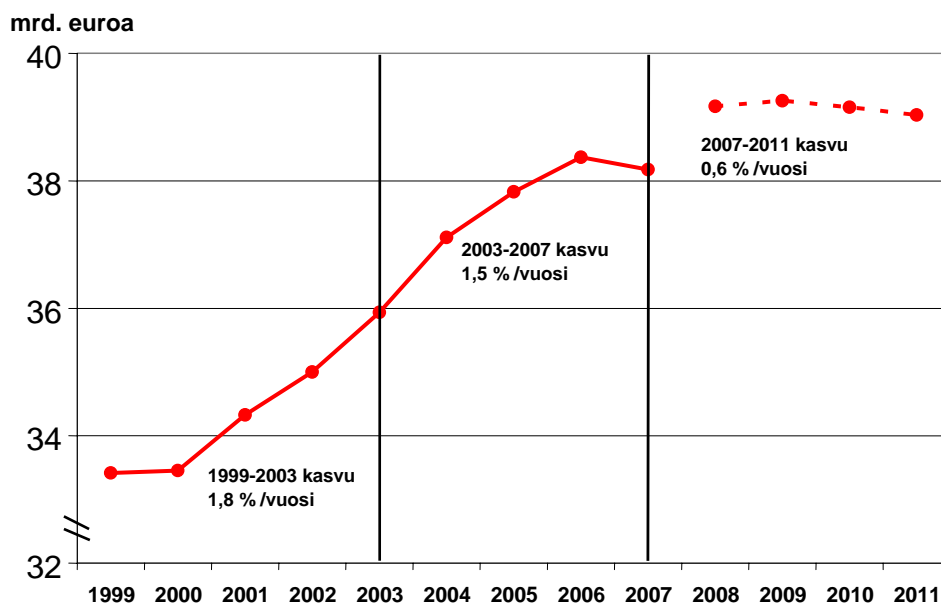
4.1 Kehykset hallinnonaloittain

4.1.1 Yleistä

Kehyspäättös ei sisällä uusia poliittisia linjauksia suhteessa vuoden 2006 kehyspäättökseen ja vuoden 2007 talousarvioon. Sen sijaan siinä on otettu huomioon pääministeri Vanhasen hallituksen tekemien päätösten vaikutukset tulevien vuosien menotason. Kehyspäättökseen tulisi muodostaa luotettava pohja seuraavan vaalikauden menojen arvioinnille mm. hallitusohjelmaneuvotteluissa. Kehyspäättökseen sisältyy sen vuoksi myös joitakin tasokorotuksia, joiden tavoitteena on ollut varmistaa asianmukaiset toimintaedellytykset seuraaviksi neljäksi vuodeksi. Tällaisia korotuksia on mm. tuomioistuinten toimintamenoissa, vankeinhoidossa sekä perustienpidossa ja perusradanpidossa.

Kehyspäättökseen mukaan perusmenot eli budjettitalouden menot ilman korkomenoja kasvavat kehyskaudella 2008–2011 keskimäärin noin 0,6 % vuodessa eli vertailukelpoisin perustein 38,8 mrd. eurosta vuonna 2007 39,7 mrd. euroon vuonna 2011. Nopein kasvu ajoittuu vuoteen 2008, jolloin hallinnonalojen menojen kasvu yltää vajaaseen 3 prosenttiin. Verrattain hidaskasvu vuosina 2008–2011 johtuu siitä, että tulevan vaalikauden menopaineita ei ole huomioitu.

Kuvio 6. Perusmenojen kehitys vuosina 1999-2011^{*)}



^{*)} 2008–2011 muuttumattoman politiikan mukainen menotaso arvioitu kehyspäättökseen pohjalta, talousarvion rakennemuutokset huomioitu.

Korkomenot mukaan lukien kehyspäättökseen mukaiset budjettitalouden menot ovat 42,2 mrd. euroa vuonna 2008 ja laskevat 41,9 mrd. euroon vuonna 2011. Hallinnonaloille vahvistetaan kehykset taulukon 5 mukaisesti.

Uusimuotoinen valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus tehdään ensimmäistä kertaa vuonna 2008. Se aiheuttaa valtionosuuksiin yhteensä 252 milj. euron tasokorotuksen vuonna 2008. Tarkistuksen suuruudessa otetaan huomioon rahoituksen riittävyys, lakisääteisten palveluiden kehittämistarpeet, voimassa oleva valtionosuusprosentti, peruspalvelujen kustannuskehitykseen vaikuttaneet tekijät, vallitseva valtion ja kuntien taloudellinen tilanne sekä tulevien vuosien näkymät ja haasteet. Vuodesta 2008 lähtien kustannustason muutos kompensoidaan täyttä indeksiä vastaavasti.

Vuoden 2006 kehyspäätöksessä kehyskauden valtionosuuksiin sisältyi korotuksena edellisen kustannustenjaon tarkistuksen viimeinen erä 185 milj. euroa. Tämän viimeisen erän maksamista aikaistettiin vuoteen 2007 toteuttamalla se verojärjestelmän kautta kunnallisverotuksen ansiotulovähennyistä pienentämällä. Vuoden 2006 kehyspäätökseen verrattuna kehyskauden menotaso on siten alentunut 185 milj. eurolla.

Edellisten ja nykyisen hallituksen päättämistä keskeneräisistä liikennehankkeista aiheutuu kehyskaudelle yhteensä 1,69 mrd. euron rahoitusvelvoitteet. Liikennehankkeiden määrärahat yli kaksinkertaisetuvat vuoden 2007 247 milj. eurosta 521 milj. euroon vuonna 2008, ja laskevat vuosina 2010–2011 noin 300 milj. euroon. Lisäksi aloitetuista liikennehankkeista arvioidaan aiheutuvan määrärahatarpeita vuoden 2011 jälkeen yhteensä 735 milj. euroa. Näihin sisältyvät vaalikaudella eduskunnassa hyväksytyt 18 uutta liikennehanketta sekä lisäksi määrärahavaraukset seuraavan vaalikauden päätöksille Lusi–Mikkeli-tien parantamiseen, länsimetron rakentamisen valtionapuun, Kehäradan rakentamiseen sekä Talvivaaran kaivoksen radan rakentamiseen. Vuosille 2010 ja 2011 on varattu yhteensä 115 milj. euroa myöhemmin nimettäville hankkeille.

Tuottavuuden toimenpideohjelman toteutusta jatketaan. Kehyskaudella 2008–2011 jää toteutettavaksi tuottavuutta lisääviä toimenpiteitä siten, että ne pienentävät henkilöstötarvetta yhteensä noin 8 500 henkilötyövuodella. Vastaavasti henkilöstön luonnollisen poistuman arvioidaan kehyskaudella 2008–2011 olevan noin 23 000 henkilöä, josta varsinaiselle vanhuuseläkkeelle siirtyy 12 000. Kehyskauden henkilötyövuosivähennykset ja vastaava määrärahatarpeen väheneminen on sisällytetty hallinnonalojen kehyksiin.

Valtionvelan korkomenojen on vuosina 2008–2011 arvioitu laskevan 2,4 mrd. eurosta 2,1 mrd. euroon, koska valtionvelkaa oletetaan vähennettävän budjettitalouden ylijäämien verran 1,0 mrd. euroa vuonna 2008, 1,3 mrd. euroa vuonna 2009, 1,7 mrd. euroa vuonna 2010 ja 2,2 mrd. euroa vuonna 2011. Jos menotaso nousee kehyspäätöstä korkeammaksi tai tulokehitys on arvioitua heikompi, velkaa ei voida vähentää näin paljon ja korkomenot kasvavat nyt arvioidusta.

Taulukko 5. Valtiontalouden kehykset hallinnonaloittain vuosina 2008-2011, milj. euroa vuoden 2008 hinta- ja kustannustasossa

Hallinnonala	2008	2009	2010	2011
23. Valtioneuvosto	53	55	51	54
24. Ulkoasiainministeriö	1 093	1 143	1 201	1 301
25. Oikeusministeriö	712	722	707	717
26. Sisäasiainministeriö	1 677	1 715	1 739	1 699
27. Puolustusministeriö	2 333	2 370	2 356	2 358
28. Valtiovarainministeriö	6 340	6 499	6 478	6 442
29. Opetusministeriö	6 708	6 659	6 658	6 635
30. Maa- ja metsätalousministeriö	2 708	2 682	2 716	2 707
31. Liikenne- ja viestintäministeriö	2 077	2 143	1 916	1 836
32. Kauppa- ja teollisuusministeriö	1 065	1 023	1 036	1 063
33. Sosiaali- ja terveysministeriö	12 214	12 180	12 197	12 233
34. Työministeriö	1 967	1 890	1 950	1 879
35. Ympäristöministeriö	742	703	679	665
36. Valtionvelan korot	2 358	2 323	2 316	2 124
Valtiontalouden kehykset yhteensä*	42 180	42 257	42 160	41 878

* Pääluokat 21 ja 22 sisältyvät loppusummaan.

Kehyspäätöksen hintatasotarkistukset sekä rakennemuutokset

Kehyspäätös vuosille 2008–2011 on laadittu vuoden 2008 hinta- ja kustannustasossa. Osa kehyksen menoista, kuten esim. kehitysyhteistyömenot on sisällytetty jo aiempiin kehyspäätöksiin käypähintai-

sina, jolloin niihin sisältyy arvio kustannustason noususta. Muilta osin kehyskauden menotaso on tarkistettu arvioidun hinta- ja kustannustason nousun perusteella.

Hintatason tarkistuksessa on käytetty korjaustekijöinä vuodelle 2008 ennakoitua 1,4 prosentin kuluttajahintojen ja 1,0 prosentin kotimarkkinoiden perushintaindeksin nousua sekä 2,0 prosentin rakennuskustannusten kohoamista. Sekä TEL- että KEL-indeksien arvioidaan kohoavan 1,2 % vuonna 2008. Kuntien valtionosuuksiin on tehty arvioitua täyttä kustannustason nousua vastaava 2,5 prosentin korotus. Uusien palkkausjärjestelmien käyttöönotto lisää palkkausmenoja yhteensä noin 28 milj. euroa vuonna 2008 vuoden 2007 talousarvioon nähden. Menotasoon ei ole sisällytetty arviota vuoden 2007 syksyllä mahdollisesti sovittavan tulopoliittisen kokonaisratkaisun palkkavaikutuksista. Maaliskuun 2006 kehyspäätöksen menotasoon verrattuna hintatasokorjaus vuodelle 2008 on yhteensä 472 milj. euroa, josta 340 milj. euroa on lakisääteisten menojen hintatason tarkistusta ja 93 milj. euroa vuoden 2007 menopohjan tarkentumisesta aiheutuvaa.

Edelliseen kehyspäätökseen verrattuna menotaso korottaa 74 milj. eurolla energiaverotuen budjetointitavan tekninen muutos, jossa siirryttiin tuen bruttobudjetointiin vuoden 2007 talousarvion yhteydessä.

Hinta- ja kustannustasokorjaukset yhdessä rakennemuutosten ja muiden teknisten tarkistusten kanssa nostavat vuosien 2008–2011 menojen kokonaistaso 546 milj. euroa keväällä 2006 päätetystä.

4.1.2 Hallinnonalakohtaiset linjaukset

Tässä luvussa kuvataan kehyspäätöksessä päätettyjen keskeisimpien asioiden ja toimenpiteiden taustaja eri hallinnaloilla.

Valtioneuvoston kanslian kehyksessä puolue toiminnan tukemiseen sisältyy vuodelle 2008 kertaluonteinen 1,3 milj. euron määräraha kunnallisvaalien järjestämiseksi ja vuodelle 2011 kertaluonteinen 2,6 milj. euron määräraha eduskuntavaalien järjestämiseksi. Lisäksi vuodelle 2009 sisältyy kertaluonteinen 1,9 milj. euron määräraha kansalaisaktiivisuuden lisäämiseksi Euroopan parlamentin Suomen edustajien vaaleissa.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalalla kehyspäätöksessä on otettu huomioon Suomen Etyjpuheenjohtajuuden vuonna 2008 ulkoasiainhallinnolle asettamat lisäresurssitarpeet. Euroopan parlamentin Suomen edustajien vaalien tiedotustoimintaan on varattu 0,1 milj. euroa vuonna 2009. Pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuusrahaston lisärahoitukseen varataan kehyskaudella yhteensä 2 milj. euroa.

Rauhanturvaamistoiminnan ja siviilikriisinhallinnan määrärahoissa on otettu huomioon valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon linjaukset. Rauhanturvaamistoimintaan on varattu ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön pääluokissa yhteensä 103 milj. euroa vuosittain. Talousarvioehdotuksissa varataan kehysten puitteissa sekä rauhanturvaamistoimintaan että siviilikriisinhallintaan riittävän suuruinen määräraha käyttösuunnitelman ns. varalla-kohtaan.

Valtioneuvoston vahvistaman kehityspoliittisen ohjelman keskeisiä tavoitteita ovat johdonmukaisuuden edistäminen sekä kehitysyhteistyön laadun ja vaikuttavuuden parantaminen yhdenmukaistamalla toimintatapoja ja keskittämällä tukea. Hallitus on sitoutunut luomaan sellaisen sisällöllisen, laadullisen ja hallinnollisen pohjan, että kehitysyhteistyömäärärahojen kasvattamista voidaan jatkaa. Valtioneuvoston kehyspäätöksessä on varauduttu kehitysyhteistyömäärärahojen noin 340 milj. euron kasvuun vuosina 2007–2011 siten, että ne kaikki pääluokat huomioon ottaen ovat vuonna 2008 yhteensä 848 milj. euroa (0,47 % bruttokansantulosta) ja kasvavat 1 088 milj. euroon (0,55 % BKTL:sta) vuonna 2011. Edelliseen kehyspäätökseen verrattuna varsinaiset kehitysyhteistyömäärärahat kasvavat vuonna 2008 noin 45 milj. euroa ja vuonna 2011 noin 35 milj. euroa BKTL-arvion nousun johdosta.

Oikeusministeriön hallinnonalalla toteutetaan kehyskaudella lukuisia rakenteellisia uudistuksia, joilla parannetaan viranomaisten toimintakykyä ja tuottavuutta. Muutoksenhaku kiinteistöjen kirjaamis-

asioissa ja riidattomien saatavien käsittely keskitetään harvempiin käräjäoikeuksiin. Käräjäoikeuksien yksikkökokoja, toimintakykyä ja tuottavuutta lisätään vähentämällä niiden määrää. Syyttäjä- ja ulosotto-organisaatiota uudistetaan hallintoa keventämällä ja yksiköiden lukumäärää karsimalla. Samanlaisesti vireillä olevat käräjäoikeusverkoston sekä syyttäjä- ja poliisipiirien uudelleen järjestelyt yhteensovitetään keskenään.

Tuomioistuimien toiminnan tehostamiseksi ajanmukaistetaan toimitiloja ja tietoteknistä varustusta. Toimitilamenoihin on vuosina 2009–2011 varattu 0,7–2,4 milj. euroa vuodessa ja sähköisen tuomiorekisterin perustamiseen vuosina 2008–2010 0,4–0,9 milj. euroa vuodessa. Muutoksenhakuvaiheen käsittelyn kehittämistä jatketaan, jotta se palvelisi mahdollisimman hyvin todellista oikeusturvatarvetta. Keskeisiä toimenpiteitä ovat muutoksenhakulupa valitettaessa käräjäoikeudesta hovioikeuteen, ohivalitus ja ennakkoratkaisumenettely. Oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseksi ja kustannusten alentamiseksi kevennetään menettelyjä tuomioistuimissa mm. riita-asioiden sovittelulla ja lisäämällä kirjallista menettelyä vähäisissä rikosasioissa.

Hallintolainkäytössä lisätään hallinnollisia oikaisukeinoja, edistetään niiden käyttöä ja joustavoitetaan hallinto-oikeuksien kokoonpanovaatimuksia sekä muutenkin kehitetään muutoksenhakumenettelyä siten, että se palvelee mahdollisimman hyvin todellista oikeusturvan tarvetta. Merkittävien maankäyttö- ja rakennuslakia koskevien valitusten, turvapaikka-asioiden ja sosiaaliasioiden sekä kilpailu- ja hankinta-asioiden joutuisaa käsittelyä painotetaan. Muiden tuomioistuinten toimintamenojen tasokorotus on 3 milj. euroa verrattuna vuoden 2007 talousarvioon.

Rikosasioissa edistetään valtakunnalliseksi laajennetun sovittelun käyttöä sekä tiivistetään poliisin ja syyttäjän välistä esitutkintayhteistyötä. Työtä rikosasioiden käsittelyketjun saumattoman toiminnan varmistamiseksi jatketaan ja sekä syyttäjien että tuomioistuimien edellytyksiä laajojen rikosasioiden joutuisaan käsittelyyn parannetaan. Syyttäjälaitoksen toimintamenoissa on 1,5 milj. euron tasokorotus verrattuna vuoden 2007 talousarvioon.

Vuonna 2006 toteutettuun vankeinhoitolaitoksen organisaatiomuutokseen liittyen sekä ottaen huomioon vankeinhoitolaitoksen hallinnon ja talouden tilaa ja kehittämistarpeita koskevat selvitysmiehen ehdotukset jatketaan toimenpiteitä taloudellisuuden lisäämiseksi sekä hallinnon selkeyttämiseksi ja keventämiseksi. Toimintamenojärärahoiden tasokorotus on keskimäärin 4,5 milj. euroa verrattuna vuoden 2007 talousarvioon.

Seuraamusjärjestelmän osalta toteutetaan toimenpiteitä, joilla viime vuosiin voimakkaana jatkunut vankimäärän kasvu saadaan taittumaan 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 väestötietojärjestelmän henkilötieto-osuuden toimintavarmuuden turvaamiseksi normaali- ja poikkeusoloissa varataan kehyskaudella yhteensä noin 5 milj. euroa järjestelmän vaatimiin investointeihin. Viranomaisradioverkon ylläpitoon varataan kehyskaudella 5 milj. euroa vuosittain. Rajavartiolaitoksen ilma- ja vartioalusten hankintaan varataan kehyskaudella yhteensä noin 23 milj. euroa painopisteen ollessa helikopterihankinnoissa. Vuoden 2008 alusta Rajavartiolaitoksen kiinteistövarallisuus siirretään Senaatti-kiinteistöjen omistajahallintaan. Kehyskaudella toteutetaan tuottavuusohjelmaan liittyen poliisipiiriuudistus sovittaen se yhteen muun muassa käräjäoikeusverkostouudistuksen kanssa. Poliisin toimintamenoihin varataan 1,5 milj. euron lisäys vuodelle 2008 vastavalmistuneiden poliisien työllistämiseen. Lisäksi kehyskaudella on varattu lisärahoitusta kihlakunnanvirastojen, poliisin, hätäkeskuslaitoksen ja rajavartiolaitoksen toimitilamenoihin. Maakunnan kehittämisraha ja Kainuun kehittämisraha pidetään vuoden 2007 tasolla.

Tuottavuusohjelman mukaisesti perustetaan vuonna 2008 sisäasiainhallinnon tietohallinnon palvelukeskus nykyisen Poliisin tietohallintokeskuksen pohjalta. Henkilöstöä siirrettäisiin keskukseseen niin, että kokonaishenkilötyövuosimäärä vuonna 2011 olisi noin 250 henkilötyövuotta. Alkuvaiheessa hallinnon eri momenteilta siirrettäisiin virastojen toimintamomenteilta myös tarvittavat määrät

rahat, jotka palautettaisiin myöhemmin takaisin virastojen momenteille siinä yhteydessä kun toiminta siirtyy maksulliseksi.

Kuntien yhdistymisiä tuetaan kunta- ja palvelurakennemuutostukseen liittyen mittavilla avustuksilla, joiden arvioidaan olevan kehyskaudella keskimäärin 77 milj. euroa vuodessa. Näistä avustuksista keskimäärin 21 milj. euroa on korvausta yhdistymisten aiheuttamista laskennallisten valtionosuuksien vähenemisestä. Kuntien harkinnanvaraisiin avustuksiin osoitettu määräraha alenee vuonna 2008 7 milj. eurolla ja jatkovuosina 2,5 milj. eurolla kunakin.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen edellyttämät muutokset tehdään eri hallinnonalojen toimintaa koskevaan lainsäädäntöön. Tavoitteena on, että lainsäädännön muutokset tulevat voimaan viimeistään vuoden 2009 alusta. Paras-hankkeen toimeenpanoon varataan vuositasolla 0,4 milj. euron lisäys vuoteen 2010 asti.

Puolustusministeriön hallinnonalan menokehysiin on tehty valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon 2004 perustuva noin 7,7 milj. euron laskennallinen kustannustasotarkistus vuoden 2007 hintatasoon. Kustannustasotarkistusta tarkistetaan vuoden 2008 aikana, kun julkisten menojen hintaindeksin puolustusministeriön alaindeksin pisteluku edelliseltä vuodelta on varmistunut. Puolustushallinnon kiinteistömuutostukseen ei ehdoteta lisärahoitusta. Polttoaineiden hinnannousun vuoksi menokehysiin on lisätty vuosittaisena tasokorotuksena 7 milj. euroa. Arvioon palataan, jos hintataso muuttuu olennaisesti. Sotilaallisen kriisinhallinnan (rauhanturvaamistoiminnan) määrärahojen mitoituksessa on lähdetty valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004:n mukaisesta tasosta. Talousarvioehdotuksissa varataan kehysten puitteissa riittävän suuruinen määräraha sotilaallisen kriisinhallinnan käyttösuunnitelman ns. varalla-kohtaan.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla vuonna 2008 eläkemenojen arvioidaan olevan 3,4 mrd. euroa. Kehyskauden 2008–2011 laskelmissa valtion eläkemenojen reaalikasvu on keskimäärin 2,5 % vuodessa.

Vuonna 2008 EU-maksujen arvioidaan olevan 1 589 milj. euroa, mikä on 212 milj. euroa vähemmän kuin edellisessä kehyspäätöksessä. Vuosina 2009–2011 EU-maksut ovat 1 792, 1 690 ja 1 670 milj. euroa. EU-maksujen taso kehyskaudella on arvioitu Eurooppa-neuvoston 17.12.2005 hyväksymien rahoituskehysten pohjalta. Omien varojen päätöksen viivästyminen merkitsee Suomen osalta pienempiä maksuja vuonna 2008. Uuden päätöksen on oletettu tulevan takautuvasti voimaan vuonna 2009, jolloin maksut nousevat tästä johtuen 150 milj. euroa. Laskelmissa on varauduttu siihen, että EU-budjetin maksutukset ovat vuosina 2007–2011 noin 1 % EU:n yhteenlasketusta bruttokansantulosta ja että Suomen maksuosuus on 1,6 %.

Valtion IT-strategian toimeenpanoon osoitetaan n. 15 milj. euroa vuosittain. Lisäksi valtionhallinnon keskeisiin tietojärjestelmähankkeisiin varataan vuosittain 25 milj. euroa, jota myöhemmillä päätöksillä voidaan osoittaa eri pääluokkiin. Tuottavuuden edistämiseen osoitetaan 10 milj. euroa vuodelle 2010.

Opetusministeriön hallinnonalalla Suomen Akatemian tutkimusmäärärahojen valtuustason kehitys tarkistetaan yhdensuuntaiseksi Teknologian kehittämiskeskuksen valtuuksien nousun kanssa. Tämän mukaisesti Akatemian valtuudet nousevat 5 % vuosittain vuodesta 2006 alkaen. Vuoden 2007 kertaluontoista ylimääräistä lisäystä ei kuitenkaan oteta huomioon jatkovuosien valtuuksia määriteltäessä. Kehyspäätös ei sisällä lisäyksiä yliopistojen toimintamäärärahoihin kehyskaudella.

Veikkausvoittovarojen tuloutustavoitetta asetettaessa on erityistä huomiota kiinnitetty siihen, että Veikkaus Oy kykenisi turvaamaan asemansa myös pidemmällä aikavälillä. Veikkaus Oy:n tuoton arvioidaan kasvavan 1½ % vuosittain.

Sähköisen arkistointijärjestelmän suunnittelua, perustamista ja toimintaa varten osoitetaan Kansallisarkistolle kehyskaudella yhteensä 2,3 milj. euroa. Suomen elokuva-arkiston yhteyteen perustettavan radio- ja televisioarkiston tarpeisiin osoitetaan vuodesta 2008 alkaen kehyskaudella yhteensä 4,8 milj.

euroa. Lisäksi elokuva-arkiston yhteyteen perustetaan kansallinen audiovisuaalinen arkisto, jota vuodesta 2009 alkaen rahoitetaan kehyskaudella yhteensä 3 milj. eurolla. Kulttuuriperinnön digitointia varten osoitetaan erillisrahoitusta kehyskaudella yhteensä 9 milj. euroa. Merimuseon kalustamiseen varataan 1,3 milj. euroa vuonna 2008.

Opetusministeriön hallinnonalan kaikkien valtionosuuksien arvioidaan alenevan kehyskaudella 2008–2011 noin 36 milj. eurolla. Tämä johtuu erityisesti perusopetuksen ja lukioiden oppilasmäärien selvästä pienenemisestä. Kunnille korvattavien aamu- ja iltapäivätoiminnan ohjaustuntien lisääminen kolmesta neljään tuntiin lisää valtionosuuksia noin 9 milj. eurolla vuositasolla. Kuntien valtionosuuksia kasvattaa hallituskauden alkuun lain mukaan ajoittuva uusimuotoinen valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus, joka lisää opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksia 26,3 milj. euroa vuositasolla.

Oppisopimusmuotoiseen lisäkoulutukseen otettavan oppilasmäärän lisääminen valtion vuoden 2007 talousarvion yhteydessä päätetyllä tavalla kasvattaa määrärahaa yli 9 milj. eurolla vuodessa verrattuna edelliseen kehyspäätökseen.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan kehyksiin on sisällytetty uutta kautta 2007–2013 koskevien EU-ohjelmien menot niin maaseudun, maatalouden kuin kalataloudenkin osalta. Maaseutuelinkeinotoiminnan kerkotukimenoissa on huomioitu yleinen kerkotason nousu ja lainakannan kasvu. Kerkotukilainojen myöntämisvaltuus on 250 milj. euroa vuosittain.

Maatilatalouden kehittämisrahastolle on jätetty investointiavustushakemuksia merkittävästi sen rahoitusmahdollisuudet ylittävä määrä vuonna 2006, ja hakemuspaineen ennakoidaan jatkuvan vuonna 2007. Tästä aiheutuvaa rahaston lisäpääomitarvetta ei ole vielä voitu lopullisesti arvioida.

Metsätalouden tuet ovat nykytasollaan. Kehyspäätöksessä ei ole otettu huomioon metsäsektorin tulevaisuuden katsauksessa ehdotettuja määrärahalisäyksiä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla. Metsäntutkimuslaitoksen tutkimusalueiden, opetusmetsien ja suojelualueiden hallinnan siirto Metsähallitukselle on tarkoitus toteuttaa vuoden 2008 talousarviossa. Hallinnan siirron vaikutuksia ei ole otettu huomioon tässä kehyspäätöksessä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla vaalikauden aikana tehdyistä uusien liikennehankkeiden päätöksistä aiheutuu yhteensä 2 364 milj. euron määrärahatarpeet (pl. alv), joista päättyvälle vaalikaudelle kohdistuu 196 milj. euroa ja seuraaville vaalikausille vuodesta 2008 lukien yhteensä 2 168 milj. euroa. Näihin sisältyvät vaalikaudella eduskunnassa hyväksytyt 18 uutta liikennehanketta sekä lisäksi määrärahavaraukset seuraavan vaalikauden päätöksille Lusi–Mikkeli-tien parantamiseen, länsimetron rakentamisen valtionapuun, Kehäradan rakentamiseen sekä Talvivaaran kaivoksen radan rakentamiseen. Määrärahojen lopulliseen ajoitukseen ja tasoon otetaan kantaa normaaliin tapaan vuosittaisissa budjettipäätöksissä, kuten muidenkin liikennehankkeiden kanssa menetellään. Lisäksi vuosille 2010 ja 2011 on varattu yhteensä 115 milj. euroa myöhemmin nimettäville hankkeille.

Liikennehankkeiden määräraha, joka on 247 milj. euroa vuonna 2007, nousee 521 milj. euroon vuonna 2008, 529 milj. euroon vuonna 2009, 352 milj. euroon vuonna 2010 ja 291 milj. euroon vuonna 2011. Lisäksi edellä mainituista hankkeista arvioidaan aiheutuvan määrärahatarpeita vuoden 2011 jälkeen yhteensä 735 milj. euroa.

Perustienpidon ja perusradanpidon määrärahojen tasoa on nostettu siten, että ne vastaavat vuosien 2005–2006 lisätalousarvioilla ja kertaluonteisilla määrärahoilla korotettuja määrärahatasoja.

Juna- ja linja-autoliikenteen tuen tasoa on nostettu 3 milj. eurolla. Suomalaisten televisio- ja radio-ohjelmien lähettämistä ulkomaille tuetaan uudella 2 milj. euron määrärahalla. Ilmatieteen laitoksen säätutkien uusimiseen on varattu kehyskaudella yhteensä 2,6 milj. euroa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla hallituksen tavoitteena on lisätä julkisia tutkimus- ja kehittämisvaroja 5–7 prosentilla vuosittain. Tavoitteena on myös, että yritykset lisäävät tuntuvasti panostustaan tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan, mihin yrityksiä kannustetaan julkisen rahoituksen avulla. Kehyspäätökseen sisältyy 5 prosentin vuosittainen kasvu t&k-valtuuksissa. Tekesin valtuudet nousevat kehyskaudella 17–27 milj. euroa vuodessa eli yht. 93 milj. euroa vuoden 2007 talousarvion tasoon verrattuna. Valtuudet ovat 558 milj. euroa vuonna 2011. Lisätyistä valtuuksista rahoitetaan Suomen osallistuminen Euroopan unionin Artemis-yhteisaloitteeseen kehyskaudella. Korotetuista valtuuksista rahoitetaan myös toisen sukupolven biopolttoaineiden kehitysohjelmaa. Lisäksi kehyskaudelle varataan erillinen yhteensä 10 milj. euron investointiavustusvaltuus toisen sukupolven biopolttoaineiden koelaitoshankkeisiin.

Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen perusrahoitus kasvaa 5 % eli noin 4 milj. euroa vuodessa, ja kasvu on yhteensä 16 milj. euroa vuoden 2007 talousarvion tasoon verrattuna. Rahoituksen suuntaamisessa painotetaan palvelualojen innovatiivisuuden ja tuottavuuden kohentamista sekä jalostusteollisuuden toimintaedellytysten turvaamista. Tietotekniikan ja immateriaalioikeuksien hyödyntämistä liiketoiminnassa laajennetaan.

Yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tukemisen valtuus pidetään kehyskaudella vuoden 2007 talousarvion tasolla eli 22,7 milj. eurossa, josta 10 milj. euroa varataan äkillisten rakennemuutosalueiden investointeihin. Voimassa olevan lain mukaan alueellinen kuljetustuki lakkaa vuoden 2007 jälkeen.

Perusedellytyksiä elinkeinotoiminnalle muodostaa myös energiapolitiikka, jota ohjaa keskeisesti syksyllä 2005 selontekona eduskunnalle annettu energia- ja ilmastostrategia. Tavoitteena on turvata energian hankinta kilpailukykyiseen hintaan ja samalla täyttää kansainvälisten ympäristövaatimusten asettamat velvoitteet. Valtio hyödyntää Kioton pöytäkirjan mekanismeja hankkimalla päästöyksiköitä, jolloin Suomen sallittu päästömäärä vuosille 2008–2012 nousee 10 milj. tonnilla. Kioton mekanismien käyttöä koskeva valtuus on 15 milj. euroa sekä vuonna 2008 että vuonna 2009.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan määrärahat lisääntyvät kokonaisuudessaan noin 500 milj. eurolla eli runsaalla 4 prosentilla vuonna 2008 vuoden 2007 tasoon verrattuna. Kehyskauden vuosina ei tapahdu olennaista muutosta menojen tasossa. Nykyisen hallituksen tekemien päätösten mukaisesti kuntien kalleusluokitusuudistuksesta aiheutuu sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa vuonna 2008 yhteensä 132,3 milj. euron lisäykset, joista suurin osa eli 114,1 milj. euroa kohdistuu kansaneläkevakuutukseen.

Vuonna 2008 toteutuvan kansaneläke-, vammais- sekä eläkkeensaajien asumistukilainsäädännön uudistuksen johdosta aiheutuu keskimäärin vajaat 5 milj. euroa lisäkustannuksia vuosina 2008–2011 vuoteen 2007 verrattuna. Ulkomailla asuvien sairaanhoidosta Suomessa aiheutuvat kustannukset korvataan kunnille 1.1.2008 lukien valtion varoista. Valtion kustannukset lisääntyvät arviolta 7 milj. euroa, mutta kunnille maksettavia valtionosuuksia alennetaan vastaavasti. Yrittäjien perheenjäsenten työttömyysturva-oikeuden muutos aiheuttaa vuositasolla 8 milj. euron lisäkustannukset työttömyysturvaan kehyskaudella. Influenssarokoteohjelman laajentamiseen koskemaan 6-36 kuukauden ikäisiä lapsia varataan 0,6 milj. euroa vuositasolla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisen käsittelyjärjestelmän sekä sähköisen lääkemääräysjärjestelmän toteutus jatkuu. Potilastietojen valtakunnallisen sähköisen arkistopalvelun sekä reseptitietokannan toteuttajana on Kela ja terveydenhuollon ammattivarmennepalvelujen toteuttajana terveydenhuollon oikeusturvakeskus. Stakes vastaa tietojärjestelmissä vaadittavien koodistojen ja luokitusten ylläpidosta.

Kunnille maksettavat sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet kasvavat kehyskaudella yhteensä 476 milj. euroa. Lisäyksestä merkittävin osa aiheutuu lain mukaan vuodelle 2008 ajoittuvasta valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaon tarkistuksesta, joka lisää valtionosuuksia 226 milj. euroa. Valtionosuuksissa on otettu huomioon täysimääräinen indeksikorotus 114 milj. euroa. Lisäksi valtionosuu-

det kasvavat lakisääteisesti asukasmäärän ja ikärakenteen muutoksen johdosta yhteensä 155 milj. euroa. Lääkärikoulutukseen maksettavat korvaukset (EVO) kasvavat kehyskaudella vuosittain 5 milj. eurolla. Aikaisempien päätösten perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet lisääntyvät lastensuojelulain kokonaisuudistuksesta johtuen 7,4 milj. eurolla vuonna 2008 ja mammografiaseulontojen laajenemisesta johtuen keskimäärin 0,7 milj. eurolla vuosittain. Terveydenhuollon kehittämishankkeisiin määrääjäksi osoitettu erillinen määräraha poistuu kokonaan vuonna 2008.

Raha-automaattiyhdistyksen tuoton arvioidaan kehyskaudella kasvavan 2 milj. euroa vuodessa eli puolet vuoden 2006 kehyspäätöksessä arvioidusta.

Työministeriön hallinnonalalla keskitytään erityisesti rakennetyöttömyyden purkamiseen, syrjäytymisen ehkäisyyn ja osaavan työvoiman saatavuuden varmistamiseen. Työllistämistoimien määrärahoja lisätään edellisestä kehyspäätöksestä vuoden 2007 talousarvion käsittelyn yhteydessä päätetyn mukaisesti. Ns. TUPO2-työryhmän ehdottamiin aktiivitoimenpiteisiin ja työvoiman liikkuvuutta edistäviin toimiin lisätään määrärahoja n. 21 milj. euroa vuoden 2007 talousarvioon verrattuna. Pakolais- ja siirtolaispolitiikan määrärahojen mitoitus alennetaan edellisestä kehyspäätöksestä turvapaikanhakijoiden määrän alentumisen ja vastaanottokeskusverkoston sopeuttamisen vuoksi. Äkillisiin rakennemuutoksiin ja muutosturvaan varaudutaan samansuuruisin määrärahoihin ja valtuuksiin kuin vuoden 2007 talousarviossa.

Ympäristöministeriön määrärahat ovat pääosin aiemmalla kehystasolla, myös ympäristötöiden (9,0 milj. euroa) ja ministeriön toimintamenomomentille sisältyvän kehittämis- ja suunnittelumäärärahan (n. 6,5 milj. euroa) osalta. Kehyksiin sisältyy varoja vedenalaisen meriluonnon monimuotoisuuden inventointiohjelmaa (VELMU) sekä valtiolle hankittujen luonnonsuojelualueiden perustamissäädösten valmisteluun tähtäävää projektia varten.

Loppumääräraha merivoimien käyttöön tulevan uuden öljyntorjunnan valmiuksia parantavan monitoimialuksen hankintaan sisältyy ympäristöministeriön kehykseen aiemmin sovitulla tavalla. Ympäristövahinkojen torjunta-alusten käyttö- ja ylläpitomenoihin varataan 0,3 milj. euron lisäys vuositasona. Öljyjätetmaksun korotus ja sen lisätuoton mahdollistamat määrärahat sisältyvät kehyksiin.

Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden edistämishojelman (METSO) jatkamiseen on kehyksissä varauduttu noin 15 milj. eurolla vuodessa yhdistetyllä luonnonsuojelualueiden korvaus- ja hankintamomentilla pitäen määrärahojen yhteismitoitus aiemmalla kehystasolla. Kun ohjelman jatkosta lopullisesti päätetään vuoden 2007 syksyllä, määrärahasta voidaan tarvittava osuus siirtää muille momenteille ja hallinnonaloille, kuten maa- ja metsätalousministeriön käyttöön.

Ikääntyminen vaikuttaa myös asumistukijärjestelmien työnjakoon eläkeläisten kuuluessa valtaosin eläkeläisten asumistukijärjestelmän piiriin. Yleisen asumistuen menokehitystä arvioitaessa on otettu huomioon kehysten taloudellisten taustaennusteiden mukainen työllisyyden kehitysura, jonka toteutuessa yleisen asumistuen piirissä arvioidaan olevan vuonna 2011 noin 135 000 asuntokuntaa eli noin 270 000 henkilöä. Tukiperusteet on otettu huomioon vuodelle 2007 päätetyn mukaisina, ja tuettavia enimmäisasumismenoja on ennakoitu korotettavan kiinteistö- ja asumiskustannusten nousua vastaavasti, jolloin keskimääräinen kuukausituki kasvaa.

Korjausavustusmäärärahat on otettu huomioon vuoden 2007 talousarviossa päätetyn mukaisina.

4.2 Keskeiset menopaineet seuraavalla vaalikaudella

Monille hallinnonaloille kohdistuu huomattavia menopaineita seuraavan vaalikauden aikana. Nämä menopaineet eivät vielä juurikaan aiheudu väestön ikääntymisestä vaan ovat suurimmaksi osaltaan luonteeltaan pikemminkin kehittämishankkeita. Hallinnonalojen kehysehdotuksiin sisältyneet määrärahalisäykset ylittävät kehyspäätöksen tason 2 mrd. eurolla vuonna 2011. Ministeriöiden kehysehdotuksiin kuuluneiden kehittämishankkeiden lisäksi on monella hallinnonalalla tiedossa myös muita

asiakokonaisuuksia, joiden toteutuminen lisäisi tuntuvasti menoja, mutta joista ei vielä ole esitetty numeerisia arvioita.

Menopaineita aiheutuu sekä mahdollisista etujen parannuksista (mm. opiskelijoiden opintososiaaliset edut, lapsiperheiden ja pienten eläkkeiden varassa elävien tuet ja työmarkkinatuki) kuin myös palvelujen kehittämisestä (mm. vanhusten ja vammaisten palvelut). Lisäksi merkittäviä menopaineita liittyy kehitysyhteistyöhön, liikennehankkeisiin, yliopistojen perusrahoitukseen ja maatilatalouden kehittämisrahaston maksuvalmiuden parantamiseen. Useammalla hallinnonalalla on suunniteltu lukuisia tietotekniikka- ja toimitilahankkeita, joiden toteutuminen aiheuttaisi suuria menoja.

Seuraavassa kuvataan hallinnonaloittain tiedossa olevia kehyskaudelle sijoituvia keskeisiä menopaineita, joita ei ole sisällytetty kehyspäätökseen.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalalla merkittävimmät menopaineet kohdistuvat kehitysyhteistyömäärärahoihin.

Oikeusministeriön hallinnonalalla oikeuslaitoksen, vankeinhoidon, rikosvahinkokorvausten ja josain määrin myös syyttäjälaitoksen määräraharahatarvetta on jouduttu toistuvasti kattamaan lisätalousarvioilla. Kehyspäätöksessä on näiden osalta tehty tasokorotuksia asianmukaisten toimintaedellytysten varmistamiseksi. Hallinnonalan lisämenopaineet liittyvät keskeisesti jo käynnissä olevien hankkeiden nopeuttamiseen ja tukemiseen sekä kehittämishankkeisiin, joiden tavoitteena on palvelukyvyyn ja -tason parantaminen.

Kehyskaudella menopaineita saattaa aiheutua oikeuslaitoksen rakennemuutoksen toteuttamiseen liittyvistä tietojärjestelmä- ja toimitilamenoista. Oikeuslaitoksen rakenneuudistuksen yhteydessä on tarkoitus vastaavasti karsia syyttäjälaitoksen toimipaikkaverkostoa, mikä myös aiheuttaa kehyskaudella menopaineita tietojärjestelmä- ja toimitilamenoihin. Kehittämistoimet liittyen oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentämiseksi saattavat myös aiheuttaa paineita lisärahoitukseen.

Vuonna 2002 aloitetun vankeinhoidon toimitilojen kehittämisohjelman toteutus on vielä kesken. Toteutetut investointihankkeet ovat aiheuttaneet arvioitua suurempia menoja ja samalla ohjelmaa varten budjetoituja lisäyksiä on jouduttu osin kohdentamaan muun toiminnan rahoittamiseen, minkä vuoksi investointiohjelman viimeisten hankkeiden osalta saattaa syntyä menopaineita. Vankeinhoidon tilannetta selvittänyt selvityshenkilö teki lukuisia vankeinhoidon hallintoon, ohjaukseen ja toiminnan järjestämiseen liittyviä ehdotuksia. Selvityshenkilö arvioi, että ehdotusten toteuttaminen vähentäisi vankeinhoidon vuotuisia menoja siirtymäkauden jälkeen merkittävästi. Ehdotusten aiheuttamien toimenpiteiden valmistelu on kesken. Voidaan arvioida, että kokonaisuutena uudistukset aiheuttaisivat siirtymäaikana 2008–2010 lisämenoja kehyspäätökseen nähden.

Rikosvahinkokorvausten viime aikoina toteutunut korvaustason kasvu on otettu huomioon kehyspäätöksessä, mutta on todennäköistä, että korvaustaso nousee jatkossakin ja korvaushakemusten määrä saattaa korvattavuuden laajentuessa kasvaa, mistä saattaa aiheutua menopaineita. Myös pitkään vireillä ollut kehittämistoimenpide liittyen oikeuspoliittisen tutkimuksen vahvistamiseen muodostaa menopaineen kehyskaudelle.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla menopaineita kohdistuu lukuisiin tieto- ja tietojärjestelmä-hankkeisiin sekä toimitilahankkeisiin sisäasiainministeriön alaisissa virastoissa kuten rekisterihallinnossa, kihlakunnanvirastoissa, poliisitoimessa ja Rajavartiolaitoksessa.

Henkilöstöön liittyviä menopaineita aiheutuu muun muassa hätäkeskuspäivystäjien koulutuksen lisäämisestä ja pelastajakoulutuksen jatkamisesta tai lisäämisestä sekä laitoksen toiminnan varmistamisesta. Myös poliisien määrän ylläpitämisestä saattaa aiheutua menopaineita.

Lääkäri- ja pelastushelikopteritoiminnan rahoitus kuten myös lisäpanostukset VIRVE:n (Viranomaisradioverkko) toimintaan tuottavat menopaineita.

Maakuntien kehittämisrahan lisäämiseen kohdistuu menopaineita sitomattoman määrärahan lisäämiseen maakunnan liitoille, suurten kaupunkien kehittämishankkeista ja osaamiskeskusten rahoituksesta.

Menopaineita liittyy myös kuntien harkinnanvaraisiin avustuksiin ja holhoustoimen edunvalvontaan, tämän siirtyessä Paras-puitelain linjausten mukaisesti valtion rahoitettavaksi.

Puolustusministeriön hallinnonalalla menopaineita tuottaa puolustusmateriaalin tekninen kallistuminen ja sen elinjakson lyheneminen. Yhä teknisemmästä puolustuskalustosta aiheutuu menopaineita ylläpito- ja huoltomenoissa. Jos polttoaineiden hinnat nousevat nykyisestä hintatasostaan merkittävästi, merkitsee se lisäkustannuksia puolustusministeriön hallinnonalalle.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla aiheuttaa kehyskaudella menopaineita muun muassa matalapalkkatuen mahdollinen laajentaminen. Vuoden 2006 alusta käyttöön otettu matalapalkkatuki koskee yli 55-vuotiaita, mutta julkisuudessa on ehdotettu tuen laajentamista alle 25-vuotiaisiin.

Opetusministeriön hallinnonalalla suurimmat menopaineet liittyvät opiskelijoiden opintososiaalisiin etuihin. Opintorahaa on ehdotettu korotettavaksi 15 prosentilla. Myös opiskelijoiden opintorahaan vaikuttavia tuloarajoja on ehdotettu korotettavaksi.

Yliopistolaitoksen edessä olevasta rakenteellisesta tehostamisesta huolimatta perusrahoituksen korottamisohjelman jatkamiseen liittyy menopaineita. Yliopistojen rakenteelliseen tehostamiseen liittyvä palvelukeskushanke aiheuttanee myös menopaineita.

Määräaikaisen vuonna 2007 päättyvän Noste-ohjelman mahdolliseen jatkamiseen tai hyvien käytäntöjen tukemiseen liittyy menopaineita kehyskaudella. Ohjelman tuloksista tehtävä arviointi on meneillään.

Ammattikorkeakoulujen osalta menopaineita aiheuttaa ehdotettu ammattikorkeakouluverkon rakenteellisen kehittämisen vahvistaminen, jonka tavoitteena on parantaa koulutuksen ja t&k-toiminnan laatua, vahvistaa ammattikorkeakoulujen roolia alueellisen elinkeino- ja työelämän kehittäjinä sekä edistää ammattikorkeakoulujen kansainvälistä kilpailukykyä.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla menopaineita kohdistuu maatilatalouden kehittämisrahaston maksuvalmiuden parantamiseen sekä talousarviosta myönnettävään maaseutuelinkeinotoiminnan korkotukeen. Maatalouden rakennetukimenot, jotka suoritetaan maatilatalouden kehittämisrahastosta ja talousarvion korkotuki momentilta 30.20.49, ovat kasvaneet erittäin voimakkaasti. Tämä aiheutuu viljelijöiden investointitukihalukkuuden lisääntymisestä sekä erityisesti kotieläintalouden ja kasvihuoneviljelyn korkeasta investointitukitasosta, johon Suomi on vuosien 2004–2007 osalta sitoutunut liittymissopimuksen artiklan 141 soveltamista koskevassa ratkaisussa. Maatilatalouden kehittämisrahaston heikosta maksuvalmiudesta johtuen TE-keskuksissa on tällä hetkellä runsaasti käsittelemättömiä investointitukihakemuksia. Vuodelta 2006 siirtyi vuodelle 2007 noin 200 milj. euron investointitukihakemukset ja vuonna 2007 arvioidaan investointitukihakemuksia tulevan TE-keskuksiin jokseenkin saman verran kuin vuonna 2006, noin 220 milj. euron edestä. Täten investointitukihakemuksia siirtyy huomattava määrä vuodelle 2008, ellei MAKERA:n maksuvalmiutta merkittävästi paranneta.

Kansallinen metsäohjelma 2010 on tarkoitus tarkistaa siten, että valtioneuvosto voisi vuoden 2007 lopulla hyväksyä tarkistetun Kansallinen metsäohjelma 2015:n ja siihen kiinteästi liittyvän Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman (METSO) jatkoon. Metsäsektorin tulevaisuuskaatsauksen mukaan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla menopaineita kohdistuu metsien hoitoon, puun energiakäyttöön, metsäkeskusten valtionavustukseen sekä monimuotoisuuden suojeluun.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla liikenneväylärakentamiseen on aina kohdistunut menopaineita. Edellisten ja nykyisen hallituksen päättämistä keskeneräisistä liikennehankkeista jää

kehyskaudelle 1,65 mrd. euron rahoitusvelvoitteet. Näiden hankkeiden rahoitus painottuu erityisesti vuosiin 2008–2009, jonka jälkeen vasta tulee tilaa uusien hankkeiden rahoittamiseen. Paineet uusien hankkeiden käynnistämiseksi kehyskauden loppuvuosien osalta ovat ilmeiset. Kehyskauden 2008–2011 jälkeisille vuosille seuraa nyt jo päätetyistä liikennehankkeista 735 milj. euron rahoitusvelvoitteet. Lisäksi hankkeista aiheutuu arvonlisäveromenoja ja maa-alueiden hankintamenoja. Menopaineita kohdistuu myös yksityisteiden valtionapuun ja joukkoliikenteen tukeen.

Matkustaja-alusten miehistökustannusten tuen vakinaistaminen ja yhtenäistäminen on valmisteltavana. Nykyisten 55 miljoonaan euroon nousevien vero- ja suorien tukien muuttaminen pysyviksi merkitsisi noin 7 milj. euron painetta valtion menoihin vuonna 2011.

Kauppa ja teollisuusministeriön hallinnonalalla menopaineita aiheuttaa mahdollinen kuljetusten alueellisesta tukemisesta annetun lain jatkaminen. Laki päättyy vuoden 2007 lopussa.

Pk-yritysten kehittämispalvelutoiminnan pitäminen tyydyttävällä tasolla aiheuttaa menopaineita TE-keskusten määrärahoissa. Menopaine johtuu pääosin siitä, että ESR-rahoituksen osuus laskee lähes 40 % KTM:n osalta verrattuna edelliseen rakennerahastokauteen. Suomen Teollisuussijoituksen rahoitusta on esitetty lisättäväksi pääomasijoituksia varten. Esitystä perustellaan mm. valtion riskirahoitusyhtiön elinkeinopoliittisen tehtävän täyttämällä uusien innovatiivisten yritysten perustamisessa.

Tutkimus- ja kehitysmenoihin kohdistuu tiede- ja teknologianeuvoston kannanottojen mukainen menopaine. Muita kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla menopaineita aiheuttavia asiakokonaisuuksia ovat muun muassa Shanghain maailmannäyttely ja Yritys Suomi -portaalin ylläpito.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla kehyspäätökseen sisällyttämättömistä menopaineista on sairaanhoitovakuutuksen piirissä kiinnitettävä huomiota ensinnäkin lääkekorvausten nopean kasvun jatkumisen todennäköisyyteen ilman merkittäviä muutoksia korvausjärjestelmässä. Myös sairausvakuutuksen muiden etuuskien perusteiden ja rajausten sekä korvaustasojen tarkistamiseen on ilmennyt painetta. Edelleen hankkeita menoja lisääviin uudistuksiin liittyy äitiysavustus- ja adoptiotukeen, lapsiperheiden sekä pienen eläkkeen varassa elävien tukeen, apurahansaajien sosiaaliturvaan, sekä maatalousyrittäjien ja turkistarhaajien lomituspalveluihin. Rokoteohjelmien ja tartuntatautien valvonnan kehittämiseksi on esitetty määrärahalisäyksiä. Menojen lisäyspaineita saattaa kytkeytyä myös välityömarkkinoiden, tapaturmavakuutuslainsäädännön ja vuorotteluvapaajärjestelmän kehittämishankkeisiin.

Kuntien järjestämiin sosiaali- ja terveystalouteen kohdistuu monia menopaineita. Erityisistä kehittämispaineista nousee esiin vanhuspalvelujen henkilöstön lisääminen ja omaishoidon sekä vammais- ja vanhusten palvelujen kehittäminen mukaan lukien asumisen ja avustajajärjestelmä. Menopaineita kohdistuu myös pienten lasten hoito- ja varhaiskasvatusjärjestelmän kehittämiseen mukaan lukien lasten kotihoidon tuki ja osittainen hoitoraha. Muita kehittämispaineita ovat toimeentulotuen viivytyksetön käsittely ja toimeentulotukiasiakkaiden sosiaaliturvan arviointi sekä päihdeongelmaisten palvelujen tehostaminen. Menopaineita sisältyy myös erikoissairaanhoidon mukaisen valtion korvauksen korottamiseen lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksessa.

Työministeriön hallinnonalalla on kehyspäätöksessä lähdetty työvoimapolitiittisten määrärahojen mitoituksessa nykytasosta. Tämä johtaa työttömyysasteen alentuessa vaalikauden aikana aktivointiasteen nousuun. Menopaineita syntyy, jos aktivointiastetta halutaan lisätä tätä enemmän.

Siviilipalveluslain uudistamista selvittänyt työryhmä on ehdottanut siviilipalveluslain kokonaisuudistusta vuoden 2008 alusta lukien. Muun muassa uudistukseen liittyvä siviilipalvelusmiesten asuntokysymysten ratkaisu työryhmän ehdotuksen mukaisesti lisäisi valtion menoja.

Tulevalla hallituskaudella keskusteltaneen myös työmarkkinatuen tarveharkinnan poistosta ja työmarkkinatuen korottamisesta. Jos työmarkkinatukea korotetaan peruspäivärahaa korottamalla, tästä aiheutuu menopaineita sekä työministeriön että sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Myös työelämän kehittämisohjelman (TYKES) mahdolliseen laajentamiseen liittyy menopaineita.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla menopaineita aiheuttavat muun muassa ympäristötöiden määrä ja luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämiseen tähtäävä investointiohjelma (ns. VILMAT-ohjelma). Vuonna 2007 tehtävillä Etelä-Suomen metsien monimuotoisuutta koskevilla päätöksillä saattaa olla määrärahatarvetta korottavia vaikutuksia vuosina 2010 ja 2011.

Valvottavien kemikaalien määrän merkittävä lisääntyminen ja uudet menettelytavat edellyttävät lisäresursseja toimivaltaisille viranomaisille Suomen ympäristökeskukselle ja Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskukselle vuodesta 2008 eteenpäin.

Ikääntymisen siirtäessä menoja yleisestä asumistuesta eläkeläisten asumistukijärjestelmän vastuulle on noussut esille pyrkimys väljentää ja lisätä yleisen asumistuen menoja (asumistuen yksinkertaistaminen). Järjestelmämuutos vaatisi lisärahoitusta vähintään 100–150 milj. euroa vuodessa. Lisäksi ympäristöministeriön osalta menopaineita kohdistuu asuntojen korjausavustusten lisäämiseen.

Useita hallinnonaloja koskevia asiakokonaisuuksia, joista kehyskaudella aiheutuu menopaineita, ovat mm. mahdolliset muutokset sektoritutkimuksen painopistealueissa, jotka tuovat paineita eri hallinnonalojen tutkimuksen lisäämiseen (tai määrärahojen siirtämiseen tälle tutkimusalueelle), sekä valtion kriisijohtamisen kehittäminen ja vahvistaminen.

Rakennerahasto-ohjelmat on valmisteltu 2007 talousarvioesityksessä päätetyn valtion rahoitusosuuden mukaisesti (valtio-kunta-rahoitussuhde kokonaistasolla 75:25). Myös kehyspäätös perustuu tälle. Menopaineita aiheutuu, jos valtion rahoitusosuutta korotetaan talousarvioesityksessä päätetystä tasosta.

5 Valtiontalouden tulot ja tasapaino

5.1 Budjettitalouden tulot ja tasapaino

Tulojen kehitys hallituskaudella 2004–2007

Tammikuussa 2007 kehysvalmistelun yhteydessä päivitetyn tuloennusteen mukaan budjettitalouteen kertyisi tuloja vuosina 2004–2007 yhteensä 11,2 mrd. euroa enemmän kuin toukokuun 2003 kehyspäätöksessä arvioitiin. Osakemyyntitulot selittävät tästä ylityksestä 3,6 mrd. euroa. Jäljellejäävästä ylityksestä, 7,6 mrd. euroa, verotulojen osuus on 7,3 mrd. euroa ja muiden tulojen 0,3 mrd. euroa. Muista tuloista osinkotuloja on kertynyt koko kaudella 2,2 mrd. euroa enemmän kuin hallituskauden alussa arvioitiin. Sekalaisia tuloja on puolestaan kertynyt nettomääräisesti vähemmän kuin hallituskauden alussa arvioitiin, mikä johtuu siitä, että eläkerahastotuloutuksesta budjettitalouteen luovuttiin vuosina 2006 ja 2007.

Toukokuussa 2003 annetussa kehyspäätöksessä valtion verotulojen arvioitiin kasvavan keskimäärin 2 % vuodessa vuosina 2004–2007. Tammikuussa 2007 kehysvalmistelun yhteydessä päivitetyn tuloennusteen mukaan verotulojen kasvu olisi kyseisellä ajanjaksolla keskimäärin 3,3 %. Vertailuja tehtäessä on otettu huomioon verotuloissa tapahtuneet rakennemuutokset, joita ovat joidenkin nettobudjetoitujen maksujen siirtäminen veronluontoisiksi maksuiksi sekä vuonna 2006 toteutettu sairausvakuutuksen rahoitusuudistus, jonka myötä luovuttiin arvonnlisäveron tuoton tilittämisestä Kansaneläkelaitoksen sairausvakuutus- ja kansaneläkerahastoihin.

Toukokuun 2003 kehyspäätöksen tuloarvioihin sisältyi oletus verotuottojen alenemisesta kansainvälisestä verokilpailusta johtuen. Paineet kohdistuivat yritysverotukseen sekä alkoholijuoma- ja tupakkaveroon, autoveroon ja näiden verojen alenemisen kautta arvonnlisäveroon. Kaikkien veromuotojen osalta paineet eivät toteutuneet ennustetulla tavalla. Vuosina 2004–2005 toteutetuilla alkoholijuoma- ja autoveron kevennyksillä sekä yritys- ja pääomaverouudistuksella pyrittiin hillitsemään veropaineita ja turvaamaan valtion verotuotto pidemmällä aikavälillä.

Ennustettua parempi tulokehitys selittyy pitkälti hallituskauden ennustettua paremmalla talouskehityksellä. Toukokuun 2003 kehyspäätöksen pohjana olleissa arvioissa sekä BKT:n lähtötaso että sen kehitys kehyskaudella aliarvioitiin. Toukokuussa 2003 vuotuiseksi kasvuksi arvioitiin 2,6 % vuosina 2004–2007. Tämänhetkisen ennusteen mukaan keskimääräinen kasvu ajanjaksolla ylittää lähes 4 prosenttiin.

Tuloarviot vuosina 2008–2011

Vuoden 2006 toteutumatietojen ja muiden tietojen perusteella päivitetty arvio tulokertymästä vuonna 2007 on tällä hetkellä lähes 400 milj. euroa korkeampi kuin on ensimmäinen lisätalousarvio mukaan lukien kuluvalle vuodelle budjetoitu.

Kehyskauden valtiontalouden tuloarvioiden lähtökohtana on kansantalouden keskipitkän aikavälin kehitysarvio, josta on johdettu veropohjien kehitysarviot. Kokonaistuotannon kasvun hidastuminen heijastuu myös verotulojen kehitykseen keskipitkällä aikavälillä. Verotulojen kasvun arvioidaankin hidastuvan kehyskauden viimeisinä vuosina.

Arvioon ei sisälly uusia veroperustemuutoksia. Ansiotulojen verotuksesta vuosina 2008–2011 oletetaan teknisesti, että valtionverotuksessa tehdään veroperusteiden tarkistus siten, että verotus ei reaali-ansiotason nousun seurauksena kiristy.

Verotuksen kokonaisrasitukseen vaikuttaa valtion päätösten ohella kunnallisveron taso sekä se, että työeläkkeiden rahoituksen turvaamiseksi työeläkevakuutusmaksu nousee näillä näkymin runsaalla 0,2 prosenttiyksiköllä vuosittain aina vuoteen 2030 saakka.

Taulukko 6. Eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien kehitysarviot 2005–2011, vuosimuutos %

	2005	2006	2007	2011/2008
	muutos, % vuodessa			
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	4,0	4½	3½	3½
— Palkka- ym. tulot	5,0	4½	3½	3
— Eläkkeet ja muut sosiaalietuudet	3,1	3	3½	4½
— Pääomatulot	4,1	11	6	3
Toimintaylijäämä	-1,2	12	6½	3
Kotitalouksien kulutusmenojen arvo	4,4	5	4½	3½
Arvonlisäveron pohja	5,7	7,1	4,6	3,5
Bensiinin kulutus	-0,9	2½	-½	-½
Dieselöljyn kulutus	1,8	6	2	1½
Sähkön kulutus	-1,1	7	2	1
Verollisen alkoholin kulutus	1,2	2	2	2
Henkilöautojen ensirekisteröinnit	3,9	-1,7	-2	2½
Kuluttajahintaindeksi	0,9	1½	1½	1½

Budjettitalouden tulojen keskimääräiseksi kasvuksi kehyskaudella arvioidaan keskimäärin 3 %. Valtion tuloista verotulot muodostavat noin 85 %, ja niiden kasvuksi kehyskaudella arvioidaan samoin keskimäärin 3 % vuodessa.

Tuloihin ja varallisuuteen perustuvien verojen arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 3 % vuodessa. Ansio- ja pääomatuloerojen tuoton arvioidaan kasvavan palkkasumman kasvua vastaavasti. Tämä pitää sisällään oletuksen, että ansiotulojen verotusta kevennetään enemmän kuin tavanomaisen inflaatiotarkistuksen verran. Tämä tarkoittaa yhteensä miljardin euron suuruusluokkaa olevaa veronkevennystä vuoden 2011 tasossa, jolla estetään verotuksen automaattinen kiristyminen. Yhteisöveron tuoton arvioidaan kasvavan toimintaylijäämän kasvua vastaavasti. Yhteisöveron tuottoarviossa kehyskaudelle ei ole otettu huomioon kansainvälisestä verokilpailusta aiheutuvia paineita. Vuonna 2005 toteutetun yritysverouudistuksen jälkeen Suomen verojärjestelmän katsotaan olevan kansainvälisesti kilpailukykyinen sekä veropohjan tason että laajuuden suhteen.

Liikevaihtoon perustuvien verojen, joista merkittävin on arvonlisävero, tuoton kasvuksi arvioidaan keskimäärin 3½ % vuodessa. Arvonlisäveron tuoton kasvu seuraa kotitalouksien kulutusmenojen arvon muutosta, sillä arvonlisäveron pohjasta runsaat 60 % muodostuu kotitalouksien kulutuksesta. Kotitalouksien kulutuksen arvon ennustetaan kasvavan keskimäärin 3½ % vuodessa kehyskaudella.

Valmisteverojen tuoton kokonaisuudessaan ei kehyskaudella arvioida juuri kasvavan. Tämä on seurausta siitä, että tupakkaveron tuoton arvioidaan alenevan veropohjan supistumisen kautta vuonna 2010, kun viimeiset matkustajatuontia rajoittavat kiintiöt poistuvat vuoden 2009 lopussa. Eräiden juomapakkausten valmisteveron tuoton arvioidaan alenevan vuonna 2008, kun veroon liittyvä siirtymäaika päättyy. Tuotoltaan merkittävimmät valmisteverot ovat energiaverot, joiden kasvuksi arvioidaan kehyskaudella keskimäärin ½ % vuodessa. Noin puolet energiaveroista kertyy moottoribensiinin kulutuksesta, jonka arvioidaan hieman laskevan kehyskaudella. Moottoribensiinin kulutuksen kasvua hillitsee henkilöautojen polttoainetalouden paraneminen sekä dieselkäyttöisten autojen osuuden kasvu. Dieselöljyn kulutuksen arvioidaan kasvavan keskimäärin 1½ % ja sähkön kulutuksen prosentoina vuodessa.

Autoveron tuoton arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 3½ % vuodessa yksityisen kulutuksen arvon muutosta seuraten. Uusien henkilöautojen ensirekisteröinnit alenivat 145 700:aan vuonna 2006 edellisestä vuodesta, ja autoala odottaa laskun jatkuvan edelleen kuluvana vuonna 143 000:een. Autoveron tuotto kuitenkin nousi 1,6 % vuonna 2006 uusien autojen kysynnän suuntautuessa aiempaa isompiin ja kalliimpiin autoihin. Käytettyjen autojen tuonti on hidastumassa ja sen arvioidaan vakiintuvan 30 000 kappaleen tasolle.

Ajoneuvoveron tuoton arvioidaan kehyskaudella kasvavan hieman nopeammin kuin autoveron tuoton. Tähän vaikuttaa korkeammin verotettujen dieselkäyttöisten autojen osuuden kasvu.

Taulukko 7. Valtion budjettitalouden tulojen arviot vuosina 2007–2011, mrd. euroa

	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2007
	ennuste 16.1.2007					vuosimuutos, %
Verotuloarviot yhteensä	35,7	36,8	38,0	39,0	40,0	2,9
- tulon ja varallisuuden perusteella kannettavat verot	13,7	14,2	14,7	15,2	15,6	3,2
- liikevaihtoon perustuvat verot	14,4	14,9	15,5	16,0	16,4	3,3
- muut verotulot	7,5	7,6	7,8	7,9	8,0	1,5
Sekalaiset tulot	3,4	4,7	4,6	4,7	4,8	9,1
- omaisuuden myyntitulot	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0
Korkotulot ja voitontuloutukset	1,9	1,5	1,5	1,5	1,5	-5,2
Tuloarviot yhteensä	41,2	43,2	44,3	45,5	46,5	3,1

Sekalaisia tuloja arvioidaan kertyvän 3,4 mrd. vuonna 2007. Vuonna 2008 sekalaisia tuloja arvio nousee 4,7 mrd. euroon. Talousarvion sekalaisiin tuloihin sisältyvät mm. siirto valtion eläkerahastosta ja valtion asuntorahastosta, EU:lta saatavat tulot, Veikkauksen ja RAY:n tuloutukset sekä osakemyyntitulot. Vuonna 2007 eläkerahastosta budjettitalouteen tuloutetaan vain 4 milj. euroa, mutta vuosien 2008–2011 osalta on käytetty oletusta, jonka mukaan siirto eläkerahastosta budjettitalouteen on lain mukainen enimmäismäärä eli 40 % vuotuisesta eläkemenosta (vajaat 1½ mrd. euroa vuosittain). Valtion omistamien osakkeiden myyntituloiksi on vakiintuneen käytännön mukaisesti oletettu 420 milj. euroa.

Vuonna 2007 korkotuloja ja voitontuloutuksia arvioidaan kertyvän 1,9 mrd. euroa johtuen osinkotulojen kasvusta. Osinkotulojen kertymää on kasvattanut viime vuosina eräiden yritysten jakamat kertaluontoiset ylimääräiset osingot. Kehyskaudella osinkotuloja arvioidaan kertyvän vuosittain 1,1 mrd. euroa, mikä vastaa tavanomaisen osingonjaon tasoa.

Budjettitalouden tasapaino

Maaliskuun kehysten menotason ja tuloarvioiden pohjalta budjettitalouden ennakoitaan olevan ylijäämäinen koko kehyskauden. Vuosittaisen ylijäämän arvioidaan kohoavan noin 1,0 mrd. eurosta

Taulukko 8. Valtion budjettitasapaino ja kansantalouden tilinpidon mukainen tasapaino, mrd. euroa käyvin hinnoin

	2007	2008	2009	2010	2011
Budjettitalouden arvioidut tulot yhteensä	41,2*	43,2	44,3	45,5	46,5
Menot yhteensä (käyvin hinnoin)	40,6	42,2	43,0	43,8	44,3
Budjettitalouden tasapaino	0,6	1,0	1,3	1,7	2,2
Rahastotalouden tasapaino	2,1	0,8	0,9	1,0	1,1
Yksityistämistulot ja finanssisijoitukset	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Muut korjauserät	-0,8	-	-	-	-
Valtion rahoitusjäämä	1,0	1,2	1,7	2,2	2,8
- suhteessa BKT:een, %**	0,6	0,7	0,9	1,2	1,4
Valtionvelka suhteessa BKT:een, %	33,4	31,7	29,9	28,2	26,3

* Arvio 16.1.2007

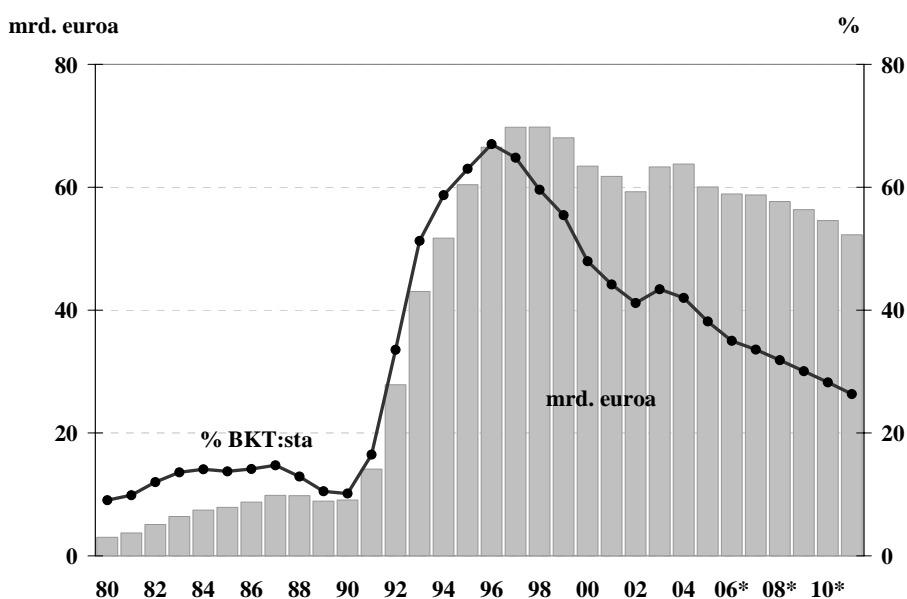
** Hallitusohjelman valtiontalouden tasapainokäsite kansantalouden tilinpidon mukaan

vuonna 2008 ennakoituun 2,2 mrd. euron ylijäämään vuonna 2011. Myös kansantalouden tilinpidon käsittein valtiontalouden ennakoidaan olevan ylijäämäinen koko tarkastelukauden. On huomioitava, että tämä kehyspäätös ei sisällä uusia poliittisia linjauksia menojen lisäämisestä tai veroperustemuutoksia.

Valtion budjettitalouden näkymät ovat parantuneet sitten maaliskuun 2006 kehyspäätöksen, jolloin vuosittaiset ylijäämät arvioitiin noin 1–1½ mrd. euroa nykyennusteita alemmiksi. Tähän on vaikuttanut ennen kaikkea ennustettua nopeampi talouskasvu, jonka seurauksena vuosien 2006 ja 2007 tuloarvioita on korotettu aiheuttaen korkeamman lähtötason kehyskauden tuloarvioihin.

Valtionvelkaa lyhennettiin vuonna 2006 noin 1,0 mrd. eurolla pääasiassa osakkeiden myyntituloilla. Valtionvelan suhde bruttokansantuotteeseen laski ennakkotietojen mukaan noin 35 prosenttiin vuoden 2006 loppuun mennessä. Valtionvelan arvioidaan laskevan niin euromääräisesti kuin myös suhteessa bruttokansantuotteeseen kehyskaudella. Seuraavan vaalikauden lopulla valtionvelan ennakoidaan olevan runsaat 25 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Mikäli menopaineet toteutuvat, velkasuhteen aleneva kehitys voi helposti vaarantua.

Kuvio 7. Valtionvelka 1980–2011



5.2 Rahastotalouden varat kehyskaudella

Rahastotalouden varat

Valtiontalous käsittää yhteensä 11 talousarvion ulkopuolista rahastoa, joiden yhteenlaskettu tase vuoden 2006 lopussa oli ennakkotietojen mukaan 23,4 mrd. euroa. Omaa pääomaa rahastoilla oli yhteensä 21,0 mrd. euroa. Talousarvion ulkopuolisten rahastojen kassavarat olivat ennakkotietojen perusteella yhteensä noin 1,3 mrd. euroa vuoden 2006 lopussa.

Rahastotalouden kehitys kehyskaudella 2008–2011

Kehyskaudella 2008–2011 rahastotalouden tulojen ilman rahoitustaloustoimia arvioidaan kasvavan keskimäärin runsaat 3 % vuodessa. Merkittävin tuloja kasvattava tekijä kehyskaudella on korkotulojen ja voiton tuloutusten nousu. Menojen kasvuun vaikuttaa ratkaisevasti eläkerahaston talousarviosiirron suuruus.

Ensimmäisen lisätalousarvion mukaan eläkerahastosta ei juurikaan tulla siirtämään varoja talousarviotalouteen vuonna 2007. Vuosina 2008–2011 eläkerahastosiirron oletetaan palautuvan lainsäädännön määräämälle enimmäistasolle. Täten rahastojen menojen kasvun ilman rahoitustaloustoimia arvioidaan

vuonna 2008 yli kaksinkertaistuvan vuodesta 2007 mutta kehyskauden loppuvuosina olevan keskimäärin 1½ % vuosittain.

Rahoitustaloustoimet huomioiden sekä tulojen että menojen kasvu arvioidaan hieman hitaammaksi kuin ilman rahoitustaloustoimia. Lainanannon volyymin vähenemiseen vaikuttaa muun muassa asuntorahaston aravalainoituksen lopettaminen. Lisäksi Asuntorahaston arvopaperistamisrahoituksen eräänntymisestä ei enää aiheudu menoja kehyskaudella. Rahastotalouden nettoylijäämä kasvaa vuodesta 2008 noin 300 milj. eurolla kohoten 1,4 mrd. euroon vuonna 2011.

Rahastokaudella valtion talousarviosta on suunniteltu siirrettäväksi varoja Interventiorahastoon ja Öljysuojarahastoon.

Siirrot talousarvioon muodostuvat Valtion eläkerahaston ja Valtion asuntorahaston tuloutuksista. Valtion eläkerahaston tuloutus vastaa 40 % talousarviosta maksettavasta vuotuisesta eläkemenosta. Vuonna 2008 siirto eläkerahastosta on runsaat 1,3 mrd. euroa ja sen arvioidaan kehyskaudella nousevan eläkemenojen kasvaessa. Siirto Valtion asuntorahastosta budjettitalouteen muodostuu valtion lainanoton korkokustannuksista ja rahaston oman pääoman eriin perustuvista kuluista. Vuonna 2008 asuntorahastosta talousarvioon siirretään 146 milj. euroa ja siirron ennakoitaan kasvavan noin 190 milj. euroon kehyskauden lopulla korkotason nousun myötä.

Valtion eläkerahaston rahastointiaste (varat suhteessa eläkevastuuseen) on arvioitu vuoden 2005 lopussa olleen 11 %. Rahastoa tullaan vuoden 2005 alusta voimaan tulleiden säädösten mukaan kartuttamaan sen varainhoitovuoden loppuun, jonka aikana rahastoidut varat saavuttavat tavoitearvon 25 % valtion eläkejärjestelmän eläkevastuusta. Laskelmien mukaan rahastointiaste saavutetaan vuoden 2019 loppuun mennessä.

Taulukko 9. Arvio rahastotalouden tasapainosta vuosina 2006–2011, milj. euroa

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Verot ja veroluonteiset tulot yhteensä	68	69	69	69	68	69
Sekalaiset tulot	928	643	592	607	619	617
Eläkemaksut	1 564	1 540	1 564	1 587	1 609	1 631
Korkotulot ja voiton tuloutukset	534	976	1 037	1 185	1 295	1 372
Siirrot talousarviosta	27	19	5	5	5	5
Tulot pl. rahoitustaloustoimet	3 122	3 248	3 267	3 453	3 596	3 694
Myönnettyjen lainojen takaisinmaksut	1 517	1 455	1 434	1 417	1 397	1 407
Tulot yhteensä	4 639	4 703	4 700	4 870	4 993	5 101
Kulutusmenot	232	182	182	169	157	162
Siirtomenot	793	749	735	712	734	747
Korkomenot	67	102	101	86	85	77
Siirrot talousarvioon	173	124	1 475	1 537	1 581	1 623
Muut menot	0	0	0	0	0	0
Menot pl. rahoitustaloustoimet	1 266	1 158	2 493	2 504	2 557	2 609
Myönnettyt lainat ja muut finanssisijoitukset	1 909	1 486	1 113	1 073	1 073	1 073
Menot yhteensä	3 175	2 644	3 606	3 577	3 630	3 682
Tuloylijäämä	1 856	2 090	774	949	1 039	1 085
Nettorahoitusylijäämä	1 464	2 059	1 094	1 293	1 363	1 419

Rahastojen toimintaan liittyviä taloudellisia riskejä

Seuraavassa on pyritty valaisemaan muutaman rahaston osalta toimintaan liittyviä riskejä, jotka toteutuessaan saattavat heikentää myös budjettitalouden rahoitusasemaa. Muiden rahastojen toimintaan ei liity merkittäviä taloudellisia riskejä.

Valtion asuntorahasto

Valtion määrällisesti suurimmat laina- ja takausriskit liittyvät valtion asuntorahaston myöntämiin lainoihin ja takauksiin. Rahastolla on lainasaatavia 10 mrd. euroa, josta 99 % kohdistuu vuokra- ja asumisoikeusasuntoihin. Lainatakauksia rahaston vastuulla on 5½ mrd. euroa, josta kaksi kolmasosaa kohdistuu vuokra- ja asumisoikeusasuntoihin.

Vuokra- ja asumisoikeusasuntoihin liittyvät riskit ovat kasvaneet vuokra-asuntokysynnän vähetessä ja painottuessa alueellisesti uudelleen väestömuutosten seurauksena ja asukkaiden siirtyessä omaan asuntoon ja kerrostalosta pientaloon. Riskejä on lisännyt vajavainen onnistuminen valtion tukeman tuotannon sopeuttamisessa pienasuntoihin painottuvaan kysyntään.

Riskien seuranta on tehostettu vuodesta 2003 alkaen, ja niiden hallintaan on luotu uusia työkaluja, joiden avulla taloudellisten menetysten kasvu on voitu pitkälti torjua. Tärkeällä sijalla ovat olleet vuokratalojen myynnit ja riskilainojen takaisinmaksu paikkakunnilla, joilla aravavuokra-asuntoja on jäänyt tyhjiksi. Toimialan uudet riskipositiot syntyvät asuntorahaston tehtäväalaa kuuluvien uusien laina- ja korkotukipäätösten kautta, jotka lisätarjonnan kautta samalla nostavat vanhan laina- ja takauskannan riskejä. Myös uusissa tuotantotukipäätöksissä on pyritty parantamaan riskien ennakointia ja hallintaa.

Valtiontakuurahasto

Valtiontakuurahaston tarkoituksena on turvata Finnvera Oyj:n antamien valtion vientitakuiden ja erityistakausten sitoumusten täyttäminen.

Valtiontakuurahaston vastuulla oleva vientitakuu- ja erityistakauskanta oli vuoden 2006 lopussa 4 976 milj. euroa eli lähes viisinkertainen verrattuna kauppaa- ja teollisuusministeriön talousarvioon. Vastuut ovat voimakkaasti keskittyneet kahteen sektoriin. Telesektorin osuus vastuukannasta on lähes kolmannes, ja laivanrakennus- ja varustamotoimialan osuus n. 40 %. Vastuiden voimakas keskittyminen muutamalle toimialalle on rahaston riskien kannalta huolestuttavaa. Takuiden kysyntä painottui vuonna 2006 edelleen telakoiden ja varustamoiden sekä tietoliikenteen rahoitukseen. Näiden toimialojen osuus tarjotuista n. 2,9 mrd. euron takuista oli n. 80 %

Rahastossa on ollut kassavaroja 31.12.2006 vastuiden katteena 672,6 milj. euroa. Merkittävä kassavarojen kasvu johtui siitä, että Venäjä maksoi vuosina 2005–2006 ennenaikaisesti takaisin Valtiontakuurahaston Venäjällä olleita saatavia noin 396 milj. euron edestä.

Valtion eläkerahasto

Valtion eläkerahasto on sijoitusorganisaatio, jonka sijoituksia on hajautettu ja monipuolistettu samalla tavalla kuin muissakin työeläkejärjestelmissä. Sijoitustoiminnan luonteeseen kuitenkin sisältyy tietty riskialttius. Markkinoiden korkean volatiliteetin vuoksi eläkerahaston sijoitustuotot voivat heilahdella voimakkaasti. Volatiliteetin eli tuoton heilahtelun riski on suurin osakesijoituksissa ja silloin kun osake- ja korkosijoitusten arvot laskevat samanaikaisesti. Eläkerahaston tuotto-odotus on korkeampi kuin valtionvelan efektiivinen korko, mutta eläkerahaston tuotto voi edellä mainituista syistä olla välillä myös negatiivinen.

MAKERA

Maatilatalouden kehittämisrahastosta rahoitettavien maatilainvestointien suuruus on jatkuvasti kasvanut ja varustetaso monipuolistunut, sekä viljelijöiden investointihalukkuus on ollut ja sen ennustetaan edelleen olevan erittäin vilkasta. Tästä johtuen maatalouden rakennekehitykseen liittyvien investointien rahoitustarve ylittää käytettävissä olevat maatilatalouden kehittämisrahaston varat.